

**EFEKTIFITAS RESTORATIVE JUSTICE DALAM  
PENANGGULANGAN OVERCROWDING PADA LEMBAGA  
PEMASYARAKATAN SESUAI UNDANG-UNDANG NOMOR  
22 TAHUN 2022 TENTANG PEMASYARAKATAN**

**TESIS**



**Oleh:**

**ROSYIAN ANWAR**

NIM : 20302400266

Konsentrasi : Hukum Pidana

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG  
SEMARANG  
2025**

**EFEKTIFITAS RESTORATIVE JUSTICE DALAM  
PENANGGULANGAN OVERCROWDING PADA LEMBAGA  
PEMASYARAKATAN SESUAI UNDANG-UNDANG NOMOR  
22 TAHUN 2022 TENTANG PEMASYARAKATAN**

**TESIS**

**Diajukan untuk penyusunan Tesis  
Program Studi Ilmu Hukum**

**Oleh:**

**ROSYIAN ANWAR**

**NIM : 20302400266**

**Konsentrasi : Hukum Pidana**

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG  
SEMARANG  
2025**

**EFEKTIFITAS RESTORATIVE JUSTICE DALAM  
PENANGGULANGAN OVERCROWDING PADA LEMBAGA  
PEMASYARAKATAN SESUAI UNDANG-UNDANG NOMOR  
22 TAHUN 2022 TENTANG PEMASYARAKATAN**

Diajukan Untuk Penyusunan Tesis

Program Magister Hukum

**Oleh:**

Nama : **ROSYIAN ANWAR**

NIM : 20302400266

Program Studi : Magister (S2) Ilmu Hukum (M.H.)

Disetujui oleh:

Pembimbing I

Tanggal,



**Dr. Arpangi, S.H., M.H.**

**NIDN: 06-1106-6805**

Dekan

Fakultas Hukum

UNISSULA



**Dr. Jawade Hafidz, S.H., M.H.**

**NIDN. 06-2004-6701**

**EFEKTIFITAS RESTORATIVE JUSTICE DALAM  
PENANGGULANGAN OVERCROWDING PADA LEMBAGA  
PEMASYARAKATAN SESUAI UNDANG-UNDANG NOMOR  
22 TAHUN 2022 TENTANG PEMASYARAKATAN**

Telah Dipertahankan di Depan Dewan Penguji  
Pada Tanggal 31 Mei 2025  
Dan dinyatakan **LULUS**

Tim Penguji  
Ketua,  
Tanggal,



**Dr. Jawade Hafidz, S.H., M.H.**  
**NIDN. 06-2004-6701**

Anggota



**Dr. Arpangi, S.H., M.H.**  
**NIDN: 06-1106-6805**

Anggota,



**Dr. Denny Suwondo, S.H., M.H.**  
**NIDN. 06-1710-6301**

**Mengetahui**

Dekan  
Fakultas Hukum  
UNISSULA



**Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.**  
**NIDN: 06-2004-6701**

## SURAT PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : ROSYIAN ANWAR  
NIM : 20302400266

Dengan ini saya nyatakan bahwa Karya Tulis Ilmiah yang berjudul:

**EFEKTIFITAS RESTORATIVE JUSTICE DALAM PENANGGULANGAN  
OVERCROWDING PADA LEMBAGA PEMASYARAKATAN SESUAI  
UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 2022 TENTANG  
PEMASYARAKATAN**

Adalah benar hasil karya saya dan penuh kesadaran bahwa saya tidak melakukan tindakan plagiasi atau mengambil alih seluruh atau sebagian besar karya tulis orang lain tanpa menyebutkan sumbernya. Jika saya terbukti melakukan tindakan plagiasi, saya bersedia menerima sanksi sesuai dengan aturan yang berlaku.

Semarang, 22 Mei 2025  
Yang Membuat Pernyataan.

  
(ROSYIAN ANWAR)

## PERNYATAAN PERSETUJUAN UNGGAH KARYA ILMIAH

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama	: ROSYIAN ANWAR
NIM	: 20302400266
Program Studi	: Magister Ilmu Hukum
Fakultas	: Hukum

Dengan ini menyerahkan karya ilmiah berupa ~~Tugas Akhir/Skripsi/Tesis/Disertasi\*~~ dengan judul:

**EFEKTIFITAS RESTORATIVE JUSTICE DALAM PENANGGULANGAN  
OVERCROWDING PADA LEMBAGA PEMASYARAKATAN SESUAI  
UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 2022 TENTANG  
PEMASYARAKATAN**

dan menyetujuinya menjadi hak milik Universitas Islam Sultan Agung serta memberikan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif untuk disimpan, dialihmediakan, dikelola dalam pangkalan data, dan dipublikasikannya di internet atau media lain untuk kepentingan akademis selama tetap mencantumkan nama penulis sebagai pemilik Hak Cipta.

Pernyataan ini saya buat dengan sungguh-sungguh. Apabila dikemudian hari terbukti ada pelanggaran Hak Cipta/Plagiarisme dalam karya ilmiah ini, maka segala bentuk tuntutan hukum yang timbul akan saya tanggung secara pribadi tanpa melibatkan pihak Universitas Islam Sultan Agung.

Semarang, 22 Mei 2025  
Yang Membuat Pernyataan.



(ROSYIAN ANWAR)

\*Coret yang tidak perlu

## MOTTO DAN PERSEMBAHAN

### MOTTO

"Allah akan meninggikan orang-orang yang beriman di antaramu dan orang-orang yang diberi ilmu pengetahuan beberapa derajat..."

(Surah Al-Mujadilah (58):11)

"Sebesar-besarnya cita-cita manusia adalah orang iman yang bercita-cita ingin meraih sukses urusan dunia dan urusan akhiratnya."

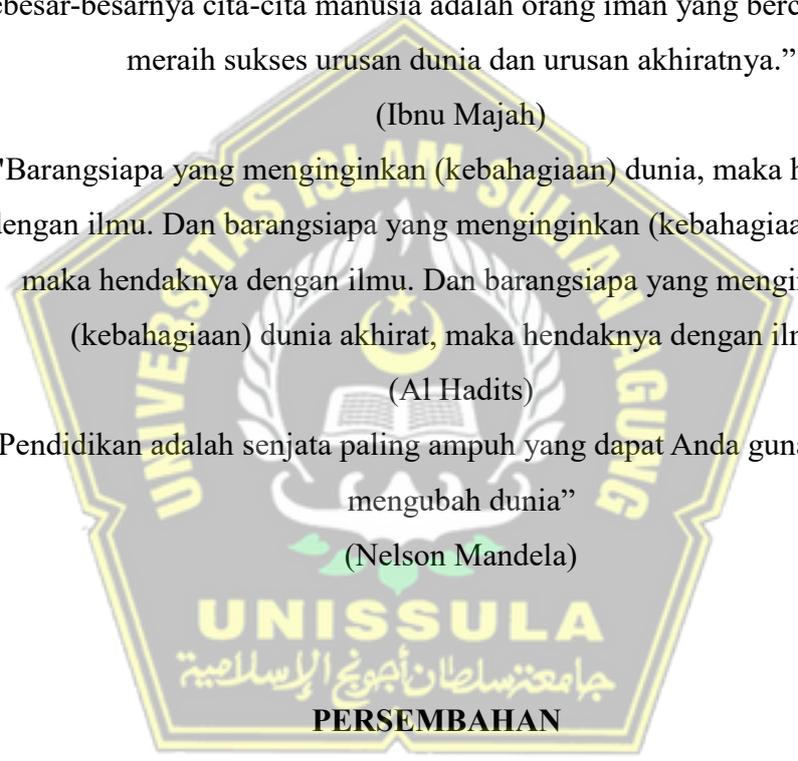
(Ibnu Majah)

"Barangsiapa yang menginginkan (kebahagiaan) dunia, maka hendaknya dengan ilmu. Dan barangsiapa yang menginginkan (kebahagiaan) akhirat, maka hendaknya dengan ilmu. Dan barangsiapa yang menginginkan (kebahagiaan) dunia akhirat, maka hendaknya dengan ilmu."

(Al Hadits)

"Pendidikan adalah senjata paling ampuh yang dapat Anda gunakan untuk mengubah dunia"

(Nelson Mandela)



**PERSEMBAHAN**

Tesis ini Saya persembahkan untuk kedua orang tua Saya yang selalu mendoakan dan memberikan dukungan tanpa beliau Saya tidak akan pernah dititik ini, untuk calon istriku tercinta Devi Putri Saraswati, terima kasih telah tiada henti menemani disetiap langkah hingga Saya bisa menyelesaikan Tesis ini dengan baik, serta untuk saudara, dosen dan teman-teman yang telah membantu perjalanan Tesis ini.

## ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis situasi, penyebab dan dampak dari overcrowding yang terjadi di LAPAS/RUTAN di Indonesia, mengetahui dan menganalisis efektifitas pelaksanaan *restorative justice* dalam penanggulangan *overcrowding* LAPAS/RUTAN di Indonesia sesuai Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022 Tentang Pemasyarakatan. Mengetahui dan menganalisis solusi alternatif dan strategi pelaksanaan *restorative justice* dalam penanggulangan *overcrowding* LAPAS/RUTAN di Indonesia di masa yang akan datang.

Penyelesaian pelanggaran hukum melalui sistem peradilan pidana cenderung sangat *prison-oriented*. Setiap pelanggaran pidana selalu berujung pada pemenjaraan. Konsepsi penjara sebagai *ultimum remedium* (upaya terakhir) bergeser menjadi *premium remedium* (upaya utama) dan tentunya dapat ditebak hasil akhirnya adalah penjara menghadapi masalah laten yang bernama *overcrowded* atau *overcapacity*. Spesifikasi penelitian ini termasuk dalam lingkungan penelitian deskriptif analitis, dengan metode pendekatan normatif, dengan jenis dan sumber data primer hasil wawancara terhadap informan dan data sekunder meliputi berbagai macam kepustakaan dan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Dari hasil penelitian menunjukkan bahwa situasi *overcrowded* hingga menempatkan Indonesia pada titik ekstrim dengan kelebihan penghuni sebesar 188%, *overcrowded* ini disebabkan oleh banyak faktor yang saling mempengaruhi, faktor penyebab tersebut diantaranya adalah politik pemidanaan Indonesia yang masih berorientasi pada pemenjaraan, pemidanaan eksekutif terhadap kejahatan-kejahatan ringan, prosedural administrasi, asimilasi dan reintegrasi yang tidak dioptimalkan, masalah kelembagaan, sumber daya manusia, dan sarana prasarana dari Ditjenpas hingga UPT Pemasyarakatan juga menjadi faktor pendorong terjadinya *overcrowding* di Rutan/Lapas. Situasi *overcrowding* berdampak pada munculnya masalah-masalah hak asasi manusia, keamanan dan kesehatan bagi para penghuninya. Selain itu, situasi *overcrowding* juga berdampak pada keluarga para tersangka/terpidana, masyarakat dan Negara. Efektifitas pelaksanaan *restorative justice* dalam penanggulangan *overcrowding* LAPAS/RUTAN di Indonesia sesuai Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022 Tentang Pemasyarakatan belum menunjukkan dampak yang signifikan. Solusi alternatif dan strategi kedepan yaitu reorientasi pemidanaan, mengefektifkan kebijakan pidana non-penjara, revisi peraturan yang menghambat arus keluar.

Kata Kunci: *Overcrowded, Overcapacity, Pemasyarakatan, Restorative Justice*

## **ABSTRACT**

*This study aims to determine and analyze the situation, causes and impacts of overcrowding that occurs in prisons/detention centers in Indonesia, to determine and analyze the effectiveness of the implementation of restorative justice in overcoming overcrowding in prisons/detention centers in Indonesia according to Law Number 22 of 2022 concerning Corrections. To determine and analyze alternative solutions and strategies for implementing restorative justice in overcoming overcrowding in prisons/detention centers in Indonesia in the future.*

*The resolution of violations of the law through the criminal justice system tends to be very prison-oriented. Every criminal violation always ends in imprisonment. The concept of prison as *ultimum remedium* (last resort) shifts to *premium remedium* (main resort) and of course the final result is that prisons face a latent problem called overcrowded or overcapacity. The specifications of this study are included in the analytical descriptive research environment, with a normative approach method, with the type and source of primary data from interviews with informants and secondary data covering various kinds of literature and laws and regulations in Indonesia.*

*The results of the study show that the overcrowded situation has placed Indonesia at an extreme point with an excess of 188%, this overcrowded situation is caused by many interrelated factors, these causal factors include Indonesian criminal policy which is still oriented towards imprisonment, excessive punishment for minor crimes, administrative procedures, assimilation and reintegration that are not optimized, institutional problems, human resources, and infrastructure from the Directorate General of Corrections to the Correctional UPT are also driving factors for overcrowding in detention centers/prisons. The overcrowded situation has an impact on the emergence of human rights, security and health problems for its residents. In addition, the overcrowded situation also has an impact on the families of suspects/convicts, society and the State. The effectiveness of the implementation of restorative justice in overcoming overcrowding in prisons/prisons in Indonesia according to Law Number 22 of 2022 concerning Corrections has not shown a significant impact. alternative solutions and future strategies, namely reorientation of criminal punishment, making non-prison criminal policies more effective, revising regulations that hinder outflows.*

**Keywords:** *Overcrowded, Overcapacity, Corrections, Restorative Justice*

## KATA PENGANTAR

Dengan segala puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa yang telah memberkati. Akhirnya penulis dapat menyelesaikan Tugas Akhir atau Tesis di Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang. Tesis ini diajukan untuk memenuhi salah satu syarat untuk menempuh kelulusan Magister Hukum. Segala daya upaya dan kesungguhan penulis berusaha menyusun Tesis dengan judul: **"EFEKTIFITAS RESTORATIVE JUSTICE DALAM PENANGGULANGAN OVERCROWDING PADA LEMBAGA PEMASYARAKATAN SESUAI UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 2022 TENTANG PEMASYARAKATAN"** dengan baik.

