



**KEBIJAKAN FORMULASI PIDANA PENJARA
ANGSURAN (*FRAGMENTATION OF IMPRISONMENT*)
DALAM PEMBAHARUAN HUKUM PIDANA NASIONAL**

TESIS

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum**

Oleh :

**Rugun Romaida Hutabarat, S.H.
11010113410109**

PEMBIMBING:

Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, S.H.

**PROGRAM PASCASARJANA MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2015**

Halaman Pengesahan Tesis Sebelum Diuji

**KEBIJAKAN FORMULASI PIDANA PENJARA ANGSURAN
(*FRAGMENTATION OF IMPRISONMENT*) DALAM
PEMBAHARUAN HUKUM PIDANA NASIONAL**

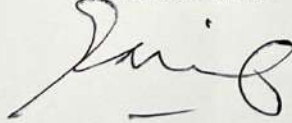
TESIS

Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum

Disusun Oleh :

Rugun Romaida Hutabarat, S.H.
11010113410109

PEMBIMBING:



Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, S.H.
NIP. 194301231970101001

PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH

Dengan ini saya, Rugun Romaida Hutabarat, S.H., menyatakan bahwa Karya Ilmiah/Tesis ini adalah asli hasil karya saya sendiri dan Karya Ilmiah/Tesis ini belum pernah diajukan sebagai pemenuhan persyaratan untuk memperoleh gelar kesarjanaan Strata I (S1) maupun Magister (S2) dari Universitas Diponegoro maupun Perguruan Tinggi lain.

Semua informasi yang dimuat dalam Karya Ilmiah/Tesis ini yang berasal dari penulis baik yang dipublikasikan atau tidak, telah diberikan penghargaan dengan mengutip nama sumber penulis secara benar dan semua isi dari Karya Ilmiah/Tesis ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab saya sebagai Penulis.

Semarang, Juni 2015

Penulis


Rugun Romaida Hutabarat, S.H.

ABSTRAK

Sistem pemidanaan/ sistem peradilan pidana terpadu belum terintegrasi ide-ide masyarakat sebagai bagian akhir dari sistem pemidanaan. Masalah over kapasitas menjadi dampak dari hukum pidana materil (KUHP) yang menjadikan pidana penjara sebagai sanksi yang dominan. Masyarakat dalam sistem peradilan pidana menjadi persoalan dilihat dari sistem pemidanaan, ide pembinaan, masalah over kapasitas, dan efek buruk dari pidana penjara dimana dalam kesepakatan global melahirkan kritik-kritik terhadap pidana penjara. Perlu dilakukan pembaharuan dan mencari bentuk-bentuk alternatif baru dari pidana penjara. Maka dari itu permasalahan difokuskan pada dua hal pokok yaitu bagaimana kebijakan formulasi tentang pidana penjara angsuran (*fragmentation imprisonment*) dalam perundang-undangan yang berlaku saat ini dan yang akan datang.

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, dengan mengkonsepsikan hukum sebagai kaidah norma yang merupakan patokan perilaku manusia, dengan menekankan pada sumber data sekunder yang dikumpulkan dari sumber primer yaitu perundang-undangan.

Tujuan penelitian untuk mengetahui pelaksanaan pidana penjara secara angsuran (*fragmentation imprisonment*) dalam legislasi Indonesia saat ini dan perlunya pidana penjara angsuran (*fragmentation imprisonment*) dalam sistem pelaksanaan pidana penjara di masa yang akan datang.

Berdasarkan hasil penelitian bahwa sistem masyarakat yang berlaku saat ini tidak mengenal sistem pidana penjara angsuran. Kebijakan formulasi pidana penjara angsuran di masa mendatang memberikan kriteria pertimbangan berupa medis, keluarga, profesional atau pertimbangan sosial yg memaksa/mendesak, pidana penjara satu tahun atau kurang yang dijatuhkan hakim dapat dilaksanakan secara angsuran dalam waktu dari 3 tahun dan tidak boleh lebih pendek dari dua hari dalam seminggu. Mengingat masih banyaknya masalah dalam pelaksanaan pidana penjara, baik over kapasitas, tidak terwujudnya ide masyarakat, efek buruk pidana penjara dan kritik-kritik global terhadap pidana penjara, maka pidana penjara angsuran sebagai alternatif baru dalam mengintegrasikan ide kemanusiaan, penghematan, rehabilitasi dan ide selektif diharapkan mampu mewujudkan sistem pemidanaan yang terpadu.

Kata kunci : Kebijakan Formulasi, Pidana Penjara Angsuran.

ABSTRACT

Criminal system/integrated criminal justice system has not been integrated correctional ideas as the final part of the criminal system. Problems over capacity be materially impact of the criminal law (Criminal Code) which makes imprisonment as a sanction dominant. Correctional within the criminal justice system be seen from the criminal system problems, the idea of coaching, the problem of over capacity, and the adverse effects of imprisonment where the global agreement spawned critics of imprisonment. Necessary to reform and seek a new alternative forms of imprisonment. Therefore the problem is focused on two main points, namely how the policy formulation of imprisonment fragmentation in the legislation in force today and in the future.

This research is using the normative-juridical method asserting law as the norm as the guidance of human conduct focusing on the secondary data obtained from regulations as the primary resources.

The aim of the research is to determine the implementation of fragmentations of imprisonment in legislation Indonesia current and the need to imprisonment fragmentation in the implementation of the system of imprisonment in the future.

Based on the research that the penal system does not recognize the current fragmentation of imprisonment system. Policy formulation imprisonment future fragmentations give consideration criteria such as medical, family, professional or social considerations that force / urgent, imprisonment of one year or less imposed judge may be implemented in fragmentations within 3 years and should not be shorter than two day of the week. Considering there are still many problems in the implementation of imprisonment, such as over-capacity, not the realization of the idea of correctional, adverse effects of imprisonment and global criticism of the imprisonment, the fragmentation of imprisonment as a new alternative in integrating the idea of humanity, parsimony, rehabilitation and selective ideas expected able to realize an integrated criminal system.

Keywords: *Formulation Policy, Fragmentation of Imprisonment*

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
KATA PENGANTAR	iii
ABSTRAK (DALAM BAHASA INDONESIA)	iv
ABSTRACT (DALAM BAHASA INGGRIS)	v
DAFTAR ISI	vi
DAFTAR TABEL	vii
BAB I : PENDAHULUAN	
A. Latar belakang Penelitian	1
B. Perumusan Masalah	13
C. Tujuan Penelitian	14
D. Kerangka Pemikiran	16
E. Metode Penelitian	20
F. Sistematika Penulisan.....	25
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	
A. Pengertian dan Ruang Lingkup Pembaharuan Hukum Pidana Nasional	27
B. Pidana Penjara Angsuran dan Pidana Penjara di Indonesia.....	32
C. Sistem Pemidanaan Indonesia	40
1) Sejarah Pemberlakuan Hukum Pidana di Indonesia.....	41
2) Pidana dan Pemidanaan.....	38
a) Pengertian Umum Pidana	48
b) Tujuan Pemidanaan	60
D. Kebijakan Hukum Pidana (<i>Penal Policy</i>).....	81

E. Hukum Pelaksanaan Pidana (Hukum Penitensier)	85
a) Ruang Lingkup Pengaturan Hukum Pelaksanaan Pidana.....	85
b) Konsep dan Perkembangan Pemasyarakatan	81
BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A. Kebijakan Pelaksanaan Pidana Penjara Angsuran Saat Ini.....	92
B Kebijakan Formulasi Pidana Penjara Angsuran Di Masa Mendatang	
1. Latar Belakang Perlunya Pidana Penjara Angsuran	120
2. Kajian Komparasi Penjara Angsuran Di Berbagai Negara	155
3. Kebijakan Formulasi Pidana Penjara Angsuran Di Masa Mendatang	177
BAB IV : KESIMPULAN DAN SARAN	
Kesimpulan	205
Saran	206
DAFTAR PUSTAKA	208

DAFTAR TABEL

Tabel 1.....	108
Tabel 2	109
Tabel 3	109
Tabel 4	136
Tabel 5	137
Tabel 6	138
Tabel 7.....	144
Tabel 8	146
Tabel 9	147
Tabel 10.....	152
Tabel 11	152

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Sanksi pidana penjara (*imprisonment*) dikenal sejak abad ke-15 sampai saat ini. Pidana penjara merupakan bentuk pidana untuk menggantikan pidana badan yang dilakukan pada jaman pra klasik yang dianggap kurang manusiawi. Pergantian tersebut kemudian dibarengi dengan perubahan dan perbaikan kondisi bangunan untuk menahan pelanggar hukum yang kemudian dikenpidanaal sebagai bangunan penjara.¹ Sejalan dengan perkembangan umat manusia, terutama setelah abad humanisme dan abad reformasi peradaban masyarakat sejak pertengahan abad ke-19, pandangan bahwa kejahatan itu diwariskan bukan pengaruh lingkungan telah berubah menjadi kejahatan karena pengaruh faktor lingkungan seperti kemiskinan dan pengangguran. Lazimnya pelaku kejahatan berasal dari golongan ekonomi lemah kecuali yang terlibat dalam organisasi kejahatan.

Sejak berabad lampau negara selalu diharapkan dapat membuat tobat pelaku kejahatan, tetapi tidak pernah terpikirkan manfaat sosial dan ekonomi yang diperoleh negara dan masyarakat dari kehidupan pelaku kejahatan selama menjalani pidana penjara.² Di tengah gelombang “masa krisis” dari pidana penjara itu masih banyak negara yang tetap mempertahankan pidana penjara di dalam stelsel pidananya. Indonesia termasuk negara yang tetap mempertahankan pidana

¹ Menurut Sudarto, istilah bangunan penjara berbeda-beda dari negara yang satu ke negara yang lain, seperti di Inggris dikenal sebagai “*bridewell*”, sedangkan di Belanda didirikan “*rumah penertib*” (*tuchtuis*) yang diperuntukkan untuk terpidana laki-laki dan “*spinhuis*” untuk terpidana wanita. Dapat dilihat di buku Sudarto, Kapita Selektta Hukum Pidana, (Bandung: Alumni, 1981), hal 90.

² Dilihat dari sejarahnya,² penggunaan pidana penjara sebagai “cara untuk menghukum” para penjahat baru dimulai pada bagian terakhir abad 18 yang bersumber pada paham individualisme. R.A. Koesnoen, *Politik Penjara Nasional*, (Bandung : Sumur, 1961), hal 7, 8 dan 130.

penjara. Pidana penjara menjadi salah satu jenis sanksi pidana yang paling sering digunakan untuk menanggulangi masalah kejahatan. Dari seluruh ketentuan KUHP Indonesia yang diteliti dalam sebuah disertasi³, yang memuat perumusan delik kejahatan, yaitu sejumlah 587⁴ pidana penjara tercantum di dalam 575 perumusan delik (kurang lebih 97,96%), baik dirumuskan secara tunggal maupun dirumuskan secara alternatif dengan jenis-jenis pidana lainnya.

Jumlah pidana penjara tersebut jika diperbandingkan dengan jumlah jenis-jenis pidana lainnya yang tercantum dalam perumusan delik, maka diperoleh data sebagai berikut⁵:

1. Dari 587 perumusan delik di dalam KUHP yang diteliti tersebut, yang memuat 776 jenis ancaman pidana, diperoleh komposisi sebagai berikut: 13 ancaman pidana mati (1,68%), 575 ancaman pidana penjara (74,10%), 42 ancaman pidana kurungan (5,41%) dan 146 ancaman pidana denda (18,81%);
2. Dari 108 perumusan delik kejahatan di luar KUHP, yang memuat 198 jenis ancaman pidana, diperoleh komposisi sebagai berikut: 9 ancaman pidana mati (4,55%), 99 ancaman pidana penjara (50%), 10 ancaman pidana kurungan (5,05%) dan 80 ancaman pidana denda (4,40%).

Melalui data di atas dapat dilihat bahwa pidana penjara cukup banyak ditetapkan oleh pembuat undang-undang, namun tidak dapat ditemukan apa alasan atau dasar ditetapkan pidana penjara itu sebagai salah satu jenis sanksi pidana untuk menanggulangi masalah kejahatan. Penetapan pidana penjara demikian menjadi sorotan tajam untuk melakukan pembaruan dan mencari bentuk-bentuk

³ Tulisan disertasi Barda Nawawi Arief, dapat dilihat dalam buku *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, (Yogyakarta: **Genta Publishing, 2010**), hal 71.

⁴ Perhitungan jumlah perumusan delik tidak hanya didasarkan pada jumlah pasal, tetapi juga pada perumusan delik dalam tiap ayat. Bila dalam dalam satu pasal disebut beberapa delik dalam pasal lain, maka perumusan delik dan ancaman pidana untuk masing-masing pasal atau ayat lain itu juga dapat diperhitungkan sendiri-sendiri.

⁵ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislasi dalam*, *Loc.cit.*

alternatif dari pidana penjara. Usaha melakukan pembaruan tersebut didasarkan pada alasan-alasan baik politik, sosiologis maupun praktis. Alasan politik dilandasi oleh pemikiran suatu negara merdeka harus mempunyai hukum sendiri yang bersifat nasional, demi kebanggaan nasional. Alasan sosiologis menghendaki adanya hukum yang mencerminkan nilai-nilai kebudayaan dari suatu bangsa, sedangkan alasan praktis antara lain bersumber pada kenyataan biasanya bekas-bekas negara jajahan mewarisi hukum negara yang menjajahnya dengan bahasa aslinya, yang kemudian banyak tidak dipahami oleh generasi muda dari negara yang baru merdeka tersebut. Hal ini disebabkan karena biasanya negara yang baru merdeka tersebut ingin menjadikan bahasanya sendiri sebagai bahasa kesatuan, sehingga bahasa dari negara penjajahnya hanya dimiliki oleh generasi yang mengalami penjajahan.⁶

Pidana perampasan kemerdekaan (penjara dan kurungan) menjadi sangat primadona dalam penetapan dan penjatuhan pidana dalam kaitannya dengan tujuan pemidanaan, terutama pencapaian efek jera bagi pelaku dan pencapaian pencegahan umum. Padahal perkembangan konsepsi baru dalam hukum pidana, yang menonjol adalah perkembangan mengenai sanksi alternatif (*alternatif sanction*), dari pidana hilang kemerdekaan ke pidana denda, terutama terhadap tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara dibawah satu tahun.⁷ Menurut Barda Nawawi Arief, Alternatif pidana penjara sering dikenal dengan istilah asing “*alternative to imprisonment*”. Patut dikemukakan bahwa “alternatif pidana penjara” tidak semata-mata diartikan sebagai alternatif dari “penjara”

⁶ Sudarto, *Masalah-masalah Dasar Dalam Hukum Pidana Kita dalam : Hukum dan Hukum Pidana*, (Bandung : Alumni, 1977), hal 70-72.

⁷ Suhariyono AR, *Pembaruan Pidana Denda di Indonesia (Pidana Denda Sebagai Sanksi Alternatif)*, (Jakarta: Papas Sinar Sinanti, 2012), hal 9.

(*imprisonment*) sebagai jenis sanksi pidana, tetapi alternatif dari semua bentuk “perampasan kemerdekaan” yang menempatkan seseorang di dalam suatu lembaga/institusi atau tempat penahanan/ pengurungan/terisolasi lainnya. Oleh karena itu, istilah “*alternative to imprisonment*” sering juga dipadankan dengan istilah “*alternative to incarceration*”, “*alternative to custody*”, atau “*non-custodial measures*”. Jadi dapat dikatakan, alternatif pidana penjara adalah alternatif bentuk-bentuk sanksi atau tindakan yang “non-institusional (non-kelembagaan).⁸

Pidana penjara juga dikenakan pada setiap tindak pidana yang disebutkan dalam kitab undang-undang hukum pidana Indonesia. Penjatuhan pidana penjara tersebut berbeda-beda sesuai dengan delik yang dilakukan dengan pertimbangan dari hakim yang memutus. Akan tetapi pelaksanaan dari pidana penjara yang dijatuhkan tidak diatur secara substansial baik itu pidana penjara jangka pendek ataupun jangka panjang. Beranjak dari banyaknya kritikan tajam pada penjatuhan pidana penjara (jangka panjang atau jangka pendek), menjadi sejalan membahas mengenai pelaksanaan pidana penjara. Salah satu kritik tersebut ditujukan pada pidana penjara pendek. Kritik tersebut didasarkan dari fakta-fakta dimana dampak buruk yang didapat oleh terpidana perampasan kemerdekaan jangka pendek di lembaga pemasyarakatan terlalu besar dibandingkan dengan manfaatnya. Mengutip dari pendapat Barda Nawawi Arief, kritik terhadap pidana penjara tersebut terdiri dari kritik ekstrem dan kritik moderat: kritik ekstrem menghendaki

⁸ Barda Nawawi Arief, *Beberapa Alternatif Pidana Penjara*, Makalah disajikan dalam Seminar “Negara tanpa penjara”, IAIN Walisongo Semarang, 1 April 2010, hal 1.

hapusnya sama sekali pidana penjara sedangkan kritik moderat pada intinya masih mempertahankan pidana penjara, namun penggunaannya dibatasi.⁹

Pandangan moderat terhadap pidana penjara dapat dikelompokkan dalam tiga kritik, yaitu kritik dari sudut "*strafmodus*", kritik dari sudut "*strafmaat*" dan dari sudut "*strafsoort*". Kritik dari sudut *strafmodus* berupa pelaksanaan pidana penjara dari sudut sistem pembinaan/"*treatment*" dan kelembagaan/institusinya. Kritik dari sudut *strafmaat* melihat dari sudut lamanya pidana penjara, khususnya ingin membatasi atau mengurangi penggunaan pidana penjara pendek dengan meningkatkan bentuk-bentuk pengganti/alternatif. Resolusi ini jelas berkaitan erat dengan tujuan untuk menunjang pelaksanaan SMR for the *Treatment of Prisoners*. Untuk dapat menampung, mengawasi dan membina para narapidana, maka jumlah narapidana tidak boleh melampaui kapasitas lembaga yang pada umumnya disebabkan oleh besarnya jumlah narapidana yang dijatuhi pidana pendek. Sedangkan kritik dari sudut "*strafsoort*" ditujukan dengan adanya kecenderungan untuk mengurangi atau membatasi penjatuhan pidana penjara secara limitatif dan selektif. Dalam prakteknya terlihat bahwa kritik demikian menjadi hal yang mudah ditemui di Indonesia. Menurut laporan situs Rakyat Merdeka online 21 Juni 2011 Kementerian Hukum dan HAM meminta tambahan anggaran 1,6 Trilyun untuk membangun lembaga pemasyarakatan (penjara) baru karena penjara-penjara yang ada di Indonesia sudah banyak yang melebihi kapasitas. Laporan yang hampir sama oleh TEMPO.CO Jakarta 21 Juli 2013, juga disebutkan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, Amir Syamsuddin, mengatakan "negara memerlukan tambahan 65 lembaga pemasyarakatan yang

⁹ Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, (Bandung: PT Citra Aditya, 2013), Hal 268-269.

baru untuk bisa menampung narapidana yang saat ini sudah jauh melebihi kapasitas. Kekuatan anggaran yang ada sekarang tak bisa dan tak cukup membangun lapas untuk menampung narapidana.”¹⁰ Selain masalah over kapasitas lapas di Indonesia, perlu dipertimbangkan kembali keadaan ekonomi/sosial narapidana, terutama bagi penjatuh pidana pendek atau sanksi penjara yang tidak lebih dari 1 (satu) tahun penjara.

Melalui uraian di atas dapatlah dikatakan bahwa upaya mencari alternatif pidana penjara merupakan perwujudan dari kebijakan selektif dan limitatif dalam menggunakan pidana penjara. Barda Nawawi Arief menyatakan bahwa kebijakan selektif dan limitatif bukan bertujuan menghapuskan pidana penjara secara total, namun sekedar upaya menghindari sisi negatif dan kelemahan/kekurangan dari pidana penjara.¹¹ Dalam hal ini perlu dikembangkan alternatif pidana penjara, salah satunya dengan pidana penjara angsuran/cicilan. Melihat kondisi pidana penjara di Indonesia maka sangat diperlukan pertimbangan khusus terhadap pelaksanaan pidana penjara dalam hal ini dengan alternatif pidana penjara angsuran. Pertimbangan-pertimbangan demikian dapat dilihat dari beberapa aspek:

1. Jumlah narapidana yang semakin meningkat dan memberi beban finansial yang sangat besar bagi pemerintah.
2. Pertimbangan latar belakang ekonomi-sosial yang lemah. Narapidana dari latar belakang kemiskinan merupakan hal yang seringkali menjadi realita yang dijumpai dalam kehidupan para napi. Kebanyakan napi berada di penjara karena delik ringan dan bukan

¹⁰ <http://www.tempo.co/read/news/2013/07/21/063498228>, diakses tanggal 30 Oktober 2014

¹¹ Ibid., hal. 273.

delik kekerasan (*non-violent or minor offences*). Dengan menggunakan penjara sebagai jawabannya untuk orang-orang seperti itu, tidak hanya merupakan masalah keamanan masyarakat, namun juga mengabadikan siklus pemiskinan (*the cycle of impoverishment*)¹², kehilangan pekerjaan, memperlemah kesempatan kerja, merusak silaturahmi, memperburuk penyakit jiwa, dan meningkatkan penyalahgunaan obat-obatan. Juga banyak risiko kesehatan dari kepadatan penjara, termasuk penyebaran penyakit infeksi seperti TBC dan HIV. Di banyak Negara, kekerasan menjadi unsur umum dalam kehidupan penjara, khususnya apabila ada overkapasitas/*overcrowding*.

3. *Overcrowding* dapat dikurangi dengan membangun penjara baru atau mengurangi jumlah penghuninya. Namun praktek menunjukkan, upaya melalui pembangunan penjara-penjara baru tidak merupakan solusi yang berkelanjutan. Bahkan sejumlah Negara Eropa yang telah menaikkan/ memperluas program pembangunan penjara, hanya menemukan jumlah napi mereka meningkat seiring dengan meningkatnya kapasitas yang diperolehnya dari perkebunan-perkebunan penjara. Tambahan pula membangun penjara baru dan memeliharanya sangatlah mahal dengan menekan sumber-sumber lainnya. Sementara itu beberapa instrument internasional merekomendasikan

¹² Disebutkan pula dalam penjelasan latar belakang perlunya alternatif pidana penjara dalam dokumen PBB berjudul "*Custodial and Non-Custodial Measures, Alternative to Incarceration*", UN New York, 2006. Dikutip oleh Barda Nawawi Arief, Kapita Selekt Hukum Pidana... Log.,cit Hal 274.

rasionalisasi kebijakan pemidanaan, termasuk penggunaan “*alternative to prison*” dengan berusaha mengurangi jumlah napi yang dikenakan pidana penjara dalam waktu lama¹³.

Tujuan “*alternative to prison*” tidaklah semata-mata untuk memecahkan problem “*overcrowding in prisons*”. Penggunaan alternatif yang lebih luas merupakan refleksi dari :

- perubahan fundamental dalam melakukan pendekatan terhadap kejahatan, pelaku dan tempatnya di dalam masyarakat (*a fundamental change in the approach to crime, offenders and their place in society*);
- perubahan fokus perhatian tindakan-tindakan penitensier dari “pidana dan isolasi” ke “keadilan restorative dan reintegrasi”. (*changing the focus of penitentiary measures from punishment and isolation, to restorative justice and reintegration*).¹⁴

Berdasarkan penjelasan di atas, jelas bahwa pidana penjara sebagai salah satu sarana politik kriminal saat ini sedang mendapat sorotan yang sangat tajam dari berbagai negara. Berkaitan dengan politik hukum pidana, A. Mulder mengemukakan pendapatnya sebagai berikut¹⁵:

“Politik hukum pidana harus selalu memperhatikan masalah pembaharuan, juga dalam masalah perampasan kemerdekaan. Semakin sedikit orang dirampas kemerdekaannya semakin baik... ..Pidana perampasan kemerdekaan mengandung suatu ciri khas, yaitu bahwa dia adalah sementara. Terpidana akhirnya tetap diantara kita”.

¹³ Ibid.

¹⁴ : *the goal of introducing alternatives to prison is not only to address the problem of overcrowding in prisons. The wider use of alternatives reflects a fundamental change in the approach to crime, offenders and their place in society, changing the focus of penitentiary measures from punishment and isolation, to restorative justice and reintegration.* www.unodc.org/documents/.../3_Alternatives_Incarceration.pdf dalam Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta... Ibid.*

¹⁵ A. Mulder, *Strafrechtspolitik*, dalam *Delikt en Delinkwent*, Mei 1980, hal 314., dalam Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Op. Cit., hal 58. “*De strafrechtspolitik dient cook t.a.v de vrijheidsbeneming op hervorming bedacht te belijven. Hoe minder mensen van hun vrijheid beroofd, des te beter. Het negatief benaderen van de vrijheidsstraf kan evenwel ook als een boemarang werken De wrijheidsstraf heeft als assentieel kenmerk, dat zij tijdelijk is. Deveroordeelde bift in ons midden*”.

Kritik terhadap pidana penjara yang dianggap merugikan individu dan masyarakat dikemukakan pula oleh Muladi yang mengatakan¹⁶:

“masalah pidana, terdapat suatu masalah yang dewasa ini secara universal terus dicarikan pemecahannya. Masalah tersebut adalah adanya ketidakpuasan masyarakat terhadap pidana perampasan kemerdekaan, yang dalam pelbagai penelitian terbukti sangat merugikan baik terhadap individu yang dikenai pidana, maupun terhadap masyarakat”.

Berbagai kritik dilontarkan dan itu bertolak dari adanya beberapa aspek negatif dari pidana penjara. Diperlukan adanya alternatif dalam menanggulangi efek negatif dari penjara, salah satunya melalui kebijakan pidana penjara cicilan/angsuran dalam pelaksanaan baru dalam hukum pidana Indonesia. Apabila hal itu semua dibarengi dengan dukungan yang memadai untuk pelanggar/pelaku, hal itu membantu kebanyakan anggota masyarakat mengarah pada kehidupan tanpa kembali terjerumus ke pola perbuatan kriminal.

Alternatif implementasi sanksi pidana penjara angsuran sebagai wujud dari pelaksanaan pidana penjara diharapkan lebih baik daripada melalui proses isolasi, dan dalam jangka panjang menawarkan perlindungan masyarakat yang lebih baik termasuk terjaganya kepentingan dari narapidana beserta keluarganya. Hal ini tidak menutup kemungkinan bahwa narapidana bisa saja seorang pelajar atau orang yang menjadi satu-satunya tulang punggung di keluarga, dan juga seorang yang sakit parah dan lain sebagainya. Diharapkan dengan adanya alternatif pidana penjara angsuran maka seorang narapidana dapat melaksanakan tugasnya atau sekolahnya (jika narapidana seorang pelajar) dengan tetap melaksanakan pidana penjara pada waktu tertentu atau disebut sebagai pidana

¹⁶ Muladi, *Lembaga Pidana Bersyarat*, (Bandung: Alumni, 1985), hal. 5.

penjara angsuran/cicilan.

Melalui pertimbangan atau alasan-alasan demikian maka pidana penjara angsuran dapat dijatuhkan bagi terpidana. Hal ini juga menjadi penetralisir efek buruk dan penuhnya lapas di Indonesia, sehingga terwujud keseimbangan antara kepentingan perlindungan masyarakat dan kepentingan perlindungan individu.

Dalam proses menetralsir efek buruk demikian maka kebijakan pidana penjara angsuran/cicilan menjadi bahasan baru dalam sistem pelaksanaan pidana. Kebijakan ini berusaha untuk menetralkan kritik-kritik negatif pidana penjara yang selama ini diprimadonakan dalam pelaksanaannya. Seperti diketahui bahwa selama ini kebijakan pidana penjara angsuran/cicilan sama sekali belum di kenal di indonesia, sehingga perlu kajian komparasi untuk menguatkan argumen berikutnya dalam penelitian. Lembaga pemasyarakatan (penjara) dalam hal ini sedapat mungkin dijadikan tempat bagi terdakwa yang melakukan tindak pidana berat (*serious crime*) dan tindak pidana lainnya yang sangat membahayakan bagi masyarakat.

B. Permasalahan

Berdasarkan uraian pada latar belakang, perlu dirumuskan suatu permasalahan secara sistematis dalam bentuk pertanyaan, sehingga memberikan gambaran yang jelas dan memudahkan pemahaman akan masalah yang diteliti. Permasalahan tersebut sebagai berikut:

1. Apakah kebijakan legislasi tentang pidana penjara saat ini memberi tempat pada pidana penjara angsuran?
2. Bagaimana kebijakan formulasi pidana penjara angsuran di masa mendatang?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

a. Tujuan Penelitian

Perumusan tujuan penelitian merupakan pencerminan arah dan penjabaran strategi terhadap fenomena yang muncul dalam penelitian, agar penelitian tidak menyimpang dari tujuan semula. Tujuan penulisan hukum ini sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pidana penjara saat ini telah memberikan tempat bagi pelaksanaan pidana penjara secara angsuran atau tidak dan juga bentuk pelaksanaan pidana penjara angsuran tersebut.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pertimbangan/alasan yang melatarbelakangi perlunya pidana penjara angsuran untuk diterapkan dalam kebijakan formulasi dan sistem pelaksanaan pidana penjara di masa yang akan datang. Masalah yang terlebih dahulu ditinjau yaitu kebijakan legislatif selama ini dalam menetapkan bentuk-bentuk perumusan ancaman dan sistem pelaksanaan pidana penjara, kemudian akan dilakukan kajian komparasi dengan negara-negara yang menerapkan pidana penjara angsuran.

b. Manfaat Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang menjadi fokus kajian penelitian dan tujuan yang ingin dicapai, maka diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

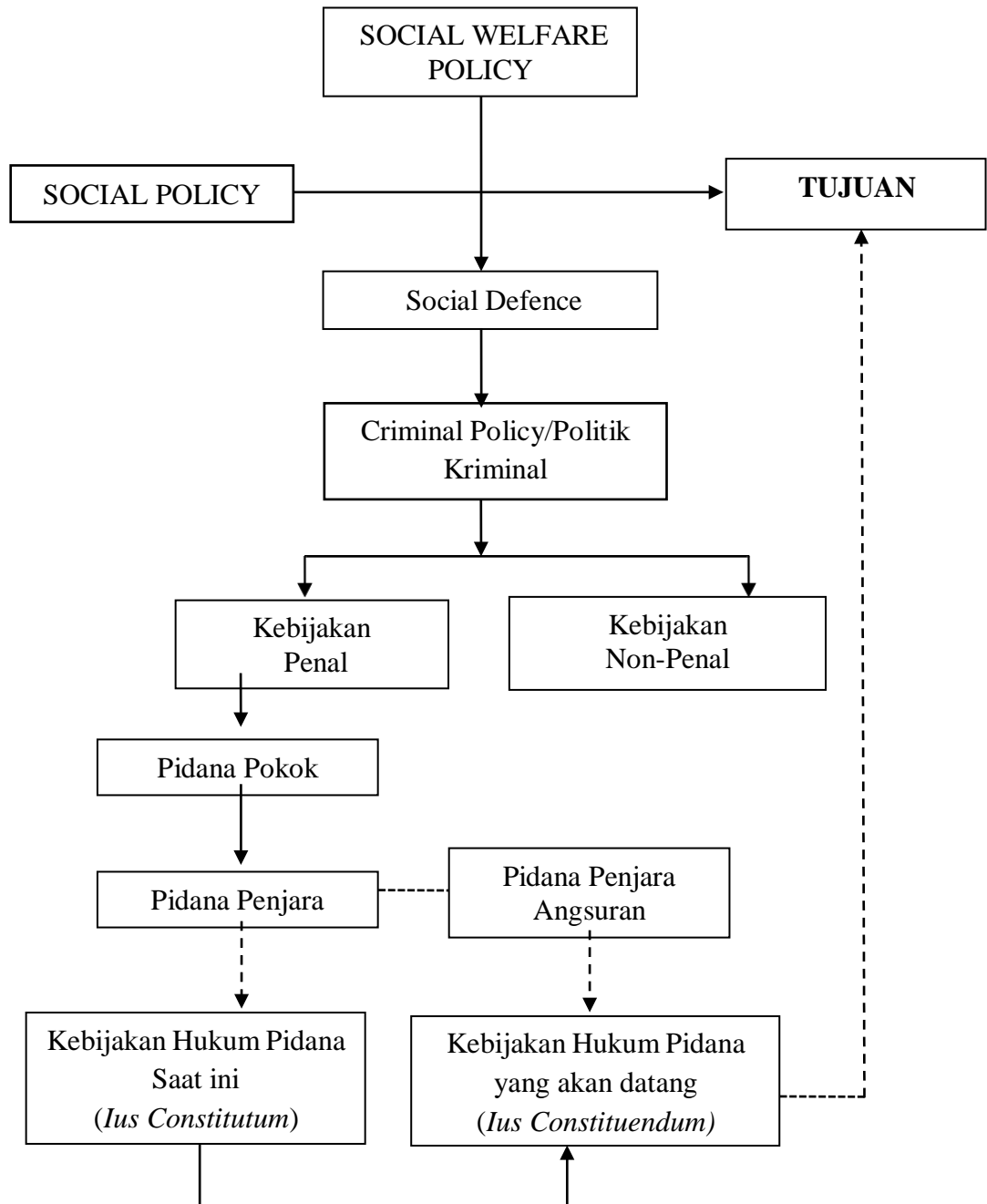
1. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan sebagai bahan pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan pengembangan Ilmu Hukum, khususnya tentang Sistem Peradilan Pidana yang berkaitan dengan Kebijakan Pidana Penjara Angsuran serta juga dapat menjadi bahan rujukan bagi penelitian selanjutnya.

2. Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran berupa konsep, metode atau teori dalam studi ilmu hukum pada masyarakat luas khususnya bagi praktisi hukum, pelajar dan mahasiswa, pemangku kebijakan pusat dan daerah mengenai bagaimana kebijakan formulasi pidana penjara angsuran/cicilan (*fragmentation of imprisonment*) yang bisa ditawarkan dalam pembaharuan hukum pidana nasional.

D. Kerangka Pemikiran



Konsepsi merupakan salah satu bagian terpenting dari teori, yang menghubungkan teori dan observasi, antara yang abstrak dengan kenyataan. Konsep diartikan sebagai kata yang menyatukan abstraksi yang digeneralisasikan dari hal-hal yang khusus, sehingga terhindar dari adanya perbedaan pengertian

atau penafsiran mendua (*dubius*) dari suatu istilah yang dipakai, yang disebut defenisi operasional.¹⁷

Pada hakikatnya suatu konsep atau kerangka konseptual merupakan suatu pedoman yang lebih konkrit. Kerangka konseptual menghubungkan antara konsep-konsep yang akan diteliti dengan gambaran yang jelas.¹⁸ Kerangka konseptual bertujuan untuk memudahkan orang lain untuk memahami kerangka dari penelitian yang dilakukan dan memberikan pedoman supaya tidak keluar dari konsep asal.

Menjawab permasalahan dalam penelitian ini harus didefinisikan beberapa konsep dari penelitian dengan judul kebijakan formulasi pidana penjara angsuran/cicilan (*fragmentation of imprisonment*) dalam pembaharuan hukum pidana nasional. Menurut Barda Nawawi Arief, dilihat dari sudut dogmatis normatif, permasalahan pokok dari hukum pidana adalah¹⁹ :

1. Perbuatan apa yang sepatutnya dipidana, atau biasa disingkat dengan masalah “tindak pidana”.
2. Syarat apa yang seharusnya dipenuhi untuk menyalahkan /mempertanggungjawabkan seseorang yang melakukan perbuatan itu, atau biasa disingkat dengan masalah “kesalahan”.
3. Sanksi (pidana) apa yang sepatutnya dikenakan kepada orang yang disangka melakukan perbuatan pidana, atau biasa disebut dengan masalah “pidana”.

¹⁷ Samadi Suryabrata, *Metodelogi Penelitian*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1998), hal 3.

¹⁸ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004), hal 47-48.

¹⁹ Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998), hal 111.

Selanjutnya dipandang dari sudut operasionalisasi/fungsionalisasi, dalam arti bagaimana perwujudan dan bekerjanya, hukum pidana dapat dibedakan dalam tiga fase/tahap, yaitu²⁰:

1. Tahap Formulasi, yaitu tahap penetapan hukum pidana mengenai macam perbuatan yang dapat dipidana dan jenis sanksi yang dapat dikenakan. Kekuasaan yang berwenang dalam melaksanakan tahap ini adalah kekuasaan Legislatif/Formulatif.
2. Tahap Aplikasi, yaitu tahap menerapkan hukum pidana, atau penjatuhan pidana kepada seseorang atau korporasi oleh hakim atas perbuatan yang dilakukan oleh orang tersebut. Yang berwenang dalam tahap ini adalah Kekuasaan Aplikatif/Yudikatif.
3. Tahap Eksekusi, yaitu tahap pelaksanaan pidana oleh aparat eksekusi pidana atas orang atau korporasi yang telah dijatuhi pidana tersebut. Kewenangan dalam hal ini ada pada Kekuasaan Eksekutif/Administratif.

Dari ketiga tahap tersebut di atas, maka tahap formulasi atau tahap penetapan hukum pidana dalam perundang-undangan merupakan tahap yang paling strategis, karena dalam tahap inilah dirumuskan garis-garis kebijakan legislasi yang sekaligus merupakan landasan legalitas bagi tahap-tahap berikutnya, yaitu tahap penerapan pidana oleh badan peradilan dan tahap pelaksanaan pidana oleh aparat pelaksana pidana.²¹ Dari segi pengalokasian kewenangan atau kebijakan, maka kebijakan formulasilah yang memiliki posisi paling strategis dalam pembaharuan hukum pidana di Indonesia. Dilihat dari sudut pendekatan kebijakan, Barda Nawawi Arief menyatakan bahwa, pembaharuan hukum pidana memiliki makna :

- a. Sebagai bagian dari kebijakan sosial, pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya merupakan bagian dari upaya untuk mengatasi masalah-

²⁰ *Ibid*, hal 99

²¹ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, *Op.Cit.*, hal 3.

masalah sosial, dalam rangka mencapai/menunjang tujuan nasional (kesejahteraan masyarakat dan sebagainya);

- b. Sebagai bagian dari kebijakan kriminal, pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya merupakan bagian dari upaya perlindungan masyarakat (khususnya upaya penanggulangan kejahatan);
- c. Sebagai bagian dari kebijakan penegakan hukum, pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya merupakan bagian dari upaya memperbaharui substansi hukum (*legal substance*) dalam rangka lebih mengefektifkan penegakan hukum.²²

Beranjak dari tujuan pembaharuan hukum, penulis tertarik untuk membahas lebih jauh mengenai alternatif pidana angsuran sebagai alternatif baru dalam pelaksanaan pidana penjara dalam rangka mengurangi *overcapacity* dari penjara. Salah satu negara yang menganut pidana angsuran ini adalah KUHP Perancis telah mengatur “*Alternative to Imprisonment*” berupa *Fragmentation of Imprisonment*” dalam Pasal 132-27. Lantas bagaimanakah dengan KUHP Indonesia yang berlaku saat ini? Sebelum menjawab pertanyaan tersebut adalah bijak apabila ditelaah lebih dahulu ide dasar dari adanya kebijakan memperingan pelaksanaan pidana penjara berupa pelaksanaannya yang dicicil/diangsur. Pada dasarnya dapat dinyatakan bahwa alternatif pidana penjara mengandung ide dasar yakni:

1. Ide pidana penjara sebagai obat terakhir (*last resort*);
2. Ide/prinsip penghematan (*the principle of parsimony*) dan prinsip menahan diri (*principle of restraint*) dalam menggunakan pidana penjara.
3. Ide mengurangi akibat negatif dari pidana penjara;
4. Ide pidana penjara sebaiknya jangan dikenakan kepada pelanggar-pelanggar ringan (*petty offenders*);

²² Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, (Jakarta: Kencana, 2008), hal 26.

5. Ide mengurangi “*overcrowding*” yang diakibatkan “penjara” sebagai sanksi primadona.

Melihat ide dasar yang melatar-belakangi hadirnya kebijakan alternatif pidana penjara, maka sudah seyogyanya ke depan ditelaah lebih jauh bentuk-bentuknya. Selanjutnya patut diketahui, dalam konteks sistem pemidanaan Indonesia yang masih menginduk pada KUHP, kebijakan Pelaksanaan Pidana Penjara yang diangsur/*Fragmentation of Imprisonment* tidak dikenal dalam hukum positif. Penegakan hukum tidak hanya diartikan sebagai penerapan hukum positif, tetapi juga penciptaan hukum positif.

Penciptaan hukum positif yang merupakan arti dari penegakan hukum sebagaimana yang dikonsepsikan oleh Nyoman Serikat Putra Jaya tersebut, menunjukkan bahwa suatu pembaharuan hukum berpijak pada *ius constitutum* menuju *ius constituendum*. Hal ini berarti juga bahwa kebijakan hukum pidana atau *penal policy* merupakan bagian dari kebijakan penegakan hukum pidana. Dalam melakukan pembaharuan tersebut, tentu harus dilihat masalah pokok hukum pidana yaitu “tindak pidana” (*strafbaarfeit/criminalact/actus reus*), “kesalahan” (*schuld/guilt/mens rea*), dan “pidana” (*straf/punishment/poena*)²³. Maka dari itu, penulis berkeinginan untuk membahas lebih dalam mengenai *fragmentation of imprisonment* sebagai fleksibilitas dari pidana penjara sebagai kajian perbandingan dengan negara-negara yang menganutnya.

²³ Nyoman Serikat Putra Jaya, *Beberapa Pemikiran ke Arah Pengembangan Hukum Pidana*, (Bandung, Citra Aditya Bakti, 2008) hal 52.

E. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian hukum ini terdiri dari:

1. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan karena dimensi penelitian ini tidak sebatas pada *ius consitutum* (hukum yang sedang berlaku) melainkan juga *ius constituendum* (hukum yang dicita-citakan).

Terdapat tiga pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yakni:

- a. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang ditangani²⁴. Isu hukum yang ditangani dalam penelitian ini adalah kebijakan formulasi alternatif pidana penjara di Indonesia.
- b. Pendekatan konseptual (*conseptual approach*) adalah pendekatan penelitian yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum²⁵, pandangan-pandangan atau doktrin-doktrin yang dimaksud adalah konsep formulasi produk legislatif terhadap pelaksanaan pidana penjara angsuran.
- c. Pendekatan perbandingan (*comparative approach*) adalah pendekatan penelitian melalui perbandingan hukum yang dilakukan dengan dengan membandingkan undang-undang satu negara dengan undang-

²⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2010), hal 93.

²⁵ *Ibid*, hal 95.

undang negara lain mengenai perkara yang sama.²⁶ Pendekatan perbandingan dibutuhkan karena rumusan masalah ini mengkaji pembaharuan kebijakan hukum pidana karena dimensi penelitian ini juga mengkaji *isu constituendum* (hukum yang dicita-citakan). Kebijakan hukum pidana sendiri bukanlah semata-mata pekerjaan teknik perundang-undangan yang dapat dilakukan secara yuridis normatif dan sistematis-dogmatik, melainkan juga memerlukan pendekatan komparatif sebagai pendekatan yang bersifat faktual.²⁷ Pendekatan yuridis komparatif melalui perbandingan dengan KUHP asing antara lain KUHP Portugal, KUHP Albania, KUHP Perancis, KUHP Australia Barat, KUHP Irlandia (*Iceland*), KUHP Maryland, KUHP Estonia, dan lain sebagainya.

Sasaran utama dalam penelitian ini pada masalah kebijakan formulasi yaitu mengenai perundang-undangan dalam menetapkan dan merumuskan pengaturan pidana penjara angsuran, maka pendekatannya terutama ditempuh lewat pendekatan yuridis normatif yaitu dengan mengkaji atau menganalisis data sekunder yang berupa bahan - bahan hukum sekunder dengan memahami hukum sebagai perangkat peraturan atau norma positif di dalam perundang - undangan yang berlaku, jadi penelitian ini dipahami sebagai penelitian kepustakaan, yaitu penelitian terhadap bahan sekunder.²⁸ Bahan sekunder yang penulis pakai dalam penelitian ini terdiri dari berbagai literatur maupun jurnal yang membahas kebijakan hukum pidana terutama pidana angsuran dan pelaksanaan pidana

²⁶ Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, *Penelitian Hukum (Legal Research)*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), halaman 134.

²⁷ Barda Nawawi Arief, *Op.Cit.*, (Jakarta: Kencana, 2011), halaman 24.

²⁸ Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif suatu tinjauan singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo, 1985), hal 15.

penjara. Selain itu juga dipergunakan kamus-kamus seperti kamus hukum, kamus bahasa asing, dan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI).

2. Spesifikasi Penelitian

Hasil penelitian ini bersifat *deskriptif analitis* dan *preskriptif*. Deskriptif analitis yaitu suatu penelitian yang dilakukan secara deskriptif, terbatas pada usaha mengungkapkan suatu masalah dan keadaan sebagaimana adanya, sehingga hanya bersifat mengungkap atau memaparkan suatu peristiwa maupun fakta yang ada secara rinci, sistematis, dan menyeluruh sedangkan preskriptif merupakan pemecahan atas isu hukum yang diajukan dan secara etimologi berarti apa yang seharusnya²⁹. Penelitian ini diorientasikan untuk mencari pemecahan atas isu hukum yang diajukan peneliti yakni ide pidana penjara angsuran dan keterkaitan antara penerapan dan pelaksanaan pidana penjara saat ini sebagai suatu konsep hukum baru berupa pidana penjara angsuran dalam pembaharuan hukum pidana nasional.

3. Jenis Data

Penelitian *juridis normatif* adalah penelitian kepustakaan (*Librarian Research*), yaitu penelitian terhadap data sekunder, sehingga penelitian ini lebih menitikberatkan pada data sekunder. Sedangkan data primer dalam penelitian ini hanya sebagai data penunjang.³⁰ Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi:³¹

- a. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat seperti sumber - sumber hukum nasional yang berkaitan dengan pengaturan formulasi

²⁹ Titon Slamet Kurnia dkk, *Pendidikan Hukum, Ilmu Hukum dan Penelitian Hukum Di Indonesia: Sebuah Reorientasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013), hal 129.

³⁰ Rony Hanitiyo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Juri Metri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994), hal 5.

³¹ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Op.Cit., hal 30-32.

pidana penjara angsuran dan beberapa peraturan perundang-undangan (KUHP Luar Negeri) yang terkait dengan melakukan kajian komparatif;

- a. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer seperti seperti buku-buku, artikel majalah dan koran, artikel internet maupun makalah-makalah yang berhubungan dengan kebijakan formulasi pidana penjara angsuran dalam pembaharuan hukum pidana nasional.

4. Metode Pengumpulan Data

Setiap penelitian ilmiah berusaha mencari data untuk memecahkan masalah yang dihadapinya. Data harus diperoleh dari sumber data yang tepat, karena ketidaktepatan sumber data mengakibatkan data yang terkumpul tidak relevan dengan masalah yang diteliti, sehingga dapat menimbulkan kekeliruan dalam penyusunan interpretasi dan kesimpulan. Dengan demikian kegiatan utama yang dilakukan dalam melaksanakan penelitian ini, yaitu studi kepustakaan (*library research*) dan studi dokumen. Metode dokumentasi adalah segala macam bentuk sumber informasi yang berhubungan dengan dokumen, baik dalam bentuk sebuah laporan, surat-surat resmi maupun buku-buku harian dan semacamnya, baik yang diterbitkan maupun yang tidak diterbitkan.

5. Metode Analisis Data

Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisis kualitatif yakni analisis yang menekankan pada proses penyimpulan deduktif dan induktif serta pada dinamika hubungan antar fenomena yang diamati dengan menggunakan logika ilmiah³². Penelitian hukum ini menggunakan

³² M. Syamsyudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, (Jakarta: Rajawali Press, 2007) hal 133.

silogisme deduksi dengan metode interpretasi (penafsiran) sistematis. Metode interpretasi sistematis yaitu menafsirkan peraturan perundang-undangan dengan menghubungkannya terhadap peraturan hukum lain atau dengan keseluruhan sistem hukum.³³ Penelitian hukum ini tidak hanya melihat hubungan antar peraturan perundang-undangan secara teknis saja, melainkan juga asas atau ide yang melandasinya. Landasan pemikiran interpretasi sistematis adalah undang-undang yang merupakan suatu kesatuan dan tidak satu pun ketentuan di dalam undang-undang yang dapat berdiri sendiri.

J. Sistematika Penulisan

Secara garis besar, gambaran umum mengenai penelitian ini akan disusun dalam 4 (empat) bab berdasarkan sistematika sebagai berikut: Setelah Bab I tentang Pendahuluan ini, selanjutnya dlm Bab II diuraikan tentang tinjauan pustaka.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini akan diuraikan mengenai pengertian dan ruang lingkup pembaharuan hukum pidana nasional, sistem pemidanaan indonesia, kebijakan hukum pidana (*penal policy*), hukum pelaksanaan pidana (hukum penitensier).

