

**REKONSTRUKSI REGULASI SANKSI PIDANA PENJARA
DI DALAM KITAB UNDANG-UNDANG HUKUM PIDANA
(KUHP)
YANG BERBASIS NILAI KEADILAN**

DISERTASI



Oleh :

RUSITO

PDIH. 03. IV.14. 0122

**PROGRAM DOKTOR (S3) ILMU HUKUM (PDIH)
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA)
SEMARANG
2020**

LEMBAR PENGESAHAN UJIAN TERBUKA

**REKONSTRUKSI REGULASI SANKSI PIDANA PENJARA
DI DALAM KITAB UNDANG-UNDANG HUKUM PIDANA
(KUHP) YANG BERBASIS NILAI KeadILAN**

OLEH :

**RUSITO
PDIH. 03. IV.14. 0122**

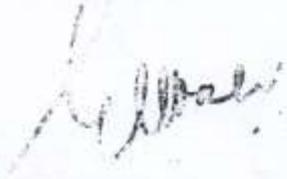
**Disusun Untuk Memenuhi Syarat Ujian Terbuka
Pada Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Fakultas Hukum
Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)**

**Telah Disetujui Untuk Ujian Terbuka
Pada tanggal Juli 2020**

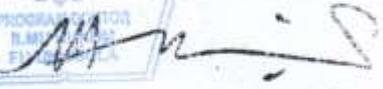
PROMOTOR

CO-PROMOTOR


**Prof. Dr. H. Gunarto, S.H, S.E., Akt.M.
NIDN : 06-0503-6205**


**Dr. Sri Endah Wahyuningsih, S.H., M.Hum.
NIDN : 06-2804-6401**

**Mengetahui
Ketua Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH)
Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)**


**Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H. M.Hum
NIDN : 06021057002**

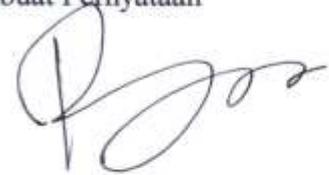
PERNYATAAN

Saya yang bertandatangan di bawah ini menyatakan :

1. Bahwa Disertasi saya adalah asli dan belum pernah dibuat untuk mendapatkan gelar akademik (sarjana, magister atau doktor) di Universitas Islam Sultas Agung (Unissula) atau di Perguruan Tinggi lain.
2. Bahwa Disertasi saya adalah murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan Tim Pembimbing (Promotor dan Co Propmotor) dan masukan Tim Penguji.
3. Bahwa Disertasi saya di dalamnya tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya, dan apabila di kemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang saya peroleh karena karya tulis ini, dan sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di Perguruan Tinggi ini.

Semarang, 14 September 2020
Pembuat Pernyataan



RUSITO

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah wa syukurillah, segala puji syukur senantiasa penulis panjatkan kepada Allah Subhanaahu Wa Ta'ala yang telah memberi rahmat, taufik, hidayah dan karunianya yang tak terhingga, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan Disertasi yang berjudul **REKONSTRUKSI REGULASI SANKSI PIDANA PENJARA DI DALAM KITAB UNDANG-UNDANG HUKUM PIDANA YANG BERBASIS NILAI KEADILAN**. Salam dan shalawat senantiasa penulis curahkan kepada junjungan Nabi Besar Muhammad Shallallahu 'Alaihi Wasalam beserta dengan sahabat dan keluarganya sampai akhir zaman.

Dapat mengikuti pendidikan dan dapat menyelesaikannya pada Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang, merupakan sebuah mimpi dan rezeki yang tak disangka dalam perjalanan hidup penulis. Dan penulis berkeyakinan tanpa bantuan dari berbagai pihak, baik moril maupun materiil dan ridho dari Allah Subhanaahu Wa Ta'alat tulisan dalam disertasi ini tidak dapat diselesaikan. Untuk itu pada kesempatan ini ijin penulis untuk menghaturkan terima kasih kepada :

1. Bapak Drs. H. Bedjo Santoso, M.T.Ph.D, selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang beserta jajarannya yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menimba ilmu di Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.

2. Bapak Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E.Akt, M.Hum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang, sekaligus sebagai Promotor yang telah banyak memberikan bimbingan, masukan dan arahan serta inspirasi dengan penuh kesabaran hingga terselesaikannya Disertasi pada Program Doktor.
3. Ibu Dr. Sri Endah Wahyuningsih, S.H., M.Hum sebagai Co.Promotor sekaligus sebagai sekretaris PDIH Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung yang senantiasa dengan kesabarannya memberikan motivasi dan arahan serta masukan untuk dapat terselesaikannya penulisan Disertasi.
4. Ibu Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, SH., M.Hum selaku Ketua Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)
5. Bapak dan Ibu Dosen Program Doktor (S3) Ilmu Hukum UNISSULA Semarang yang telah menambah wawasan dan pengetahuan penulis dalam Ilmu Hukum serta segenap karyawan-karyawati administrasi yang telah memberikan pelayanan dengan baik hingga selesainya studi Program Doktor (S3) Ilmu Hukum.
6. Bapak H. Kaboel Suwardi, S.H., M.M., Rektor Universitas Wijayakusuma Purwokerto yang telah memberikan ijin untuk mengikuti studi pada Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung (Unissula) Semarang.

