

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Fenomena kejahatan di Indonesia saat ini, digambarkan oleh kondisi over kapasitas pada sekitar 400 Lembaga Pemasyarakatan (LAPAS) dan Rumah Tahanan Negara (RUTAN). Menurut laporan *World Prison Brief* (WPB), jumlah narapidana di Indonesia terus meningkat dalam satu dekade terakhir, seperti terlihat pada grafik. Tercatat jumlah narapidana di Indonesia sudah mencapai sekitar 249 ribu orang pada 2020, sedangkan kapasitas penjara secara nasional hanya sekitar 132 ribu. Sampai 3 Mei 2022, tingkat keterisian penjara atau lembaga pemasyarakatan (lapas) di Indonesia sudah mencapai 208%, dan menjadi yang tertinggi ke-21 dari 207 negara di seluruh dunia.¹

Berdasarkan laporan Direktorat Jenderal Pemasyarakatan (Ditjenpas) Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham), mayoritas penghuni lapas di Indonesia adalah narapidana kasus narkoba, yakni mencapai 145.413 orang per Agustus 2021.

Sebanyak 116.930 narapidana kasus narkoba masuk kategori pengedar, sedangkan 28.483 lainnya merupakan pengguna.

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) melaporkan, jumlah penghuni lembaga pemasyarakatan (lapas) di Indonesia mencapai 265.897 orang per 24 Maret 2023. Jumlah tersebut

¹ <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/05/12/penghuni-penjara-membludak-ini-jumlah-narapidana-di-indonesia>

telah melebihi total kapasitas lapas di dalam negeri yang sebesar 140.424 orang.

Dengan demikian, overkapasitas lapas di Indonesia mencapai 89,35%. Meski demikian, persentase itu menurun dibandingkan pada tahun sebelumnya yang sebesar 103%.

Ini lantaran jumlah penghuni lapas di Indonesia mengalami penurunan 3,37% dibandingkan pada 2022 yang sebanyak 275.166 orang. Sedangkan, kapasitas lapas mengalami peningkatan 3,63% dibandingkan pada tahun lalu yang sebanyak 135.500 orang.

Berdasarkan wilayahnya, Lapas Kelas IIA Bagan Siapi-Api menjadi lapas dengan kelebihan kapasitas penghuni terbesar di Indonesia per 24 Maret 2023. Kelebihannya mencapai 845% lantaran kapasitasnya hanya 98 orang, tapi dihuni oleh 927 orang.

Posisinya diikuti oleh Rutan Kelas II B Jeneponto yang kelebihan kapasitas hingga 752%. Lapas tersebut hanya memiliki kapasitas untuk 44 orang, tetapi dihuni 375 orang

Lapas Kelas II A Labuhan Ruku dan Lapas Kelas II A Jambi masing-masing mengalami kelebihan kapasitas sebesar 752% dan 575%. Sedangkan, Lapas Kelas II A Jambi mengalami kelebihan kapasitas sebesar 545%.²

Sementara itu, Kondisi yang padat dan berlebihan tentunya tidak disarankan untuk dihuni dan beresiko menimbulkan berbagai

² <https://dataindonesia.id/varia/detail/overkapasitas-lapas-ri-capai-8935-hingga-akhir-maret-2023>

permasalahan khususnya dibidang kesehatan. Hal tersebut disebabkan tempat yang padat dapat menjadi sumber penyakit dan menularkan secara cepat. Rumah Tahanan Kelas 1 Tanjung Gusta Medan yang berkapasitas 1250 orang harus diisi oleh 3168 orang wargabinaan yang berarti telah overkapasitas hingga 200 persen.³

Kebijakan pemidanaan di Indonesia sesungguhnya telah berubah sistem dari sistem kepenjaraan yang menekankan pada konsep penjaraan atau membuat jera si pelaku ke sistem pemasyarakatan dengan berorientasi kepada re- integrasi sosial yang menekankan kepada upaya penyatuan kembali hubungan hidup, kehidupan dan penghidupan seorang narapidana ke tengah-tengah masyarakat. Dalam penulisan Tesis ini, Penulis mengambil studi kasus over kapasitas di Rumah Tahanan Kelas I Tanjung Gusta Medan.

Menurut Kepala Rumah Tahanan Kelas I Tanjung Gusta Medan Bapak Nimrot Sihotang mengatakan ada sebanyak 3168 orang wargabinaan.⁴

Pemulihan kesatuan hubungan sebagai tujuan re-integrasi sosial hanya dapat dicapai apabila arah dan tata cara perlakuan untuk mencapai kesatuan hubungan tersebut bukan pelanggar hukum semata, tetapi masyarakat luas dengan institusinya harus sama-sama mengusahakan pulihnya kesatuan hubungan. Oleh karena itu dalam usaha pemulihan

³ <https://sippn.menpan.go.id/berita/67600/rumah-tahanan-negara-kelas-i-medan/over-kapasitas-hingga-200-apakah-rutan-i-medan-menjadi-sarang-penyakit>

⁴ Wawancara Penulis dengan Kepala Rumah Tahanan Klas I A Tanjung Gusta Medan, 21 Februari 2024 di Rumah Tahanan Klas I A Tanjung Gusta Medan

kesatuan hubungan adalah pentingnya suatu proses, yakni proses interaktif yang didukung program-program yang sesuai. Esensi dari pemulihan hubungan antara narapidana dengan masyarakat ini adalah bahwa pada dasarnya narapidana merupakan anggota masyarakat juga, sehingga di dalam Sistem Pemasyarakatan seorang narapidana semaksimal mungkin tidak menjalani pidananya secara penuh di dalam Lembaga Pemasyarakatan. Untuk memayungi upaya tersebut maka pada tahun 1995 ditetapkanlah Undang-Undang Nomor 12 tentang Pemasyarakatan dimana program integrasi dalam mempersiapkan narapidana untuk kembali ke tengah-tengah masyarakat diatur di dalam pasal 14, yaitu antara lain mendapatkan Asimilasi, Cuti Mengunjungi Keluarga, Cuti Menjelang Bebas maupun Pembebasan Bersyarat.

Program pemberian Pembebasan Bersyarat kepada narapidana memiliki intensitas waktu yang relatif lebih lama untuk mensosialisasikan dirinya di tengah-tengah masyarakat dibandingkan dengan pemberian program integrasi lainnya, hal ini dapat memberikan kesempatan yang lebih luas bagi individu narapidana yang bersangkutan untuk membuktikan dirinya bahwa program pembinaan yang diperoleh selama menjalani pidana telah merubah sikap dan perilakunya untuk menyatu kembali menjadi anggota masyarakat pada umumnya. Kondisi ideal tersebut adalah merupakan amanat dari Undang-undang yang wajib dilaksanakan oleh pemerintah untuk menegakkan keadilan dan bermanfaat bagi masyarakat.

Di Indonesia sendiri permasalahan yang sama juga dialami, yaitu *over capacity* atau kelebihan kapasitas dan telah menjadi isu nasional dimana perbandingan antara kapasitas ruang hunian dengan jumlah penghuni sudah sangat jauh. Namun, kebijakan pemerintah khususnya Direktorat Jenderal Pemasyarakatan dalam mengatasi permasalahan *over capacity* atau kelebihan kapasitas pada Lembaga Pemasyarakatan di Indonesia hanya ditekankan kepada penambahan kapasitas atau pembangunan Lapas-Lapas baru sedangkan program pemberian bebas bersyarat yang pada kenyataannya merupakan jawaban dari permasalahan tersebut masih belum dioptimalkan atau tidak diperhatikan secara serius.

Kemudian padatnya tingkat hunian di dalam Lembaga Pemasyarakatan dalam lima tahun terakhir di Indonesia mengakibatkan timbulnya permasalahan peredaran gelap narkoba yang pada akhirnya berdampak terhadap peningkatan jumlah narapidana yang mengidap penyakit HIV/AIDS yang cukup signifikan. Penularan penyakit tersebut menjadi cepat dikarenakan oleh kepadatan hunian, dimana narapidana tidak dapat mengelak dari permasalahan penyimpangan seksual ataupun penggunaan jarum suntik yang sama secara bergantian. Fenomena lain adalah tingginya tingkat residivisme yang berasal dari Lembaga Pemasyarakatan yang *over kapasitas* menunjukkan bahwa tingginya populasi narapidana di dalam penjara dapat menyebabkan Lembaga Pemasyarakatan tersebut sebagai “sekolah kejahatan” bagi para

narapidana karena bercampurnya narapidana “residivis” dan narapidana “first offender” (baru pertama melanggar hukum), sehingga hampir dapat dipastikan program pembinaan tidak akan berjalan didalam Lapas yang mengalami over kapasitas.

Permasalahan tersebut di atas dapat diatasi melalui program pemberian Pembebasan Bersyarat, Carney mengungkapkan bahwa “mekanisme pemberian Pembebasan Bersyarat memang ditujukan selain untuk mengatur jumlah populasi di dalam penjara juga untuk mengefektifkan program pembinaan terhadap narapidana” Di Indonesia, seorang narapidana diberikan Pembebasan Bersyarat pada saat telah menjalani 2/3 dari masa pidananya. Setelah memenuhi syarat administratif dan substantif maka secara otomatis narapidana tersebut berhak diberikan Pembebasan Bersyarat. Penentuan 2/3 tersebut dimaksudkan agar sesegera mungkin narapidana dapat kembali ke keluarganya sesuai dengan tujuan dari Sistem Pemasyarakatan yang berbasiskan community based treatment atau pembinaan ditengah-tengah masyarakat.

Kelebihan kapasitas tahanan terjadi hampir di semua Lapas, kelebihan kapasitas ini tentu menimbulkan berbagai persoalan di Lapas, seperti tidak berlangsungnya tujuan utama dari Lapas tersebut, yakni pembinaan terhadap narapidana serta dapat menimbulkan kejahatan baru akibat kelebihan kapasitas tersebut. Seluruh rakyat Indonesia berhak memperoleh keadilan, baik itu laki-laki atau wanita meskipun dia sebagai narapidana. Mereka berhak mendapatkan perlakuan yang adil dalam

konteks perlindungan hukum tersebut. Landasan konstitusional bagi lahirnya konsep perlindungan hukum yaitu “segenap bangsa dan melindungi”. Dari dua kata ini mengandung asas perlindungan hukum pada segenap bangsa tanpa kecuali.⁵

Seiring dengan kondisi ini, over kapasitas menimbulkan persoalan di dalam Rutan itu sendiri seperti menurunnya tingkat pengawasan dan keamanan yang terjadi di dalam Rutan. Sehingga tujuan awal dari Rutan adalah sebagai tempat membina narapidana malah memunculkan tingkat kejahatan baru di Rutan. Tingkat kejahatan yang dapat terjadi di Rutan, antara lain tindakan penganiayaan antar narapidana, pengedaran narkoba di dalam Rutan dan tindak kejahatan lainnya. Secara teoritik dapat dijelaskan bahwa over kapasitas dapat menimbulkan prisonisasi (*prisonization*). Pada hakikatnya prisonisasi terbentuk sebagai reaksi terhadap masalah-masalah penyesuaian yang dimunculkan sebagai akibat pidana penjara itu sendiri dengan berbagai bentuk perampasan (*deprivation*).⁶

Konsep pemasyarakatan dianggap sebagai pengganti dari sistem kepenjaraan kolonial yang diberlakukan sebelumnya. Melihat hal itu timbul pertanyaan apa sebenarnya perbedaan diantara keduanya, penting dipertanyakan karena dalam beberapa literatur menggambarkan dan menjelaskan sistem perlakuan terhadap narapidana dalam sistem

⁵ 6AZ Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, (Jakarta: Diadit Media, 2002), h. 31

⁶ Angkasa, “Over Capacity Narapidana di Lembaga Pemasyarakatan, Faktor Penyebab, Implikasi Negatif, Serta Solusi Dalam Upaya Optimalisasi Pembinaan Narapidana”, *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 10 No. 3, September 2010, h. 215.

pemasyarakatan dinilai lebih manusiawi, tidak bersifat punitif, bersikap bukan pembalasan dan perlakuan didalam penjara yang disebut sebagai Rutan, adalah pembinaan yang bertujuan memberikan bekal bagi narapidana sebelum kembali ke masyarakat. Rutan yang menjadi salah satu bagian dari sistem pemasyarakatan hakikatnya 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.

Permasalahan permasalahan yang timbul yang muncul dari dalam Rutan bukan semata mata hanya karena adanya kesalahan dan kekeliruan dalam penanganan oleh petugas Rutan, namun terjadi secara kompleks antara sistem dengan pelaksanaan di lapangan dengan seluruh keterbatasannya. Orientasi tentang pemasyarakatan tentunya harus sejalan dengan perubahan konseptual tujuan pemasyarakatan dari konsepsi retribusi kearah konsepsi rehabilitasi. Tergambar dari munculnya gagasan perubahan mengenai lembaga penjara (dalam sejarah disebut sebagai rumah penjara) menjadi Lembaga Pemasyarakatan (Lapas).⁷

Paradigma terhadap pidana penjara yang selama ini menjadi momok yang menakutkan dan menyeramkan di masyarakat, kemudian

⁷ Petrus Irwan Panjaitan dan Pandapotan Simorangkir, Lembaga Pemasyarakatan Dalam Prespektif Sistem Peradilan Pidana Penjara, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995, h. 25

berubah setelah munculnya ide pemasyarakatan yang dicetuskan oleh Sahardjo pada tahun 1963. Sejak saat itu, pemenjaraan dalam bentuk pengisolasian diri dalam tembok penjara mengalami perubahan seiring dengan kemajuan peradaban suatu bangsa. Penghargaan terhadap citra manusia menjadi dasar utama memperlakukan si terpidana lebih manusiawi. Sehubungan dengan itu, pemberian sanksi pidana dengan membina narapidana di Rutan di Indonesia mengalami perubahan yang cukup berarti, khususnya tentang metode perlakuan terhadap narapidana itu sendiri.

Pemikiran mengenai fungsi pemidanaan berdasarkan Pancasila sebagai dasar ideologi bangsa Indonesia tidak saja untuk sekedar penjaraan, melainkan merupakan usaha rehabilitasi dan reintegrasi sosial terhadap Warga Binaan Pemasyarakatan yang telah ditetapkan dengan suatu sistem perlakuan terhadap para pelanggar hukum di Indonesia yang disebut sistem pemasyarakatan.