BAB III PEMBAHASAN DAN HASIL PENELITIAN

Pada bab ini akan diuraikan data-data yang telah diperoleh dari berbagai sumber dan referensi baik berupa tulisan maupun non tulisan yang berkaitan dengan rumusan permasalahan yang akan diteliti, yaitu kebijakan legislasi

³³ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum (Sebuah Pengantar)*, (Yogyakarta: Liberty, 2007), hal 57.

dan pelaksanaan pidana penjara saat ini memberi tempat pada pidana penjara angsuran atau tidak dan masalah kebijakan formulasi pidana penjara angsuran di masa mendatang kemudian data tersebut dianalisis untuk menjawab permasalahan yang muncul dalam penelitian.

BAB IV PENUTUP

Pada bab ini menyajikan kesimpulan dan saran. Kesimpulan berisi pernyataan singkat dan tepat yang dijabarkan dari penelitian dan pembahasan. Selain itu juga memberikan saran berkaitan dengan pembahasan yang merupakan kristalisasi dari semua yang telah terurai pada bab-bab sebelumnya, berdasarkan pengalaman dan pertimbangan penulis yang ditujukan pada peneliti yang ingin melanjutkan atau mengembangkan penelitian ini.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian dan Ruang Lingkup Pembaharuan Hukum Pidana Nasional

Pembaharuan hukum di Indonesia dimulai sejak proklamasi kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 dengan ditetapkannya Undang-undang Dasar 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945. Menyadari bahwa pembaharuan hukum tidak dapat dilaksanakan secara mendadak, untuk menghindari kekosongan hukum dibuatlah Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 yang menyatakan bahwa:

“segala badan negara dan peraturan yang ada masih berlaku selama belum diadakan yang baru menurut undang-undang dasar ini”

Pengaturan ini memiliki 2 (dua) implikasi yaitu bahwa selama belum dibentuk yang baru, maka segala badan negara dan peraturan yang ada (zaman penjajahan) masih dinyatakan berlaku; dan amanah untuk melakukan pembaharuan. Seperti diketahui, setelah lebih dari 70 tahun merdeka, Indonesia masih menggunakan beberapa produk peraturan perundang-undangan warisan penjajahan Belanda, salah satunya *Wetboek van Strafrechts* (KUHP). Dengan demikian maka bangsa Indonesia masih memiliki tugas untuk melakukan pembaharuan hukum pidana nasional yang lingkungannya meliputi pembaharuan hukum pidana material, hukum pidana formal dan hukum pelaksanaan pidana.³⁴

Salah satu tujuan utama dari usaha pembaruan hukum pidana adalah menciptakan suatu kodifikasi hukum pidana nasional untuk menggantikan

³⁴ Lingkup pembaharuan hukum pidana nasional ini dinyatakan dalam Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional yang diadakan di Semarang tanggal 28-30 Agustus 1980. Dapat dilihat dalam tulisan Nyoman Serikat Putra Jaya, *Relevansi Hukum Pidana Adat dalam Pembaharuan Hukum Pidana Nasional*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005), hal 80.

kodifikasi hukum pidana yang merupakan warisan kolonial yaitu *Wetboek van Strafrecht voor Nedeerlands Indie 1915* yang merupakan turunan dari *Wetboek van Strafrecht (WvS) negeri Belanda tahun 1886*. Sebagai hukum yang bersifat publik, hukum pidana menemukan arti pentingnya dalam wacana hukum di Indonesia. Bagaimana tidak, di dalam hukum pidana itu terkandung aturan-aturan yang menentukan perbuatan-perbuatan yang tidak boleh dilakukan dengan disertai ancaman berupa pidana (nestapa) dan menentukan syarat-syarat pidana dapat dijatuhkan.³⁵

Sifat publik yang dimiliki hukum pidana menjadikan konsekuensi bahwa hukum pidana itu bersifat nasional. Dengan demikian, maka hukum pidana Indonesia diberlakukan ke seluruh wilayah negara Indonesia. Di samping itu, mengingat materi hukum pidana yang sarat dengan nilai-nilai kemanusiaan mengakibatkan hukum pidana seringkali digambarkan sebagai pedang yang bermata dua. Satu sisi hukum pidana bertujuan menegakkan nilai kemanusiaan, namun di sisi yang lain penegakan hukum pidana justru memberikan sanksi kenestapaan bagi manusia yang melanggarnya. Oleh karena itulah kemudian pembahasan mengenai materi hukum pidana dilakukan dengan ekstra hati-hati, yaitu dengan memperhatikan konteks masyarakat di mana hukum pidana itu diberlakukan dan tetap menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan yang beradab.

Pembaharuan hukum pidana di Indonesia, terlebih dahulu haruslah diketahui permasalahan pokok dalam hukum pidana. Dalam salah satu laporan Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional tahun 1980 dinyatakan:³⁶

³⁵ Moeljatno, *Asas-asas Hukum Pidana*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1993), hal 1.

³⁶ Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, (Bandung: Alumni, 1981), hal 70-71.

1. Sesuai dengan politik hukum pidana maka tujuan pidana harus diarahkan kepada perlindungan masyarakat dari kejahatan serta keseimbangan dan keselarasan hidup dalam masyarakat dengan memperhatikan kepentingan-kepentingan masyarakat atau negara, korban dan pelaku.
2. Atas dasar tujuan tersebut maka pidana harus mengandung unsur-unsur yang bersifat :
 - b. Kemanusiaan; dalam arti bahwa pidana tersebut menjunjung tinggi harkat dan martabat seseorang
 - c. Edukatif; dalam arti bahwa pidana itu mampu membuat orang sadar sepenuhnya atas perbuatan yang dilakukan dan menyebabkan ia mempunyai sikap jiwa yang positif dan konstruktif bagi usaha penanggulangan kejahatan;
 - d. Keadilan; dalam arti bahwa pidana tersebut dirasakan adil baik oleh terdakwa maupun oleh korban ataupun oleh masyarakat.

Menurut **Sudarto**, sedikitnya ada 3 (tiga) alasan perlunya memperbarui KUHP yaitu alasan sosiologis, politis dan praktis (kebutuhan dalam praktik).³⁷ Alasan politis dilandasi oleh pemikiran bahwa suatu negara merdeka harus mempunyai hukum sendiri yang bersifat nasional, demi kebanggaan nasional, dengan demikian usaha untuk menasionalkan semua perundang-undangan warisan kolonial harus didasarkan kepada Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum. Alasan kedua adalah alasan yang bersifat sosiologis dimana hukum (KUHP) harus merupakan pencerminan nilai-nilai kebudayaan dari suatu bangsa sehingga isi dari hukum tersebut harus bergantung pada pandangan kolektif yang ada dalam masyarakat. Alasan praktis lebih didasari pemikiran bahwa biasanya negara-negara bekas jajahan mewarisi hukum negara yang menjajahnya dengan bahasa aslinya, sehingga pada saat merdeka ada keinginan dari generasi yang tidak mengalami penjajahan tersebut untuk menggunakan bahasanya sendiri sebagai bahasa kesatuan.

³⁷ Sudarto, Hukum dan Hukum Pidana, (Bandung: Alumni, 1977), Hal 70-72.

Selain 3 (tiga) alasan yang disebut di atas, **Muladi** mengemukakan satu lagi alasan perlunya pembaharuan hukum pidana yaitu ‘alasan adaptif’. Alasan tersebut dikemukakan karena dalam kenyataannya memang hukum pidana warisan kolonial memang dirasa sudah tidak mampu mengantisipasi perkembangan-perkembangan yang baru khususnya perkembangan dalam dunia internasional yang diyakini dan diakui oleh masyarakat bangsa-bangsa.³⁸ Untuk lebih jelasnya mengenai alasan adaptif **Muladi** mengemukakan sebagai berikut:

KUHP Nasional di masa-masa mendatang harus dapat menyesuaikan diri dengan perkembangan-perkembangan baru, khususnya perkembangan internasional yang telah disepakati oleh masyarakat beradab. Khusus sepanjang berkaitan dengan alasan sosiologis, hal ini dapat mencakup baik hal-hal yang bersifat ideologis yang bersumber pada falsafah bangsa Pancasila, maupun hal-hal yang berkaitan dengan kondisi manusia, alam dan tradisi Indonesia, sepanjang hal-hal tersebut tetap dalam kerangka bagian budaya bangsa (*sub culture*) dan bukan merupakan budaya tandingan (*counter culture*). Perkembangan Internasional ini pada hakikatnya mencakup perkembangan dalam berbagai aspek ilmu pengetahuan modern tentang kejahatan (*modern criminal science*) baik dalam kebijakan pidana (*penal policy*), kriminologi maupun dalam bidang hukum pidana.

Dalam rangka pembaharuan hukum pidana, diharapkan adanya sistem pemidanaan yang bersifat nasional. Sistem pemidanaan tersebut dapat berupa pola pemidanaan nasional pada tahap legislatif (formulatif) dan pedoman pemidanaan nasional pada tahap yudikatif (aplikatif). Pola pemidanaan adalah acuan, pegangan untuk membuat atau menyusun perundang-undangan yang mengandung sistem sanksi pidana, sedangkan pedoman pemidanaan merupakan pedoman bagi hakim untuk menjatuhkan atau menerapkan pemidanaan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa pola pemidanaan merupakan pedoman pembuatan/penyusunan

³⁸ Muladi, *Proyeksi Hukum Pidana Materiel Indonesia di Masa Datang, (Pidato Pengukuhan)*, (Semarang: FH UNDIP, 1990), hal 3.

pidana untuk pembuat undang-undang (pedoman legislatif/formulatif). Sedangkan pedoman pemidanaan lebih merupakan pedoman penjatuhan/penerapan pidana untuk hakim (pedoman yudikatif/aplikatif).

Sebagaimana dipahami, dalam melakukan pembaharuan hukum pidana, konsep rancangan KUHP disusun dengan bertolak pada tiga materi masalah pokok dari hukum pidana yaitu:

- a) Perbuatan apa yang sepatutnya dipidana;
- b) Syarat apa yang seharusnya dipenuhi untuk mempersalahkan/mempertanggungjawabkan seseorang yang melakukan perbuatan itu; dan
- c) Sanksi (pidana) apa yang sepatutnya dikenakan terhadap orang itu.

Ketiga materi/masalah pokok itu biasa disebut secara singkat dengan istilah: masalah tindak pidana, masalah kesalahan dan masalah pidana. Menurut **Barda Nawawi Arief**, makna dan hakikat pembaharuan hukum pidana adalah sebagai berikut:

1. Dilihat dari sudut pendekatan kebijakan:
 - a. Sebagai bagian dari kebijakan sosial, pembaharuan hukum pidana pada hakekatnya merupakan bagian dari upaya untuk mengatasi masalah-masalah sosial (termasuk masalah kemanusiaan) dalam rangka mencapai/ menjunjung tujuan nasional;
 - b. Sebagai bagian dari kebijakan kriminal, pembaharuan hukum pidana pada hakekatnya merupakan bagian dari upaya perlindungan masyarakat (khususnya upaya penanggulangan kejahatan);
 - c. Sebagai bagian dari kebijakan penegakan hukum, pembaharuan hukum pidana pada hakekatnya merupakan bagian dari upaya memperbaharui substansi hukum (*legal substance*) dalam rangka lebih mengefektifkan penegakan hukum.

2. Dilihat dari sudut pendekatan nilai:

Pembaharuan hukum pidana pada hakekatnya merupakan upaya melakukan peninjauan dan penilaian kembali (“reorientasi dan re-evaluasi”) nilai-nilai sosiopolitik, sosiofilosofis, dan sosiokultural yang

melandasi dan memberi isi terhadap muatan normatif dan substantif hukum pidana yang dicita-citakan. Bukanlah pembaharuan hukum pidana, apabila orientasi nilai dari hukum pidana yang dicita-citakan (misalnya KUHP baru) sama saja orientasi nilai dari hukum pidana lama warisan penjajah (KUHP lama).³⁹

Dalam rangka pembaharuan hukum pidana khususnya mengenai sistem pemidanaan atau sistem kewenangan menjatuhkan pidana maka perlu dipertimbangkan benar-benar isi dari hukum yang hidup dalam masyarakat Indonesia, perkembangan teoritis dan praktis yang ada saat ini serta berbagai rekomendasi instrumen internasional yang berkembang dalam masyarakat Internasional baik itu pengaturan mengenai jenis-jenis pidananya (*strafsoort*), berat ringannya pidana (*strafmaat*) dan cara bagaimana pidana tersebut akan dilaksanakan (*strafmodus*).

B. Pidana Penjara Angsuran dan Pidana Penjara di Indonesia

Negara dalam menjatuhkan pidana haruslah menjamin kemerdekaan individu dan menjaga supaya pribadi manusia tetap dihormati. Oleh karena itu pemidanaan harus mempunyai tujuan dan fungsi yang dapat menjaga keseimbangan individu dengan kepentingan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan bersama.

Dalam perkembangannya, pidana penjara di dunia telah mengembangkan alternatif-alternatif baru melalui kebijakan legislatif khususnya dalam hal pelaksanaan pidana penjara. Salah satu alternatif baru yaitu “*fragmentation of imprisonment* (pidana penjara angsuran⁴⁰)” sebagai sistem pelaksanaan pidana

³⁹ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana (Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru)*, (Jakarta: PT. Kencana Prenada Media Group, 2008), hal 26.

⁴⁰ angsur /ang-sur/ = menyerahkan sedikit demi sedikit, tidak sekaligus; Kamus Besar Bahasa Indonesia, <http://kbbi.web.id>

penjara. Salah satu negara yang menerapkan angsuran pidana penjara dapat dilihat dalam Pasal 45 KUHP Portugal yang mengatur mengenai *free days imprisonment* sebagai perwujudan ide “pidana penjara sebagai pidana terakhir”. Pasal ini menyebutkan apabila pidana penjara yang diberikan tidak melebihi 3 (tiga) bulan, yang tidak dapat digantikan oleh pidana denda ataupun pidana *non-custodial* lainnya, dapat diganti dengan pidana penjara yang dijalani untuk waktu tertentu (dijalani terpidana pada saat akhir minggu atau hari libur) sepanjang dipandang cocok dan baik demi tujuan pemidanaan⁴¹. Selain *free days imprisonment*, dalam Pasal 46 juga diatur semi-detention sepanjang disetujui oleh terpidana. Pidana semi detention adalah perampasan kemerdekaan yang mengizinkan pelaku untuk menjalani kehidupan normalnya, termasuk menjalankan pekerjaan, profesi dan studinya dengan pembatasan-pembatasan yang ketat.⁴² Dari pengaturan kedua pasal ini, terlihat bahwa adanya pembatasan pidana penjara dengan sistem angsuran, dimana pidana penjara dapat dilaksanakan pada akhir minggu atau hari libur.

Untuk pidana penjara yang tidak melebihi 1 (satu) tahun, dalam Pasal 58 KUHP Portugal disebutkan bahwa atas persetujuan terpidana pengadilan dapat memutuskan agar terpidana menjalani pidana kerja sosial untuk masyarakat tanpa

⁴¹Art. 45 KUHP Portugal : “*Free days imprisonment*

1- *Imprisonment penalty for a period not exceeding 3 months, which must not be substituted for a fine or other non-custodial penalty, shall be fulfilled on free days whenever the tribunal concludes that, in the referred case, this form of fulfilment is proper and sufficient for punishment goals.*

2- *The imprisonment on free days consists in deprivation of liberty during correspondent periods of weekends, which should not exceed 18 periods.*

3- *Each period has the minimum duration of 36 hours and the maximum of 48 hours, equalizing 5 days of continuous imprisonment.*

4- *The holidays previous to, or immediately following a weekend may be used to execute the imprisonment on free days, regardless of the maximum duration established for each period.”*

⁴² Art. 46 KUHP Portugal 2- *The regime of semi-detention consists in a deprivation of liberty that allows the convict to proceed his normal professional activity, his professional formation or his studies, with permission to stay out strictly limited to the fulfilment of his duties.*

mendapatkan upah. Pidana kerja sosial untuk masyarakat ini ditentukan jangka waktu minimal 36 jam dan maksimal 380 jam yang dapat dilakukan baik pada hari kerja maupun hari libur.

Jika *semi-detention* di Portugal hanya untuk penjatuhan pidana penjara selama 3 bulan masa penjara, maka berbeda dengan masa pelaksanaan angsuran yang diterapkan di Prancis. Dalam *Article 132-27* KUHP Prancis disebutkan:

“Where compelling medical, family, professional or social reasons are established, the court may decide that a custodial sentence of a year or less imposed for a misdemeanour is served in instalments over a period not exceeding three years. None of those instalments may be shorter than two days.”

(“Apabila ada pertimbangan medis, keluarga, profesional atau alasan-alasan sosial yang mendesak, pengadilan dapat memutuskan bahwa pidana penjara kustodial satu tahun atau kurang untuk pelanggaran dilaksanakan secara angsuran dalam jangka waktu tidak lebih dari 3 tahun. Angsuran itu tidak boleh lebih pendek dari dua hari.”)

Pelaksanaan pidana penjara angsuran (*fragmentation of imprisonment*) merupakan bagian dari “*alternative to imprisonment*” untuk meringankan pelaksanaan pidana penjara. Alternatif demikian meliputi pula:

1. *Semi-liberte/ semi-detention* (hanya malam hari masuk penjara) untuk pidana penjara pendek (3 atau 6 bulan).
2. *Weekend detention* (hanya malam minggu masuk penjara).
3. *Goodtime allowance* (pengurangan masa pidana penjara karena melakukan pekerjaan dengan baik).
4. *Parole (conditional release)*/pelepasan bersyarat.⁴³

Pasal 10 KUHP Indonesia menempatkan pidana penjara di dalam kelompok pidana pokok sebagai urutan kedua, sesudah pidana mati. Pasal 12 ayat

⁴³ Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2013), hal 292.

(1) KUHP menyebutkan bahwa pidana penjara adalah seumur hidup atau waktu tertentu. Mulai Pasal 104 sampai Pasal 488 untuk kejahatan (buku II), perumusannya pidananya adalah pidana penjara tunggal, pidana penjara dengan alternatif denda, pidana kurungan tunggal, pidana kurungan dengan alternatif denda, dan pidana denda yang diancamkan secara tunggal.

Dalam Buku II dan Buku III⁴⁴ terlihat bahwa bobot jenis pidana penjara diutamakan untuk menghukum pelaku tindak pidana kejahatan. Jumlah 465 Pasal, yang dimulai dari Pasal 104 sampai Pasal 569 menunjukkan bahwa terdapat 296 Pasal ancaman pidana penjara tunggal, 6 Pasal kurungan tunggal (pelanggaran), 2 Pasal denda tunggal (untuk kejahatan), 40 Pasal pidana denda tunggal (pelanggaran), 133 Pasal alternatif pidana penjara atau denda, dan 34 alternatif pidana kurungan atau denda. Dari keseluruhan jumlah tersebut dapat dilihat bahwa pidana penjara, termasuk pidana penjara yang dialternatifkan dengan pidana denda, masih dominan, yakni berjumlah 296 pidana penjara tunggal dan 133 alternatif pidana penjara atau denda.

Jika diperbandingkan dengan jumlah yang ditentukan dalam Buku II dan Buku III mengenai bobot jenis pidana penjara dan denda (juga kurungan) tampak secara signifikan bahwa pidana penjara diutamakan untuk menghukum pelaku tindak pidana kejahatan. Pidana penjara diberikan bukan saja karena apa yang ditimbulkan pelaku pada masa lalu, melainkan ada tujuan yang utama untuk masa depan sehingga pidana tersebut berfungsi untuk mencegah agar kejahatan diulangi

⁴⁴ Dapat dilihat dalam Kitab Undang Undang Hukum Pidana Indonesia.

dan menakut-nakuti anggota masyarakat. Perlu dipikirkan mengenai keseimbangan antara perlunya pidana penjara dengan biaya penghukuman⁴⁵.

Posisi pidana penjara sebagai sarana represif cenderung mengalami degradasi, karena mendapat banyak tantangan dan tekanan dari berbagai gerakan yang muncul akhir-akhir ini terutama di Eropa dan Amerika. Penjara yang dahulu dikenal handal dalam menangkal kejahatan, sekarang mulai pudar pamornya, justru karena akibat-akibat yang ditimbulkan, seperti mencetak penjahat-penjahat baru yang lebih berbahaya. Selain itu pidana penjara juga menunjukkan kelemahan-kelemahannya, yaitu menciptakan *dehumanisasi* maupun *desosialisasi*, yang dialami mantan narapidana.⁴⁶ Mengutip dari pendapat **Barda Nawawi Arief**⁴⁷, kritik terhadap pidana penjara terdiri dari kritik ekstrem dan kritik moderat:

1. Kritik Ekstrem

Kritik ekstrem menghendaki hapusnya sama sekali pidana penjara. Gerakan penghapusan pidana penjara (*prison abolition*) ini terlihat dengan adanya ICOPA (*International Conference On Prison Abolition*) yang diselenggarakan pertama kali pada bulan Mei 1983 di Toronto Kanada. Pada konferensi ke-3 tahun 1987 di Montreal, Kanada, istilah "*Prison abolition*"

⁴⁵ penghukuman berasal dari kata dasar "hukum" sehingga dapat diartikan sebagai "menetapkan hukum" atau "memutuskan tentang hukumnya" (*berechten*). Penghukuman dapat disempitkan artinya yakni penghukuman dalam perkara pidana, yang kerap kali sinonim dengan "pidana" atau "pemberian/penjatuhan pidana" oleh hakim. Penghukuman dalam arti demikian mempunyai makna dengan *sentence* atau *voorwaardelijk veroordeling*, misalnya dalam pengertian *sentence conditionally* atau *voorwaardelijk veroordeeld* yang sama artinya dengan "dihukum bersyarat" atau "dipidana bersyarat". Soedarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, (Bandung: Alumni, 1981), Hal 71.

⁴⁶ Muhari Agus Santoso, *Paradigma Baru Hukum Pidana* (Malang: Averroes Press, 2002), hal 15-16.

⁴⁷ Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, (Bandung: PT Citra Aditya, 2013), Hal 268-275

telah diubah menjadi "*penal abolition*". ICOPA ini sudah berlangsung 12 kali, dan pada tahun 2010 ini akan diselenggarakan konferensi ke-13 di Queen's University-Belfast, Northern Ireland.

Salah satu tokoh gerakan "*prison abolition*" ini ialah **Herman Bianchi** yang dikutip oleh **Barda Nawawi Arief**, 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*".⁴⁸ (Lembaga penjara dan pidana penjara harus dihapuskan untuk selama-lamanya dan secara menyeluruh. Tidak sedikitpun (bekas) yang patut diambil dari sisi yang gelap di dalam sejarah kemanusiaan ini).

Jauh sebelum gerakan ICOPA, pendapat untuk menghapuskan pidana penjara di Indonesia telah dikemukakan oleh **Hazairin** sejak tahun 1972 dalam tulisannya yang berjudul "Negara Tanpa Penjara". Menurut **Hazairin**, masyarakat tanpa penjara merupakan suatu ideal yang tinggi mutu filsafatnya dan keuntungannya, baik dilihat secara spiritual maupun secara materiil.⁴⁹

2. Kritik Moderat⁵⁰

Kritik moderat pada intinya masih mempertahankan pidana penjara, namun penggunaannya dibatasi. Pandangan moderat terhadap pidana penjara dapat dikelompokkan dalam tiga kritik, yaitu kritik dari sudut "*strafmodus*", kritik dari sudut "*strafmaat*" dan dari sudut "*strafmodus*".

⁴⁸ *Ibid.*, Herman Bianchi, *The Strategies of Abolition*, p. 5, dalam kumpulan "papers" dari "International Conference on Prison Abolition", 24-27 June 1985, Criminologisch Instituut Vrije Universiteit, Amsterdam.

⁴⁹ *Ibid.*, hal 11.

⁵⁰ *Loc.cit.*

- a. **Kritik dari sudut "strafmodus"** (dari sudut pelaksanaan pidana) :
- Kritik ini melihat dari sudut pelaksanaan pidana penjara; jadi dari sudut sistem pembinaan/"*treatment*" dan kelembagaan/institusinya. Kritik dari sudut ini sudah cukup lama. Tokoh yang terkenal adalah John Howard (1726 – 1790) yang dikenal sebagai *the founding father of prison reform*.
 - Kritik dari sudut strafmodus inilah yang memunculkan adanya *SMR (Standard Minimum Rules) for the Treatment of Prisoners*, hasil Kongres PBB*) ke-1/1955 yang kemudian disetujui oleh Ecosoc pada tgl. 31 Juli 1957 (Resolusi PBB Nomor 663 C.XXIV).
- b. **Kritik dari sudut "strafmaat"**⁵¹
- Kritik dari sudut "strafmaat" melihat dari sudut lamanya pidana penjara, khususnya ingin membatasi atau mengurangi penggunaan pidana penjara pendek.
 - Terlihat dengan adanya rekomendasi Kongres PBB ke-2 th. 1960 di London yang antara lain menyatakan :
 - penggunaan pidana penjara pendek secara luas tidak dikehendaki;
 - penghapusan menyeluruh pidana penjara pendek tidaklah mungkin;
 - pengurangan berangsur-angsur dengan meningkatkan bentuk-bentuk pengganti/alternative

*) Yang dimaksud Kongres PBB dalam paper ini adalah "UN Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders" (yang sejak Kongres ke-11/2005 berubah menjadi "Prevention of Crime and Criminal Justice").

⁵¹ Loc. Cit.

- dalam hal pidana penjara pendek tidak dapat dihindari, pelaksanaannya harus terpisah/tersendiri dan pembinaannya harus konstruktif, pribadi dan dalam lembaga terbuka (open institution).

Resolusi ini jelas berkaitan erat dengan tujuan untuk menunjang pelaksanaan SMR for the *Treatment of Prisoners*. Untuk dapat menampung, mengawasi dan membina para narapidana, maka jumlah narapidana tidak boleh melampaui kapasitas lembaga yang pada umumnya disebabkan oleh besarnya jumlah narapidana yang dijatuhi pidana pendek.

c. Kritik dari sudut "*strafsoort*"⁵²

Kritik dari sudut "*strafsoort*" ditujukan terhadap penggunaan atau penjatuhan pidana penjara dilihat sebagai "jenis pidana", yaitu adanya kecenderungan untuk mengurangi atau membatasi penjatuhan pidana penjara secara limitatif dan selektif.

Kecenderungan menggunakan kebijakan "selektif dan limitatif" ini terlihat dari :

- *The First Offenders Act* 1958 di Inggris yang melarang dijatuhkannya pidana penjara kepada "pelaku pertama/pemula" (*first offender*).
- Pernyataan berbagai dokumen internasional, antara lain :
 1. Kongres PBB ke-5 tahun 1975 di Geneva
 2. Kongres PBB ke-6 tahun 1980 di Caracas (Venezuela)
 3. Kongres PBB ke-7 tahun 1985 di Milan (Italia)
 4. SMR-JJ (The Beijing Rules), Resolusi MU-PBB 40/33 tahun 1985

⁵² Loc.cit.

5. *UN SMR For Non-Custodial Measures (The Tokyo Rules)*, Resolusi MU-PBB 45/110 tanggal 14 Desember 1990
6. Resolusi PBB 45/113 tahun 1990: "UN Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty"

Dari uraian di atas, dapatlah dikatakan bahwa upaya pembaharuan dalam mencari alternatif pidana penjara merupakan perwujudan dari kebijakan selektif dan limitatif dalam menggunakan pidana penjara. **Barda Nawawi Arief**⁵³ menyatakan bahwa kebijakan selektif dan limitatif bukan bertujuan menghapuskan pidana penjara secara total, namun sekedar upaya menghindari sisi negatif dan kelemahan/kekurangan dari pidana penjara.

C. Sistem Pidana Indonesia

Sistem merupakan jalinan dari beberapa unsur yang menjadi satu fungsi. Sistem pidana memegang posisi strategis dalam upaya untuk menanggulangi tindak pidana yang terjadi. Sistem pidana adalah suatu aturan perundang-undangan yang berhubungan dengan sanksi pidana dan pidana. Apabila pengertian sistem pidana diartikan secara luas sebagai suatu proses pemberian atau penjatuhan pidana oleh hakim, maka dapatlah dikatakan bahwa sistem pidana mencakup keseluruhan ketentuan perundang-undangan yang mengatur bagaimana hukum pidana itu ditegakkan atau dioperasikan secara konkret sehingga seseorang dijatuhi sanksi (hukum) pidana. Ini berarti semua aturan perundang-undangan mengenai hukum pidana substantif, hukum pidana

⁵³ Ibid., hal. 273

formal dan hukum pelaksanaan pidana dapat dilihat sebagai satu kesatuan sistem pemidanaan.

Pada zaman kerajaan Majapahit dikenal sistem pemidanaan berupa; pidana pokok yang meliputi pidana mati, pidana potong anggota badan bagi yang bersalah, denda, ganti kerugian, atau pangligawa atau putukucawa, dan juga dikenal pidana tambahan yang meliputi tebusan, penyitaan dan patibajambi (uang pembeli obat). Dalam kitab perundang-undangan Majapahit sama sekali tidak mengenal pidana penjara dan pidana kurungan. Dengan demikian tiap-tiap orang yang bersalah harus menjalani salah satu dari empat pidana pokok di atas.⁵⁴

Berbeda dengan keadaan Majapahit, untuk keadaan sekarang sistem pemidanaan telah mengalami banyak perubahan-perubahan yang berupa penyempurnaan dari sistem yang telah lalu. Tidak terlepas pula dengan keadaan di Indonesia, sistem pemidanaan yang ada berlaku hingga sekarang masih mengacu pada Kitab Undang-undang Hukum Pidana yang merupakan warisan kolonial Belanda. Dari sistem ini yang tercantum dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana tersebut banyak menimbulkan permasalahan, diantaranya mengenai relevansinya sistem pemidanaan yang dipakai dewasa ini dengan keadaan dan aspirasi bangsa Indonesia.

1) Sejarah Pemberlakuan Hukum Pidana di Indonesia⁵⁵

Sebagaimana yang diketahui bersama, hukum pidana Indonesia merupakan hukum pidana yang berasal dari masa kolonialisme Belanda. Meskipun demikian, dalam kenyataannya, ketentuan mengenai hukum pidana

⁵⁴ Andi Hamzah dan Siti Rahayu, *Suatu Tinjauan Ringkas Sistem Pemidanaan Di Indonesia*, (Jakarta: Akademik Pressindo, 1986), hal. 4.

⁵⁵ Sejarah singkat ini diambil dari website <http://hukumpidana.bphn.go.id/sejarah-kuhp/> Badan Pembinaan Nasional, Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia.

sebenarnya sudah ada sejak masa kerajaan-kerajaan di Nusantara masih berjaya. Pada masa itu hukum pidana lebih dikenal dengan istilah pidana adat, yang umumnya tidak tertulis dan bersifat lokal serta hanya berlaku untuk satu wilayah hukum atau kerajaan tertentu. Dalam hukum adat tidak mengenal adanya pemisahan yang tegas antara hukum pidana dengan hukum perdata (*privaat*). Pemisahan yang tegas antara hukum perdata yang bersifat privat dan hukum pidana yang bersifat publik bersumber dari sistem hukum Eropa, yang kemudian berkembang di Indonesia.

Dalam pelbagai literatur, hukum pidana yang berlaku di Indonesia dapat dibagi dalam tiga masa: masa sebelum penjajahan Belanda; masa sesudah kedatangan penjajahan Belanda; dan masa setelah kemerdekaan.

1. Masa Sebelum Penjajahan Belanda

Tercatat terdapat beberapa hukum pidana yang pernah ada dan berlaku di beberapa wilayah hukum kerajaan-kerajaan di Nusantara, antara lain: *Ciwasana* atau *Purwadhigama* pada abad ke-10 di masa Raja Dharmawangsa; Kitab *Gajamada* pada pertengahan abad ke-14, yang diberi nama oleh Mahapatih Majapahit, Gajahmada; Kitab *Simbur Cahaya* yang dipakai pada masa pemerintahan Ratu Senuhun Seding di Palembang; Kitab *Kuntara Raja Niti* di Lampung yang digunakan pada awal abad 16; Kitab *Lontara' ade'* yang berlaku di Sulawesi Selatan sampai akhir abad 19; *Patik Dohot Uhum ni Halak Batak* di Tanah Batak; dan *Awig-awig* di Bali. Kitab-kitab tersebut hanya sebagian dari hukum pidana yang pernah berlaku di wilayah Nusantara.

2. Masa Sesudah Kedatangan Penjajahan Belanda

a. Masa *Vereenigde Oost Indische Compagnie* (VOC) Tahun 1602-1799

Hukum yang pertama kali digunakan oleh VOC pada pusat-pusat perdagangan mereka di Nusantara adalah hukum yang dijalankan di atas kapal-kapal VOC (*Scheeps Recht*). Hukum kapal ini terdiri dari dua bagian, yaitu hukum Belanda kuno dan asas-asas hukum Romawi. Dalam perkembangannya, VOC kemudian mendapatkan *Octrooi Staten General*, sehingga dapat bertindak sebagai suatu badan pemerintah yang memiliki hak istimewa untuk memonopoli pelayaran dan perdagangan, mengumumkan perang, mengadakan perdamaian dengan kerajaan-kerajaan di Nusantara, dan mencetak uang. Oleh karena itu, dalam melaksanakan kekuasaan yang dimilikinya, VOC kemudian mengeluarkan instruksi atau maklumat dalam bentuk plakat-plakat (*plakaten*).

Pada awalnya plakat tersebut hanya berlaku untuk wilayah kota Betawi. Namun seiring dengan kekuasaannya yang semakin meluas juga diberlakukan di seluruh wilayah VOC. Dikarenakan sejak awal tidak disusun dan dikumpulkan secara baik dan teratur, Gubernur **Jenderal Van Diemen** kemudian memerintahkan **Joan Maetsuycker** untuk menyusun dan mengumpulkan plakat-plakat tersebut, yang kemudian dikenal dengan istilah *Statuten van Batavia*. Dengan demikian pada masa VOC telah berlaku:

1. Hukum *statuten* (termuat di dalam Statuta Batavia);
2. Hukum Belanda yang kuno;
3. Asas-asas hukum Romawi.

b. Masa *Besluiten Regering* Tahun 1814-1855

Masa *Besluiten Regering* dimulai saat peralihan kekuasaan dari Kerajaan Inggris kepada Kerajaan Belanda yang berdasarkan Konvensi London tanggal 13 Agustus 1814. Konvensi ini mengharuskan Kerajaan Inggris untuk

mengembalikan bekas koloni Belanda yang pernah dikuasainya kepada Pemerintah Belanda. Untuk melaksanakan kekuasaannya, Pemerintah Belanda kemudian menunjuk tiga orang Komisaris Jenderal yang terdiri dari: **Elout**, **Buyskes**, dan **Van der Capellen**. Para Komisaris Jenderal tetap memberlakukan peraturan-peraturan yang berlaku pada masa Inggris dan tidak mengadakan perubahan peraturan karena menunggu terbentuknya kodifikasi hukum. Pada masa ini tidak ada ketentuan baru di bidang hukum pidana.

c. Masa *Regeling Reglement* Tahun 1855-1926

Perubahan undang-undang dasar (*Grond wet*) di Belanda membawa akibat pada perubahan peraturan perundang-undangan yang berlaku di seluruh wilayah Belanda dan daerah jajahannya. Perubahan itu membuat kekuasaan raja Belanda menjadi berkurang, salah satunya dalam hal pembuatan undang-undang. Sehingga peraturan yang diterapkan tidak hanya *Koninklijk Besluit* saja tetapi juga harus melalui mekanisme perundang-undangan di tingkat parlemen. Peraturan dasar yang dibuat bersama oleh raja dan parlemen untuk mengatur daerah jajahan adalah *Regeling Reglement* (RR) yang dibuat dalam bentuk undang-undang dan diundangkan dengan *Staatblad* Nomor 2 Tahun 1855. Pada masa RR inilah terdapat beberapa ketentuan terkait hukum pidana, yaitu:

1. *Wetboek van Strafrecht voor Europeanen* atau kitab Undang-Undang Hukum Pidana Eropa yang diundangkan dengan *Staatblad* Nomor 55 tahun 1866.
2. *Algemene Politie Strafreglement* atau tambahan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Eropa.

3. *Wetboek van Strafrecht voor Inlander* atau Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Pribumi yang diundangkan dengan Staatblad No 85 tahun 1872.
4. *Politie Strafreglement* bagi orang bukan Eropa.
5. *Wetboek van Strafrecht voor Nederlands-Indie* atau Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Hindia Belanda yang diundangkan dengan Staatblad Nomor 732 tahun 1915 yang mulai berlaku 1 Januari 1918.

d. Masa *Indische Staatregeling* Tahun 1926-1942

Indische Staatregeling (IS) merupakan perubahan dari *Regeling Reglement* (RR) yang mulai berlaku sejak 1 Januari 1926, dengan diundangkannya *Staatblad* Nomor 415 tahun 1925. Perubahan *Grond Wet*, khususnya mengenai pembagian golongan penduduk Indonesia beserta hukum yang berlaku, semakin mempertegas pemberlakuan hukum pidana Belanda yang sesuai dengan asas konkordansi. Ketentuan mengenai pembagian golongan penduduk tersebut diatur di dalam Pasal 131 jo pasal 163 IS.

e. Masa Pendudukan Jepang Tahun 1942-1945

Masa pendudukan Jepang selama kurang lebih 3,5 tahun tidak memberikan perubahan yang signifikan dalam ketentuan hukum yang diberlakukan. Pemerintah Militer Jepang mengeluarkan *Osamu Seirei* Nomor 1 Tahun 1942, yang mengatur antara lain: perihal badan-badan pemerintahan, hukum, dan pengakuan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku pada masa kolonial Belanda sepanjang tidak bertentangan dengan pemerintahan militer. Dalam hal pemberlakuan hukum pidana, pemerintah militer Jepang mengeluarkan *Gun Seirei* nomor istimewa, *Gun Seirei* Nomor 25 tahun 1944 tentang pengaturan

hukum pidana umum dan hukum pidana khusus dan *Gun Seirei* Nomor 14 tahun 1942 tentang Pengadilan di Hindia Belanda.

3. Masa Kemerdekaan

Proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia merupakan titik puncak perlawanan bangsa Indonesia terhadap penjajahan dan juga ungkapan tekad untuk mengubah sistem hukum kolonial menjadi sistem hukum nasional. Meskipun demikian, untuk membuat satu sistem hukum yang bersifat nasional tentu saja bukan perkara mudah dan membutuhkan waktu yang tidak sebentar. Oleh karena itu, untuk mengisi kekosongan hukum, Undang-Undang Dasar 1945 kemudian memberikan kelonggaran melalui Ketentuan Peralihan Pasal II UUD 1945 dengan menyatakan: “Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.” Ketentuan tersebutlah yang kemudian menjadi dasar hukum pemberlakuan semua peraturan perundang-undangan pada masa kolonial di masa kemerdekaan.

Untuk melaksanakan dalam tataran praktis, Presiden Soekarno mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 1945 tanggal 10 Oktober 1945 yang terdiri dari dua pasal, yaitu:

Pasal 1 : Segala Badan-Badan Negara dan Peraturan-Peraturan yang ada sampai berdirinya Negara Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar masih berlaku asal saja tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar tersebut.

Pasal 2 : Peraturan ini mulai berlaku pada tanggal 17 Agustus 1945.

Dengan adanya Peraturan Presiden tersebut tentu saja makin memperjelas dan mempertegas pemberlakuan semua peraturan perundang-undangan yang

pernah ada pada masa kolonial sampai dengan adanya peraturan baru yang dapat menggantikannya. Demikian pula halnya dengan ketentuan yang mengatur tentang hukum pidana juga diberlakukan. Untuk menegaskan kembali pemberlakuan hukum pidana pada masa kolonial tersebut, pada tanggal 26 Februari 1946, pemerintah kemudian mengeluarkan Undang-Undang Nomor 1 tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana. Undang-undang inilah yang kemudian dijadikan dasar hukum perubahan *Wetboek van Strafrecht voor Netherlands Indie* menjadi *Wetboek van Strafrecht (WvS)*, yang kemudian dikenal dengan nama Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Sebagaimana yang ditegaskan dalam Pasal 1 yang menyatakan, “Dengan menyimpang seperlunya dari Peraturan Presiden Republik Indonesia tertanggal 10 Oktober 1945 Nomor 2, menetapkan bahwa peraturan-peraturan hukum pidana yang sekarang berlaku ialah peraturan-peraturan hukum pidana yang ada pada tanggal 8 maret 1942.”

Meskipun demikian, dalam Pasal XVII UU Nomor 2 Tahun 1946 juga terdapat ketentuan yang menyatakan bahwa “Undang-undang ini mulai berlaku buat pulau Jawa dan Madura pada hari diumumkankannya dan buat daerah lain pada hari yang akan ditetapkan oleh Presiden.” Dengan demikian, pemberlakuan *Wetboek van Strafrecht voor Netherlands Indie* menjadi *Wetboek van Strafrecht* hanya terbatas pada wilayah Jawa dan Madura.

Pemberlakuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana di seluruh wilayah Republik Indonesia atau nasional baru dilakukan pada tanggal 20 September 1958, dengan diundangkannya UU Nomor 7 Tahun 1958 tentang Menyatakan Berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 Republik Indonesia tentang Peraturan Hukum Pidana Untuk Seluruh Wilayah Republik Indonesia dan

Mengubah Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 1 yang berbunyi, “Undang-Undang Nomor 1 tahun 1946 Republik Indonesia tentang Peraturan Hukum Pidana dinyatakan berlaku untuk seluruh wilayah Republik Indonesia.” Meskipun Kitab Undang-Undang Hukum Pidana telah diberlakukan secara nasional tidak berarti bahwa upaya untuk membuat sistem hukum pidana yang baru terhenti.

Upaya melakukan pembaruan hukum pidana terus berjalan semenjak tahun 1958 dengan berdirinya Lembaga Pembinaan Hukum Nasional sebagai upaya untuk membentuk KUHP Nasional yang baru. Seminar Hukum Nasional I yang diadakan pada tahun 1963 telah menghasilkan berbagai resolusi yang antara lain adanya desakan untuk menyelesaikan KUHP Nasional dalam waktu yang sesingkat-singkatnya. Upaya tersebut masih terus berjalan dan telah menghasilkan beberapa konsep rancangan undang-undang. Meskipun demikian, konsep-konsep tersebut tidak pernah sampai pada kata “final” dengan menyerahkannya pada legislatif. Setidaknya, sampai dengan tulisan ini dibuat, belum ada informasi lebih lanjut mengenai kelanjutan pembahasan rancangan undang-undang hukum pidana nasional yang mengabsorpsi semangat kemerdekaan dan proklamasi.

2) Pidana dan Pemidanaan

a) Pengertian Umum Pidana

Pidana merupakan suatu penderitaan yang dikenakan terhadap pelanggar undang-undang akan tetapi di pihak lain pidana juga merupakan suatu pernyataan pencelaan terhadap perbuatan pelaku kejahatan. Pidana berasal kata *straf* (Belanda), yang disebut dengan istilah hukuman. Istilah pidana lebih tepat dari istilah hukuman karena hukum sudah lazim merupakan terjemahan dari *recht*.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi II Cetakan IX, pengertian pidana adalah hukum kejahatan (hukum untuk perkara kejahatan/kriminal).⁵⁶ R. Soeroso menggunakan istilah "hukuman" untuk menyebut "pidana" dan merumuskan bahwa hukuman adalah suatu perasaan tidak enak/sengsara yang dijatuhkan oleh Hakim dengan vonis kepada orang yang telah melanggar undang-undang hukum pidana.⁵⁷ Sudarto mendefinisikan dengan pidana ialah penderitaan yang sengaja dibebankan kepada orang yang melakukan perbuatan yang memenuhi syarat-syarat tertentu. Di dalam hukum pidana modern, pidana ini juga meliputi apa yang disebut "tindakan tata tertib" (*tuchtmaatregel, Masznahme*). Di dalam ilmu pengetahuan hukum adat, Ter Haar memakai istilah (adat) reaksi. Di dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana yang sekarang berlaku jenis-jenis hukum pidana yang dapat diterapkan tercantum dalam Pasal 10.

Selanjutnya Simon mendefinisikan pidana sebagai berikut:

- a. Keseluruhan larangan atau perintah yang oleh negara diancam dengan nestapa yaitu suatu "pidana" apabila tidak ditaati,
- b. keseluruhan peraturan yang menetapkan syarat-syarat untuk penjatuhan pidana, dan
- c. keseluruhan ketentuan yang memberikan dasar untuk penjatuhan dan penerapan pidana.⁵⁸

Hukum pidana dapat dibagi/dibedakan dari berbagai segi, antara lain sebagai berikut:

1. Hukum pidana dalam arti objektif dan hukum pidana dalam arti subjektif.
2. Hukum pidana materiil dan hukum pidana formil

Menurut van Hattum:

⁵⁶ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi I Cetakan IX*. (Jakarta: Balai Pustaka, 1997), Hal 360.

⁵⁷ R. Soesilo. *KUHP Serta Komentar-Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*, (Bogor: Politea, 1996), Hal 35.

⁵⁸ Sudarto, *Hukum Pidana I*, (Semarang: Yayasan Sudarto, 2009), Hal 14.

- a. Hukum pidana materiil yaitu semua ketentuan dan peraturan yang menunjukkan tentang tindakan
 - tindakan yang mana adalah merupakan tindakan
 - tindakan yang dapat dihukum, siapakah orangnya yang dapat dipertanggungjawabkan terhadap tindakan-tindakan tersebut dan hukuman yang bagaimana yang dapat dijatuhkan terhadap orang tersebut, disebut juga dengan hukum pidana yang abstrak.
- b. Hukum pidana formil memuat peraturan-peraturan yang mengatur tentang bagaimana caranya hukum pidana yang bersifat abstrak itu harus diberlakukan secara konkrit. Biasanya orang menyebut jenis hukum pidana ini sebagai hukum acara pidana.⁵⁹

Menurut **Herbert L. Packer** ada lima karakteristik dari pidana,

- 1) bahwa pidana itu diberikan haruslah berupa satu nestapa atau akibat-akibat lain yang tidak menyenangkan;
- 2) pidana itu diberikan pada seseorang yang melakukan pelanggaran terhadap peraturan;
- 3) pidana itu dijatuhkan atas suatu perbuatan yang dijatuhkan atas suatu perbuatan yang ditujukan kepada pelaku pelanggaran karena perbuatannya;
- 4) pidana itu diberikan karena suatu kesengajaan administrasi oleh masyarakat terhadap pelanggar;
- 5) pidana itu hanya boleh dijatuhkan oleh instansi yang berwenang.⁶⁰

Dari penjabaran tersebut dapat dikatakan, bahwa pidana adalah tanggung jawab sosial yang didalamnya:

- a) terdapat pelanggaran terhadap ketentuan hukum;

⁵⁹ P.A.F. Lamintang, *Dasar-dasar Hukum Pidana Indonesia*, (Bandung: Sinar Baru, 1984), hal 10.

⁶⁰ Petrus Irwan Panjaitan dan Samuel Kikilaitety, *Pidana Penjara Mau Kemana*, (Jakarta: CV Indhill Co, 2007), hal 5.

- b) dijatuhkan oleh pihak yang memiliki kewenangan dengan mengatasnamakan perintah hukum terhadap pelanggar hukum;
- c) merupakan suatu derita sebagai akibat-akibat yang tidak menyenangkan;
- d) sebagai bentuk perwujudan pencelaan bagi pelaku pelanggaran.

Pemerintah dalam melakukan penanggulangan terhadap pemberian sanksi pidana perlu adanya suatu kebijakan terhadap pelaku kejahatan pelanggaran pidana yang dilakukannya, dalam hal kejahatan tersebut seorang melakukan kejahatan karena adanya suatu faktor-faktor yang mendorongnya sehingga pelaku tersebut melakukan kejahatan pelanggaran pidana.

Dalam ilmu hukum terdapat berbagai aliran pemikiran yang berbeda dalam memandang sifat hukum beserta unsur-unsur yang ada dalam hukum tersebut. Secara garis besar, aliran-aliran dalam ilmu hukum pidana dapat dibagi menjadi :

a) Aliran Klasik

Aliran klasik ini muncul sebagai reaksi terhadap *ancient regime* yang menimbulkan ketidakpastian hukum, ketidaksamaan hukum dan ketidakadilan. Aliran ini terutama menghendaki hukum pidana yang tersusun secara sistematis, aliran ini ingin mengobjektifkan hukum pidana dari sifat-sifat pribadi si pelaku.⁶¹

Cesare Beccaria yang merupakan satu tokoh aliran klasik, penulis terkenal *dei deliti edele pene (on crimes and punishment)*. Menurutnya prinsip yang terpenting adalah :

⁶¹ Andi Hamzah dan Siri Rahayu. *Suatu Tinjauan Ringkasan Sistem Pemiidanaan Indonesia*. (Jakarta : Akademika Pressindo, 1983), Hal 38.