Penulis menyadari bahwa Tesis ini sangat sulit terwujud sebagaimana yang diharapkan, tanpa bimbingan dan bantuan serta tersedianya fasilitas-fasilitas yang diberikan oleh beberapa pihak yang selama ini saya butuhkan. Oleh karena itu, dalam kesempatan ini penulis sampaikan rasa terima kasih dan rasa hormat kepada:

1. Bapak Prof. Dr. H. Gunarto, SH., Akt., M.Hum selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
2. Bapak Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
3. Bapak Dr. Andri Winjaya Laksana, S.H., M.H selaku Ketua Program Studi Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
4. Bapak Dr. Arpangi, S.H., M.H selaku Sekretaris Program Studi Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang sekaligus Dosen pembimbing yang dengan penuh kesabaran memberikan pengertian serta dukungan dan bimbingannya dalam menyelesaikan Tesis ini.
5. Bapak dan Ibu Dosen yang telah memberikan kuliah serta mendidik kami hingga sampai saat ini.
6. Teman-temanku Magister Hukum yang selalu memberikan motivasi dan semangat bagi penulis untuk bersama-sama menyelesaikan studi ini.

7. Staf karyawan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang telah melayani kami, selama belajar di UNISSULA.



## DAFTAR ISI

LEMBAR PERSETUJUAN.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
PERNYATAAN KEASLIAN TESIS .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
MOTTO DAN PERSEMBAHAN .....	ii
ABSTRAK .....	iii
ABSTRACT .....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI .....	vii
DAFTAR GAMBAR .....	ix
DAFTAR TABEL.....	x
BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah .....	25
C. Tujuan Penelitian.....	26
D. Manfaat Penelitian .....	26
1. Secara Teoritis.....	26
2. Secara Praktis .....	27
E. Kerangka Konseptual.....	27
1. Efektifitas .....	28
2. Restorative Justice.....	29
3. Lembaga Pemasyarakatan atau LAPAS .....	32
F. Kerangka Teoritis .....	36
1. Teori Keadilan Restoratif .....	37
2. Teori Efektifitas.....	39
3. Teori Hukum Progresif.....	42
G. Metode Penelitian.....	48
1. Spesifikasi Penelitian .....	48
2. Metode Pendekatan .....	48
3. Jenis dan Sumber Data .....	49
4. Teknik Pengumpulan Data .....	52

5. Metode Analisis Data .....	53
H. Sistematika Penelitian .....	54
BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....	56
A. Pengertian Efektivitas .....	56
B. Pengertian <i>Restorative Justice</i> .....	65
C. <i>Overcrowding</i> di Lembaga Pemasyarakatan .....	71
D. Undang-undang Nomor 22 Tahun 2022 Tentang Pemasyarakatan .....	77
E. <i>Restorative Justice</i> Dalam Perspektif Hukum Islam.....	82
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	91
A. Situasi, Penyebab Dan Dampak Dari <i>Overcrowding</i> Yang Terjadi Di Lapas/Rutan Di Indonesia .....	91
1. Situasi Kebijakan Pemasyarakatan di Indonesia.....	91
2. Situasi <i>Overcrowding</i> Di Lapas/Rutan Di Indonesia.....	96
3. Penyebab <i>Overcrowding</i> Di Lapas/Rutan Di Indonesia .....	105
4. Dampak <i>Overcrowding</i> Di Lapas/Rutan Di Indonesia .....	127
B. Efektifitas Pelaksanaan <i>Restorative Justice</i> Dalam Penanggulangan <i>Overcrowding</i> Lapas/Rutan Di Indonesia Sesuai Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022 Tentang Pemasyarakatan .....	149
C. Solusi Alternatif Dan Strategi Pelaksanaan <i>Restorative Justice</i> Dalam Penanggulangan <i>Overcrowding</i> Lapas/Rutan Di Indonesia Di Masa Yang Akan Datang .....	161
BAB IV PENUTUP.....	185
A. KESIMPULAN.....	185
B. SARAN .....	187
Daftar Pustaka .....	191

**DAFTAR GAMBAR**

Gambar III.1 Perbandingan Pertumbuhan Jumlah Penghuni dan Kapasitas Hunian Lapas/Rutan di Indonesia Tahun 2015-2025.....	103
Gambar III.2 Grafik Data Overcrowded Per Wilayah Per Bulan Mei 2025 .....	104
Gambar III.3 Grafik Perbandingan Jumlah Hunian Tahanan dan Narapidana Lapas/Rutan Tahun 2015-2025 .....	114
Gambar III.4 Dokumentasi Situasi Penghuni Lapas dan Rutan di Indonesia .....	133
Gambar III.5 Data Klinik dan Tenaga Kesehatan Pemasarakatan .....	137
Gambar III.6 Data Pemindahan Napi Per Wilayah dan High Risk Nusakambangan Per Mei 2025 .....	173



**DAFTAR TABEL**

Tabel I.1 Peningkatan Jumlah Tahanan dan Narapidana Pada RUTAN dan LAPAS Nasional 2015-2025 .....	10
Tabel III.1 Peningkatan Jumlah Tahanan dan Narapidana Pada RUTAN dan LAPAS Nasional 2015-2025 .....	98
Tabel III.2 Perbandingan Persentase Narapidana Kasus Narkoba Pengguna Dengan Jumlah Pidana Khusus Per Kanwil Tahun 2025 .....	121



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pancasila sebagai ideologi negara Indonesia memiliki akar sejarah yang kuat, lahir dari perjuangan bangsa untuk merumuskan dasar negara yang mampu mempersatukan keragaman budaya, agama, dan suku di Nusantara. Proses pembentukannya tidak lepas dari konteks perjuangan kemerdekaan dan kebutuhan akan landasan filosofis yang mencerminkan identitas nasional.

Sila ke-5 dari Pancasila adalah "Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia". Keadilan sosial adalah sebuah posisi mutlak dan tidak dapat ditawar lagi untuk keberlangsungan negara ini. "Ketika keadilan sosial bukan lagi menjadi *concern*, maka setiap anak bangsa dengan segala macam daya dan upaya pasti akan berusaha mengembalikan laju gerbong negara ke dalam rel yang seharusnya"<sup>1</sup>

Setelah berakhirnya Perang Dunia II, banyak negara baik yang baru merdeka maupun negara-negara yang sudah ada sebelum perang, berusaha untuk memperbaharui hukumnya. Bagi negara-negara yang baru merdeka, usaha pembaharuan tersebut didasarkan alasan-alasan politik, sosiologis maupun praktis. Alasan politik dilandasi oleh pemikiran bahwa suatu negara merdeka harus mempunyai hukum sendiri yang bersifat nasional demi kebanggaan nasional, selaras dengan tujuan nasionalnya sebagaimana tersurat dan tersirat dalam Undang-

---

<sup>1</sup> Menteri Hukum dan HAM RI, "Simposium Nasional ' Menuju Paradigma Baru Pemidanaan Indonesia' Dalam Rangka Hari Bhakti Pemasarakatan Ke 59 Tahun 2023."

Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945. Alasan sosiologis menghendaki adanya hukum yang mencerminkan nilai-nilai kebudayaan dari suatu bangsa (*latency*), sedang alasan praktis, antara lain bersumber pada kenyataan bahwa biasanya bekas negara jajahan mewarisi sistem hukum dari negara yang menjajahnya dengan bahasa aslinya, baik melalui asas konkordansi, jurisprudensi dan doktrin yang ditanamkan oleh penjajah yang kemudian banyak tidak dipahami oleh generasi muda dari negara yang baru merdeka tersebut. Hal ini dikarenakan negara yang baru merdeka tersebut ingin menjadikan sistem dan bahasanya sendiri sebagai sistem dan bahasa kesatuan sehingga bahasa dari negara penjajahnya hanya dimiliki oleh generasi yang mengalami penjajahan.<sup>2</sup>

Pembangunan dalam bidang hukum, khususnya pembangunan atau pembaruan hukum pidana, tidak hanya membangun lembaga-lembaga hukum, tetapi juga harus mencakup pembangunan substansi produk-produk hukum yang merupakan hasil suatu sistem hukum dalam bentuk peraturan-peraturan hukum pidana dan yang bersifat kultural yakni sikap-sikap dan nilai-nilai yang mempengaruhi berlakunya sistem hukum.<sup>3</sup>

Pembaharuan dan pembangunan hukum pidana tidak dapat dilakukan secara *ad-hoc (partial)* tetapi harus bersifat mendasar, menyeluruh dan sistemik dalam bentuk rekodifikasi yang mencakup 3 (tiga) permasalahan pokok hukum pidana yaitu perumusan perbuatan yang bersifat melawan hukum (*criminal act*), pertanggungjawaban pidana (*criminal responsibility*) baik dari pelaku berupa

---

<sup>2</sup> Muladi, *Lembaga Pidana Bersyarat* (Bandung: Alumni, 1985).

<sup>3</sup> Satjipto Raharjo, *Hukum Dan Masyarakat* (Bandung: Alumni, 1980).

manusia alamiah (*natural person*) maupun korporasi (*corporate criminal responsibility*) dan pidana serta tindakan yang dapat diterapkan.<sup>4</sup>

Pemidanaan seharusnya menjadi sarana atau alat kontrol sosial yang mempunyai tiga fungsi, yaitu sebagai: Alat pencegah kejahatan (*punishment as a means of crime prevention*); Alat untuk mempertahankan moral orang-orang yang patuh (*punishment as a means of sustaining the morale of conformists*); dan Alat untuk mereformasi pelaku kejahatan (*punishment as a means of reforming the offender*). Pencegahan kejahatan yang sebenarnya, yaitu mengedepankan prinsip-prinsip perbaikan pelanggar hukum guna mereduksi unsur-unsur kejahatan daripada sekedar menjauhkan mereka dari masyarakat dengan cara mencabut kemerdekaan sementara.<sup>5</sup>

Konsep pemasyarakatan pada awal pembentukannya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan sebagai perwujudan pergeseran fungsi pemidanaan yang tidak lagi sekedar penjeraan, melainkan juga suatu usaha rehabilitasi dan reintegrasi sosial Warga Binaan Pemasyarakatan (WBP). Pemasyarakatan diarahkan untuk mengembalikan WBP sebagai warga negara yang baik sekaligus melindungi masyarakat terhadap kemungkinan diulangnya tindak pidana oleh WBP, serta merupakan penerapan dan bagian yang tak terpisahkan dari nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Adapun yang dimaksud WBP adalah narapidana, anak didik pemasyarakatan, dan

---

<sup>4</sup> Muladi dan Diah Sulistyani, *Pertanggungjawaban Pidana Korporasi* (PT Alumni Bandung, 2013).

<sup>5</sup> Menteri Hukum dan HAM RI, "Simposium Nasional ' Menuju Paradigma Baru Pemidanaan Indonesia' Dalam Rangka Hari Bhakti Pemasyarakatan Ke 59 Tahun 2023."

klien pemasyarakatan. Dalam sistem pemasyarakatan, narapidana, anak didik pemasyarakatan, atau klien pemasyarakatan berhak mendapat pembinaan rohani dan jasmani serta dijamin hak-hak mereka untuk menjalankan ibadahnya, berhubungan dengan pihak luar baik keluarga maupun pihak lain, memperoleh informasi baik melalui media cetak maupun elektronik, memperoleh pendidikan yang layak dan lain sebagainya.

Setelah 22 (dua puluh dua) tahun berlakunya Undang-undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan, pelaksanaan pemasyarakatan telah berkembang jauh. Pemasyarakatan yang ruang lingkup perannya semula terbatas pada fase adjudikasi kini berkembang sampai dengan fase pra adjudikasi dan fase purna adjudikasi yang terwujud dalam lembaga rumah tahanan negara (RUTAN), rumah penyimpanan benda sitaan negara (RUPBASAN), balai pemasyarakatan (bapas) dan lembaga pemasyarakatan (LAPAS). Pemasyarakatan hadir tidak hanya sebagai jaminan perlindungan bagi pribadi namun juga melingkupi kebendaan yang melekat padanya. Namun, berbagai perkembangan peran dimaksud dari sisi pengaturan diatur secara terpisah sehingga belum terintegrasi.

Pemasyarakatan sebagai upaya pemulihan kesatuan hidup, kehidupan, dan penghidupan sehingga diharapkan dapat mengintegrasikan kembali para pelanggar hukum kedalam masyarakat dan ikut serta dalam pembangunan negara secara aktif, serta diharapkan dapat menanamkan kembali nilai-nilai nasionalisme sehingga menimbulkan rasa turut bertanggung jawab para pelanggar hukum dalam usaha bersama membangun bangsa.

Menurut pendapat Bambang Waluyo, sistem pemidanaan berdasarkan KUHP di Indonesia masih berorientasi pada sifat represif, yang artinya masih terarah pada penindakan atau pembalasan terhadap pelaku tindak pidana. Sistem pemidanaan dalam KUHP masih menganut paradigma *retributive*, yaitu memberikan balasan yang setimpal kepada pelaku tindak pidana atas kejahatan yang telah dilakukan. Berdasar paradigma *retributive* ini, tujuan pemidanaan adalah memberikan efek jera kepada pelaku tindak pidana agar di kemudian hari tidak lagi melakukan tindak pidana serta mencegah masyarakat untuk melakukan tindak pidana.<sup>6</sup>

Penyelesaian pelanggaran hukum melalui sistem peradilan pidana cenderung sangat *prison-oriented*. Setiap pelanggaran pidana selalu berujung pada pemenjaraan. Konsepsi penjara sebagai *ultimum remedium* (upaya terakhir) bergeser menjadi *premium remedium* (upaya utama) dan tentunya dapat ditebak hasil akhirnya adalah penjara menghadapi masalah laten yang bernama *overcrowded* atau *overcapacity*.