7. Dekan Fakultas Hukum Universitas Wijayakusuma Purwokerto beserta dengan Civitas Akademikanya yang telah banyak memberikan motivasi dan kelonggaran dalam kegiatan Tri Dharma Perguruan Tinggi.
8. Prof. Dr. H. Mahmutarom, S.H., M.H selaku tim penguji ujian kelayakan sampai dengan ujian terbuka
9. Prof. Dr. I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, S.H.,M.M. selaku tim penguji ujian kelayakan sampai dengan ujian terbuka
10. Rekan-rekan mahasiswa angkatan keempat pada khususnya dan angkatan-angkatan lain yang telah menjadi sahabat diskusi penulis, membantu pencarian data dan bersama-sama, sehingga Disertasi dapat diselesaikan dengan sebaik-baiknya.
11. Dan para pihak yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu.

Dengan diiringi ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya, semoga Allah Subhanaahu Wa Ta'ala yang membalas kebaikan masing-masing. Aamiin .. Aamiin.

Sebagai karya ilmiah, Disertasi ini tentu saja tidak luput dari kekurangan, dantentunya jauh dari ketidaksempurnaan, oleh karena itu kritik yang sifatnya membangun sangat diharapkan penulis.

Semarang, Juli 2020
Penulis.

R u s i t o,
NIM: PDIH.03.IV.14.0122

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	
HALAMAN PENGESAHAN	i
HALAMAN PERNYATAAN.....	ii
ABSTRAK	iii
ABSTRACT	iv
RINGKASAN DISERTASI.....	v
SUMMARY.....	xviii
MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....	xxii
KATA PENGANTAR	xxviii
DAFTAR ISI	xxxii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	17
C. Tujuan Penelitian.....	18
D. Manfaat Penelitian.....	18
E. Kerangka Konseptual	19
F. Kerangka Teori	23
G. Kerangka Pemikiran Disertasi.....	50
H. Metodologi	51
I. Orisinalitas Disertasi.....	55
J. Sistematika Penulisan	63

BAB II TINJAUAN PUSTAKA	65
A. Politik Hukum Pidana Sebagai Sarana Mewujudkan Keadilan	65
B. Sistem Pemidanaan Dalam Kerangka Pembaharuan Hukum Pidana	102
C. Perumusan Pembentukan Perundang-undangan	148
D. Riwayat KUHP Dalam Rangka Pembaharuan Hukum Pidana	164
1. Persebaran Perumusan Sanksi Pidana dalam KUHP	167
2. Pemidanaan dalam R KUHP.....	169
3. Pidana Penjara.....	174
a. Pola Ancaman Pidana Penjara.....	174
b. Pola Pidana Minimum-Maksimum Khusus	175
c. Ancaman Pidana Tutupan	176
d. Pidana Pengawasan.....	177
e. Ancaman Pidana Denda	178
f. Pidana Kerja Sosial.....	179
4. Pidana Tambahan.....	180
 BAB III REGULASI SANKSI PIDANA PENJARA DALAM PER-UNDANG- UNDANGAN INDONESIA.....	186
A. Sejarah Pidana Penjara Di Indonesia.....	186
B. Dasar Pembeneran Eksistensi Pidana Penjara Dalam Perundang- Undangan Dilihat Dari Efektifitasnya	208
C. Pengaturan Sanksi Pidana Penjara Dalam KUHP.....	217
D. Pidana Penjara Dalam Perspektif Falsafah Pemidanaan	239

BAB IV KELEMAHAN REGULASI SANKSI PIDANA PENJARA	
SAAT INI	248
A. Kelemahan Regulasi Sanksi Pidana Penjara Dalam KUHP	248
B. Pengaruh Hukum Pidana Internasional Terhadap Hukum Pidana Indonesia	262
BAB V REKONSTRUKSI REGULASI SANKSI PIDANA PENJARA	
DI DALAM YANG BERBASIS NILAI KEADILAN	277
A. Pengaturan Pidana Penjara Di Berbagai Negara	277
B. Regulasi Sanksi Alternatif Pidana Penjara Dalam RUU KUHP	308
C. Rekonstruksi Alternatif Sanksi Pidana Penjara Dalam KUHP...	344
BAB VI PENUTUP	
A. Kesimpulan	384
B. Saran-saran.....	390
C. Implikasi	390

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hukum Pidana adalah hukum yang mengatur pelanggaran-pelanggaran dan kejahatan terhadap kepentingan umum, bersifat memaksa dan dapat dipaksakan, paksaan tersebut perlu untuk menjaga dan mengatur keseimbangan kekeadaan semula yang dalam hukum pidana disertai dengan sanksi atau nestapa sebagaimana diatur dalam hukum pidana (*Strafrecht*) dan dimuat dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (*Wetboek van Strafrecht*). Hukum pidana juga merupakan bagian dari keseluruhan hukum yang berlaku di suatu negara, bagian lain dari hukum adalah: hukum perdata, hukum tata negara dan tata pemerintahan, hukum agraria, hukum perburuhan, dan sebagainya.