- i. Bahwa pidana harus ditentukan sebelumnya oleh Undang-undang dan bahwa hakim terikat pada Undang-undang ini dan pidana yang kejam tidak ada gunanya ;
- ii. Hakim tidak boleh menginterpretasikan Undang-undang untuk menjaga keadilan ;
- iii. Pembuat Undang-undang bertugas menetapkan apa yang diancam dengan pidana dengan bahasa yang dimengerti ;
- iv. Dalam mengadili setiap kejahatan, hakim harus menarik kesimpulan dari dua pertimbangan, yang pertama dibentuk oleh undang-undang dengan batas berlakunya, yang kedua adalah pertanyaan apakah perbuatan konkrit yang akan diadili itu bertentangan dengan undang-undang atau tidak.⁶²

b) Aliran Modern

Aliran modern ini lahir pada Abad ke-19 dan yang menjadi pusat perhatiannya adalah usaha-usaha untuk menemukan sebab kejahatan dengan menggunakan metode ilmu alam dan bermaksud untuk langsung mendekati dan mempengaruhi penjahat secara positif sejauh dia masih dapat diperbaiki. Aliran modern ini dipelopori oleh **Lambroso**, **Ferri** dan **Garafalo**. Lambroso dalam karyanya *uomo delin quente* menyampaikan bahwa penjahat adalah manusia yang dilahirkan sebagai penjahat yang dikarenakan keturunan yang tetap tinggal pada tingkat manusia primitif. Menurut penelitian yang dilakukan 40% penyebab orang menjadi penjahat adalah karena keturunan, sedangkan 60% lagi karena faktor lingkunganlah yang memainkan peranan disamping telah ditentukan secara biologis. Lambroso percaya bahwa setiap penjahat mempunyai kebutuhan yang berbeda sehingga merupakan kebodohan.⁶³

Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) (WvS) telah menetapkan jenis-jenis pidana yang termaktub dalam pasal 10 diatur dua pidana pokok dan

⁶² *Ibid.* Hal 27.

⁶³ *Ibid.* Hal 39.

pidana tambahan. Pidana pokok terdiri dari empat jenis pidana, dan pidana tambahan terdiri atas tiga jenis pidana.⁶⁴

Dalam Pasal 10 KUHP disebutkan pidana pokok terdiri atas pidana mati, kurungan, denda dan tutupan. Sedangkan pidana tambahan terdiri atas pencabutan hak tertentu, perampasan barang tertentu, dan pengumuman putusan hakim. Berikut ini akan diuraikan jenis pidana yang disebutkan dalam pasal 10 KUHP yakni :

1) Pidana Mati

Pidana mati merupakan sanksi yang terberat diantara semua jenis pidana yang ada dan juga merupakan jenis pidana yang tertua, terberat dan sering dikatakan sebagai jenis pidana yang paling kejam. Di Indonesia, penjatuhan pidana mati diancamkan dalam beberapa pasal tertentu didalam KUHP. Kejahatan-kejahatan yang diancam dengan pidana mati hanyalah pada kejahatan-kejahatan yang dipandang sangat berat saja, yang jumlahnya juga sangat terbatas, seperti :

- a. Kejahatan-kejahatan yang mengancam keamanan negara (104,111 ayat 2, 124 ayat 3 jo 129);
- b. Kejahatan-kejahatan pembunuhan terhadap orang tertentu dan atau dilakukan dengan faktor-faktor pemberat, misalnya 104 (3), 340;
- c. Kejahatan terhadap harta benda yang disertai unsur/faktor yang sangat memberatkan (365 ayat 4, 368 ayat 2);
- d. Kejahatan-kejahatan pembajakan laut, sungai dan pantai (444).

⁶⁴ Bambang Waluyo, *Pidana dan Pemidanaan*, (Jakarta: sinar grafika, 2004), hal 9-10.

Di luar ketentuan KUHP, pidana mati diancamkan pula dalam beberapa pasal di dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana Militer (KUHPM), Undang-undang Nomor 5 tahun 1997 tentang Psikotropika serta Undang-undang Nomor 22 tahun 1997 tentang Narkotika. Dasar pelaksanaan pidana mati di Indonesia yaitu menurut Penetapan Presiden (PENPRES) tanggal 27 April 1964 LN Tahun 1964 bahwa eksekusi pidana mati dilakukan dengan cara ditembak sampai mati. Berdasarkan ketentuan Pasal 69 KUHPidana, maka urutan pidana pokok sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 10 KUHPidana menunjukkan perbandingan berat atau ringannya pidana pokok yang tidak sejenis, dengan demikian pidana pokok yang terberat adalah pidana mati.

2) Pidana Penjara

Pidana penjara merupakan salah satu jenis pidana pokok yang berwujud pengurangan ataupun perampasan kemerdekaan seseorang. Dikatakan perampasan kemerdekaan oleh negara melalui putusan pengadilan itu karena pada umumnya pelaksanaan pidana penjara membatasi kebebasannya untuk dijalankan di dalam gedung penjara yang sekarang dikenal di Indonesia dengan lembaga pemasyarakatan, atau walaupun kadang-kadang pada waktu-waktu tertentu dijalankan juga di luar gedung lembaga pemasyarakatan, tapi kebebasannya masih berada dalam pengawasan petugas lembaga pemasyarakatan.⁶⁵

⁶⁵ Arun Sakijo & Bambang Poernomo, *Hukum Pidana (Dasar Aturan Umum Hukum Pidana Kodifikasi)*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990), hal 28-29.

Dalam pasal 12 KUHP, diatur mengenai lamanya ancaman atau penjatuhan pidana penjara, yaitu :

- a. Pidana penjara lamanya seumur hidup atau untuk sementara.
- b. Pidana penjara sementara sekurang-kurangnya satu hari dan selamalamanya lima belas tahun berturut-turut.
- c. Pidana penjara sementara boleh dihukum mati, penjara seumur hidup, dan penjara sementara, dan dalam hal lima belas tahun itu dilampaui, sebab pidana penjara ditambah, karna ada gabungan kejahatan atau karena aturan pasal 52.
- d. Lamanya pidana sementara itu sekali-kali tidak boleh lebih dari dua puluh tahun.

3) Pidana Kurungan

Pidana kurungan merupakan pidana yang lebih ringan daripada pidana penjara yang diperuntukkan bagi peristiwa-peristiwa pidana yang lebih ringan sifatnya, dalam hal bagi mereka yang melakukan pelanggaran-pelanggaran yang sebagaimana telah diatur dalam Buku III KUHP serta bagi mereka yang melakukan kejahatan-kejahatan yang tidak disengaja sebagaimana yang telah diatur dalam Buku II KUHP.

Menurut pasal 18 KUHP, pidana kurungan minimal satu hari dan maksimal satu tahun dan dapat diperpanjang menjadi satu tahun empat bulan jika terdapat atau terjadi gabungan delik, berulang kali melakukan delik dan terkena rumusan ketentuan pasal 52 KUHP.

Adapun perbedaan-perbedaan pidana penjara dan pidana kurungan adalah :

- a. pidana kurungan dijatuhkan pada kejahatan-kejahatan *culpa*, pidana penjara dijatuhkan untuk kejahatan-kejahatan *dolus* dan *culpa*.
- b. Pidana kurungan ada dua macam yaitu kurungan *principal* dan *subsidiar* (pengganti denda), pada pidana penjara tidak mengenal hal ini.
- c. Pidana bersyarat tidak terdapat dalam pidana kurungan.
- e. Perbedaan berat ringan pembedaan.
- f. Perbedaan berat ringannya pekerjaan yang dilakukan terpidana.
- g. Orang yang dipidana kurungan mempunyai hak *pistole*, hak memperbaiki keadaannya dalam lembaga pemasyarakatan atas biaya sendiri yang pada pidana penjara ini tidak ada.

4) Pidana Denda

Pidana denda adalah pidana yang berupa harta benda yang jumlah ancaman pidananya pada umumnya relatif ringan yang mana dirumuskan sebagai pokok pidana alternatif dari pidana penjara dan denda. Terpidana yang diancam dengan pidana denda sedikit sekali, seperti dalam Buku II KUHP hanya terdapat satu delik yaitu pasal 403 KUHP sedangkan dalam pelanggaran pada Buku III hanya terdapat 40 pasal dari pasal-pasal tentang pelanggaran.

Menurut pasal 30 ayat 2 KUHP apabila denda tidak dibayar harus diganti dengan pidana kurungan, yang menurut ayat (3) lamanya adalah minimal satu hari dan maksimal enam bulan, menurut pasal 30 ayat (4) KUHP, pengganti denda itu diperhitungkan sebagai berikut :

1. Putusan denda setengah rupiah atau kurang lamanya ditetapkan satu hari.

2. putusan denda yang lebih dari setengah rupiah ditetapkan kurungan bagi tiap-tiap setengah rupiah dan kelebihanya tidak lebih dari satu hari lamanya.

Selanjutnya pasal 30 ayat (5) menyatakan bahwa maksimal pidana kurungan yang enam bulan diperberat menjadi maksimal delapan bulan jika terdapat gabungan tindak pidana, gabungan tindak pidana atau terkena pasal 52 KUHP. Menurut Pasal 31 KUHP, terpidana dapat menjalani pidana kurungan sebagai pengganti denda utamanya jika ia sadar bahwa ia tidak mampu membayar denda. Sifat yang ditujukan kepada pribadi terpidana menjadi kabur karna KUHP tidak menentukan secara eksplisit siapa yang harus membayar denda. Hal ini memberikan kemungkinan kepada orang lain untuk membayar denda tersebut.

5) Pidana Tutupan

Pidana tutupan adalah merupakan jenis pidana yang baru dimasukkan dalam KUHP yang diatur dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 1946 tanggal 31 Oktober 1946 dan menempati urutan kelima pada jenis-jenis pidana pokok seperti yang telah ada pada Pasal 10 huruf a KUHP.

Adapun jenis-jenis Pidana Tambahan dapat diklasifikasikan sebagai berikut :

a) Pencabutan Hak Tertentu

Pencabutan hak-hak tertentu ini sifatnya sementara, kecuali memang terpidana dijatuhi pidana penjara seumur hidup. Pidana ini pada dasarnya dimaksudkan sebagai upaya mendegradasikan martabat seseorang sebagai warga negara yang memang layak untuk dihormati atau untuk menekan orang

menjadi warga negara yang tidak pantas dihormati dengan meniadakan sebagian hak perdatanya dan hak-haknya menurut hukum publik karna orang tersebut telah melakukan kejahatan.

Menurut Pasal 35 ayat (1) hak-hak yang dicabut oleh hakim dengan suatu putusan pengadilan adalah :

1. Hak menjabat segala jabatan atau jabatan yang ditentukan;
2. Hak untuk masuk kekuatan bersenjata (balatentara);
3. Hak memilih dan dipilih pada pemilihan yang dilakukan menurut undang-undang umum;
4. Hak untuk menjadi penasihat atau penguasa alamat (wali yang diakui sah oleh Negara), dan menjadi wali, menjadi wali pengawas-awas menjadi curator atau menjadi curator pengawas-awas atas orang lain dan anaknya sendiri;
5. Kuasa bapak, kuasa wali dan penjagaan(curatele) atas anak sendiri;
6. hak melakukan pekerjaan yang ditentukan.

Kemudian dalam KUHP Pasal 38 ayat (1) ditentukan lamanya pencabutan hak-hak tertentu itu adalah sebagai berikut :

1. Jika dijatuhkan pidana mati atau penjara seumur hidup, buat selama hidup.
2. Jika dijatuhkan pidana penjara sementara atau kurungan, buat sekurang-kurang'nya dua tahun dan selam-lamanya lima tahun lebih lama dari hukuman utama.
3. Jika dijatuhkan pidana denda, buat sekurang-kurang'nya dua tahun dan selama-lama'nya lima tahun.

b) Perampasan Barang-barang Tertentu

Pidana ini merupakan pidana tambahan yang dijatuhkan oleh hakim untuk mencabut hak milik atas suatu barang dari pemiliknya dan barang itu dijadikan barang milik pemerintah untuk dirusak atau dimusnahkan atau dijual untuk negara.

Menurut penjelasan pasal 39 KUHP barang-barang yang dirampas itu dibedakan atas dua macam :

- a. Barang (termasuk pula binatang) yang diperoleh dengan kejahatan misalnya uang palsu yang diperoleh dengan melakukan kejahatan memalsukan uang, yang didapat dengan kejahatan suap dan lain-lain. Barang ini biasa disebut *corpora delicti*, dan senantiasa dapat dirampas asal kepunyaan terhukum dan asal dari kejahatan (baik dari kejahatan dolus maupun kejahatan culpa). Apabila diperoleh dengan pelanggaran, barang-barang itu hanya dapat dirampas dalam hal-hal yang ditentukan.
- b. Barang-barang (termasuk pula binatang) yang dengan sengaja dipakai untuk melakukan kejahatan, misalnya sebuah golok atau senjata api yang dipakai dengan sengaja untuk melakukan pembunuhan, alat-alat yang dipakai untuk menggugurkan kandungan dan sebagainya biasanya disebut *instrumenta delicti*, barang-barang ini dapat dirampas pula, akan tetapi harus memenuhi syarat-syarat bahwa barang itu kepunyaan siterhukum dan digunakan untuk melakukan kejahatan-kejahatan dolus (dengan sengaja). Dalam hal kejahatan culpa (tidak

dengan sengaja). Dan pelanggaran-pelanggaran, maka barang itu hanya dapat dirampas, apabila ditentukan dengan khusus.

c) Pengumuman Putusan Hakim

Pidana tambahan ini dimaksudkan untuk mengumumkan kepada khalayak ramai (umum) agar dengan demikian masyarakat umum lebih berhati-hati terhadap si terhukum. Biasanya ditentukan oleh hakim dalam surat kabar yang mana, atau berapa kali, yang semuanya atas biaya orang yang terhukum. Jadi cara-cara menjalankan pengumuman putusan hakim dimuat dalam putusan (Pasal 43 KUHP).

b) Tujuan Pidanaan

Negara dalam menjatuhkan pidana haruslah menjamin kemerdekaan individu dan menjaga supaya pribadi manusia tetap dihormati. Oleh karena itu pidana harus mempunyai tujuan dan fungsi yang dapat menjaga keseimbangan individu dengan kepentingan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan bersama.

Secara konseptual, **Barda Nawawi Arief** mengutip pernyataan **L.H.C. Hulsman**, mengemukakan bahwa sistem pidana (*the sentencing system*) adalah aturan perundang-undangan yang berhubungan dengan sanksi pidana dan pidana. Apabila pengertian pidana diartikan secara luas sebagai suatu proses pemberian atau penjatuhan pidana oleh hakim, maka dapatlah dikatakan bahwa sistem pidana mencakup pengertian:

1. keseluruhan sistem (aturan perundang-undangan) untuk pidana.
2. Keseluruhan sistem (aturan perundang-undangan) untuk pemberian/penjatuhan dan pelaksanaan pidana.

3. Keseluruhan sistem (aturan perundang-undangan) untuk penegakan atau *fungionalisasi/ operasionalisasi/ konkretisasi* pidana.

Berdasarkan kajian yang dilakukan oleh berbagai kalangan ahli hukum dikatakan bahwa perkembangan teori pidana cenderung beranjak dari prinsip “menghukum” yang berorientasi ke belakang (*backward-looking*) ke arah gagasan/ide “membina” yang berorientasi ke depan (*forward-looking*). Menurut **Roeslan Saleh**, pergeseran orientasi pidana disebabkan oleh karena hukum pidana berfungsi dalam masyarakat. Hukum pidana mencerminkan gambaran masanya dan bergantung pada pikiran-pikiran yang hidup dalam masyarakat.⁶⁶

Menurut **Satochid Kartanegara** dan pendapat-pendapat para ahli hukum terkemuka dalam hukum pidana, mengemukakan teori pidana atau penghukuman dalam hukum pidana dikenal ada tiga aliran yaitu:

1. *Absolute* atau *vergeldings theorieen* (*vergelde*/imbalan)

Aliran ini mengajarkan dasar daripada pidana harus dicari pada kejahatan itu sendiri untuk menunjukkan kejahatan itu sebagai dasar hubungan yang dianggap sebagai pembalasan, imbalan (*velgelding*) terhadap orang yang melakukan perbuatan jahat. Oleh karena kejahatan itu menimbulkan penderitaan bagi si korban.

2. *Relative* atau *doel theorieen* (*doel*/maksud, tujuan)

Dalam ajaran ini yang dianggap sebagai dasar hukum dari pidana adalah bukan *velgelding*, akan tetapi tujuan (*doel*) dari pidana itu. Jadi aliran ini menyandarkan hukuman pada maksud dan tujuan pidana itu, artinya teori ini mencari manfaat daripada pidana (*nut van de straf*).

3. *Verenigings theorieen* (teori gabungan)

Teori ini sebagai reaksi dari teori sebelumnya yang kurang dapat memuaskan menjawab mengenai hakikat dari tujuan pidana. Menurut ajaran teori ini dasar hukum dari pidana adalah terletak pada kejahatan itu sendiri, yaitu pembalasan atau siksaan, akan tetapi di

⁶⁶ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam*, op. cit., hal. 16

samping itu diakuinya pula sebagai dasar pemidanaan itu adalah tujuan daripada hukum.⁶⁷

Apabila pemidanaan ditinjau dari segi orientasinya, dikenal adanya 3 (tiga) macam teori pemidanaan⁶⁸, yaitu:

1. Teori absolut (pembalasan)

Teori yang berorientasi ke belakang berupa pembalasan yang setimpal atas perbuatan yang dilakukan. Teori ini memberikan statement bahwa penjatuhan pidana semata-mata karena seseorang telah melakukan suatu kejahatan atau tindak pidana. Menurut **Johanes Andenaes**, mengatakan bahwa tujuan utama dari pidana adalah untuk memuaskan tuntutan keadilan (*to satesfy the claims of justice*), sedangkan pengaruh-pengaruh lainnya yang menguntungkan adalah hal sekunder jadi menurutnya bahwa pidana yang dijatuhkan semata-mata untuk mencari keadilan dengan melakukan pembalasan.

Lebih lanjut **Immanuel Kant**, mengatakan bahwa pidana menghendaki agar setiap perbuatan melawan hukum harus dibalas karena merupakan suatu keharusan yang bersifat mutlak yang dibenarkan sebagai pembalasan. Oleh karena itu konsekuensinya adalah setiap pengecualian dalam pemidanaan yang bertujuan untuk mencapai tujuan tertentu selain pembalasan harus dikesampingkan.⁶⁹ **Hugo de Groot** dengan mengikuti pendapat dari **Phitagoras**, menuliskan bahwa tidak seharusnya menjatuhkan

⁶⁷ Satochid Kartanegara, *Hukum Pidana Bagian Satu*, (Jakarta: Balai Lektur Mahasiswa, 1989) hal. 56

⁶⁸ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, (Bandung: Alumni, 1998), hal 60.

⁶⁹ Muladi, *Op, Cit*, hal 11.

suatu pidana karena seseorang telah melakukan kejahatan, akan tetapi untuk mencegah supaya orang jangan melakukan kejahatan lagi⁷⁰

2. Teori retributif (tujuan)

Teori yang berorientasi ke depan berupa penyembuhan luka, baik luka individual maupun luka sosial. Menurut teori ini penjatuhan pidana bukanlah sekedar untuk melakukan pembalasan atau pengimbalan. Pembalasan itu sendiri tidak mempunyai nilai tetapi hanya sebagai sarana melindungi kepentingan masyarakat. Lebih lanjut teori ini menjelaskan bahwa tujuan dari penjatuhan pidana adalah sebagai berikut:

1. Teori menakutkan yaitu tujuan dari pidana itu adalah untuk menakutkan seseorang, sehingga tidak melakukan tindak pidana baik terhadap pelaku itu sendiri maupun terhadap masyarakat (preventif umum).
2. Teori memperbaiki yaitu bahwa dengan menjatuhkan pidana akan mendidik para pelaku tindak pidana sehingga menjadi orang yang baik dalam masyarakat (preventif khusus).⁷¹

Van Hamel yang mendukung teori prevensi khusus memberikan rincian sebagai berikut:

- 1) Pidana harus memuat suatu anasir yang menakutkan supaya sipelaku tidak melakukan niat buruk.
- 2) Pidana harus memuat suatu anasir yang memperbaiki bagi terpidana yang nantinya memerlukan suatu *reclustering*.
- 3) Pidana harus memuat suatu anasir membinasakan bagi penjahat yang sama sekali tidak dapat diperbaiki lagi
- 4) Tujuan satu-satunya dari pidana adalah mempertahankan tata tertib hukum.⁷²

Dalam masyarakat modern, sepertinya ada kecenderungan untuk mengarah pada teori gabungan. Menurut pandangan modern, prevensi sebagai

⁷⁰ Djoko Prakoso, *Hukum Penitensir Di Indonesia*, (Bandung: Armico, 1988), hal. 20.

⁷¹ Ruslan Saleh, *Stelsel Pidana Indonesia*, (Jakarta: Aksara Baru, 1983), hal. 26.

⁷² Djoko Prakoso, *Op, Cit*, hal. 23.

tujuan dari pidana adalah merupakan sasaran utama yang akan dicapai sebab itu tujuan pidana dimaksudkan untuk pembinaan atau perawatan bagi terpidana, artinya dengan penjatuhan pidana itu terpidana harus dibina sehingga setelah selesai menjalani pidananya, ia akan menjadi orang yang lebih baik dari sebelum menjalani pidana.⁷³ Hal ini terjadi juga di Indonesia, yang perwujudannya tampak pada ketentuan Pasal 54 konsep KUHP baru tahun 2012, yang menyebutkan:

“pidana bertujuan:

- a. Mencegah dilakukannya tindak pidana dengan menegakkan norma hukum demi pengayoman masyarakat;
- b. Memasyarakatkan terpidana dengan mengadakan pembinaan sehingga menjadi orang yang baik dan berguna;
- c. Menyelesaikan konflik yang ditimbulkan oleh tindak pidana, memulihkan keseimbangan, dan mendatangkan rasa damai dalam masyarakat; dan
- d. Membebaskan rasa bersalah pada terpidana.”

3. Teori Gabungan

Selain teori absolut dan teori relatif juga ada teori ketiga yang disebut teori gabungan. Teori ini muncul sebagai reaksi dari teori sebelumnya yang kurang dapat memuaskan menjawab mengenai tujuan dari pidana. Tokoh utama yang mengajukan teori gabungan ini adalah **Pellegrino Rossi** (1787-1848). Teori ini berakar pada pemikiran yang bersifat kontradiktif antara teori absolut dengan teori relatif. Teori gabungan berusaha menjelaskan dan memberikan dasar pembenaran tentang pidana dari berbagai sudut pandang yaitu:

- 1) Dalam rangka menentukan benar dan atau tidaknya asas pembalasan, mensyaratkan agar setiap kesalahan harus dibalas dengan kesalahan,

⁷⁵ Ibid.

maka terhadap mereka telah meninjau tentang pentingnya suatu pidana dari sudut kebutuhan masyarakat dan asas kebenaran.

- 2) Suatu tindak pidana menimbulkan hak bagi negara untuk menjatuhkan pidana dan pemidanaan merupakan suatu kewajiban apabila telah memiliki tujuan yang dikehendaki.
- 3) Dasar pembenaran dari pidana terletak pada faktor tujuan yakni mempertahankan tertib hukum.⁷⁴

Lebih lanjut **Rossi** berpendapat bahwa pemidanaan merupakan pembalasan terhadap kesalahan yang telah dilakukan, sedangkan berat ringannya pemidanaan harus sesuai dengan *justice absolute* (keadilan yang mutlak) yang tidak melebihi *justice sosial* (keadilan yang dikehendaki oleh masyarakat), sedangkan tujuan yang hendak diraih berupa:

- 1) Pemulihan ketertiban,
- 2) Pencegahan terhadap niat untuk melakukan tindak pidana (*general preventief*),
- 3) Perbaikan pribadi terpidana,
- 4) Memberikan kepuasan moral kepada masyarakat sesuai rasa keadilan,
- 5) Memberikan rasa aman bagi masyarakat.⁷⁵

Dengan demikian, teori gabungan ini berusaha memadukan konsep-konsep yang dianut oleh teori absolut dan teori relatif. Sehingga dapat disimpulkan bahwa tujuan pemidanaan yaitu disamping penjatuhan pidana itu harus membuat jera, juga harus memberikan perlindungan serta pendidikan terhadap masyarakat dan terpidana.

Tujuan penting lainnya dari pidana adalah prevensi umum. Akibat penting dari pidana ialah (teguran) yang diberikan kepada seluruh rakyat dan menimbulkan rasa takut, begitu pula perbaikan penjahat. Mengenai yang terakhir ia tidak mengharapkan banyak: “usaha memperbaiki para penjahat barangkali

⁷⁴ Muladi, *Op, Cit*, hal 19.

⁷⁵ *Ibid*.

merupakan usaha yang paling tidak pasti akan membawa hasil”. Disamping itu, disebutkan dua ‘akibat’ lain, yaitu memberikan perasaan aman dan sentosa.⁷⁶

Selain teori-teori tersebut yang menjelaskan tentang tujuan pidanaaan, tujuan pidanaaan dapat ditemukan dalam konsep Rancangan Kitab Undang-undang Hukum Pidana baru (konsep tahun 2012) dalam Pasal 54 tersebut berbunyi:

- (1) Pidanaaan bertujuan:
 - a. mencegah dilakukannya tindak pidana dengan menegakkan norma hukum demi pengayoman masyarakat;
 - b. memasyarakatkan terpidana dengan mengadakan pembinaan sehingga menjadi orang yang baik dan berguna;
 - c. menyelesaikan konflik yang ditimbulkan oleh tindak pidana, memulihkan keseimbangan, dan mendatangkan rasa damai dalam masyarakat; dan
 - d. membebaskan rasa bersalah pada terpidana.
- (2) Pidanaaan tidak dimaksudkan untuk menderitakan dan merendahkan martabat manusia.

Sejalan dengan hal tersebut di atas, **Gustav Radbruch** (1961) dengan Ajaran Teori Prioritas Bakunya mengemukakan bahwa ketiga ide dasar hukum itu merupakan tujuan hukum secara bersama-sama, yaitu:

1. Keadilan ;
2. Kemanfaatan ; dan
3. Kepastian hukum.⁷⁷

Dalam praktik sering terjadi pertentangan pada saat menerapkan tujuan hukum tersebut secara bersama-sama, karena tidak jarang terjadi benturan antara kepastian hukum dengan keadilan, atau antara kepastian hukum dan kemanfaatan, ataupun antara keadilan dan kemanfaatan. Misalnya saja, dalam

⁷⁶ Nyoman Serikat Putra Jaya, *Relevansi Hukum..*, Op.Cit., Hal 75-76

⁷⁷ Adami Chazawi. *Pelajaran Hukum Pidana*. (Jakarta: PT Raja Grafindo, 2010) Hal 217.

kasus-kasus hukum tertentu, hakim yang senantiasa ingin menghendaki putusannya adil (menurut persepsi keadilan yang dianut hakim tentunya) bagi penggugat, tergugat, atau terdakwa, tetapi disisi lain sering merugikan kemanfaatan bagi masyarakat luas. Sebaliknya, bila kemanfaatan masyarakat luas dipuaskan, maka perasaan keadilan bagi orang tertentu dikorbankan. Sehingga Radbruch berkesimpulan bahwa dalam implementasinya harus digunakan asas prioritas, dimana prioritas pertama adalah keadilan, kemudian kemanfaatan, dan terakhir barulah kepastian hukum. Dalam perkembangan selanjutnya, dengan semakin kompleksnya kehidupan manusia di era modern, pilihan prioritas yang sudah dibakukan kadang-kadang justru bertentangan dengan kebutuhan hukum dalam kasus-kasus tertentu, sebab bisa jadi kemanfaatan lebih diprioritaskan ketimbang keadilan dan kepastian hukum atau mungkin dalam kasus tertentu kepastian hukumlah yang lebih diprioritaskan ketimbang kemanfaatan dan keadilan.

4. *Restorative Justice*

Ide *restorative justice* mulai berkembang sekitar tahun 1960-1970an dan sangat marak dibicarakan mulai pada sekitar tahun 1990-an. Maraknya pembicaraan mengenai *restorative justice* utamanya dirasakan sejak munculnya gerakan (*movement*) untuk menghapuskan asarana penal yang sifatnya koersif dan berusaha menggantikannya dengan sarana reparatif. Gerakan tersebut menamai diri sebagai gerakan abolisionis.

Menurut **Muladi**, bilamana gerakan di Amerika menekankan pada reaksinya untuk penghapusan pidana penjara (*prison abolition*), maka gerakan di kalangan akademis di Eropa lebih menekankan keberatannya

terhadap *'the criminal justice system as a whole'*, dimana sistem kepenjaraan merupakan jantungnya yang bersifat represif. Dalam pendekatan yang lebih luas ini, gerakan abolisionis berusaha menciptakan kerangka teoritis dengan tujuan untuk mematahkan batas yang mengganggu hubungan timbal balik yang saling menghargai antara penguasa dan struktur kebebasan manusia. Gerakan abolisionis ini banyak dipengaruhi oleh teori-teori kriminologi kritis seperti labeling approach dari **Goffman** dan **Lemert**. Kriminologi tidak lagi dilihat sebagai auxiliary science dan hukum pidana, sebab para kriminolog mulai berbicara tentang cara-cara penyelesaian konflik sebagai alternatif pendekatan peradilan pidana.⁷⁸

Menurut **Braithwaite** setidaknya ada tiga nilai yang terkandung dalam *restorative justice*. Nilai-nilai tersebut adalah:

- 1) Nilai yang mendesak proses (*values that constrain the process*) yang mencegah proses penyelesaian perkara menjadi represif. Nilai tersebut diantaranya tidak adanya dominasi dari satu pihak, pemberdayaan, penghargaan dan persamaan kedudukan para pihak.
- 2) Nilai yang menuntun proses (*values that guide the process*) yang akan mengukur apakah proses berjalan dengan baik. Nilai tersebut misalnya adanya perbaikan serta pemulihan kerusakan ekonomi, pemulihan emosi, pemulihan harga diri, rasa haru, serta dukungan sosial.
- 3) Nilai yang menggambarkan hasil dari proses (*values that describe certain outcomes of the process*) yang dapat menggambarkan

⁷⁸ Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 1995), hal 125-126.

keberhasilan atau kegagalan dari proses restoratif. Nilai tersebut adalah adanya penyesalan, permintaan maaf, pencelaan terhadap perbuatan serta keinginan untuk mengampuni.⁷⁹

Nilai-nilai yang terkandung dalam *restorative justice* demikian dianggap sebagai nilai yang hilang ketika negara berupaya menyelesaikan sebuah perkara pidana dengan cara yang dianggap represif dan ketika negara menghukum pelaku dengan pidana yang punitif. Untuk membedakan cara pendekatan yang dilakukan dengan menggunakan paradigma yang lama yang berpusat kepada negara yang utamanya dianut oleh kaum retributif dengan paradigma baru yang lebih memberdayakan masyarakat serta mengandung nilai-nilai restoratif.

Ketika teori atau pandangan retributif mulai ditinggalkan karena dianggap ‘kurang manusiawi’ dan diganti dengan teori tujuan atau pandangan utilitarian, masalah-masalah yang timbul dalam penanganan pelaku tindak pidana tetap cukup tinggi sehingga pemikiran untuk kembali pada teori atau pandangan retributif kembali menggema. The ‘*back to the justice movement*’ menggema dengan meninggalkan fokus dari individu (offender) pada keadilan.

Kebangkitan kembali perhatian orang terhadap teori retributif diungkapkan pula oleh **George P. Fletcher** yang membagi dua kelompok

⁷⁹ Braithwaite suggest that there are three sorts of values to attend to: 1) values that constrain the process to prevent it from becoming oppressive such as values of non-domination, empowerment, respectful listening and equal concern for all stakeholders; 2) values that guide the process that can be used to measure the success of the process such as restoration of property, emotional restoration, restoration of dignity, compassion, social support; 3) values that describe certain outcomes of the process that may, but also may not emerge from a successful restorative process such as remorse, apology, censure of the act, forgiveness and mercy. Pendapat dikutip dari Gerry Johnstone dan Daniel W. Van Ness, *Handbook of Restorative Justice*, (United Kingdom: Willan Publishing, 2007), Hal 11.

pandangan mengenai tujuan atau dasar pemikiran mengenai pidana. Kelompok pertama mendasarkan pokok pikirannya pada konsekuensi-konsekuensi pidana itu sendiri untuk tujuan perlindungan masyarakat. Akibat dari tujuan pidana itu ada yang bersifat spekulatif, yaitu untuk:

- 1) Pencegahan umum (*general deterrence*);
- 2) Awal pencegahan khusus (*special deterrence*);
- 3) Perbaikan (*rehabilitation or reform*).

Selain tujuan yang bersifat spekulatif ada pula tujuan atau akibat yang pasti dari ditahannya atau dikurungnya seseorang, yaitu untuk mengasingkan atau mengisolir seseorang dari pergaulan masyarakat agar tidak mengancam orang lain. Kelompok pertama ini disebut teori ‘perlindungan masyarakat’ atau selengkapya teori konsekuensi untuk perlindungan masyarakat. Para penganutnya dapat disebut para *consequentialist*. Kelompok kedua, mendasarkan pokok pikirannya tidak ada konsekuensi atau akibat-akibat yang mengikuti pidana itu sendiri, jadi dengan tidak memandang kebaikan sosial yang mengikutinya, tetapi semata-mata sebagai reaksi atau respon sosial yang pantas terhadap kejahatan. Kelompok kedua ini disebut teori retributif.⁸⁰

Dari hal-hal yang disebut di atas, mencari dasar pembenar serta tujuan pemidanaan dan memahami mengenai aliran-aliran pemikiran yang berkembang dari masa ke masa sangatlah penting untuk dikemukakan, karena sesuai dengan masanya, pidana yang diberikan mempunyai dasar pembenarannya sendiri serta tujuan pemidanaan sendiri. Indonesia yang dalam sejarahnya dan sampai saat ini

⁸⁰ Barda Nawawi Arief, kebijakan legislatif dalam penanggulangan kejahatan dengan pidana penjara, (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 1994), hal 87.

masih menggunakan konsep-konsep pemikiran tersebut (sebagai bekas koloni Belanda) mau tidak mau terpengaruh berbagai pemikirin tersebut.

D. Kebijakan Hukum Pidana (*Penal Policy*)

Berdasarkan keistilahan, kebijakan antara lain diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi dan sebagainya), pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip, atau maksud sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran garis haluan.⁸¹ **Barda Nawawi Arief** dalam beberapa bukunya juga menggunakan istilah kebijakan dalam membahas kebijakan hukum pidana, kebijakan kriminal, dan kebijakan pengembangan peradilan dan sebagainya. Kebijakan dalam hal ini diartikan sebagai *policy* (Inggris) atau *politiek* (Belanda), juga dapat diartikan sebagai upaya rasional untuk mencapai tujuan tertentu.⁸²

Pengertian kebijakan/politik hukum pidana dikaji dari perspektif ‘politik hukum’, tentu akan membahas pengertian ‘politik’ itu sendiri. Menurut Utrecht, “politik adalah suatu jalan (kemungkinan) untuk memberi wujud sungguh-sungguh kepada cita-cita”.⁸³ Sedang “politik” menurut Logemann, “berarti

⁸¹ Tim Penyusun kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Indonesia Departemen Pendidikan Nasional, hal 115. *Lihat juga dalam Black's Law Dictionary*, disebutkan bahwa *policy* merupakan : “*The general principles by which a government is guided in its management of public affairs, or principles and standard regarded by the legislature or by the courts as being of fundamental concern to the state and the whole of society in measures this term, as applied to a law, ordinance, or rule of law, denotes its general purpose or tendency considered as directed to the welfare or prosperity of the state community*”. Henry Campbell Black, “*Black's Law Dictionary*”, seventh Edition, St. Paulminn West Publishing, C.O, 1999, hal. 1178

⁸² Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2001), hal 33.

⁸³ E. Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, (Jakarta: PT. Penerbit dan Balai Buku Ichtiar, 1962), hal 127.

memilih beberapa macam cita-cita sosial tertentu dan berusaha dengan segala daya yang ada untuk mencapai cita-cita”.⁸⁴ Oleh karena itu, wajar apabila Hans Kelsen membedakan politik dalam 2 (dua) pengertian, yaitu “politik” sebagai “etika” dan “politik” sebagai “teknik”. Politik sebagai ”etika”, berarti politik itu memilih dan menentukan tujuan-tujuan sosial mana yang harus harus diperjuangkan; dan Politik sebagai “teknik” berarti, politik memilih dan menentukan jalan-jalan apa dan mana harus ditempuh untuk merealisasi tujuan-tujuan sosial.⁸⁵

Dalam hal kebijakan pidana **Marc Ancel**⁸⁶ pernah menyatakan bahwa “*modern criminal science*” terdiri dari tiga komponen, yaitu *criminology*, *criminal law*, dan *penal policy*. Marc Ancel mengemukakan bahwa “*penal policy*” adalah suatu ilmu sekaligus seni yang pada akhirnya mempunyai tujuan praktis untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik dan untuk memberi pedoman tidak hanya kepada pembuat undang-undang tetapi juga kepada pengadilan yang menerapkan undang-undang dan juga kepada penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan. Istilah “kebijakan” dalam tulisan ini diambil dari istilah “*policy*” (Inggris).

Kebijakan hukum pidana (*penal policy*) pada hakikatnya merupakan kebijakan penegakan hukum pidana (*penal law enforcement policy*). Kebijakan penegakan hukum pidana merupakan serangkaian proses yang terdiri dari tiga tahap kebijakan. **Pertama**, tahap kebijakan formulatif atau tahap kebijakan

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat (Kajian Terhadap Pembaharuan Hukum Pidana)*, (Bandung: Sinar Baru,1983), hal 17.

⁸⁶ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005), hal 21.

legislatif, yaitu tahap penyusunan/perumusan hukum pidana. **Kedua**, tahap kebijakan yudikatif/aplikatif, yaitu tahap penerapan hukum pidana. **Ketiga**, tahap kebijakan eksekutif/administrasi, yaitu tahap penerapan hukum pidana. **Ketiga** tahap kebijakan eksekutif/administrasi, yaitu tahap pelaksanaan/eksekusi hukum pidana.⁸⁷

Bertolak dari istilah asing ini, maka istilah kebijakan hukum pidana dapat pula disebut sebagai “*penal policy*”. Menurut **A. Mulder**, “*strafrecht politiek*” mempunyai garis tuntunan sebagai berikut:

- 1) seberapa jauh kebijakan hukum pidana yang berlaku perlu diubah/diperbaharui;
- 2) apa yang dapat diperbuat untuk mencegah terjadinya tindak pidana;
- 3) cara bagaimana penyidikan, penuntutan, peradilan, dan pelaksanaan pidana harus dilaksanakan.⁸⁸

Pengertian **Mulder** di atas berdasarkan pada pendapat “sistem hukum pidana” dari **Marc Ancel** yang menyatakan bahwa setiap masyarakat yang tertata memiliki sistem hukum pidana yang terdiri dari:

- 1) peraturan hukum pidana dan sanksinya;
- 2) suatu tata cara hukum pidana;
- 3) suatu mekanisme pelaksanaan pidana.⁸⁹

Usaha dan kebijakan untuk membuat peraturan hukum pidana yang baik pada hakikatnya tidak dapat dilepaskan dari tujuan penanggulangan kejahatan. Jadi, kebijakan pidana juga merupakan bagian dari “*criminal policy*” dengan pengertian sebagai kebijakan penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana. Usaha penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana pada hakekatnya juga

⁸⁷ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Formulasi Ketentuan Pidana Dalam Peraturan Perundang Undangan*, (Semarang: Pustaka Magister, 2012), hal 9.

⁸⁸ *Ibid.*, hal. 25-26.

⁸⁹ *Ibid.*, hal. 26.

merupakan bagian dari usaha penegakan hukum. Oleh karena itu sering pula dikatakan bahwa kebijakan hukum pidana juga merupakan bagian dari kebijakan penegakan hukum (*Law Enforcement Policy*).

Di samping itu usaha penanggulangan kejahatan lewat pembuatan undang-undang (hukum) pidana pada hakikatnya juga merupakan bagian integral dari usaha perlindungan masyarakat (*social welfare*). Oleh karena itu wajar pula apabila kebijakan atau politik hukum pidana juga merupakan bagian integral dari kebijakan atau politik sosial (*social policy*). Kebijakan sosial (*social policy*) dapat diartikan sebagai segala usaha yang rasional untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Jadi dalam pengertian '*social policy*', sekaligus tercakup di dalamnya '*social welfare policy*' dan '*social defence policy*'.⁹⁰

Pencegahan dan penanggulangan kejahatan dengan sarana penal merupakan bagian dari '*penal policy*' atau '*penal-law inforcement policy*' yang fungsionalisasi/operasionalisasinya dilakukan melalui beberapa tahap yaitu tahap formulasi (kebijakan legislatif); aplikasi (kebijakan yudikatif); dan eksekusi (kebijakan eksekutif). Pada tahap formulasi, upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan merupakan tugas aparat pembuat hukum (badan legislatif) dimana tahap ini menjadi tahap yang paling strategis dari upaya penanggulangan kejahatan.

Sehubungan dengan kebijakan menetapkan sanksi pidana dalam peraturan perundang-undangan, **Barda Nawawi Arief** menyebutkan:⁹¹

Kebijakan menetapkan pidana dalam perundang-undangan, yang dapat disebut tahap kebijakan legislatif, merupakan tahap yang paling strategis

⁹⁰ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai...*, Ibid., hal 24-25.

⁹¹ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif...*, Op.Cit., hal 3.

dilihat dari keseluruhan proses kebijakan untuk mengoperasionalkan sanksi pidana. Pada tahap inilah dirumuskan garis-garis kebijakan sistem pidana dan pemidanaan yang sekaligus merupakan landasan legalitas bagi tahap-tahap berikutnya, yaitu tahap penerapan pidana oleh badan pengadilan dan tahap pelaksanaan pidana oleh aparat pelaksana pidana.

Hukum pidana sebagai sarana penal penanggulangan kejahatan, yang dirumuskan dalam kebijakan legislatif sebagai hukum pidana positif memiliki berbagai keterbatasan. Salah satu keterbatasan ini disebabkan dominasi penggunaan salah satu jenis pidana yakni pidana penjara. Walaupun memiliki banyak sekali keterbatasan dan kelemahan, namun pidana penjara masih merupakan primadona dari *'penal policy'* atau *'penal-law inforcement policy'* di Indonesia yaitu sebagai sarana penal penanggulangan kejahatan.

E. Hukum Pelaksanaan Pidana (Hukum Penitensier)

a) Ruang Lingkup Pengaturan Hukum Pelaksanaan Pidana

Dalam rangka pembaharuan sistem dan pelaksanaan pidana penjara, maka pada tahun 1964 istilah sistem kepenjaraan telah diubah menjadi sistem pemasyarakatan, dan istilah penjara diganti menjadi lembaga pemasyarakatan.⁹² Demikian pula dalam hal perlakuan terhadap narapidana mengalami perubahan dari pembalasan menjadi pembinaan. Oleh karena pembinaan narapidana berdasarkan sistem pemasyarakatan bertujuan agar narapidana menjadi warga masyarakat yang baik dan bertanggung jawab, menyadari kesalahan dan tidak lagi melakukan perbuatan yang melanggar hukum.

⁹² Lembaga Pemasyarakatan, selanjutnya disebut LAPAS berdasarkan Keputusan Menteri Republik Indonesia tanggal 26 Februari 1985 Nomor: M.01-PR.07.03 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemasyarakatan adalah unit pelaksana teknis di bidang pemasyarakatan yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Kepala Kantor Wilayah Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia. Dipimpin oleh seorang Kepala yang disebut dengan Kalapas.

Pelaksanaan pidana penjara di Indonesia yang diatur dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan merupakan perubahan secara yuridis filosofis dari sistem kepenjaraan menjadi sistem pemasyarakatan.⁹³ Sistem pemenjaraan yang sangat menekankan pada unsur balas dendam dan penjaraan secara berangsur-angsur dipandang sebagai suatu sistem yang tidak sejalan dengan konsep rehabilitasi dan reintegrasi sosial, agar narapidana menyadari kesalahannya, tidak lagi berkehendak untuk melakukan tindak pidana dan kembali menjadi warga masyarakat yang bertanggung jawab bagi diri, keluarga, dan lingkungannya. Namun dalam kenyataannya, pidana penjara yang merupakan salah satu jenis sanksi pidana yang paling sering digunakan sebagai sarana menaggulangi masalah kejahatan dewasa ini posisinya cenderung mengalami degradasi, karena mendapat tantangan dan tekanan dari berbagai kalangan.

Dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang pemasyarakatan, ide individualisasi pidana tercermin dari ketentuan Pasal 12 yang menghendaki agar pembinaan narapidana didasarkan atas umur, jenis kelamin, jenis kejahatan, dan lamanya pidana yang dijatuhkan. Namun dalam kenyataannya pembinaan narapidana berdasarkan ide individualisasi pidana belum terlaksana, mengingat bangunan pemasyarakatan belum mampu menampung jumlah narapidana, sehingga tidak dapat dilaksanakannya pembinaan berdasarkan karakteristik narapidana sebagaimana yang dikehendaki dalam ide individualisasi dengan sistem pemasyarakatan.

⁹³ widja Priyatna, *Sistem Pelaksanaan Pidana Penjara di Indonesia*, (Bandung: PT. Refika Aditama, 2006), hal 3.

Secara umum dapat dikemukakan bahwa pergeseran tentang konsepsi pemidanaan itu cenderung dimulai dari konsepsi yang bersifat menghukum yang berorientasi ke belakang, bergeser ke arah gagasan/ide membina yang berorientasi ke depan. Pergeseran orientasi dalam pemidanaan ini nampak dengan adanya penggantian istilah penjara menjadi istilah pemasyarakatan. Penggantian ini dimaksudkan agar pembinaan narapidana berorientasi pada tindakan yang lebih manusiawi dan disesuaikan dengan kondisi narapidana. Rumah penjara yang dulunya sebagai wadah bagi narapidana yang merupakan warisan pemerintah kolonial Belanda dianggap tidak sesuai dengan nilai-nilai yang dianut oleh masyarakat Indonesia. Hal ini ditegaskan dalam konsiderans menimbang huruf b Undang-undang Nomor 12 Tahun 1995, yang pada intinya menyatakan bahwa perlakuan terhadap warga binaan pemasyarakatan berdasarkan sistem kepenjaraan tidak sesuai dengan sistem pemasyarakatan yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Pelaksanaan pidana di Indonesia pada saat ini lebih dititikberatkan kepada usaha pembinaan pelaku kejahatan dari pada pembalasan dendam. Hal ini mengandung arti bahwa pelaksanaan pidana pada hakikatnya bertujuan untuk mendidik kembali para narapidana agar kelak menjadi warga masyarakat yang berguna, tidak melanggar hukum lagi pada masa yang akan datang. Dalam pelaksanaan pidana yang dijatuhkan oleh hakim, baik pidana penjara ataupun pidana kurungan seseorang terpidana ditempatkan di suatu tempat yang disebut dengan lembaga pemasyarakatan, yang dahulu dikenal dengan penjara. Hal ini diatur dalam Pasal 29 ayat (1) KUHP yang berbunyi:

Hal menunjuk tempat untuk menjalani pidana penjara, kurungan, atau kedua-duanya, begitu juga hal mengatur dan mengurus tempat-tempat

itu; hal membedakan orang terpidana dalam golongan-golongan, hal mengatur pekerjaan, upah pekerjaan, dan perumahan terpidana yang berdiam diluar penjara, hal mengatur pemberian pengajaran, penyelenggaraan ibadat agama, hal tata tertib, hal tempat untuk tidur, hal makanan dan pakaian semuanya itu diatur undang-undang sesuai dengan kitab undang-undang ini.⁹⁴

Sebelum sistem pemasyarakatan muncul, terlebih dahulu di Indonesia diberlakukan sistem kepenjaraan. Konsep penjara berasal dari Eropa dibawa bangsa Belanda ke Indonesia dan ditetapkan dengan memberlakukan *Gestichten Reglement* (reglemen penjara) stbl.1917 Nomor 708. Konsep penjara tumbuh dan berasal dari pandangan liberal, sehingga sangat berpengaruh terhadap semua komponen dari sistem pemenjaraan.

Lembaga pemasyarakatan merupakan realisasi dari Pasal 29 ayat (1) KUHP yang merupakan institusi terakhir di dalam sistem peradilan pidana dan pelaksanaan putusan di pengadilan (hukuman). Pada tahun 1963, **Saharjo** dalam pidato pengukuhan gelar Doktor Honoris Causa di Universitas Indonesia membuat suatu sejarah baru dalam dunia kepenjaraan Indonesia.⁹⁵ Menurut **Saharjo**, nara pidana adalah orang yang tersesat yang mempunyai waktu dan kesempatan untuk bertaubat, yang dalam keberadaannya perlu mendapat pembinaan. Tujuan pembinaan pelanggar hukum yang ada di lembaga pemasyarakatan tidak semata-mata untuk membalas tetapi juga untuk perbaikan.

Gagasan Saharjo ini terdiri dari sepuluh prinsip pembinaan dan bimbingan kepada narapidana, sebagai berikut:

⁹⁴ Moeljatno, Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP), cet. ke-21 (Jakarta: Bumi Aksara, 2001), hal 15.

⁹⁵ Petrus. Dkk. *Lembaga Pemasyarakatan dalam Perspektif Sistem Peradilan Pidana*, cet. ke-1 (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995), hal 49.