*Overcrowded* (situasi krisis akibat kepadatan penghuni LAPAS) mulai tercatat sejak tahun 1859. Situasi *overcrowded* pertama kali terjadi pada Penjara Bangkalan yang didirikan dengan kapasitas 5 orang. Namun, terdapat penambahan gudang yang digunakan sebagai penjara yang seharusnya dihuni untuk 60 orang, tetapi dihuni oleh 360 orang. Selain situasi yang diberitakan oleh Pokrol di atas,

---

<sup>6</sup> Bambang Waluyo, *Penegakan Hukum Di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2017).

kondisi kepadatan penjara ini juga turut menyebabkan terjadinya pemberontakan dimana 76 orang tahanan menyerang para penjaga kemudian melarikan diri.<sup>7</sup>

Menurut Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah yang dikutip oleh Kristina Sitanggang bahwa sistem peradilan pidana atau *Criminal Justice System* mempunyai tugas, yaitu mencegah masyarakat menjadi korban kejahatan, menyelesaikan kejahatan yang terjadi sehingga masyarakat menjadi puas bahwa keadilan telah ditegakkan dan pelaku kejahatan telah dipidana dan berusaha agar masyarakat yang pernah melakukan kejahatan itu tidak mengulangi perbuatannya lagi.<sup>8</sup> Dalam sistem peradilan pidana, Lembaga Pemasyarakatan merupakan satu-satunya tempat bagi terpidana untuk menjalankan putusan hakim yang berupa hukuman pidana penjara. Penggunaan istilah penjara memiliki makna ganda yakni sebagai salah satu jenis sanksi pidana sebagaimana yang diatur dalam Pasal 10 KUHP dan sebagai tempat bagi terpidana untuk menjalani hukuman.<sup>9</sup>

Menurut pendapat Romli Atmasasmitha menyatakan bahwa dengan adanya *overcapacity* di dalam LAPAS, maka lembaga tersebut tidak dapat menjalankan fungsi penjeraan pada narapidana karena masih banyaknya kasus residivis di Indonesia.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Sanusi Has, *Pengantar Penologi: Ilmu Pengetahuan Tentang Pemasyarakatan Khusus Terpidana*, 1976.

<sup>8</sup> Kristina Sitanggang, "Jurnal Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara," *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara* (2014).

<sup>9</sup> I Wayan Putu Sacana Aryana, "Efektifitas Pidana Penjara Dalam Membina Narapidana" (2015): 29–44.

<sup>10</sup> Romli Atmasasmitha, "*Asas Tiada Pidana Tanpa Kesalahan, Tiada Kesalahan Tanpa Kemanfaatan (Geen Straf Zonder Schuld, Schuld Zonder Nut)*", *Dalam Makalah Penataan Dosen Dan Praktisi Hukum Pidana & Kriminologi Tingkat Nasional Tahun 2017* (Surabaya, 2017).

Terjadinya overkapasitas LAPAS dapat berdampak pada pengelolaan LAPAS, dimana dengan kondisi banyaknya narapidana di LAPAS dan kurangnya sipir/petugas LAPAS, dapat berpengaruh pada kondisi keamanan, ketertiban, dan keselamatan bagi narapidana dan/atau sipir/petugas LAPAS untuk mengontrol aktivitas narapidana.

Pada Senin 10, Maret 2025, LAPAS Kelas II B Kutacane, Kabupaten Aceh Tenggara, Provinsi Aceh mengalami peristiwa kaburnya beberapa narapidana. Kejadian tersebut terjadi ketika menjelang berbuka puasa, diketahui narapidana yang kabur sebanyak 50 orang. Mereka membobol lapisan pintu pengamanan, serta merusak atap gedung LAPAS. Menurut keterangan Kepala LAPAS Kelas II B Kutacane, Kabupaten Aceh Tenggara, Andi Hasyim pada saat kejadian tersebut berlangsung, petugas keamanan yang ada hanya berjumlah 6 (enam) orang.<sup>11</sup>

Berdasarkan Sistem Database Pemasyarakatan (SDP) Publik Direktorat Jenderal Pemasyarakatan (DITJENPAS), kapasitas LAPAS Kelas II B Kutacane seharusnya hanya mampu menampung 100 orang. Namun, LAPAS ini dihuni oleh 370 orang dengan mayoritas perkara narkoba. Data ini menunjukkan bahwa rasio petugas keamanan dan penghuni LAPAS 3:185, sehingga kelebihan kapasitas seperti ini sangat mungkin memicu berbagai permasalahan, termasuk risiko keamanan sehingga sangat sulit mengantisipasi narapidana yang kabur.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> AdminICJR, "50 Narapidana Kabur Dari Lapas Kutacane: ICJR Soroti Overcrowding Dan Desak Reformasi Kebijakan Pidana," <https://icjr.or.id/50-Narapidana-Kabur-Dari-Lapas-Kutacane-Icjr-Soroti-Overcrowding-Dan-Desak-Reformasi-Kebijakan-Pidana/> (Jakarta, February 11, 2025).

<sup>12</sup> Ibid.

Salah satu dampak terjadinya overkapasitas yaitu tidak optimalnya proses pembinaan dalam lembaga pemasyarakatan seperti halnya yang terjadi pada LAPAS Kelas I Semarang. Lembaga Pemasyarakatan Kelas I Kedungpane Semarang mengalami *overcapacity* (daya tampung tidak memadai dibandingkan dengan jumlah Warga Binaan Pemasyarakatan). LAPAS memiliki kapasitas daya tampung sebanyak 510 orang, sedangkan jumlah warga binaan di Lembaga Pemasyarakatan Kelas I Kedungpane Semarang sampai saat ini berjumlah 1337 orang. Akibat dari penghuni yang melebihi kapasitas di Lembaga Pemasyarakatan tersebut, maka ada Lembaga Pemasyarakatan anak yang kemudian separuh lokasinya digunakan untuk menampung narapidana dewasa. Bahkan, ada juga Lembaga Pemasyarakatan yang juga menampung narapidana dewasa laki-laki, dewasa perempuan, tahanan, dan narapidana anak.<sup>13</sup>

Melihat fenomena tersebut, Pemerintah terus melakukan langkah-langkah perbaikan LAPAS melalui berbagai program dan kebijakan, seperti pembangunan/renovasi LAPAS baru, peningkatan kapasitas LAPAS, pengalihan sebagian narapidana ke sistem alternatif seperti program asimilasi dan integrasi masyarakat, dan peningkatan jumlah sipir/petugas LAPAS. Namun demikian, upaya Pemerintah tersebut dirasa belum memberikan dampak yang signifikan terhadap pembenahan masalah LAPAS.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Antoni Muhamad Nur Cahyo and Achmad Sulchan, "Coaching Process Of Prisoners In Correctional Institution Class I Kedungpane Semarang Viewed From Act No 12 Of 1995 On Concerning The Correctional Institution," *Jurnal Daulat Hukum* 3, no. 1 (April 10, 2020): 1.

<sup>14</sup> Nurul Hani Pratiwi, "Kondisi Lembaga Pemasyarakatan Di Indonesia Pasca Ditetapkannya UU Nomor 22 Tahun 2022 Tentang Pemasyarakatan," *Sekretariat Kabinet RI*.

Secara umum, kondisi LAPAS di Indonesia dapat dilihat dari beberapa aspek, yaitu:

### 1. Jumlah LAPAS dan Penghuni LAPAS

Jumlah LAPAS dan Rumah Tahanan (RUTAN) di Indonesia terus mengalami peningkatan dari waktu ke waktu. Pada tahun 2023, terdapat sekitar 526 LAPAS dan RUTAN yang tersebar di seluruh Indonesia dengan jumlah kapasitas sebanyak 140.424 orang.<sup>15</sup> Jumlah ini meningkat dari tahun 2019 yang hanya sekitar 492 LAPAS dan RUTAN dengan jumlah kapasitas sebanyak 130.446 orang. Adapun jumlah penghuni LAPAS dan RUTAN saat ini adalah sebesar 265.897 orang, sehingga masih mengalami overkapasitas sebesar 89,35%.

Data terbaru disampaikan oleh Menteri Hukum dan HAM Yasonna H. Laoly mengatakan dalam Acara Simposium Nasional "Menuju Paradigma Baru Pemidanaan Indonesia Tahun 2023" tingkat hunian di Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara (LAPAS/RUTAN) mencapai 265.707 dengan kapasitas yang tersedia hanya 137.031 yang berarti mengalami *overcrowded* 94%.<sup>16</sup>

Permasalahan yang terjadi saat ini akibat orientasi penerapan hukum pidana yang berkiblat pada penjara menghasilkan situasi *overcrowded* hingga menempatkan Indonesia pada titik ekstrim dengan kelebihan penghuni sebesar 188%. Jika tolak ukur situasi kepadatan LAPAS/Rumah Tahanan Negara (RUTAN) di Indonesia digambarkan dengan menggunakan *occupancy rate* (jumlah tahanan per kapasitas resmi penjara) sebagaimana yang digunakan berbagai negara lain

<sup>15</sup> Komisi III DPR RI, "Paparan Menteri Hukum Dan HAM Dalam Rapat Kerja Dengan Komisi III DPR RI Tanggal 29 Maret 2023" (Jakarta, March 29, 2023).

<sup>16</sup> Menteri Hukum dan HAM RI, "Simposium Nasional ' Menuju Paradigma Baru Pemidanaan Indonesia' Dalam Rangka Hari Bhakti Pemasyarakatan Ke 59 Tahun 2023."

dalam melaporkan situasi dan kondisi LAPAS, maka situasi LAPAS/RUTAN di Indonesia termasuk dalam kategori *extreme overcrowded* (*occupancy rate* diatas 150%).<sup>17</sup>

Berikut ini adalah Data Kapasitas dan Penghuni LAPAS dan RUTAN di Indonesia (data s.d 17 April 2025)<sup>18</sup>:

Tabel I.1 Peningkatan Jumlah Tahanan dan Narapidana Pada RUTAN dan LAPAS Nasional 2015-2025

No	Tahun	Jumlah Penghuni	Kapasitas	Tingkat Hunian (%)
1.	2015	176.754	119.797	148%
2.	2016	204.551	119.797	171%
3.	2017	232.081	123.481	188%
4.	2018	255.380	131.931	194%
5.	2019	265.648	131.931	201%
6.	2020	252.037	136.289	185%
7.	2021	270.054	136.289	198%
8.	2022	270.780	136.704	198%
9.	2023	267.149	137.246	195%
10.	2024	272.604	145.661	187%
11.	2025	273.901	145.685	188%

<sup>17</sup> Rully. Novian, *Strategi Menangani Overcrowding Di Indonesia : Penyebab, Dampak, Dan Penyelesaiannya* (Institut for Criminal Justice Reform, 2018).

<sup>18</sup> Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, "Sistem Database Pemasyarakatan (SDP)," [https://Sdppublik.Ditjenpas.Go.Id/Analisa/Jumlah-Penghuni#chart\\_statistic\\_unit-Panel](https://Sdppublik.Ditjenpas.Go.Id/Analisa/Jumlah-Penghuni#chart_statistic_unit-Panel).

Dapat dilihat dari tabel di atas, pertumbuhan jumlah tahanan dan narapidana setiap tahunnya mengalami peningkatan, jika dicermati penambahan kapasitas hunian RUTAN dan LAPAS pada tahun 2023 dibandingkan dengan 2024 tidak menjawab permasalahan kelebihan kapasitas yang terjadi, terlihat dalam tabel adanya persentase kelebihan penghuni yang meningkat dikarenakan jumlah total tahanan dan narapidana juga mengalami peningkatan yang cukup signifikan.

Ditambah Indonesia yang sedang berjuang melawan wabah Pandemi COVID-19 yang memapar secara global. Dari data yang dihimpun penulis dari (covid19.go.id, 2021) Satgas Penanganan Covid 19 Pada Tanggal 18 Agustus 2021 bahwa secara Global COVID-19 ini menyebar pada 223 Negara dengan jumlah Terkonfirmasi 208.470.375, Meninggal 4.377.979, Sedangkan pada Negara Indonesia yaitu Positif 3.908.247, Sembuh 3.443.903, Meninggal 121.141.<sup>19</sup>

Salah satunya hal ini juga terjadi pada LAPAS Kelas II A Gorontalo, sehingga rentan terhadap penyebaran COVID-19. Data terakhir tertanggal 17 Oktober 2020, penghuni LAPAS Kelas II A tercatat sebanyak 571 sedangkan kapasitas LAPAS hanya 330 warga binaan, kondisi ini tentu menjadi masalah baru di tengah pandemi yang mengharuskan mengikuti protokol kesehatan seperti social distancing yang tidak mungkin dilakukan.<sup>20</sup>

Dari data diatas menunjukkan begitu masifnya penyebaran COVID-19 yang berada di Negara Indonesia maupun negara lain secara global. Kondisi saat ini,

---

<sup>19</sup> Satgas Penanganan Covid 19, "Sebaran Covid-19," *Covid19.Go.Id*.

<sup>20</sup> Saharuddin Saharuddin et al., "The Assimilation and Integration Rights for Prisoners as Over Capacity Prevention Effort in the Covid-19 Pandemic," *Jurnal Daulat Hukum* 5, no. 3 (October 16, 2022): 227.

dimana RUTAN/LAPAS di Indonesia sebagian besar mengalami kondisi kelebihan beban atau *overcrowded*, menjadikan upaya *physical distancing* tidak mungkin dilakukan. Sel yang harus ditempati bersama-sama, tidak memungkinkan adanya kondisi pemisahan sebagaimana disarankan oleh WHO Eropa. Tidak hanya itu, *overcrowded* RUTAN/LAPAS juga memengaruhi secara tidak langsung pemenuhan kebutuhan dasar dan juga pelayanan kesehatan. Riset ICJR pada tahun 2019 menunjukkan bahwa RUTAN/LAPAS juga menghadapi kesulitan karena terbatasnya biaya untuk menyediakan sabun secara berkala bagi penghuni RUTAN/LAPAS, dikarenakan terlalu banyaknya jumlah penghuni dibandingkan dengan kemampuan dana yang diberikan setiap tahunnya. Padahal, sabun dan air bersih merupakan kebutuhan utama yang harus dipenuhi dalam pandemi ini, mengingat salah satu upaya pencegahan paling ampuh adalah dengan melakukan cuci tangan sesering mungkin dengan sabun antibiotik.