Istilah pemasyarakatan untuk pertama kali disampaikan oleh Almarhum Bapak Sahardjo (Menteri Kehakiman pada saat itu) pada tanggal 5 Juli 1963 dalam pidato penganugerahan gelar Doctor Honoris Causa oleh Universitas Indonesia. Pemasyarakatan oleh beliau dinyatakan sebagai tujuan dari pidana penjara.⁸

Pembinaan terhadap narapidana melalui konsep pemasyarakatan yang dicetuskan oleh Sahardjo, sangat bersesuaian dengan pemikiran

⁸ Harsono, *Sistem Baru Pembinaan Narpidana*, Djambatan, Jakarta, 1995, h. 10.

Plato yang menyatakan bahwa tidak ada yang bisa mengubah nasib manusia kecuali dirinya sendiri. Dengan adanya suatu perubahan memungkinkan manusia mengenal dirinya sendiri. Proses pengenalan diri sendiri memerlukan tahap motivasi berupa tahap kelanjutan dari introspeksi. Dalam hal pemasyarakatan, Warga Binaan Pemasyarakatan diberikan motivasi untuk dirinya sendiri sehingga dapat memandang positif setiap kejadian. Dengan adanya motivasi diri yang berlangsung terus-menerus, maka akan menimbulkan suatu proses pengembangan diri dengan tahapan *self development*.⁹

Diterbitkannya Undang Undang Nomor 22 Tahun 2022 Tentang Pemasyarakatan, semakin mengukuhkan usaha-usaha untuk mewujudkan visi sistem pemasyarakatan sebagai tatanan yang mengarah pada proses pembinaan Warga Binaan Pemasyarakatan berdasarkan konsep dan nilai-nilai Pancasila.

Definisi Pemasyarakatan menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022 adalah Pemasyarakatan adalah subsistem peradilan pidana yang menyelenggarakan penegakan hukum di bidang perlakuan terhadap tahanan, anak, dan warga binaan. Sistem Pemasyarakatan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang nomor 22 Tahun 2022 merupakan suatu tatanan mengenai arah dan batas serta cara pembinaan Warga Binaan berdasarkan Pancasila yang dilaksanakan secara terpadu antara pembina, yang dibina, dan masyarakat guna untuk meningkatkan kualitas

⁹ *Ibid.*, h. 10.

Narapidana agar menyadari kesalahan, memperbaiki diri dan tidak mengulangi tindak pidana.

Lembaga Pemasyarakatan merupakan lembaga pelaksana pidana penjara di Indonesia dengan sistem pemasyarakatan. Adanya sistem pemasyarakatan memberikan makna yang penting bagi pembangunan sistem hukum pidana bidang pelaksana pidana di Indonesia. Sistem pemasyarakatan merupakan rangkaian kesatuan penegakan hukum pidana. Oleh karena itu, pelaksanaannya tidak dapat dipisahkan pengembangan konsepsi umum mengenai sistem pemidanaan.

Artinya bahwa sistem pemasyarakatan berkaitan erat dengan pelaksanaan pidana penjara yang dilatar belakangi oleh sistem pemidanaan sebagai penjatuhan pidana. Membicarakan hubungan antara penghukuman atau pemidanaan dengan pemasyarakatan, Sudarto melihat bahwa, "Masalah Penghukuman dan pemasyarakatan merupakan bidang politik kriminal yang belum mendapatkan perhatian. Politik kriminal secara singkat dapat diartikan sebagai usaha yang rasionil dari masyarakat untuk menanggulangi kejahatan. Ini mencakup kegiatan pembentukan undang-undang pidana, aktivitas dari kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan aparat eksekusi, disamping usaha-usaha yang tidak menggunakan hukum pidana"¹⁰

Oleh karena itu, mengaitkan masalah hubungan antara pemidanaan dengan pemasyarakatan harus dikembalikan konsep rasionalitas

¹⁰ Sudarto, Kapita Selektta Hukum Pidana, (Bandung: Alumni), 1981, h.73

mekanisme upaya penanggulangan kejahatan. Fokus dari upaya penanggulangan kejahatan tidak hanya pada mencegah dan menanggulangi kejahatan tetapi juga dalam kebijakan sistem pemidanaan yang berorientasi pasyarakat.

Perkembangan di lembaga pasyarakat dewasa ini mengalami problematika dimana salah satu permasalahan dan terdapat sebagian lembaga pasyarakat di Indonesia yaitu masalah kepadatan narapidana. Kondisi lembaga pasyarakat di Indonesia terjadi kepadatan dimana perbandingan jumlah penghuni lembaga pasyarakat dan kapasitas lembaga pasyarakat yang tidak sebanding jumlahnya. Kepadatan narapidana dalam lembaga pasyarakat terjadi oleh beberapa faktor penyebab. Namun terdapat faktor perlu mendapat perhatian khusus penyebab kepadatan narapidana di lembaga pasyarakat adalah sistem pemidanaan. Faktor penyebab kepadatan narapidana di lembaga pasyarakat terjadi bukan hanya karena meningkatnya kejahatan namun juga terjadi akibat dari sistem pemidanaan.

Permasalahan yang timbul akibat dari kepadatan narapidana di lembaga pasyarakat antara lain: "Pembinaan/ proses rehabilitasi narapidana tidak berjalan maksimal, sulitnya pengawasan dan pengamanan, memburuknya psikologis narapidana termasuk psikologis petugas, rentan konflik antar penghuni, rentan terjadi penyimpangan seksual, rusaknya sistem sanitasi, memburuknya kondisi kesehatan

narapidana, dan terjadi pemborosan anggaran Negara akibat meningkatnya konsumsi makanan, air, dan pakaian.”

Permasalahan di atas merupakan realitas yang dihadapi masyarakat saat ini. Kondisi kelebihan daya tampung lembaga masyarakat, berakibat pada keterbatasan atau bahkan kekurangan berbagai fasilitas umum maupun fasilitas khusus yang disediakan dan diperuntukkan narapidana, yang dapat memicu terjadinya berbagai permasalahan dalam lembaga masyarakat. Dewasa ini upaya mengurangi kepadatan narapidana dalam lembaga masyarakat di Indonesia adalah menambah jumlah gedung atau lembaga masyarakat baru dan pemberian hak narapidana dengan mempercepat reintegrasi narapidana di lembaga masyarakat. Upaya mempercepat reintegrasi narapidana merupakan tindakan setelah pemidanaan dalam sistem pemidanaan berupa asimilasi, cuti menjelang bebas, cuti bersyarat, pelepasan bersyarat, dan remisi. Upaya mempercepat reintegrasi narapidana adalah upaya hukum/ upaya penal sebagai upaya menghindarkan pengenaan pidana penjara yang lama beserta akibat negatif yang mengikutinya, upaya tersebut adalah tindakan setelah pemidanaan. Perkembangan mempercepat rehabilitasi narapidana belum maksimal mengurangi kepadatan narapidana. Namun, menurut Dwidja Priyatno menyatakan bahwa “Upaya mempercepat proses pembinaan narapidana tersebut merupakan tolak ukur peran strategis lembaga masyarakat dalam keberhasilan proses pembinaan

narapidana dan hal ini direkomendasikan sebagai alternatif yang yang paling banyak mendatangkan manfaat terutama dalam menanggulangi dampak kepadatan narapidana di lembaga pemasyarakatan.¹¹ Keberadaan upaya mempercepat reintegrasi sangat penting menyangkut masalah pembinaan yang dilakukan oleh petugas lembaga pemasyarakatan dengan narapidana.

Saat ini pemberitaan dari media massa tentang kaburnya narapidana atau tahanan dari sebuah Rutan, terjadinya kerusuhan dari dalam Rutan, peredaran narkoba yang dikendalikan dari dalam Rutan, pembakaran Rutan oleh narapidana, pungutan liar oleh petugas Rutan, dan berbagai permasalahan dari dalam tempat pemasyarakatan. Kondisi ini bukan merupakan informasi yang luar biasa lagi setelah sekian tahun permasalahan-permasalahan yang terjadi di Rutan belum juga terselesaikan dengan baik dan komperhensif.

Permasalahan yang terjadi ini bukanlah permasalahan yang baru banyak upaya yang telah dilakukan oleh Kementerian Hukum dan HAM dalam hal ini Direktorat Pemasyarakatan untuk mengurai dan mengantisipasi problem yang dihadapi, namun tidak cukup hanya menuntaskan permasalahan berdasarkan kasus perkejadian namun dibutuhkan sistem dan strategi yang komperhensif dari hulu ke hilir. Pertanyaan yang muncul adalah apa yang sebenarnya terjadi, dan apa permasalahannya. Permasalahan yang timbul dari dalam Rutan seperti

¹¹ Dwidja Priyatno, Op,cit., h.133

yang tergambar merupakan salah satu dampak dari kondisi dan situasi dalam Rutan itu sendiri, langkah penahanan pra-persidangan, syarat tertentu dalam pemberian remisi, pungutan liar untuk memperoleh hak narapidana, jumlah masuk penghuni yang tidak sebanding dengan jumlah hunian Rutan, pemidanaan terhadap pengguna narkoba, overstaying, politik pemidanaan sampai perspektif penegak hukum dalam melakukan upaya-upaya yang dibenarkan oleh hukum bagi mereka yang melakukan pelanggaran terhadap hukum menjadi satu kumpulan penyebab bagi berbagai permasalahan Rutan. Upaya yang dimaksud seperti melakukan penahanan pada saat penyidikan dengan alasan subjektif dari penegak hukum, persepsi keberhasilan suatu perkara dengan memidanakan seseorang dengan pidana penjara waktu yang lama, yang saat ini lebih mengkhawatirkan adalah tingginya penjatuhan pidana penjara bagi pengguna narkoba yang sangat dimungkinkan untuk dilakukan upaya lain seperti rehabilitasi. Berdasarkan Sistem Database Permasalahan (SDP) per-Desember 2017, jumlah narapidana pengguna narkoba terhitung sebanyak 34.438 orang dari total narapidana khusus sebanyak 98.013 orang.⁵ Hal ini menunjukkan bahwa 35% atau sepertiga penghuni narapidana khusus dihuni oleh pengguna narkoba yang sesungguhnya terhadap pengguna dapat dilakukan mekanisme melalui lembaga rehabilitasi.

Hal yang disampaikan ini tentunya sangat berdampak pada tidak terbendungnya jumlah penghuni yang terus bertambah dengan kata lain

arus masuk yang dibuka dengan sangat lebar berbanding terbalik dengan arus keluar yang diperketat dengan sejumlah peraturan yang mengakibatkan terjadinya kelebihan penghuni hampir di setiap Lapas/Rutan di Indonesia. Kondisi kepadatan dan kelebihan kapasitas hunian tersebut apakah akan terselesaikan dengan hanya menambah jumlah hunian dengan cara membangun Lapas/Rutan baru setiap tahunnya untuk mengimbangi jumlah penghuni yang hampir meningkat setiap tahunnya.

Sebenarnya Lembaga Pemasyarakatan merupakan suatu wadah atau tempat untuk melaksanakan pembinaan bagi para narapidana.¹² Pidana atau pemberian pidana pada dasarnya adalah cara atau sarana yang ditempuh untuk mewujudkan tujuan hukum pidana. Menurut Muladi, tujuan hukum pidana pada dasarnya adalah melindungi sekaligus menjaga keseimbangan antara kepentingan negara dan masyarakat, kepentingan si pelaku tindak pidana dan kepentingan si korban. Hal ini sejalan dengan Undang-Undang 22 Tahun 2022 tentang Pemasyarakatan yang menegaskan tujuan pemidanaan adalah upaya untuk menyadarkan narapidana dan anak pidana untuk menyesali perbuatannya, dan mengembalikannya menjadi warga masyarakat yang baik, taat kepada hukum, menjunjung tinggi nilai-nilai moral, sosial dan keagamaan, sehingga tercapai kehidupan masyarakat yang aman, tertib, dan damai.¹³

¹² UU No. 12 tahun 1995 tentang Pemasyarakatan, Pasal 1

¹³ Sudaryono dan Natangsa Surbakti. 205. Hukum Pidana. Surakarta. Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta. H. 319-32

Pelaksanaan Sistem Pemasyarakatan di RUTAN (Rumah Tahanan Negara) dilaksanakan melalui perawatan dan pelayanan tahanan. Hal ini tidak akan berjalan dengan baik apabila tidak didukung oleh terciptanya keamanan dan ketertiban yang baik di dalam Rumah Tahanan Negara. Pada dasarnya setiap manusia ingin memiliki hak untuk bebas melakukan yang ingin dilakukan selama tidak melanggar aturan yang ada dalam masyarakat. Namun di dalam Rumah Tahanan Negara (RUTAN) hak itu dicabut kemerdekaannya dikarenakan keterpaksaan menjalani pidananya. Narapidana tidak kehilangan semua hak-haknya sebagai manusia dalam menjalani pidananya. Hak dan kewajiban narapidana telah diatur dalam Sistem Pemasyarakatan, yaitu suatu sistem pemidanaan baru yang menggantikan sistem kepenjaraan. Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022 tentang Pemasyarakatan Pasal 1 angka 1: "Yang dimaksud dengan pemasyarakatan adalah Pemasyarakatan adalah subsistem peradilan pidana yang menyelenggarakan penegakan hukum di bidang perlakuan terhadap tahanan, anak, dan warga binaan." Kesehatan pribadi, baik fisik maupun mental merupakan prasyarat penting bagi tercapainya kesejahteraan maupun derajat tertinggi dari kehidupan manusia. Atas dasar pertimbangan tersebut maka hak untuk mendapatkan standar kesehatan yang paling tinggi dirumuskan sebagai suatu hak asasi. Terkait dengan pemenuhan hak atas kesehatan, di dalam Pasal 25 ayat (1) Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) dinyatakan bahwa setiap orang berhak atas taraf hidup yang memadai untuk kesehatan dan

kesejahteraan dirinya dan keluarganya, termasuk hak atas pangan, pakaian, perumahan, dan perawatan kesehatan serta pelayanan sosial yang diperlukan, serta hak atas keamanan pada saat menganggur, sakit, cacat, menjadi janda, usia lanjut, atau keadaaan-keadaan lain yang mengakibatkannya kekurangan penghasilan, yang berada di luar kekuasaannya.¹⁴

Narapidana sebagai manusia juga memiliki hak atas kesehatan sebagaimana dijamin dalam Pasal 25 ayat (1) DUHAM tersebut. Sistem pemasyarakatan merupakan suatu sistem perlakuan terhadap narapidana yang menganut konsep pembaharuan pidana penjara yang berdasarkan Pancasila dan asas kemanusiaan yang bersifat universal. Sistem ini menganut sistem mengintegrasikan narapidana ke dalam masyarakat melalui program-program pembinaan yang lebih memperhatikan hak-hak narapidana dibandingkan dengan sistem yang lama yaitu sistem kepenjaraan.¹⁵

Upaya untuk mencapai tujuan sistem pemasyarakatan antara lain dengan memenuhi hak-hak tahanan. Pengakuan hak - hak narapidana terlihat pada muatan-muatan yang terkandung dalam Undang-Undang No. Pemasyarakatan adalah subsistem peradilan pidana yang menyelenggarakan penegakan hukum di bidang perlakuan terhadap tahanan, anak, dan warga binaan tentang Pemasyarakatan pasal 14 ayat

¹⁴ Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, Pasal 25 ayat (1)

¹⁵ Harsono. Sistem Baru Pembinaan Narapidana, Jakarta: Djambatan, 1995, h. 17.