Kekhasan tersebut dapat dilihat dari sifat sanksi yang mengancam kepentingan hukum yang dilindungi. Sanksi pidana dapat merampas nyawa manusia, kebebasan maupun harta benda yang dimiliki oleh subyek hukum. Sementara sanksi keperdataan biasanya berupa ganti kerugian, biaya dan bunga, begitu juga dengan sanksi administrasi berupa pencabutan izin maupun denda. Karakteristik yang khas menjadikan hukum pidana dipandang memiliki watak yang keras dan kejam. Oleh karena itu, hukum pidana digunakan juga untuk mendukung program tertentu di kedua bidang hukum tersebut. Kriminalisasi merupakan proses penetapan perbuatan yang

dinyatakan sebagai terlarang, akan tetapi sepanjang menyangkut jenis sanksi dalam salah satu pasalnya tentang “ketentuan pidana”. Ketentuan pidana tidak lain adalah untuk mendukung tugas negara dalam bidang tertentu.²

Sifat keras dan kejam sanksi pidana menimbulkan kontradiksi dan paradoksal artinya (hukum) pidana itu tidak disukai atau dibenci oleh karena itu susahakan untuk dihindarkan atau tidak dipergunakan akan tetapi disisi lain, justru digunakan.

Norma hukum pidana dan pelaksanaannya dari suatu Negara atau bangsa merupakan indikasi untuk mengetahui tingkat peradaban dari bangsa yang bersangkutan.³ Hukum pidana merupakan salah satu sarana yang sangat penting dalam rangka upaya pengendalian kejahatan. Di seluruh negara di dunia ini membutuhkan eksistensi dari hukum pidana, walaupun dalam aplikasinya ada hal yang tidak disukai oleh bannyak orang khususnya dalam penerapan pidananya, sehingga masalah pidana dalam hukum pidana kurang mendapat perhatian. Masalah pidana dianggap merupakan suatu bidang yang tidak banyak diketahui, sehingga pembahasan tentang ilmu hukum pidana yang menyoroti pidana pada umumnya dan pidana penjara pada khususnya kurang mendapat perhatian.

Berkaitan dengan sanksi pidana, maka jenis pidana perampasan kemerdekaan berupa pidana penjara merupakan jenis pidana yang kerap dikenakan terhadap pelaku tindak pidana oleh hakim. Dalam perjalanannya, sehubungan dengan perkembangan tujuan pembedaan yang tidak lagi hanya

² Ali M. Zaidan 2015. *Menuju Pembaharuan Hukum Pidana*. Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 10

³ Sudarto, 1990. *Hukum Pidana IA-IB*, FH UNDIP, Semarang.

terfokus pada upaya untuk menderitakan, akan tetapi sudah mengarah pada upaya-upaya perbaikan ke arah yang lebih manusiawi, maka pidana penjara banyak menimbulkan kritikan dari banyak pihak terutama masalah efektivitas dan adanya dampak negatif yang ditimbulkan dengan penerapan pidana penjara tersebut. Lalu dampak negatif yang pidana penjara salah satunya adalah adanya stigmatisasi. Sebagaimana diketahui, pidana penjara tidak hanya” tidak enak” dirasakan pada waktu dijalani, tetapi sesudah itu orang yang dikenai itu masih merasakan akibatnya yang berupa “cap” oleh masyarakat bahwa ia pernah berbuat jahat. Cap tersebut dalam ilmu pengetahuan disebut “*stigma*”. Jadi orang tersebut mendapat stigma jahat, dan hal ini apabila tidak bisa hilang, maka ia seolah-olah dipidana seumur hidup.

Pemenjaraan mampu menghasilkan dampak tertentu bagi pelaku kejahatan dimana mereka akan kehilangan kemerdekaan, kemudian akan kehilangan kepemilikan atas barang dan pelayanan. Selain itu, hukuman penjara akan memberikan dampak bagi hilangnya hubungan heteroseksual, otonomi dan hilangnya rasa aman. Kehidupan dalam penjara dimana seseorang berada dalam kurungan atau sel dengan pengawasan yang variatif berdasarkan status sebuah penjara mempengaruhi bagaimana aktivitas masyarakat di dalamnya. Hilangnya ruang gerak pribadi atau privasi, kualitas makanan yang buruk, interaksi dengan keluarga dan orang-orang terdekat yang menjadi terbatas serta kemungkinan perlakuan buruk yang dapat diterima dari tahanan lain serta staf penjaga merupakan konsekuensi yang harus diterima oleh tahanan. Sistem yang dibangun dalam penjara inilah yang

menjadi pertanyaan apakah tahanan dapat mengerti akan kesalahan yang dilakukan atau pun bagaimana penjara dapat memenuhi kerugian yang dialami oleh korban. Sistem-sistem yang dibangun untuk memberikan fasilitas pemenjaraan ini dapat memberikan penilaian bagi efektivitas hukumannya, dimana selain itu terdapat juga biaya yang sangat besar dan bervariasi di tiap-tiap penjara.⁴