Dengan terdampaknya Negara Indonesia oleh Pandemi COVID-19, Pemerintah Indonesia segera membuat suatu terobosan untuk segera melakukan upaya pencegahan terkait paparan COVID-19. Salah satunya yang dilakukan oleh Kemenkumham dengan mengeluarkan PERMENKUMHAM No. 10 Tahun 2020 tentang Syarat Pemberian Asimilasi dan Hak Integrasi dalam Rangka Pencegahan dan Penanggulangan Penyebaran COVID-19, Surat Edaran DITJENPAS No. PAS-497.PK.01.04.04 tentang hal yang sama dan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.HH-19.PK.01.04.04 Tahun 2020 Tentang Pengeluaran dan Pembebasan Narapidana dan Anak melalui Asimilasi dan Integrasi dalam Rangka Pencegahan dan Penanggulangan Penyebaran COVID-19.

Berdasarkan data yang disampaikan Thurman selaku Perwakilan dari Dirjen Pemasyarakatan pada saat mengisi webinar, pada pemberlakuan PERMENKUMHAM No. 10 Tahun 2020 sudah mengeluarkan sebanyak 69.006 Asimilasi di rumah dan 57.344 Pembebasan Bersyarat, Cuti menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat. Menurut penulis jumlah tersebut merupakan angka yang cukup banyak, sebagai upaya untuk mengurangi kondisi *overcrowded* pada Lembaga Pemasyarakatan.<sup>21</sup>

PERMENKUMHAM No. 10 Tahun 2020 dan Kepmenkumham No. 19 Tahun 2020 sebagai sarana untuk mengurangi jumlah penghuni LAPAS di masa pandemi sekaligus menekan over kapasitas di LAPAS/RUTAN hanya mengatur tentang pemberian persyaratan asimilasi dan hak integrasi bagi narapidana yang melakukan tindak pidana selain tindak pidana kejahatan, terorisme, Narkotika dan Prekursor Narkotika, Psikotropika, korupsi, kejahatan terhadap keamanan negara, kejahatan hak asasi manusia yang berat, kejahatan transnasional yang terorganisir dan orang asing. Sehingga dengan mengoptimalkan pemberian hak asimilasi dan integrasi bagi narapidana dapat menyelamatkan narapidana dari ancaman penyebaran virus corona sekaligus sebagai upaya pencegahan over kapasitas di LAPAS Kelas IIA Gorontalo.<sup>22</sup>

PERMENKUMHAM No. 10 Tahun 2020 dan Kepmenkumham No. 19 Tahun 2020 sebagai sarana untuk mengurangi jumlah penghuni LAPAS/RUTAN di

---

<sup>21</sup> Agung Susanto (Mahasiswa MIH Universitas Gadjah Mada), "FENOMENA OVERCROWDED PADA LEMBAGA PEMASYARAKATAN DAN DAMPAKNYA DI INDONESIA," *Artikel Hukum* (August 19, 2021).

<sup>22</sup> Saharuddin et al., "The Assimilation and Integration Rights for Prisoners as Over Capacity Prevention Effort in the Covid-19 Pandemic."

masa pandemi sekaligus menekan *overcapacity* di LAPAS/RUTAN hanya mengatur mengenai pemberian persyaratan asimilasi dan hak integrasi bagi Narapidana yang melakukan tindak pidana selain tindak pidana kejahatan, terorisme, Narkotika dan Prekursor Narkotika, Psikotropika, korupsi, kejahatan terhadap keamanan negara, kejahatan hak asasi manusia yang berat, kejahatan transnasional yang terorganisir, dan orang asing. Namun dalam proses pelaksanaan untuk mendapatkan hak asimilasi dan integrasi masih terdapat kendala dari sisi administrasi sehingga upaya yang dilakukan untuk menekan *overcapacity* belum optimal. Sementara itu, langkah-langkah yang dilakukan untuk memaksimalkan program hak asimilasi dan integrasi agar tidak menjadi masalah baru di masyarakat setidaknya memperhatikan 4 tahapan penting, yaitu Orientasi Admisi, Orientasi Asimilasi, Orientasi Integrasi, dan Asimilasi.<sup>23</sup>

Pembentukan satker baru pemyarakatan adalah sesuatu yang perlu dilakukan dengan mempertimbangkan kondisi LAPAS/RUTAN yang sudah *overcrowded* di seluruh wilayah Indonesia (lebih dari 200% per maret 2020) dengan mempertimbangkan pada tiga hal yaitu kondisi hunian yang *overcrowded*, sistem peradilan pidana terpadu, dan jenis kebutuhan berdasarkan kriminalitas. Berdasarkan data Proyeksi Prioritas per November 2020, setidaknya diperlukan pembentukan satker baru sebanyak 67 buah dengan memperhatikan skala prioritas *overcrowded* rate di masing-masing kanwil.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Ahmad Jazuli, "Pembentukan Satuan Kerja Baru Pemyarakatan Sebagai Solusi Alternatif Mengatasi Overcrowded," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 15, no. 1 (March 26, 2021): 1.

Meskipun sudah ada upaya untuk membangun tempat-tempat baru LAPAS dan RUTAN yang dilakukan pemerintah melalui Ditjen Pemasyarakatan dengan tujuan menambah jumlah hunian, namun hal tersebut akan menjadi percuma jika lonjakan pertumbuhan jumlah orang yang akan masuk RUTAN dan LAPAS juga akan meningkat.

## **2. Kondisi Fisik**

Kondisi fisik LAPAS di Indonesia masih menjadi masalah yang cukup serius. Beberapa LAPAS masih memiliki kondisi fisik bangunan yang kurang layak, seperti kelebihan kapasitas, ruangan sel yang lembab, sanitasi yang buruk, dan fasilitas yang tidak memadai. Namun demikian, meskipun kurang layak, Pemerintah terus berupaya memperbaiki kondisi fisik LAPAS. Beberapa LAPAS baru telah dibangun dengan standar yang lebih baik, seperti LAPAS Kelas IIA Lhokseumawe dan LAPAS Kelas IIB Pasuruan. Selain itu, sejumlah LAPAS juga telah direnovasi dan diperbaiki, seperti LAPAS Kelas IIA Sarolangun dan LAPAS Narkotika Kelas IIA Pematang Siantar.

## **3. Kualitas Pelayanan**

Kualitas pelayanan LAPAS di Indonesia juga masih menjadi permasalahan yang harus diatasi. Masalah kelebihan kapasitas dan kurangnya jumlah sipir/petugas seringkali menyebabkan pelayanan yang kurang memadai, termasuk dalam hal pemberian makanan dan pemberian akses kesehatan, serta memengaruhi kualitas pembinaan dan rehabilitasi yang diberikan kepada narapidana. Namun,

Pemerintah terus berupaya meningkatkan kualitas pelayanan di LAPAS, antara lain melalui peningkatan jumlah sipir/petugas dan perbaikan sistem manajemen.

#### 4. Program Pembinaan Narapidana

Program pembinaan narapidana di LAPAS semakin ditingkatkan dari waktu ke waktu. Saat ini, banyak LAPAS yang mengembangkan program-program pembinaan yang bertujuan untuk memperbaiki moral dan mental narapidana, serta membekalinya dengan keterampilan yang dapat membantu memulai kehidupan baru setelah bebas. Pola Pembinaan yang diberikan kepada Warga Binaan Pemasyarakatan yaitu pembinaan kepribadian dan pembinaan kemandirian. Pembinaan kepribadian pengembangannya meliputi pengembangan kesadaran beragama dan ketakwaan kepada Tuhan YME, pengembangan kesadaran hukum, pengembangan kemampuan intelektual, pembinaan jasmani dan rohani dan pembinaan kemandirian yang berupa bimbingan dan pelatihan kerja.<sup>25</sup>

Kondisi pengawasan pemasyarakatan terhadap Pembinaan Warga Binaan Pemasyarakatan di Lembaga Pemasyarakatan Klas I Kedungpane Semarang dapat dikatakan belum berjalan secara optimal. Hal dibuktikan dengan terbatasnya sarana dan prasarana penunjang program pembinaan, keadaan Lembaga Pemasyarakatan yang mengalami over kapasitas, tidak semua warga binaan bersedia mengikuti program pembinaan, banyaknya warga binaan yang menggunakan narkoba dan masih banyaknya ditemukannya warga binaan yang menggunakan HP (Telepon

---

<sup>25</sup> Cahyo and Sulchan, "Coaching Process Of Prisoners In Correctional Institution Class I Kedungpane Semarang Viewed From Act No 12 Of 1995 On Concerning The Correctional Institution."

Genggam) di dalam LAPAS, sehingga sistem pemasyarakatan belum berjalan dengan baik di Lembaga Pemasyarakatan Klas I Kedungpane Semarang.<sup>26</sup>

Untuk lebih menguatkan program pembinaan keterampilan, pada tanggal 4 Februari 2017, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, Yasonna H, Laoly meresmikan industri pada lembaga pemasyarakatan. Dengan diresmikian, industri di LAPAS ini diharapkan dapat menjadi tempat yang produktif untuk mendorong dihasilkannya produk-produk berkualitas. Saat ini, di Jawa Barat, terdapat sepuluh industri di LAPAS dengan berbagai varian industri. Beberapa varian tersebut antara lain mulai dari manufacturing, percetakan, olahan makanan dan penggemukan sapi. Menkumham mengatakan bahwa Paradigma pembinaan memang sudah diharuskan bergeser dan tidak sekedar memberi keterampilan sebagai bekal Warga Binaan Pemasyarakatan (WBP) untuk kembali ke masyarakat, tetapi mengarah pada pembinaan yang produktif dalam wujud pembangunan industri di LAPAS.<sup>27</sup>

Dalam kebijakan program pembinaan kemandirian ini, lembaga pemasyarakatan dituntut untuk dapat lebih produktif. Salah satu indikatornya adalah dengan tercapainya target PNBP dari hasil produksi warga binaan yang meningkat. Pada tahun 2020, target tersebut meningkat, misalnya pada LAPAS Karawang dimana target PNBP meningkat 500% dari tahun sebelumnya. Peningkatan ini sebagai konsekuensi dari meningkatnya anggaran dalam program kemandirian. Pembinaan Pelaksanaan program kemandirian berbasis industri pada

---

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> Biro Humas, "Lapas Industri Ubah Paradigma Lembaga Konsumtif Menjadi Produktif," <http://www.kemenkumham.go.id/berita/1148-lapas-industri-ubah-paradigma-lembaga-konsumtif-menjadi-produktif>, 2017.

LAPAS saat ini tidak hanya berfokus pada pemberian program program pembinaan saja, tetapi juga menyesuaikan dengan sumber daya serta keutuhan pasar pada masing-masing lokasi LAPAS.<sup>28</sup>

Narapidana peserta pembinaan diharapkan tidak hanya produktif saat di LAPAS, tetapi dapat melanjutkan keahliannya setelah keluar dari LAPAS. Implementasi program pembinaan narapidana pada LAPAS Industri berjalan dengan baik. Kenyataan ini terlihat pada pelaksanaan pembinaan di LAPAS Kelas IIA Cikarang dan LAPAS Kelas IIA Karawang. Keduanya bahkan memiliki keunikan dalam implementasi pembinaan kemandirian narapidana. LAPAS Kelas IIA Cikarang bekerja sama dengan pelaku usaha atau asosiasi terkait untuk mempermudah pemasaran produk hasil dari pembinaan kemandirian. Sedangkan, LAPAS Kelas IIA Karawang bekerja sama dengan lembaga resmi pemerintah seperti Balai Latihan Kerja, Dinas Pertanian dan lainnya untuk menerbitkan sertifikat keterampilan bagi narapidana ketika telah bebas. Namun demikian, dalam pelaksanaannya ada beberapa kendala seperti sumber daya tempat yang terbatas, keaktifan peserta dalam mengikuti pembinaan terutama WBP dengan kasus narkoba. Jika dilihat dari efektivitas program, kedua LAPAS ini telah berhasil memenuhi target PNB dan pembinaan narapidana bersertifikat. Tetapi jika dilihat dari kaca mata efektivitas kebijakan perlu penelitian lebih lanjut untuk mengetahui apakah program pembinaan kemandirian tersebut berdampak kepada narapidana

---

<sup>28</sup> Ardyan Gilang Ramadhan, Maria Lusyana Br Ginting, and Chintia Octenta, "Efektivitas Program Pembinaan Kemandirian Pada Lembaga Pemasarakatan Berbasis Industri," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 15, no. 2 (July 26, 2021): 181.

sesuai dengan tujuan pemasyarakatan yang telah diamanatkan dalam undang-undang.<sup>29</sup>

## 5. Kekerasan dan Pelanggaran Hak Asasi Manusia

Beberapa kasus kekerasan di LAPAS juga masih sering terjadi, termasuk penganiayaan fisik antarnarapidana maupun dengan sipir/petugas LAPAS. Hal ini tentunya dapat memengaruhi kondisi kesehatan dan keselamatan narapidana, serta dapat merusak reputasi dan kredibilitas pengelolaan LAPAS.

Suasana psikologis penghuni yang tidak sehat, pelanggaran hak asasi manusia, kegagalan untuk menjamin penghuni dalam kondisi aman dan manusiawi, sehingga sangat mudah terjadi konflik berupa kerusuhan, perkelahian, pemberontakan dan lain-lain.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan belum mengatur secara komprehensif perkembangan kebutuhan hukum tersebut. Dalam kaitannya dengan UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan juga dirasa belum optimal mendukung terwujudnya jaminan perlindungan hak sebagaimana diatur dalam Pasal 28D UUD NRI Tahun 1945. Pengaturan berbagai subsistem pemasyarakatan yang terpisah dan belum terintegrasi dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995, pada akhirnya berpotensi menimbulkan tumpang tindih dan disharmonisasi antar norma. Berbagai kelemahan ini tentunya akan mempengaruhi jaminan kepastian hukum bagi seluruh pihak yang terkait dengan pemasyarakatan.