1. Orang yang tersesat harus diayomi dengan memberikan kepadanya bekal hidup sebagai warga negara yang baik dan berguna bagi masyarakat. Bekal hidup tidak hanya berupa finansial dan materiil tetapi yang lebih penting adalah mental, fisik, keahlian, keterampilan, sehingga seorang mempunyai kemauan dan kemampuan yang potensial dan efektif untuk menjadi warga negara yang baik, tidak melanggar hukum lagi dan berguna dalam proses pembangunan negara.
2. Penjatuhan pidana bukan tindakan pembalasan dendam dari negara sehingga kepada narapidana tidak boleh ada penyiksaan baik berupa tindakan, ucapan, cara perawatan atau penempatan, dan satu-satunya derita yang dirasakannya adalah dihilangkannya kemerdekaan diri.
2. Rasa tobat tidaklah dapat dicapai dengan penyiksaan melainkan dengan bimbingan. Kepada narapidana harus ditanamkan norma-norma hidup dan kehidupan serta diberi kesempatan untuk merenungkan perbuatannya yang telah berlaku, sehingga narapidana dapat diikutsertakan dalam kegiatan-kegiatan sosial untuk menumbuhkan rasa hidup bermasyarakat.
3. Negara tidak berhak membuat seseorang narapidana menjadi lebih buruk atau lebih jahat dari sebelumnya, sehingga yang harus dilakukan adalah pemisahan antara, pertama: yang residivis dan yang bukan, kedua: bentuk tindak pidana yang diperbuat, keempat: dewasa, muda dan anak nakal, kelima: orang yang terpidana dan hukuman.
4. Selama kehilangan kemerdekaan bergerak, narapidana harus dikenalkan kepada masyarakat dan tidak boleh diasingkan secara kultural dari masyarakat.
5. Pekerjaan yang diberikan kepada narapidana tidak boleh bersifat mengisi waktu atau hanya diperuntuhkan bagi kepentingan lembaga atau negara saja, tetapi harus ditujukan untuk membangun negara.
6. Bimbingan dan didikan harus berdasarkan asas Pancasila. Kepala narapidana harus diberi kesempatan dan bimbingan untuk melaksanakan ibadahnya dan bermusyawarah untuk mufakat yang positif.
7. Setiap narapidana adalah manusia dan harus diperlakukan sebagai manusia meskipun ia telah tersesat dan tidak boleh ditunjukkan kepadanya bahwa ia penjahat. Narapidana harus merasa bahwa ia dipandang dan diperlakukan sebagai manusia. Sehubungan dengan itu petugas pemsarakatan tidak diperbolehkan bersikap atau memakai kata-kata yang dapat menyinggung perasaannya.
8. Narapidana hanya dijatuhi pidana hilang kemerdekaannya dan perlu diusulkan agar narapidana dapat mata pencaharian untuk keluarganya dengan jalan memberikan dengan upah.
9. Perlu didirikan lembaga-lembaga pemsarakatan yang baru sesuai dengan kebutuhan pelaksanaan program pembinaan dan pemindahan

lembaga pemasyarakatan yang berada di tengah kota ke tempat yang sesuai dengan kebutuhan proses pemasyarakatan.⁹⁶

Dari kesepuluh prinsip di atas terdapat tiga pokok pikiran tentang pemasyarakatan, yaitu: tujuan, sistem, dan proses serta metode untuk pelaksanaan pidana penjara di Indonesia. Oleh karena itu, falsafah pemidanaan di Indonesia pada intinya mengalami perubahan seperti yang terkandung dalam sistem pemasyarakatan yang memandang bahwa narapidana adalah orang yang tersesat dan mempunyai waktu untuk bertaubat.⁹⁷ Di dalam perjalanannya bentuk pembinaan yang ditetapkan bagi narapidana dalam sistem pemasyarakatan (pola pembinaan narapidana/tahanan 1990 Departemen Kehakiman) meliputi:

- 1) Pembinaan berupa interaksi langsung sifatnya kekeluargaan antar Pembina dan yang dibina.
- 2) Pembinaan yang berupa persuasif, yaitu berusaha merubah tingkah laku melalui keteladanan.
- 3) Pembinaan berencana, terus menerus dan sistematis. Pembinaan kepribadian yang meliputi kesadaran beragama, berbangsa dan bernegara, intelektual, kecerdasan, kesadaran hukum, keterampilan, mental dan spiritual.⁹⁸

Dengan demikian tujuan pembinaan narapidana melalui lembaga pemasyarakatan disamping untuk memperbaiki dan meningkatkan akhlak (budi pekerti) serta mental, juga meningkatkan keahlian dan ketrampilan narapidana yang berada di dalam lembaga pemasyarakatan.

⁹⁶ Muladi dan Barda Nawawi, *Teori dan Kebijakan Pidana*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1998), hal 107.

⁹⁷ *Ibid.* hal 63.

⁹⁸ Harsono, *Sistem Baru Pembinaan Narapidana*, cet. ke-1 (Jakarta: Djambatan, 1995), hal 49-50.

b) Konsep dan Perkembangan Pemasyarakatan

Lembaga pemasyarakatan⁹⁹ di Indonesia dalam perjalanannya mempunyai sejarah yang cukup panjang. Perkembangan lembaga pemasyarakatan sangat berkaitan erat dengan kondisi politik hukum yang terjadi di Indonesia. Sejarah perkembangan demikian dapat diuraikan sebagai berikut¹⁰⁰:

1. Periode Kerja Paksa

Periode pidana kerja paksa di Indonesia berlangsung sejak pertengahan abad ke-XIX atau tepatnya mulai tahun 1872 hingga 1905. Ditandai dengan dua jenis hukum pidana; pertama, hukum pidana khusus untuk orang Indonesia ;dan yang kedua, pidana khusus untuk orang Eropa.

Bagi orang Indonesia dan golongan Timur Asing berlaku Kitab Undang-undang Hukum Pidana khusus, yakni "*Wetboek van Strafrecht voor de Inlanders in Nederlandsch Indie*", artinya Kitab Undang-undang Hukum Pidana untuk orang pribumi di Hindia Belanda. Pada saat itu orang Indonesia disebut dengan "*Inlanders*".

Pada periode ini pidana kerja merupakan bentuk pemindaan yang seringkali dijatuhkan pada "*inlanders*". Lama pidana kerja sangat bervariasi bisa seumur hidup, atau minimal satu hari. Sedangkan pidana kerja terbagi menjadi dua, yakni kerja paksa (*dwang arbeid*) dan dipekerjakan (*ter arbeid stellen*). Kerja paksa yang lamanya lebih dari lima tahun dilakukan dengan

⁹⁹ Lembaga Pemasyarakatan sering disingkat dengan akronim LAPAS, sebenarnya merupakan tempat untuk terpidana atau Narapidana menjalani hukuman pidananya bagi mereka yang dihukum penjara maupun kurungan. Pasal 1 ayat (3) Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia Nomor: M. 01-PP.02.01 Tahun 1990 tentang Dana Penunjang Pembinaan dan Intensif Karya Narapidana menyatakan: "Lembaga Pemasyarakatan yang disingkat dengan LAPAS adalah Unit Pelaksana Teknis di bidang pemasyarakatan sebagai wadah kegiatan pembinaan terpidana menurut Sistem Pemasyarakatan."

¹⁰⁰ Disarikan dari situs website <http://ditjenpas.go.id/sejarah>, Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, diakses pada tanggal 22 November 2014.

dirantai (*dwang arbeid aan de ketting*), yang di bawah lima tahun tanpa dirantai (*dwang arbeid buiten de ketting*). Sedangkan yang satu tahun ke bawah disebut dengan istilah “dipekerjakan” (*ter arbeid stellen*), dan yang di bawah tiga bulan disebut “krakal”.

Pidana kerja paksa baik dengan rantai maupun tidak, dilaksanakan diluar daerah tempat diputuskannya perkara, juga di luar daerah asal terpidana. Hukuman yang juga disebut dengan “pembuangan” (*verbanning*), dimaksudkan untuk memberatkan terpidana, dijauhkan dari sanak saudara serta kampung halaman. Bagi orang Indonesia yang cenderung memiliki sifat kekerabatan dan persaudaraan, tentu saja hal ini dirasa sangat memberatkan. Terpidana menjalani kerja paksa di luar daerah, dengan bekerja pada proyek-proyek besar, seperti tambang batu bara di Sawah Lunto (Umbilin), proyek pembuatan jalan di Sumatera Tengah, Tapanuli, Aceh, Sulawesi, Bali/Kintamani, Ambon, Timor, dan lain-lain.

Selain itu para terpidana juga bekerja sebagai pemikul perbekalan dan peluru saat Perang Aceh, dan di tempat-tempat lain di luar Jawa. Tujuan utama dari pidana pada periode tahun 1872-1905 ini adalah menciptakan rasa takut (*afschrikking*) dan mengasingkan terpidana dari masyarakat. Meskipun pada waktu itu berlaku “*Reglement op de Orde en Tucht*” (*Staatsblad* 1871 no. 78) yang berisi tata tertib terpidana, namun semuanya praktis tidak dijalankan. Para terpidana tidak mendapatkan perlakuan yang layak sebagaimana mestinya.

Akibatnya, kondisi kesehatan para terpidana sangat menyedihkan bahkan hampir setiap hari terjadi usaha pelarian. Penegakan hukum pada

masa kekuasaan Hindia Belanda ini bersifat menyeluruh hingga ke lapisan masyarakat paling bawah.

2. Periode Kolonial Belanda

Sejak tahun 1905 mulai dibuat penjara sentral wilayah (*gewestelijke centralen*) bagi terpidana kerja paksa, agar terpidana kerja paksa dapat melakukan beserta jajarannya. Tercatat sebagai Kepala Urusan Kepenjaraan yang pertama adalah *Gebels* seorang sarjana hukum yang berjasa dalam membuat gebrakan-gebrakan baru dalam hal kepenjaraan.

Pada masa ini sudah mulai diberlakukan sistem kamar bersama, yang bagi ahli penologi (ilmu kepenjaraan) sistem ini punya andil dalam menyuburkan terjadinya penularan kejahatan sehingga muncul istilah “*school of crime*” (sekolah kejahatan). Akibat lain adalah munculnya hukum rimba, siapa yang paling kuat, dia yang berkuasa. Bukan rahasia lagi bila si jagoan ini melakukan aktifitas homo seksual terhadap mereka yang lebih lemah. Sepanjang hari, di dalam tembok setinggi empat setengah meter, para terpidana melakukan kerja paksa yang dikoordinasi layaknya seorang pekerja dalam sebuah perusahaan. Pekerjaan dilengkapi dengan seperangkat mesin, yang dikenal dengan istilah “perusahaan besar” (*grootte bedrijven/groot ambachtswerk*). Sementara di tempat lain di luar penjara pusat, terpidana dalam tempat hukumannya di dalam lingkungan tembok di pusat penampungan.

Kebijakan baru ini terlaksana di bawah pimpinan Kepala Urusan Kepenjaraan (*Hoofd van het Gevangeniswezen*) tempat penampungan dipekerjakan dalam lingkup “perusahaan kecil” (*klein ambachtswerk*). Masa

kolonial juga mencatat sebuah peristiwa yang terbilang kejam, kejadiannya menimpa seorang pemberontak Indonesia yang sudah menjadi incaran pemerintah kolonial. Suatu hari pemberontak ini tertangkap dan sebagai “*shock therapy*” bagi pemberontak lain, ia diberi hukuman yang tak berperikemanusiaan. Keempat anggota badannya (tangan dan kaki) masing-masing diikatkan pada kuda lalu ditarik oleh kuda tersebut dengan arah berlawanan. Anggota tubuh si pemberontak tercerai berai, peristiwa ini terkenal dengan peristiwa pecah kulit. Saat ini tempat peristiwa tersebut dijadikan nama jalan di Jakarta-Kota.

Periode ini ditandai dengan lahirnya cikal bakal Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP), dimulai pada masa ini, yakni dengan lahirnya “*Wetboek van strafrecht voor Nederlansch Indie*” (Kitab Undang-undang Hukum Pidana untuk Hindia-Belanda). Ketentuan ini ditetapkan dengan *Koninklijk Besluit* pada tanggal 15 Oktober 1915 nomor 33, dan mulai berlaku sejak tanggal 1 Januari 1918. Salah satu isi dari perundang-undangan ini adalah dihapuskannya istilah “pidana kerja” menjadi “pidana hilang kemerdekaan”.

Dengan adanya “*Wetboek van strafrecht voor Nederlansch-Indie*” ini maka tiada lagi perbedaan perlakuan antara orang Indonesia dan Timur Asing dengan orang-orang Eropa. Selang tiga tahun sesudah 1 Januari 1918, terjadi perubahan-perubahan mencolok dalam sistem kepenjaraan. Salah satunya adalah dihapuskannya sistem “*Gewestelijke centralen*”, dan diganti dengan sistem “*Strafgevangenissen*” (penjara sebagai sarana pelaksanaan pidana). Perubahan ini terjadi di bawah pimpinan Kepala Urusan Kepenjaraan Hindia-

Belanda, Hijmans yang tercatat sebagai pembawa angin segar dalam sejarah perkembangan urusan kepenjaraan Hindia-Belanda.

Salah satu gebrakan yang dilakukan oleh **Hijmans** adalah catatannya yang panjang lebar tentang perbaikan urusan kepenjaraan tertanggal 10 September 1921 kepada Direktur Justisi. Pria enerjik ini mengutarakan pandangannya tentang pandangan-pandangannya dibidang kepenjaraan, yang pada pokoknya berupaya untuk melakukan reformasi bagi terpidana. Perhatian terutama ditujukan kepada anak-anak terpidana dan klasifikasi terpidana dewasa. Menurutnya, sedikit kesempatan bagi terpidana untuk memperbaiki moral di dalam lingkungan pusat penampungan wilayah, sebaliknya "*school of crime*" akan memunculkan penjahat-panjahat baru, yang justru kian menjerumuskan terpidana menuju jurang kehancuran.

Di bawah kepemimpinan **Hijmans** pula, Kepenjaraan Hindia-Belanda untuk pertama kali mengirimkan wakilnya ke Konggres Internasional Penitentiar kesembilan di London, pada Agustus 1925. Selain itu tiap tahun memberi sumbangan berupa uang sebanyak 500 Rupiah kepada sekretariat untuk anggaran pengeluaran negara dan urusan kepenjaraan. Sesudah 1 Januari 1918, terjadi baru saja dimulai suatu keteraturan, suasana sontak berubah manakala terjadi pemberontakan besar-besaran dari bangsa Indonesia terhadap pemerintah penjajahan Belanda, pada bulan November 1926. Belanda menyebutnya sebagai "pemberontakan komunis". Banyak putra Indonesia ditangkap dan dijebloskan ke dalam penjara, sehingga urusan kepenjaraan dihadapkan pada kondisi "*overcrowding*" (kepenuhan penjara).

Hal ini menjadi sandungan bagi **Hijmans** yang tengah mencoba mengembangkan mutu kepenjaraan.

Suasana penjara menjadi tidak kondusif, sering terjadi huru-hara, sebut saja di Cipinang pada bulan Juli 1926, di mana para tahanan politik menyanyikan lagu kepahlawanan diikuti gerakan mogok makan. Beberapa penjara pun berubah fungsi menjadi tempat penampungan tahanan politik, misalnya penjara Pamekasan dan Ambarawa yang semula diperuntukkan bagi anak-anak, berubah fungsi untuk menampung tahanan politik. Demikian pula penjara Cipinang, Glodok, Boyolali, Solo, serta penjara kecil seperti di Banten, Madiun, dan lain-lain. Bahkan, khusus bagi tahanan politik didirikan penjara besi di Nusakambangan. Satu catatan lagi, satu hal yang sering terjadi adalah penyerangan terhadap pegawai-pegawai penjara.

Kejadian lain yang mewarnai sejarah kepenjaraan di tanah air adalah penyerbuan terhadap rumah penjara Glodok pada 12 November 1926, sehingga mendorong didirikannya menara penjagaan untuk mengantisipasi terjadinya penyerangan. Inilah sejarah didirikannya menara penjagaan. Rentetan kejadian ini menjadi kendala besar bagi sistem kepenjaraan yang sesungguhnya tengah dirintis. Benang merah dari segala kejadian ini adalah menyiratkan betapa sulitnya posisi atau peran urusan kepenjaraan, yang dihadapkan pada dua kepentingan, seolah kepenjaraan akan selalu dihadapkan pada momentum yang sifatnya *antagonistic* antara harus berperikemanusiaan atau sebaliknya.

Tentang kondisi ini, **John Conrad** seorang ahli penologi akhir abad ke-20 menyebutnya sebagai “*irrational equilibrium*”, suatu kondisi yang

“*uneasy compromise*”. Menjelang masuknya pendudukan Jepang ke Indonesia, penjagaan di penjara-penjara, yang semula dipegang oleh militer diganti oleh tenaga pegawai kepenjaraan sipil. Pada periode ini tercatat beberapa peristiwa penting, antara lain;

1. Tahun 1921, penjara Madiun menyediakan tempat untuk anak-anak di bawah usia 19 tahun
2. Tahun 1925, didirikan penjara untuk anak-anak di bawah umur 20 tahun di Tanah Tinggi, dekat Tangerang. Serta didirikannya penjara untuk terpidana seumur hidup di Muntok dan Sragen.
3. Tahun 1927, di Pamekasan dan Ambarawa didirikan penjara anak-anak.

Pada masa ini penjara-penjara memiliki kedudukan khusus:

- a. Penjara Sukamiskin untuk orang Eropa dan kalangan intelektual
- b. Penjara Cipinang untuk terpidana kelas Satu
- c. Penjara Glodok untuk pidana *psychopalen*
- d. Penjara Sragen untuk pidana kelas satu (pidana seumur hidup)
- e. Penjara anak-anak di Tangerang
- f. Penjara anak-anak di Banyu Biru dan Ambarawa
- g. Penjara khas wanita di Bulu Tangerang

Penjara *Bantjeuj* menjadi saksi salah satu sejarah besar, penjara yang terletak di tengah kota Bandung ini pada akhir tahun 1929 pernah dihuni oleh Presiden Pertama RI, Soekarno, bersama tiga orang PNI (Partai Nasional Indonesia) yang lain. Sel penjara yang ditempati Soekarno adalah sel nomor 5 di blok F, berupa ruangan seluas 2,5 x 1,5 meter, yang di dalamnya terdapat

satu tempat tidur lipat dan sebuah toilet non-permanen. Satu-satunya penghubung dengan dunia luar adalah sebuah lubang kecil di pintu besi.

Pada Mei 1930, Pengadilan Negeri memutuskan untuk memindahkan Soekarno, dkk ke penjara Sukamiskin, 15 kilometer dari Bandung. Kali ini Soekarno menempati sel nomor 233, berukuran 2 x 3 meter. Waktu masuk penghuninya dicukur gundul dan diberi pakaian penjara yang terbuat dari kain katun kasar. Hanya dua minggu sekali, sang istri, Inggit Ganarsih diperbolehkan menjenguk.

3. Massa Pendudukan Jepang

Kantor pusat kepenjaraan di Jakarta disebut dengan “*Gyokeyka*”, yang dikepalai oleh orang Jepang (*Gyokey kacho*). Sedangkan di daerah karesidenan dipimpin oleh seorang Jepang yang disebut “*Tosei Keimukantotukan*”. Pada masa ini perlakuan terpidana lebih merupakan eksploitasi atas manusia. Hal yang diutamakan adalah hasil dari perusahaan-perusahaan di penjara khususnya untuk keperluan perang. Barang-barang yang dihasilkan antara lain; pakaian, sepatu, peti peluru, pedang samurai. Untuk produksi makanan didirikan penjara-penjara pertanian. Di Cipinang, para terpidana dikerahkan sebagai romusha untuk pembuatan kapal-kapal atau sekoci pendarat dari kayu jati untuk kepentingan perang, dan bahkan alat-alat kedokteran, seperti stetoskop. Selain di Cipinang, di penjara-penjara lain berlangsung juga kegiatan yang menghasilkan barang-barang tertentu, misalnya kain (di Sragen), selimut dan bahan pakaian (Cirebon, Sragen), sepatu tentara (Yogyakarta). Khusus untuk samurai, digunakan untuk keperluan pendidikan tentara PETA (Pembela Tanah Air).

Akibat diperas tenaganya secara terus menerus, kondisi kesehatan para terpidana sungguhlah memprihatinkan, banyak dari mereka terserang malaria, disentri, dan busung lapar. Rata-rata, dalam satu hari 25 orang terpidana menemui ajal di rumah penjara Cipinang (tahun 1944). Begitu menyedihkan, sampai suatu kali jalanan menuju ke rumah sakit penjara Cipinang dipenuhi dengan kotoran manusia. Begitu terbatasnya obat-obatan dan makanan, sampai-sampai bekicot pun diolah menjadi makanan.

Kejadian lain yang patut diingat dalam periode ini adalah terjadinya penahanan atas bekas tentara PETA yang melakukan pemberontakan melawan tentara Jepang di Blitar, menjelang proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia. Mantan anggota tentara PETA ini dalam jumlah besar ditahan di Cipinang. Sekalipun berada dalam pendudukan Jepang, masalah pendidikan bagi petugas kepenjaraan masih dilakukan, antara lain dengan memberi pelatihan bagi pengurus penjara (*Keimusho-cho*), selama satu setengah bulan pada tahun 1943. Pendidikan bagi para pegawai baru sebanyak 100 orang selama empat bulan, di Jakarta, serta Calon Pegawai Tinggi Kehakiman (Pengadilan, Kejaksaan, dan Kepenjaraan) pada tahun 1944 selama satu tahun, dan pendidikan untuk pegawai menengah kepenjaraan selama enam bulan tahun 1945.

Perlakuan terhadap terpidana bangsa Indonesia pada jaman Nippon ini mencatat lembaran hitam dari sejarah kepenjaraan di tanah air tercinta ini. Tak beda dengan masa kerja paksa di abad ke-19. Kepergian Jepang dari tanah Indonesia menyisakan puing-puing kehancuran, sisa peninggalan masa lampau serta hati yang tercabik usai penjajahan yang tak berperikemanusiaan.

4. Periode Kemerdekaan

Akhirnya, melalui perjuangan panjang para pejuang, Indonesia meraih kemerdekaannya pada 17 Agustus 1945. Ini melahirkan babak baru pula bagi sistem kepenjaraan di Indonesia¹⁰¹. Sistem kepenjaraan sementara diambil alih tentara. Pada tanggal 5 Juli 1963, Istilah pemasyarakatan untuk pertama kali disampaikan oleh Almarhum Bapak Sahardjo. Pemasyarakatan oleh beliau dinyatakan sebagai tujuan dari pidana penjara. Sedangkan pada tanggal 27 April 1964 Pemasyarakatan dibakukan sebagai pengganti kepenjaraan dalam Konferensi Jawatan Kepenjaraan.

Dalam perkembangan selanjutnya, pelaksanaan sistem pemasyarakatan semakin mantap dengan diundangkannya Undang Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan. Dengan adanya Undang Undang Pemasyarakatan ini maka makin kokoh usaha-usaha untuk mewujudkan visi Sistem Pemasyarakatan, sebagai tatanan mengenai arah dan batas serta cara pembinaan Warga Binaan Pemasyarakatan berdasarkan Pancasila yang dilaksanakan secara terpadu antara Pembina, yang dibina dan masyarakat untuk meningkatkan kualitas Warga Binaan Pemasyarakatan agar menyadari kesalahan, memperbaiki diri dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat

¹⁰¹ Pada tanggal 19 Mei 1950 dicapai kata sepakat antara negara Republik Indonesia, Negara Indonesia Timur dan Negara Sumatera Timur untuk mendirikan kembali Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai kelanjutan dari negara kesatuan yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945. Setelah dibentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, dikeluarkan Surat Putusan Kepala Jawatan Kepenjaraan, Pendidikan Paksa, dan "Reklassering" tanggal 14 November 1950 Nomor J.H 6/19/16 yang mempersatukan urusan kepenjaraan di seluruh nusantara dalam satu organisasi.

aktif berperan dalam pembangunan dan dapat hidup secara wajar sebagai warga yang baik dan bertanggungjawab.¹⁰²

¹⁰² Disarikan dari situs website <http://ditjenpas.go.id/sejarah>, Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, diakses pada tanggal 22 November 2014.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kebijakan Legislasi Pelaksanaan Pidana Penjara Angsuran Saat Ini

Hukum pidana di Indonesia masih mengacu pada Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yang bersumber dan merupakan peninggalan dari KUHP Belanda *Wetboek van Strafrecht* (WvS). Hukum pidana tersebut berlaku berdasarkan UU Nomor 1 Tahun 1946 juncto UU Nomor 73 Tahun 1958. Di luar KUHP terdapat berbagai ketentuan tindak pidana yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, yang mengatur secara khusus jenis pidana dan sanksi atau besaran pidananya. Bahkan ada kecenderungan sejak reformasi 1998, dalam setiap undang-undang yang dibentuk parlemen dan pemerintah terdapat aturan pidananya, sehingga hukum pidana Indonesia mengalami perkembangan yang demikian pesatnya.

Sejarah pidanaan bentuk-bentuk pidana yang dianut banyak negara telah mengalami perubahan bahkan kemajuan dari segi kemanusiaan, karena ada pandangan bahwa salah satu ciri peradaban suatu bangsa dapat dilihat dari bentuk pidana yang masih diterapkan.¹⁰³ Pengaturan mengenai sanksi pidana baik pidana pokok dan pidana tambahan yang terdapat dalam Pasal 10 Kitab Undang-undang Hukum Pidana, yang menyebutkan bahwa pidana pokok terdiri dari:

1. Pidana mati;
2. Pidana penjara;
3. Pidana kurungan; dan
4. Pidana denda.

¹⁰³ Petrus Irwan Panjaitan dan Samuel Kikilaitety, *Pidana Penjara Mau Kemana*, (Jakarta: CV Indhill Co, 2007), hal 5.

Pidana tambahan terdiri dari:

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

Kemudian dengan Undang-undang Nomor 20 tanggal 31 oktober 1946 Berita Republik Indonesia, telah mendapatkan satu macam pidana pokok baru, yaitu pidana tutupan.

Pidana penjara menjadi pidana yang paling dominan dalam menerapkan sanksi pidana. Putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap dalam perkara pidana hanya dapat terjadi setelah seorang tersangka diproses menurut hukum acara pidana yang berlaku berdasarkan bukti-bukti yang kuat. Ketentuan Pasal 6 Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman menyatakan bahwa seseorang tidak dapat dihadapkan ke pengadilan selain berdasarkan undang-undang. Hal tersebut didukung dengan keyakinan majelis hakim bahwa seseorang itu telah bersalah. Untuk mendapatkan keyakinan tersebut maka diperlukan sebuah hukum acara yang mengatur proses pengujian bukti-bukti untuk menyatakan seseorang bersalah dan melanggar hukum. Ketentuan mengenai hukum acara tersebut diatur dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang hukum acara pidana atau yang lebih dikenal dengan sebutan Kitab Undang undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Undang-undang tersebut mengatur proses penyelidikan, penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di pengadilan, dan pelaksanaan pidana yang terangkum dalam sebuah sistem peradilan pidana terpadu (*integrated criminal justice system*). Dalam kerangka sistem peradilan pidana terpadu tersebut setidaknya terdapat empat lembaga yang

bertanggungjawab dalam penegakan hukum yaitu Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan, dan Lembaga Pemasyarakatan (Lapas).

Dalam hal ini lembaga pemasyarakatan (lapas) sebagai salah satu institusi penegakan hukum merupakan muara dari peradilan pidana, yaitu sebagai pelaksana putusan yang dijatukan kepada para terpidana. Pelaksanaan pidana penjara bagi narapidana tidak dilakukan semata sebagai sebuah upaya balas dendam dan menjauhkan narapidana dari masyarakat. Pemenjaraan terhadap narapidana dilakukan berdasarkan sebuah sistem pemasyarakatan. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka (2) Undang-undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan, dinyatakan bahwa:

Sistem pemasyarakatan adalah suatu tatanan mengenai arah dan batas serta cara pembinaan warga binaan pemasyarakatan berdasarkan Pancasila yang dilaksanakan secara terpadu antara pembina, yang dibina, dan masyarakat untuk meningkatkan kualitas warga binaan Pemasyarakatan agar menyadari kesalahan memperbaiki diri, dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat aktif berperan dalam pembangunan, dan dapat hidup secara wajar sebagai warga yang baik dan bertanggungjawab.

Dilihat dari ide ‘Pembinaan Narapidana’ Dalam redaksi Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995, tentang Pemasyarakatan menyebutkan bahwa *Sistem pemasyarakatan diselenggarakan dalam rangka membentuk Warga Binaan Pemasyarakatan agar menjadi manusia seutuhnya, menyadari kesalahan, memperbaiki diri, dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat aktif berperan dalam pembangunan, dan dapat hidup secara wajar sebagai warga yang baik dan bertanggung jawab.*

Dalam redaksi pasal 2 tersebut terkesan bertotal pada asumsi bahwa narapidana itu adalah anggota masyarakat yang sakit/rusak, serba kurang/miskin

(baik ilmu/harta/pekerjaan/sosialnya) atau tidak mempunyai kemampuan atau tidak memiliki pekerjaan. Menjadi persoalan ketika narapidana tersebut adalah seorang pelajar/mahasiswa, profesional, memiliki pekerjaan dan memiliki keahlian. Ini menunjukkan bahwa telah terjadi perubahan keadaan/kondisi dalam kehidupan masyarakat. Dalam hal ini sub sistem pelaksanaan pidana berupa penjara angsuran dapat menjadi alternatif baru dalam pelaksanaan pidana yang mengutamakan hak asasi manusia.

Penegasan ini tentu saja sangat dipengaruhi oleh argumentasi Sahardjo tahun 1963, hasil Konferensi Dinas Kependidikan tahun 1964 (salah satunya hasil pemikiran dari Bahruddin Suryobroto), selain juga dipengaruhi oleh kebijakan Presiden saat membuka konferensi kependidikan tahun 1964 tersebut. Dalam amanat Presiden saat membuka konferensi ditegaskan, bahwa *dengan menyadari setiap manusia adalah Makhluk Tuhan yang hidup bermasyarakat maka dalam Sistem Pemasarakatan Indonesia para narapidana diintegrasikan dengan masyarakat dan diikutsertakan dalam pembangunan ekonomi negara secara aktif.*¹⁰⁴

Asas-asas hukum pelaksanaan pidana tidak terlepas dari asas-asas yang dibentuk dalam kerangka pembentukan sistem hukum nasional, yang dinyatakan oleh undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang meliputi:

- a. Pengayoman;
- b. Kemanusiaan;
- c. Kebangsaan;
- d. Kekeluargaan;
- e. Kenusantaraan;

¹⁰⁴ Situs website direktorat Jenderal Pemasarakatan <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id>

- f. Bhinneka tunggal ika;
- g. Keadilan;
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Nilai-nilai pengayoman yang tampak selama ini belum tampak di semua peraturan perundang-undangan hukum pelaksanaan pidana yang berlaku. Hal ini memang sudah dimiliki oleh UU Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan, tetapi dalam ketentuan lain, terutama yang masih ada dalam KUHP belum dapat dikatakan telah memuat prinsip pengayoman.

Sejalan dengan pendapat **Sudarto**, sehubungan dengan nilai-nilai kemanusiaan dalam rangka pembaharuan hukum pidana materiel, hukum pidana formal, dan hukum pelaksanaan pidana, maka harus dicermati apakah efektif untuk menanggulangi kejahatan. Dalam hal ini pidanalah yang harus mendapat sorotan tajam. Kalau membicarakan pidana maka harus membicarakan orang yang melakukan kejahatan. Orang ini adalah seperti masyarakat biasa, tidak berbeda sedikitpun, kecuali bahwa ia telah melakukan perbuatan yang dilarang dan dinyatakan bersalah oleh hakim. Jadi, pembaharuan hukum pidana harus berkisar kepada manusia, sehingga ia tidak boleh sekali-kali meninggalkan nilai-nilai kemanusiaan, ialah kasih sayang terhadap sesama.¹⁰⁵

Pelaksanaan pidana penjara yang merupakan bagian dari sistem peradilan pidana perlu segera dilakukan reorientasi mengingat sebagian besar sanksi pidana yang sekarang baik itu dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) maupun dalam konsep Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana Baru masih

¹⁰⁵ Sudarto, Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat, Kajian Terhadap Pembaharuan Hukum Pidana. (Bandung: Sinar Baru, 1983) hal 102

menggunakan bentuk sanksi berupa pidana penjara. Ketentuan mengenai pelaksanaan pidana penjara diatur dalam:

1. KUHP

Terdapat dalam pasal 12, pasal 13, pasal 14, pasal 14a, pasal 14b, pasal 14d, pasal 14e, pasal 15, pasal 15a, pasal 15b, pasal 16, pasal 17, pasal 20, pasal 22, pasal 24, pasal 25, pasal 26, pasal 27, pasal 28, pasal 29, pasal 32, pasal 33, pasal 34, dan pasal 35.

2. KUHPA

Pasal 272

Jika Terpidana dipidana penjara atau kurungan dan kemudian dijatuhi pidana yang sejenis sebelum ia menjalani pidana yang dijatuhkan terdahulu, maka pidana itu dijalankan berturut-turut dimulai dengan pidana yang dijatuhkan lebih dahulu.

3. Undang-undang

Undang-undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasarakatan yang terdiri dari 54 pasal.

4. PERATURAN PEMERINTAH

a) PP Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pembinaan dan Pembimbingan

Warga Binaan Pemasarakatan;

b) PP Nomor 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan

Hak Warga Binaan Pemasarakatan;

c) PP Nomor 57 Tahun 1999 tentang Kerjasama Penyelenggaraan

Pembinaan dan Pembimbingan Warga Binaan Pemasarakatan;

- d) PP Nomor 58 Tahun 1999 tentang Syarat-syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Wewenang Tugas dan Tanggung Jawab Perawatan Tahanan;
- e) PP Nomor 137 Tahun 2000 tentang Tempat dan Tata Cara Penyanderaan, Rehabilitasi Nama Baik Penanggung Pajak dan Pemberian Ganti Rugi Dalam Rangka Penagihan Pajak dengan Surat Paksa.

5. KEPUTUSAN PRESIDEN

Kepres Nomor 174 Tahun 1999 tentang Remisi.

6. PERATURAN MENTERI

Peraturan Menteri Kehakiman RI Nomor M.04.UM.01.06 Tahun 1983 tentang Tata Cara Penempatan, Perawatan Tahanan dan Tata Tertib Rumah Tahanan Negara

7. KEPUTUSAN MENTERI

- a) Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor M.01.PR.07.03 Tahun 1985 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemasyarakatan
- b) Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor: M.04-PR.07.03 Tahun 1985 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Rumah Tahanan dan Rumah Penyimpanan Benda Sitaan Negara
- c) Keputusan Menteri Kehakiman RI Tahun 1988 Tentang Tambahan Remisi Bagi Narapidana yang Menjadi Donor Organ Tubuh dan Donor Darah.
- d) Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor M.01-PP.02.01 Tahun 1990 Tentang Dana Penunjang Narapidana dan Insentif Karya Narapidana

- e) Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor M.02-PK.04.10 Tahun 1990
Tentang Pola Pembinaan Narapidana atau Tahanan
- f) Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor M.03-PK.04.02 Tahun 1991
tentang Cuti Mengunjungi Keluarga Bagi Narapidana
- g) Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor M.01-PK.02.01 Tahun 1991
Tentang Petunjuk Pemindahan Narapidana Anak dan Tahanan
- h) Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor M.01-PK.04.10 Tahun 1991
Tentang Pola Penyelenggaraan Kelompok Belajar Paket A dan
Kelompok Belajar Usaha Bagi Narapidana
- i) Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor M.01.PK.04-10 Tahun 1999
Tentang Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, dan Cuti Menjelang Bebas
- j) Keputusan Menteri Hukum dan Perundang-undangan RI Nomor
M.02.PR.08.03 Tahun 1999 Tentang Pembentukan Balai Pertimbangan
Pemasyarakatan dan Tim Pengamat Pemasyarakatan
- k) Keputusan Menteri Hukum dan Perundang-undangan Nomor
M.09.HN.02.01 Tahun 1999 Tentang Pelaksanaan Kepres Nomor 174
Tahun 1999 Tentang Remisi
- l) Keputusan Menteri Hukum dan Perundang-undangan RI Nomor
M.10.HN.02.01 Tahun 1999 Tentang Pelimpahan Wewenang
Pemberian Remisi Khusus Pada hari Natal Tahun 1999 dan Hari Raya
Idul Fitri 1 Syahwal 1420H Tahun 2000
- m) Keputusan Menteri Kehakiman dan HAM RI Nomor M.04.HN.02-1
Tahun 2000 Tentang Remisi Tambahan Bagi Narapidana dan Anak
Pidana

- n) Keputusan Menteri Kehakiman dan HAM RI Nomor M.03-PS.01.04 Tahun 2000 Tentang Tata Cara Permohonan Pengajuan Remisi Bagi Narapidana Yang Menjalani Pidana Penjara Seumur Hidup Menjadi Pidana Penjara Sementara
- o) Keputusan Menteri Kehakiman dan HAM RI Nomor M.01.HN.02.01 Tahun 2001 Tentang Remisi Khusus Yang Tertunda Dan Remisi Khusus Bersyarat Serta Remisi Tambahan
- p) Keputusan menteri kehakiman dan HAM RI Nomor M.01.PL.01.01 Tahun 2003 Tentang Pola Bangunan Unit Pelaksanaan Teknis Pemasyarakatan
- q) Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor M.04.UM.01.06 Tahun 1983 Tentang Penetapan Lapas Tertentu Sebagai Rumah Tahanan.
- r) Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor M.01.PR.07.03 Tahun 1997 Tentang Perubahan Kepmenkeh Orta Balai Bimbingan Kemasyarakatan dan Pengentasan Anak

8. KEPUTUSAN DITJEN PEMASYARAKATAN

Kepditjen Tahun 1992 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas

9. SURAT EDARAN DITJEN PEMASYARAKATAN

- a) SE Nomor E.PK.04.10-64 Tahun 1992 tentang syarat tambahan asimilasi cuti menjelang bebas dan pembebasan bersyarat
- b) SE Nomor. E.PK.04.01-70 Tahun 1994 tentang syarat substantif asimilasi pembebasan bersyarat dan cuti menjelang bebas

- c) SE Nomor E.PK.04.05-158 Tahun 1999 Tentang Peningkatan Pemberian Pembebasan Bersyarat
- d) SE Nomor E.PR.06.10-70 Tahun 2004 Tentang Bebas Peredaran Uang
- e) SE Ditjen Nomor E.PS.01.04-137 Tahun 1997 Tentang Hari Atau Tanggal Dimulainya Pidana Dijalankan Dalam Kaitannya Perhitungan Pengurangan Masa Menjalani Pidana (Remisi)
- f) SE Ditjen Nomor E.UM.01.10-130 Tahun 2001 Tentang Penjelasan Remisi Khusus Yang Tertunda Dan Remisi Khusus Bersyarat Serta Remisi Tambahan

Sehubungan dengan terlindunginya hak-hak narapidana, hal ini tercantum di dalam Pasal 14 UU Nomor 12 Tahun 1995, hak-hak tersebut adalah:

- a) Hak melakukan ibadah sesuai dengan agama atau kepercayaannya;
- b) Hak mendapat perawatan rohani maupun jasmani;
- c) Hak mendapatkan pendidikan dan pengajaran;
- d) Hak mendapatkan pelayanan kesehatan dan makanan yang layak;
- e) Hak menyampaikan keluhan;
- f) Hak mendapatkan bahan bacaan dan mengikuti siaran media massa yang tidak dilarang;
- g) Hak mendapatkan upah atau premi atas pekerjaannya;
- h) hak memperoleh kunjungan oleh keluarga, pengacara, orang orang tertentu.
- i) Hak mendapatkan remisi;
- j) Hak mendapatkan cuti, kunjungan keluarga atau untuk berasimilasi;
- k) Hak mendapatkan pembebasan bersyarat;

- l) Hak mendapatkan cuti menjelang bebas;
- m) Hak mendapatkan hak-hak lain sesuai dengan aturan yang berlaku.

Upaya tersebut sesuai dengan bunyi *Implementation of The Standar Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* point 11 yang menyatakan bahwa

“Kebijakan untuk menegakkan aturan di dalam lembaga pemasyarakatan tidak akan efektif manakala pada saat yang bersamaan tidak diambil langkah-langkah untuk mengatasi gejala over kapasitas. Usaha-usaha pembinaan terhadap narapidana harus didahului dengan program yang bertujuan untuk mengurangi isi Lapas/Rutan sesuai dengan fasilitas dan sarana yang tersedia”.

Dari pedoman ini dapat disimpulkan bahwa masalah over kapasitas penjara merupakan variabel yang berpengaruh terhadap efektivitas pelaksanaan pembinaan. Oleh karena itu, harus segera dibuat suatu strategi agar over kapasitas tersebut dapat diatasi, sehingga dapat diminimalisir dampak-dampak dari kondisi tersebut.

Tujuan dijatuhkannya pidana penjara adalah untuk melindungi masyarakat maupun untuk memperbaiki hidup pelaku. Perkembangan lebih lanjut pidana penjara dijatuhkan agar si pelakunya dirasakan sebagai pembalasan. Lembaga Pemasyarakatan sebagai lembaga pembinaan, posisinya sangat strategis dalam merealisasikan tujuan akhir dari sistem peradilan pidana, yakni rehabilitasi dan resosialisasi pelanggar hukum bahkan sampai pada penaggulangan kejahatan (*Supression of Crime*). Ia sebagai ujung tombak pelaksanaan azas pengayoman merupakan tempat untuk mencari tujuan dengan jalan pendidikan, rehabilitasi dan reintegrasi. Lembaga Pemasyarakatan yang merupakan bagian akhir dari sistem pemidanaan dalam tata peradilan pidana adalah integral dari tata peradilan terpadu (*integrated criminal justice system*).

Pelaksanaan pidana penjara dengan sistem pemasyarakatan tidak hanya ditujukan untuk mengayomi masyarakat dari bahaya kejahatan melainkan juga untuk mengayomi dan memberi bekal hidup orang-orang yang tersesat karena melakukan tindak pidana. Namun kenyataannya tidak mudah mewujudkan tujuan mulia tersebut sebab praktek di lapangan masih banyak ditemui kendala dan hambatan diantaranya masih ditemukan berbagai bentuk kekerasan dan diskriminasi di Lembaga Pemasyarakatan.

Secara filosofis pemasyarakatan adalah sistem pemidanaan yang sudah jauh bergerak meninggalkan filosofi *retributive* (tindakan pembalasan), *deterrence* (penjeraan) dan juga *resosialisasi*. Dengan kata lain pemidanaan tidak ditujukan untuk membuat derita sebagai bentuk pembalasan, tidak ditujukan untuk membuat jera dengan penderitaan, dan juga tidak mengasumsikan terpidana sebagai seseorang yang kurang sosialisasinya. Pemasyarakatan sejalan dengan filosofis reintegrasi sosial yang berasumsi kejahatan adalah konflik yang terjadi antara terpidana dengan masyarakat. Sehingga pemidanaan ditujukan untuk memulihkan konflik atau juga menyatukan kembali terpidana dengan masyarakatnya atau reintegrasi.¹⁰⁶

Terjadinya pergeseran falsafah pemidanaan di atas secara simultan telah menjadi dasar pemikiran yang sangat berharga dalam upaya mencari alternatif pidana perampasan kemerdekaan, dalam hal ini melalui pidana penjara angsuran. Selain atas dua pertimbangan mendasar di atas, dari segi pertimbangan ekonomis, kecenderungan untuk selalu mencari alternatif pidana perampasan kemerdekaan

¹⁰⁶ Direktorat Jendral Pemasyarakatan, *Cetak Biru Pembaharuan Pelaksanaan Sistem Pemasyarakatan*, (Jakarta: Direktorat Jendral Pemasyarakatan, 2009), Hal 11.

juga bertolak dari kenyataan, bahwa biaya yang harus dikeluarkan untuk membiayai pelaksanaan pidana perampasan kemerdekaan sangat besar. Besarnya biaya tersebut antara lain biaya hidup narapidana seperti makan, pakaian dan sebagainya yang dari waktu ke waktu menunjukkan angka yang relatif besar.

Pengeluaran biaya demikian salah satunya disebabkan karna pidana penjara menjadi sanksi yang paling banyak ditemukan dalam KUHP Indonesia. Pidana penjara tersebut dapat dilihat didalam tabel berikut berdasarkan Pasal 10 yang menempatkan pidana penjara di dalam kelompok pidana pokok sebagai urutan kedua, sesudah pidana mati. Mulai Pasal 104 sampai Pasal 488 untuk kejahatan (buku II), perumusannya pidananya adalah pidana penjara tunggal, pidana penjara dengan alternatif denda, pidana kurungan tunggal, pidana kurungan dengan alternatif denda, dan pidana denda yang diancamkan secara tunggal. Keseluruhan pasal dan ayat ancaman pidana yang dirumusan dalam KUHP diperoleh komposisi yang dituangkan dalam tabel sebagai berikut¹⁰⁷ :

Pidana Penjara (tunggal)	Penjara atau Denda (Alternatif)	Pidana Denda¹⁰⁸
Ancaman maksimum bervariasi, dari yang terendah: 4. 4 bulan = menghasut untuk bunuh diri (345); 2)	Ancaman maksimum penjara atau denda bervariasi dari yang terendah :	Untuk kejahatan, Ancaman denda maksimum berkisar antara Rp. 900,-

¹⁰⁷ Suhariyono AR, *Op. Cit.*, hal. 171.

¹⁰⁸ Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 02 Tahun 2012, tentang Penyesuaian Batasan Tindak Pidana Ringan dan Jumlah Denda Dalam KUHP. Bab II Denda, tercantum dalam pasal 3, yaitu tiap jumlah maksimal hukuman denda yang diancamkan dalam KUHP kecuali pasal 303 ayat 1 dan ayat 2, 303 bis ayat 1 dan ayat 2 dilipatgandakan menjadi 1.000 (seribu) kali. Pasal 4, yaitu dalam menangani perkara tindak pidana yang didakwa dengan pasal-pasal KUHP yang dapat dijatuhkan pidana denda, Hakim wajib memperhatikan pasal 3 di atas. Pasal 5 Peraturan Mahkamah Agung ini dimulai berlaku pada hari ditetapkan. Ditetapkan di Jakarta 27 Februari 2012, ditandatangani Ketua Mahkamah Agung RI Harifin A Tumpa. Lihat di <http://kabarhandayani.com/pn-wonosari-gelar-kordinasi-penyesuaian-batasan-tindak-pidana/>.

5. 4 bulan 2 minggu = melarikan diri dari pekerjaan (455); 3)	1. 1 bulan 2 minggu = Rp. 4.500	(dulu 60 Gulden) dan Rp. 150.000,- (dulu 10.000 Gulden),
6. 6 bulan = membuat asal usul orang lain tidak tentu (277); 4)	2. 2 bulan = Rp. 4.500	
7. 9 bulan = membujuk tentara agar melarikan diri (236); perkelahian satu lawan satu (184);	3. 3 bulan = Rp. 900	
8. 1 tahun 4 bulan = merusak surat (234); berita bohong terjadinya tindak pidana (220); Menghalangi pemilu (148);	4. 3 bulan = Rp. 4.500	
9. 1 tahun 6 bulan = merintangi pertemuan umum (175);	5. 4 bulan = Rp. 4.500	
10. 2 tahun sampai 15 tahun (dianggap sedang dan berat);	6. 4 bulan 2 minggu = Rp.9.000	
11. Seumur hidup atau 20 tahun (sangat berat)	7. 6 bulan = Rp. 4.000	
	8. 9 bulan = Rp. 4.500	
	9. 9 bulan = Rp. 9.000	
	10. 9 bulan = Rp.18.000	
	11. 1 tahun = Rp. 4.500	
	12. 1 tahun 4 bulan = Rp.4.500	
	13. 1 tahun 4 bulan = Rp.15.000	
	14. 2 tahun 8 bulan = Rp.4.500	
	15. 2 tahun 8 bulan = Rp.75.000	
	16. 4 tahun = Rp. 900	
	17. 5 tahun = Rp. 900	
	18. 10 tahun = Rp .25.000.000 Pasal 176 dan Pasal 407	
Total : 296 Pasal	Total : 133 Pasal	Total : 2 Pasal

Tabel 1: Perbandingan Jumlah Pidana Penjara, Penjara atau Denda, dan Pidana Denda (Buku II KUHP)¹⁰⁹.

Penentuan Pidana	Persentase

¹⁰⁹ *Ibid*, hal 173.