(1), salah satunya narapidana berhak mendapatkan pelayanan kesehatan dan makanan yang baik.¹⁶

Pengakuan hak-hak narapidana dalam UU tersebut menyatakan bahwa narapidana berhak mendapatkan pelayanan kesehatan dan makanan yang layak. Selanjutnya Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan, Pasal 14 dan Pasal 20 ayat (1) bagian ke empat mengenai pelayanan kesehatan dan makanan dinyatakan bahwa: "Setiap Narapidana dan Anak Didik Pemasyarakatan berhak memperoleh pelayanan kesehatan yang layak.

Pada setiap lembaga pemasyarakatan disediakan poliklinik beserta fasilitasnya dan disediakan sekurang-kurangnya seorang dokter dan seorang tenaga kesehatan lainnya." Sementara Pasal 20 ayat (1) menyatakan "Narapidana dan Anak Didik Pemasyarakatan yang sakit, hamil atau menyusui berhak mendapatkan makanan tambahan sesuai dengan petunjuk dokter." Untuk lebih meningkatkan derajat kesehatan bagi narapidana tersebut dilakukan upaya antara lain melalui pencegahan, penyembuhan dan meningkatkan pelayanan kesehatan diantaranya pemberantasan penyakit menular, meningkatkan gizi narapidana, peningkatan kesehatan lingkungan, peningkatan persediaan obat-obatan, penyuluhan kesehatan dan peralatan medis yang memadai. Hal tersebut untuk menunjang proses perawatan dan pelayanan kesehatan, yang

¹⁶ UU No. 12 tahun 1995 tentang Pemasyarakatan, Pasal 14

dapat diselenggarakan secara berdaya guna, berhasil guna, tertib dan bertanggung jawab, sehingga taraf kesehatan narapidana dan tahanan di Lapas/Rutan semakin meningkat. Upaya memenuhi hak-hak narapidana di atas masih banyak yang hanya sebatas pengakuan saja dalam perundang-undangan namun implementasinya masih jauh dari realita . Hal ini karena dalam pelaksanaannya banyak sekali hambatan-hambatan yang muncul, seperti kelayakan lembaga pemasyarakatan di daerah, sarana dan prasarana, kurangnya personil, hingga kendala terkait over kapasitas penghuni lapas.

Kriminalitas merupakan suatu tindakan yang dilakukan secara individu maupun kelompok yang melanggar hukum atau suatu tindak kejahatan sehingga mengganggu stabilitas sosial dalam masyarakat. Kriminalitas merupakan sebuah tindakan yang bersifat negatif.

Hal ini sangat dimungkinkan karena rasio dari petugas dengan orang yang dibina tidak seimbang, didapatinya pencampuran narapidana yang dipidana (narapidana dalam kasus pidana pencurian dengan narapidana dalam kasus pembunuhan), problem layanan kesehatan dan nutrisi narapidana, sampai dengan problem penyebaran penyakit menular dari dalam Lapas. Meskipun saat ini konsepsi untuk menjadikan tujuan dari pidana penjara adalah pemasyarakatan, dan saat ini sebutan dari rumah penjara sudah diganti dengan sebutan Lapas, sayangnya dalam implementasi hal itu tidak didukung oleh suatu konsepsi yang jelas sebagai bagian dari sistem peradilan pidana dan sarana yang memadai,

salah satu permasalahan yang muncul adalah kondisi Lapas/rutan yang mengalami kesesakan, kepadatan yang berlebih sehingga timbul persoalan overcrowding.

Pada zaman pemerintahan Belanda (1816-1942) tepatnya pada tahun 1942, *Oude Batavische Statuten* van Batavia mulai berlaku di Hindia Belanda sebagai dasar menyelenggarakan peradilan pidana dan perdata. Berdasarkan *Oude Statuten* tersebut, dikenal tiga jenis tempat penampungan orang yang melakukan tindak pidana, yaitu bui, *kettingkwartier*, dan *vrouwentuchthuis*.¹⁷

Bui berfungsi untuk menampung orang-orang yang didakwa dan ditahan karena perjudian, mabuk, budak belian yang melawan tuannya, dan orang-orang yang disandera. Keadaan dalam bui begitu buruk. Tahanan kerap kali meninggal karena terjangkit penyakit. Pada masa ini, hakim hanya memeriksa perkara dua kali setahun, yaitu Mei dan Desember sehingga banyak tahanan yang meninggal sebelum perkaranya disidangkan. *Kettingkwartier* berfungsi untuk menempatkan orang-orang Cina yang datang secara tidak sah dan orang-orang yang disandera. Situasi penjara kurang baik, mulai penuh dan tidak ada pemidanaan menurut kesalahannya. Namun, situasinya lebih baik daripada bui. Para tahanan juga mendapatkan upah dari pekerjaan mengolah kayu. Berbeda dengan kedua tempat penampungan sebelumnya, *Vrouwentuchthuis*

¹⁷ Sanusi Has, Pengantar Penologi: Ilmu Pengetahuan tentang Pemasyarakatan Khusus Terpidana, Monora, Medan, 1976, h. 50.

hanya berfungsi menampung wanita Belanda yang dianggap melanggar kesusilaan.¹⁸

Pada tahun 1846, Pemerintah Belanda menunjuk sebuah panitia yang bekerja selama lima tahun untuk menyelidiki keadaan bui. Panitia tersebut mengajukan rencana perbaikan tetapi tidak dapat dilaksanakan. Pada tahun 1854 Jenderal bernama : Mr. A.J. Swart menguraikan pemberitaan tentang keadaan rumah-rumah penjara yang kurang baik. Kecuali khusus perawatan untuk orang-orang Eropa memang jauh lebih baik daripada keadaan Bumiputera. Pekerjaan yang dilakukan golongan pribumi untuk golongan Eropa di Willem I Ambarawa yakni membuat sepatu dan pakaian. Sedangkan di Banyuwangi membuat pakaian untuk orang kerja paksa, tetapi penjara untuk golongan Eropa ada juga penghuninya yang hanya bermalas-malasan selain itu pula disediakan perpustakaan dan alat-alat olahraga.

Mr. W. Rappard mendokumentasikan bahwa memang makanan untuk orang Eropa jauh lebih baik daripada Bumiputera dan untuk golongan Tionghoa merasakan makanan untuk mereka kurang kenyang, keadaan tersebut lalu diperbaiki. Namun masalah lain tetap ada, yakni keadaan bangunan penjara, kurang penerangan, dan hawa segar dan lain sebagainya. Selain Ketingkwartier, terdapat pula di beberapa tempat gevangenis untuk pidana ringan, para tahanan, penampungan transit perpindahan orang terpenjara (narapidana), orang gila dan perempuan

¹⁸ Ibid h.51-52

yang mempunyai penyakit sifilis. *Overcrowding* mulai tercatat sejak tahun 1859. Situasi *Overcrowding* pertama kali terjadi pada Penjara Bangkalan yang didirikan dengan kapasitas 5 orang. Namun terdapat penambahan gudang yang dipergunakan sebagai penjara yang seharusnya dihuni untuk 60 orang namun nyatanya dihuni oleh 360 orang. Selain situasi yang diberitakan oleh Pokrol diatas, kondisi kepadatan penjara ini juga turut menyebabkan terjadinya pemberontakan, dimana 76 orang tahanan menyerang para penjaga kemudian melarikan diri.

Sejak beberapa tahun terakhir, *overcrowding* Lapas/Rutan Indonesia merupakan permasalahan yang masih sulit diatasi. Selama ini, peningkatan jumlah penghuni tidak diikuti oleh penambahan ruang dan daya tampung hunian pada Rutan/Lapas. Berikut merupakan gambaran pertumbuhan jumlah penghuni (tahanan dan narapidana) dibandingkan jumlah rumah tahanan dan lembaga pemasyarakatan di Indonesia tahun 2013 sampai dengan Februari 2021. Pertumbuhan jumlah tahanan dan narapidana setiap tahunnya mengalami peningkatan, jika dicermati penambahan kapasitas hunian Rutan dan Lapas pada tahun 2014 dibandingkan dengan 2015, maka penambahan lapas tersebut tidak menjawab permasalahan kelebihan hunian yang terjadi. Adanya persentase *overcrowding* yang meningkat tiap tahunnya dikarenakan jumlah total tahanan dan narapidana juga mengalami peningkatan yang cukup signifikan.

Meskipun telah ada upaya untuk membangun tempat-tempat baru lapas dan rutan yang dilakukan pemerintah melalui Ditjen Pemasyarakatan dengan tujuan tempat bagi para penghuni rutan dan lapas tercukupi, namun hal tersebut akan menjadi hal yang akan terus percuma jika lonjakan pertumbuhan jumlah orang yang akan masuk rutan dan lapas juga selalu meningkat. Bahkan, data per Februari 2018 diatas menunjukkan bahwa selisih antara jumlah total penghuni dan petugas Lapas/Rutan mencapai angka 113.313. Artinya *overcrowding* di Rutan/Lapas di Indonesia pada Februari 2018 mencapai angka 91.69%. Situasi *Overcrowding* di Rutan/Lapas ini akan mengakibatkan beberapa masalah. Pertama, program pembinaan (pembinaan kerja dan keterampilan, rehabilitasi medis dan sosial) tidak berjalan dengan baik karena jumlah penghuni yang terlalu banyak. Kedua, banyaknya penghuni Rutan/Lapas yang melarikan diri karena perbandingan jumlah penghuni dan petugas pengamanan yang terlampau jauh. Berikut gambaran perbandingan jumlah penghuni dan petugas pengamanan tahun 2013 sampai Januari 2018.

Situasi *overcrowding* ini sendiri bukan hanya terjadi di Indonesia, banyak Negara lain yang kemudian memiliki permasalahan yang sama, kesamaan permasalahan ini menjadi pokok pembahasan bersama dan kemudian melibatkan banyak negara terdorong untuk berpartisipasi guna mencari solusi bersama. Kondisi tersebut juga melatar belakangi negara-negara di benua afrika menggelar *International Seminar on Prison*

Conditions in Africa pada tanggal 19-21 September 1996 di Kampala, Uganda. Seminar tersebut menghasilkan *Kampala Declaration on Prison Condition in Africa* yang telah dianeksasi oleh Resolusi Dewan Ekonomi dan Sosial PBB 1997/36. Deklarasi tersebut pada agenda Remand Prisoners merekomendasikan terkait upaya yang lebih selektif lagi dalam menetapkan penahanan pra-persidangan dan pengawasan yang lebih ketat terhadap penentuan maupun pelaksanaan jangka waktu penahanan. Selain itu deklarasi tersebut juga mendorong penegak hukum secara keseluruhan untuk memikirkan dampak dari masalah yang disebabkan oleh overcrowded serta menghimbau kepada setiap unsur peradilan pidana untuk bersama-sama mencari solusi untuk mengurangi overcrowded tersebut.¹⁹

Kampala Declaration on Prison Condition in Africa kemudian ditindaklanjuti sebagai sustainable program pada seminar "*the challenge of prison overcrowding*" di San Jose, Kosta Rika pada tahun 1997 dan akhirnya dilegitimasi pada Konferensi Internasional yang diadakan di Kadoma, Zimbabwe, tanggal 24 sampai 28 November 1997 melalui *Kadoma Declaration on Community Service* yang juga dianeksasi oleh Resolusi Dewan Ekonomi dan Sosial PBB 1998/23. Kepadatan populasi penjara dalam laporan Internasional *Center For Prison Studies* (ICPS)

¹⁹ Lampiran Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Grand Design Penanganan Overcrowded Pada Rumah Tahanan Negara Dan Lembaga Pemasyarakatan, h. 35

tahun 2013 menjelaskan, ²⁰lebih dari 10,2 juta orang berada dalam penjara di seluruh dunia, kebanyakan sebagai tahanan pra-ajudikasi/ atau terpidana dimana dari jumlah tersebut sebanyak 2.24 juta berada di amerika serikat, 0,68 juta di Rusia, China 1,64 juta. Setidaknya 650.000 dilaporkan berada pada tahap pra-persidangan atau penahanan administrasi di China dan sebanyak 150.000 tahanan berada di Korea Utara, jika dijumlahkan maka akan lebih dari 11 juta orang. Amerika serikat memiliki tingkatan populasi paling tinggi di seluruh dunia, 716 per 100.000 dari populasi orang yang ada di Amerika Serikat, di ikuti oleh diikuti oleh St Kitts & Nevis (714), Seychelles (709), A.S.Virginadalah (539), Barbados (521), Kuba (510), Rwanda(492), Anguilla - Inggris (487),Belize (476), RusiaFederasi (475), Inggris Raya. (460) dan Sint Maarten Belanda (458). Akan tetapi lebih dari sebagian Negara Negara dan wilayah di luar Amerika memiliki tingkatan rasio di bawah 150 per 100.000. Populasi dunia pada awal 2013 sebesar 7,1 miliar orang (berdasarkan catatan Amerika Serikat) dibandingkan dengan populasi tahanan dunia yang sebesar 10,2 juta jika dibandingkan dengan populasi dunia maka terhitung rasio sebesar 144 per 100.000 orang, dan akan menjadi rasio 155 per 100.000 orang jika dibandingkan dengan populasi tahanan yang dihitung 11 juta. Rasio populasi tahanan sangat bervariasi di masing masing wilayah didunia, dan bahkan akan berbeda didalam benua yang sama, sebagai contoh di Afrika , rata-rata tingkat di afrika

²⁰ laporan Internasional Center For Prison Studies (ICPS) tahun 2013, di akses melalui https://www.apcca.org/uploads/10th_Edition_2013.pdf, pada 3 maret 2018.