Banyak kritik terhadap pidana perampasan kemerdekaan terkait efektivitasnya, stigma yang dimunculkan, hingga kelebihan kapasitas lembaga pemasyarakatan atau rumah tahanan yang ada. Over kapasitas lembaga pemasyarakatan masih menjadi masalah utama di lingkungan lapas di Indonesia. Masalah ini kerap memicu persoalan-persoalan baru yang berpotensi menelan korban jiwa, seperti kerusuhan dan kericuhan.⁵ Stigma narapidana karena sebagai “jebolan” tahanan atau lapas masih sulit dihapus meskipun sudah ada pembauran atau sosialisasi.⁶

Adanya banyak kritik mengenai pidana perampasan kemerdekaan yakni kurungan ataupun penjara khususnya jika pidana perampasan kemerdekaan tersebut hanya berjangka pendek memunculkan ide untuk mencari pidana alternatif lain pidana penjara yang sesuai dengan tujuan pemidanaan yang memberikan perlindungan individu serta memberikan kesejahteraan kepada masyarakat. Selain mencakup perlindungan dan kesejahteraan kepada

⁴ <https://www.payungmerah.com/efektivitas-penjara-part-1/> Di akses pada tanggal 25 Februari 2020

⁵ <https://www.kompas.com/tren/read/2020/02/15/071700565/over-kapasitas-lapas-masalah-yang-tak-kunjung-selesai-?page=all>. Di akses pada tanggal 20 Februari 2020

⁶ <https://ruangobrol.id/2020/03/04/fenomena/melawan-stigma-berbaur-saja-tak-cukup/> di akses pada tanggal 20 Maret 2020

masyarakat munculnya ide pidana alternatif pengganti pidana perampasan kemerdekaan juga harus berorientasi pada nilai-nilai Pancasila yang meliputi nilai ketuhanan, nilai kemanusiaan, nilai kemanusiaan, nilai persatuan, nilai kerakyatan dan nilai keadilan sosial.

Sebenarnya dalam KUHP di Indonesia yang berlaku sekarang sudah ada sarana alternatif pidana penjara yang bersifat *non-custodial* yaitu dengan adanya pidana bersyarat yang diatur dalam Pasal 14 a-f. Dalam ketentuan Pasal 14 a KUHP secara garis besar menyebutkan, bahwa terhadap terpidana yang akan dijatuhi pidana penjara kurang dari 1 (satu) tahun, kurungan bukan pengganti denda dan denda yang tidak dapat dibayar oleh terpidana dapat diganti dengan pidana bersyarat. Dengan demikian terhadap pelaku tindak pidana/ terdakwa telah ada penjatuhan pidana secara pasti, yang pelaksanaannya ditunda dengan bersyarat, sehingga telah terjadi proses stigmatisasi terhadap pelaku tindak pidana melalui keputusan hakim yang disampaikan dalam sidang yang terbuka untuk umum. Oleh karena itu, pidana bersyarat sebagai alternatif pidana perampasan kemerdekaan dalam KUHP yang berlaku sekarang masih kurang memberikan perlindungan terhadap individu dan pelaku tindak pidana.

Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (RKUHP) 2019 juga telah memperbarui jenis-jenis pidana dengan memasukan pidana alternatif selain pidana penjara yakni terdapat di Pasal 79, 80, 81 (Pidana pengawasan), Pasal 73 (Pidana Penjara yang bisa diangsur atau pidana penjara terbatas/ pidana gabungan) dan Pasal 88 (Pidana kerja sosial). Dengan adanya ide

pidana alternatif yakni pidana pengawasan dan pidana kerja sosial ini yang tertuang dalam RKUHP dianggap sudah memenuhi tujuan pemidanaan yang sesuai dengan nilai-nilai yang dimiliki oleh bangsa Indonesia.

Berdasarkan fakta bahwa pidana pengawasan, pidana gabungan dan pidana kerja sosial ini terbukti ampuh dalam menekan angka kriminalitas di negara-negara lain, sehingga Indonesia sebenarnya dapat menerapkan pidana alternatif tersebut guna menekan angka penumpukan narapidana di Lapas serta kriminalitas. Pidana alternatif ini juga telah dianggap memenuhi tujuan pemidanaan dengan menegakkan norma hukum demi pengayoman masyarakat, dan juga dengan menggunakan pedoman pemidanaan hakim dapat tidak menjatuhkan pidana penjara terhadap pertimbangan tertentu salah satunya dari kesalahan dan motif si pelaku, sehingga tujuan pemidanaan tidak hanya sebagai aturan tertulis yang tidak memiliki nilai kemanfaatan.

Berdasarkan latar belakang di atas maka dapat diambil identifikasi masalah sebagai berikut:

1. Ketidakefektivitas pidana penjara saat ini dalam menanggulangi kejahatan.
2. Dampak negatif pidana penjara bagi pelaku tindak pidana yang seolah tidak bisa kembali ke masyarakat karena stigmatisasi.
3. Penjatuhan pidana penjara belum sesuai dengan tujuan pemidanaan yang ideal.
4. Kritik terhadap pidana penjara semakin memuncak sehingga harus ada pidana penjara alternatif.