---

<sup>29</sup> Ibid.

Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 berbunyi, "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum".<sup>30</sup>

Konvensi internasional dan regional tentang Hak Asasi Manusia (HAM) menyatakan bahwa melarang hukuman dan perlakuan yang tidak manusiawi atau hukuman yang menghinakan, serta mengharuskan bahwa semua orang yang dirampas kemerdekaannya diperlakukan dengan menghormati martabat pribadi manusia yang melekat. Ironis tapi realistis, sistem peradilan pidana dalam konteks ini gagal menjadi adil atau setidaknya menghadirkan keadilan

Kondisi-kondisi di atas menunjukkan bahwa masih terdapat banyak tantangan yang harus dihadapi oleh LAPAS di Indonesia. Oleh karena itu, dibutuhkan upaya-upaya yang lebih serius dan komprehensif untuk meningkatkan kualitas pelayanan dan pengelolaan LAPAS, serta menjamin hak-hak narapidana demi terciptanya keamanan dan ketertiban masyarakat.

Melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022 Tentang Pemasyarakatan dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) maka perubahan paradigma adalah sebuah keniscayaan. Paradigma pemidanaan kedepan telah mengakomodir keadilan restoratif yang hadir menjadi sebuah alternatif penanganan terhadap suatu pelanggaran hukum. Pemidanaan kedepan haruslah:

---

<sup>30</sup> UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945, n.d.

- Menitikberatkan pada upaya untuk memberikan penyelesaian secara berkeadilan dan mencoba memulihkan keadaan seperti semula.

- Dimaknai sebagai upaya memberikan perhatian yang besar pada korban, pelibatan masyarakat dalam upaya penyelesaian perkara, dan mengembangkan tanggung jawab pelaku.

- Memiliki kaitan erat dengan *deinstitutionalisasi* yang dapat berbentuk pelaksanaan diversi sampai dengan pidana alternatif non pemenjaraan atau bentuk-bentuk penghukuman yang berbasis masyarakat lainnya<sup>31</sup>

*Restorative justice* merupakan alternatif penyelesaian perkara di mana di dalamnya melibatkan korban, pelaku, jaringan sosial, aparat peradilan pidana, dan masyarakat. *Restorative justice programs* didasarkan pada prinsip dasar bahwa perilaku jahat tidak hanya merupakan perilaku yang melanggar hukum namun juga melukai merugikan masyarakat (*United Nations Office on Drugs And Crime* 2006, h.6). Jadi, *restorative justice* adalah proses pemecahan masalah yang fokus pada menebus kerugian yang ditimbulkan pada korban, meminta pertanggung jawaban pelaku akan tindakannya, dan melibatkan masyarakat dalam resolusi konflik tersebut. Partisipasi dari pihak-pihak tersebut merupakan bagian penting dari proses pembangunan hubungan, rekonsiliasi, dan pengembangan kesepakatan antara keinginan-keinginan pelaku dan korban ini.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Menteri Hukum dan HAM RI, "Simposium Nasional ' Menuju Paradigma Baru Pemidanaan Indonesia' Dalam Rangka Hari Bhakti Pemasarakatan Ke 59 Tahun 2023."

<sup>32</sup> United Nations Office on Drugs and Crime, *Handbook of Restorative Justice Programmes*, 2006.

Pemerintah dan DPR telah mengesahkan UU Nomor 22 Tahun 2022 tentang Pemasyarakatan, yang mencabut UU Nomor 12 Tahun 1995 yang sudah berusia 27 tahun. Dengan disahkannya UU Pemasyarakatan yang baru tersebut, paradigma peradilan pidana di Indonesia mulai bergeser dari keadilan retributif menjadi keadilan restoratif (*restorative justice*). Keadilan restoratif tersebut diwujudkan melalui pelaksanaan fungsi pemasyarakatan, yang meliputi pelayanan, pembinaan, pembimbingan kemasyarakatan, perawatan, pengamanan, dan pengamatan terhadap tahanan, anak, dan warga binaan yang menjunjung tinggi penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak asasi manusia.

Beberapa kasus yang terjadi dan umumnya diketahui masyarakat, misalnya kasus pencurian sandal jepit yang menimpa AAL, kasus pencurian piring yang menimpa Rasminah, kasus pencurian kakao yang menimpa Aminah, serta beberapa kasus lainnya yang sejenis membuat hukum, lembaga penegak hukum maupun aparat penegak hukumnya kehilangan wibawa dan kepercayaan dari masyarakat yang membuat semakin sulitnya untuk mencapai ketertiban, keamanan dan kebahagiaan dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.<sup>33</sup>

Pada Juni 2021, harian Kompas melansir bahwa Kapolri Jendral Listyo Sigid Prabowo dalam seratus harinya bekerja sebagai Kapolri melalui surat edaran nomor SE/2/II/2021 tanggal 19 Februari 2021, Sigid meminta penyidik Polri mengutamakan pendekatan *restorative justice* (keadilan restoratif) dalam penanganan perkara yang menggunakan Undang-Undang Informasi dan Transaksi

---

<sup>33</sup> Dian Pranata Depari (Kejaksaan Agung RI), "PROYEKSI LEGISLASI RESTORATIVE JUSTICE DI MASA MENDATANG," *ARTIKEL HUKUM* (November 26, 2021).

Elektronik (UU ITE), kecuali untuk kasus-kasus yang berpotensi memecah belah, SARA, radikalisme, dan separatisme. Penerapan *restorative justice* telah menyelesaikan 1.864 perkara dengan menggunakan konsep *restorative justice*, namun penulis tidak melihat ada keterangan atau penjelasan tentang pengelompokan dan kategorisasi jenis perkara apa yang diselesaikan dengan keadilan restoratif.<sup>34</sup> Konferensi pers tersebut juga menjelaskan bahwa saat ini pihaknya sedang menggodok Peraturan Kepolisian (Perpol) untuk mengatur mengenai penerapan *restorative justice* di Korps Bhayangkara. Pendekatan restoratif itu dilakukan terhadap beberapa kasus dan telah dilakukan di seluruh Indonesia. Misalnya, di Bareskrim ada kasus di Direktorat Tindak Pidana Umum, Direktorat Tindak Pidana Ekonomi Khusus, ataupun Direktorat Tindak Pidana Siber yang telah diselesaikan menggunakan pendekatan restoratif. Selain itu, terdapat juga beberapa contoh kasus lain di seluruh Indonesia yang menggunakan pendekatan yang sama. Dalam hal ini, *restorative justice* membuat aparat dapat mengambil diskresi sehingga pihak pelapor ataupun yang dilaporkan berdamai.<sup>35</sup>

Banyak hukum adat di Indonesia yang bisa menjadi *Restorative Justice* sebagai salah satu usaha untuk mencari penyelesaian konflik secara damai di luar pengadilan walau pada kenyataannya masih sangat sulit diterapkan karena

---

<sup>34</sup> Krisiandi Tsarina Maharani, “100 Hari Kapolri Listyo Sigit: Restorative Justice, SIM Online, Hingga Virtual Police,” *Kompas.Com* (Jakarta, May 25, 2021).

<sup>35</sup> Tribatanews.sulut.polri.go.id, “100 Hari Kerja Kapolri, Sebanyak 1.864 Kasus Diselesaikan Dengan Restorative Justice,” *Tribatanews.Sulut.Polri.Go.Id*.

keberadaannya tidak diakui negara atau tidak dikodifikasikan dalam hukum nasional.<sup>36</sup>

Sebelum UU Pemasyarakatan disahkan, kondisi LAPAS di Indonesia masih jauh dari ideal. Sebagian besar LAPAS mengalami overkapasitas, sarana prasarana dan fasilitas kesehatan di LAPAS masih terbatas dan tidak memadai, sementara jumlah narapidana yang berada di dalamnya melebihi kapasitas yang tersedia, serta pelaksanaan rehabilitasi dan pemberdayaan narapidana belum maksimal. Dengan ditetapkannya UU Pemasyarakatan, diharapkan kondisi LAPAS di Indonesia akan mengalami perbaikan yang signifikan, terutama dalam hal penurunan tingkat overkapasitas LAPAS, penerapan rehabilitasi dan pemberdayaan narapidana, serta perlindungan hak asasi manusia melalui efektivitas *restorative justice*.

Berdasarkan hal-hal yang sudah diuraikan pada latar belakang masalah diatas mendorong peneliti untuk mengkaji permasalahan dalam penelitian dengan judul **"EFEKTIFITAS RESTORATIVE JUSTICE DALAM PENANGGULANGAN OVERCROWDING PADA LEMBAGA PEMASYARAKATAN SESUAI UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 2022 TENTANG PEMASYARAKATAN"**.

---

<sup>36</sup> Eva Achjani Zulfa, "Keadilan Restoratif Dan Revitalisasi Lembaga Adat Di Indonesia," *Kriminologi Indonesia* 6, no. II (2010): 187–189.

## B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka permasalahan yang akan diteliti adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana situasi, penyebab dan dampak dari *overcrowding* yang terjadi di LAPAS/RUTAN di Indonesia?
2. Bagaimana efektifitas pelaksanaan *restorative justice* dalam penanggulangan *overcrowding* LAPAS/RUTAN di Indonesia sesuai undang-undang nomor 22 tahun 2022 tentang pemasyarakatan?
3. Bagaimana solusi alternatif dan strategi pelaksanaan *restorative justice* dalam penanggulangan *overcrowding* LAPAS/RUTAN di Indonesia di masa yang akan datang?



### C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian dalam latar belakang dan permasalahan yang telah di rumuskan, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Mengetahui dan menganalisis situasi, penyebab dan dampak dari *overcrowding* yang terjadi di LAPAS/RUTAN di Indonesia.
2. Mengetahui dan menganalisis efektifitas pelaksanaan *restorative justice* dalam penanggulangan *overcrowding* LAPAS/RUTAN di Indonesia sesuai undang-undang nomor 22 tahun 2022 tentang pemasyarakatan.
3. Mengetahui dan menganalisis solusi alternatif dan strategi pelaksanaan *restorative justice* dalam penanggulangan *overcrowding* LAPAS/RUTAN di Indonesia di masa yang akan datang.

### D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan uraian dalam latar belakang dan permasalahan yang telah di rumuskan, manfaat penelitian ini adalah:

#### 1. Secara Teoritis.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pengetahuan dan pendekatan-pendekatan penelitian tentang efektifitas Restorative Justice untuk sebagai bahan acuan yang terarah dan terukur dalam menentukan strategi penanggulangan *overcrowding* LAPAS/RUTAN di Indonesia di masa yang akan datang.

## 2. Secara Praktis

Penelitian ini diharapkan bermanfaat membantu secara langsung bagi instansi terkait maupun pihak pihak lain yang berkepentingan dalam pemecahan permasalahan *overcrowding* yang terjadi, sehingga tujuan pemasyarakatan dapat diwujudkan.

### E. Kerangka Konseptual

Konsep adalah unsur-unsur abstrak yang mewakili kelas-kelas fenomena dalam satu bidang studi dengan demikian merupakan penjabaran abstrak dari teori. Secara singkat dapat dikemukakan bahwa kerangka konseptual menjelaskan konsep-konsep yang terkait dengan judul tesis yang diangkat yakni berupa definisi-definisi dari kata-kata judul tesis maupun rangkaian kata-kata untuk dijelaskan maksudnya sehingga makna dan maksud judul itu dapat dipahami dan diketahui secara jelas.<sup>37</sup> Konsepsi merupakan salah satu bagian terpenting dari teori konsepsi yang diterjemahkan sebagai usaha membawa suatu dari abstrak menjadi suatu yang konkrit yang disebut dengan Operational Definition. Pentingnya definisi operasional tersebut adalah untuk menghindari perbedaan pengertian atau penafsiran yang bersifat multi tafsir, dari suatu istilah yang dipakai dan dapat ditemukan suatu kebenaran. Untuk memberikan gambaran yang lebih skematis atas uraian kerangka konseptual dapat dilihat di bawah ini:

---

<sup>37</sup> Program Studi Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Sultan Agung Semarang, Buku Pedoman Penulisan Usulan/Proposal Tesis Dan Tesis Program Studi Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Sultan Agung Semarang (Semarang, 2021).

## 1. Efektifitas

Efektivitas berasal dari kata efektif yakni tercapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dalam konsep yang di kemukakan oleh beberapa ahli, konsep efektivitas belum ada kecocokan atau kesamaan pandangan dari beberapa ahli karena pendekatan yang dilakukan oleh beberapa disiplin ilmu berbeda-beda dalam mengukurnya. Gibson mengemukakan bahwa dalam pengertian teoritis atau praktis, belum ada kesepakatan yang universal terkait dengan efektivitas. Dalam penggunaannya menggunakan dua pendekatan umum untuk menjelaskan pengertian dari efektivitas adalah menurut tujuan dan menurut teori sistem. Berdasarkan menurut tujuannya, efektivitas yaitu kemampuan mencapai tujuan tertentu. Kemudian dari pengertian efektivitas menurut teori sistem adalah hubungan yang luas.<sup>38</sup>

Menurut kamus besar Bahasa Indonesia, efektivitas berasal dari kata efektif yang berarti ada efeknya, manjur, mujarab, membawa hasil. kemudian pengertian efektivitas itu sendiri adalah keadaan pengaruh, keberhasilan dan hal mulai berlaku. Pada dasarnya yang di maksud dengan efektivitas adalah tercapainya hasil atau penekanan hasil yang di capai. Efektivitas merupakan tingkat keberhasilan dalam pencapaian sebuah tujuan atau sasaran. Efektivitas juga merupakan suatu konsep yang lebih luas dengan meliputi berbagai faktor internal atau pun eksternal dalam diri seseorang. Oleh karena itu, efektivitas tidak hanya di pandang dari sisi produktivitas, melainkan dari persepsi atau sikap individu tersebut.