bagian barat adalah 46 sedangkan dengan afrika bagian selatan sebanyak 205, sedangkan benua amerika untuk amerika bagian selatan sebanyak 202 sedangkan di Negara Negara caribbean sebanyak 376, di asia tingkatan rata rata untuk asia tengah bagian selatan khususnya benua kecil india sebesar 62 sedangkan di Negara Negara asia timur sebesar 159,5. Di benua eropa rasio rata rata pada eropa bagian barat sebesar 98 sedangkan Negara-negara yang bersebelahan antara benua eropa dan asia memiliki rasio sebesar 225, dinegara Negara oceania termasuk Australia dan selandia baru rasio rata rata sebesar 151. Populasi tahanan terus meningkat dikelima benua tersebut, dalam 15 tahun sejak edisi pertama dari *World Prison Population* diperkirakan populasi tahanan dunia telah meningkat sebesar 25-30% tetapi waktu yang sama populasi dunia terus meningkat lebih dari 20%, rasio tahanan dunia ini meningkat sekitar 6 % dari 136 per 100.000 dari populasi dunia yang saat ini adalah 144. Berdasarkan data dari Institute for Criminal Policy Research, pada tahun 2016, lebih dari 10.35 juta orang didunia berada dalam institusi pemasyarakatan, sebagai tahanan pra persidangan (pre trial detainees), maupun sebagai narapidana (convicted and sentenced).²⁹ Sejak tahun 2000 sampai dengan 2015, peningkatan jumlah tahanan hampir terjadi di seluruh wilayah dunia, kecuali Benua Eropa. Terjadi peningkatan jumlah tahanan sebesar 64% di Amerika Tengah, 40% di Asia Tenggara, 59% di wilayah Oceania, dan 41% di Benua Amerika. Sedangkan di Benua Eropa, jumlah tahanan dari tahun

2000 sampai dengan 2015, telah berkurang sebesar 21%. Penurunan ini sebagian besar disebabkan penurunan jumlah tahanan di Rusia, dari sekitar satu juta orang pada tahun 2000, menjadi sebesar 640.000 di 2015.²¹

Untuk menggambarkan situasi *overcrowding* di berbagai negara di dunia, digunakan *Occupancy rate* (jumlah tahanan per kapasitas resmi penjara) sebagai tolak ukur. Dipergunakan pula istilah *overcrowding* (*Occupancy rate di atas 100%*), *critical overcrowding* (*Occupancy rate di atas 120%*), dan *extreme overcrowding* (*Occupancy rate di atas 150%*).

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas maka dilakukan penelitian dengan judul: **ANALISIS DAMPAK OVER KAPASITAS TERHADAP WARGA BINAAN DI RUMAH TAHANAN KELAS I TANJUNG GUSTA MEDAN**

B. Rumusan Masalah

Sesuai dengan latar belakang permasalahan yang ada, maka penulis mencoba mengambil perumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Pengaturan Hukum Warga Binaan di Rumah Tahanan yang ada di Indonesia ?
2. Bagaimana kapasitas penempatan warga binaan pada Rumah Tahanan Negara Kelas I Tanjung Gusta Medan?

²¹ Penal Reform International dan Thailand Institute of Justice, *Global Prison Trends 2017*, 2017, h. 17

3. Bagaimana dampak overkapasitas terhadap pembinaan warga binaan pada Rumah Tahanan Negara Kelas I Tanjung Gusta Medan?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah di atas, tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Untuk mengetahui pengaturan hukum terhadap warga binaan yang ada di Rumah Tahanan di Indonesia
- b. Untuk mengetahui kapasitas penempatan warga binaan pada Rumah Tahanan Negara Kelas I Tanjung Gusta Medan?
- c. Untuk mengetahui dampak overkapasitas terhadap pembinaan warga binaan pada Rumah Tahanan Negara Kelas I Tanjung Gusta Medan?

2. Manfaat Penelitian

Harapan penulis dengan adanya penelitian ini dapat bermanfaat sebagai berikut:

a. Manfaat Teoritis.

- 1) Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan pemikiran dalam bidang hukum pidana khususnya yang berhubungan dengan dampak over kapasitas di Rumah Tahanan Klas I Tanjung Gusta Medan sehingga dapat meningkatkan mutu tahanan maupun narapidana di Rumah Tahanan.

2) Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan pengetahuan dan penggambaran yang nyata agar hambatan yang ada dapat di ambil jalan keluarnya sehingga dapat berjalan dengan baik.

b. Manfaat Praktis

1) Dapat memberikan masukan kepada Rumah Tahanan lebih memperhatikan akan kepastian hak-hak narapidana dalam mendapatkan pelayanan optimal.

2) Dengan penulisan karya ilmiah ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan baik bagi penulis sendiri maupun bagi para pembaca khususnya mengenai aturan hak narapidana.

D. Kerangka Teori dan Konsep

Teori hukum digunakan sebagai kerangka teori sebagai pisau analisis terhadap persoalan hukum. Kerangka teori merupakan pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, tesis mengenai suatu kasus atau permasalahan yang dapat menjadi bahan perbandingan dan pegangan teoritis sehingga diperoleh suatu penjelasan rasional yang sesuai dengan objek penelitian yang dijelaskan untuk mendapatkan verifikasi dan data dalam mengungkapkan kebenaran.²²

1. Teori Negara Hukum

Istilah negara hukum merupakan terjemahan dari istilah “rechtsstaat”. Istilah lain yang digunakan dalam alam hukum Indonesia

²² M. Solly Lubis, Filsafat Ilmu dan Penelitian, Mandar Maju, (Bandung, 1994), h. 27

adalah the rule of law, yang juga digunakan untuk maksud “negara hukum”. Notohamidjojo menggunakan kata-kata “...maka timbul juga istilah negara hukum atau rechtsstaat.” Djokosoetono mengatakan bahwa “negara hukum yang demokratis sesungguhnya istilah ini adalah salah, sebab kalau kita hilangkan democratische rechtsstaat, yang penting dan primair adalah rechtsstaat.

Sementara itu, Muhammad Yamin menggunakan kata negara hukum sama dengan rechtsstaat atau government of law, sebagaimana kutipan pendapat berikut ini: “polisi atau negara militer, tempat polisi dan prajurit memegang pemerintah dan keadilan, bukanlah pula negara Republik Indonesia ialah negara hukum (rechtsstaat, government of law) tempat keadilan yang tertulis berlaku, bukanlah negara kekuasaan (machtsstaat) tempat tenaga senjata dan kekuatan badan melakukan sewenang-wenang.

Berdasarkan uraian penjelasan di atas, dalam literature hukum Indonesia, selain istilah rechtsstaat untuk menunjukkan makna Negara hukum, juga dikenal istilah the rule of law. Namun istilah the rule of law yang paling banyak digunakan hingga saat ini. Menurut pendapat Hadjon, kedua terminologi yakni rechtsstaat dan the rule of law tersebut ditopang oleh latar belakang sistem hukum yang berbeda. Istilah Rechtsstaat merupakan buah pemikiran untuk menentang absolutisme, yang sifatnya revolusioner dan bertumpu pada sistem hukum kontinental yang disebut civil law. Sebaliknya, the rule of law berkembang secara evolusioner, yang

bertumpu atas sistem hukum common law. Walaupun demikian perbedaan keduanya sekarang tidak dipermasalahkan lagi, karena mengarah pada sasaran yang sama, yaitu perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Meskipun terdapat perbedaan latar belakang paham antara rechtsstaat atau etat de droit dan the rule of law, namun tidak dapat dipungkiri bahwa kehadiran istilah “negara hukum” atau dalam istilah Penjelasan UUD 1945 disebut dengan “negara berdasarkan atas hukum (rechtsstaat)”, tidak terlepas dari pengaruh kedua paham tersebut. Keberadaan the rule of law adalah mencegah penyalahgunaan kekuasaan diskresi. Pemerintah juga dilarang menggunakan privilege yang tidak perlu atau bebas dari aturan hukum biasa. Paham negara hukum (rechtsstaat atau the rule of law), yang mengandung asas legalitas, asas pemisahan (pembagian) kekuasaan, dan asas kekuasaan kehakiman yang merdeka tersebut, kesemuanya bertujuan untuk mengendalikan negara atau pemerintah dari kemungkinan bertindak sewenang-wenang, tirani, atau penyalahgunaan kekuasaan.

Pada zaman modern, konsep Negara Hukum di Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu “rechtsstaat”. Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, konsep Negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey dengan sebutan “The Rule of Law”.

Menurut Julius Stahl, konsep Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah „rechtsstaat“ itu mencakup empat elemen penting, yaitu:

1. Perlindungan hak asasi manusia.
2. Pembagian kekuasaan.
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang.
4. Peradilan tata usaha Negara.

Sedangkan A.V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah “The Rule of Law”, yaitu:

1. Supremacy of Law.
2. Equality before the law.
3. Due Process of Law.

Keempat prinsip “rechtsstaat” yang dikembangkan oleh Julius Stahl tersebut di atas pada pokoknya dapat digabungkan dengan ketiga prinsip “Rule of Law” yang dikembangkan oleh A.V. Dicey untuk menandai ciri-ciri Negara Hukum modern di zaman sekarang. Bahkan, oleh “The International Commission of Jurist”, prinsip-prinsip Negara Hukum itu ditambah lagi dengan prinsip peradilan bebas dan tidak memihak (independence and impartiality of judiciary) yang di zaman sekarang makin dirasakan mutlak diperlukan dalam setiap negara demokrasi. Prinsip-prinsip yang dianggap ciri penting Negara Hukum menurut “The International Commission of Jurists” itu adalah: 1. Negara harus tunduk pada hukum. 2. Pemerintah menghormati hak-hak individu. 3. Peradilan

yang bebas dan tidak memihak. Profesor Utrecht membedakan antara Negara hukum formil atau Negara hukum klasik, dan negara hukum materiel atau Negara hukum modern.

. Negara hukum formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis. Sedangkan yang kedua, yaitu Negara Hukum Materiel yang lebih mutakhir mencakup pula pengertian keadilan di dalamnya. Karena itu, Wolfgang Friedman dalam bukunya "*Law in a Changing Society*" membedakan antara "*rule of law*" dalam arti formil yaitu dalam arti "*organized public power*", dan "*rule of law*" dalam arti materiel yaitu "*the rule of just law*". Perbedaan ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa dalam konsepsi negara hukum itu, keadilan tidak serta-merta akan terwujud secara substantif, terutama karena pengertian orang mengenai hukum itu sendiri dapat dipengaruhi oleh aliran pengertian hukum formil dan dapat pula dipengaruhi oleh aliran pikiran hukum materiel.

Jika hukum dipahami secara kaku dan sempit dalam arti peraturan perundang-undangan semata, niscaya pengertian negara hukum yang dikembangkan juga bersifat sempit dan terbatas serta belum tentu menjamin keadilan substantive. Karena itu, di samping istilah "*the rule of law*" oleh Friedman juga dikembangkan istilah "*the rule of just law*" untuk memastikan bahwa dalam pengertian kita tentang "*the rule of law*" tercakup pengertian keadilan yang lebih esensial daripada sekedar memfungsikan peraturan perundang-undangan dalam arti sempit.

Kalaupun istilah yang digunakan tetap “the rule of law”, pengertian yang bersifat luas itulah yang diharapkan dicakup dalam istilah “the rule of law” yang digunakan untuk menyebut konsepsi tentang Negara hukum di zaman sekarang. Berdasarkan uraian-uraian di atas, terdapat dua-belas prinsip pokok Negara Hukum (Rechtsstaat) yang berlaku di zaman sekarang. Kedua-belas prinsip pokok tersebut merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai Negara Hukum (The Rule of Law, ataupun Rechtsstaat) dalam arti yang sebenarnya.

Sementara itu, cita Negara Hukum di Indonesia menjadi bagian yang tak terpisahkan dari perkembangan gagasan kenegaraan Indonesia sejak kemerdekaan. Meskipun dalam pasal-pasal UUD 1945 sebelum perubahan, ide Negara hukum itu tidak dirumuskan secara eksplisit, tetapi dalam Penjelasan ditegaskan bahwa Indonesia menganut ide “*rechtsstaat*”, bukan “*machtsstaat*”. Guna menjamin tertib hukum, penegakan hukum, dan tujuan hukum, fungsi kekuasaan kehakiman atau lembaga peradilan berperan penting, terutama fungsi penegakan hukum dan fungsi pengawasan. Dalam penegakan hukum atau pelaksanaan hukum sering merupakan penemuan hukum atau pembentukan hukum.

Fungsi lain yang juga sangat penting adalah fungsi pengawasan dari lembaga peradilan. Dalam negara hukum moderen, kekuasaan pemerintah sangat luas, terutama dengan adanya delegasi dari pembentuk undang-undang kepada pemerintah untuk membuat peraturan

pelaksanaan, dan freies Ermessen. Dengan demikian peran pembentuk undang-undang berkembang, dari pembentuk norma-norma menjadi pembentuk undang-undang yang memberikan wewenang kepada pemerintah. Oleh karena itu menurut Lunshof, harus ada pengawasan pengadilan terhadap pelaksanaan pemerintahan. Pengawasan dimaksud adalah pengawasan represif melalui lembaga peradilan. Salah satu lembaga peradilan tersebut adalah Badan Peradilan Tata Usaha Negara yang dibentuk dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1986, dengan fungsi yang dijalankan peradilan, yaitu untuk menjamin tertib hukum, penegakan hukum, dan pencapaian tujuan hukum, ketertiban dan keadilan sosial bagi seluruh warga Negara.

2. Teori Pemidanaan

Hukum pidana adalah bagian daripada keseluruhan hukum yang berlaku di suatu negara yang mengadakan dasar-dasar dan aturan-aturan untuk :²³

- 1) Menentukan perbuatan mana yang tidak boleh dilakukan, yang dilarang, yang disertai ancaman atau sanksi berupa pidana tertentu bagi barangsiapa yang melanggar larangan tersebut.
- 2) Menentukan kapan dan dalam hal-hal apa kepada mereka yang telah melanggar larangan-larangan itu dapat dikenakan atas dijatuhi pidana sebagaimana yang telah diancamkan.

²³ Bambang Poernomo, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Ghlmia Indonesia, Surabaya, 1992, H. 16.

- 3) Menentukan dengan cara bagaimana pengenaan pidana itu dapat dilaksanakan apabila ada orang yang disangka telah melanggar larangan tersebut.

Salah satu alat atau cara untuk mencapai tujuan hukum pidana adalah memidana seseorang yang telah melakukan suatu tindak pidana. Persoalannya kemudian ialah, “apakah dasar dari pemidanaan”? Dengan kata lain, apa alasannya untuk membenarkan penjatuhan pidana oleh penguasa.