5. Pidana penjara saat ini memiliki banyak negatifnya dan tidak lagi memiliki efek jera.
6. Betapa urgensi pidana penjara alternatif sebagai pengganti pidana penjara terkait tujuan pemidanaan dalam pembaharuan hukum pidana Indonesia.
7. Formulasi pidana penjara alternatif sebagai pengganti pidana penjara dalam konsep pembaharuan hukum pidana Indonesia.
8. Problematika Lembaga Pemasyarakatan yang sudah over kapasitas karena banyaknya narapidana dan tahanan yang masuk.
9. Konsep rancangan pidana penjara alternatif dalam RKUHP yang menjadi pembaharuan hukum pidana sudah jauh lebih baik dibandingkan dengan KUHP yang sekarang.
10. Negara-negara lain sudah banyak yang tidak terlalu menggunakan pidana penjara sebagai pidana pokok.
11. Studi perbandingan pidana alternatif pengganti pidana penjara di negara lain.⁷

Membicarakan masalah penghukuman kita membicarakan suatu bidang dalam politik kriminal yang masih belum banyak mendapat perhatian di negara kita. Politik kriminal secara singkat dapat diartikan sebagai usaha yang rasional dari masyarakat untuk menanggulangi kejahatan.⁸

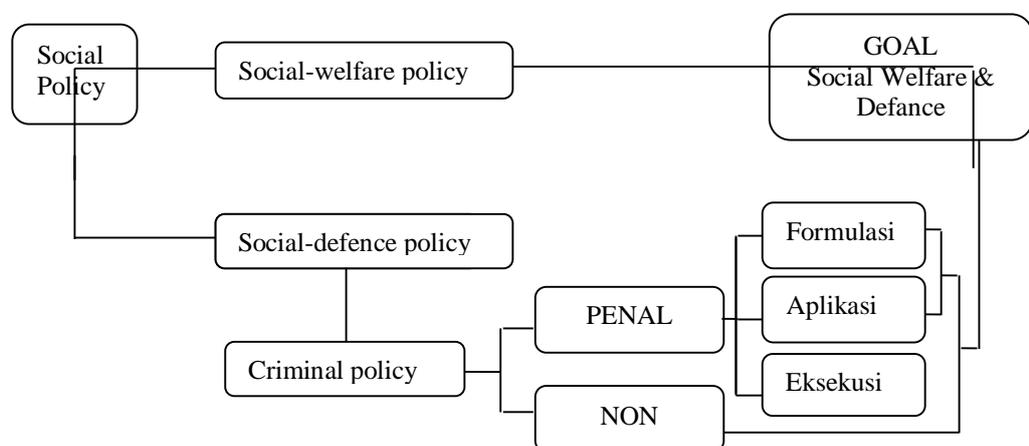
Upaya pencegahan atau penanggulangan kejahatan termasuk bidang

⁷Randa Ananda Lakenda, 2017, *Urgensi Pidana Alternatif Dalam Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia (Studi Terhadap Pidana Alternatif Pengganti Pidana Penjara Dalam Rangka Mewujudkan Tujuan Pemidanaan*, Skripsi, FH UNNES Semarang hlm. 10-11

⁸Sudarto, *Ibid*, hlm.73

kebijakan kriminal (*criminal policy*) dan ini tidak terlepas dari kebijakanyang lebih luas yaitu kebijakan sosial (*social policy*) yang terdiri dari kebijakan atau upaya-upaya untuk kesejahteraan sosial (*social welfare policy*) dan kebijakan atau upaya-upaya untuk perlindungan masyarakat (*social defence policy*). Dengan demikian sekiranya kebijakan penanggulangan kejahatan (politik kriminal) dilakukan dengan menggunakan sarana penal (*penal policy*), yang meliputi: kebijakan formulasi, kebijakan aplikasi dan kebijakan eksekusi.⁹

Dalam upaya penanggulangan kejahatan (*criminal policy*), hingga saat ini hukum pidana masih menjadi sarana yang amat penting. Dalam kerangka kebijakan sosial (*social policy*) secara integral dapat digambarkan sebagai berikut:¹⁰



Bertolak dari skema di atas, dapat diidentifikasi hal-hal pokok sebagai berikut :

a. Pencegahan dan Penanggulangan Kejahatan (PPK) harus menunjang

⁹ Barda Nawawi Arief, 2001, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, Bandung, PT Citra Aditya Bakti, 2001, hlm. 73

¹⁰ *Ibid*, hlm. 74

tujuan “goal”, “social welfare” (SW) dan “social defence” (SD).

Aspek “social welfare” (SW) dan “social defence” (SD) yang sangat penting adalah aspek kesejahteraan/perlindungan masyarakat yang bersifat immateriel, terutama nilai kepercayaan, kebenaran/ kejujuran/keadilan.