Pidana penjara tunggal = 296 Pasal	68,67 %
Alternatif pidana penjara atau denda = 133 Pasal	30,85 %
Pidana denda tunggal	0,45 %

Tabel 2: Persentase Pidana Penjara¹¹⁰, Penjara atau Denda, dan Denda Tunggal (Buku II)¹¹¹

Penentuan Pidana	Persentase
Pidana kurungan tunggal = 6 Pasal	7,5 %
Alternatif pidana kurungan atau denda = 34 Pasal	42,5 %
Pidana denda tunggal = 40 Pasal	50 %

Tabel 3: Persentase Pidana Kurungan atau Denda, dan Denda Tunggal (Buku III)

Jika diperbandingkan dengan jumlah yang ditentukan dalam Buku II dan Buku III mengenai bobot jenis pidana penjara dan denda (juga kurungan) tampak secara signifikan bahwa pidana penjara diutamakan untuk menghukum pelaku tindak pidana kejahatan. Kebijakan legislatif sepatutnya dihindari

¹¹⁰Dalam penelitian Disertasi Barda Nawawi Arief menyebutkan demikian: Apabila jumlah pidana penjara ini diperbandingkan dengan jumlah jenis-jenis pidana lainnya yang tercantum dalam perumusan delik, diperoleh perbandingan sebagai berikut:

a. dari 587 perumusan delik di dalam KUHP yang diteliti tersebut, yang memuat 776 jenis ancaman pidana, diperoleh komposisi sebagai berikut: 13 ancaman pidana mati (1,68%), 575 ancaman pidana penjara (74,10%), 42 ancaman pidana kurungan (5,41%) dan 146 ancaman pidana denda (18,81%)

b. dari 108 perumusan delik kejahatan di luar KUHP, yang memuat 198 jenis ancaman pidana, diperoleh komposisi sebagai berikut: 9 ancaman pidana mati (4,55%), 99 ancaman pidana penjara (50%), 10 ancaman pidana kurungan (5,05%) dan 80 ancaman pidana denda (4,40%)

Lihat di Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pid., Op, Cit., Hal 71.*

¹¹¹ *Ibid*, hal. 173.

perumusan ancaman pidana yang bersifat imperatif (yaitu, sistem perumusan tunggal dan perumusan kumulatif). Kelemahan utama dari sistem imperatif ini ialah sifatnya yang sangat kaku karena bersifat 'mengharuskan'. Jadi, hakim dihadapkan pada suatu jenis pidana yang sudah pasti dan sangat bersifat mekanik, karena mau tidak mau hakim seolah-olah harus menetapkan pidana penjara secara otomatis. Hakim tidak diberi kesempatan dan kelonggaran untuk menentukan jenis pidana lain yang sesuai untuk terdakwa. Mengamati karakteristik yang demikian (yaitu bersifat kaku, imperatif, definite dan mekanik/otomatis), jelas terlihat bahwa sistem demikian merupakan bukti dari adanya peninggalan atau pengaruh yang sangat mencolok dari aliran klasik. Sebagaimana dimaklumi, aliran klasik ingin mengobyektifkan hukum pidana dari sifat-sifat subyektif pelaku pidana dan tidak memberi kebebasan kepada hakim untuk menetapkan jenis pidana dan ukuran pemidanaan.

Banyaknya penjatuhan pidana penjara dalam KUHP Indonesia berimplikasi pula dalam pelaksanaan pidana sebagai bagian sub sistem pemidanaan. Sanksi penjara menjadi sanksi paling dominan dalam KUHP, sekitar 70 % penjara tunggal dan total keseluruhan pidana penjara sebesar 98%. Implikasi berupa overload di lembaga pemasyarakatan akan terjadi sehingga ide pemasyarakatan yang selektif dan limitatif sangat kecil kemungkinan terwujud dalam sistem pemidanaan.

Dalam pembaharuan hukum pidana (materil), masalah pidana merupakan persoalan yang paling pelik. Pangkal persoalan terletak pada sifat pidana yang menderitakan, sehingga penjatuhannya harus mempunyai alasan pembeda. Selain itu, jenis pidana yang dijatuhkan seharusnya sesuai dengan

kebutuhan dan memperhatikan hak-hak asasi manusia. Dari jenis-jenis pidana yang dikenal selama ini, pada awalnya pidana penjara dianggap sebagai primadona. Penelitian-penelitian kemudian membuktikan bahwa banyak dampak negatif yang dihasilkan oleh pidana penghilangan kemerdekaan dalam lembaga ini, yang tidak sesuai dengan tujuan pembinaan. Fakta ini mendorong upaya-upaya untuk mencari alternatif pidana kemerdekaan. Pidana alternatif diharapkan mampu melayani kebutuhan pembinaan tanpa harus dijalani dalam tembok penjara. Jadi merupakan pembinaan di luar lembaga atau bersifat non-custodial.

Kebijakan legislatif (formulatif) menjadi tahap paling strategis untuk diterapkan. Untuk mengefektifkan berfungsinya pidana penjara atau pidana perampasan kemerdekaan, kebijakan legislatif sepatutnya memperhatikan penggunaan/penetapan pidana penjara dalam perundang-undangan yang seharusnya ditempuh dengan kebijakan selektif dan limitatif. Kebijakan demikian (selektif dan limitatif) tidak hanya berarti harus ada penghematan dan pembatasan pidana penjara yang dirumuskan/diancamkan dalam perundang-undangan, tetapi juga harus ada peluang bagi hakim untuk menerapkan pidana penjara itu secara selektif dan limitatif. Ini berarti harus pula tersedia jenis-jenis pidana/tindakan alternatif lain yang bersifat '*non-custodian*'.¹¹²

Dalam hal hakim menerapkan pidana penjara secara selektif, pidana penjara diharapkan dapat berfungsi secara efektif sesuai dengan tujuannya, maka dalam kebijakan legislatif perlu dirumuskan 'tujuan pemidanaan' dan 'pedoman pemidanaan'. Pedoman pemidanaan ini dapat bersifat umum

¹¹² Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Op.Cit Hal 222-223.

maupun khusus yang berhubungan dengan pidana penjara. Pedoman atau kriteria penjatuhan pidana penjara ini seyogyanya disusun dengan menggunakan perumusan negatif, yaitu pedoman/kriteria untuk menghindari atau tidak menjatuhkan pidana penjara. Penyusunan pedoman ini pun seyogyanya berorientasi pada hasil-hasil penelitian mengenai efektivitas pidana penjara dan berbagai rekomendasi atau kecenderungan kesepakatan internasional.

Bertolak dari uraian di atas, maka sistem imperatif jelas tidak sesuai dengan kebijakan selektif dan limitatif. Terlebih perumusan tunggal jelas tidak sesuai dengan ide dasar dari pidana penjara yang ingin dikembangkan sekarang di Indonesia dengan sistem pemasyarakatan. Dengan masih adanya sistem perumusan tunggal dalam perundang-undangan selama ini, maka sebenarnya terkandung di dalamnya kontradiksi ide. Konsep pemasyarakatan yang bertolak dari dari ide rehabilitasi dan resosialisasi, jelas menghendaki adanya individualisasi pidana dan kelonggaran dalam menetapkan pidana yang sesuai untuk terdakwa. Konsep atau ide demikian jelas berlawanan (kontradiktif) dengan sistem perumusan tunggal yang kaku. Ini berarti ide dasar dari pidana penjara dengan sistem pemasyarakatan tidak dapat disalurkan/ diwujudkan dengan baik lewat sistem perumusan tunggal.

Sekiranya sistem perumusan tunggal (untuk pidana penjara) akan tetap digunakan, maka untuk menghindari sifat kaku dari sistem tunggal ini, di dalam kebijakan legislatif harus ada pedoman bagi hakim untuk dapat menerapkan sistem perumusan tunggal itu secara lebih elastis/fleksibel.

Artinya, dalam pedoman itu tetap diberi kemungkinan/kewenangan kepada hakim untuk:

- a. Di satu pihak, dapat menghindari atau tidak menjatuhkan pidana penjara yang telah ditetapkan secara tunggal itu dengan menggantinya dengan jenis pidana lain yang lebih ringan, sehingga sistem pidana tunggal itu seolah-olah dapat diterapkan sebagai sistem alternatif; atau
- b. Di lain pihak, dalam hal-hal tertentu dapat menambah atau memperberat jenis pidana penjara yang telah ditetapkan secara tunggal itu dengan jenis pidana lainnya, misalnya dengan pidana denda, sehingga sistem tunggal itu seolah-olah dapat diterapkan juga sebagai sistem kumulatif.¹¹³

Demikian juga dalam hal pembinaan narapidana, tidak dipisah-pisahkan antara narapidana narkoba dengan narapidana pencurian maupun yang lainnya, sehingga bentuk dan cara pembinaannya sama untuk seluruh narapidana. Hal ini dilakukan karena dana yang tersedia sangat minim, jumlah petugas yang melakukan pembinaan juga terbatas, dan peralatan yang tersedia untuk melakukan pembinaan juga terbatas. Dengan demikian pembinaan narapidana berdasarkan Pasal 12 UU Nomor 12 Tahun 1995 tidak dapat dilaksanakan, sehingga tujuan pembinaan sesuai dengan sistem pemasyarakatan tidak terwujud.

Secara nasional keinginan dari pemerintah untuk mengatasi masalah *over crowding* sebenarnya telah ada melalui remisi, asimilasi, pembebasan bersyarat, dan cuti menjelang bebas. Dalam PP Nomor 32 Tahun 1999 menyangkut tentang

¹¹³ Op.Cit., Hal 224.

hak-hak narapidana seperti: pemberian remisi, asimilasi, cuti dan pembebasan bersyarat diatur dalam Pasal 34 sampai dengan Pasal 49. Pasal-pasal ini mengalami perubahan dengan keluarnya peraturan pemerintah Nomor 28 tahun 2006 (selanjutnya disebut PP Nomor 28 Tahun 2006) tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 tahun 1999 tentang syarat dan tata cara pelaksanaan hak warga binaan pemasyarakatan. Mengenai syarat pemberian remisi yang diatur dalam PP Nomor 32 Tahun 1999 Pasal 34 ayat (2) menyebutkan bahwa remisi dapat diberikan kepada narapidana apabila:

1. Berbuat jasa kepada negara;
2. Melakukan perbuatan yang bermanfaat bagi negara atau kemanusiaan;
3. Melakukan perbuatan yang membantu kegiatan lembaga pemasyarakatan.

Dalam PP Nomor 28 Tahun 2006 ketentuan dalam Pasal 34 mengalami perubahan antara lain: ayat (2) mengenai syarat pemberian remisi disebutkan bahwa remisi diberikan kepada narapidana apabila memenuhi persyaratan:

- a) berkelakuan baik;
- b) telah menjalani masa pidana lebih dari 6 (enam) bulan.

Demikian juga halnya tentang asimilasi yang diatur dalam PP Nomor 32 tahun 1999 Pasal 37, menyebutkan bahwa narapidana dan anak didik pemasyarakatan berhak mendapatkan asimilasi dengan ketentuan:

- a) Untuk narapidana dan anak pidana setelah menjalani pembinaan $\frac{1}{2}$ masa pidana;
- b) Untuk anak negara dan anak sipil setelah menjalani masa pendidikan di lembaga pemasyarakatan anak 6 (enam) bulan pertama;

- c) Dapat mengikuti program pembinaan dengan baik;
- d) Berkelakuan baik.

Pasal ini mengalami perubahan dalam PP Nomor 28 Tahun 2006, Pasal 36 tentang asimilasi ayat (2) menyebutkan, asimilasi diberikan kepada narapidana apabila memenuhi persyaratan: berkelakuan baik, dapat mengikuti program pembinaan dengan baik, dan telah menjalani $\frac{1}{2}$ (satu perdua) masa pidana. Mengenai cuti mengunjungi keluarga, dalam PP Nomor 32 Tahun 1999 diatur dalam Pasal 42 dan cuti menjelang bebas diatur dalam Pasal 49, antara lain menyebutkan bahwa cuti menjelang bebas dapat diberikan kepada:

- a) Narapidana dan anak narapidana yang menjalani $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) masa pidana sekurang-kurangnya 9 (sembilan) bulan, berkelakuan baik dengan lama cuti sama dengan remisi terakhir yang diterimanya paling lama 6 (enam) bulan;
- b) Anak negara yang pada saat mencapai usia 17 (tujuh belas) tahun 6 (enam) bulan, dan telah dinilai cukup baik.

Dalam PP Nomor 28 Tahun 2006 mengenai cuti mengunjungi keluarga di atur dalam Pasal 41 dan cuti menjelang bebas dalam Pasal 42 A, yang antara lain menyebutkan bahwa setiap narapidana dan anak negara dapat diberikan cuti menjelang bebas, apabila memenuhi persyaratan:

1. telah menjalani sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) masa pidana dengan ketentuan $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) masa pidana tersebut tidak kurang dari 9 bulan;

2. berkelakuan baik selama menjalani masa pidana sekurang-kurangnya 9 (sembilan) bulan terakhir, dihitung sebelum tanggal 2/3 (dua pertiga) masa pidana;
3. lamanya cuti menjelang bebas sebesar remisi terakhir paling lama 6 (enam) bulan.

Dari beberapa hak cuti yang didapat oleh narapidana maka hal itu tidak mengurangi lamanya pidana yang tersisa untuk dijalani. Peraturan tentang cuti bersyarat dan pembebasan bersyarat tersebut adalah sebagai solusi dari kelebihan

kapasitas (*over capacity*) yang rentan akan banyaknya pelanggaran yang dilakukan oleh narapidana. Untuk mengurangi kelebihan kapasitas di lapas/rutan, Dirjen Pemasyarakatan melakukan beberapa upaya, salah satunya adalah dengan optimalisasi atau penyederhanaan pemberian Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat. Menurut Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, optimalisasi peningkatan pelayanan pemberian Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat merupakan salah satu langkah strategis dalam menangani masalah over kapasitas di Lapas atau Rutan.¹¹⁴

Dalam KUHP Indonesia, jumlah ancaman pidana penjara secara tunggal dan alternatif sebanyak sembilan puluh delapan persen (98%) dari seluruh tindak pidana yang diatur. Dalam ketentuan pidana di luar KUHP, pidana penjara diancamkan sekitar sembilan puluh dua persen (92 %) dari seluruh jumlah tindak pidana. Melihat banyaknya penjatuhan pidana penjara dalam kasus-kasus tindak pidana yang ada dibandingkan jenis pidana yang lain sebagaimana yang diatur dalam Pasal 10 KUHP, nampaknya jumlah /banyaknya pidana penjara yang

¹¹⁴ Lihat di <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol17198/berbagai-kiat-menhukham-mengatasi-membludaknya-kapasitas-lp>, diunduh tanggal 3 februari 2015.

dijatuhkan tidak ada pengaruhnya dengan kejahatan yang terus terjadi, bahkan kejahatan semakin meningkat. Apakah dengan demikian dapat dikatakan bahwa pidana penjara merupakan jenis pidana yang tidak efektif?

Dilihat dari Pasal 12 UU Nomor 12/1995 tentang Pemasyarakatan ini, maka narapidana ditempatkan dan dibina berdasarkan karakteristiknya sebagaimana disebutkan di atas, sehingga tujuan pembinaan dapat tercapai. Namun dalam pelaksanaannya tidak sesuai dengan isi Pasal 12 sebagaimana yang tercantum dalam UU Nomor 12/1995 tersebut, karena jumlah narapidana melebihi kapasitas sehingga penempatan narapidana berdasarkan umur, jenis kejahatan, dan lamanya pidana tidak dapat terwujud. Demikian juga dalam hal pembinaan narapidana, tidak dipisah-pisahkan antara narapidana narkoba dengan narapidana pencurian maupun yang lainnya, sehingga bentuk dan cara pembinaannya sama untuk seluruh narapidana. Hal ini dilakukan karena dana yang tersedia sangat minim, jumlah petugas yang melakukan pembinaan juga terbatas, dan peralatan yang tersedia untuk melakukan pembinaan juga terbatas. Dengan demikian pembinaan narapidana berdasarkan Pasal 12 UU Nomor 12/1995 tidak dapat dilaksanakan, sehingga tujuan pembinaan sesuai dengan sistem pemasyarakatan tidak terwujud.

Penjara bukanlah menjadi satu-satunya solusi untuk meredam tindak kejahatan. Pemerintah dengan para aparatur negara juga mempunyai peranan dalam menekan laju tindak kejahatan yaitu dengan berusaha membuat dan menerapkan peraturan perundang-undangan atau kebijakan-kebijakan. Sebagai suatu kebijakan baru yang dapat ditawarkan dengan pidana penjara angsuran dalam pelaksanaan pidana. Mengawali dengan defenisi pidana angsuran, dalam

sebuah artikel terkait “*Submission on Inquiry into Sentencing in the ACT*”, mendefinisikan sebagai berikut:

*Periodic detention is defined as where detainees are in custody for two consecutive days per week and remain in the community for the rest of the week.*¹¹⁵ (Penahanan periodik didefinisikan sebagai mana tahanan berada dalam tahanan selama dua hari berturut-turut per minggu dan tetap dalam masyarakat untuk sisa minggu)

Sistem perumusan pidana penjara yang tertuang dalam kebijakan legislatif bukanlah sistem yang berdiri sendiri. Sistem/kebijakan pidana penjara ini terkait erat dengan keseluruhan sistem/kebijakan pemidanaan, baik yang terdapat dalam perundang-undangan hukum pidana substantif/material, maupun yang terdapat dalam aturan hukum pidana formal dan hukum pelaksanaan pidana. Oleh karena itu, untuk mengefektifkan pidana penjara perlu dilakukan reorientasi terhadap keseluruhan peraturan perundang-undangan yang ada selama ini (dalam bidang hukum pidana material, hukum pidana formal dan hukum pelaksanaan pidana) yaitu apakah sesuai dan menunjang kebijakan pidana penjara yang berorientasi pada sistem pemasyarakatan dan berorientasi pada kebijakan yang selektif dan limitatif.

Masalah ini sepatutnya mendapat perhatian, karena berdasarkan penelitian dan pengamatan, selama ini dijumpai berbagai faktor yang kurang menunjang kebijakan pidana penjara yang selektif dan limitatif. Berbagai faktor itu antara lain yang berhubungan dengan pidana bersyarat, pidana denda, sistem alternatif, penundaan penuntutan bersyarat, aturan pelaksanaan pidana penjara khususnya dengan sistem pemasyarakatan, masalah pengawasan eksekusi pidana dan masalah

¹¹⁵ Lihat ‘Submission on Inquiry into Sentencing in the ACT’, Copyright ACT Council of Social Service Incorporated, p.6

perubahan/modifikasi pidana setelah terpidana menjalani pidana penjara.

Pelaksanaan pidana penjara, tercermin dalam pembaharuan hukum pidana:

1. Pidana tetap menjadi pidana dan berorientasi kedepan melalui usaha ke arah pemasyarakatan, sehingga tidak hanya sekedar pidana perampasan kemerdekaan akan tetapi mengandung upaya-upaya bersifat baru;
2. Pelaksanaan pidana penjara dengan sistem pemasyarakatan sebagai tujuan harus memperhatikan aspek perbuatan melanggar hukum dan aspek manusianya sekaligus menunjukkan dengan dasar teori pidanaan, menganut asas pengimbangan atas perbuatan dan sekaligus melakukan narapidana sebagai manusia sekalipun telah melanggar hukum;
3. Pengembangan pelaksanaan pidana penjara dengan sistem pemasyarakatan dengan segala kelemahannya bukanlah untuk mencari jalan keluar dengan menghapuskan jenis pidana penjara dan perlakuan cara baru terhadap narapidana, disertai teknik dan metode dalam rangka pembaharuan pidana yang bersifat universal.
4. Sistem pemasyarakatan sebagai proses melibatkan hubungan interrelasi, interaksi dan integritas antara komponen petugas, penegak hukum yang menyelenggarakan proses pembinaan, dan komponen masyarakat beserta budaya yang ada disekitarnya dengan segala potensinya untuk berperan serta membantu pembinaan sesuai dengan sepuluh prinsip pemasyarakatan.
5. Pemasyarakatan sebagai metode mempunyai tata cara yang direncanakan untuk menyelenggarakan pembinaan/bimbingan tertentu bagi kepentingan masyarakat dan individu narapidana yang bersangkutan melalui upaya-

upaya remisi, asimilasi, integrasi, cuti, lepas bersyarat, program pendidikan, latihan, ketrampilan yang realisasinya menjadi indikator dari pelaksanaan pidana penjara dengan sistem pemasyarakatan.

6. Upaya pembinaan terpidana, berupa remisi dan cuti, seharusnya dikembangkan lebih efektif, karena bukan sekedar pemberian kelonggaran pidana dengan kemurahan hati, melainkan sebagai indikator awal pembaharuan pidana penjara harus dimanfaatkan sedemikian rupa agar anarapidana menyadari makna pembinaan melalui sistem pemasyarakatan.
7. Pokok pemikiran pembaharuan pidana penjara yang diterapkan dengan sistem pemasyarakatan belum didukung oleh kekuatan hukum undang-undang.

Dalam RUU KUHP tahun 2012 Pidana pokok terdiri atas urutan pidana penjara, pidana tutupan, pidana pengawasan, pidana denda, dan pidana kerja sosial. Urutan pidana sebagaimana dimaksud menentukan berat ringannya pidana. Pasal 66 menyatakan bahwa Pidana mati merupakan pidana pokok yang bersifat khusus dan selalu diancamkan secara alternatif. Dengan berpedoman pada Pasal 54 (1) RUU KUHP 2012 menyebutkan tujuan pemidanaan sebagai berikut:

- a. mencegah dilakukannya tindak pidana dengan menegakkan norma hukum demi pengayoman masyarakat;
- b. memasyarakatkan terpidana dengan mengadakan pembinaan sehingga menjadi orang yang baik dan berguna;
- c. menyelesaikan konflik yang ditimbulkan oleh tindak pidana, memulihkan keseimbangan, dan mendatangkan rasa damai dalam masyarakat; dan

d. membebaskan rasa bersalah pada terpidana.

(2) Pidana tidak dimaksudkan untuk menderitakan dan merendahkan martabat manusia.

Secara umum hal-hal yang dapat dijadikan bahan pertimbangan/pedoman pidana oleh hakim untuk menjatuhkan pidana diuraikan dalam ketentuan Pasal 55 (konsep 2012), bahwa hakim harus mempertimbangkan faktor-faktor sebagai berikut:

- a. kesalahan pembuat tindak pidana;
- b. motif dan tujuan melakukan tindak pidana;
- c. sikap batin pembuat tindak pidana;
- d. tindak pidana yang dilakukan apakah direncanakan atau tidak direncanakan;
- e. cara melakukan tindak pidana;
- f. sikap dan tindakan pembuat sesudah melakukan tindak pidana;
- g. riwayat hidup, keadaan sosial, dan keadaan ekonomi pembuat tindak pidana;
- h. pengaruh pidana terhadap masa depan pembuat tindak pidana;
- i. pengaruh tindak pidana terhadap korban atau keluarga korban;
- j. pemaafan dari korban dan/atau keluarganya; dan/atau
- k. pandangan masyarakat terhadap tindak pidana yang dilakukan.

Kemudian disamping semua faktor di atas, sebagaimana disebutkan dalam ayat (2)-nya ditentukan bahwa ringannya perbuatan, keadaan pribadi pembuat, atau keadaan pada waktu dilakukan perbuatan atau yang terjadi kemudian, dapat

dijadikan dasar pertimbangan untuk tidak menjatuhkan pidana atau mengenakan tindakan dengan mempertimbangkan segi keadilan dan kemanusiaan.

Jika pidana penjara diperlukan untuk perlindungan masyarakat dari perilaku antisosial, maka penggunaannya perlu dibatasi dalam rangka mengurangi kritik-kritik terhadap pidana penjara. Pembatasan terhadap pidana penjara merupakan kritik yang moderat dalam arti pidana penjara masih diperlukan, namun dengan tetap memperhatikan *strafmaat* dan *strafsoort*. *Strafmodus*, dilihat dari sudut pelaksanaan pidana penjara, apakah sistem pembinaan oleh lembaga berjalan sesuai dengan harapan. *Strafmaat*, dilihat dari sudut lamanya pidana penjara, terutama penggunaan pidana penjara singkat (pendek), sedangkan *strafsoort* ditujukan terhadap penggunaan atau penjatuhan pidana penjara dilihat sebagai jenis pidana, yaitu adanya kecenderungan untuk mengurangi atau membatasi penjatuhan pidana penjara secara limitatif dan selektif.

B. Kebijakan Formulasi Pidana Penjara Angsuran Di Masa Mendatang

1. Latar Belakang Perlunya Pidana Penjara Angsuran

Usaha pembaharuan hukum di Indonesia yang sudah dimulai sejak proklamasi kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945, melalui Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) tidak dapat dilepaskan dari landasan dan sekaligus tujuan nasional yang ingin dicapai seperti dirumuskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya alinea ke empat yaitu

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dari perumusan tujuan nasional yang tertuang dalam alinea ke empat UUD NRI 1945 tersebut, dapat diketahui dua tujuan nasional yang utama yaitu (1) untuk melindungi segenap bangsa Indonesia, dan (2) untuk memajukan kesejahteraan umum berdasarkan Pancasila. Hal itu berarti ada dua tujuan nasional, yaitu “perlindungan masyarakat” (*social defence*) dan “kesejahteraan masyarakat” (*social welfare*) yang menunjukkan adanya asas keseimbangan dalam tujuan pembangunan nasional. Tujuan nasional itu sebagai garis kebijakan umum yang menjadi landasan dan sekaligus tujuan politik hukum di Indonesia. Tujuan tersebut juga menjadi landasan dan tujuan dari setiap usaha pembaruan

hukum, termasuk pembaruan hukum pidana Indonesia. Seminar Kriminologi

Ketiga Tahun 1976 dalam kesimpulannya menyebutkan:

“Hukum pidana hendaknya dipertahankan sebagai salah satu sarana untuk “*social defence*” dalam arti melindungi masyarakat terhadap kejahatan dengan memperbaiki atau memulihkan kembali (“*rehabilitatie*”) si pembuat tanpa mengurangi keseimbangan kepentingan perorangan (pembuat) dan masyarakat.”¹¹⁶

Demikian pula Simposium Pembaruan Hukum Pidana Nasional tahun 1980, dalam salah satu laporannya menyatakan:

“Sesuai dengan politik hukum pidana maka tujuan ppidanaan harus diarahkan kepada perlindungan masyarakat dari kejahatan serta keseimbangan dan keselarasan hidup dalam masyarakat dengan memperhatikan kepentingan-kepentingan masyarakat/ negara, korban dan pelaku”.¹¹⁷

Dengan demikian, ada dua tujuan yang ingin dicapai oleh hukum pidana dan pidana yaitu “perlindungan masyarakat” dan “kesejahteraan masyarakat”. Kedua tujuan tersebut sebagai batu landasan (“*a cornerstone*”) dari hukum pidana dan pembaruan hukum pidana.

Sebagai pendahuluan, berbicara mengenai sanksi atau ancaman pidana (penjara) yang akan dibahas dalam tesis ini, pola minimum khusus pidana penjara di dalam KUHP dan Konsep adalah sebagai berikut :

1. Menurut KUHP : berkisar antara 3 minggu (paling rendah) dan 15 tahun yang dapat mencapai 20 tahun apabila ada pemberatan;
2. Menurut Konsep : berkisar antara 1 tahun (maksimum paling rendah) dan 15 tahun yang dapat mencapai 20 tahun apabila ada pemberatan.

Untuk minimum khusus dibawah 1 tahun menurut pola KUHP digunakan bulan dan minggu. Pola demikian tidak ada dalam Konsep karena maksimum paling

¹¹⁶ Keputusan Seminar Kriminologi Ketiga, 26 dan 27 Oktober 1976, hal 4.

¹¹⁷ Dikutip dari laporan Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional, BPHN Departemen Kehakiman, 1980, hal 6-7.

rendah adalah 1 tahun. Untuk delik yang dipandang tidak perlu diancam dengan pidana penjara atau bobotnya dinilai kurang dari 1 tahun penjara, digolongkan sebagai tindak pidana "sangat ringan" dan hanya diancam denda. Pola maksimum khusus paling rendah 1 tahun menurut Konsep dikecualikan untuk delik-delik yang selama ini dikenal sebagai "kejahatan ringan". Menurut pola KUHP, maksimum penjara untuk delik-delik "kejahatan ringan" ini adalah 3 bulan, sedangkan menurut Konsep 6 bulan yang dialternatifkan dengan pidana denda Kategori II.

Pemidanaan bukan hanya untuk melindungi masyarakat semata, melainkan harus pula berusaha membinaF pelanggar hukum. Pelanggar hukum tidak lagi disebut penjahat, melainkan orang yang tersesat. Seseorang yang tersesat dapat bertobat, dan ada harapan berhasil dibina dengan sistem pembinaan yang diterapkan kepadanya. Dewasa ini baik Indonesia maupun di dunia internasional muncul kecenderungan untuk mencari alternatif pidana perampasan kemerdekaan jangka pendek. Upaya untuk mencari alternatif pidana perampasan kemerdekaan bertolak dari kenyataan bahwa pidana perampasan kemerdekaan semakin tidak disukai baik pertimbangan kemanusiaan, pertimbangan filosofis, maupun pertimbangan ekonomis.

Adanya kecenderungan untuk mengembangkan garis kebijakan yang limitatif dalam penggunaan pidana penjara terlihat dalam beberapa Kongres PBB. Dalam laporan kongres PBB ke-5 antara lain menyebutkan:

"Believing that the tendency observable in many countries to avoid imposing prison sentence as far as possible can be taken further without

undue risk to public safety".¹¹⁸ (Meyakini bahwa kecenderungan yang tampak di berbagai negara untuk menghindari penjatuhan pidana penjara, sejauh mungkin dapat dilanjutkan tanpa resiko yang tidak semestinya bagi keamanan masyarakat.)

Dalam resolusi kongres PBB ke-6 mengenai *The Prevention of Crime and the Treatment of Offender*' dikemukakan pemikiran mengenai perlunya digunakan beberapa alternatif sanksi. Salah satu pertimbangan yang dikemukakan dalam kongres tersebut adalah bahwa sanksi-sanksi alternatif tersebut dalam banyak kasus kemungkinan akan lebih efektif dari pada pidana penjara, namun dengan dilandasi pertimbangan keamanan masyarakat (*public safety*). Sehubungan dengan hal ini, resolusi memandang perlunya sejauh mungkin mengembangkan suatu pemikiran untuk menggunakan jenis sanksi alternatif dalam sistem hukum suatu negara.¹¹⁹

Dalam Kongres PBB ke-7 mengenai *The Prevention of Crime and the Treatment Offender* dinyatakan kembali bahwa di banyak negara penambahan jumlah dan lamanya pidana penjara ternyata tidak memiliki dampak yang signifikan terhadap penurunan jumlah kejahatan. Selain itu penambahan populasi penjara dan penuhnya lembaga penjara menyebabkan sulitnya mengembangkan aturan Standar Minimum bagi perlakuan terhadap pelaku tindak pidana (*Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*). Dengan demikian setiap negara diharapkan dapat berusaha dengan keras mengurangi dampak negatif dari pidana penjara tersebut (*Dokumen, Seventh United Nation Congress on The Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, 1985*).

¹¹⁸ Dokumen, *Sixth United Nation Congress on The Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*, Hal 11.

¹¹⁹ Dokumen, *Sixth United Nation Congress on The Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, 1981*, hal 11-12.

Berdasarkan alasan-alasan tersebut, maka kongres PBB Ke-7 tersebut merekomendasikan untuk menggunakan sanksi pidana yang berupa tindakan-tindakan *non custodial* untuk perkara pidana yang dianggap tidak terlalu serius atau membahayakan dan mempertimbangkan pidana penjara hanya sebagai sanksi yang terakhir (*sanction of last resort*). Dalam draft resolusi yang merupakan hasil kongres PBB ke-8 mengenai *The Prevention of Crime and the Treatment Offender* yang diadakan di Havana, Cuba, pada tanggal 27 Agustus sampai 7 September 1990, diterima aturan standar minimum untuk tindakan-tindakan *non-custodial* (*Standard Minimum Rules for Non-Custodial Measures*) oleh Majelis Umum PBB dalam resolusi 45/110 tertanggal 14 Desember 1990 yang disebut dengan *Tokyo Rules*.

Peraturan Standar Minimum PBB untuk Tindakan Non-penahanan (Aturan Tokyo) Aturan 2 (3)¹²⁰ menyatakan bahwa "Dalam rangka memberikan fleksibilitas yang lebih besar sesuai dengan sifat dan beratnya pelanggaran, dengan kepribadian dan latar belakang pelaku dan dengan perlindungan masyarakat dan untuk menghindari pemberian pidana penjara yang tidak perlu, sistem peradilan pidana harus menyediakan berbagai langkah non-penahanan, dari pra-ajudikasi hingga disposisi paska-pemidanaan. Jumlah dan jenis langkah non-penahanan yang tersedia harus ditentukan sedemikian rupa sehingga pelaksanaan

¹²⁰ Dalam General Principle, **The scope of non-custodial measures**, 2.3 "In order to provide greater flexibility consistent with the nature and gravity of the offence, with the personality and background of the offender and with the protection of society and to avoid unnecessary use of imprisonment, the criminal justice system should provide a wide range of noncustodial measures, from pre-trial to post-sentencing dispositions. The number and types of noncustodial measures available should be determined in such a way so that consistent sentencing remains possible. Resolusi Majelis Umum 45/110 of 14 Desember 1990

pidana penjara yang konsisten tetap mungkin." Aturan 2 (4)¹²¹ menyatakan bahwa "Perkembangan langkah-langkah non-penahanan yang baru harus didorong dan diawasi secara ketat dan penggunaannya dievaluasi secara sistematis."

Ada beberapa pertimbangan untuk penggunaan sanksi *non-custodial* yang dinyatakan dalam *Tokyo Rules*. Pertimbangan tersebut adalah bahwa pembatasan kemerdekaan hanya dapat dibenarkan dilihat dari segi keamanan masyarakat, pencegahan kejahatan, pembalasan yang adil dan penangkalan dan reintegrasi pelaku tindak pidana kedalam masyarakat sebagai tujuan utama dari sistem peradilan pidana. Melihat pertimbangan demikian, dapat dikatakan bahwa pemikiran utama untuk penggunaan sanksi non-custodial adalah diarahkannya sanksi atau pidana yang sifatnya lebih manusiawi serta mendidik.

Sejak pertengahan 1950-an, PBB telah dikembangkan dan dipromosikan standar dan norma-norma untuk mendorong perkembangan peradilan pidana sistem yang memenuhi standar hak asasi manusia. standar-standar ini dan norma merupakan visi kolektif bagaimana struktur sistem peradilan pidana. Meskipun tidak mengikat, mereka telah membantu untuk mempromosikan secara signifikan sistem peradilan dan tindakan yang lebih efektif. Aturan ini sebagai salah satu fundamental yang bertujuan untuk mengurangi penggunaan pidana penjara. Aturan Tokyo Rules membuat alternatif yaitu tindakan-tindakan non-penahanan sebagai bentuk dasar untuk reduksionis kebijakan peradilan pidana. Pengembangan langkah-langkah non-penahanan menjadi panggilan bagi setiap negara untuk "merasionalisasi kebijakan peradilan pidana, dengan mempertimbangkan ketaatan pelaku, persyaratan keadilan sosial dan kebutuhan

¹²¹ **The scope of non-custodial measures:** 2.4 "The development of new non-custodial measures should be encouraged and closely monitored and their use systematically evaluated."

rehabilitasi pelaku". Dalam Tokyo rules menekankan bahwa negara harus "berusaha untuk memastikan keseimbangan yang tepat antara hak-hak pelanggar individu, hak-hak korban dan perhatian masyarakat untuk keselamatan publik dan pencegahan kejahatan".

Selama tiga dekade terakhir, banyak ahli sudah mulai mempertanyakan efektifitas dari pidana penjara ini terutama pidana penjara pendek. Gerakan penghapusan pidana penjara (*prison abolition*) terlihat dengan telah diselenggarakannya beberapa konferensi internasional misalnya *International Conference on Prison Abolition (ICOPA)* yang diselenggarakan pertama kali pada bulan Mei tahun 1983 di Toronto, Kanada. Konferensi ICOPA kedua diadakan pada tanggal 24- 27 Juni 1985 di Amsterdam, dan konferensi ICOPA ketiga diadakan pada tahun 1987 di Montreal, Kanada. Pada konferensi ketiga ini bahkan istilah *prison abolition* diubah menjadi *penal abolition*. Konferensi ICOPA sendiri sampai saat ini telah berlangsung selama 11 kali, terakhir diadakan di Tasmania Australia pada tahun 2006 dengan berbagai rekomendasi yang pada intinya mengkampanyekan untuk menghindari pidana yang sifatnya punitif dengan memunculkan sanksi yang lebih manusiawi dan mendidik.

Hal ini yang kemudian memunculkan alternatif pidana penjara jangka pendek. Pidana penjara jangka pendek ini diasumsikan sebagai setiap pidana penjara di bawah 6 bulan. Jadi, pidana perampasan yang dijatuhkan kurang dari 6 bulan (6 bulan kebawah) adalah pidana perampasan kemerdekaan jangka pendek. Adanya pidana penjara jangka pendek ini justru menimbulkan berbagai masalah. Seperti halnya jumlah narapidana di Lembaga Pemasyarakatan menjadi tidak seimbang dengan jumlah bangunan Lembaga Pemasyarakatannya. Sehingga

lambat laun LAPAS akan menjadi *Over Capacity* yang mengakibatkan pelaksanaan pidana penjara menjadi kurang efektif.

Menurut **Barda Nawawi Arief**, Alternatif pidana penjara sering dikenal dengan istilah asing "*alternative to imprisonment*". Namun patut dikemukakan bahwa "alternatif pidana penjara" tidak semata-mata diartikan sebagai alternatif dari "penjara" (*imprisonment*) sebagai jenis sanksi pidana, tetapi alternatif dari semua bentuk "perampasan kemerdekaan" yang menempatkan seseorang di dalam suatu lembaga/institusi atau tempat penahanan/ pengurungan/terisolasi lainnya. Oleh karena itu, istilah "*alternative to imprisonment*" sering juga dipadankan dengan istilah "*alternative to incarceration*", "*alternative to custody*", atau "*non-custodial measures*". Jadi dapat dikatakan, alternatif pidana penjara adalah alternatif bentuk-bentuk sanksi atau tindakan yang "non-institusional" (non-kelembagaan).¹²²

Dengan demikian apabila kebijakan yang ingin dikembangkan ialah kebijakan yang diharapkan dapat menjamin penggunaan pidana penjara secara selektif dan limitatif, maka suatu reorientasi dan reevaluasi serta reorganisasi terhadap kebijakan legislatif mutlak diperlukan. Ide baru dalam penggunaan pidana penjara tersebut dapat ditempuh dengan kebijakan baru berupa "pidana penjara angsuran". Pemasyarakatan dalam sistem peradilan pidana menjadi persoalan dilihat dari sistem pemidanaan, ide pembinaan, masalah over kapasitas yang menjadi sorotan di lembaga pemasyarakatan dan efek buruk dari pidana

¹²² Barda Nawawi Arief, *Beberapa Alternatif Pidana Penjara*, Makalah disajikan dalam Seminar "Negara tanpa penjara", IAIN Walisongo Semarang, 1 April 2010, halaman 1.

penjara dimana dalam kesepakatan global melahirkan kritik-kritik terhadap pidana penjara.

Dalam Pasal 1 ke- 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan menyebutkan bahwa:

“Pemasyarakatan adalah kegiatan untuk melakukan pembinaan Warga Binaan Pemasyarakatan berdasarkan sistem, kelembagaan, dan cara pembinaan yang merupakan bagian akhir dari sistem pemidanaan dalam tata peradilan pidana”.

Dalam redaksi Pasal ini jelas menyebutkan bahwa pemasyarakatan merupakan bagian akhir dari sistem pemidanaan dalam tata peradilan pidana

Sedangkan redaksi Pasal 8 Ayat (1) UU Pemasyarakatan ini memberikan penjelasan sebagai berikut:

“Pemasyarakatan yang merupakan bagian akhir dari sistem pemidanaan dalam tata peradilan pidana adalah bagian integral dari tata peradilan terpadu (*integrated criminal justice system*). Dengan demikian, pemasyarakatan baik ditinjau dari sistem, kelembagaan, cara pembinaan, dan petugas pemasyarakatan, merupakan bagian yang tak terpisahkan dari satu rangkaian proses penegakan hukum.”

Apabila ditelaah kembali, jelas redaksi pasal ini memuat perlunya sistem pemidanaan terpadu dalam sistem peradilan Indonesia. Tidak hanya dalam salah satu sub sistem pemidanaan, namun seyogyanya ide pemasyarakatan ini terimplementasi dalam hukum pidana materiel (KUHP), hukum pidana formal (KUHAP), dan hukum pelaksanaan pidana (UU No 12 Tahun 1995). Ide pemasyarakatan demikian berupa ide kemanusiaan (rehabilitasi), ide individualisasi pidana, ide reintegrasi sosial, selektif, limitatif, parsimony dan bersifat sementara. Dalam redaksi pasal Ide dalam hukum pelaksanaan pidana yaitu UU No 12 Tahun 1995 masih terlaksana sebagian. Melalui pidana penjara

angsuran sebagai alternatif baru dalam sistem pelaksanaan pidana diharapkan mampu menjawab ide pemasyarakatan yang selama ini belum terimplementasi.

Ide *alternative to imprisonment* tersebut terdapat dalam kebijakan pelaksanaan pidana penjara di luar lembaga melalui pidana penjara sistem angsuran. Alternatif ini menjadi hal baru yang perlu dikembangkan dalam pelaksanaan pidana penjara di Indonesia, mengingat begitu banyak kritik-kritik dan negatif dari pidana penjara. Kriteria pertimbangan bahwa pelaksanaan pidana penjara dapat dicicil dengan syarat-syarat:

- a. alasan-alasan (pertimbangan) medis, keluarga, profesional atau pertimbangan sosial yg memaksa/mendesak;
- b. pidana penjara satu tahun atau kurang yang dijatuhkan hakim dapat dilaksanakan secara angsuran;
- c. angsuran dalam waktu tidak lebih dari 1 tahun;
- d. angsuran/cicilan itu tidak boleh lebih pendek dari dua hari.

Menjadi penting untuk mempertimbangkan alternatif pidana penjara. Penjara ditemukan di setiap negara di dunia. Pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan menganggap narapidana sebagai titipan dan tidak mencoba secara aktif mencari alternatif kepada mereka. Namun pidana penjara tidak seharusnya diberikan sebagai bentuk pidana biasa. Selanjutnya dengan pidana penjara, telah terbukti kontraproduktif dalam rehabilitasi dan reintegrasi dengan kejahatan ringan, serta rentan menambah kejahatan. Secara global ada lebih dari sembilan juta tahanan di seluruh dunia dan jumlah itu semakin meningkat. Kenyataannya adalah bahwa semakin banyak tahanan akan mengakibatkan overcrowding pada lembaga pemasyarakatan. Hal ini melanggar aturan PBB dan

standar lain yang mengharuskan semua tahanan diperlakukan dengan hormat karena martabat yang melekat dan nilai sebagai manusia. **Dirk van Zyl Smit** menyatakan bahwa ada beberapa alasan penting sebagai fokus utama untuk menjadikan alternatif pengurangan jumlah orang di penjara dan penjara digunakan hanya sebagai upaya terakhir, yaitu:¹²³

1. Imprisonment and human rights

Individual liberty is one of the most fundamental of human rights, recognized in international human rights instruments and national constitutions throughout the world. In order to take that right away, even temporarily, governments have a duty to justify the use of imprisonment as necessary to achieve an important societal objective for which there are no less restrictive means with which the objective can be achieved.

The loss of liberty that results from imprisonment is inevitable but, in practice, imprisonment regularly impinges several other human rights as well. In many countries of the world, prisoners are deprived of basic amenities of life. They are often held in grossly overcrowded conditions, poorly clothed and underfed. They are particularly vulnerable to disease and yet are given poor medical treatment. They find it difficult to keep in contact with their children and other family members. Such conditions may literally place the lives of prisoners at risk.

Increasingly, human rights courts and tribunals have recognized that subjecting prisoners to such conditions denies their human dignity. Such conditions have been held to be inhuman and degrading. All too often, the majority of these prisoners may be low-level offenders, many of whom may be awaiting trial, who could be dealt with using appropriate alternatives instead of being imprisoned. Implementing effective alternatives to imprisonment will reduce overcrowding and make it easier to manage prisons in a way that will allow states to meet their basic obligations to the prisoners in their care.

2. Imprisonment is expensive

The cost of imprisonment worldwide is hard to calculate, but the best estimates are in the region of US\$ 62.5 billion per year using 1997 statistics.¹²⁴ Direct costs

¹²³ Dirk van Zyl Smit, *Handbook of basic principles and promising practices on Alternatives to Imprisonment*, (New York : United Nations Publication, 2007), pp 4-7. See also Matti Joutsen and Uglješa Zvekic, "Noncustodial sanctions: Comparative Overview" in Uglješa Zvekic (ed.), *Alternatives to Imprisonment in Comparative Perspective*, UNICRI/Nelson-Hall, Chicago, 1994, pp. 1-44.

¹²⁴ Farrell and K. Clark, *What does the world spend on criminal justice?* (HEUNI Paper No. 20) The European Institute for Crime Prevention and Control affiliated to the United Nations, (Helsinki, 2004).

include building and administering prisons as well as housing, feeding, and caring for prisoners. There are also significant indirect or consequential costs, for imprisonment may affect the wider community in various negative ways. For example, prisons are incubators of diseases such as tuberculosis and AIDS, especially so when they are overcrowded. When prisoners are released, they may contribute to the further spread of such diseases.

3. Imprisonment is overused

It is essential that policy-makers take a close look at who is being held in prison, why they are there, and for how long they are being detained. Where such data are not immediately available, steps should be taken to ensure that they are regularly reported to policy-makers and to other senior stakeholders in the criminal justice system. Invariably the data will reveal that prisoners are disproportionately drawn from the poorest and most vulnerable groups in the community. Such prisoners may be serving sentences for petty or non-violent offences or may be awaiting trial for unacceptably lengthy periods of time. For them, imprisonment may not be suitable at all. Alternatives to imprisonment offer a variety of strategies for dealing appropriately with such persons that do not involve imprisonment at all. Alternatives should therefore be the primary point of departure in order to avoid over-reliance on imprisonment.