Alasan penjatuhan pidana terhadap seseorang yang telah melakukan suatu perbuatan pidana sangat bergantung pada tujuan pemidanaan sebagai sasaran pemidanaan yang dijatuhkan kepada pelaku delik.²⁴ Alasan pemidanaan dalam hukum pidana dapat digolongkan dalam tiga golongan, yang termasuk dalam teori pembalasan, teori tujuan dan teori gabungan.²⁵

- 1) Teori Absolute atau *vergeldings Theorieen* (pembalasan).

Teori ini menjelaskan dasar dari pemidanaan harus dicari pada kejahatan itu sendiri untuk menunjukkan kejahatan itu sebagai dasar hubungan yang dianggap sebagai pembalasan terhadap orang yang melakukan tindak pidana, sebab kejahatan itu telah menimbulkan penderitaan bagi korban. Diantaranya ahli hukum yang menganut teori ini, yaitu Imanuel Kant, Hegel, Stahl.

²⁴ Syamsul Fahtoni, *Pembaruan Sistem Pemidanaan*, Setara Press, Yogyakarta, 2018, h. 41.

²⁵ E.Y. Kanter dan Sianturi S.R., *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*, Alumni, Jakarta, 1982, h59.

Teori pembalasan membenarkan pembedaan karena seseorang telah melakukan suatu tindak pidana. Terhadap pelaku tindak pidana mutlak harus diadakan pembalasan berupa pidana. Pada teori ini tidak dipersoalkan akibat dari pembedaan bagi terpidana. Pertimbangan untuk pembedaan hanyalah masa lampau, maksudnya masa terjadinya tindak pidana itu. Masa datang yang bermaksud memperbaiki penjahat tidak dipersoalkan.²⁶

Teori pembalasan dapat dibedakan dalam 5 (lima) kelompok, yaitu :²⁷

- 1) Pembalasan berdasarkan tuntutan mutlak dan ethica, teori ini dikemukakan oleh Immanuel Kant, yang menyatakan bahwa pembedaan adalah merupakan tuntutan mutlak dari kesusilaan (etika) terhadap seorang penjahat.
- 2) Pembalasan bersambut (dialiektis), teori ini dikembangkan oleh Hegel, yang menyatakan bahwa hukum adalah perwujudan kemerdekaan, sedangkan kejahatan adalah merupakan tantangan kepada hukum dan keadilan. Oleh karena itu, kejahatan-kejahatan mutlak harus dilenyapkan dengan memberikan ketidakadilan (pidana) kepada penjahat.
- 3) Pembalasan demi keindahan atau kepuasan (*aesthetich*), teori ini dikemukakan oleh Herbart, yang mengatakan bahwa pembedaan merupakan tuntutan mutlak dari perasaan ketidakpuasan masyarakat, sebagai akibat dari kejahatan, untuk memidana

²⁶ *Ibid.*, h. 59.

²⁷ *Ibid.*, h59-60

penjahat, agar ketidakpuasan masyarakat terimbangi atau rasa keindahan masyarakat terpulihkan kembali.

- 4) Teori pembalasan sesuai dengan ajaran Tuhan (agama). Teori ini dikemukakan oleh Stahl, yang menyatakan bahwa kejahatan adalah merupakan pelanggaran terhadap pri-keadilan Tuhan dan harus ditiadakan. Karenanya mutlak harus diberikan penderitaan kepada penjahat, demi terpeliharanya pri-keadilan Tuhan.
- 5) Pembalasan sebagai kehendak manusia. Menurut ajaran ini, pemidanaan merupakan kehendak manusia, sudah menjadi tuntutan alam bahwa siapa saja yang melakukan kejahatan, maka ia akan menerima sesuatu yang jahat.

Dari kelima bentuk pembalasan di atas, bentuk pembalasan oleh Roeslan Saleh dibedakan dalam 2 (dua) kelompok. Pertama, pembalasan bersifat metafisis. Kedua, pembalasan bersifat empiris.²⁸ Pembalasan bersifat metafisis oleh karena didasarkan pada postulat bahwa suatu delik harus dibalas. Roeslan Saleh membedakan pembalasan bersifat metafisis ke dalam 2 (dua) bentuk, yaitu:²⁹

- a) Bentuk bersifat keagamaan. Menurut pendapat ini kejahatan dipandang sebagai suatu dosa yang dilakukan terhadap Tuhan. Dan hanya dengan menebus dosa itu sajalah pejahat dapat diampuni dan dengan cara demikian ia dapat kembali dalam keadaan suci di hadapan Khaliknya.

²⁸ Roeslan Saleh, *Stelsel Pidana Indonesia*, Jakarta: Aksara Baru, 1987, h. 28-31

²⁹ *Ibid.*, h. 31.

Wewenang memidana dilimpahkan kepada kekuasaan-kekuasaan di dunia yang akan bertindak sebagai pelaksanaan perintah Tuhan.

- b) Bentuk pembalasan yang berkaitan dengan ide mengenai ketertiban hukum atau kesusilaan atau estitika yang berlaku mutlak.

Secara konkrit pembalasan bersifat metafisis berisikan hal-hal sebagai berikut:³⁰

- a) Reaksi atas perbuatan pidana selalu an semata-mata berupa suatu derita yang dengan sengaja ditimpakan. Dengan demikian yang disebut tindakan, asas oportunitas, penghukuman bersyarat, dan lain-lain seperti itu tidak dapat diterima oleh konsepsi ini.
- b) Hanya mereka yang bersalah atas dilakukannya perbuatan sajalah yang dapat dijatuhi derita.
- c) Pidana harus selalu seimbang dengan berat ringannya delik dan atau kesalahan pembuatnya.
- d) Pidana tidak dapat ditarik kembali.
- e) Ukuran pembedaan harus konsisten. Delik yang sama (salahya sama, berat ringannya sama) akan dipidana sama pula.

Pembalasan secara metafisis yang ekstrim sekarang ini tidak banyak lagi pengikutnya, tetapi bukan pula berarti bahwa dalam praktek pandangan ini tidak memainkan peranan penting. Sedangkan pembalasan

³⁰ *Ibid.*, h. 32.

bersifat empiris adalah penyesuaian dengan perasaan tidak senang dan dendam yang ada pada korban delik atau orang lain dalam masyarakat. Hal ini hampir sama dengan yang disebut dengan *vrij subsosialitas* yaitu keadaan minus dalam masyarakat yang ditimbulkan oleh delik. Disebut empiris oleh karena untuk pembalasan ini tidak ada keharusan yang bersifat metafisis yang didasarkan pada postulas yang *apriori*. Apakah dan bagaimana seharusnya pembalasan itu sepenuhnya bergantung pada kebutuhan pembalasan menurut kenyataan, dan kepada goncangan yang senyatanya ada, yang ditimbulkan oleh delik pada korban serta masyarakat.

Ada empat dasar motif dari pembalasan bersifat empiris, yaitu : (a) Pembalasan sebagai suatu pelepasan emosi secara terorganisir. Dikatakan sebagai suatu delik telah menimbulkan emosi-emosi pada korban dan atau orang lain yang harus diperhatikan pemerintah (b) Pembalasan sebagai alat untuk mengganti kerugian yang telah ditimbulkan pada korban (c) Pembalasan sebagai suatu reaksi terhadap perasaan pembuat delik yang butuh kesalahannya lunas (d) Pembalasan sebagai alat untuk memuaskan korban dan atau publik.³¹

2) Teori Relative atau *Doel Theorieen* (teori tujuan).

Teori ini dianggap sebagai dasar hukum dari pembedaan adalah bukan pembalasan, akan tetapi tujuan dari pidana itu sendiri. Teori ini menyandarkan hukuman pada maksud dan tujuan Pidanaan itu, yaitu

³¹ *Ibid.*, h. 34

untuk perlindungan masyarakat atau pencegahan terjadinya kejahatan (*ne peccetur*).³²

Perbedaan dari beberapa teori yang termasuk teori tujuan, terletak pada caranya untuk mencapai tujuan dan penilaian terhadap kegunaan pidana. Diancamkannya suatu pidana dan dijatuhkannya suatu pidana, dimaksudkan untuk menakuti-nakuti calon penjahat atau penjahat yang bersangkutan, untuk memperbaiki penjahat, untuk menyingkirkan penjahat atau prevensi umum. Berbeda dengan teori pembalasan, teori tujuan mempersoalkan akibat dari pemidanaan kepada penjahat atau kepada kepentingan masyarakat.³³

Teori ini berprinsip bahwa dalam penjatuhan pidana, maka hal terpenting bukan terletak pada penjatuhan pidana, melainkan dilihat dari sesuatu yang ingin dihasilkan dari pelaksanaan pemidanaan tersebut. Atas dasar pertimbangan tersebut, teori *utilitarian* menekankan bahwa dalam penjatuhan pidana terdapat 2 (dua) tujuan yang ingin dicapai, yaitu
.³⁴

a) Prevensi umum (*General Preventie*)

Prevensi umum menekankan bahwa tujuan pidana adalah untuk mempertahankan ketertiban masyarakat dari gangguan kejahatan. Memberikan hukuman pidana pelaku tindak pidana, diharapkan anggota masyarakat lainnya tidak akan melakukan tindak pidana.

b) Prevensi khusus (*Speciale Preventie*)

³² E.Y. Kanter dan Sianturi S.R, *Op. Cit.*, h. 61.

³³ *Ibid.*, h. 61.

³⁴ Barda Nawawi Arief, *Pidana dan Pemidanaan*, UNDIP, Semarang, 1984, h. 52.

Prevensi khusus menekankan bahwa tujuan pidana adalah agar terpidana jangan mengulangi perbuatannya. Pidana dimaksudkan untuk memperbaiki sikap dan perilaku dari pelaku tindak pidana yang berfungsi untuk mendidik dan memperbaiki terpidana agar menjadi anggota masyarakat yang baik dan berguna, sesuai dengan harkat dan martabatnya.

Andi Hamzah berpendapat bahwa prevensi umum yang terkandung dalam teori relatif (nisbi) menghendaki agar orang-orang pada umumnya tidak melakukan tindak pidana. Sedangkan prevensi khusus tujuan pemidanaan ditujukan kepada pribadi pelaku tindak pidana agar tidak lagi mengulangi perbuatan yang dilakukannya.³⁵

Feurbach seorang filsuf penganut teori ini menerangkan pencegahan tidak usah dilakukan dengan siksaan tetapi cukup dengan memberikan peraturan yang sedemikian rupa sehingga bila orang setelah membaca akan membatalkan niat jahatnya.³⁶ Sementara itu Van Hamel berpendapat prevensi khusus dari suatu pidana ialah harus memuat suatu unsur menakutkannya supaya mencegah pelaku tindak pidana yang mempunyai kesempatan untuk tidak melakukan niat buruknya, dan pidana harus mempunyai unsur memperbaiki terpidana.³⁷

Berdasarkan tujuan dari pemidanaan yang terkandung dalam teori tujuan, Karl O. Christiansen, sebagaimana dikutip Muladi dan Barda Nawawi,

³⁵ Andi Hamzah, *Sistem Pidana dan Pemidanaan Indonesia dari Retribusi ke Reformasi*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1986, h. 34.

³⁶ Djoko Prakoso, *Hukum Penitentier di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 2010, hal. 47.

³⁷ *Ibid* h. 36.

terdapat beberapa ciri-ciri dari teori tujuan (*utilitarian*) adalah sebagai berikut:³⁸

- a) Tujuan pidana adalah pencegahan kejahatan.
- b) Pencegahan bukan tujuan akhir tetapi hanya sebagai sarana untuk mencapai tujuan yang lebih tinggi yang kesejahteraan masyarakat.
- c) Hanya pelanggaran hukum yang dapat dipersalahkan kepada si pelaku.
- d) Pidana harus ditetapkan berdasarkan tujuannya sebagai alat untuk pencegahan kejahatan.
- e) Pidana melihat kemuka (*prospektif*), pidana dapat mengandung unsur pencelaan, tetapi baik unsur pencelaan maupun unsur pembalasan tidak dapat diterima apabila tindak membantu pencegahan kejahatan untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat.

Penyusunan strategi pencegahan dan pembinaan pelanggaran hukum memerlukan dasar pemahaman yang menyeluruh dan sistematis, baik mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi terjadinya kejahatan maupun mengenai tipologi kejahatan yang terdapat dalam masyarakat, untuk lebih memberikan arah bagi pengembangan langkah dan pola pencegahan serta pembinaan pelanggaran hukum.

³⁸ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 1992, h. 17.

Dasar pemahaman lain dalam pencegahan dan pembinaan pelanggaran hukum adalah pengetahuan tentang tipologi penjahat, kejahatan dan kriminalitas.

Teori dapat disebut dari upaya untuk mempelajari hukum positif, yang merekonstruksi kehadiran hukum itu secara jelas. Kaedah hukum yang terdapat dalam undang-undang tidak terlepas dari sistem hukum yang rasional. Sifat dan hakekat teori terletak kepada penjelasan yang bermanfaat dan akan membantu untuk membandingkan teori-teori tersebut. Teori hukum merupakan keseluruhan pernyataan yang saling berkaitan, berkenaan dengan sistem konsep aturan-aturan hukum dan putusan-putusan hukum, sebagai hukum positif.³⁹

Mengenai tujuan pidana penjara sejak diperkenalkan oleh Sahardjo yaitu memasyarakatkan kembali narapidana, dengan penjara yang bersifat pemasyarakatan. Jadi pemasyarakatan narapidana telah menjadi kebijakan pemerintah dalam membina narapidana. Berkaitan dengan pemasyarakatan tentunya berhubungan dengan sistem peradilan pidana. Di dalam sistem peradilan pidana komponen-komponen yang bekerjasama terdiri dari Kepolisian-Kejaksaan, Pengadilan-Lembaga Pemasyarakatan. Empat komponen ini diharapkan bekerjasama membentuk apa yang dikenal dengan nama suatu "integrated criminal justice administration"⁴⁰

³⁹ Iman Jauhari, Teori Hukum, Pustaka Bangsa Press, Medan, h.7.