---

<sup>38</sup> Gibson, *Manajemen Sumber Daya Manusia* (Jakarta: Penerbit Andi, 2003).

Efektivitas berasal dari kata *effectiveness* yang berarti taraf sampai yaitu sejauhmana suatu kelompok atau organisasi mencapai tujuannya.<sup>39</sup> Secara sederhana pada hakekatnya pengertian efektivitas adalah keadaan di mana sesuatu yang menjadi tujuan individu atau kelompok telah tercapai dengan merumuskan sebagaimana yang telah dikehendaki. Sedangkan menurut Peter Drucker, efektivitas adalah melakukan pekerjaan dengan benar (*doing the right things*).<sup>40</sup>

## 2. Restorative Justice

Restorative Justice atau keadilan restoratif merupakan suatu bentuk model pendekatan baru dalam penyelesaian perkara pidana. model pendekatan *restorative justice* ini sebenarnya telah digunakan di beberapa negara dengan fokus pendekatannya kepada pelaku, korban dan masyarakat dalam proses penyelesaian kasus hukum yang terjadi diantara mereka. Walaupun model pendekatan ini masih banyak diperdebatkan dalam tataran teori oleh para ahli, namun dalam kenyataannya tetap tumbuh dan eksis serta mempengaruhi kebijakan dan praktek hukum di banyak negara. Menurut Wright, bahwa tujuan utama dari Keadilan Restoratif adalah pemulihan, sedangkan tujuan kedua adalah ganti rugi.<sup>41</sup> Hal ini berarti bahwa proses penanggulangan tindak pidana melalui pendekatan restoratif adalah suatu proses penyelesaian tindak pidana, yang bertujuan untuk memulihkan keadaan yang di dalamnya termasuk ganti rugi terhadap korban melalui cara-cara tertentu yang disepakati oleh para pihak yang terlibat di dalamnya. Menurut

<sup>39</sup> Sujamto, *Beberapa Pengertian Di Bidang Pengawasan* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1993).

<sup>40</sup> T. Hani Handoko, *Manajemen Personalia* (Yogyakarta: BPFE, 1999).

<sup>41</sup> Restorative Justice Exchange, "What Is Restorative Justice?," <https://Restorativejustice.Org/Resources/What-Is-Restorative-Justice/>.

UNODC, bahwa yang dimaksud dengan *restorative justice* adalah pendekatan untuk memecahkan masalah, dalam berbagai bentuknya, melibatkan korban, pelaku, jaringan social mereka, badan-badan peradilan dan masyarakat.<sup>42</sup>

Dalam hal ini dapat disimpulkan Keadilan Restoratif (*Restorative Justice*) mengandung arti yaitu keadilan yang direstorasi atau dipulihkan. Masing-masing pihak yang terlibat dalam suatu tindak pidana diberikan kesempatan untuk bermusyawarah, Restorative Justice menekankan pada kesejahteraan dan keadilan. Korban tindak pidana berhak menuntut ganti rugi kepada pelaku tindak pidana yaitu kerugian yang telah dideritanya, sedangkan pelaku tindak pidana wajib mengganti kerugian yang disebabkan olehnya kepada korban.

Restorative justice atau Keadilan Restoratif adalah penyelesaian perkara tindak pidana dengan melibatkan pelaku, korban, keluarga pelaku/korban, dan pihak lain yang terkait untuk bersama-sama mencari penyelesaian yang adil dengan menekankan pemulihan kembali pada keadaan semula dan bukan pembalasan.<sup>43</sup>

Miriam Liebman mendefinisikan Keadilan Restoratif sebagai berikut:

*"Restorative justice has become the term generally used for an approach to criminal justice (and other justice systems such as a school disciplinary system) that emphasizes restoring the victim and community rather than punishing the offender"*

(Keadilan restoratif telah menjadi suatu istilah yang sudah umum digunakan dalam pendekatan pemidanaan (sebagai sistem pemidanaan seperti sistem sekolah

---

<sup>42</sup> UNODC, *Handbook on Restorative Justice Programmes*, 2nd ed. (Vienna, UN New York: Criminal Justice Handbook Series, 2006).

<sup>43</sup> Eriyantouw Wahid, "Keadilan Restoratif Dan Peradilan Konvensional Dalam Hukum Pidana" (Universitas Trisaksi, 2009).

kedisiplinan) yang menekankan kepada konsep menempatkan kembali korban dan lingkungan kepada keadaan semula dibanding menghukum sang pelaku tindak pidana).<sup>44</sup>

Konsep keadilan restoratif menitikberatkan suatu keadilan berdasarkan perdamaian, dimana dalam penyelesaian suatu perkara tidak mengenal keadilan berdasarkan balas dendam atau pemberian hukuman terhadap pelaku. Penerapan konsep ini merupakan bentuk perkembangan sistem peradilan pidana yang menitikberatkan keterlibatan antara pelaku dan korban dalam penyelesaian suatu perkara, dimana hal tersebut bukan merupakan salah satu mekanisme yang dikenal dalam hukum acara pidana konvensional saat ini.<sup>45</sup>

Restorative Justice merupakan suatu cara penyelesaian perkara tindak pidana dengan melibatkan pelaku, korban tindak pidana, pihak keluarga dan pihak lainnya yang terkait untuk dapat bersama-sama mencari solusi yang adil untuk semua pihak (win-win solution) yang menekankan pada pemulihan kembali pada keadaan semula serta bukan merupakan suatu pembalasan.

Menurut pendapat Tony Marshall, sebagaimana dikutip oleh Bambang Waluyo, menyatakan bahwa *restorative justice* adalah proses untuk melibatkan dengan menggunakan segala kemungkinan seluruh pihak yang terkait dan bersama untuk memecahkan masalah secara kolektif serta bagaimana membuat persetujuan mengenai akibat suatu tindak pidana dan implikasinya di masa depan.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Miriam Liebman, *Restorative Justice: How It Works* (London: Jessica Kingsley Publishers, 2007).

<sup>45</sup> H. Siswanto Sunarso, *Viktimologi Dalam Sistem Peradilan Pidana* (Jakarta: Sinar Grafika, 2014).

<sup>46</sup> Bambang Waluyo, *Penegakan Hukum Di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2016).

### 3. Lembaga Pemasyarakatan atau LAPAS

Lembaga Pemasyarakatan yang selanjutnya disebut LAPAS adalah lembaga atau tempat yang menjalankan fungsi pembinaan terhadap Narapidana, diatur dalam Pasal 1 angka 18 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2022 tentang Pemasyarakatan.<sup>47</sup> Pembinaan adalah kegiatan yang diselenggarakan untuk meningkatkan kualitas kepribadian dan kemandirian Narapidana dan Anak Binaan.

Pasal 1 angka 6 dan 7 menyebutkan yang dimaksud Narapidana adalah terpidana yang sedang menjalani pidana penjara untuk waktu tertentu dan seumur hidup atau terpidana mati yang sedang menunggu pelaksanaan putusan, yang sedang menjalani pembinaan di lembaga pemasyarakatan. Anak Binaan adalah anak yang telah berumur 14 (empat belas) tahun, tetapi belum berumur 18 (delapan belas) tahun yang sedang menjalani pembinaan di lembaga pembinaan khusus anak.<sup>48</sup>

Sedangkan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2022 tentang Pemasyarakatan yang dimaksud dengan Pemasyarakatan adalah subsistem peradilan pidana yang menyelenggarakan penegakan hukum di bidang perlakuan terhadap tahanan, anak, dan warga binaan.<sup>49</sup>

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022 tentang Pemasyarakatan mengatur sistem pemasyarakatan, yaitu suatu tatanan mengenai arah dan batas serta cara pembinaan warga binaan pemasyarakatan yang berdasarkan Pancasila yang

---

<sup>47</sup> “Undang-Undang (UU) Nomor 22 Tahun 2022 Pemasyarakatan,” <https://Peraturan.Bpk.Go.Id/Details/218804/Uu-No-22-Tahun-2022>.

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> Ibid.

dilaksanakan secara baik. Masyarakat dibina secara baik guna meningkatkan kualitas warga binaan pemasyarakatan agar menyadari kesalahan, memperbaiki diri dan tidak mengulangi tindak pidana, sehingga dapat di terima kembali di lingkungan masyarakat dan juga dapat aktif berperan dalam pembangunan dan dapat hidup secara wajar sebagai warganegara yang baik dan bertanggung jawab sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 Ayat (2).

Pemasyarakatan merupakan bagian dari sistem peradilan pidana terpadu yang menyelenggarakan penegakan hukum di bidang perlakuan terhadap Tahanan, Anak, dan Warga Binaan dalam tahap praadjudikasi, adjudikasi, dan pascaadjudikasi. Penyelenggaraan Pemasyarakatan sebagai bagian dari sistem peradilan pidana terpadu berdasar pada sebuah sistem yang disebut sebagai Sistem Pemasyarakatan yang merupakan suatu tatanan mengenai arah dan batas serta metode pelaksanaan fungsi Pemasyarakatan secara terpadu antara petugas, Tahanan, Anak, Warga Binaan, dan masyarakat.

Sistem Pemasyarakatan diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan perlindungan terhadap hak Tahanan dan Anak serta meningkatkan kualitas kepribadian dan kemandirian Warga Binaan agar menyadari kesalahan, memperbaiki diri, dan tidak mengulangi tindak pidana, sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat hidup secara wajar sebagai warga yang baik, taat hukum, bertanggung jawab, dan dapat aktif berperan dalam pembangunan serta sekaligus memberikan perlindungan kepada masyarakat dari pengulangan tindak pidana.

Sistem Pemasyarakatan sebagai sebuah sistem perlakuan terhadap Tahanan, Anak, dan Warga Binaan dilaksanakan melalui fungsi Pemasyarakatan yang meliputi Pelayanan, Pembinaan, Pembimbingan Kemasyarakatan, Perawatan, Pengamanan, dan Pengamatan dengan menjunjung tinggi penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak asasi manusia. Hal ini sesuai dengan Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat Manusia sebagaimana telah diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1998 tentang *Pengesahan Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman, or Degrading Treatment or Punishment* (Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat Manusia).

Pada tanggal 20 Oktober 2024, Presiden Republik Indonesia terpilih Prabowo Subianto telah menetapkan Keppres Nomor 133/P Tahun 2024 tentang Pembentukan Kementerian Negara dan Pengangkatan Menteri Negara Kabinet Merah Putih periode Tahun 2024-2029. Kementerian Imigrasi dan Pemasyarakatan yang berdiri sendiri Bapak Presiden berharap besar terjadinya perbaikan dan reformasi ke arah yang lebih baik di bidang Imigrasi dan Pemasyarakatan demi terwujudnya tujuan bernegara.<sup>50</sup>

Lembaga Pemasyarakatan merupakan Unit Pelaksana Teknis di bawah Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Kementerian Imigrasi dan Pemasyarakatan

---

<sup>50</sup> Humas, "Presiden Prabowo Subianto Lantik Menteri Kabinet Merah Putih Periode Tahun 2024-2029," <https://Setkab.Go.Id/Presiden-Prabowo-Subianto-Lantik-Menteri-Kabinet-Merah-Putih-Periode-Tahun-2024-2029/> (Jakarta, October 21, 2024).

dahulu Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Dalam Peraturan Presiden ini yang dimaksud dengan Kementerian Imigrasi dan Pemasarakatan yang selanjutnya disebut Kementerian adalah kementerian yang menyelenggarakan suburusan pemerintahan imigrasi dan pemasarakatan yang merupakan lingkup urusan pemerintahan di bidang hukum.<sup>51</sup>

Pasal 6 Peraturan Menteri Imigrasi dan Pemasarakatan Nomor 1 Tahun 2024 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Imigrasi dan Pemasarakatan menyebutkan dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5, Kementerian menyelenggarakan fungsi:<sup>52</sup>

- a. perumusan, penetapan dan pelaksanaan kebijakan di bidang keimigrasian dan pemasarakatan;
- b. pelaksanaan bimbingan teknis, dan supervisi atas pelaksanaan urusan keimigrasian dan pemasarakatan di daerah;
- c. koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan kementerian;
- d. pengelolaan barang milik negara/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab kementerian;
- e. pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan kementerian;
- f. pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang keimigrasian dan pemasarakatan;

---

<sup>51</sup> “Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 157 Tahun 2024 Kementerian Imigrasi Dan Pemasarakatan,” <https://Peraturan.Bpk.Go.Id/>.

<sup>52</sup> “Peraturan Menteri Imigrasi Dan Pemasarakatan Nomor 1 Tahun 2024 Organisasi Dan Tata Kerja Kementerian Imigrasi Dan Pemasarakatan,” <https://Peraturan.Bpk.Go.Id/>.

- g. pelaksanaan kegiatan teknis yang berskala nasional;
- h. pelaksanaan tugas pokok sampai ke daerah;
- i. pelaksanaan dukungan yang bersifat substantif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan kementerian imigrasi dan pemyarakatan; dan
- j. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh presiden.

#### **F. Kerangka Teoritis**

Di dalam suatu penelitian ilmu hukum diperlukan suatu kerangka teori. Kerangka teori adalah konsep-konsep yang merupakan abstraksi dari hasil pemikiran atau kerangka acuan yang pada dasarnya bertujuan untuk mengadakan identifikasi terhadap dimensi-dimensi sosial yang dianggap relevan oleh peneliti.<sup>53</sup>

Definisi tentang teori oleh Kerlinger adalah adalah satu bagian yang saling terikat (konsep), definisi, dan proposisi yang menyajikan pandangan sistematis dari fenomena dengan menentukan hubungan antar variabel, dengan tujuan menjelaskan dan memprediksi fenomena yang terjadi.<sup>54</sup> Sebuah Undang-undang dapat dikaji dari aspek normatif maupun aspek empiris, secara garis besar ilmu hukum dapat dikaji melalui studi *law in books and study law in action*.<sup>55</sup>

Bertolak dari hal tersebut, untuk mengkaji suatu permasalahan hukum secara lebih mendalam, diperlukan teori yang berupa serangkaian asumsi, konsep, definisi

<sup>53</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI Press, 1986).