Dilihat dari konteks Indonesia terkait pelaksanaan pidana penjara Pasal 12 UU Nomor 12 tahun 1995 tentang Pemasyarakatan ini, maka narapidana ditempatkan dan dibina berdasarkan karakteristiknya, sehingga tujuan pembinaan dapat tercapai. Namun dalam pelaksanaannya tidak sesuai dengan isi Pasal 12 sebagaimana yang tercantum dalam UU Nomor 12 Tahun 1995 tersebut, karena jumlah narapidana melebihi kapasitas sehingga penempatan narapidana berdasarkan umur, jenis kejahatan, dan lamanya pidana tidak dapat terwujud. Hal tersebut dapat dilihat melalui gambaran demikian:

Satker/ Kanwil	NAPI						Total
	DL	DP	TD	AL	AP	TA	
Acch	3483	139	3622	71	1	72	3694
Bali	1115	102	1217	33		33	1250
Bangka Belitung	1091	60	1151	38	1	39	1190
Banten	3837	426	4263	170	2	172	4435

Bengkulu	1108	33	1141	82	3	85	1226
D.I.Yogyakarta	771	63	834	17		17	851
Dki Jakarta	8304	529	8833	53	4	57	8890
Gorontalo	486	22	508	26		26	534
Jambi	1755	71	1826	67		67	1893
Jawa Barat	11994	453	12447	234	4	238	12685
Jawa Tengah	6827	375	7202	151	3	154	7356
Jawa Timur	9170	518	9688	210	1	211	9899
Kalimantan Barat	1749	106	1855	88	1	89	1944
Kalimantan Selatan	4124	363	4487	87	3	90	4577
Kalimantan Tengah	1796	105	1901	42	1	43	1944
Kalimantan Timur	3866	288	4154	112	4	116	4270
Kepulauan Riau	1744	107	1851	38	2	40	1891
Lampung	3394	148	3542	187	4	191	3733
Maluku	584	22	606	15	1	16	622
Maluku Utara	514	28	542	15		15	557
Nusa Tenggara Barat	1063	54	1117	27	1	28	1145
Nusa Tenggara Timur	2257	88	2345	71	1	72	2417
Papua	1007	31	1038	24		24	1062
Papua Barat	416	23	439	14		14	453
Riau	4765	266	5031	116	2	118	5149
Sulawesi Barat	340	13	353	15		15	368
Sulawesi Selatan	2657	188	2845	110		110	2955
Sulawesi Tengah	1024	66	1090	23		23	1113
Sulawesi Tenggara	905	70	975	51		51	1026
Sulawesi Utara	1244	50	1294	43	8	51	1345
Sumatera Barat	2097	75	2172	49		49	2221
Sumatera Selatan	4838	250	5088	336	4	340	5428
Sumatera Utara	11313	533	11846	273	6	279	12125

Tabel 4: Sistem Data Base Pemasyarakatan, sumber
(<http://smslap.ditjenpas.go.id>), Seluruh data per kanwil diperbaharui
tanggal 3 Desember 2014

Catatan: NDL : Napi Dewasa Laki-Laki

NAL : Napi Anak Laki-Laki

NDP : Napi Dewasa Perempuan

NAP : Napi Anak Perempuan

Satker/Kanwil	TAHANAN						Total Tahanan
	DL	DP	TD	AL	AP	TA	
Aceh	1070	58	1128	20		20	1148
Bali	412	44	456	1	2	3	459
Bangka Belitung	465	28	493	6		6	499
Banten	1990	105	2095	18	1	19	2114
Bengkulu	399	16	415	26		26	441
D.I.Yogyakarta	366	27	393	2		2	395
Dki Jakarta	6223	453	6676	56	2	58	6734
Gorontalo	205	28	233	1		1	234
Jambi	951	36	987	6		6	993
Jawa Barat	3834	131	3965	102	1	103	4068
Jawa Tengah	3038	142	3180	30		30	3210
Jawa Timur	5336	313	5649	40	1	41	5690
Kalimantan Barat	973	60	1033	11		11	1044
Kalimantan Selatan	1723	85	1808	15	1	16	1824
Kalimantan Tengah	611	34	645	1	1	2	647
Kalimantan Timur	1467	112	1579	20	1	21	1600
Kepulauan Riau	619	25	644	3		3	647
Lampung	1929	62	1991	42	3	45	2036
Maluku	279	20	299	1		1	300
Maluku Utara	198	17	215	4		4	219
Nusa Tenggara Barat	472	22	494	8		8	502
Nusa Tenggara Timur	582	41	623	2		2	625
Papua	272	15	287	3		3	290
Papua Barat	187	33	220	1		1	221
Riau	1958	104	2062	21		21	2083
Sulawesi Barat	262	11	273	1		1	274
Sulawesi Selatan	2182	172	2354	76		76	2430
Sulawesi Tengah	580	27	607	9		9	616
Sulawesi Tenggara	645	36	681	7		7	688
Sulawesi Utara	710	53	763	21		21	784
Sumatera Barat	714	42	756	12		12	768
Sumatera Selatan	2245	124	2369	83		83	2452
Sumatera Utara	6267	312	6579	139	3	142	6721

Tabel 5: Sistem Data Base Pemasyarakatan (<http://smslap.ditjenpas.go.id>),
Seluruh data per kanwil diperbaharui tanggal 3 Desember 2014

Catatan: TDL : Tahanan Dewasa Laki-Laki

TAL : Tahanan Anak Laki-Laki

TDP : Tahanan Dewasa Perempuan

TAP : Tahanan Anak Perempuan

Satker/ Kanwil	Total Tahanan+Napi	Kapasitas	% Kapasitas
Aceh	4842	3943	123
Bali	1709	932	183
Bangka Belitung	1689	971	174
Banten	6549	4764	137
Bengkulu	1667	730	228
D.I.Yogyakarta	1246	1929	65
Dki Jakarta	15624	5891	265
Gorontalo	768	588	131
Jambi	2886	1505	192
Jawa Barat	16753	11301	148
Jawa Tengah	10566	9966	106
Jawa Timur	15589	11778	132
Kalimantan Barat	2988	2421	123
Kalimantan Selatan	6401	2025	316
Kalimantan Tengah	2591	1794	144
Kalimantan Timur	5870	3046	193
Kepulauan Riau	2538	1923	132
Lampung	5769	3589	161
Maluku	922	1185	78
Maluku Utara	776	1600	49
Nusa Tenggara Barat	1647	1030	160
Nusa Tenggara Timur	3042	2740	111
Papua	1352	1666	81
Papua Barat	674	936	72
Riau	7232	2787	259
Sulawesi Barat	642	795	81
Sulawesi Selatan	5385	5737	94
Sulawesi Tengah	1729	1424	121
Sulawesi Tenggara	1714	1884	91
Sulawesi Utara	2129	1993	107
Sumatera Barat	2989	2136	140
Sumatera Selatan	7880	5577	141
Sumatera Utara	18846	8786	215

Tabel 6: Sistem Data Base Masyarakat (http://smslap.ditjenpas.go.id),
Seluruh data per kanwil diperbaharui tanggal 3 Desember 2014

Catatan: Penulisan merah dalam tabel adalah kanwil yang tidak melebihi kapasitas/*overcapacity*

Gambaran ketiga tabel di atas menunjukkan bahwa over kapasitas di Lapas Indonesia terjadi pada hampir semua kanwil. Total narapidana dan tahanan di 33 kanwil pelaksana, terlihat bahwa hanya ada 8 kanwil yang tidak over kapasitas, selebihnya 25 kanwil mengalami over kapasitas. Hal tersebut kemungkinan besar juga dikarenakan oleh banyaknya penebaran pidana penjara yang diterapkan dalam Kitab Undang Undang Hukum Pidana di Indonesia. Seolah-olah pidana yang dijatuhkan harus pidana penjara. Ide pemasyarakatan berupa rehabilitasi akan sulit terwujud dengan timbulnya over kapasitas di sejumlah lembaga pemasyarakatan. Jumlah narapidana di Lembaga Pemasyarakatan menjadi tidak seimbang dengan jumlah bangunan Lembaga Pemasyarakatannya. Sehingga lambat laun LAPAS akan menjadi *Over Capacity* yang mengakibatkan pelaksanaan pidana penjara menjadi kurang efektif. Munculnya kritik menimbulkan respon positif untuk mencari bentuk-bentuk alternatif pidana penjara.

Upaya penanganan terhadap kondisi penjara yang semakin sesak ini sebenarnya tidak hanya dilakukan melalui pembangunan gedung Lapas/Rutan saja, akan tetapi secara simultan juga harus dilakukan upaya-upaya untuk mengurangi "supply" tahanan/narapidana kedalam Lapas/Rutan dan "mempercepat" pengeluaran narapidana/ tahanan sesuai dengan aturan-aturan yang berlaku.

Kondisi lapas yang kelebihan kapasitas merupakan akar persoalan yang selama ini menghantui para petugas dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Selain itu, pemberian hak-hak ini mampu mengendalikan dan meminimalisasi terjadinya gangguan keamanan di dalam lapas. Berdesak-desakkan di dalam lapas juga sangat berdampak pada kondisi psikologis penghuni dan mengganggu kehidupan sehari-hari di lapas/rutan.

Salah satu dampak kelebihan kapasitas ini adalah kerusuhan yang dilakukan oleh para penghuni lapas. Berikut beberapa kasus kerusuhan di Lapas akibat kelebihan kapasitas¹²⁵:

1. Tanggal 12 Juli 2013

Lapas Tanjung Gusta, Sumatra Utara

Kerusuhan akibat napi resah dengan pemadaman listrik. Lima orang napi tewas dan ratusan melarikan diri. Lapas ini dihuni 2.500 orang sementara kapasitas 1.095 napi.

2. Tanggal 18 Agustus 2013

Lapas Labuhan Ruku, Sumatra Utara

Penyebab kerusuhan adalah pemindahan 49 napi dari Lapas Lubuk Pakam ke Lapas Labuhan Ruku. Padahal, daya tampungnya hanya 300 napi, sedangkan penghuninya 867 orang.

3. Tanggal 14 Desember 2013

Lapas Palopo, Sulawesi Selatan

Ratusan narapidana mengamuk akibat terjadi pencurian dan menyebabkan tujuh bangunan dibakar. Lapas ini dihuni oleh 284 napi sementara kapasitas hanya 250 orang.

¹²⁵ <http://www.republika.co.id/berita/koran/hukum-koran/14/10/29/ne724812-menkumham-prioritaskan-masalah-lapas>, diunduh tanggal 3 Februari 2015

Selain terjadinya kerusuhan demikian, dampak lain dari over kapasitas ini juga bisa berupa pembatasan akses pada perawatan kesehatan, gizi maupun sanitasi di lapas. Lembaga Pemasyarakatan yang seharusnya sebagai wadah atau tempat untuk melakukan pembinaan kepada warga binaan tentunya tidak akan bisa menjalankan fungsinya secara maksimal disebabkan oleh kelebihan penghuni. Jumlah penghuni Lapas di 33 provinsi (hingga Desember 2014), jumlah kapasitas total adalah **109.372**, sedangkan jumlah tahanan dan narapidana adalah **163.004**. Jika diperbandingkan antara total jumlah tahanan dan narapidana dengan kapasitas total, maka telah terjadi kelebihan kapasitas sebesar 67,1%. Angka yang cukup besar untuk overkapasitas di seluruh kanwil lembaga pemasyarakatan Indonesia.

Penal Reform International memperkirakan sembilan juta orang yang di penjara atau ditahan, berada di bawah standar hak asasi manusia internasional yang berlaku dan merusak peluang produktif untuk kembali ke masyarakat. Kelebihan kapasitas seringkali menimbulkan bahaya kesehatan masyarakat, melemahkan pengawasan terhadap kekerasan dalam penjara, menciptakan lingkungan yang berbahaya bagi staf penjara dan tidak memenuhi standar minimum PBB berupa penahanan yang membutuhkan cukup cahaya, udara, kesopanan dan privasi. *Deklarasi Ouagadougou* tentang Percepatan Penjara dan Penal Reform di Afrika tahun 2002 menyerukan tindakan untuk *overcrowding* pidana penjara sebagai berikut:

“Criminal justice agencies should work together more closely to make less use of imprisonment. The prison population can only be reduced by a concerted strategy.”

(badan-badan peradilan pidana harus bekerja sama lebih erat untuk mengurangi penggunaan pidana penjara. Populasi penjara hanya dapat dikurangi dengan strategi terpadu).

Penal Reform International juga menyarankan 10 (sepuluh) poin rencana untuk mengurangi kepadatan penjara, antara lain:

“informed public debate, using prison as a last resort throughout all stages of the criminal justice system, increasing prison capacity, diverting minor cases, reducing pre-trial detention, developing alternatives, reducing sentence lengths and ensuring consistent sentencing, developing solutions to keep youth out of prison, treating rather than punishing drug addicts, the mentally disordered and terminally ill offenders and ensuring fairness for all.” (informasi debat publik, penjara sebagai upaya terakhir dari semua tahapan sistem peradilan pidana, meningkatkan kapasitas penjara, mengalihkan kasus-kasus kecil, mengurangi penahanan pra-sidang, mengembangkan alternatif, mengurangi pidana penjara panjang dan menjamin pidana yang konsisten, mengembangkan solusi untuk menjauhkan pemuda dari penjara, memilih mengobati daripada menghukum pecandu narkoba, pelaku dengan gangguan mental dan sakit parah dijamin keadilannya).¹²⁶

Akibat negatifnya pidana penjara menjadikan seseorang atau pelaku yang telah melaksanakan masa tahanannya mendapatkan cap jahat (*stigma*) masyarakat sebagai penjahat atau mantan napi padahal pelaku tidak lagi melakukan kejahatan. Berawal dari *stigma* kemudian berujung terhadap dehumanisasi secara menyeluruh hingga ke sanak keluarga pelaku. Menyebabkan penurunan drajat serta harga diri pelaku sebagai manusia yang mengakibatkan hilangnya kepercayaan pada diri sendiri. Mengakibatkan penghuni di lembaga

¹²⁶ Dirk van Zyl Smit, *Handbook of basic principles and promising practices on Alternatives to Imprisonment*, *ibid.*, pp 5.

pemasyarakatan menjadi *over capacity* atau kuota penghuni LAPAS tidak mencukupi karena sifat dari pidana penjara yang pendek namun pelanggaran maupun kejahatan terus terjadi sehingga mengakibatkan ketidak seimbangan antara kapasitas LAPAS dengan pelaku di dalam LAPAS.

Alasan lain diperlukan adanya kebijakan pidana penjara angsuran adalah melihat penjatuhan pidana penjara di bawah 1 tahun juga banyak terjadi di Indonesia. Hal tersebut menjadi salah satu penyebab over kapasitas di lembaga pemasyarakatan. Besaran Unit Pelaksana Teknis di lembaga pemasyarakatan di seluruh Indonesia dapat dilihat dari tabel berikut:

No	UPT	2012			
		BI	BIIA	BIIB	Total
1	Bali	15	262	51	328
2	Banten	465	1.349	139	1.953
3	Bengkulu	56	169	30	255
4	D. I. Yogyakarta	118	901	147	1.166
5	DKI Jakarta	1.654	4.443	166	6.263
6	Gorontalo	7	31	6	44
7	Jambi	50	220	23	293
8	Jawa Barat	1.751	4.797	416	6.964
9	Jawa Tengah	412	3.241	789	4.442
10	Jawa Timur	369	3.801	1.627	5.797
11	Kalimantan Barat	135	957	278	1.370
12	Kalimantan Selatan	139	828	231	1.198
13	Kalimantan Tengah	17	77	22	116
14	Kalimantan Timur	54	210	42	306
15	Kepulauan Bangka Belitung	11	85	26	122
16	Kepulauan Riau	143	550	43	736
17	Lampung	80	188	60	328

18	Maluku	10	30	1	41
19	Maluku Utara	2	20	19	41
20	Nangroe Aceh Darussalam	42	191	69	302
21	Nusa Tenggara Barat	62	380	95	537
22	Nusa Tenggara Timur	52	151	34	237
23	Papua	2	46	1	49
24	Papua Barat	2	1		3
25	Riau	321	1.165	117	1.603
26	Sulawesi Barat	5	17	6	28
27	Sulawesi Selatan	59	828	243	1.130
28	Sulawesi Tengah	30	76	22	128
29	Sulawesi Tenggara	10	51	6	67
30	Sulawesi Utara	15	20		35
31	Sumatera Barat	31	100	3	134
32	Sumatera Selatan	212	939	50	1.201
33	Sumatera Utara	402	1.478	277	2.157
Total		6.733	27.602	5.039	39.374

Tabel 7: Unit pelaksana teknis di seluruh Indonesia tahun 2012, perbandingan jumlah penghuni registrasi BI, BIIa dan BIIb pelaksana teknis.¹²⁷

Keterangan: **Data Sdp Tanggal 16 Januari 2015 UPT Melapor Tahun 2012 Sebanyak 334 Dari 447 UPT (Unit Pelaksana Teknis)**

Data tahun 2012 menunjukkan bahwa total penghuni lapas BI (diatas 1 tahun) dan BIIa+BIIb (dibawah 1 tahun) 6733 ; 32641. Ini menunjukkan bahwa pidana penjara di bawah 1 tahun jauh lebih banyak dibanding dengan di atas 1 tahun. Perbandingan ini hampir mencapai 1:5.

¹²⁷ Data diterima oleh peneliti melalui ditjenpas di Jakarta pada tanggal 28 Februari 2015

No	UPT	2013			
		BI	BIIA	BIIB	Total
1	Bali	120	951	226	1.297
2	Banten	969	1.971	192	3.132
3	Bengkulu	232	390	40	662
4	D. I. Yogyakarta	282	1.215	297	1.794
5	DKI Jakarta	1.474	3.224	97	4.795
6	Gorontalo	81	299	63	443
7	Jambi	348	753	60	1.161
8	Jawa Barat	3.337	5.848	581	9.766
9	Jawa Tengah	1.505	6.242	1.379	9.126
10	Jawa Timur	1.362	9.093	2.621	13.076
11	Kalimantan Barat	322	1.427	243	1.992
12	Kalimantan Selatan	510	2.017	272	2.799
13	Kalimantan Tengah	180	1.161	143	1.484
14	Kalimantan Timur	514	1.650	189	2.353
15	Kepulauan Bangka Belitung	70	177	70	317
16	Kepulauan Riau	275	550	99	924
17	Lampung	565	1.512	183	2.260
18	Maluku	90	114	12	216
19	Maluku Utara	22	110	17	149
20	Nangroe Aceh Darussalam	434	1.167	150	1.751
21	Nusa Tenggara Barat	335	640	118	1.093
22	Nusa Tenggara Timur	306	844	132	1.282
23	Papua	91	201	13	305
24	Papua Barat	19	23	2	44
25	Riau	933	2.140	205	3.278
26	Sulawesi Barat	29	153	43	225
27	Sulawesi Selatan	595	2.892	892	4.379
28	Sulawesi Tengah	128	783	140	1.051
29	Sulawesi Tenggara	124	569	154	847
30	Sulawesi Utara	159	288	55	502
31	Sumatera Barat	260	567	92	919

32	Sumatera Selatan	827	2.263	217	3.307
33	Sumatera Utara	1.824	4.112	675	6.611
Total		18.322	55.346	9.672	83.340

Tabel 8: Unit pelaksana teknis di seluruh Indonesia tahun 2013, perbandingan jumlah penghuni registrasi BI, BIIa dan BIIB pelaksana teknis

Keterangan: **Data SDP Tanggal 16 Januari 2015, UPT Melapor Tahun 2013 Sebanyak 446 Dari 447 UPT (Unit Pelaksana Teknis)**

Sama halnya dengan total penghuni lapas 2012, penghuni lapas tahun 2013 juga menunjukkan bahwa pidana penjara di bawah 1 tahun jauh lebih banyak dibanding dengan di atas 1 tahun.

No	UPT	2014			
		BI	BIIA	BIIB	Total
1	Bali	973	130	6	1.109
2	Banten	1.969	1.303	114	3.386
3	Bengkulu	285	284	43	612
4	D. I. Yogyakarta	343	710	149	1.202
5	DKI Jakarta	2.562	1.920	27	4.509
6	Gorontalo	477	71	3	551
7	Jambi	636	917	110	1.663
8	Jawa Barat	5.802	4.214	451	10.467
9	Jawa Tengah	2.564	5.118	899	8.581
10	Jawa Timur	2.200	10.668	2.586	15.454
11	Kalimantan Barat	234	184	43	461
12	Kalimantan Selatan	1.657	384		2.041
13	Kalimantan Tengah	2	3		5
14	Kalimantan Timur	2.756	188	1	2.945
15	Kepulauan Bangka Belitung	376	276	29	681
16	Kepulauan Riau	1.156	241	11	1.408
17	Lampung	1.662	1.759	148	3.569

18	Maluku	434	47	10	491
19	Maluku Utara	304	54	2	360
20	Nangroe Aceh Darussalam	862	834	115	1.811
21	Nusa Tenggara Barat	825	212	5	1.042
22	Nusa Tenggara Timur	2.063	254	14	2.331
23	Papua	676	39	1	716
24	Papua Barat	236	50		286
25	Riau	1.769	1.549	165	3.483
26	Sulawesi Barat	364	53	2	419
27	Sulawesi Selatan	2.278	420	11	2.709
28	Sulawesi Tengah	1.047	188	8	1.243
29	Sulawesi Tenggara	786	93	14	893
30	Sulawesi Utara	750	37	2	789
31	Sumatera Barat	679	739	95	1.513
32	Sumatera Selatan	1.692	2.729	229	4.650
33	Sumatera Utara	2.747	3.136	536	6.419
Total		43.166	38.804	5.829	87.799

Tabel 9: Unit pelaksana teknis di seluruh Indonesia tahun 2014, perbandingan jumlah penghuni registrasi BI, BIIa dan BIIb pelaksana teknis.

Keterangan: **Data SDP tanggal 16 Januari 2015, UPT Melapor Tahun 2014 Sebanyak 456 Dari 447 UPT (Unit Pelaksana Teknis).**

Metode pendataan warga binaan yang digunakan saat ini adalah dengan cara melakukan penggolongan atau klasifikasi berdasarkan jenisnya dan kemudian digolongkan kembali menurut lama masa pidana. Klasifikasi dalam penelitian ini terdiri atas BI, BIIa dan BIIb.

- Klasifikasi BI adalah narapidana yang dijatuhi pidana penjara diatas 1 tahun
- Klasifikasi BIIa adalah narapidana yang dijatuhi pidana penjara antara 4 sampai 12 bulan

- Klasifikasi BIIb adalah narapidana yang dijatuhi pidana penjara antara 1 sampai 3 bulan

Dari data yang menunjukkan dominasi over kapasitas demikian, jelas menciptakan berbagai dampak buruk baik bagi narapidana itu sendiri, maupun pemerintah. Jumlah populasi penjara menciptakan beban keuangan yang sangat besar pada pemerintah dan pengeluaran yang besar pada kohesi sosial masyarakat.

Kepadatan merupakan masalah yang semakin meluas di sejumlah negara dan tempat penahanan. Ini tentu saja masalah kemanusiaan yang sangat serius, karena secara otomatis berujung pada kondisi penahanan di bawah standar dan seringkali tidak manusiawi. Puluhan ribu orang terpaksa hidup dalam waktu lama di dalam ruangan yang sesak, dengan ruang untuk bergerak, duduk atau tidur yang tak mencukupi. Hal ini secara serius merong-rong kemampuan pemerintah untuk memenuhi kebutuhan dasar para tahanan terkait tempat tinggal, perawatan medis, bantuan hukum dan kunjungan keluarga. Terjepit di ruangan sempit, seringnya dalam kondisi kebersihan yang buruk dan tidak ada privasi, membuat terampasnya kebebasan.

Situasi ini mengikis martabat manusia dan merusak kesehatan fisik dan mental tahanan, serta prospek reintegrasi mereka. Selain memberikan beban berlebihan pada infrastruktur, kondisi ini juga meningkatkan potensi ketegangan dan konflik antar tahanan dan dengan para staf. Situasi ini dengan cepat menyebabkan kesulitan dalam menjaga ketertiban di dalam penjara, yang selanjutnya mengakibatkan konsekuensi yang berpotensi sangat buruk dalam hal keamanan bagi para tahanan, serta dalam hal pengawasan dan keamanan..

Berdasarkan hal tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa *overcrowding* merupakan masalah besar yang sedang dihadapi oleh sebagian besar lembaga pemasyarakatan di Indonesia. Efek negatif yang patut diwaspadai dari overkapasitas pernah ditegaskan dalam Penal Reform International sebagaimana dikutip oleh *United Nations Office on Drugs and crime dalam Hand Book of Basic Principles and Promosing Practices on Alternatives to Imprisonmen:*

Penal Reform International estimates nine million people are in prison or detained often in conditions below applicable international human rights standards and which seriously undermine the chances for their productive return to society. Overcrowding often poses public health hazards, undermines the control of violence inside prison, creates a dangerous environment for prison staff and makes it impossible to deliver United Nations-defined minimum standards of detention requiring adequate light, air, decency and privacy. ¹²⁸

Martin H. Pritkin (*Associate Professor of Law Harvard Law School*) juga pernah menyebutkan berbagai dampak negatif dari overkapasitas di lembaga pemasyarakatan antara lain:

1. Overkapasitas penjara dapat mengakibatkan menurunnya tingkat kehati-hatian dalam mengklasifikasikan, memantau dan mengelola penghuni sesuai dengan masalah psikologis atau tindakan lainnya yang tidak menimbulkan ancaman kekerasan bagi penghuni lainnya (*Prison overcrowding can lead to less careful classification, monitoring, and managing of inmates with psychological problems or who otherwise pose a threat of violence to other inmates*);
2. Berbagai hasil penelitian telah menunjukkan adanya korelasi antara kepadatan di penjara dengan tingkat pelanggaran dan kekerasan (*Various*

¹²⁸ United Nations Office on Drugs and Crime, *Handbook of Basic Principles and Promosing Practices on Alternatives to Imprisonment*, Criminal Justice Handbook Series, Vienna, United Nations, 2007. p.5.

studies have shown a correlation between population density in prisons and infraction and assault rates);

3. Studi juga menunjukkan kepadatan dan pengaturan yang buruk di penjara cenderung meningkatkan angka perkosaan dan kekerasan seksual (*Studies also show that overcrowded and poorly regulated prisons tend to have higher rates of rape and sexual violence);*
4. Efek merugikan dari overkapasitas lebih tampak jelas bagi penghuni muda, mungkin karena meningkatnya ketidakstabilan/gejolak dan kepekaan terhadap lingkungan disekitar mereka (*The adverse effects of overcrowding appear to be magnified for younger inmates, perhaps because of their increased volatility and sensitivity to their surroundings).*
5. Overkapasitas juga menyebabkan lebih sedikit sumber daya yang tersedia bagi masing-masing penghuni, hal ini dapat meningkatkan ketidakpastian, rasa frustrasi dan konflik antar penghuni (*Overcrowding also often means fewer resources available to each inmate, which can increase uncertainty, frustration, and conflict with other inmates);*
6. Adanya keterbatasan akan sumberdaya pendidikan dan pelatihan kerja yang bisa meningkatkan kemampuan bekerja penghuni hingga keluar dari lembaga pemasyarakatan dan dengan demikian overkapasitas berpotensi meningkatkan terjadinya kejahatan setelah penahanan/pemenjaraan (*To the extent that the restricted resources involve education or job training things that might increase an inmate's employability upon release and thus increase his odds of going straight— overcrowding may lead to increases in postincarceration crime as well);*

7. Penelitian menunjukkan adanya hubungan antara overkapasitas dan meningkatnya residivis (*Indeed, studies have demonstrated a correlation between overcrowding and increased recidivism*);
8. Overkapasitas di penjara dapat menyebabkan kejahatan baik di dalam tembok penjara dan setelah penghuni dibebaskan (*prison overcrowding can cause crime both within prison walls and after inmates are released*);
9. Untuk memenuhi kecukupan pekerjaan atau aktifitas produktif lainnya untuk mengisi waktu para tahanan secara teknis menjadi gagal akibat kepadatan/overkapasitas. Akhirnya kemalasan dan kebosanan dengan sendirinya meningkatkan terjadinya kekerasan dalam penjara (*Even facilities that are not technically overcrowded may fail to provide enough work or other productive activity to fill the inmates' time. The resulting idleness and boredom can itself increase in-prison violence*).¹²⁹

Kepadatan bukanlah sebuah keniscayaan. Bahkan jika hal itu meluas dan terjadi dalam kurun waktu lama, seharusnya tidak pernah menjadi hal yang biasa. Dari sudut pandang kemanusiaan, sangat penting untuk mengatasi masalah kepadatan di tempat-tempat penahanan. Ini memang usaha yang sulit dan menantang, karena kepadatan memiliki penyebab yang banyak dan kumulatif, terutama di luar sistem penjara itu sendiri. Oleh karena itu tidak dapat diatasi hanya pada tingkat penjara tetapi membutuhkan respon holistik dan terkoordinasi dari berbagai pihak, termasuk di tingkat kebijakan dan masyarakat pada umumnya.

¹²⁹ Martin H. Pritkin, *Is Prison Increasing Crime?*, Wisconsin Law Review, 2008:1049, p.1058. Mengenai efek negatif dari "overkapasitas dapat pula dilihat John Howard Society of Alberta, *Prisons Overcrowding*, 1996, p.2- 3.

Dari jumlah data dalam klasifikasi narapidana BI, BIIa dan BIIb di Lembaga Pemasyarakatan tersebut bisa juga terjadi oleh karena akibat kecenderungan hakim menjatuhkan pidana penjara rendah daripada menjatuhkan pidana denda yang dipandang kurang efektif. Kecenderungan demikian terjadi akibat sistem perumusan tunggal yang hanya memuat ancaman pidana penjara saja.¹³⁰ Total jumlah data yang menjalani pidana penjara di bawah 1 tahun pada tahun 2012-2014 dapat dilihat dalam tabel berikut:

2012	2013	2014	Total
32.641	65.018	44.633	142.292

Tabel 10: Total narapidana yang menjalani pidana penjara di bawah 1 tahun tahun 2012-2015

Sedangkan total pidana penjara yang penjatuhannya di atas 1 tahun dapat dilihat dalam tabel berikut:

2012	2013	2014	Total
6.733	18.322	43.166	68.221

Tabel 11: Total narapidana yang menjalani pidana penjara di atas 1 tahun tahun 2012-2015

Adanya kecenderungan penjatuhan pidana penjara dilihat dari total tahun 2012, 2013 dan 2014 terdapat 210.513 narapidana. 142.292 orang atau sekitar 68 % yang menjalani pidana penjara di bawah 1 tahun, sedangkan di atas 1 tahun hanya sebagian kecil saja yaitu 32 %. Kecenderungan penjatuhan ini merupakan suatu masalah yang sepatutnya ditinjau kembali melalui politik kriminal. Suatu reorientasi terhadap masalah ini menjadi sangat penting artinya, terutama bila dihubungkan dengan kondisi saat ini. Seperti telah dikemukakan sebelumnya, bahwa pidana penjara sebagai salah satu sarana politik kriminal mendapat sorotan

¹³⁰ Lihat tabel 1.

tajam di berbagai negara. Banyak negara yang cenderung untuk menghindari, mengurangi, atau membatasi penerapan pidana penjara dengan berusaha mencari alternatif dari pidana penjara.

Pidana penjara angsuran sebagai alternatif over kapasitasnya lembaga pemasyarakatan diharapkan mampu mengurangi kepadatan di lembaga pemasyarakatan. Sebagai pertimbangan penyebab penjara berdesak-desakan tidak terbatas pada batas-batas peradilan pidana, tetapi meluas ke bidang-bidang lain dari tanggung jawab negara, seperti kebijakan kesejahteraan sosial, akses terhadap pelayanan kesehatan, pendidikan dan pekerjaan, dan lainnya.

Sebelumnya pemerintah telah mengeluarkan kebijakan untuk mengatasi over kapasitas lapas dan rutan. Kebijakan tersebut antara lain 'kebijakan cuci gudang' penghuni Lapas. Caranya dengan mengobrol pembebasan bersyarat (PB), cuti menjelang bebas (CMB) dan cuti bersyarat (CB) dan kebijakan membangun Lapas/Rutan baru dengan kapasitas 1000 orang dengan kelengkapan sarana dan prasarana.¹³¹ Kebijakan untuk mengatasi over kapasitas di lembaga pemasyarakatan dengan cara *membangun lapas-lapas baru adalah* salah satu pilihan yang diambil oleh pemerintah. Berkenaan dengan hal itu, menjadi penting untuk mencermati apa yang disampaikan **United Nations Office on Drugs and Crime** yang pernah mengingatkan

*..... if the root causes of high imprisonment rates remain unchanged, new prisons will rapidly be filled, and the prison building programme will need to be expanded on a regular basis.*¹³²

Pernyataan tersebut apabila dipahami, mengandung amanat demikian:

¹³¹ <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol17198/berbagai-kiat-menhukham-mengatasi-membludaknya-kapasitas-lp>, diunduh tanggal 3 Februari 2015

¹³² United Nations Office on Drugs and Crime, *Handbook on Strategies to Reduce... Op.cit.*, Hal.9

- a. Untuk mengatasi *overcrowding* kebijakan harus diarahkan pada penghapusan sebab-sebab mengapa overkapasitas bisa terjadi. Dengan perkataan lain yang diatasi adalah akar permasalahannya.
- b. Membangun penjara, bukanlah kebijakan yang mampu mengatasi overkapasitas karena kebijakan tersebut hanya bersifat sementara dalam mengatasi *overcrowding*.

Menganalisis secara komprehensif penyebab spesifik dari kepadatan dalam konteks apapun, mengatasi penyebab kejahatan serta pidana penjara adalah penting bagi keberhasilan strategi jangka panjang yang bertujuan untuk mengurangi tingkat kepadatan dan penebaran pidana penjara. Faktor ini diakui oleh Seminar tentang Strategi Mengurangi Kepadatan di Lembaga Pemasyarakatan, Kongres PBB ke-12 tentang *Twelfth United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice* (Pencegahan Kejahatan dan Peradilan Pidana) yang diadakan di Salvador, Brasil pada bulan April 2010. Disimpulkan bahwa "Kejahatan adalah masalah sosial dimana sistem peradilan pidana hanya dapat memberikan sebagian dari solusi. Mengambil tindakan melawan kemiskinan dan marginalisasi sosial adalah kunci untuk mencegah kejahatan dan kekerasan dan, pada gilirannya, mengurangi kepadatan penjara".¹³³ Pemerintah didorong untuk mengembangkan strategi nasional yang komprehensif berdasarkan bukti, menanggapi keadaan dan kebutuhan lokal, dan yang memperkirakan respon alternatif terhadap kejahatan. Dalam hal ini pidana penjara dipandang sebagai upaya terakhir sesuai dengan standar internasional.

¹³³ A/CONF.213/L.3/Add.4, 17 April 2010

Pemidanaan tidak hanya berfungsi untuk mempertanggungjawabkan dan membina si pelaku kejahatan, tetapi juga berfungsi untuk mempertanggungjawabkan dan membina serta mencegah pihak-pihak lain yang secara struktural atau fungsional berpotensi terjadinya kejahatan, dan menghindari 'labelisasi' atau 'stigmatisasi' yang diberikan oleh masyarakat kepada seorang narapidana yang melakukan tindak pidana.

Beberapa pembicaraan mengenai labelisasi atau stigmatisasi yang dibicarakan oleh pakar kriminologi dimulai dengan diterbitkannya buku oleh **Frank Tannenbaum** yang berjudul *Crime and the Community* pada tahun 1938. Menurut Tannenbaum, kejahatan tidaklah sepenuhnya merupakan hasil dari kekurangmampuan seseorang untuk menyesuaikan dirinya dengan kelompok, akan tetapi ia telah dipaksa untuk menyesuaikan dirinya dengan kelompoknya. Dengan demikian, menurut Tannenbaum, kejahatan merupakan hasil konflik antara kelompok dengan masyarakat yang lebih luas, di mana terdapat dua definisi yang bertentangan tentang tingkah laku yang layak. Sebenarnya dapat dikatakan bahwa Tannenbaum adalah peneliti pertama yang memfokuskan diri lebih pada 'reaksi terhadap tingkah laku' dibandingkan dengan 'tingkah laku' itu sendiri. Menurut argumentasinya, faktor yang mempengaruhi tingkah laku seseorang sehingga dicap sebagai 'menyimpang' terutama adalah karena pidana (*punishment*) yang pernah diterima seseorang.¹³⁴

Disadari bahwa pidana (*punishment*) sangat mempengaruhi dan berdampak besar terhadap kehidupan seseorang. Dalam sebuah buku dengan judul *Social Pathology* yang ditulis oleh **Edwin Lemert** yang banyak dipengaruhi oleh

¹³⁴ Erich Goode, mengutip dari Arikel Shinta Rukmi Budiastuti, *Sanksi Pidana Anak Alternatif Dalam Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia*, VOL. IX, 1 APRIL 2010, Hal 24.

pemikiran Tannenbaum, membedakan penyimpangan tingkah laku menjadi dua bagian Pertama adalah *primary deviation* yang menurutnya adalah pengumuman dari penyimpangan tingkah laku itu sendiri dengan segala bentuknya. Kedua adalah *secondary deviation* yang terbentuk apabila seseorang melakukan perbuatan yang menyimpang kemudian terkena dampak ataupun masalah yang tercipta karena reaksi sosial. Dengan kata lain, menurutnya ketika seseorang ditunjuk, terkena stigma, dipersalahkan, ataupun dikucilkan karena melakukan suatu perbuatan, ia akan melihat dirinya sebagaimana ia ditunjuk, atau distigmatisasi serta mengidentifikasi dirinya sesuai dengan cap tersebut.¹³⁵ Dengan demikian menurut Lemert, hasil yang paling buruk dari ‘cap’ tersebut adalah seseorang akan melanjutkan penyimpangan yang dilakukannya dengan menyesuaikan diri dengan ‘cap’ tersebut.

Bagaimana stigma dapat tercipta pada diri seseorang juga diungkapkan oleh **G. Peter Hoefnagels**, yang menyatakan bahwa *‘stigma occurs when a person’s identity is spoiled, which means that the agreement between what someone is and the judgement of society on him is spoiled’*. Selanjutnya ia menyatakan pula bahwa stigmatisasi menghasilkan berbagai macam sanksi, dan karena sanksi (pidana) yang diberikan, maka selanjutnya seseorang selanjutnya akan kehilangan pekerjaan, diperlakukan sebagai orang asing oleh koleganya, dan ditempatkan sebagai ‘orang yang tidak terhormat’, dan salah satu kemungkinan stigmatisasi ini tercipta adalah karena proses peradilan, penghukuman dan penjara.¹³⁶

¹³⁵ W.M.E.Noach dan Grat van den Heuvel,1992, page 29.

¹³⁶ G. Peter Hoefnagels, *Op.Cit.*,Hal 27.

Maka dari itu, untuk menghindari efek buruk dari pidana penjara, hukum pidana idealnya menjadi upaya hukum terakhir (*ultimum remedium*). Upaya demikian dapat mengembalikan keseimbangan, menyelesaikan konflik, menghilangkan rasa bersalah bagi pelaku dan bukanlah sebaliknya. Pidana penjara menjadi tempat dimana pelaku tindak pidana dapat berbagi ilmu dalam melakukan tindak pidana dengan sesama narapidana. Selain itu, sistem pidana yang berlaku di Indonesia saat ini memberikan penderitaan kepada narapidana, disisi lain narapidana yang bersangkutan juga lebih banyak menerima efek negatif dari pidana penjara tersebut dibandingkan dengan dampak positif yang diberikan. Sehingga tujuan pemidanaan sering kali kontra produktif dengan hasil yang didapatkan.

Oleh karena itu, sistem yang paling tepat untuk dilaksanakan dalam pelaksanaan pidana (*strafmodus*) adalah dengan penerapan '*pidana angsuran*' sebagai alternatif pemidanaan yang mengarah pada adanya sistem penjara sekaligus dengan sistem pengawasan secara bersamaan. Pidana angsuran ini juga menjadi jawaban atas over kapasitas di hampir seluruh kanwil pelaksana/lembaga pasyarakatan di Indonesia. Hal tersebut telah disinggung di atas, bahwa pidana penjara yang pengenaannya di bawah 1 tahun (IIa dan IIb) menjadi kelompok terbanyak dalam 3 (tiga) tahun terakhir yang menjadikan timbulnya over kapasitas yang tidak kunjung reda. Maka dari itu alternatif '*pidana angsuran*' menjadi salah satu obat pereda yang dapat diterapkan mengingat banyaknya penjatuhan pidana penjara di bawah 1 (satu) tahun. Dengan catatan bahwa pidana penjara angsuran dijatuhkan terhadap pidana penjara di bawah 1 (satu) tahun. Sehingga meskipun terjadi keadaan dimana penjatuhan sanksi pidana penjara sebagai satu-satunya

pilihan yang paling tepat menurut hakim, narapidana tetap mendapatkan haknya kembali sebagai manusia seutuhnya.

2. Kajian Komparasi Penjara Angsuran di Berbagai Negara

Untuk mendapat pemahaman mendalam tentang pidana penjara angsuran, maka akan dipaparkan pengaturan penjara angsuran di negara Albania, Australia dan Marylane.

1. Albania¹³⁷

Pengaturan pidana penjara angsuran Execution Of Penal Law/Code, **Criminal Code Of The Republic Of Albania VII Alternatives To Imprisonment Article 58 Semi-freedom¹³⁸** menyatakan bahwa:

“For sentences up to one year of imprisonment, the court, due to the obligations of the punished person in relation to work, education, qualification or professional training, essential family responsibilities or the need for medical treatment or rehabilitation, may decide the execution of the sentence with imprisonment in semi-freedom.

The sentenced person that serves the sentence in semi-freedom is obliged to return to prison, after carrying out responsibilities outside of prison, within the deadline established by the court.

When the sentenced person does not fulfill the obligations according to this article, article 62 of this Code is implemented.”

(“Untuk pidana penjara sampai dengan satu tahun penjara, pengadilan, karena kewajiban orang dihukum dalam kaitannya untuk bekerja, pendidikan, kualifikasi atau pelatihan profesional, tanggung jawab keluarga penting atau kebutuhan untuk perawatan medis atau rehabilitasi, dapat memutuskan eksekusi pidana dengan pidana penjara semi- kebebasan.

Orang yang dihukum dengan pidana penjara semi-kebebasan wajib kembali ke penjara, setelah melakukan tugas luar dari penjara, dalam batas waktu yang ditetapkan oleh pengadilan.

Ketika terpidana tidak memenuhi kewajiban menurut artikel ini, artikel 62 Kode Etik ini diimplementasikan.”)

¹³⁷ **Albania** adalah sebuah negara yang terletak di Eropa bagian tenggara. Albania berbatasan dengan Montenegro di sebelah utara, Serbia (Kosovo) di timur laut, Republik Makedonia di timur, dan Yunani di selatan. Laut Adriatik terletak di sebelah barat Albania, sedangkan Laut Ionia di barat daya. Albania di dalam bahasanya dipanggil **Shqipëria**, yang berarti Tanah Air Burung Elang. <http://id.wikipedia.org/wiki/Albania>

¹³⁸ Lihat di **Chapter VII Alternatives To Imprisonment Article 58 Semi-Freedom** Law No. 7895, Dated 27 January 1995 CRIMINAL CODE OF THE REPUBLIC OF ALBANIA, *Consolidated version as of October 13, 2009 Criminal Code of the Republic of Albania.*

Dalam perubahan terbaru dibuat KUHP Albania diperkenalkan alternatif baru yang disebut "penjara angsuran" (*Fragmentation of imprisonment sentence*) (Pasal 58) yang menggantikan alternatif sebelumnya "Semi Freedom". **Alternatives To Imprisonment Sentence** dalam **Article 58** menyebutkan **"Fragmentation of imprisonment sentence"**¹³⁹:

For punishments up to one year of imprisonment, if the court notices grave family, medical, professional, or social circumstances, it may decide that the sentence be executed fragmentarily but for not less than two days per week.

In any case, the execution of the sentence must be completed within three years.

The court revokes the fragmented sentence when these circumstances cease to exist, or when the convicted violates the obligations defined in the sentence. (Untuk pidana penjara maksimal 1 (satu) tahun, apabila pengadilan mempertimbangkan keadaan keluarga, medis, profesional, atau keadaan sosial, yang sangat genting dapat menetapkan fragmentasi pelaksanaan pidana tidak kurang dari dua hari per minggu. Dalam kasus apapun, pelaksanaan hukuman harus diselesaikan dalam waktu tiga tahun. Pengadilan mencabut pidana penjara fragmentasi/angsuran ketika keadaan tersebut tidak ada lagi, atau ketika dihukum melanggar kewajiban yang ditetapkan dalam pidana penjara).

Dalam perubahan redaksi pasal tersebut tidak ada perbedaan yang signifikan. Article 58 menyebutkan kewajiban dalam **Article 62 'Violation of the conditions and obligations during the probationary period'** sebagai berikut:

If, during the term of probation, the convicted commits a criminal act of, the court may change the obligations set, replace the sentence issued with another one or shall revoke fully or partly the suspending decision. If the convict, during the probation term, violates the conditions or obligations that were set, the probation services report immediately to the prosecutor. For minor violations of conditions and obligation decided by the court,

¹³⁹ Lihat di **CHAPTER VII ALTERNATIVES TO IMPRISONMENT SENTENCE Article 58 Fragmentation of imprisonment sentence**, REPUBLIC OF ALBANIA PEOPLE'S ASSEMBLY LAW No. 7895, date 27 January, 1995, amended by Law No. 8204, date 10 April 1997, amended by Law No. 8279, date 15 January 1998, amended by Law No. 8733, date 24 January 2001 CRIMINAL CODE OF THE REPUBLIC OF ALBANIA.

which were committed for the first time, the prosecutor has the right to give a warning, which is registered in the personal file of the convict. For severe and repeated violations, the prosecutor requests the court to change the decided sentence, add other obligations, replacement of them with other sanctions or the revocation of the decision for the suspension of the sentence and request for the remaining of the sentence to be served in jail.

(Jika, selama masa percobaan, yang dihukum melakukan tindak pidana, maka pengadilan dapat mengubah aturan kewajiban, mengganti pidana yang dikeluarkan dengan yang lain atau mencabut sepenuhnya atau sebagian keputusan penangguhan. Jika terpidana selama dalam masa percobaan, melanggar ketentuan atau kewajiban yang ditetapkan, laporan masa percobaan dapat diajukan langsung ke jaksa untuk pelanggaran ringan dari kondisi dan kewajiban diputuskan oleh pengadilan, yang dilakukan pertama kalinya, jaksa memiliki hak untuk memberikan peringatan, yang terdaftar dalam file pribadi terpidana. Untuk pelanggaran berat dan berulang, jaksa meminta pengadilan untuk mengubah putusan pidana, menambahkan kewajiban lain, menggantinya dengan sanksi lain atau pencabutan keputusan untuk penangguhan pidana dan permintaan untuk sisa pidana yang akan dijalani di penjara.)

Sama halnya dengan perubahan pasal 58 “**Fragmentation of imprisonment sentence**”, alternatif ini menyebutkan pula sanksi dan kewajiban bagi terpidana apabila melakukan pelanggaran yang ditetapkan dalam redaksi pasal 60 dan 61 KUHP Albania 2001.

Kondisi yang harus dipenuhi dalam Pasal 60 KUHP Albania¹⁴⁰, sebagaimana telah diubah menyatakan: "Kewajiban narapidana menjalani masa percobaan" Para tahanan yang diuji, dapat dipaksa oleh pengadilan untuk memenuhi satu atau lebih dari kewajiban sebagai berikut :

¹⁴⁰ Article 60 Albania: (1)To practice a professional activity or to receive an education or professional training; (2)Using the salary and other income or property to fulfill financial obligations; (3)Repair the civil damage caused; (4)Be banned from driving certain vehicles; (5)To not practice professional activities which are related to the offense; (6)To not go in certain places; (7)To not frequent the bars that serve alcoholic beverages; (8)To enable staying in his apartment at certain timetables; (9)To not be accompanied with specific persons, mostly convicted or associates of the offense; (10)To not possess, keep or use weapons; (11)To get medical help or rehabilitation in a health institution or submission in a treatment program, medical or rehabilitation; (12)To give up from using alcohol or drugs.

1. Untuk praktek kegiatan profesional atau menerima pendidikan atau pelatihan profesional;
2. Menggunakan gaji dan penghasilan lainnya atau properti untuk memenuhi kewajiban keuangan.
3. Perbaiki kerusakan sipil yang disebabkan;
4. Dilarang mengemudi kendaraan tertentu ;
5. Tidak boleh mempraktikkan kegiatan profesional yang berhubungan dengan pelanggaran;
6. Dilarang pergi ke tempat-tempat tertentu;
7. Menghindari bar dalam pelayanan minuman beralkohol;
8. Untuk menempati apartemennya di jadwal tertentu;
9. Dilarang berkumpul dengan orang-orang tertentu, yang juga dihukum atau rekan dalam pelanggaran;
10. Dilarang memiliki, menyimpan atau menggunakan senjata;
11. Mendapatkan bantuan medis atau rehabilitasi di lembaga kesehatan atau pengajuan dalam program pengobatan, medis atau rehabilitasi;
12. Berhenti menggunakan alkohol atau obat-obatan.

Dalam hal memutus, pengadilan harus memperhitungkan pertimbangan usia terpidananya, kesehatan mental, gaya hidup dan kebutuhan, khususnya rumah tangga tersebut, pendidikan atau bekerja, motif yang mendorong orang untuk melakukan pelanggaran, posisinya terpidana, dan keadaan lain yang dapat mempengaruhi penempatan dan tugas pengawasan mereka. Untuk tanggung jawab yang dibebankan kepada terpidana dengan sistem angsuran penjara dapat ditemukan dalam ketentuan Pasal 61 KUHP Albania dengan menjaga kontak

dengan Dinas Percobaan, mendapatkan persetujuan dari layanan percobaan untuk mengubah tempat kerja dan tempat tinggal atau melakukan perjalanan dalam negeri dan secara terus-menerus menginformasikan pekerjaannya dalam masa pelaksanaan pidana. Ini dilakukan agar terpidana selalu berada di bawah pengawasan dan memastikan bahwa keputusan pengadilan dapat dieksekusi.

Pidana penjara alternatif ini diterapkan pada seseorang hanya jika pengadilan memberikan pidana penjara hingga satu tahun. Untuk memberikan alternatif ini, Mahkamah/Pengadilan harus menemukan bahwa narapidana sedang memiliki keadaan keluarga yang memprihatinkan, keadaan pendidikan, profesional atau kesehatan. Keadaan keluarga yang berat bisa saja pada saat orang tersebut dikenai pidana penjara, sementara keluarganya mengalami bencana serius dan dia satu-satunya tulang punggung keluarganya. Selain itu terpidana memiliki kondisi kesehatan yang serius melalui laporan medis. Jika saat menjalani pidana penjara, orang akan kehilangan keterampilan profesional maka pengadilan dapat menjatuhkan baginya semi-freedom atau pidana penjara angsuran. Dalam setiap kasus pengadilan dapat menerapkan alternatif pidana penjara angsuran ketika kondisi di atas ditemukan pada terdakwa. Tujuan pelaksanaan pidana penjara itu sendiri dapat dicapai melalui penerapan alternatif ini.¹⁴¹

Reformasi hukum di bidang pidana penjara alternatif di Albania diawali dengan dinamika perkembangan masyarakat Albania yang menyebabkan peningkatan undang-undang pidana sebagai kebutuhan reformasi hukum. Reformasi ini terdiri dari berbagai perubahan dan penambahan dalam KUHP,

¹⁴¹ *Gasper Kokaj, PhD Candidate Adrian Leka, PhD Candidate*, European Scientific Journal May 2014 edition vol.10, No.14 ISSN: 1857 – 7881 (Print) e - ISSN 1857- 7431, **A GENERAL VIEW OF ALTERNATIVE SENTENCES IN ALBANIA**, Faculty of Law University of Shkoder "Luigj Gurakuqi" Shkoder, Albania. Pp 183.