⁴⁰ Mardjono Reksodiputro, Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana (Buku Ketiga), Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum 2007), h. 85

Sahardjo mengemukakan sepuluh prinsip yang harus diperhatikan dalam membina dan membimbing narapidana yaitu:⁴¹

1. Orang yang tersesat harus diayomi dengan memberikan kepadanya bekal hidup sebagai warga negara yang baik dan berguna dalam masyarakat.
2. Penjatuhan pidana bukan tindakan balas dendam dari pemerintah.
3. Rasa tobat bukanlah dapat dicapai dengan menyiksa melainkan dengan bimbingan.
4. Negara tidak berhak membuat seorang narapidana lebih buruk atau jahat daripada sebelum ia masuk lembaga.
5. Selama kehilangan kemerdekaan bergerak, narapidana harus dikenalkan kepada masyarakat dan tidak boleh diasingkan dari masyarakat.
6. Pekerjaan yang diberikan kepada narapidana tidak boleh bersifat mengisi waktu atau hanya di peruntukkan bagi kepentingan Lembaga atau negara saja, pekerjaan yang diberikan harus ditujukan kepada pembangunan negara.
7. Bimbingan dan didikan harus berdasarkan Pancasila.
8. Tiap orang adalah manusia yang harus diperlakukan sebagai manusia meskipun ia telah tersesat, tidak boleh dijatuhkan kepada narapidana bahwa ia itu penjahat.
9. Narapidana itu hanya dijatuhkan pidana hilang kemerdekaan.
10. Sarana fisik lembaga dewasa ini merupakan salah satu hambatan pelaksanaan sistem pemasyarakatan maka perlu didirikan lembaga pemasyarakatan atau sarana baru sesuai dengan kebutuhan pelaksanaan program pembinaan.

Menurut Sahardjo untuk memperlakukan narapidana diperlukan landasan sistem pemasyarakatan. Dengan singkat tujuan pemasyarakatan mengandung makna: "Bahwa setiap masyarakat diayomi terhadap perbuatan jahat yang dilakukannya dan juga seseorang yang tidak mengerti sama sekali atas perbuatannya dalam hal melanggar hukum tetapi telah terbukti bersalah oleh putusan Pengadilan harus diberikan perlindungan agar dapat berguna bagi negara untuk

⁴¹ Harsono, Sistem Baru Pembinaan Narapidana, (Jakarta : Djambatan, 1995), h. 2

pembangunan, dalam hal ini pengayoman itu diberikan bukan semata-mata atas tindakan balas dendam oleh negara kepada setiap masyarakat tetapi pengayoman itu diberikan agar masyarakat juga memahami bahwa negara peduli akan masa depan setiap warga negara oleh karena itu pencapaian utama negara untuk orang yang tersesat adalah memberikan bimbingan berupa hilangnya kemerdekaan seseorang dan bukan suatu penyiksaan dan balas dendam. Dan tepat pada waktunya akan mengembalikan orang itu kepada masyarakat, yang mempunyai kewajiban sbagai warga negara sebagai masyarakat”.

Konseptual adalah susunan berbagai konsep yang menjadi fokus pengamatan dalam penelitian. Konsep yang berkaitan dengan pembahasan tesis ini guna memberikan pemahaman yang saling berkaitan dalam penelitian dan memudahkan pemahaman serta menyamakan persepsi di dalam penulisan tesis ini, yaitu Narapidana adalah Terpidana yang menjalani pidana hilang kemerdekaan di Lembaga Pemasyarakatan. Pembinaan adalah kegiatan untuk meningkatkan kualitas ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa, intelektual, sikap dan prilaku, profesional, kesehatan jasmani dan rohani narapidana dan anak didik pemasyarakatan. Pelaksanaan, yaitu usaha atau tindakan yang dilakukan untuk memperoleh hasil dari program-program yang telah ditentukan dengan baik yang harus dilaksanakan, suatu proses rangkaian kegiatan tindak lanjut setelah program atau kebijaksanaan ditetapkan yang

terdiri atas pengambilan langkah untuk mencapai tujuan yang telah di konsepsikan.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian ini memiliki keaslian dan tidak dilakukan plagiat dari hasil karya penelitian lain. Berdasarkan permasalahan di atas, tidak terdapat persamaan mengenai permasalahan yang diteliti dengan penelitian ini. Untuk itu penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya secara ilmiah dan terbuka atas saran-saran yang membangun sehubungan dengan pendekatan dan permasalahan.

F. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu kunci didalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi, yang dapat memberikan temuan sistematis, metodologi, dan konsisten yang sesungguhnya terhadap permasalahan dengan tahap analisa dan konstruksi data yang di kumpulkan bertahap. Penelitian hukum merupakan kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari suatu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisanya, dan kemudian melakukan pemeriksaan untuk menemukan fakta hukum dan selanjutnya pemecahan masalah.⁴²

Menurut Bruce dan Ruth Talbot-Stokes, penelitian hukum terjadi ketika seseorang memperkenalkan suatu permasalahan hukum atau isu hukum dan ketika seseorang itu memberikan pendapatnya. Penelitian

⁴² Zainuddin Ali, Metode Penelitian Hukum, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), h. 14

hukum pada umumnya melibatkan kegiatan menganalisis fakta, mengidentifikasi isu yang relevan dan menemukan bahan-bahan yang bersifat autoritatif untuk mendukung pendapatnya. Bahan-bahan hukum autoritatif meliputi putusan hakim dan peraturan perundang-undangan. Penelitian hukum dapat dibedakan menjadi dua, yaitu penelitian hukum normative (Doctrinal) yang condong bersifat kualitatif yaitu mengkaji studi dokumen, yakni menggunakan data sekondr seperti putusan Pengadilan dn UU, dan penelitian hukum empiris atau sosiologis (NonDoctrinal) yaitu melihat bekerjanya hukum didalam masyarakat sebenarnya berdasarkan penelitian.

1. Spesifikasi Penelitian

Dalam penyusunan Tesis ini, menggunakan jenis penelitian hukum normative yang didukung jenis penelitian hukum empiris. Penelitian hukum normatif adalah penelitian kepustakaan untuk mengumpulkan data-data dari referensi bahan bacaan dan peraturan perundang-undangan sedangkan Penelitian empiris adalah penelitian lapangan. Penelitian lapangan ini diperlukan untuk mengumpulkan data-data secara langsung terhadap objek dan subjek yang dimaksud dalam penelitian ini.

2. Metode Pendekatan

Penelitian ini akan disusun dengan menggunakan penelitian hukum normatif dengan penelitian hukum empiris, yang bertitik tolak pada data primer / data dasar, yaitu data yang didapat secara

langsung dari masyarakat sebagai sumber pertama dengan melalui penelitian lapangan. Data primer diperoleh melalui penelitian lapangan dengan cara observasi, wawancara, Penelitian hukum sosiologis, memandang hukum sebagai fenomena sosial (yang berbeda dengan penelitian hukum normative yang memandang hukum sebagai norma-norma positif didalam sistem perundang-undangan hukum nasional), dengan pendekatan structural dan umumnya terkuantifikasi (kuantitatif) .

Selain metode Yuridis empiris penelitian ini juga menggunakan metode Yuridis normatif (studi pustaka) guna melengkapi data skunder yang relevan dengan penelitian ini.

3. Lokasi, Populasi dan Sampel

Lokasi Penulisan Tesis ini dilakukan penulis di Rumah Tahanan Klas I Tanjung Gusta Medan.

4. Alat Pengumpulan Data

Alat pengumpulan data yang di gunakan dalam penelitian ini adalah

1. Observasi

Observasi adalah “pemilihan, pengubahan, pencatatan dan pengkodean serangkaian prilaku dan suasana yang berkenaan dengan organisme institusi, sesuai dengan tujuan-tujuan empiris”. Adapun alat pengumpulan datanya disebut “panduan observasi, yang digunakan untuk mendapatkan data hasil pengamatan baik terhadap benda,

kondisi, situasi, kegiatan, proses atau penampilan tingkah laku seseorang”

2. Wawancara adalah salah satu teknik pengumpulan data yang akurat untuk keperluan proses pemecahan masalah tertentu, yang sesuai dengan data. Pencarian data dengan teknik ini dapat dilakukan dengan cara tanya jawab secara lisan dan bertatap muka langsung antara seorang atau beberapa orang pewawancara dengan seorang atau beberapa orang yang diwawancarai.

5. Prosedur Pengambilan dan Pengumpulan Data

Dalam hubungannya dengan cara pengumpulan data, dapat diuraikan tahapan pengambilan dan pengumpulan data sebagai berikut:

Pertama, Tahapan persiapan. Pada tahapan ini memulai mengumpulkan data sekunder yang kemudian dilanjutkan dengan penyusunan dan pengajuan usulan penelitian. Setelah itu, untuk selanjutnya dikonsultasikan untuk penyempurnaan, serta penulis juga menyusun alat penelitian dan pengurusan izin penelitian.

Kedua, tahapan penelitian empiris, penelitian ini dilakukan untuk memperoleh data primer.

Ketiga, tahapan penyelesaian. Penulis membuat laporan awal. Setelah selesai, menyusun laporan akhir dan dikonsultasikan kepada pembimbing.

6. Analisis Data

Dalam menganalisis data yang telah dikumpulkan dalam penelitian ini, digunakan analisis secara kualitatif. Analisis data adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar. Sedangkan metode kualitatif merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis maupun lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.

Hasil penelitian disusun secara berurutan dan sistematis dan selanjutnya dianalisis dengan menggunakan metode berpikir deduktif dan ditarik kesimpulan dari fakta-fakta yang ada.

BAB II

PENGATURAN HUKUM TERHADAP OVER KAPASITAS WARGA BINAAN PEMASYARAKATAN RUTAN KELAS I TANJUNG GUSTA MEDAN

A. Sejarah Singkat Rutan Kelas I Tanjung Gusta Medan

Sistem Pemasyarakatan adalah suatu tatanan mengenai arah dan batas serta cara pembinaan Warga Binaan Pemasyarakatan (WBP) berdasarkan Pancasila yang dilaksanakan secara terpadu antara pembina, yang dibina dan masyarakat untuk meningkatkan kualitas WBP agar menyadari kesalahan, memperbaiki diri dan tidak mengulangi tindak pidana, sehingga dapat diterima kembali oleh masyarakat serta dapat berperan aktif dalam pembangunan dan dapat hidup secara wajar sebagai warga negara yang baik dan bertanggung jawab. Rutan Kelas I Tanjung Gusta Medan sampai sekarang telah berbenah diri dan melakukan banyak perubahan fisik maupun non fisik.

Kondisi Bangunan Lembaga Pemasyarakatan Kelas I Tanjung Gusta Medan relatif baik, terdiri dari - Bangunan Gedung Kantor :

1 Unit - Pos Utama :

1 Unit - Pos Atas :

4 Unit - Pos Blok :

3 Unit - Blok Lingkungan :

6 Unit - Ruang Kunjungan :

1 Unit - Ruang Poliklinik :

1 Unit - Ruangan Dapur :

1 Unit - Ruangan Bengkel Kerja :

1 Unit - Bangunan Masjid :

1 Unit - Bangunan Gereja :

1 Unit - Bangunan Wihara :

1 Unit - Bangunan Aula :

1 Unit - Bangunan Tower Air :

5 Unit - Bangunan Bak Penampungan Air: 5 Unit

Rutan Kelas I Tanjung Gusta Medan berkedudukan di Jl. Tanjung Gusta Medan, Propinsi Sumatera Utara.

Adapun tugas pokok Rumah Tahanan Negara adalah bertugas melaksanakan pemasyarakatan Narapidana/ Anak didik .

Sedangkan fungsi nya adalah

1. Melakukan pembinaan Narapidana/ Anak didik
2. Memberikan bimbingan sosiasl/ kerohanian Narapidana
3. Melakukan pemeliharaan keamanan dan tata tertib Lembaga Pemasyarakatan.
4. Melakukan urusan tata usaha.
5. Memberikan bimbingan, mempersiapkan sarana dan mengelola hasil kerja

Menurut data yang berhasil dihimpun oleh Penulis bahwa adapun Kondisi Warga Binaan Pemasyarakatan:

Kapasitas = 1250 orang

Isi = 3082 orang

Dalam Rutan = 3080 orang

Luar Rutan = 2 orang

Narapidana = 1582 orang

Tahanan = 1500 orang

Jumlah = 3082 orang

Keterangan :

Narkotika = 1572 orang

Korupsi = 90 orang

Pidum = 1365 orang

Teroris = - orang

Sandra Pajak = - orang

Wanita = - orang

Anak Pria = - orang

Lansia Pria = 52 orang

Lansia Wanita = - orang

WNA = 3 orang

Administrasi dan Perawatan Tahanan Tugas adalah

1. Melakukan pencatatan dan membuat statistik serta dokumentasi sidik jari narapidana
2. Melaksanakan persiapan dan administrasi penerimaan tahanan, perpanjangan penahanan, penjemputan tahanan dan pemindahan narapidana

3. Melakukan perawatan tahanan berupa pelaksanaan pengolahan dan pembagian bahan makanan dan pelayanan kesehatan / pengelolaan klinik kesehatan
4. Mengelola administrasi dan kelengkapan berkas tahanan dalam upaya pemenuhan hak-hak WBP seperti remisi, PB, CB,CMB, CMK, izin berobat.
5. Mengelola pelayanan kunjungan
Bimbingan Kegiatan Kerja yakni bertugas
 - a. Melaksanakan kegiatan pemanduan/bimbingan bakat dan keterampilan berdasarkan data dan informasi yang diterima sebagai usaha mengembangkan bakat dan menyalurkan keterampilan para tahanan/narapidana
 - b. Mengadministrasikan dan mengelola hasil kerja keterampilan tahanan/narapidana serta usaha penyalurannya sesuai dengan ketentuan yang berlaku

B. Pengaturan Hukum Terkait Over Kapasitas

Rumah Tahanan merupakan instansi dari sub sistem peradilan pidana yang mempunyai fungsi yang sangat strategis sebagai pelaksana program pembinaan bagi para Warga Binaan Pemasyarakatan (WBP) sebagai mana yang telah diamanatkan di dalam Undang-Undang No 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan” Warga Binaan Pemasyarakatan adalah Narapidana dan Anak Didik Pemasyarakatan”. Narapidana adalah

terpidana yang menjalani Pidana hilang kemerdekaan di dalam Rutan.

Lalu untuk Anak Didik Pemasyarakatan adalah :

- (a) anak pidana yaitu anak yang berdasarkan keputusan pengadilan menjalani pidana di dalam Lapas. Anak paling lama 18 Tahun:
- (b) anak negara yaitu adalah anak yang berdasarkan putusan pengadilan diserahkan pada negara untuk dididik dan ditempatkan didalpas anak paling lama sampai berumur 18 Tahun
- (c) Anak sipil yaitu anak yang atas permintaan orang tua atau walinya memperoleh penetapan pengadilan untuk di didik di Lapas anak paling lama sampai berumur 18 Tahun.