- b. Pencegahan dan Penanggulangan Kejahatan (PPK) harus dilakukan dengan “pendekatan integral”; ada keseimbangan sarana “penal” dan “non penal”.

Dilihat dari sudut politi kriminal, kebijakan paling strategis melalui sarana “non penal” karena lebih bersifat preventif dan karena kebijakan “penal” mempunyai keterbatasan/ kelemahan yaitu bersifat fragmentaris/ simplisit/ tidak struktural-fungsional; simptomatik/ tidak kausatif/ tidak eliminatif; individualistik atau “offender-oriented/ tidak victim-oriented”; lebih bersifat represif/ tidak preventif; harus didukung oleh infrastruktur dengan biaya tinggi.

- c. Pencegahan dan Penanggulangan Kejahatan (PPK) dengan sarana “penal” merupakan “penal policy” atau “penal-law enforcement policy” yang fungsionalisasi/ operasionalisasinya melalui beberapa tahap:

1. Formulasi (kebijakan legislatif)
2. Aplikasi (kebijakan yudikatif/yudisial)
3. Eksekusi (kebijakan eksekutif/administratif)

Dengan adanya tahap “formulasi”, maka upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan bukan hanya tugas aparat penegak/penerap hukum, tetapi juga tugas aparat pembuat hukum (aparap legislatif); bahkan

kebijakan legislatif merupakan tahap paling strategis dari upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan (PPK) melalui “*penal policy*”. Oleh karena itu, kesalahan/kelemahan kebijakan legislatif merupakan kesalahan strategis yang dapat menjadi penghambat upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan pada tahap aplikasi dan eksekusi.

Dari gambaran di atas, kebijakan atau upaya penanggulangan kejahatan pada hakikatnya merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat dan upaya mencapai kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa tujuan akhir atau tujuan utama dari politik kriminal adalah perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat.

Ada tiga syarat untuk tegaknya hukum dan keadilan di masyarakat :

Pertama; adanya peraturan hukum yang sesuai dengan aspirasi masyarakat. Kedua; adanya aparat penegak hukum yang profesional dan bermental tangguh atau memiliki integritas moral terpuji. Ketiga; adanya kesadaran hukum masyarakat yang memungkinkan dilaksanakannya penegakan hukum.¹¹

Untuk merealisasikan tujuan hukum tidak bisa dilepaskan dari komponen-komponen yang ada dalam sistem hukum dan faktor-faktor sosial di luar sistem hukum. Adapun komponen-komponen sistem hukum yang berpengaruh terhadap bekerjanya hukum adalah, komponen yang bersifat struktural (kelembagaan), komponen substantif dan komponen kultural.

¹¹Baharudin Lopa, 1987, *Permasalahan Pembinaan dan Penegakan Hukum di Indonesia*, Jakarta: Bulan Bintang, hlm. 3 - 4.

Komponen kultural adalah nilai-nilai dan sikap yang mengikat sistem itu.¹²

Namun dilihat dari sudut kebijakan hukum pidana, dalam arti kebijakan menggunakan/ memfungsikan hukum pidana, masalah sentral atau masalah pokok sebenarnya terletak pada masalah seberapa jauh kewenangan/ kekuasaan mengatur dan membatasi tingkah laku manusia (warga masyarakat/ pejabat) dengan hukum pidana. Ini berarti masalah dasarnya terletak di luar bidang hukum pidana itu sendiri,¹³ yaitu pada masalah hubungan kekuasaan/ hak antara negara dan warga masyarakat. Jadi berhubungan dengan konsep nilai (pandangan/ ideologi) sosiofilosofis, sosiopolitik dan sosiokultural dari suatu masyarakat, bangsa/negara.

Kebijakan menggunakan hukum pidana sebagai salah satu sarana penanggulangan kejahatan dilakukan melalui proses sistematis, yaitu melalui apa yang disebut sebagai penegakan hukum pidana dalam arti luas, yaitu penegakan hukum pidana dilihat sebagai suatu proses kebijakan, yang pada hakikatnya merupakan penegakan kebijakan yang melewati beberapa tahapan sebagai berikut:¹⁴

- a. Tahap formulasi, yaitu tahap penegakan hukum inabstrakto oleh badan pembuat undang-undang, disebut juga sebagai tahap kebijakan legislatif.
- b. Tahap aplikasi, yaitu tahap penerapan hukum pidana oleh aparat penegak

¹²Rahardjo, 1986, *Hukum Dan Masyarakat*, Bandung : Angkasa, hlm. 106.

¹³Bandingkan dengan G. Peter Hoefnagels, 1969, *The Other Side of Criminology*, Holland : Kruwer-Deventer, hlm. 47, yakni : *the big problems of crime and punishment are there for outside criminal law. they are extra judicial, are found in the reality of man and society .. the big problems of crime and punishment exist in actual fact before criminal law takes action.*

¹⁴Muladi, 1995, *Kapita Selektta Sistem Peradilan Pidana*, Semarang : UNDIP, hlm. 13. Lihat juga Barda Nawawi Arief, 1998, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Bandung : Citra Aditya Bakti, hlm. 115.

hukum mulai dari Kepolisian sampai Pengadilan, disebut juga sebagai tahap kebijakan yudikatif.