KUHAP Pidana, undang-undang peradilan dan penyesuaian dari sistem penjara. Aspek penting dari reformasi ini adalah Perubahan penting yang dibuat dengan KUHP tentang alternatif pidana penjara melalui UU No.10023, tanggal 2008/11/27 " Pada beberapa tambahan dan perubahan UU No. 7895, tanggal 1995/01/27 " KUHP Republik Albania¹⁴². Penambahan tersebut dan amandemen meningkatkan isi dari ketentuan yang ada, dan memperkenalkan ketentuan baru pada alternatif pidana penjara seperti *'half-freedom'*/Fragmentasi, atau *'stay at home'*. KUHP Albania memiliki berbagai bentuk alternatif pidana penjara, meliputi:

- a. *Half-freedom;*
- b. *Suspension of the execution of imprisonment and its replacement with probation;*
- c. *Stay at home;*
- d. *Suspension of the execution of imprisonment and community work;*
- e. *Release on probation.*

Untuk fragmentasi/ pidana angsuran harus memenuhi kondisi tertentu yaitu:

1. *Fragmentation of the sentence imprisonment be imposed only for those who are sentenced to a year in prison.*
2. *Fragmentation of the sentence imprisonment is made by the court when it observes serious family circumstances, health, professional and social. With severe family circumstances is perceived when a person has had death*

¹⁴² Article 1/5 of the Criminal Code states "The Criminal Code is based upon the constitutional principles of the rule of law, equality before law, application of justice upon trial and humanism".
2 Law No. 10023, dated 27.11.2008 "On some additions and amendments to Law No.7895, dated 27.01.1995 "Criminal Code of the Republic of Albania", Law No.10024, dated 27.11.2008 "On some additions and amendments to Law No.8331, dated 21.4.1998 "On execution of criminal decisions", Law No.9888, dated 1003.2008 "On some additions and amendments to law No.8328, dated 16.4.1998 "On rights and treatment of prison detainees". Law No. 9877, dated 18.02.2008, "On organization of the judicial power in the Republic of Albania", Decision No.303, dated 25.03.2009 "On approval of prison general regulation".

to for example family member husband dies of prisoners and children are left without anyone to care for them. With serious health conditions they understand when the sentenced person is suffering from a serious chronic disease that must necessarily be proved however with medical report and assessed by the court that do not allow it to serve a sentence imprisonment. Serious personal circumstances when a person means the introduction in jail for the rest of the sentence could lose his professional skills (surgeon, artist, etc.). While serious social circumstances they understand when a person sentenced to imprisonment has lost the reputation or political or social cause annoyance for example incarceration of a famous footballer, journalist etc.

3. *Fragmentation penalty is made by the court in order to execute her convicted by imprisonment for not less than two days a week.*
4. *The main condition provided in the second paragraph of Article 58 of the Criminal Code is that the execution of imprisonment sentence regardless of how fragmentation is done two or three days a week in prison, should be completed within three years.*
5. *Penal Code in the third paragraph of Article 58 provides for the revocation of the sentence handed down to fragmentation when:*
 - a) *severe family circumstances and social health no longer exist.*
 - b) *when the prisoner violates the obligations set out in the decision of the court. With the decision by the court to revoke the prisoner is forced to suffer the remaining part of the sentence in prison. It is understood that the execution of the court decision to sentence Fragmentation requires systematic control of body making special execution of the sentence by imprisonment the execution of judicial or other body charged with this task.*¹⁴³

2. Australia¹⁴⁴

¹⁴³ Dapat dilihat di *Academic Journal of Interdisciplinary Studies MC SER Publishing, Rome-Italy*, pp. 18. <http://www.mcser.org/journal/index.php/ajis/article/viewFile/2942/2902>

¹⁴⁴ **Australia**, resminya **Persemakmuran Australia**, adalah sebuah negara di belahan selatan yang terdiri dari daratan utama benua Australia, Pulau Tasmania, dan berbagai pulau kecil di Samudra Hindia dan Samudra Pasifik.^[C 4] Negara-negara yang bertetangga dengannya adalah Indonesia, Timor Leste, dan Papua Nugini di utara; Kepulauan Solomon, Vanuatu, dan Kaledonia Baru di timur-laut; dan Selandia Baru di tenggara. <http://id.wikipedia.org/wiki/Australia>

Penahanan periodik Australia¹⁴⁵ (umumnya dikenal sebagai penahanan akhir pekan) adalah salah satu bentuk pelaksanaan pidana penjara. Ini melibatkan penahanan di pusat penahanan periodik untuk jangka waktu dua hari setiap minggu untuk pemidanaan yang ditetapkan oleh pengadilan. Meskipun sebagian menyebut penahanan periodik sebagai penahanan akhir pekan di pusat penahanan dapat terjadi pertengahan minggu. Periode dua hari dimulai pada pukul 19:00 pada minggu tertentu (biasanya Jumat) dan berakhir pada pukul 04:30 pada hari kedua setelah hari masuk (biasanya hari minggu). Sebelum pengadilan menjatuhkan pidana penjara periodik maka harus meyakinkan diri bahwa tidak ada pidana lain yang sesuai selain pidana penjara angsuran/periodik. Perintah penahanan periodik tidak dapat dilakukan selama lebih dari 3 tahun. Jika pengadilan menjatuhkan 2 (dua) pidana periodik sekaligus maka periode gabungan tidak dapat melebihi 3 tahun.¹⁴⁶

Penahanan periodik di Australia diperkenalkan pada tahun 1962. Pelaksanaan pidana penjara tersebut awalnya sebagai tahanan rumah yang dijatuhkan bagi pelaku berusia 15-20 tahun. Pada tahun 1966, penahanan periodik diperpanjang menjadi pidana penjara non-rumah untuk setiap pelaku berusia 15 tahun atau lebih yang dihukum dengan penjara. Penahanan periodik juga dapat dikenakan untuk non- pembayaran denda, meskipun kasus tersebut tidak termasuk dalam data yang digunakan untuk penelitian ini. Pidana penjara angsuran ini melibatkan kehadiran di pusat kerja untuk melakukan pekerjaan dengan

¹⁴⁵ Australian Prisons Periodic Detention Centre Location: [Symonston, Australian Capital Territory](#) Status: Operational, Classification: Minimum Security, Capacity:26, Opened: 1962, Closed: - Managed by: ACT Corrective Services, http://en.wikipedia.org/wiki/Periodic_Detention_Centre

¹⁴⁶ Dapat dilihat di <http://www.armstronglegal.com.au/criminal-law/penalties/periodic-detention>, Australia.

pengawasan petugas. Pidana ini hanya dapat dikenakan jika ada pusat penahanan periodik dalam jarak yang wajar dari rumah/kediaman pelaku.

Salah satu negara bagian Australia yang menerapkan pengaturan penjara angsuran/ periodik detention adalah New South Wales. Pengaturan tersebut diatur dalam *Section 6 Crimes (Sentencing Procedure) Act 1999 No 92, Division 2*

Alternatives to full-time detention, 6 Periodic detention:

(1) A court that has sentenced an offender to imprisonment for not more than 3 years may make a periodic detention order directing that the sentence be served by way of periodic detention. (Pengadilan yang telah menjatuhkan pidana penjara kepada pelaku penjara tidak lebih dari 3 tahun dapat menjatuhkan perintah penahanan periodik untuk selanjutnya dilaksanakan dengan cara penahanan periodik)

(2) This section is subject to the provisions of Part 5. (Bagian ini tunduk pada ketentuan Bagian 5)

Di dalam ketentuan Part 5 Crimes (Sentencing Procedure) Act 1999 No 92 Section 64 lebih lanjut di atur mengenai *Suitability of offender for periodic detention* (kesesuaian pelaku untuk penahanan periodik) sebagai berikut:

(1) A periodic detention order may not be made with respect to an offender's sentence of imprisonment unless the court is satisfied:

- a) that the offender is of or above the age of 18 years, and*
- b) that the offender is a suitable person to serve the sentence by way of periodic detention, and*
- c) that it is appropriate in all of the circumstances that the sentence be served by way of periodic detention, and*
- d) that there is accommodation available at a periodic detention centre for the offender to serve the sentence by way of periodic detention, and*
- e) that transport arrangements are available for travel by the offender, to and from the periodic detention centre, for the purpose of serving the*

- sentence by way of periodic detention, being arrangements that will not impose undue inconvenience, strain or hardship on the offender, and*
- f) that the offender has signed an undertaking, in the form prescribed by the regulations, to comply with the offender's obligations under the periodic detention order.*
- (2) *In deciding whether or not to make a periodic detention order, the court is to have regard to:*
- (a) the contents of an assessment report on the offender, and*
- (b) such evidence from a probation and parole officer as the court considers necessary for the purpose of deciding whether to make such an order.*
- (3) *A court may, for any reason it considers sufficient, decline to make a periodic detention order despite the contents of an assessment report.*

Penahanan periodik ini dikenal dengan sebutan PDO. Penahanan periodik (PDO) adalah pilihan pidana penjara berbasis masyarakat yang disediakan untuk pengadilan New South Wales sehingga memungkinkan pelaku untuk hidup dalam komunitas sebagian besar waktu, menjaga pekerjaan mereka dan menjaga kontak dengan keluarga, dan melaksanakan masa penahanan selama dua hari pada saat libur sampai tiga tahun.

Sebagai bagian dari pelaku PDO mungkin diperlukan untuk melakukan kegiatan pelayanan masyarakat. PDO dianggap pilihan pidana yang penting bagi pengadilan karena mereka dapat menawarkan kesempatan yang lebih reparatif dan rehabilitatif dari pada penjara penuh waktu. Negatif dari pelaksanaan pidana penjara penuh waktu tidak hanya kehilangan pekerjaan, rumah, dan properti pribadi untuk pelaku, biaya menjaga pelaku di penjara pun diperkirakan \$ 240 per hari tahun 2005-06 (SCRGSP 2007). *A study by the NSW Department of Corrective Services analysed how often PDOs in NSW were completed successfully, and identified factors associated with failure to complete the orders (McHutchison 2006). The study found that almost 70 percent of offenders sentenced to periodic detention completed their sentences. Although the rate of*

*completion was lower than the 76 percent for Community Service Orders (CSOs), this was to be expected, as those on a CSO generally have committed less serious offences and/or have less of an offending history, and conditions are not as strict or onerous as a PDO. (Sebuah penelitian oleh NSW Department of Corrective Services menunjukkan bahwa penahanan periodik terlaksana dengan sukses. Penelitian ini menemukan bahwa hampir 70 persen dari pelaku dihukum penahanan periodik menyelesaikan pidana mereka).*¹⁴⁷

Hasil dari model logistik Tahun 1995 untuk penahanan periodik menunjukkan bahwa faktor yang paling signifikan meningkatkan probabilitas statistik penerimaan pidana penjara periodik adalah:

- *An offence with a moderate seriousness score (seriousness scores in the range >20-180) and also offences of low to moderate seriousness (>1-20) or moderate to high seriousness (>180-365)*
- *a moderate number of current charges (2-4 charges)*
- *a current offence of breaching a periodic detention sentence*
- *at least one previous sentence of periodic detention*

Departemen Pemasyarakatan NSW (New South Wales)¹⁴⁸ mengelola penahanan periodik sebagai program dua-tahap.

¹⁴⁷ **McHutchison J. 2006. *Outcomes for NSW periodic detention orders commenced 2003-2004. Research publication no. 48. Sydney: NSW Department of Corrective Services*** SCRGSP (Steering Committee for the Review of Government Service Provision) 2007. *Report on government services*. Melbourne: Productivity Commission. Diunduh dari website <http://www.aic.gov.au/publications/current%20series/crm/61-80/crm061.html>

¹⁴⁸ *The NSW Department of Corrective Services snapshot study of detainees who commenced periodic detention in 2003-2004* revealed that most are aged below 35 years of age, with the greatest number aged between 18 and 24 years of age. Sebuah studi menggambarkan Departemen Pemasyarakatan NSW dari tahanan yang dimulai penahanan periodik di Tahun 2003-2004 mengungkapkan bahwa sebagian besar berusia di bawah 35 tahun, dengan jumlah

*Stage 1 detainees report to a detention centre by 7.00 pm on a specified day of the week (usually Friday) and remain in custody at the centre until 4.30pm two days later;*¹⁴⁹

*During Stage 2 detainees do not stay overnight (essentially removing the custodial component of the sentence) but instead undertake supervised community service work each week.*¹⁵⁰

Pengaturan weekend detention Australia dapat dilihat dalam CRIMES ACT tahun 2005. Namun sebelumnya adalah penting melihat aturan penjara penuh waktu (full-time detention) dalam ‘*Sentence Administration*’ sebagai berikut:

CHAPTER 4--FULL-TIME DETENTION

PART 4.1—GENERAL

22. *Application—ch 4*

23. *Definitions—ch 4*

PART 4.2--SERVING FULL-TIME DETENTION

24. *Full-time detention obligations*

25. *Full-time detention—director-general directions*

26. *Full-time detention in ACT or NSW*

27. *Guidelines—allocation of detainees to correctional centres*

28. *Work and activities by full-time detainee*

29. *Custody of full-time detainee—lawful absence from correctional*

30. *Unlawful absence by offender—extension of sentence*

31. *Early release of offender*

32. *Release at end of sentence*

33. *Offender not to be released if serving another sentence etc*

PART 4.3--FULL-TIME DETENTION IN NSW

34. *Application—pt 4.3*

35. *Removal of full-time detainee to NSW*

terbesar berusia antara 18 dan 24 tahun. McHutchison J, Outcomes for NSW periodic detention orders commenced 2003-2004, Research Publication No 48, NSW Department of Corrective Services, 2006 at 11.

¹⁴⁹ Some centres also run midweek programs where attendance is required from Wednesday evening to Friday afternoon.

¹⁵⁰ Review of Periodic Detention, Published in Sydney by the: NSW Sentencing Council, SYDNEY 2001, pp 24.

- 36. *Full-time detention in NSW*
- 37. *Full-time detention—return from NSW*
- 38. *Full-time detention—release in NSW*

Di dalam Crimes ACT 2005 Chapter 5 menjelaskan lebih rinci terkait *Periodic Detention*, sebagai berikut:

PART 5.1—PRELIMINARY

- 39. *Application—ch 5*
- 40. *Definitions—ch 5*
- 41. *Periodic detention—meaning of detention period*
- 41A. *Periodic detention—effect on sentence of imprisonment*

PART 5.2--SERVING PERIODIC DETENTION

- 42. *Periodic detention obligations*
- 43. *Periodic detention—core conditions*
- 44. *Periodic detention—director-general directions*
- 45. *Periodic detention—alcohol and drug tests*
- 46. *Periodic detention—searches*
- 47. *Periodic detention—custody of offender etc*
- 48. *Periodic detention—end of*

PART 5.3--PERFORMING PERIODIC DETENTION

- 49. *Periodic detention—reporting for etc*
- 50. *Periodic detention—reporting places*
- 51. *Periodic detention—reporting day*
- 52. *Periodic detention—reporting and finishing times*
- 53. *Periodic detention—activities and work*
- 54. *Periodic detention—activities or work outside correctional*
- 55. *Periodic detention—approval not to perform etc*
- 56. *Periodic detention—application for approval not to perform etc*
- 57. *Periodic detention—making up approved nonperformance etc*
- 57A. *Periodic detention—offender in custody for other reasons*
- 58. *Failing to perform periodic detention—extension of periodic detention*
- 59. *Failing to perform periodic detention—referral to board*
- 60. *Offender not fit for periodic detention—extension of periodic detention*
- 61. *Change to periodic detention period—effect on combination*
- 62. *Periodic detention activities and work—reports by entities*

PART 5.4--SUPERVISING PERIODIC DETENTION

Division 5.4.1--Breach of periodic detention obligations

- 63. *Corrections officers to report breach of periodic detention obligations*
- 64. *Arrest without warrant—breach of periodic detention*
- 65. *Arrest warrant—breach of periodic detention obligations*

- 66. Board inquiry—breach of periodic detention obligations
- 67. Notice of inquiry—breach of periodic detention obligations
- 68. Board powers—breach of periodic detention obligations
- 69. Board powers—repeated failures to perform periodic
- 70. Cancellation of periodic detention on further conviction etc
- Division 5.4.2--Review of decisions about performing periodic detention**
- 71. Review of director-general decisions under pt 5.3
- 72. Application for review of director-general decisions under pt 5.3
- Division 5.4.3--Periodic detention management**
- 73. Board inquiry—management of periodic detention
- 74. Notice of inquiry—management of periodic detention
- 75. Board powers—management of periodic detention
- Division 5.4.4--Change, suspension and cancellation of periodic detention**
- 76. Application—div 5.4.4
- 77. Notice of board decisions about periodic detention
- 78. When changes to periodic detention obligations take effect
- 79. Periodic detention—effect of suspension or cancellation etc
- 80. Periodic detention—effect of suspension or cancellation on other periodic
- 81. Periodic detention—effect of suspension or cancellation on
- 82. Suspension or cancellation of periodic detention—recommittal to full-time
- 82A. Re-sentencing offender etc—referral to court¹⁵¹

Pelaksanaan “*Periodic Detention*” Disebutkan Dalam *Crimes (Sentence Administration) Act 2005 - Sect 52:*

- (1) For this Act, an offender's **reporting time** for a detention period is
 - (a) 7 pm; or
 - (b) if a different time is fixed under subsection (3)—that time.
- (2) For this Act, the offender's **finishing time** for a detention period is
 - (a) 4.30 pm; or
 - (b) if a different time is fixed under subsection (3) that time.

Pusat penahanan periodik terletak di Bathurst, Grafton, Mannus, Parklea, Metropolitan (Parramatta), Tamworth, Tomago dan Wollongong. Empat pusat diperuntukkan untuk laki-laki saja (Grafton, Parklea, Parramatta dan Tamworth) sementara empat pusat menyediakan untuk laki-laki dan perempuan (Bathurst,

¹⁵¹ http://www.austlii.edu.au/au/legis/act/consol_act/caa2005311/s42.html

Mannus, Tomago dan Wollongong). The Norma Parker di Parramatta melayani hanya untuk wanita. Di luar daerah Sydney, Newcastle dan Wollongong, pusat penahanan periodik hanya beroperasi dari Bathurst, Mannus, Tamworth dan Grafton.

3. Maryland¹⁵²

Latar Belakang Pusat Penahanan Howard County adalah keterbatasan fasilitas penahanan keamanan maksimum 361 tempat tidur yang terletak di Rt. 175 di Jessup, Maryland. Staf pelaksana yang berdedikasi dipertahankan dalam fasilitas pelayanan untuk memastikan bahwa semua orang diperlakukan dengan adil dan menyediakan lingkungan yang aman dan manusiawi. Pembinaan narapidana demikian bertujuan agar narapidana menjadi warga masyarakat yang baik dan bertanggung jawab, menyadari kesalahan dan tidak lagi melakukan perbuatan yang melanggar hukum, dan mendapat tempat yang layak dalam proses penyelesaian pidananya.

Pemidanaan seorang terpidana melalui penjara angsuran dilaksanakan di Maryland dikenal dengan sebutan "*weekend detention program*". Dalam hal pelaksanaan "*weekend detention*" diadakan di Pusat Penahanan khusus setelah hakim menjatuhkan pidana angsuran pada hari pekan saja atau tanggal dan hari tertentu. Pusat penahanan tersebut dikenal dengan "Pusat Penahanan Howard Country". Pusat penahanan akan mengikuti komitmen yang dikeluarkan oleh hakim yang menghukum. Untuk menghindari kebingungan dalam pelaksanaannya, maka

¹⁵² **Maryland**, adalah sebuah negara bagian Amerika Serikat. Singkatan pos ASnya adalah **MD**. Maryland adalah salah satu dari 13 koloni yang melakukan revolusi terhadap pemerintahan Britania dalam Revolusi Amerika. Negara bagian ini berbatasan dengan Pennsylvania di utara (Garis Mason-Dixon), di barat dengan West Virginia, di utara dan timur dengan Delaware dan Samudera Atlantik, dan di selatan dengan Virginia, <http://id.wikipedia.org/wiki/Maryland>.

terpidana harus menjaga salinan urutan komitmen dan selalu membawanya ketika melaksanakan laporan.

Pengaturan ‘weekend inmates’¹⁵³ dapat dilihat dalam Maryland Code Correctional Services 2013, § 11-801 menyebutkan bahwa:

“(a) In this section, “weekend inmate” means an inmate sentenced to a local correctional facility for nonconsecutive periods of 48 hours or less per week.

(b) The governing body of a county may impose on and collect from a weekend inmate a reasonable fee in an amount not to exceed the average cost of providing food, lodging, and clothing for an inmate for the time the inmate is confined in the local correctional facility.

(c) If the governing body of a county imposes a fee under this section, the governing body shall adopt standard procedures to implement this section, including a procedure for the waiver of a part or all of the fee based on the ability of an inmate to pay the fee.”

Jika terpidana tidak dapat melaporkan seperti yang diperintahkan karena alasan tertentu, maka harus menghubungi Pengadilan. Hal ini disebabkan karena Pusat Penahanan Howard County tidak bisa memberikan maaf untuk kesalahan pelaporan. Dalam kasus di mana terpidana tidak melapor, Pusat Penahanan akan memberitahukan Hakim. Weekenders/terpidana harus membayar biaya akhir pekan dari \$ 25,00 per hari kecuali dinyatakan lain oleh pengadilan.¹⁵⁴

Sebagai seorang tahanan akhir pekan, narapidana diminta untuk membayar biaya untuk makanan dan penginapan yang ditetapkan oleh Article 27, Pasal 645CC¹⁵⁵ dari *Annotated Code of Maryland*. The Howard County Council telah

¹⁵³ Universal Citation: MD Correc Svs Code § 11-801 (2013)

¹⁵⁴ <http://www.howardcountymd.gov/displayprimary.aspx?id=538>

¹⁵⁵ Disebutkan dalam Maryland Code CORRECTIONAL SERVICES 2010, TITLE 11—LOCAL CORRECTIONAL FACILITIES Subtitle 7-Individual County Provisions Section 11-722 - Talbot County. § 11-722. Talbot County. (a) Scope of section.- This section applies only in Talbot County. (b) Inmate payments.- While confined in the Talbot County Jail, an inmate employed under § 11-602 of this title shall pay: (1) court-ordered payments for restitution; and (2) the cost of the food, lodging, and clothing of the inmate. (c) Duties of the County Council.- The County Council shall: (1) establish the per diem rate for the food, lodging, and clothing of an inmate; and (2) designate an agent to collect the costs specified in this section. [An. Code 1957, art. 27, § 645CC; 1999, ch. 54, § 2.]

menetapkan \$25.00 per hari sebagai biaya yang wajar bagi narapidana akhir pekan di Pusat Penahanan. Setiap bagian atau kombinasi baik Jumat/ Sabtu/ Minggu atau Sabtu/ Minggu akan dihitung 2 (dua) hari. Narapidana harus membayar biaya ini dengan uang tunai, cek, atau *money order* ditujukan untuk : Direktur Keuangan Howard County. Pengaturan biaya demikian disebutkan dalam ‘*Weekend Prisoner Fee*’ County Council Of Howard County, Maryland 2010 Legislatif Day No 5 Resolusi No. 72 -2010 sebagai berikut:

“This fee is set pursuant to Section 11-801 of the Correctional Services Article of the Annotated Code of Maryland that authorizes the County to charge a fee, set by resolution of the County Council, to "weekend inmates" in the Howard County Detention Center to cover the costs of the inmates' food, clothing and lodging while confined Charge per day \$25.00” (Biaya ini diatur sesuai dengan Bagian 11-801 dari Layanan Pemasyarakatan Article of the Annotated Code of Maryland yang memberi kewenangan County untuk mengenakan biaya, ditetapkan oleh resolusi Dewan County, untuk "napi weekend" di Pusat Penahanan Howard County untuk menutupi biaya narapidana 'makanan, pakaian dan tempat tinggal sementara terbatas biaya per hari \$ 25,00)

Peraturan yang perlu diperhatikan narapidana “Weekender” adalah sebagai berikut:

- 1. Do not consume alcohol or use drugs prior to reporting for weekends.*
- 2. No tobacco products will be allowed in the Detention Center.*
- 3. Nothing, not listed on the Allowable property list will be allowed.*
- 4. Weekender's personal clothing will be removed and stored, and the weekender will be given an inmate uniform to wear.*
- 5. Weekenders must report on time. A report will be forwarded to the sentencing Judge documenting any lateness or failure to report as ordered.*
- 6. Weekenders are responsible for maintaining personal hygiene and acceptable sanitation practices while confined at this facility.*
- 7. Weekenders must follow all rules listed above as well as those listed in the Inmate Handbook. Any violation of the rules will result in disciplinary action, notification of the sentencing Judge, or both.*

8. *Weekenders should be prepared to be assigned to a Weekend Labor Detail while in the custody of the Detention Center.*¹⁵⁶

Selain itu aturan pidana angsuran/periode bagi yang melanggar ditetapkan dalam Maryland Code Correctional Services 2013 section § 11-726 ‘Violation of a condition of leave, work release, or home detention – Penalties’¹⁵⁷

(a) An individual who knowingly violates a restriction on movement imposed as a condition of leave, work release, or a home detention order or agreement under this subtitle is guilty of escape as provided in §§ 9-404 through 9-407 of the Criminal Law Article.

(b) An individual who knowingly violates any other condition of leave, work release, or a home detention order or agreement imposed under this subtitle is guilty of a misdemeanor and on conviction is subject to a fine not exceeding \$1,000 or imprisonment not exceeding 1 year or both.

Secara sederhana disebutkan dalam section § 11-726 bahwa bagi narapidana yang melanggar aturan/ pembatasan kondisi cuti, bekerja rilis, atau perintah penahanan rumah atau perjanjian di subjudul ini dinyatakan bersalah karena melarikan diri sebagaimana diatur dalam pasal §§ 9-404 melalui 9-407 dari Hukum pidana. Pidana penjara angsuran atas kejahatan ringan dikenakan denda tidak melebihi \$ 1,000 atau penjara tidak melebihi 1 tahun atau keduanya. Sehingga dengan aturan demikian akan mengurangi niat buruk dalam menjalankan pidana penjara di luar lembaga pemasyarakatan.

Dalam hal pelaksanaan pidana penjara angsuran memang tidak lepas dari pidana pengawasan. Setelah Pengadilan menjatuhkan pidana angsuran bagi terpidana, maka tidak serta merta terpidana hanya melaksanakan pada saat weekend saja, tetapi lembaga pengawas tetap melaksanakan tugasnya. Pidana

¹⁵⁶ Ibid.

¹⁵⁷ Universal Citation: MD Correc Svs Code § 11-726 (2013)

pengawasan (*probation*) mempunyai keuntungan-keuntungan apabila dilihat dari segi orang yang dikenai antara lain sebagai berikut:

- a. Akan memberikan kesempatan kepada terpidana untuk memperbaiki dirinya di masyarakat, sepanjang kesejahteraan terpidana dalam hal ini dipertimbangkan sebagai hal yang lebih utama dari pada risiko yang mungkin diderita oleh masyarakat, seandainya si terpidana dilepas di masyarakat. Dalam rangka pemberian kesempatan ini, persyaratan yang paling utama adalah kesehatan mental dari terpidana.
- b. Memungkinkan terpidana untuk melanjutkan kebiasaan-kebiasaan hidupnya sehari-hari sebagai manusia, yang sesuai dengan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat.
- c. Akan mencegah terjadinya stigma yang diakibatkan oleh pidana perampasan kemerdekaan.¹⁵⁸

Pelaksanaan pidana pengawasan bersifat “*non-custodial*”, ini dikaitkan dengan ancaman pidana penjara angsuran (*fragmentation*). Jenis pidana ini merupakan alternatif dari pidana penjara dan tidak ditujukan untuk tindak pidana yang berat sifatnya. Alternatif pidana penjara angsuran (*fragmentation of imprisonment*) dengan pidana pengawasan di luar pelaksanaan pada akhir pekan menjadi penting. Hal demikian tidak hanya demi kepentingan si pelaku tindak pidana, namun juga demi kepentingan masyarakat. Selain dapat mengurangi biaya yang harus dikeluarkan oleh masyarakat juga mengurangi banyak kerugian yang ditimbulkan oleh pidana perampasan kemerdekaan, terutama dalam bentuk gangguan terhadap kehidupan sosial yang normal yang akan menambah kesulitan

¹⁵⁸ Muladi, *Lembaga Pidana Bersyarat, Op.Cit.*, hal. 153-154.

narapidana dalam penyesuaian diri kepada masyarakat serta keluarganya dan seringkali meningkatkan kemungkinan timbulnya residivis.

Menurut **Howard Jones** untuk adanya *Probation* dipersyaratkan hal-hal sebagai berikut:

- 1) *No punishment is imposed initially;*
- 2) *The offender is given a fixed period to redeem himself;*
- 3) *During this period he is placed under the supervision of a probation officer (a) in order to keep the court informed of his progress, (b) to help him to make the best of the opportunity given to him;*
- 4) *If he makes good, the original crime is considered to have been purged, but if he fails to do so, he may be brought back into court and sentenced for this, as well as for any other crime he may have committed since.*¹⁵⁹

Dapat dikatakan di sini bahwa jenis pidana pengawasan di dalamnya terkandung karakteristik sebagai berikut:

- 1) Pada awalnya terhadap pelaku tidak/belum dikenai suatu pidana yang dikaitkan dengan perampasan kemerdekaan. Pelaku tetap diperkenankan untuk menikmati kebebasannya menjalani kehidupannya secara normal di tengah-tengah masyarakat;
- 2) Terhadap pelaku ditetapkan suatu jangka waktu tertentu untuk memperbaiki dirinya;
- 3) Selama jangka waktu (sebagai masa percobaan) pelaku ditempatkan di bawah pengawasan pejabat pengawas dalam rangka melaporkan secara kontinyu perkembangan dan membantu si pelaku dalam menggunakan kesempatan/kebebasan yang diberikan padanya ini dengan sebaik-baiknya;
- 4) Jika pelaku dalam masa percobaan tersebut dapat berkelakuan baik maka kejahatan yang telah dilakukannya dipertimbangkan untuk diberikan

¹⁵⁹ Howard Jones, *Crime and The Penal System*, (Univ. Tutorial Press LTD, Clifton House, Euston Road, London, N.W.I, 1956), Page. 254.

pengampunan. Akan tetapi bila pelaku gagal si pelaku kemungkinan akan dihadapkan kembali ke depan persidangan dan dijatuhi pidana atas kejahatan tersebut, begitu pula bila jika melakukan bentuk kejahatan lainnya.

Sedangkan berkaitan dengan tindak pidana apa yang dapat dipertimbangkan untuk dapat diberikan pidana semacam pidana pengawasan ini (*suspended sentence*) dapat dibagi kedalam tiga kelompok yaitu:

1. delik-delik yang tidak sangat serius;
2. kasus-kasus yang pidananya akan dicabut (ditarik kembali) karena tidak terpenuhinya syarat-syarat umum dan khusus, dan apabila pidana *non-custodial* kemungkinan akan dikenakan;
3. kasus-kasus dimana pengadilan telah menjatuhkan tindakan-tindakan pengawasan.¹⁶⁰

Pidana pengawasan sebenarnya merupakan cara menjalankan pidana yang dikaitkan dengan pidana penjara angsuran. Jadi hanya merupakan “*strafmodaliteit*” atau “*strafmodus*”.

Penerapan *fragmentation/semi freedom* (Albania), *periodic detention* (Australia) dan *weekend detention* (Maryland), di negara-negara tersebut tidak memiliki perbedaan yang begitu mendasar. Pelaksanaan alternatif demikian menjadi semangat negara tersebut dalam memberikan pelayanan maksimal di lembaga pemasyarakatan tanpa adanya over kapasitas dan biaya yang timbul akibatnya. Penerapannya tetap sama dengan pemidanaan di akhir minggu (weekend)/ sistem angsuran, sehingga hak dari si narapidana tetap terlindungi meskipun harus menjalani pidana penjara. Pada hakikatnya tidak ada perbedaan

¹⁶⁰ Barda Nawawi Arief, *Beberapa Masalah Perbandingan Hukum Pidana*, Op.Cit., hal. 68.

yang begitu signifikan mengenai pemakaian atau pengaturan sistem *Fragmentation*/angsuran antara negara-negara tersebut.

B. Kebijakan formulasi pidana penjara angsuran di masa mendatang

Standar internasional menentukan bahwa prinsip reintegrasi sosial narapidana membantu untuk mencegah terulangnya tindak pelanggaran harus

berada tepat di pusat strategi dan kebijakan manajemen penjara. Berbagai kaidah yang termasuk dalam instrumen internasional didasarkan pada pemahaman ini. Dimana pihak berwenang lebih menitikberatkan pada pidana penjara dan pencegahan menjadi tujuan pidana dari pada rehabilitasi individu. Ada kemungkinan berkurangnya layanan dan fasilitas yang diperlukan dalam mendukung reintegrasi sosial yang efektif. Dalam prakteknya, sebagian besar anggaran sistem penjara digunakan untuk memberikan keamanan, keselamatan dan ketertiban, dan sejumlah kecil dananya akan diinvestasikan dalam seminar, pelatihan keterampilan, fasilitas pendidikan, olahraga dan rekreasi di penjara.

Menjadi keyakinan yang keliru bahwa keamanan dapat dicapai dengan tindakan pembatasan dan penerapan disiplin. Seharusnya dilakukan dengan memperbaiki lingkungan penjara, memberikan pelatihan konstruktif dan pekerjaan bagi para narapidana, pengobatan untuk ketergantungan obat dan/atau gangguan kesehatan mental, pendidikan, rekreasi dan rezim penjara yang meningkatkan potensi tahanan untuk hidup taat pada hukum saat dibebaskan. Kekurangan tersebut akan semakin parah ketika penghuni penjara begitu padat.

Saat ini terdapat berbagai macam pidana penjara alternatif yang tersedia dalam undang-undang dari banyak negara di seluruh dunia. Beberapa dari kebijakan tersebut cukup rumit, dapat mencakup kombinasi dari sanksi, dan memerlukan layanan khusus, seperti layanan masa percobaan dan mengawasi pelaksanaannya. Sementara pada prinsipnya kebijakan ini mungkin berguna dalam membantu reintegrasi sosial pelaku di masyarakat. Alternatif tradisional seperti denda, pidana bersyarat dan pidana yang ditangguhkan, dapat berkontribusi pada pengurangan populasi penjara tanpa perlu prasarana rumit dan

mahal, seperti yang dipersyaratkan oleh beberapa alternatif yang lebih canggih atau yang lebih baru lainnya, salah satunya ‘alternatif pidana penjara angsuran’ yang telah dibahas juga dalam bab sebelumnya dalam komparasi.

Sanksi-sanksi berbiaya kecil ini tersedia bagi sebagian besar wilayah hukum tanpa investasi besar. Perintah layanan masyarakat populer di banyak wilayah hukum karena tujuan simbolik yaitu memberikan kembali perbaikan secara langsung pada masyarakat. Perbaikan ini menjadi bayaran atas kejahatan pelaku dan hal demikian melebihi "pidana" dibandingkan denda atau penangguhan pidana penjara. Alternatif sistem pidana penjara angsuran menjadi potensi baru untuk mengurangi populasi penjara, dengan bertolak pada fenomena overkapasitas yang terjadi di hampir seluruh kanwil di Indonesia (lihat tabel 6).

Sementara reformasi undang-undang menjadi hal penting dalam memastikan bahwa aktor peradilan pidana memiliki dasar hukum yang diperlukan untuk mengambil keputusan dan melaksanakan langkah-langkah yang dapat mengurangi penjatuhan pidana penjara. Undang-undang hanya dapat berguna jika lembaga dari fungsi sistem peradilan pidana berfungsi dengan benar. Mempertimbangkan kapasitas penjara dalam pemberlakuan penahanan menjadi suatu hal yang sangat perlu dipertimbangkan dalam menjatuhkan pidana penjara di Indonesia. Mengutip dari ‘Panduan Tentang Strategi Untuk Mengurangi Kepadatan Di Penjara, New York’ menyebutkan pembuat undang-undang dan pembuat kebijakan seyogyanya menerapkan beberapa hal demikian:

- Melarang pemenjaraan bagi unit pelaksana yang tidak dapat menyediakan hunian dan perawatan dengan standar yang dapat diterima secara internasional dan nasional karena padatnya penjara. Dalam konteks ini

diperlukan pertimbangan untuk mengganti keputusan penahanan pra-ajudikasi atau pidana penjara dengan langkah alternatif atau untuk menunda pidana sampai saatnya ketika ruang penjara sudah tersedia.

- Pengadilan perlu memastikan bahwa hak internasional dan nasional narapidana diperoleh secara utuh. Di sebagian besar negara, konstitusional hunian tahanan disesuaikan dengan persyaratan dalam menghormati martabat manusia di semua tahapan proses peradilan.¹⁶¹

Dalam rangka pembaharuan sistem dan pelaksanaan pidana penjara, pada tahun 1964 istilah sistem kepenjaraan telah diubah menjadi sistem pemasyarakatan, dan istilah penjara diganti menjadi lembaga pemasyarakatan. Demikian pula dalam hal perlakuan terhadap narapidana mengalami perubahan dari pembalasan menjadi pembinaan. Oleh karena pembinaan narapidana berdasarkan sistem pemasyarakatan bertujuan agar narapidana menjadi warga masyarakat yang baik dan bertanggung jawab, menyadari kesalahan dan tidak lagi melakukan perbuatan yang melanggar hukum.

Negara Indonesia dalam melaksanakan politik hukumnya berlandaskan dasar filsafat negara, ialah Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Di samping itu, setiap lima tahun ditetapkan Propenas yang memuat prioritas rencana pembangunan nasional¹⁶² (termasuk bidang hukum) selama lima tahun.

¹⁶¹ Lihat di Panduan Tentang Strategi Untuk Mengurangi Kepadatan Di Penjara, SERI PANDUAN PENGADILAN PIDANA, UNODC, New York, 2013, Hal 64.

¹⁶² Berdasarkan TAP/IV/MPR/1999 tentang Garis Besar Haluan Negara (GBHN) tahun 1999-2004, antara lain mengamanatkan bahwa arah kebijakan penyelenggaraan negara dituangkan dalam Program Pembangunan Nasional lima tahun (Propenas) yang ditetapkan oleh Presiden bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Selanjutnya Propenas diperinci dalam Rencana Pembangunan Tahunan (Repeta). Sebelum Propenas, arah kebijakan pembangunan nasional (termasuk kebijakan hukum) dituangkan dalam GBHN, hal tersebut dapat dilihat dalam beberapa Ketetapan MPR-RI yang mengesahkan GBHN, yaitu : (1) TAP MPR-RI No. IV/MPR/1973

Sehubungan dengan 3 (tiga) landasan politik hukum tersebut, Soedarto menyatakan bahwa ketiga hal tersebut (Pancasila, UUD 1945 dan Propenas.*pen*) hanya merupakan landasan dan petunjuk arah dalam garis besarnya saja untuk menciptakan berbagai bidang, yang dicita-citakan dalam politik, ekonomi dan sebagainya. Untuk menjamin terlaksananya apa yang dicita-citakan itu perlu dukungan kerangka hukum. Maka perlu adanya pembinaan hukum yang meliputi perencanaan hukum dalam perundang-undangan. Atas dasar itu, Soedarto kemudian menyimpulkan bahwa politik hukum adalah:

- a. Kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan;
- b. Usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu.¹⁶³

Dalam perkembangannya, pidana perampasan kemerdekaan atau pidana penjara sudah dianggap tidak relevan lagi dengan tujuan dari pemidanaan itu sendiri dan jauh dari penghormatan atas hak asasi manusia. Muladi mengemukakan, bahwa terdapat dua pendekatan dalam upaya mencari formulasi jenis pidana sebagai alternatif pengganti pidana perampasan kemerdekaan, yaitu:

- II. Pendekatan yang melihat dari alternatif pidana perampasan kemerdekaan (penjara) sebagai *alternatif sanction*, yaitu sanksi yang dapat menggantikan sanksi pidana penjara, dimana sanksi alternatif ini hanya dapat digunakan dan diterima bilamana sanksi tersebut dapat melayani

tentang GBHN tahun 1973-1978; (2) TAP MPR-RI No. II/MPR/1978 tentang GBHN tahun 1978-1983; (3) Tap MPR-RI No. II/MPR/1983 tentang GBHN tahun 1983-1988; (4) TAP MPR-RI No. II/MPR/1988 tentang GBHN tahun 1988-1993; (5) TAP-MPR-RI No. II/MPR/1993 tentang GBHN tahun 1993-1998. dan TAP MPR-RI No. IV/MPR/1999 tentang GBHN tahun 1999-2004.

¹⁶³ Soedarto, *Hukum Dan Hukum Pidana, Op.Cit.* hal 159.

tujuan pemidanaan dan pidana penjara dipandang memang tidak perlu digunakan.

- III. Pendekatan yang menyatakan bahwa sanksi alternatif merupakan salah satu upaya untuk mencapai tujuan dari pemidanaan di mana dengan pidana penjara tujuan pemidanaan itu malah tidak dapat dicapai.¹⁶⁴

Pendekatan terhadap pencarian alternatif pidana perampasan kemerdekaan di atas, diupayakan harus tetap kritis dan realistis, oleh karena memang ada fungsi hukum pidana yang tidak mungkin dihilangkan hanya dengan alternatif pidana penjara saja. Paling utama adalah dengan adanya keserasian, keselarasan dan keseimbangan dalam penggunaan alternatif pidana perampasan kemerdekaan yang sesuai dengan tujuan pemidanaan yang ingin dicapai. Perkembangan tujuan pidana dan pemidanaan tidak lagi hanya terfokus pada upaya untuk menderitakan, akan tetapi sudah mengarah pada upaya perbaikan-perbaikan ke arah yang lebih manusiawi.

Sebelum berbicara mengenai tujuan pemidanaan, ada baiknya diketahui terlebih dahulu hakekat Penjelasan Umum RUU KUHP juga menyatakan bahwa Penyusunan Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) Nasional untuk menggantikan KUHP peninggalan pemerintah kolonial Belanda dengan segala perubahannya merupakan salah satu usaha dalam rangka pembangunan hukum nasional. Usaha tersebut dilakukan secara terarah dan terpadu agar dapat mendukung pembangunan nasional di berbagai bidang, sesuai dengan tuntutan pembangunan serta tingkat kesadaran hukum dan dinamika yang berkembang dalam masyarakat.

¹⁶⁴ Muladi, *Proyeksi Hukum Pidana Materiil di Masa Datang*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum UNDIP, Semarang, tanggal 24 Februari 1990, hal. 3.

Barda Nawawi Arief, masalah pidana penjara dan khususnya masalah kepadatan lembaga pemasyarakatan, hanya merupakan sub-masalah dari masalah yang lebih besar dilihat dari kebijakan sosial, kebijakan kriminal, dan kebijakan BANGNAS/BANGKUMNAS (Pembangunan Nasional/Pembangunan Hukum Nasional), khususnya kebijakan pembangunan/pembaharuan sistem hukum pidana nasional. Oleh karena itu, ke depan seyogyanya ditempuh kebijakan integral dalam upaya penanggulangan kejahatan dengan pidana penjara, khususnya dalam mengimplementasikan kebijakan selektif dan limitatif dalam penggunaan pidana penjara sebagai salah satu sarana kebijakan kriminal.

Kebijakan untuk mengurangi over kapasitas di lembaga pemasyarakatan di Indonesia dengan jalan membangun lapas-lapas baru adalah kebijakan yang kurang tepat, karena tidak mampu mengatasi hingga ke akar penyebab terjadinya over kapasitas atau dengan perkataan lain sebagai kebijakan yang sifatnya bukan penyelesaian yang berkelanjutan (*sustainable solution*) melainkan sementara dalam mengatasi persoalan over kapasitas.

Melihat kompleksitas permasalahan berkaitan dengan pidana penjara baik dari sudut efektifitas pelaksanaannya, masalah biaya, over kapasitas yang ditemui hampir di seluruh lapas di Indonesia dan akibat-akibat negatif lainnya yang berhubungan dengan pidana ini, maka menjadi sangat relevan, apabila pada bagian ini akan mencoba membentangkan bagaimanakah kebijakan pelaksanaan pidana perampasan kemerdekaan di masa yang akan datang. **Barda Nawawi Arief** merekomendasikan kebijakan integral untuk mengatasi segala kompleksitas

permasalahan pelaksanaan pidana penjara. Kebijakan integral yang seyogyanya direnungi dapat meliputi antara lain masalah-masalah sebagai berikut:¹⁶⁵

- a) Bagaimana menciptakan kebijakan sosial kausatif yang diharapkan dapat meniadakan faktor-faktor penyebab dan kondisi yang menimbulkan terjadinya kejahatan (yang menyebabkan orang masuk penjara). Hal inilah yang menurut kesepakatan global (dalam Kongres-kongres PBB) sering dinyatakan sebagai '*the basic strategy of criminal policy*'.
- b) Bagaimana mengembangkan kebijakan integral dalam mengimplementasikan kebijakan selektif dan limitatif dalam penggunaan pidana penjara.

Dengan demikian, untuk mengatasi kompleksitas masalah pelaksanaan pidana penjara harus ditempuh dengan kedua sarana tersebut yakni kebijakan sosial kausatif dan kebijakan selektif dan limitatif terhadap penggunaan pidana penjara. Dimana kedua kebijakan tersebut harus saling diintegrasikan atau ada keterpaduan antar keduanya. Maka tidaklah tepat apabila hanya menggunakan salah satu diantara keduanya. Kebijakan selektif dan limitatif dalam penggunaan pidana penjara harus diawali dengan memformulasikannya ke dalam hukum pidana materil dilanjutkan ke dalam hukum pidana formil dan pada akhirnya ke hukum pelaksanaan pidana khususnya pelaksanaan pidana penjara. Perlu adanya reformasi terhadap ketiga sub-sistem tersebut dengan menanamkan ide dasar selektif dan limitatif dalam penggunaan pidana penjara.

Makna dari reformasi itu sendiri **Barda Nawawi Arief** pernah menyatakan, reformasi sering diartikan secara singkat sebagai 'pembaharuan'. Namun apabila direnungi maknanya yang lebih dalam, reformasi bukan sekedar melakukan pembaharuan/perubahan, tetapi mengandung makna peningkatan kualitas yang lebih baik, karena '*to reform*' mengandung makna '*to make better*',

¹⁶⁵ Barda Nawawi Arief, *Beberapa Masalah Op.cit.*, hal 27-28.

'become better', 'change for the better' atau 'return to a former good state'.¹⁶⁶

Dengan demikian reformasi sistem pidana penjara dapat bermakna pembaharuan kebijakan penggunaan pidana penjara kearah yang lebih baik yakni 'selektif dan limitatif'. Kebijakan penggunaan pidana penjara ke arah yang selektif dan limitatif ini menurut **Barda Nawawi Arief**, *tidak hanya berarti harus ada penghematan dan pembatasan pidana penjara yang harus dirumuskan/diancamkan dalam perundang-undangan, tetapi juga harus ada peluang bagi hakim untuk menerapkan pidana penjara itu secara selektif dan limitatif. Ini berarti harus pula tersedia jenis-jenis pidana/tindakan alternatif lain yang bersifat 'non-custodian'.¹⁶⁷*

Formulasi hukum pidana di Indonesia terlebih dalam prakteknya di Lembaga Pemasyarakatan belum diatur mengenai kebijakan *pidana penjara angsuran*. Akan tetapi dalam formulasi hukum di Indonesia memiliki program pidana bersyarat yang merupakan salah satu program dalam pelaksanaan pidana dalam rangka mengurangi over kapasitas di lembaga pemasyarakatan, sebagaimana yang telah diberlakukan di Albania, Australia dan Maryland serta beberapa negara lain yang tergolong memiliki konsep hukum yang lebih maju (individualisasi pidana) dan menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Kebijakan pidana bersyarat merupakan sebuah sarana yang diterapkan untuk percepatan Resosialisasi. Sistem pidana bersyarat yang berlaku sekarang memiliki memiliki tujuan yaitu bagaimana mempersiapkan narapidana untuk kembali terintegrasi ke dalam masyarakat dengan keadaan yang lebih baik dari

¹⁶⁶ Barda Nawawi Arief, *Reformasi Sistem Peradilan (Sistem Penegakan Hukum) di Indonesia*, (Semarang: Universitas Diponegoro, 2012), hal 9.

¹⁶⁷ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana: Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*, (Jakarta: Kencana, 2011), hal 222-223.

sebelumnya (resosialisasi dan rehabilitasi), serta tidak melakukan kembali tindak pidana dimasa yang akan datang. Namun berbeda dengan pidana penjara angsuran/ *fragmentation imprisonment*, dimana pelaku tetap melaksanakan pidana penjaranya namun di waktu tertentu. Sehingga narapidana tersebut tetap dapat melakukan pekerjaannya dan tidak mengurangi hak nya untuk bekerja. Namun demikian dibutuhkan pengawasan untuk menghindari hal-hal yang tidak diharapkan.

Menjadi mungkin untuk menerapkan *fragmentation imprisonment* ini dalam sistem pelaksanaan pidana penjara di Indonesia apabila ada komitmen yang kuat dari pemerintah, masyarakat, narapidana dalam penerapannya. Komitmen demikian harus sinergis dan bisa konsisten, sehingga tujuan perubahan hukum yang adil dan sesuai dengan kenyataan yang berakar dari nilai-nilai bisa tercipta.