Fungsi Lapas ini sesungguhnya sangat berbeda jauh lebih baik dibandingkan dengan sistem pemenjaraan pada zaman dahulu. Kondisi Rumah Tahanan di Indonesia telah terjadi kepadatan dimana jumlah penghuni lebih banyak ketimbang jumlah kapasitas yang disediakan oleh Rumah Tahanan yang ada di Indonesia. Kepadatan Narapidana di dalam Rumah Tahanan terjadi karena ada beberapa faktor penyebab. Dalam menjalankan sistem Pemasyarakatan dibutuhkan Lapas yang berfungsi sebagai tempat Pembinaan bagi Narapidana.

Narapidana sendiri adalah manusia yang karena kesalahannya telah melanggar Hukum dan oleh karena perbuatannya itulah Hakim telah menjatuhkan hukuman pada dirinya berupa perampasan hak bergerak yang dimilikinya dan dimasukkan kedalam Rumah Tahanan Surat keputusan Menteri Kehakiman RI No. 02-PK.04.10 Tahun 1990 tentang

pola pembinaan Narapidana/Tahanan, Rumah Tahanan dalam sistem Pemasyarakatan selain sebagai tempat pelaksanaan Pidana Penjara Lapas juga mempunyai peran untuk melaksanakan pembaguan nasional dalam meningkatkan standart sumber daya manusia di Indonesia, tujuan itu antara lain telah dinyatakannya Rumah Tahanan sebagai tempat pendidikan dan tempat pembanguan sumber daya manusia.

Rumah Tahanan sebagai tempat Lembaga pendidikan, Rumah Tahanan mendidik para Narapidana agar nantinya dapat menjadi manusia yag beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, Berbudi pekerti luhur, mandiri, maju, tangguh, kreatif serta memiliki kompetensi pada bidang pekerjaan yang di jalannya. Sebagai Lembaga pembaguan Lapas bertugas sebagai pembentuk Narapidana agar nantinya dapat menjadi Warga Masyarakat yang produktif, baik selama didalam Lapas maupun nanti ketika mereka sudah bebas. Namun demikian seiring berjalannya waktu timbul banyak masalah yang mengakibatkan kurang optimalnya program pembinaan yang ada di dalam Rumah Tahanan. Permasalahan yang paling mendasar adalah adanya kelebihan hunian atau Over Kapasitas yang terjadi di Rumah Tahanan yang ada hampir di seluruh Indonesia. Hal ini diungkapkan oleh mentri Hukum Dan Hak Asasi Manusia RI Penanganan Yasona H Laoly, hal senada juga dikemukakan oleh Dirjen Pemasyarakatan yaitu Sri Puguh Budi Utami.

Berdasarkan penjelasan Yasona, menyebutkan bahwa tahun 2019 terdapat 150.548 orang Narapidana yang menghuni Lapas di seluruh Indonesia, sementara kapasitas lapas di seluruh Indonesia hanya ada sekitar 120.000 . Jumlah tersebut terlihat bahwa jumlah penghuni Lapas di Indonesia sudah melebihi kapasitas yang sudah ditentukan. Satu kamar yang seharusnya dapat dihuni 3-4 orang namun karena keadaan terdesak terpaksa satu kamar dipaksa menampung 6-8 orang sekaligus, hal ini sangat memprihatinkan jika dilihat melalui beberapa aspek. Jumlah yang berlebihan tersebut tentu saja memberikan dampak negatif bagi sistem Pembinaan yang ada di suatu Lapas. Akhir-akhir ini sering kali terjadi kerusuhan pada beberapa Lembaga Masyarakat di Indonesia. Hal ini tidak terlepas dari jumlah Narapidana yang sangat berlebihan yang dapat memicu pengulangan tindak Pidana yang diakibatkan oleh terhambatnya program pembinaan yang ada didalam Lapas baik itu tindak pidana penganiayaan, pembunuhan, perdagangan manusia hingga penggunaan Narkotika. Dari data diatas jelas bukan lagi menjadi masalah yang biasa-biasa saja melainkan masalah over kapasitas Lapas tersebut harus menjadi pembahasan yang sangat serius.

Proses pembinaan yang muaranya adalah sebagai tujuan pembedaan yang antara lain untuk mereintegrasikan para narapidana tersebut dapat kembali ketengah kehidupan bermasyarakat, serta dapat menjalankan perannya sebagai warga masyarakat seperti masyarakat pada umumnya. Maka sangat diperlukannya upaya-upaya untuk

mengurangi jumlah warga binaan yang ada didalam Lembaga Pemasyarakatan seperti memberikan pembebasan bersyarat bagi Narapidana yang sudah memenuhi syarat, pemberian Cuti Menjelang Bebas dan pemberian Asimilasi yang dilakukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang pemasyarakatan.

Oleh karena itu, mengaitkan masalah hubungan antara pemidanaan dengan pemasyarakatan harus dikembalikan konsep rasionalitas mekanisme upaya penanggulangan kejahatan. Fokus dari upaya penanggulangan kejahatan tidak hanya pada mencegah dan menanggulangi kejahatan tetapi juga dalam kebijakan sistem pemidanaan yang berorientasi pemasyarakatan.

Perkembangan di lembaga pemasyarakatan dewasa ini mengalami problematika dimana salah satu permasalahan dan terdapat sebagian lembaga pemasyarakatan di Indonesia yaitu masalah kepadatan narapidana. Kondisi lembaga pemasyarakatan di Indonesia terjadi kepadatan dimana perbandingan jumlah penghuni lembaga pemasyarakatan dan kapasitas lembaga pemasyarakatan yang tidak sebanding jumlahnya.

Kepadatan narapidana dalam lembaga pemasyarakatan terjadi oleh beberapa faktor penyebab. Namun terdapat faktor perlu mendapat perhatian khusus penyebab kepadatan narapidana di lembaga pemasyarakatan adalah sistem pemidanaan. Faktor penyebab kepadatan narapidana di lembaga pemasyarakatan terjadi bukan hanya karena

meningkatnya kejahatan namun juga terjadi akibat dari sistem pemidanaan.

Upaya mengurangi kepadatan narapidana dapat diartikan sebagai upaya negara dalam hal ini pemerintah melalui kebijakan kriminal. Akar penyebab tingginya tingkat penjatuhan pidana penjara dan kepadatan di lembaga pemasyarakatan hanya dapat diatasi secara berkelanjutan jika dianalisis dan dipahami dengan akurat dan komprehensif. Jika kebijakan kriminal mengenai penanggulangan kejahatan dan peradilan pidana benar-benar komprehensif, menangani semua aspek yang relevan, bukan hanya faktor masalah yang terkait peradilan pidana. Menganalisis secara komprehensif penyebab khusus dari kepadatan narapidana di lembaga pemasyarakatan dalam konteks apapun dan mengatasi penyebab yang mendasari kejahatan dan hukuman penjara adalah penting bagi keberhasilan strategi jangka panjang yang bertujuan untuk mengurangi tingkat kepadatan narapidana di lembaga pemasyarakatan dan penjatuhan pidana penjara. Faktor ini diakui oleh Rekomendasi yang diusulkan dalam The Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders (1985 di Milan, Italia). Lembaga pemasyarakatan merupakan tahap akhir sistem pemidanaan dan bagian dari penegakan hukum pidana di Indonesia sebagai pelaksana pidana penjara di Indonesia. Kedudukan lembaga pemasyarakatan merupakan Unit Pelaksana Teknis dibawah dibawah pengawasan Menteri Hukum dan

HAM Republik Indonesia dilaksanakan oleh Direktorat Jendral Pemasyarakatan.

Lembaga pemasyarakatan merupakan tempat untuk membina narapidana untuk menjadi masyarakat seutuhnya berdasarkan Pancasila dan Undang- Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Kebijakan strategi Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia disampaikan dalam rapat kerja Komisi III Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dengan Menteri Hukum dan HAM Republik Indonesia pada tanggal 21 Januari 2015. Laporan singkat rapat kerja tersebut memberikan kesimpulan terkait strategi dalam meneruskan agenda yang telah ada dan menyelesaikan berbagai masalah yang dirasa masih timbul, salah satunya upaya mengatasi kepadatan narapidana di lembaga pemasyarakatan antara lain: membangun lembaga pemasyarakatan baru atau menambah kapasitas dengan gedung baru, mempercepat program reintegrasi sosial, mengadakan redistribusi narapidana, memperkuat forum MAHKUMJAKPOL (Mahkamah Agung, Kejaksaan, Kepolisian dan Kementerian Hukum dan HAM), menerapkan prinsip restorative justice melalui proses diversi terutama pada kasus anak berhadapan dengan hukum (ABH).

Kebijakan reintegrasi bagian dari sistem peradilan pidana dan merupakan amanat dari peraturan perundang-undangan. Kebijakan mempercepat reintegrasi yang mempercepat narapidana keluar dari lembaga pemasyarakatan akan mengurangi pengaruh budaya penjara

(prisonisasi) yang cenderung negatif. Disamping mengurangi kepadatan, juga akan mengurangi biaya makan dan perawatan narapidana sehingga dapat menekan pengeluaran negara

Permasalahan yang timbul akibat dari kepadatan narapidana di lembaga pemasyarakatan antara lain: “Pembinaan/ proses rehabilitasi narapidana tidak berjalan maksimal, sulitnya pengawasan dan pengamanan, memburuknya psikologis narapidana termasuk psikologis petugas, rentan konflik antar penghuni, rentan terjadi penyimpangan seksual, rusaknya sistem sanitasi, memburuknya kondisi kesehatan narapidana, dan terjadi pemborosan anggaran Negara akibat meningkatnya konsumsi makanan, air, dan pakaian.” Permasalahan di atas merupakan realitas yang dihadapi pemasyarakatan saat ini. Kondisi kelebihan daya tampung lembaga pemasyarakatan, berakibat pada keterbatasan atau bahkan kekurangan berbagai fasilitas umum maupun fasilitas khusus yang disediakan dan diperuntukkan narapidana, yang dapat memicu terjadinya berbagai permasalahan dalam lembaga pemasyarakatan. Dewasa ini upaya mengurangi kepadatan narapidana dalam lembaga pemasyarakatan di Indonesia adalah menambah jumlah gedung atau lembaga pemasyarakatan baru dan pemberian hak narapidana dengan mempercepat reintegrasi narapidana di lembaga pemasyarakatan.

Menyikapi kondisi tersebut pemerintah telah mengambil beberapa kebijakan seperti perbaikan bangunan atau rehabilitasi hingga pembuatan

gedung baru untuk menambah daya tampung. Kondisi demikian merupakan permasalahan serius yang harus segera terselesaikan. Seperti yang disampaikan Woolf, “dalam mengelola lapas perlu memperhatikan faktor yang memperburuk kondisi dalam lapas, diantaranya: kepadatan penjara yang extreme; kelebihan penghuni; keadaan penjara yang buruk; kerusuhan diantara para tahanan dan lainnya.” Kondisi tersebut diperburuk dengan terjadinya bencana non alam Corona Virus Disiase 2019 (Covid-19) yang telah menyebar dan menimbulkan jumlah korban dan kerugian harta beda yang semakin meluas dan masif di Indonesia. Pemerintah melalui Kementerian Hukum dan Ham dalam melakukan upaya pencegahan penyebaran Covid-19 di Lembaga Pemasyarakatan telah mengeluarkan “Permenkumham No.10 Tahun 2020 Tentang Syarat Pemberian Asimilasi dan Hak Integrasi Bagi Narapidana dan Anak dalam Rangka Pencegahan dan Penanggulangan Penyebaran Covid-19, dan Keputusan Menteri Hukum dan HAM No.19.PK.01.04 Tahun 2020 tentang Pengeluaran dan Pembebasan Narapidana Anak Melalui Asimilasi dan Integrasi dalam Rangka Pencegahan dan Penanggulangan Penyebaran Covid-19”. Menurut Yunaedi selaku Direktur Pembinaan Narapidana dan Latihan Kerja Produksi Ditjen Pemasyarakatan Kemenkumham, dikeluarkannya kebijakan tersebut dapat menghemat anggaran negara untuk kebutuhan warga binaan pemasyarakatan (WBP) hingga mencapai angka Rp 341 Milyar.

Penghitungan tersebut merupakan hasil penghitungan dari 270 hari, terhitung sejak April Hingga Desember 2020 yang dikalikan dengan biaya hidup tiap narapidana per hari, termasuk makan, kesehatan dan pembinaan sebesar 32. 269.4. Kepadatan narapidana tersebut menimbulkan lembaga pemasyarakatan menjadi tempat yang sangat rentan terjadinya penularan virus Covid-19 secara masif dan cepat, jika salah satu dari penghuni lapas terkena virus tersebut.

Mengingat para petugas pemasyarakatan tidak tinggal di dalam lapas, melainkan di luar kompleks lapas yang sudah barang tentu berinteraksi dengan masyarakat sekitarnya. Ditambah lagi pemerintah telah mengeluarkan kebijakan untuk menerapkan physical distancing, atas dasar itu maka sangat urgent untuk mengambil tindakan untuk mencegah dan menghalau penyebaran Covid-19 di dalam lembaga pemasyarakatan. Penelitian yang membahas kajian yang sama dengan penelitian ini sudah pernah dikaji oleh Safaruddin Harefa pada tahun 2018 dalam tulisannya yang berjudul Kebijakan Kriminal Dalam Menanggulangi Kelebihan Kapasitas Lembaga Pemasyarakatan. Penelitian tersebut menguraikan faktor-faktor yang mempengaruhi kepadatan lapas, kebijakan lapas Wirogunan untuk menanggulangi kelebihan kapasitas yang dilengkapi dengan formulasi pidana dan pemidanaan untuk mengurangi kelebihan kapasitas di Lapas. penelitian ini tidak menguraikan secara rinci mengenai kajian teori tujuan dan pedoman pemidanaan dalam mengurangi over kapasitas yang terlihat dari solusi yang ditawarkan dalam kesimpulan

yaitu melakukan revisi KUHP dan merubah pandangan hakim yang cenderung menjatuhkan pidana Penjara dan menambah Lapas di Indonesia.

Berbagai kebijakan telah dikeluarkan pemerintah guna mencegah penyebaran Covid-19 di Lembaga Perasyarakatan, Namun kebijakan ini masih perlu dievaluasi dalam pelaksanaannya. Mengingat Narapidana yang dilepaskan melalui asimilasi dan integrasi hingga hari saat ini setidaknya sudah ada 106 narapidana yang kembali berulah dengan persebaran paling banyak di Jawa Tengah, Jawa Barat dan Sumatera Utara. Untuk itu, penting rasanya untuk membahas mengenai Strategi Antisipasi Over Kapasitas Lapas Refleksi atas Kebijakan Pencegahan Penyebaran Covid-19. Dengan harapan mampu mencegah terjadinya Over Kapasitas di Lembaga Pemasyarakatan di masa yang akan datang.