- c. Tahap eksekusi, yaitu tahap pelaksanaan hukuman pidana secara konkrit oleh aparat-aparat pelaksana pidana. Tahap ini dapat disebut tahap kebijakan eksekutif atau administratif.

Dalam arti yang sempit, maka tahap kebijakan kedua dan ketiga biasanya disebut sebagai kegiatan penegakan hukum (*Law Enforcement*). Menyangkut pilihan pidana yang digunakan dalam kebijakan formulasi, dari berbagai jenis sanksi pidana yang dikenal dalam hukum pidana, pidana penjara merupakan jenis sanksi pidana yang paling banyak digunakan dalam perumusan hukum pidana di Indonesia selama ini. Bahkan jenis pidana ini boleh dikatakan telah mendunia, karena jenis pidana penjara hampir dapat ditemui pada setiap negara di dunia. Akan tetapi dalam perkembangannya banyak kalangan yang mempersoalkan kembali jenis pidana ini. Hal tersebut terutama berkenaan dengan masalah efektifitas serta dampak negatif dari penggunaan pidana penjara itu.¹⁵

Sebagai akibat banyaknya penggunaan pidana penjara pada tahap kebijakan formulatif, maka dalam tahap kebijakan aplikatif pidana penjara menjadi jenis pidana yang dominan dalam penerapannya, yang pada tahap berikutnya bermuara pada persoalan pelaksanaan (eksekusi) pidana penjara.

¹⁵Barda Nawawi Arief, *Op. cit*, hlm. 4, 46. Sehubungan dengan hal tersebut Muladi berpendapat, masalah pidana adalah suatu masalah yang dewasa ini secara universal terus dicari pemecahannya. Masalah tersebut adalah ketidakpuasan masyarakat terhadap pidana perampasan kemerdekaan, yang dalam berbagai penelitian terbukti sangat merugikan baik terhadap individu yang dikenai pidana, maupun terhadap masyarakat. Muladi, "*Proyeksi Hukum Pidana Materiil Indonesia di Masa Datang*", Naskah Pidato Pengukuhan Guru Besar FH UNDIP, Semarang, 24 Pebruari 1990.

Pidana penjara merupakan pidana yang merampas kemerdekaan manusia patut mendapat perhatian. Di satu pihak terdapat prosentase yang cukup tinggi dari putusan hakim pengadilan yang menjatuhkan pidana penjara kepada terdakwa, di lain pihak dalam pelaksanaannya hal itu menyangkut martabat manusia yang menjadi nara pidana serta kedudukannya sebagai warga Negara atau penduduk Negara RI. Dari tingginya prosentase pilihan penjatuhan pidana penjara oleh pengadilan negeri, pidana penjara di bawah satu tahun yang paling tinggi prosentasenya.

Peraturan perundang-undangan pelaksanaan pidana penjara yang disusun sesuai dengan perkembangan pembaharuan pidana penjara, mempunyai peranan yang penting dan tidak dapat diabaikan begitu saja dalam rangka perubahan hukum pidana yang fundamental. Pembaharuan pidana penjara tidak akan terwujud tanpa diimbangi peraturan pelaksanaan pidana penjara yang baru. Peraturan perundangan tentang stelsel pidana dan pelaksanaan pidana mempunyai arti penting dalam pembaharuan hukum pidana nasional.¹⁶

Ketentuan sistem pidana dan pelaksanaan pidana penjara yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana sekarang sebagai tinggalan produk kolonial Belanda, apabila hendak diterapkan secara konkrit akan menimbulkan kesulitan karena tidak sesuai dengan cita-cita pembaharuan hukum pidana. Ketentuan pelaksanaan pidana penjara mengenai tempat pengurusan dan pengawasan pidana penjara diatur dalam *het Gestichten*

¹⁶Sudarto, *Suatu dilema Dalam Pembaharuan Sistem Pidana Indonesia, Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, hal.68.

Reglement 1917) sebagai aplikasi Pasal 10 KUHP yang dirumuskan tentang “stelsel pidana” Indonesia, mempunyai falsafah yang sama dengan falsafah hakekat, fungsi, dan tujuan pemidanaan yang terdapat dalam KUHP, yaitu lebih berorientasi kepada “pengimbangan”. Oleh karena Peraturan Penjara tersebut sampai sekarang masih berlaku, meskipun pada saat ini tidak diterapkan lagi sistem kepenjaraan, melainkan sistem pemasyarakatan, falsafah pembalasan itu masih melekat pada sebagian besar petugas lembaga pemasyarakatan di Indonesia. Pembinaan di dalam lembaga pemasyarakatan harus sesuai dengan tujuan pemasyarakatan yakni untuk memasyarakatkan narapidana, bukan untuk melakukan pembalasan seperti yang dianut dalam sistem kepenjaraan.