Dalam rumusan komparasi yang dijabarkan dalam subbab sebelumnya dalam sistem hukum yang dianut oleh Albania dan Maryland, terlihat bahwa hak asasi manusia begitu dihargai, dimana untuk pidana penjara di bawah satu tahun seorang terpidana bisa memiliki atau tetap melakukan perdagangan atau pekerjaan/profesi, atau ikut partisipasi dalam suatu pendidikan atau pelatihan profesional, atau pekerjaan magang atau sementara dengan maksud untuk rehabilitasi sosial, atau partisipasi penting dalam kehidupan keluarganya, atau keharusan untuk menjalani perawatan medis. Sistem demikian tentunya dibarengi dengan pengawasan petugas pemasyarakatan. Untuk memastikan narapidana tidak kabur atau melakukan tindakan yang melanggar hukum harus ada penjamin bagi narapidana baik berupa surat-surat berharga maupun jaminan dari keluarga.

Kondisi perubahan hukum yang adil dan sesuai dengan kenyataan yang berakar dari nilai-nilai yang ada dalam masyarakat kemudian secara tegas juga dinyatakan dalam konsideran Rancangan Kitab Undang-undang Hukum Pidana (RUU KUHP) yang menyatakan bahwa materi hukum pidana nasional harus disesuaikan dengan politik hukum, keadaan, dan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara bangsa Indonesia. Sementara tujuan penyusunan hukum pidana dinyatakan sebagai perwujudan upaya pembaharuan hukum nasional Negara Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta untuk menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Adanya perubahan yang cukup mendasar dari konsep awal sampai dengan konsep yang terakhir menunjukkan bahwa persoalan pemberian sanksi dalam Konsep KUHP selalu disesuaikan dengan perkembangan kondisi kehidupan berbangsa dan bernegara. Sejarah pembedaan bentuk-bentuk pidana yang dianut banyak negara telah mengalami perubahan bahkan kemajuan dari segi kemanusiaan, karena ada pandangan, bahwa salah satu ciri peradaban suatu bangsa dapat dilihat dari bentuk pidana yang masih diterapkan.¹⁶⁸ Masalah over kapasitas tidak mungkin untuk dihindari dan pada akhirnya menurunkan kualitas layanan pelayanannya yang diberikan dan tentunya tujuan pelayanannya sebagaimana dicita-citakan sulit tercapai. Beberapa negara telah mengimplementasikan kebijakan alternatif pidana penjara dengan sistem angsuran.

¹⁶⁸ Petrus Irwan Panjaitan dan Samuel Kikilaitety, *Pidana Penjara Mau Kemana*, Op.Cit., hal 5.

Dalam redaksi Pasal 73 RUU KUHP Indonesia Tahun 2015¹⁶⁹, juga telah menyebutkan alternatif baru mengenai “penjara cicilan/angsuran”, yang menyebutkan demikian:

1. Dalam hal hakim menjatuhkan pidana penjara 1 (satu) tahun maka hakim dapat menetapkan pelaksanaan pidana dengan jalan mencicil/mengangsur.
2. Hakim dalam menetapkan pelaksanaan pidana cicilan/angsuran wajib mempertimbangkan situasi yang gawat atau darurat bagi terdakwa.
3. Ketentuan mengenai pelaksanaan pidana cicilan/angsuran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan paling lama 2 (dua) hari dalam 1 (satu) minggu atau 10 (sepuluh) hari dalam sebulan dengan ketentuan jumlah/lama cicilan/angsuran tidak melebihi 3 (tiga) tahun.
4. Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku jika situasi sangat genting sebagaimana dimaksud pada ayat (2) telah berakhir/hilang atau karena sebab lain yang ditetapkan hakim.

Berdasarkan hal tersebut dapatlah dikatakan bahwa keinginan untuk menemukan alternatif pelaksanaan pidana penjara sudah ada dalam rancangan RUU KUHP 2015. Alternatif demikian menjadi relevan terhadap fenomena overkapasitas yang ada di hampir semua lapas di Indonesia. Dengan pelaksanaan

¹⁶⁹ Terdapat dalam buku ke satu ‘ketentuan umum’ RUU KUHP 2015, dalam Bab III Pidanaan, Pidana, Dan Tindakan. Diperoleh penulis langsung dari Barda Nawawi Arief sebagai editor hasil rapat tim perumus RUU KUHP DI BPSDM Tgl. 1 Sd 6 Desember 2014, dengan memberikan usulan perubahan tanggal 14 Februari 2015, perubahan dalam redaksi Pasal 73 tersebut yaitu:

- a. *ayat (1) Dalam hal hakim menjatuhkan pidana penjara 1 (satu) tahun , diubah menjadi “penjara 1 (satu) tahun atau kurang dari 1 (satu) tahun, ”*
- b. *ayat (2) diusulkan berubah menjadi : “Pelaksanaan pidana penjara cicilan/ angsuran menurut ayat (1) di atas hanya dapat diberikan apabila hakim mempertimbangkan adanya kondisi yang sangat gawat atau menimbulkan akibat lain yg sangat mengkhawatirkan apabila terdakwa menjalani pidananya secara berturut-turut”*
- c. *ayat (3) : Ketentuan mengenai pelaksanaan pidana cicilan/ angsuran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan paling lama 2 (dua) hari dalam 1 (satu) minggu atau 10 (sepuluh) hari dalam sebulan dengan ketentuan “jumlah/lama cicilan/ angsuran tidak melebihi 3 (tiga) tahun”, diubah menjadi : “lamanya cicilan/angsuran tidak melebihi 3 (tiga) tahun”.*

pidana penjara angsuran diharapkan mampu mengurangi overkapasitas dan menjadi alternatif pidana penjara untuk mencapai sistem peradilan yang terpadu. Pedoman-pedoman yang dirancang dalam RUU KUHP itu merupakan pedoman yang dapat dijadikan pertimbangan dalam penjatuhan pidana penjara 1 (satu) tahun atau dibawahnya.

Selain over kapasitas, pada kenyataannya pidana penjara angsuran sebagai alternatif penjatuhan pidana di bawah 1 (satu) tahun menjadi relevan untuk diterapkan di Indonesia. Mengingat bahwa dalam 3 (tiga) tahun terakhir pidana di bawah 1 tahun menjadi pidana yang cenderung dikenakan pada narapidana (lihat tabel 7, 8 dan 9). Adanya kecenderungan penjatuhan pidana penjara dilihat dari total 210.513 narapidana, terdapat 142.292 orang atau sekitar 68 % yang menjalani pidana penjara di bawah 1 tahun, sedangkan di atas 1 tahun hanya sebagian kecil saja yaitu 32 %. Kecenderungan penjatuhan ini merupakan suatu masalah yang sepatutnya ditinjau kembali melalui politik kriminal. Pidana penjara angsuran menjadi jawaban baru atas masalah yang masih menjadi perhatian dalam sistem peradilan Indonesia. Tidak hanya masalah efek buruk bagi narapidana namun bisa lebih luas daripada itu.

Dalam sebuah penelitian yang bertujuan untuk mengeksplorasi efek dari penjara pada narapidana terhadap keluarga, kesehatan dan kesejahteraan dilakukan oleh **Dr Michael Roguski** dan **Fleur Chauvel** menemukan efek buruk dari pidana penjara:

Impact on family

Both male and female participants commonly cited financial strain, the added strain on their partner due to a loss of parental and childcare support that they had previously provided and breakdown of relationships as impacts of their

imprisonment on their families. Women were more likely to focus on child-related impacts.

Impact on children

The majority of participants had children under the age of 18 years. The most commonly reported impact of incarceration on children was anxiety and the child’s sense of loss and responsibility for their parent’s incarceration. These reactions were believed to be compounded by the visiting process, which portrayed their parents negatively and prevented them from showing affection.

The impact of imprisonment on children appeared to differ according to the age of the children. The table below summarises commonly identified impacts of parental incarceration on children and how they relate to children within different age groups.

Age Of Child	Impacts of incarceration
0–3 years	Low degree of attachment to incarcerated parent and loss of bond
	Separation anxiety
4–7 years	Separation anxiety
	Bedwetting
	Night terrors
8–10 years	Aggression and violence
	Lack of engagement in school
	Aggression and violence
	Depression
	Truancy
11–15 years	Violence
	Assuming the role of the absent parent or parenting the parent
	Truancy
	Decreased academic achievement

Financial stress

Significant financial pressures were commonly experienced by family members due to the imprisonment of their partner or family member. This commonly required the reallocation of finances, which potentially or actually affected health and wellbeing.¹⁷⁰

Prinsip semakin sedikit jumlah penghuni maka semakin sedikit anggaran yang akan dihabiskan menjadi penting untuk diperhatikan. Pada tingkat ekologi,

¹⁷⁰ Dr Michael Roguski and Fleur Chauvel, *The Effects of Imprisonment on Inmates’ and their Families’ Health and Wellbeing*, (Wellington, 2009), pp vii-x.

kepadatan menjadi terkait dengan biaya ekonomi dan manfaat, yang efisien atau tidak efisien dalam pemberian layanan dan persyaratan kustodian berkaitan dengan pemantauan dan pengendalian populasi narapidana. Artinya, kepadatan dapat mempengaruhi sebuah kemampuan lembaga untuk mengontrol perilaku dan menjaga kesehatan. Di tingkat individu, kepadatan bisa memiliki efek yang sangat berbeda pada stres, dan akibatnya terhadap perilaku dan kesehatan. Singkatnya, kepadatan memiliki efek yang berbeda pada lembaga dan individu, dan efek kepadatan pada lembaga dapat memodifikasi efek pada individu.

Pemidanaan bukan hanya untuk melindungi masyarakat semata, melainkan harus pula berusaha membina seorang pelanggar hukum. Pelanggar hukum tidak lagi disebut penjahat, melainkan orang yang tersesat. Seseorang yang tersesat dapat bertobat, dan ada harapan berhasil dibina dengan sistem pembinaan yang diterapkan kepadanya. Over kapasitas juga dapat terjadi karena manajemen administrasi yang perlu dibenahi khususnya dalam menetapkan remisi, asimilasi dan pembebasan bersyarat. Pembinaan melalui penjara angsuran sebagai alternatif baru yang dapat diterapkan juga dalam sistem pelaksanaan pidana di Indonesia. Selain biaya over kapasitas pidana penjara di Indonesia sangat memprihatinkan, pengeluaran biaya negara juga dapat lebih menguntungkan. Alasan demikian dapat dilihat dalam 7 poin penting alasan pidana penjara angsuran/periodik, ialah sebagai berikut:

- a. *reduces costs to the community through diminishing the offender and her/his family's reliance upon the social welfare purse. Also, reduces the loss of tax revenue by permitting the offender to remain in employment.*

Mengurangi biaya kepada masyarakat melalui berkurangnya pelaku dan

ketergantungan keluarga pelaku atas kesejahteraan sosial. Juga, mengurangi hilangnya penerimaan pajak dengan mengizinkan pelaku untuk tetap bekerja.

b. *provides greater return for capital expenditure.* memberikan laba yang lebih besar untuk pengeluaran modal.

c. *provides a sentencing option that can assist in reducing the overcrowding in fulltime prisons.* memberikan opsi pidana yang dapat membantu mengurangi kepadatan di penjara penuh waktu.

d. *employs lower cost staffing options commensurate with security status.*
Menggunakan pilihan biaya yang lebih rendah untuk staf keamanan.

e. *generates lower administrative costs than other imprisonment options.*
menghasilkan biaya administrasi yang lebih rendah daripada pilihan penjara lainnya.

f. *requires lower recurrent expenditure than full-time imprisonment.*
pengeluaran lebih rendah daripada penuh waktu penjara.

g. *utilizes labour to a greater economic and social advantage than other forms of imprisonment.* memanfaatkan tenaga kerja untuk keuntungan ekonomi dan sosial yang lebih besar daripada bentuk-bentuk lain dari penjara.

Dalam sebuah penelitian menemukan aturan yang spesifik untuk Pelanggar yang ‘tidak sesuai’ untuk menyelesaikan perintah penjara/penahanan angsuran jika:

- 1) masih muda (di bawah 35 tahun)/*were young (under 35 years of age)*¹⁷¹;

¹⁷¹ Umur ditemukan menjadi faktor yang relevan dalam keberhasilan penyelesaian perintah penahanan periodik: pelaku berusia 18-24 dan 25-29 secara bermakna lebih mungkin memiliki keberhasilan daripada kelompok usia yang lebih tua. Studi McHutchison merekomendasikan

- 2) memiliki riwayat medis; *had a medical alert on file*
- 3) dijatuhi pidana di Pengadilan Lokal; *were sentenced in the Local Court*
- 4) Perampokan/ properti/ penipuan sebagai pelanggaran paling serius; *had Robbery/property/deception as their most serious offence*
- 5) telah melayani dua perintah pelayanan masyarakat sebelumnya; *had served two previous community service orders*; atau
- 6) sebelumnya pernah dijatuhi dua atau lebih pidana penjara; *had previously served two or more episodes of full-time custody*¹⁷²

Hal-hal yang perlu diperhatikan ialah pengertian pidana angsuran, tujuan dijatuhkannya sanksi pidana angsuran, pedoman bagi hakim untuk menjatuhkan sanksi pidana angsuran, serta syarat-syarat tertentu menjatuhkan pidana angsuran. Perlu dijelaskan lebih rinci agar tidak memberikan perbedaan persepsi bagi penegak hukum maupun para pelaku sanksi tersebut. Untuk pelaksanaan sanksinya juga dapat ditambahkan pelaksanaan pada waktu libur (weekend) maksimal 2 (dua) hari dalam seminggu, dengan pelaksanaan tidak lebih dari 3 (tiga) tahun. Pidana dengan pertimbangan bagi mereka yang statusnya sebagai pekerja, profesional ataupun pelajar/mahasiswa menjadi salah satu alasan pertimbangan. Alasan medis bisa melalui pertimbangan bahwa terdakwa mengalami penyakit yang sulit untuk disembuhkan/ sedang menjalani program pengobatan. Pertimbangan keluarga, contohnya terdakwa merupakan tulang punggung keluarga. Pertimbangan profesional, terdakwa memiliki keahlian

bahwa kelompok-kelompok ini ditargetkan untuk program yang bertujuan untuk meningkatkan kemungkinan berhasil menyelesaikan perintah penahanan periodic.

McHutchison J, *Outcomes for NSW periodic detention orders commenced 2003-2004*, Research Publication No 48, NSW Department of Corrective Services, 2006, at 28.

¹⁷² McHutchison, Op.cit at vi.

dalam bidang tertentu/ jabatan ahli dalam pekerjaannya. Pertimbangan alasan-alasan sosial yang mendesak yaitu adanya kegiatan yang berhubungan dengan lingkungan sosial seseorang/terdakwa.

Pelaksanaan pidana angsuran ini erat kaitannya dengan pengawasan terhadap pelaku dari pihak petugas pengawas. Diperlukannya badan yang menaungi sanksi pidana tersebut untuk mengawasi jalannya sanksi serta bimbingan dan pembinaan sekaligus memberikan laporan atas hasil yang telah dicapai atau apa yang telah dikerjakan. Dengan demikian pidana angsuran dapat memenuhi aspek tujuan pemidanaan yang berupa perlindungan masyarakat dan juga rehabilitasi pelaku, sehingga sangat relevan apabila pidana angsuran sesuai dengan tujuan pemidanaan.

Selain itu agar undang-undang mencapai pengurangan dalam tingkat pidana penjara, maka perlu ditargetkan dengan benar dan tepat. Target mengacu pada pemilihan yang hati-hati terhadap pelaku pelanggar yang memenuhi syarat untuk langkah penjara angsuran.

- Pertama, analisis perlu dilakukan pada orang-orang yang diberikan pidana penjara angsuran, sekaligus dengan pelanggaran mereka.
- melalui data informasi, penilaian dapat dibuat mengenai profil pelaku, yang bisa memenuhi syarat untuk mendapatkan alternatif.
- penjatuhan pidana penjara angsuran dimana alternatif harus ditentukan setelah melihat jenis pelanggaran dan batasan pelanggaran ringan. Pertimbangan ini perlu seimbang.

- Faktor-faktor lain juga harus diperhitungkan: misalnya, first offender (pelaku pertama kali), merupakan tulang punggung keluarga, masih dalam proses pendidikan, dan lain sebagainya.

Untuk mengurangi resiko efek penerapan alternatif pidana penjara ini, alangkah lebih bijak jika pengadilan pertama-tama memutuskan pidana penjara untuk sebuah tindak pidana yang diancam pidana penjara, mengikuti kriteria yang lazim untuk menghukum, dan kemudian di tahap kedua, memutuskan apakah lama masa dan perkara pidana lainnya akan menjadi dasar pemberian pidana penjara untuk diganti dengan alternatif. *Model Criminal Code* mengusulkan prosedur ini dan menetapkan jangka waktu maksimum pidana penjara yang dapat digantikan dengan alternatif angsuran, seperti Australia menerapkan pidana angsuran berupa “*periodic detention*” untuk penjatuhan pidana penjara tidak melebihi 3 tahun. Hal ini menjadi lebih ekstrim dibandingkan dengan Albania dan Maryland menjatuhkan pidana angsuran ini bagi pengenaan pidana yang tidak lebih dari 1 tahun.

Untuk awal dari penerapan yang belum biasa di Indonesia, pilihan pengenaan angsuran di bawah 1 (satu) tahun atau tidak lebih dari 1 (satu) tahun menjadi kebijakan formulasi yang seyogyanya diterapkan. Dalam menentukan apakah alternatif pidana penjara angsuran lebih tepat daripada pidana penjara, pengadilan dapat memperhatikan:

1. beratnya pelanggaran pidana yang dilakukan;
2. Beratnya konsekuensi dari tindak pidana;
3. Tingkat tanggung jawab pidana dari terpidana;
4. Karakter dan keadaan pribadi terpidana.

Setiap faktor yang memberatkan dan meringankan perlu pula diatur dalam pasal tersendiri. Pengalaman di banyak negara menunjukkan bahwa alternatif pidana digunakan karena adanya pemahaman dan komitmen yang memadai pada tingkat tertinggi, termasuk kementerian, parlemen dan badan-badan eksekutif. Selain itu, pengadilan mungkin kurang percaya diri dalam mengefektifkan pelaksanaan atau mungkin enggan untuk menerapkannya karena tekanan publik. Oleh karena itu 'persyaratan utama' untuk memastikan bahwa alternatif yang diterapkan dalam praktek berjalan baik adalah melalui langkah-langkah dalam mempengaruhi kebijakan peradilan pidana dengan meningkatkan kesadaran para politisi dan pengambil keputusan. Langkah tersebut dapat dilihat sebagai berikut:

- Pertama, Langkah penting dalam proses ini adalah untuk menentukan kepadatan penjara pada tingkat politik sebagai masalah yang harus diselesaikan.
- Kedua, ada kebutuhan untuk memperoleh kepercayaan hakim atas alternatif pidana penjara. Penting bahwa pengadilan, sebagai badan yang bertanggung jawab atas pidana, terlibat dalam pengembangan strategi dan program yang bertujuan untuk mengurangi penggunaan penjara dalam mendukung alternatif. Mereka harus menerima pelatihan tambahan tentang alternatif pidana penjara, dan kesadaran mereka tentang penggunaan alternatif di seluruh dunia dan manfaat potensial yang harus ditingkatkan misalnya melalui partisipasi dalam konferensi dan seminar.
- Ketiga, pengalaman menunjukkan bahwa mengembangkan sistem alternatif penjara dalam proses konsultasi yang mencakup semua instansi pemerintah terkait, lembaga peradilan pidana, dan perwakilan masyarakat

sipil menghasilkan komitmen dan dukungan oleh semua aktor utama dan, akibatnya, keberlanjutan. Perwakilan dari masyarakat sipil, termasuk organisasi pendukung korban, harus terlibat dalam proses konsultasi, untuk meningkatkan penerimaan, pemahaman dan keterlibatan masyarakat.

- Keempat, kegiatan penyadaran masyarakat perlu dilakukan untuk memanfaatkan dukungan publik. Masyarakat memiliki pengaruh besar pada penetapan kebijakan peradilan pidana oleh para politisi, serta pada kecenderungan pidana dari pengadilan. Masyarakat harus diberitahu tentang konsekuensi berbahaya dari penjara dan tujuan dan justifikasi alternatif pidana penjara. Sebagian besar respon masyarakat dan para politisi terhadap pidana dan ketergantungan mereka pada pidana penjara dijelaskan oleh keyakinan mereka bahwa sanksi pidana merupakan cara yang efektif untuk mengatasi banyak masalah. Belajar tentang fakta-fakta dasar kriminologi dari sumber terpercaya, dan bukan dari media, dapat membantu perubahan pandangan mereka. Untuk tujuan ini, data yang akurat harus tersedia secara luas bagi publik dan media, sehingga memperoleh pengertian dan kerjasama mereka. Langkah-langkah tersebut perlu dipertahankan dalam jangka panjang, sampai budaya pidana dalam sebuah negara berubah sepenuhnya dan manfaat dari tanggapan alternatif untuk tindak pidana telah dirasakan dan dipahami, dalam rangka mengurangi risiko kembali kepada kebijakan peradilan pidana dimana pidana penjara adalah intinya.¹⁷³

Diperlukan identifikasi langkah-langkah untuk mengurangi populasi

¹⁷³ Tapio Lappi-Seppala, *Enhancing the Community Alternatives – Getting the Measures Accepted and Implemented*, (http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No61/No61_11VE_Seppala3.pdf)

penjara dan memastikan bahwa tindakan tersebut diterima dan benar-benar diterapkan adalah dua hal yang berbeda. Untuk mendapatkan langkah-langkah ini diterima, maka perlu untuk meyakinkan semua pemain kunci dalam dunia peradilan pidana. Para pembuat kebijakan (termasuk menteri pemerintah) dan legislatif harus diyakinkan, baik pengadilan, polisi dan jaksa. Dengan demikian kebijakan formulasi pidana penjara angsuran (*fragmentation of imprisonment*) menjadi alternatif baru yang dapat dipahami dan diterapkan dalam pelaksanaan pidana penjara di masa mendatang. Penjatuhan pidana penjara angsuran sebagai alternatif pidana penjara mengandung ide dasar yakni:

1. Ide pidana penjara sebagai obat terakhir (*last resort*);
2. Ide/prinsip penghematan (*the principle of parsimony*) dan prinsip menahan diri (*principle of restraint*) dalam menggunakan pidana penjara.
3. Ide mengurangi akibat negatif dari pidana penjara;
4. Ide pidana penjara sebaiknya jangan dikenakan kepada pelanggar-pelanggar ringan (*petty offenders*);
5. Ide mengurangi “*overcrowding*” yang diakibatkan “penjara” sebagai sanksi primadona.

Dengan melihat kondisi lembaga pelaksana pidana penjara di Indonesia dan negara-negara yang telah berhasil menerapkan pidana penjara angsuran, maka berikut dapat disimpulkan dalam rekap perbandingan pidana angsuran dan pidana angsuran di masa yang akan datang.

Rekap Perbandingan Pidana Angsuran

Pidana Angsuran	Albania	Australia	Maryland	Yang Akan Datang
Pengaturan	<p>Criminal Code Of The Republic Of Albania VII Alternatives To Imprisonment Article 58 Semi-freedom</p> <p>menggantikan alternatif sebelumnya "fragmentation"</p>	<p><i>Section 6 Crimes (Sentencing Procedure) Act 1999 No 92, Division 2 Alternatives to full-time detention</i></p>	<p>Pengaturan 'weekend inmates'¹⁷⁴ dapat dilihat dalam Maryland Code Correctional Services 2013, § 11-801</p>	<p>“Apabila ada pertimbangan medis, keluarga, profesional atau alasan-alasan sosial yang mendesak, pengadilan dapat memutuskan bahwa pidana penjara satu tahun atau kurang untuk pelanggaran dan kejahatan dilaksanakan secara angsuran dalam jangka waktu tidak lebih dari 3 tahun. Angsuran itu tidak boleh lebih pendek dari 2 hari”</p> <p>Pengadilan dapat memberikan</p>
Syarat	<p>1. Pidana penjara angsuran/ Fragmentasi dikenakan hanya bagi mereka yang dijatuhi pidana penjara satu tahun.</p> <p>2. dibuat oleh pengadilan</p>	<p>Di dalam ketentuan Part 5 Crimes (Sentencing Procedure) Act 1999 No 92 Section 64 lebih lanjut di atur mengenai <i>Suitability of offender for periodic</i></p>	<p>Sebagai seorang tahanan akhir pekan, narapidana diminta untuk membayar biaya untuk makanan dan penginapan yang ditetapkan oleh Article 27, Pasal 645CC dari <i>Annotated Code of Maryland</i>. The</p>	<p>dilaksanakan secara angsuran dalam jangka waktu tidak lebih dari 3 tahun. Angsuran itu tidak boleh lebih pendek dari 2 hari”</p> <p>Pengadilan dapat memberikan</p>

¹⁷⁴ Universal Citation: MD Correc Svs Code § 11-801 (2013)

<p>dengan mengamati keadaan keluarga yang serius, kesehatan, profesional dan sosial. Keadaan keluarga yang parah misalnya seorang anggota keluarga suami/istri meninggal sedangkan anak-anak narapidana dibiarkan tanpa ada yang merawat mereka. Dengan kondisi kesehatan yang serius pengadilan memahami bahwa terpidana menderita penyakit kronis serius tidak</p>	<p><i>detention</i> (kesesuaian pelaku untuk penahanan periodik) sebagai berikut: (1) perintah penahanan periodik tidak dapat dilakukan kecuali pengadilan mempertimbangkan hal demikian: a) pelaku adalah di atas usia 18 tahun, dan b) bahwa pelaku adalah orang yang cocok untuk menjalani pidana dengan cara penahanan periodik, dan c) bahwa pelaku dalam keadaan yang tepat untuk menerima layanan dengan cara penahanan periodik, dan d) bahwa ada</p>	<p>Howard County Council telah menetapkan \$25.00 per hari sebagai biaya yang wajar bagi narapidana akhir pekan di Pusat Penahanan. Setiap bagian atau kombinasi baik Jumat/ Sabtu/ Minggu atau Sabtu/ Minggu akan dihitung 2 (dua) hari. Narapidana harus membayar biaya ini dengan uang tunai, cek, atau <i>money order</i> ditujukan untuk : Direktur Keuangan Howard County. Pengaturan biaya demikian disebutkan dalam ‘<i>Weekend Prisoner Fee</i>’ County Council Of Howard County, Maryland 2010 Legislatif Day No 5 Resolusi No. 72 -2010</p>	<p>pertimbangan melalui:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ pertimbangan medis → contoh terdakwa mengalami penyakit yang sulit untuk disembuhkan/ sedang menjalani program pengobatan ▪ pertimbangan keluarga → terdakwa merupakan tulang punggung keluarga ▪ pertimbangan professional → terdakwa memiliki keahlian dalam bidang tertentu/ jabatan ahli dalam pekerjaannya ▪ pertimbangan alasan-alasan sosial yang mendesak → adanya kegiatan
--	---	--	--

	<p>memungkinkan untuk melaksanakan pidana. Tentu harus dibuktikan namun dengan laporan medis dan dinilai oleh pengadilan. Keadaan pribadi yang serius dimana seseorang di penjara selama sisa pidana bisa kehilangan keterampilan profesional/pekerjaannya (dokter bedah, seniman, dll). Sementara situasi sosial yang serius pengadilan memahami bahwa ketika seseorang dijatuhi pidana penjara akan menyebabkan</p>	<p>akomodasi yang tersedia di sebuah pusat penahanan periodik bagi pelaku untuk menjalani pidana dengan cara penahanan periodik, dan e) bahwa pengaturan transportasi yang tersedia untuk perjalanan dengan pelaku, ke dan dari pusat penahanan periodik, dengan tujuan untuk menjalani pidana dengan cara penahanan periodik, menjadi pengaturan yang tidak akan memaksakan ketidaknyamanan yang tidak semestinya, ketegangan atau kesulitan pada</p>	<p>sebagai berikut: <i>“This fee is set pursuant to Section 11-801 of the Correctional Services Article of the Annotated Code of Maryland that authorizes the County to charge a fee, set by resolution of the County Council, to “weekend inmates” in the Howard County Detention Center to cover the costs of the inmates’ food, clothing and lodging while confined Charge per day \$25.00”</i> (Biaya ini diatur sesuai dengan Bagian 11-801 dari Layanan Pemasarakatan Article of the Annotated Code of Maryland yang memberi</p>	<p>yang berhubungan dengan lingkungan sosial seseorang/terdakwa Pelaksanaan: Hari Libur/weekend, 48 jam dalam seminggu, penyelesaiannya tidak lebih dari 3 (tiga) tahun. Kriteria: pelaksanaan pidana penjara dapat dicicil dengan syarat-syarat: e. alasan-alasan (pertimbangan) medis, keluarga, profesional atau pertimbangan sosial yg memaksa/mendesak;</p>
--	---	--	--	---

	<p>gangguan kehilangan reputasi, politik atau sosial misalnya penahanan pesepakbola terkenal, wartawan dll</p> <p>3. Penjatuhan Fragmentasi oleh pengadilan untuk mengeksekusi narapidana dihukum dengan pidana penjara selama tidak kurang dari dua hari dalam seminggu.</p> <p>4. Kondisi utama yang disediakan di paragraf kedua Pasal 58 KUHP adalah bahwa pelaksanaan pidana penjara tidak terlepas dari bagaimana</p>	<p>pelaku, dan</p> <p>f) bahwa pelaku telah menandatangani aturan yang ditentukan, untuk memenuhi kewajiban pelaku di bawah perintah penahanan periodik.</p> <p>(2) Dalam memutuskan apakah membuat perintah penahanan periodic atau tidak, pengadilan harus memperhatikan:</p> <p>(A) isi laporan penilaian pada pelaku, dan</p> <p>(B) bukti dari petugas percobaan dan pembebasan bersyarat karena pengadilan menganggap perlu untuk</p>	<p>kewenangan County untuk mengenakan biaya, ditetapkan oleh resolusi Dewan County, untuk "napi weekend" di Pusat Penahanan Howard County untuk menutupi biaya narapidana 'makanan, pakaian dan tempat tinggal sementara terbatas biaya per hari \$ 25,00)</p> <p>Peraturan yang perlu diperhatikan narapidana "Weekender" adalah sebagai berikut:</p> <p>a. Untuk praktek kegiatan profesional atau menerima pendidikan atau pelatihan profesional;</p> <p>b. Menggunakan gaji dan</p>	<p>f. pidana penjara 1(satu) tahun atau kurang yang dijatuhkan hakim dapat dilaksanakan secara angsuran;</p> <p>g. angsuran dalam waktu tidak lebih dari 1 tahun;</p> <p>h. angsuran/cicilan itu tidak boleh lebih pendek dari dua hari.</p>
--	---	---	---	--

	<p>fragmentasi dilakukan dalam dua atau tiga hari seminggu di penjara, harus diselesaikan dalam waktu tiga tahun.</p> <p>5. Hukum Pidana dalam paragraf ketiga Pasal 58 mengatur tentang pencabutan pidana penjara angsuran, ketika:</p> <p>a) keadaan keluarga yang parah dan kesehatan sosial tidak lagi ada.</p> <p>b) ketika tahanan melanggar kewajiban yang diatur dalam keputusan pengadilan.</p>	<p>tujuan memutuskan apakah akan membuat perintah tersebut. (3), untuk alasan apapun yang dianggap cukup, Pengadilan dapat membuat perintah penahanan periodik melalui isi laporan penilaian.</p>	<p>penghasilan lainnya atau properti untuk memenuhi kewajiban keuangan.</p> <p>c. Perbaikan kerusakan sipil yang disebabkan;</p> <p>d. Dilarang mengemudi kendaraan tertentu ;</p> <p>e. Tidak boleh mempraktikkan kegiatan profesional yang berhubungan dengan pelanggaran;</p> <p>f. Dilarang pergi ke tempat-tempat tertentu;</p> <p>g. Menghindari bar dalam pelayanan minuman beralkohol;</p> <p>h. Untuk menempati</p>	
--	--	---	--	--

	<p>Dengan dicabutnya pidana angsuran oleh pengadilan, tahanan dipaksa untuk menjalani sisa pidana di penjara. Hal yang harus dimengerti bahwa pelaksanaan keputusan pengadilan yang menjatuhkan pidana angsuran/ Fragmentasi membutuhkan kontrol yang sistematis. Maka lembaga pelaksana dibebankan dengan tugas ini.</p>		<p>apartemennya di jadwal tertentu;</p> <p>i. Dilarang berkumpul dengan orang-orang tertentu, yang juga dihukum atau rekan dalam pelanggaran;</p> <p>j. Dilarang memiliki, menyimpan atau menggunakan senjata;</p> <p>k. Mendapatkan bantuan medis atau rehabilitasi di lembaga kesehatan atau pengajuan dalam program pengobatan, medis atau rehabilitasi;</p> <p>l. Berhenti menggunakan alkohol atau obat-obatan.</p>	
Lama Pelaksanaan	Dua hari dalam seminggu, tidak lebih dari 3	Periode dua hari dimulai pada pukul 19:00 pada	Dua hari dalam seminggu, tidak lebih dari 3 Tahun	

	Tahun	minggu tertentu (biasanya Jumat) dan berakhir pada pukul 04:30 pada hari kedua setelah hari masuk (biasanya hari minggu)		
--	-------	---	--	--

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. KESIMPULAN

1. Dalam setiap aturan perundang-undangan pelaksanaan pidana terdapat hak-hak yang dapat diperoleh oleh narapidana berupa pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat. Dari beberapa hak yang didapat oleh narapidana tersebut tidak mengurangi lamanya pidana yang tersisa untuk dijalani karena sistem pemasyarakatan yang berlaku tidak mengenal sistem pidana penjara angsuran.
2. - Pemasyarakatan dalam sistem peradilan pidana menjadi persoalan dilihat dari sistem pemidanaan, ide pembinaan, masalah over kapasitas yang menjadi sorotan di lembaga pemasyarakatan dan efek buruk dari pidana penjara dimana dalam kesepakatan global telah melahirkan kritik-kritik terhadap pidana penjara. Sistem pemidanaan/ sistem peradilan pidana terpadu belum terintegrasi ide-ide pemasyarakatan sebagai bagian akhir dari sistem pemidanaan, baik dalam hukum pidana materiil, hukum pidana formal dan hukum pelaksanaan pidana. Masalah over kapasitas menjadi dampak dari hukum pidana materiil (KUHP) yang menjadikan pidana penjara sebagai sanksi yang dominan. Over kapasitas di Lapas Indonesia terjadi pada hampir semua kanwil. Total narapidana dan tahanan tahun 2014 di 33 kanwil pelaksana, terlihat bahwa hanya ada 8 kanwil yang tidak over kapasitas, selebihnya 25 kanwil mengalami over kapasitas. Hal demikian menunjukkan adanya kecenderungan penjatuhan pidana penjara. Adanya kecenderungan penjatuhan pidana penjara dilihat dari UPT pelaksana tahun 2012, 2013 dan

2014 terdapat 210.513 narapidana. 142.292 orang atau sekitar 68 % yang menjalani pidana penjara di bawah 1 tahun, sedangkan di atas 1 tahun hanya sebagian kecil saja yaitu 32 %.

- Kebijakan formulasi pidana penjara angsuran di masa mendatang memberikan kriteria pertimbangan berupa medis, keluarga, profesional atau pertimbangan sosial yg memaksa/mendesak, pidana penjara satu tahun atau kurang yang dijatuhkan hakim dapat dilaksanakan secara angsuran. Angsuran ini tidak lebih dari 1 tahun angsuran/cicilan, pelaksanaannya tidak lebih dari 3 tahun dan tidak boleh lebih pendek dari dua hari.

B. SARAN

1. Pidana penjara angsuran sebagai alternatif baru dalam mengintegrasikan ide kemanusiaan, penghematan, rehabilitasi dan ide selektif diharapkan mampu mewujudkan sistem pemidanaan yang terpadu. Tidak hanya dalam salah satu sub sistem pemidanaan, namun seyogyanya ide pemasyarakatan ini terimplementasi dalam hukum pidana materiel (KUHP), hukum pidana formal (KUHP), dan hukum pelaksanaan pidana (UU No 12 Tahun 1995).
2. Over kapasitas terjadi hampir di seluruh lapas di Indonesia dan akibat-akibat negatif lainnya yang berhubungan dengan pidana penjara, maka menjadi sangat relevan, apabila kebijakan pelaksanaan pidana angsuran di masa yang akan datang bisa diterapkan di Indonesia sebagai perwujudan keseluruhan ide pemasyarakatan dalam sistem pemidanaan. Kebijakan untuk mengurangi over kapasitas di lembaga pemasyarakatan di Indonesia dengan jalan membangun lapas-lapas baru adalah kebijakan yang kurang tepat, karena tidak mampu

mengatasi hingga ke akar penyebab terjadinya over kapasitas atau dengan perkataan lain sebagai kebijakan yang sifatnya bukan penyelesaian yang berkelanjutan (*sustainable solution*) melainkan sementara dalam mengatasi persoalan over kapasitas.

Pelaksanaan pidana penjara yang merupakan bagian dari sistem peradilan pidana perlu segera dilakukan reorientasi mengingat sebagian besar sanksi pidana yang sekarang ada dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) masih menggunakan bentuk sanksi berupa pidana penjara. Menjadi mungkin untuk menerapkan pidana penjara angsuran (*fragmentation of imprisonment*) ini dalam sistem pelaksanaan pidana penjara di Indonesia apabila ada komitmen yang kuat dari pemerintah, masyarakat, narapidana dalam penerapannya. Komitmen demikian harus sinergis dan bisa konsisten, sehingga tujuan perubahan hukum terutama dalam mengintegrasikan ide pemasyarakatan yang merupakan bagian akhir dari sistem pembedaan/sistem peradilan pidana (SPP) terpadu bisa terwujud.

Daftar Pustaka

A. Buku

- Agus Santoso, Muhari, 2002, *Paradigma Baru Hukum Pidana*, Malang: Averroes Press.
- Amiruddin dan Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- _____, 2013, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Cetakan Ketujuh, Jakarta: Rajawali Press.
- Arun Sakijo & Bambang Poernomo, 1990, *Hukum Pidana (Dasar Aturan Umum Hukum Pidana Kodifikasi)*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Andi Hamzah dan Siti Rahayu, 1986, *Suatu Tinjauan Ringkas Sistem Pidana Di Indonesia*, Jakarta: Akademik Pressindo.
- Nawawi Arief, Barda 1998, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- _____, 1994, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.
- _____, 2001, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, Bandung : PT. Citra Aditya Bakti.
- _____, 2005, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- _____, 2008, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana (Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru)*, Jakarta: PT. Kencana Prenada Media Group.

- _____, 2008, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, Jakarta: Kencana.
- _____, 2010, *Kebijakan Legislasi dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Yogyakarta: **Genta Publishing**.
- _____, 2011, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana: Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*, Jakarta: Kencana.
- _____, 2012, *Kebijakan Formulasi Ketentuan Pidana Dalam Peraturan Perundang-Undangan*, Semarang: Pustaka Magister.
- _____, 2012, *Reformasi Sistem Peradilan (Sistem Penegakan Hukum) di Indonesia*, Semarang: Universitas Diponegoro.
- _____, 2013, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Chazawi, Adami, 2010, *Pelajaran Hukum Pidana*. Jakarta: PT Raja Grafindo.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1997, *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi I Cetakan IX*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Direktorat Jendral Pemasyarakatan, 2009, *Cetak Biru Pembaharuan Pelaksanaan Sistem Pemasyarakatan*, Jakarta: Direktorat Jendral Pemasyarakatan.
- Dirk van Zyl Smit, 2007, *Handbook of basic principles and promising practices on Alternatives to Imprisonment*, New York: United Nations Publication.
- Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, 2014, *Penelitian Hukum (Legal Research)*, Jakarta: Sinar Grafika.
- E. Utrecht, 1962, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Jakarta: PT. Penerbit dan Balai Buku Ichtiar.

- Farrell and K. Clark, 2004, *What does the world spend on criminal justice?* (HEUNI Paper No. 20) The European Institute for Crime Prevention and Control affiliated to the United Nations, Helsinki.
- Gasper Kokaj, PhD Candidate Adrian Leka, PhD Candidate, European Scientific Journal May 2014 edition vol.10, No.14 ISSN: 1857 – 7881 (Print) e - ISSN 1857- 7431, *A General View Of Alternative Sentences In Albania*, Faculty of Law University of Shkoder "Luigj Gurakuqi" Shkoder, Albania.
- Gerry Johnstone dan Daniel W. Van Ness, 2007, *Handbook of Restorative Justice*, United Kingdom: Willan Publishing.
- Harsono, 1995, *Sistem Baru Pembinaan Narapidana*, cet. ke-1, Jakarta: Djambatan.
- Henry Campbell Black, 1999, *“Black’s Law Dictionary”*, seventh Edition, St. Paulminn: West Publishing, C.O.
- Jones, Howard, 1956, *Crime and The Penal System*, Univ. Tutonal Press LTD, Clifton House, Euston Road, London, N.W.I,
- Kartanegara, Satochid, 1989, *Hukum Pidana Bagian Satu*, Jakarta: Balai Lektur Mahasiswa.
- Kuntjoroningrat, 1993, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Jakarta: Ikrar Mandiri Alam.
- M. Syamsyudin, 2007, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Press.
- Martin H. Pritkin, 2008, *Is Prison Increasing Crime?*, Wisconsin Law Review:1049.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2010, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana.

- Matti Joutsen and Uglješa Zvekić, 1994, "Noncustodial sanctions: Comparative Overview" in Uglješa Zvekić (ed.), *Alternatives to Imprisonment in Comparative Perspective*, Chicago: UNICRI/Nelson-Hall.
- McHutchison J, 2006, *Outcomes for NSW periodic detention orders commenced 2003-2004*. Research publication no. 48. Sydney: NSW Department of Corrective Services SCRGSP (Steering Committee for the Review of Government Service Provision) 2007. *Report on government services*. Melbourne: Productivity Commission.
- Mertokusumo, Sudikno, 2007, *Penemuan Hukum (Sebuah Pengantar)*, Yogyakarta: Liberty.
- Michael Roguski and Fleur Chauvel, 2009, *The Effects of Imprisonment on Inmates' and their Families' Health and Wellbeing*, Wellington.
- Moeljatno, 2001, *Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP), cet. ke-21*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Moeljatno, 1993, *Asas-asas Hukum Pidana*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Mukti Fajar *et al.*, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta: PT. Pustaka Pelajar.
- Muladi dan Barda Nawawi Arief, 1998, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Bandung: Alumni.
- Muladi, 1985, *Lembaga Pidana Bersyarat*, Bandung: Alumni.
- Muladi, 1990, *Proyeksi Hukum Pidana Materiel Indonesia di Masa Datang, (Pidato Pengukuhan)*, Semarang: FH UNDIP.
- Muladi, 1995, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.

- P.A.F. Lamintang, 1984, *Dasar-dasar Hukum Pidana Indonesia*, Bandung: Sinar Baru.
- Petrus Irwan Panjaitan dan Samuel Kikilaitety, 2007, *Pidana Penjara Mau Kemana*, Jakarta: CV Indhill Co.
- Petrus. Dkk., 1995 *Lembaga Pemasyarakatan dalam Perspektif Sistem Peradilan Pidana*, cet. ke-1, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Prakoso, Djoko, 1988, *Hukum Penitensir Di Indonesia*, Bandung: Armico.
- R. Soesilo, 1996, *KUHP Serta Komentar-Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*, Bogor: Politea.
- R.A. Koesnoen, 1961, *Politik Penjara Nasional*, Bandung: Sumur.
- Saleh, Ruslan, 1983, *Stelsel Pidana Indonesia*, Jakarta: Aksara Baru.
- Samekto, Adji, 2012, *Ilmu Hukum Dalam Perkembangan Pemikiran Menuju Post-Modernisme*, Bandar Lampung: Indepth Publishing.
- Serikat Putra Jaya, Nyoman, 2005, *Relevansi Hukum Pidana Adat dalam Pembaharuan Hukum Pidana Nasional*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Subagyo, Joko, 2006, *Metode Penelitian dalam Teori dan Praktek*, Jakarta : PT. Rineka Cipta.
- Widja Priyatna, 2006, *Sistem Pelaksanaan Pidana Penjara di Indonesia*, Bandung: PT. Refika Aditama.
- _____, 2008, *Beberapa Pemikiran ke Arah Pengembangan Hukum Pidana*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Soemitro, Rony Hanitiyo, 1994, *Metode Penelitian Hukum dan Juri Metri*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Suryabrata, Samadi, 1998, *Metodelogi Penelitian*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.

- Lexy J. Moloeng, 2002, *Metodelogi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Soekanto, Soerjono, 1985, *Penelitian Hukum Normatif suatu tinjauan singkat*, Jakarta: Raja Grafindo.
- Sudarto, 1977, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung: Alumni.
- _____, 1977, *Masalah-masalah Dasar Dalam Hukum Pidana Kita dalam : Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung: Alumni.
- _____, 1986, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Bandung: Alumni.
- _____, 2009, *Hukum Pidana I*, Semarang: Yayasan Sudarto.
- _____, 1981, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung: Alumni.
- _____, 1983, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat (Kajian Terhadap Pembaharuan Hukum Pidana)*, Bandung: Sinar Baru.
- Suhariyono AR, 2012, *Pembaruan Pidana Denda di Indonesia (Pidana Denda Sebagai Sanksi Alternatif)*, Jakarta: Papas Sinar Sinanti.
- Titon Slamet Kurnia dkk, 2013, *Pendidikan Hukum, Ilmu Hukum dan Penelitian Hukum Di Indonesia: Sebuah Reorientasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Waluyo, Bambang, 2004, *Pidana dan Pemidanaan*, Jakarta: Sinar Grafika.

B. Jurnal

- Jurnal disertasi *Kebijakan Formulasi Pidana Penjara Terbatas Dalam Pembaharuan Hukum Pidana Di Indonesia*, 2012 oleh: as'Ad, Mahasiswa Program Doktor Universitas Brawijaya.
- United Nations Office on Drugs and Crime, 2007, *Handbook of Basic Principles and Promosing Practices on Alternatives to Imprisonment*, Criminal Justice Handbook Series, Vienna, United Nations.

UNODC, 2006, CUSTODIAL AND NON-CUSTODIAL MEASURES, *Alternatives to Incarceration*", UN New York.

Barda Nawawi Arief, 2010, *Beberapa Alternatif Pidana Penjara*, Makalah disajikan dalam Seminar "Negara tanpa penjara": IAIN Walisongo Semarang.

McHutchison J, 2006, *Outcomes for NSW periodic detention orders commenced 2003-2004*, Research Publication No 48, NSW Department of Corrective Services.

Tapio Lappi-Seppala, *Enhancing the Community Alternatives – Getting the Measures Accepted and Implemented*,
(http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No61/No61_11VE_Seppala3.pdf)

Laporan Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional, 1980, BPHN Departemen Kehakiman.

Dokumen, *Sixth United Nation Congress on The Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*

Shinta Rukmi Budiastuti, 2010, *Sanksi Pidana Anak Alternatif Dalam Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia*, VOL. IX, 1 APRIL 2010.

Academic Journal of Interdisciplinary Studies MC SER Publishing, Rome-Italy

Review of Periodic Detention, 2001, Published in Sydney by the: NSW Sentencing Council, SYDNEY.

Panduan Tentang Strategi Untuk Mengurangi Kepadatan Di Penjara, 2013, SERI PANDUAN PENGADILAN PIDANA, UNODC, New York.

C. Website

- <http://ditjenpas.go.id/sejarah>
- <http://hukumpidana.bphn.go.id/sejarah-kuhp/>
- <http://id.wikipedia.org/wiki/Albania>
- <http://id.wikipedia.org/wiki/Maryland>
- <http://kbbi.web.id>
- <http://www.aic.gov.au/publications/current%20series/crm/61-80/crm061.html>
- <http://www.armstronglegal.com.au/criminal-law/penalties/periodic-detention>
- http://www.austlii.edu.au/au/legis/act/consol_act/caa2005311/s42.html
- <http://www.howardcountymd.gov/displayprimary.aspx?id=538>
- <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol17198/berbagai-kiat-menhukham-mengatasi-membludaknya-kapasitas-lp>
- [http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol17198/berbagai-kiat-menhukham-mengatasi-membludaknya-kapasitas-lp,](http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol17198/berbagai-kiat-menhukham-mengatasi-membludaknya-kapasitas-lp)
- <http://www.mcser.org/journal/index.php/ajis/article/viewFile/2942/2902>
- [http://www.republika.co.id/berita/koran/hukum-koran/14/10/29/ne724812-menkumham-prioritaskan-masalah-lapas,](http://www.republika.co.id/berita/koran/hukum-koran/14/10/29/ne724812-menkumham-prioritaskan-masalah-lapas)
- <http://www.tempo.co/read/news/2013/07/21/063498228>

D. Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Kitab Undang-undang Hukum Pidana Nasional (KUHP)
- Beberapa KUHP Kitab Undang-undang Hukum Pidana Nasional (KUHP) Asing
- *Criminal Code of the Republic of Albania*”, Law No.10024, dated 27.11.2008

- Maryland Code CORRECTIONAL SERVICES 2010
- Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia Nomor: M. 01-PP.02.01 Tahun 1990 tentang Dana Penunjang Pembinaan dan Intensif Karya Narapidana
- Keputusan Menteri Republik Indonesia tanggal 26 Februari 1985 Nomor: M.01 PR.07.03 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemasyarakatan
- Surat Putusan Kepala Jawatan Kepenjaraan, Pendidikan Paksa, dan “Reklassering” tanggal 14 November 1950 Nomor J.H 6/19/16