<sup>54</sup> Nasution Bahder Johan, *Metode Penelitian Ilmu Hukum* (Bandung: Mandar Maju, 2008).

<sup>55</sup> Amiruddin dan Zaenal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: PT Raja Grafindo, 2006).

dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep.<sup>56</sup>

Kerangka teoritis yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

### **1. Teori Keadilan Restoratif**

Teori keadilan restoratif merupakan salah satu teori dalam hukum untuk menutup celah kelemahan dalam penyelesaian perkara pidana konvensional yang yaitu pendekatan represif yang sebagaimana dilaksanakan dalam Sistem Peradilan Pidana. Kelemahan pendekatan represif sebagai penyelesaian terhadap perkara pidana yaitu antara lain karena berorientasi pada pembalasan berupa pemidanaan dan pemenjaraan pelaku, tetapi walaupun pelaku telah menjalani hukuman korban tidak merasakan kepuasan.

Keadilan restoratif atau keadilan pemulihan (Restorative justice) merupakan suatu model pendekatan baru dalam upaya penyelesaian perkara pidana. Berbeda dengan sistem yang ada sekarang (sistem pidana tradisional), pendekatan atau konsep keadilan restoratif atau keadilan pemulihan (Restorative justice) lebih menitikberatkan pada adanya partisipasi langsung dari pelaku, korban dan masyarakat dalam proses penyelesaian perkara pidana. Oleh karena itu, pendekatan ini populer disebut juga dengan istilah "non state justice system" di mana peran Negara dalam penyelesaian perkara pidana menjadi kecil atau bahkan tidak ada sama sekali. Namun demikian, kehadiran pendekatan atau konsep keadilan

---

<sup>56</sup> Burhan Ashshofa, *Metoda Penelitian Hukum* (Jakarta: Rineka Cipta, 2004).

restoratif atau keadilan pemulihan (Restorative justice) banyak diwarnai berbagai pertanyaan baik secara teoritis maupun secara praktis.

Melihat dari perkembangan teori pidana yang pada awalnya terfokus pada kedudukan pelaku, berlanjut kepada peran penting bagi korban. Dalam perkembangan pemikiran pidana lahir suatu Filosofi Pidana baru yang berorientasi pada penyelesaian perkara pidana yang menguntungkan semua pihak baik korban, pelaku maupun masyarakat. Dalam menyelesaikan suatu perkara pidana tidaklah adil apabila menyelesaikan suatu persoalan pidana hanya memperhatikan salah satu kepentingan saja, baik pelaku maupun korban. Maka diperlukan suatu teori tujuan teori pidana yang mewakili semua aspek dalam penyelesaian suatu perkara baik korban, pelaku dan masyarakat oleh karenanya diperlukan adanya kombinasi antara satu teori dan teori lainnya.<sup>57</sup>

Liebman secara sederhana mengartikan Restorative justice sebagai suatu sistem hukum yang bertujuan untuk mengembalikan kesejahteraan korban, pelaku dan masyarakat yang rusak oleh kejahatan, dan untuk mencegah pelanggaran atau tindakan kejahatan lebih lanjut. Miriam Liebman mendefinisikan Keadilan Restoratif sebagai berikut: *"Restorative justice has become the term generally used for an approach to criminal justice (and other justice systems such as a school disciplinary system) that emphasizes restoring the victim and community rather than punishing the offender"* (Keadilan restoratif telah menjadi suatu istilah yang sudah umum digunakan dalam pendekatan pidana (sebagai sistem

---

<sup>57</sup> Muladi, *Kapita Selekta Hukum Pidana* (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 1995).

pemidanaan seperti sistem sekolah kedisiplinan) yang menekankan kepada konsep menempatkan kembali korban dan lingkungan kepada keadaan semula dibanding menghukum sang pelaku tindak pidana).<sup>58</sup>

Liebmann juga memberikan rumusan prinsip dasar Restorative justice sebagai berikut:<sup>59</sup>

- a. Memprioritaskan dukungan dan penyembuhan korban.
- b. Pelaku pelanggaran bertanggung jawab atas apa yang mereka lakukan.
- c. Dialog antara korban dengan pelaku untuk mencapai pemahaman.
- d. Ada upaya untuk meletakkan secara benar kerugian yang ditimbulkan.
- e. Pelaku pelanggar harus sadar tentang bagaimana cara menghindari kejahatan di masa depan.

## 2. Teori Efektifitas

Efektivitas berasal dari kata efektif yang mengandung pengertian dicapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas selalu terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai. Efektivitas adalah kemampuan melaksanakan tugas, fungsi (operasi kegiatan program atau misi) daripada suatu organisasi atau sejenisnya yang tidak adanya tekanan atau ketegangan diantara pelaksanaannya. Jadi efektivitas hukum menurut pengertian di atas mengartikan bahwa indikator efektivitas dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya merupakan

<sup>58</sup> Liebman, *Restorative Justice: How It Works*.

<sup>59</sup> Ibid.

sebuah pengukuran dimana suatu target telah tercapai sesuai dengan apa yang telah direncanakan.<sup>60</sup>

Menurut Hans Kelsen, jika berbicara tentang efektifitas hukum, dibicarakan pula tentang Validitas hukum. Validitas hukum ialah norma-norma hukum itu mengikat, bahwa orang harus berbuat sesuai dengan yang diharuskan oleh norma-norma hukum. Bahwa orang harus mematuhi dan menerapkan norma-norma hukum. Efektifitas hukum berarti bahwa orang benar-benar berbuat sesuai dengan norma-norma hukum sebagaimana mereka harus berbuat, bahwa norma-norma itu benar-benar diterapkan dan dipatuhi.<sup>61</sup>

Menurut Soerjono Soekanto, teori efektivitas ialah hukum sebagai kaidah merupakan patokan mengenai sikap tindak atau perilaku yang pantas. Metode berpikir yang dipergunakan adalah metode Deduktif-Rasional, sehingga menimbulkan jalan pikiran yang Dogmatis. Di lain pihak ada yang memandang hukum sebagai sikap tindak atau perilaku yang teratur (ajeg). Metode berpikir yang digunakan adalah Induktif-Empiris, sehingga hukum itu dilihatnya sebagai tindak yang diulang-ulang dalam bentuk yang sama, yang mempunyai tujuan tertentu.<sup>62</sup>

Teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto dikatakan efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu:<sup>63</sup>

a. Faktor hukumnya sendiri (undang-undang)

---

<sup>60</sup> Sabian Usman, *Dasar-Dasar Sosiologi* (Yogyakarta: Pustaka Belajar, 2009).

<sup>61</sup> Ibid.

<sup>62</sup> Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan Di Indonesia* (Jakarta: Universitas Indonesia, 1976).

<sup>63</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2008).

- b. Faktor penegak hukum yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum
- c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum
- d. Faktor Masyarakat yaitu lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan
- e. Faktor kebudayaan yaitu hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia dalam pergaulan hidup.

Tujuan hukum adalah untuk mencapai kedamaian dengan mewujudkan kepastian dan keadilan dalam masyarakat. Dalam efektivitas hukum diperlukan kondisi-kondisi tertentu yang harus dipenuhi agar hukum mempunyai pengaruh terhadap sikap tindak atau perilaku manusia. Kondisi yang harus ada adalah antara lain bahwa hukum harus dapat dikomunikasikan.

Efektivitas hukum tertuju pada sikap dan komunikasi, oleh karena sikap dan komunikasi merupakan suatu kesiapan mental sehingga seseorang mempunyai kecenderungan untuk memberikan pandangan yang baik atau buruk agar terwujud dalam perilaku nyata. Apabila yang dikomunikasikan tidak bisa menjangkau masalah-masalah yang secara langsung dihadapi oleh sasaran komunikasi hukum maka akan dijumpai kesulitan-kesulitan. Dimana hasil pada hukum tidak punya pengaruh sama sekali atau bahkan mempunyai pengaruh yang negatif. Hal itu disebabkan oleh karena kebutuhan mereka tidak dapat dipenuhi dan dipahami, sehingga mengakibatkan terjadinya frustrasi, tekanan, atau bahkan konflik.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Ibid.

### 3. Teori Hukum Progresif

Istilah hukum progresif digunakan Satjipto pertama kali dalam artikelnya yang dimuat haria Kompas 15 Juni 2002 dengan judul "Indonesia Butuhkan Penegakan Hukum Progresif ". Setelah itu hukum progresif juga dipakai sebagai bagian judul bukunya, *Membedah Hukum Progresif* (2006), *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia* (2009), dan *Penegakan Hukum Progresif* (2010). Dalam buku *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, yang dieditori Ufran, diurutkan di situ artikel Satjipto yang menjelaskan Satjipto yang menjelaskan hukum progresif yang pernah dimuat dalam jurnal jurnal atau pertemuan ilmiah, khususnya *Jurnal Hukum Progresif*, jurnal yang saat ini sudah tidak terbit lagi.<sup>65</sup>

Dalam "Hukum Progresif (Penjelajahan Suatu Gagasan)" dan "Hukum Progresif: Hukum yang Membebaskan", Satjipto Rahardjo menjelaskan, gagasan hukum progresif muncul karena keprihatinan terhadap keadaan hukum di Indonesia. Keadaan hukum itu secara makro disebutkan tidak kunjung mendekati keadaan ideal, yaitu menyejahterakan dan membahagiakan rakyatnya.<sup>66</sup>

Apa yang terjadi justru sebaliknya, suatu keterpurukan dan kemunduran, sehingga banyak kekecewaan terhadap keadaan hukum. Kemunduran tersebut terjadi karena kejujuran, empati, dan dedikasi dalam menjalankan hukum menjadi

<sup>65</sup> M. Zulfa Aulia, "Hukum Progresif Dari Satjipto Rahardjo, Urgensi Dan Relevansi," *Jurnal Hukum* 1, no. 1 (2018): 164.

<sup>66</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009).

suatu yang makin langka dan mahal. Akibatnya, mafia peradilan, komersialisasi, dan komodifikasi hukum semakin marak.

Latar keadaan demikian yang mendorong Sang Tokoh mengajukan gagasan progresif, yang disebutnya sebagai (tipe) hukum progresif. Melalui hukum progresif ingin dicari cara untuk mengatasi keterpurukan hukum secara lebih bermakna, dalam artian perubahan secara lebih cepat, pembalikan yang mendasar, pembebasan, terobosan dan lain-lain. Cara tersebut dilakukan pertama-tama dengan menempatkan kedudukan manusia dan kemanusiaan sebagai wacana utama atau primus dalam pembahasan dan penegakan hukum, sehingga dalam suatu pola hubungan antara hukum dan manusia, berlaku hubungan "hukum untuk manusia, dan bukan sebaliknya manusia untuk hukum". Dalam pola hubungan yang demikian, maka hukum itu tidak ada untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih besar dan luas, yaitu manusia dan kemanusiaan. Sehingga, setiap setiap ada masalah dalam dan dengan hukum, hukumlah yang perlu ditinjau ulang dan diperbaiki, dan diperbaiki, bukan manusia yang dipaksa-paksa untuk dimasukkan ke dalam skema hukum.<sup>67</sup> Pola hubungan yang demikian menunjukkan hukum bukanlah institusi yang steril dan esoterik, melainkan bagian saja dari kemanusiaan.

Dikatakan Satjipto, manusia tidak memulai kehidupan bersamanya dengan membuat sistem hukum, melainkan membangun suatu masyarakat. Dari kehidupan bersama yang bernama masyarakat itulah dilahirkan hukum. Penjelasan semacam ini persis kalimat *Cicero* yang sangat masyhur, *ubi societas ibi ius*, di mana ada

---

<sup>67</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum Dalam Jagat Ketertiban* (Jakarta: UKI Press, 2006).

masyarakat di situ terdapat hukum. Pernyataan ini menandakan masyarakat itu hadir terlebih dulu, baru hukum datang menyusulnya. Masyarakat menjadi prasyarat hukum, dan tidak sebaliknya.<sup>68</sup>

Konsekuensi demikian akan berbeda manakala pilihannya sebaliknya, manusia untuk hukum, yang urutannya berarti hukum hadir lebih dulu. Dalam tata urutan ini, hukum menjadi wacana pokok, sedangkan manusia dan kemanusiaan sekadar aksesori belaka. Sebagai konsekuensinya, hukum menjadi sah untuk dilihat, ditelaah, dan dilaksanakan sebagai suatu dokumen secara logis-tekstual, yang terlepas dan mengabaikan manusia dan kemanusiaan.

Menurut Satjipto Rahadjo, "Hukum adalah suatu institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera, membuat manusia bahagia".<sup>69</sup> Pandangan ini menempatkan hukum sebagai alat untuk mewujudkan kepentingan manusia. Hukum hanyalah sebagai "alat" untuk mencapai kehidupan yang adil, sejahtera dan bahagia, bagi manusia. Oleh karena itu, dalam doktrin teori hukum progresif, hukum bukanlah tujuan dari manusia, melainkan hukum hanyalah alat.

Hukum progresif menolak segala anggapan bahwa institusi hukum sebagai institusi yang telah final dan mutlak, sebaliknya hukum progresif percaya bahwa institusi hukum adalah dalam keadaan menjadi. Hukum bukanlah untuk hukum, oleh karena itu, hukum progresif meninggalkan paradigma hukum *rechtsdogmatiek*.