Pengeluaran dan pembebasan Narapidana dan Anak dilakukan melalui 2 (dua) cara. Cara yang pertama yaitu melalui asimilasi, ketentuan seorang narapidana mendapatkan asimilasi yaitu "2/3 (dua per tiga) masa pidananya jatuh sampai dengan tanggal 31 Desember 2020. Bagi Anak yaitu 1/2 (setengah) masa pidananya jatuh sampai dengan tanggal 31 Desember 2020. Narapidana dan anak yang tidak terkait dengan PP 99 Tahun 2012, yang tidak sedang menjalani subsidaer dan bukan warga negara asing, asimilasi dilaksanakan di rumah, Surat keputusan asimilasi diterbitkan oleh Kepala Lapas, Kepala LPKA, dan Kepala Rutan".

Cara yang kedua yaitu melalui integrasi, adapun ketentuan Narapidana untuk mendapatkan integrasi yaitu “telah menjalani 2/3 masa pidana, bagi Anak telah menjalani 1/2 masa pidana, Narapidana dan Anak yang tidak terkait dengan PP nomor 99 tahun 2012, yang tidak sedang menjalani subsidaer dan bukan warga negara asing, Usulan dilakukan melalui system database pemasyarakatan, Surat keputusan integrasi diterbitkan oleh Direktur Jenderal Pemasyarakatan”. Melalui dua cara inilah, sebagai mana yang telah diatur dalam Kebijakan Pencegahan Penyebaran Covid-19 di Lapas, seorang Narapidana dan anak bisa dikeluarkan dan dibebaskan, namun tetap mendapatkan Pembimbingan dan pengawasan asimilasi dan integrasi dilaksanakan oleh Balai Pemasyarakatan.

Diatur pula bahwa adanya “laporan pembimbingan dan pengawasan dilakukan secara daring”. Kepala Bagian Humas Publikasi Ditjen Pemasyarakatan Rika Aprianti menjelaskan bahwa “asimilasi dan integrasi Narapidana dan anak tanggal 2 Mei 2020 dengan total 39.273 Narapidana, dengan rincian 37.014 warga binaan dibebaskan melalui program asimilasi sementara melalui program integrasi Narapidana yang bebas sebanyak 2.259.

C. Daya tampung Lembaga Pemasyarakatan sesuai dengan Undang Undang Lembaga Pemasyarakatan

Lembaga Pemasyarakatan atau sering disebut LAPAS yaitu tempat untuk melaksanakan pembinaan Narapidana dan Anak Didik Pemasyarakatan. Sebelum dikenal istilah lapas di Indonesia, tempat tersebut di sebut dengan istilah penjara. Lembaga Pemasyarakatan merupakan Unit Pelaksana Teknis dibawah Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (dahulu Departemen Kehakiman). Departemen Hukum dan HAM sebagai payung sistem pemasyarakatan Indonesia, menyelenggarakan sistem pemasyarakatan agar narapidana dapat memperbaiki diri dan tidak mengulangi tindak pidana, sehingga narapidana dapat diterima kembali dalam lingkungan masyarakatnya, kembali aktif berperan dalam pembangunan serta hidup secara wajar sebagai warga negara yang baik.

Pemenjaraan dalam bentuk pengisolasian diri dari tembok penjara ternyata mengalami perubahan seiring dengan kemajuan peradaban suatu bangsa. Pemberian sanksi pidana dengan membina narapidana di Lembaga Pemasyarakatan di Indonesia mengalami perubahan yang cukup berarti, khususnya tentang metode perlakuan terhadap narapidana itu sendiri.⁴³

⁴³ Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Departemen Hukum dan Ham R.I, Cetak Biru Pembaharuan Pelaksanaan Sistem Pemasyarakatan.2009, hlm. 136

Menurut Sahardjo yang dikenal sebagai tokoh pembaharuan dalam dunia kepenjaraan, telah mengemukakan ide pemasyarakatan bagi terpidana. Alasannya:

- 1) Tiap orang adalah makhluk kemasyarakatan;
- 2) Tidak ada orang yang hidup di luar masyarakat;
- 3) Kemudian narapidana hanya dijatuhi hukuman hilang kemerdekaan bergerak, jadi perlu diusahakan supaya tetap dapat mempunyai mata pencaharian. Menilik butir ketiga dari pemikiran Sahardjo di atas, ada yang harus diperhatikan oleh para pembina maupun pemerintah, yaitu bagaimana pembina mampu menghasilkan narapidana yang tetap mempunyai mata pencaharian setelah keluar dari penjara.⁴⁴

Saat seseorang narapidana menjalani vonis yang dijatuhkan oleh pengadilan, maka hak-haknya sebagai warga negara akan di batasi. Sesuai Undang-Undang No.12 Tahun 1995, narapidana adalah terpidana yang menjalani pidana hilang kemerdekaan di Lembaga Pemasyarakatan. Walaupun terpidana kehilangan kemerdekaannya, tapi ada hak-hak narapidana yang tetap dilindungi dalam sistem pemasyarakatan Indonesia. Di dalam Undang-Undang No.12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan pada Pasal 1 angka ke-1 disebutkan bahwa pengertian Pemasyarakatan adalah : “Pemasyarakatan adalah kegiatan untuk melakukan pembinaan Warga Binaan Pemasyarakatan berdasarkan

⁴⁴ Petrus Irwan Panjaitan dan Pandapotan Simorangkir, Lembaga Pemasyarakatan dalam Perspektif Sistem Peradilan Pidana, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta. 1995, hlm. 13

sistem, kelembagaan, dan cara pembinaan yang merupakan bagian akhir dari sistem pemidanaan dalam tata peradilan pidana.”

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, secara eksplisit pengertian tersebut menjelaskan bahwa pemasyarakatan merupakan satu bagian yang tidak terpisahkan dalam ranah tata peradilan pidana kemudian haruslah di terapkan di dalam suatu sistem yang jelas sehingga pada pelaksanaannya tersebut pemasyarakatan itu sendiri menjadi efektif untuk diterapkan dan di berlakukan.

Di dalam Pasal 1 angka ke-2 Undang-Undang No. 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan menjelaskan sebagai berikut : “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 bertanggung jawab.”⁴⁵

Sistem pemasyarakatan yang dimuat dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) tersebut dalam melaksanakan pembinaan terhadap narapidana didasarkan pada beberapa hal, sebagaimana termasuk dalam Pasal 5

⁴⁵ UU No.12 Tahun 1995 Tentang Lembaga Pemasyarakatan

Undang-Undang No.12 tahun 1995 menyatakan, bahwa sistem pemasyarakatan dilaksanakan berdasarkan atas :

- a. Pengayoman.
- b. Persamaan.
- c. Pendidikan.
- d. Pembimbingan.
- e. Penghormatan harkat dan martabat manusia.
- f. Kehilangan kemerdekaan merupakan satu-satunya penderitaan.
- g. Terjaminnya hak untuk tetap berhubungan dengan keluarga dan orang-orang tertentu⁴⁶.

Pemasyarakatan diselenggarakan dalam rangka membentuk Warga Binaan Pemasyarakatan agar menjadi manusia seutuhnya, menyadari kesalahan, memperbaiki diri, dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat di terima kembali di lingkungan masyarakat yang bebas dan bertanggung jawab.

Lembaga pemasyarakatan berfungsi sebagai tempat pembinaan/pendidikan, anak didik mempunyai tugas melaksanakan pemasyarakatan narapidana/anakdidik. Untuk menyelenggarakan tugas tersebut, lembaga pemasyarakatan mempunyai fungsi sebagai berikut: ⁴⁷

1. Melakukan pembinaan narapidana.
2. Memberikan bimbingan, mempersiapkan sarana dan mengelola hasil kerja.

⁴⁶ Marlina, Hukum Penitensier, Cetakan Satu, Juni, Bandung.2011, hlm 126.

⁴⁷ Romli Atmasasmita, Dari Pemenjaraan Ke Pembinaan Narapidana, Alumni, Bandung, 1975. hlm 127.

3. Melakukan bimbingan sosial atau kerohanian narapidana.
4. Melakukan pemeliharaan keamanan dan tata tertib Lapas.
5. Melakukan urusan tata usaha dan rumah tangga.

Jadi fungsi lembaga pemasyarakatan yakni tempat melakukan pembinaan narapidana/anak didik, memberikan bimbingan, persiapan sarana dan mengelola hasil kerja, melakukan bimbingan sosial kerohanian terhadap narapidana/anak didik, melakukan pemeliharaan keamanan dan mematuhi tata tertib lembaga kemasyarakatan, melakukan urusan tata usaha rumah tangga. Lapas dapat diklarifikasikan dalam 3 (tiga) kelas yaitu :

- a. Lapas kelas I, kapasitas hunian standar ≥ 1500 orang.
- b. Lapas kelas II A, kapasitas hunian standar ≥ 500 orang.
- c. Lapas kelas II B, kapasitas hunian standar ≤ 500 orang.

Namun demikian dalam perjalanan waktu tampak jelas bahwa tujuan pembinaan napi ini banyak menghadapi hambatan dan berdampak pada kurang optimalnya bahkan dapat menuju pada kegagalan fungsi sebagai lembaga pembinaan. Permasalahan mendasar yang tampak riil adalah adanya kelebihan hunian daya tampung di Lapas-lapas hampir seluruh Indonesia. Berdasarkan data terakhir jumlah penghuni perkanwil tahun 2018 penghuni saat ini Lapas di seluruh Indonesia mencapai 236.356 orang dengan rincian 70.525 tahanan dan 165.831 napi. Jumlah tersebut sangat tidak seimbang dengan kapasitas Lapas yang hanya 123.626 orang, artinya terjadi kelebihan daya tampung. Beberapa contoh adanya

kelebihan daya tampung terjadi di Rutan Kelas I Tanjung Gusta Medan. Rutan Kelas I Tanjung Gusta Medan seharusnya hanya menampung 1250 orang orang, kenyataannya sekitar 3082 orang tahanan dan napi menempati Rutan Kelas I Tanjung Gusta Medan, artinya terjadi kelebihan daya tampung 100%.

Overcapacity terjadi karena laju pertumbuhan penghuni lapas tidak sebanding dengan sarana hunian lapas. Persentase input narapidana baru dengan out put narapidana sangat tidak seimbang, dengan perbandingan input narapidana baru jauh melebihi out put narapidana yang selesai menjalana masa pidana penjaranya dan keluar dari lapas. Hal ini dapat berdampak terhadap beberapa hal antara lain rendahnya tingkat pengamanan/pengawasan.

Pengamanan yang rendah dapat memicu berbagai masalah antara lain banyak terjadi perkelahian, keributan dan tidak terlaksananya proses pembinaan napi sebagaimana yang seharusnya terjadi. Pembinaan terhadap narapidana merupakan komponen penting yang tidak dapat dipisahkan dalam menjalankan sistem pemasyarakatan yang berlandaskan pengayoman oleh setiap Lapas Khususnya Rutan Kelas I Tanjung Gusta Medan. Sistem keamanan untuk menjamin terlaksananya pembinaan sesuai peraturan perundang-undangan, sehingga Warga Binaan Pemasyarakatan dapat memahami dan mematuhi segala peraturan yang berlaku di Rutan Kelas I A Tanjung Gusta Medan pada khususnya. Apabila semua proses tersebut sudah diterapkan dan

dilaksanakan dengan benar sesuai ketentuan undang-undang yang berlaku, maka akan tercipta ketertiban dan keharmonisan terhadap seluruh penghuni Lembaga Pemasyarakatan yang meliputi narapidana, tahanan, anak didik pemasyarakatan, petugas Lembaga Pemasyarakatan, sehingga penyelenggaraan pembinaan berjalan dengan lancar. Pada akhirnya narapidana siap untuk dikembalikan kepada masyarakat dan diharapkan tidak akan mengulangi diamanatkan dalam Pasal 2 UU Pemasyarakatan.

Pembinaan Narapidana sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 12 tahun 1995 tentang Lembaga Pemasyarakatan, pembinaan narapidana diatur juga dalam Peraturan Pemerintah No.31 tahun 1999 tentang Pembinaan Warga Binaan Pemasyarakatan (selanjutnya ditulis Peraturan Pemerintah No.31 Tahun 1999), yakni dalam ketentuan :

Pasal 2 PP No. 31 Tahun 1999 :

1. Program pembinaan dan pembimbingan meliputi kegiatan pembinaan dan pembimbingan kepribadian dan kemandirian.
2. Program pembinaan diperuntukan bagi narapidana dan anak didik pemasyarakatan.
3. Program pembimbingan. Pembinaan dan pembimbingan narapidana meliputi program pembinaan dan bimbingan yang berupa kegiatan pembinaan kepribadian dan kegiatan pembinaan kemandirian.

Semua ini dilakukan bawasannya narapidana merupakan masyarakat dari bangsa Indonesia sendiri yang mempunyai hak-hak yang patut dipenuhi, diantaranya hak untuk hidup dan hak atas perlindungan dan bebas dari ancaman. Hal tersebut pada prinsipnya telah melanggar hak azasi manusia dari warga binaan sehingga memerlukan penanganan yang serius untuk menyelesaikan masalah tersebut.

Hak-hak yang dimiliki oleh narapidana hendaknya dapat diberikan dengan jalan adanya pembinaan kepribadian yang diarahkan pada pembinaan mental dan watak agar narapidana menjadi manusia seutuhnya, bertaqwa dan bertanggung jawab kepada diri sendiri, keluarga, masyarakat, sedangkan pembinaan kemandirian diarahkan pada pembinaan bakat dan keterampilan agar nantinya narapidana dapat kembali berperan sebagai anggota masyarakat yang bebas dan bertanggung jawab.

Perkembangan tujuan pembinaan narapidana berkaitan erat dengan tujuan pembinaan. Tujuan pembinaan adalah pemasyarakatan, dapat dibagi dalam tiga hal yaitu :

- a. Setelah keluar dari Lapas tidak lagi melakukan pidana.
- b. Menjadi manusia yang berguna, berperan aktif dan kreatif dalam membangun bangsa dan Negara.

c. Mampu mendekatkan diri kepada Tuhan Yang Maha Esa dan mendekatkan kebahagiaan di dunia maupun di akhirat.⁴⁸

⁴⁸ Andi Hamzah, Tinjauan Ringkas Sistem Pemindaan di Indonesia, Cetakan Pertama, November, Jakarta. 1983, hlm.17