Peraturan Penjara sebagai produk masyarakat individualis/ liberalis (Belanda) menitikberatkan perlakuan terhadap narapidana terletak pada posisi individu itu sendiri. Hal demikian sesuai dengan pemidanaan yang berorientasi pula pada individu, sehingga timbullah pidana perampasan kemerdekaan, yang menggantikan pidana badan dan pidana mati. Sasaran pokok pidana itu agar individu bertobat dan tidak melanggar hukum lagi. Selain itu merupakan contoh bagi orang lain, agar tidak melakukan perbuatan melanggar hukum.

Oleh karena pandangan individualis/ liberalis tidak sesuai dengan pandangan masyarakat Indonesia yang bersifat sosialis-religius, maka berbagai usaha dilakukan untuk memperbaharui sistem pemidanaan dan pelaksanaan pidana tersebut. Mengenai pelaksanaan pidana penjara, semula

diatur dalam “*Gestichten Reglemen*” atau *Reglemen* Penjara, Stb tahun 1971, No. 708, tanggal 10 Desember 1917. Namun sejak keluarnya Undang-Undang No. 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan (selanjutnya disebut UU No. 12/1995), maka reglemen penjara sudah tidak berlaku lagi. Dalam rangka pembaharuan sistem pelaksanaan pidana penjara maka pada tahun 1964, istilah sistem kepenjaraan telah diubah menjadi sistem pemasyarakatan. 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 negara yang baik dan bertanggung jawab (UU No. 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan Pasal 1 ke - 2). Dan istilah penjara diganti menjadi lembaga pemasyarakatan. Lembaga Pemasyarakatan adalah tempat untuk melaksanakan pembinaan narapidana dan anak didik pemasyarakatan (UU No. 12/1995 Tentang Pemasyarakatan Pasal 1 ke - 3).

Penggunaan hukum pidana sebagai sarana penanggulangan kejahatan, dalam implementasinya pada tahap kebijakan aplikatif dan eksekutif, dilaksanakan melalui mekanisme sistem peradilan pidana, yaitu suatu sistem yang melibatkan Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan, dan Lembaga Pemasyarakatan.

Tujuan dari sistem ini adalah berupa: 1) resosialisasi (jangka pendek); 2) penanggulangan kejahatan (jangka menengah), dan 3) kesejahteraan sosial (jangka panjang). Sistem ini mendapat input berupa kejahatan dari masyarakat, dan nantinya setelah melalui proses peradilan pidana akan dikembalikan lagi pada masyarakat (out put).¹⁷ Dengan demikian peran masyarakat menjadi penting di sini. Karena kejahatan itu muncul (diproduksi) oleh masyarakat, maka masyarakat juga harus ikut bertanggung jawab dalam pengembaliannya pada lingkungan masyarakatnya.

Norma hukum sebagai salah satu sistem norma yang bekerja secara berbarengan dengan sistem norma yang lainnya (norma agama, norma kesusilaan, dan norma kesopanan) dalam masyarakat. Salah satu cabang hukum yang ada di masyarakat adalah hukum pidana.

Pemerintah Indonesia telah berusaha keras mengganti KUHP yang sekarang masih berlaku sebagai KUHP operan dari WvS Belanda dg dasar hokum Ordonantie sebelum merdeka maupun UU Nomor 1 Tahun 1946 dan UU Nomor 58 Tahun 1973 setelah kita merdeka belum juga kunjung selesai. Belum selesainya penyempurnaan konsep-konsep rancangan undang-undang tersebut memang dapat dimaklumi, karena pekerjaan menyusun pembaharuan undang-undang yang sesuai dengan kemajuan ilmu pengetahuan hukum, menjaga kewibawaan pemerintah, menjamin kepentingan hukum masyarakat, dan berlandaskan asas kemanusiaan.

¹⁷Muladi, *Op cit*, hlm. 1.

Pembaharuan stelsel pidana dan pelaksanaan pidana, khususnya pidana penjara didalam perundang-undangan, apabila ditinjau dari segi tuntutan modernisasi hukum pidana dan penologi yang sudah tumbuh berkebang didunia pada dewasa ini bukan lagi masalah baru. Akan tetapi apabila ditinjau dari segi pengaruh modernisasi hukum pidana dan penologi yang masih harus disesuaikan dengan suasana masyarakat Indonesia, hal inilah yang menjadi sebuah pekerjaan baru.

Pekerjaan untuk menyesuaikan pengaruh modernisasi terhadap hukum pidana, pidana dan ppidanaan menurut kesadaran hukum yang berkembang dalam masyarakat agar dapat menjadi budaya hukum masyarakat Indonesia ternyata banyak mengalami kesulitan untuk mewujudkannya.

Berdasarkan latarbelakang yang telah diuraikan di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dan penulisan karya tulis ilmiah dengan judul **“Rekonstruksi Regulasi Sanksi Pidana Penjara Di Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Yang Berbasis Keadilan”**.

B. Perumusan Masalah

4. Benarkah regulasi sanksi pidana penjara di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana belum berkeadilan ?
5. Bagaimana kelemahan regulasi sanksi pidana penjara saat ini ?
6. Bagaimana rekonstruksi regulasi sanksi pidana penjara yang berbasis nilai keadilan ?