---

<sup>68</sup> Satjipto Rahardjo, *Hidup Baik Adalah Dasar Hukum Yang Baik*, Hukum dan Perilaku. (Jakarta: Buku Kompas, 2009).

<sup>69</sup> Satjipto Raharjo, *Menyelami Semangat Hukum Progresif, Terapi Paradigma Bagi Lemahnya Hukum Indonesia*, ed. Antony Lib (Yogyakarta, 2009).

Hukum progresif merangkul beberapa aliran maupun para filsuf hukum yang yang sepaham antara lain Nonet dan Selsznick yang berbicara tentang tipe hukum yang *responsive*, *Legal realism* *Freirechtslehre*, *Sociological Jurisprudence* dari Roscoe Pound dan aliran *Interessenjurisprudenz*, Teori-teori Hukum Alam dan *Critical Legal Studies (CLS)*.

Dalam teori hukum progresif, manusia menjadi inti dan tujuan dari pada hukum. Peranan manusia dalam hukum sangatlah penting, karena hukum pada dasarnya berpusat pada manusia. Manusia dengan segala kompleksitasnya adalah pusat dari hukum. Menurut Satjipto Rahardjo, Ada beberapa faktor yang ada dalam diri manusia seperti empati, ketulusan, keberanian (*compassion, empathy, sincerity, education, commitment, dan determination*). Faktor-faktor tersebut menjadi motor penggerak dalam menjalankan hukum. Lebih lanjut disebutkan oleh Satjipto Rahardjo, paradigma hukum progresif tidak bergerak pada asas legalistik-dogmatis, analitis positivistik, tetapi lebih pada aras sosiologis. Hukum tidak mutlak digerakkan oleh keberadaan hukum positif atau hukum perundang-undangan, tetapi hukum juga bergerak pada aras non formal. Kemajuan dalam hukum membutuhkan dukungan pencerahan pemikiran hukum. Hal tersebut dapat dilakukan oleh komunitas akademi yang progresif.

Menurut Satjipto Raharjo, kekuatan daripada hukum progresif tidak menepis atau menolak kehadiran hukum positif dalam lapangan hukum, tetapi selalu gelisah menanyakan "apa yang bisa saya lakukan dengan hukum ini untuk member keadilan kepada rakyat". Secara singkat, dapat dikatakan bahwa dalam paradig hukum progresif, hukum tidak hanya menjadi tawanan sistem dan

undang-undang semata, tetapi keadilan dan kebahagiaan rakyat ada di atas hukum.<sup>70</sup>

Karakteristik dari hukum progresif menurut Satjipto Rahardjo, yaitu<sup>71</sup>:

- a. Hukum ada untuk mengabdikan kepada masyarakat.
- b. Hukum progresif akan tetap hidup karena hukum selalu berada pada statusnya sebagai *law in the making* dan tidak pernah bersifat final sepanjang manusia itu ada, maka hukum progresif akan terus hidup dalam menata kehidupan masyarakat.
- c. Dalam hukum progresif selalu melekat etika dan moralitas kemanusiaan yang sangat kuat, yang akan memberikan respon terhadap perkembangan dan kebutuhan manusia serta mengabdikan pada keadilan dan kesejahteraan.

Hukum Progresif ini, ditawarkan untuk mengatasi krisis di era global sekarang ini. Dedikasi para pelaku hukum mendapat tempat yang utama untuk melakukan pemulihan. Para pelaku hukum, harus memiliki empati dan kepedulian pada penderitaan yang dialami rakyat dan bangsa ini. Kepentingan rakyat (kesejahteraan dan kebahagiaan), harus menjadi titik orientasi dan tujuan akhir penyelenggaraan hukum.<sup>72</sup>

Hukum progresif, memiliki logika yang mirip dengan Legal Realism, melihat dan menilai hukum dari tujuan-tujuan sosial yang ingin dicapainya serta

<sup>70</sup> Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif* (Jakarta: Buku Kompas, 2008).

<sup>71</sup> Ahmad Rifai, *Penemuan Hukum Oleh Hakim Dalam Perspektif Hukum Progresif* (Sinar Grafika, 2010).

<sup>72</sup> Yanto Sufriadi, "Penerapan Hukum Progresif Dalam Penegakan Hukum Di Tengah Krisis Demokrasi," *Jurnal Hukum Fakultas Hukum Universitas Hazairin* 17, no. 2 (April 17, 2010): 233–248.

akibat-akibat yang timbul dari bekerjanya hukum itu, yang karenanya dari sudut pandang etis, dapat disebut etika teleologis. Cara berpikir teleologis ini, bukan tidak memperhatikan hukum. Aturan penting, tetapi itu bukan ukuran terakhir yang lebih diutamakan adalah tujuan dan akibat.<sup>73</sup>

Penerapan hukum progresif, yang pada dasarnya terarah kepada para pelaku hukum ini, diharapkan akan dapat mengarahkan hukum yang dihasilkan oleh proses proses legislasi, yang cenderung elitis, untuk mengarah pada kepentingan keadilan dan kesejahteraan rakyat banyak.<sup>74</sup>

Hukum progresif tidak memahami hukum sebagai institusi yang mutlak secara final, melainkan ditentukan oleh kemampuannya untuk mengabdikan kepada manusia. Dalam konteks pemikiran yang demikian itu, hukum selalu berada dalam proses untuk terus menjadi. Hukum adalah institusi yang secara terus menerus membangun membangun dan mengubah dirinya menuju kepada tingkat kesempurnaan yang lebih baik. Kualitas kesempurnaan disini bisa diverifikasi ke dalam faktor keadilan, kesejahteraan, kepedulian kepada rakyat dan lain-lain. Inilah hakikat "hukum yang selalu dalam proses menjadi" (*law as a process, law in the making*).<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> Ibid.

<sup>74</sup> Ibid.

<sup>75</sup> Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2009).

## G. Metode Penelitian

### 1. Spesifikasi Penelitian

Berdasarkan judul penelitian yang telah dijabarkan dalam beberapa rumusan masalah dan dihubungkan dengan tujuan-tujuan yang ingin dicapai sebagaimana diuraikan di atas, maka spesifikasi penelitian ini termasuk dalam lingkungan penelitian deskriptif analitis. Dikatakan bersikap deskriptif karena merupakan suatu upaya untuk mendeskripsikan (mengungkapkan dan memaparkan) situasi, penyebab dan dampak dari kepadatan dan kelebihan penghuni LAPAS/RUTAN serta situasi *overcrowding* yang terjadi di LAPAS/RUTAN di Indonesia, yang selanjutnya akan dibahas dan dianalisa dengan berbagai teori dan pendapat sehingga akhirnya dapat diambil kesimpulan untuk memunculkan strategi mengatasi persoalan yang dikemukakan.

### 2. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif untuk menganalisis penerapan *restorative justice* sebagai upaya mengurangi *overcapacity* di lembaga pemasyarakatan (LAPAS) di Indonesia. Metode normatif dipilih karena sesuai untuk mengkaji dan mengevaluasi kebijakan, peraturan, dan teori yang berkaitan dengan sistem peradilan pidana dan restoratif justice. Pendekatan ini berfokus pada studi literatur dari jurnal, buku, dan website yang relevan untuk mendapatkan pemahaman yang komprehensif tentang topik penelitian. Penggunaan metode normatif memungkinkan peneliti untuk membangun argumen yang kuat dan didukung oleh bukti empiris dan teoretis yang luas.

Penelitian ini juga dapat dikategorikan sebagai *descriptive legal study* yaitu penelitian hukum deskriptif sebagai sebuah penelitian hukum yang bersifat pemaparan dan bertujuan untuk memperoleh gambaran lengkap tentang keadaan hukum yang berlaku disuatu tempat dan pada waktu tertentu untuk memperoleh gambaran secara integral dan komprehensif serta sistematis.<sup>76</sup> Guna mengkaji permasalahan lebih dalam lagi terhadap penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian yuridis normatif serta didukung metode penelitian yuridis empiris.

### 3. Jenis dan Sumber Data

Dalam mencari dan mengumpulkan data yang diperlukan difokuskan pada pokok-pokok permasalahan yang ada, sehingga dalam penelitian ini tidak terjadi penyimpangan dan kekaburan dalam pembahasan, jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

#### a. Data primer

Data primer yang digunakan diperoleh dari hasil wawancara terhadap informan, khususnya yang berkaitan dengan penerapan model *restorative justice* terhadap efektifitas *restorative justice* dalam penanggulangan *overcrowding* pada lembaga pemasyarakatan sesuai Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022 Tentang Pemasyarakatan.

---

<sup>76</sup> Abdul Kadir Muhammad, *Hukum Dan Penelitian Hukum* (Bandung: PT Rineka Grafika, 2004).

b. Data sekunder

Data sekunder diperoleh dari penelitian kepustakaan yang meliputi berbagai macam kepustakaan dan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang mengatur tentang efektifitas *restorative justice* dalam penanggulangan *overcrowding* pada lembaga pemasyarakatan sesuai Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022 Tentang Pemasyarakatan., adapun data sekunder diperoleh bahan hukum yang terdiri dari :

1) Bahan hukum primer adalah data yang meliputi:

Sumber-sumber hukum nasional yang berkaitan dengan efektifitas *restorative justice* dalam penanggulangan *overcrowding* pada lembaga pemasyarakatan sesuai Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022 Tentang Pemasyarakatan, antara lain:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 1 tahun 2023 tentang KUHP;
- c. Undang-Undang Nomor 8 tahun 1981 tentang KUHP;
- d. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022 Tentang Pemasyarakatan
- e. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman;
- f. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak;
- g. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2024 tentang Pedoman Penyelesaian Perkara Tindak Pidana Ringan dengan Pendekatan Keadilan Restoratif;

- h. Peraturan Kapolri Nomor 8 Tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana Berdasarkan Keadilan Restoratif;
  - i. Peraturan Jaksa Agung Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif;
  - j. PERMENKUMHAM RI Nomor 35 Tahun 2018 Tentang Revitalisasi Penyelenggaraan Pemasarakatan;
  - k. PERMENKUMHAM RI Nomor 40 Tahun 2018 Tentang Cetak Biru Revitalisasi Pemasarakatan Penyelenggaraan Tahun 2019-2023;
  - l. PERMENKUMHAM RI Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Grand Design Penanganan *Overcrowded* Pada Rutan dan Lapas;
  - m. PERMENKUMHAM RI Nomor M.HH-07.Ot.01.03 Tahun 2011 Tentang Rencana Induk Pembangunan UPT Pemasarakatan di Lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia;
- 2) Bahan hukum sekunder

Yaitu data yang diperoleh dari berbagai sumber hukum yaitu berbentuk peraturan perundang-undangan yang berlaku, Buku referensi, majalah, hasil penelitian yang berkaitan dengan materi penelitian. Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis bahan-bahan hukum primer, seperti literatur-literatur yang berhubungan dengan efektifitas *restorative justice* dalam penanggulangan *overcrowding* pada lembaga

pemasyarakatan sesuai Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022 Tentang Pemasyarakatan atau tulisan karya ilmiah para ahli dan lainnya.

3) Bahan hukum tersier

Yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan-bahan hukum primer dan sekunder antara lain kamus dan ensiklopedia.

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam teknik pengumpulan data penulis akan melakukan kajian kepustakaan untuk mengungkap dan menginventarisir beragam doktrin dan pendapat berkaitan dengan isu yang penulis kaji. Adapun teknik pengumpulan data akan penulis bagi menjadi tiga bagian pengumpulan data yakni:

a) **Pengumpulan data primer:** pengumpulan data primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat, berupa norma, kaidah dasar, peraturan dasar, peraturan perundang-undangan dan lain sebagainya.<sup>77</sup> Selain itu data primer juga akan diperoleh secara langsung dengan melakukan wawancara pada informan yang terpilih, yaitu Pejabat pada Ditjen Pemasyarakatan, petugas LAPAS/RUTAN, NGO (Non-Governmental Organization) dalam isu pemasyarakatan/penjara, mantan narapidana dan masyarakat.

b) **Pengumpulan data sekunder:** data sekunder merupakan bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan primer yang berupa buku-buku tentang kemasyarakatan atau penjara serta buku terkait lainnya, jurnal hukum, hasil

---

<sup>77</sup> Valerine J.L Kriekhof, "Metode Penelitian Hukum," in *Buku A* (Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2000), 27.

penelitian, dokumen resmi dan lain-lain,<sup>78</sup> serta beberapa putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap dan;

c) **Pengumpulan data tersier:** data tersier merupakan bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan-bahan hukum primer dan sekunder atau disebut juga sebagai bahan penunjang. Diantara bahan-bahan hukum tersier yang dapat penulis gunakan antara lain seperti kamus hukum, ensiklopedia, indeks, artikel, opini dan lain-lain.

## 5. Metode Analisis Data

Proses analisis data dalam penelitian ini melibatkan beberapa tahap:

Pertama, peneliti mengumpulkan dan mengorganisir literatur yang relevan dari berbagai sumber tersebut. Literatur yang telah terkumpul kemudian dibaca dan dipahami untuk mengidentifikasi tema-tema utama yang berkaitan dengan penerapan *restorative justice* dan *overcapacity* di LAPAS.

Kedua, peneliti melakukan analisis kritis terhadap literatur yang telah dipilih, dengan fokus pada perbandingan antara teori dan praktik *restorative justice* di berbagai konteks. Analisis ini mencakup evaluasi terhadap efektivitas penerapan *restorative justice* dalam mengurangi *overcapacity*, identifikasi tantangan dan hambatan yang dihadapi, serta potensi solusi yang dapat diterapkan di Indonesia.

Ketiga, peneliti menyusun temuan dan argumen berdasarkan analisis literatur, serta mengintegrasikan berbagai perspektif untuk membentuk kerangka

---

<sup>78</sup> Ibid.

pemahaman yang komprehensif. Temuan penelitian ini kemudian diorganisir dan disajikan dalam bentuk narasi yang sistematis dan logis, yang mencakup analisis teoretis dan empiris mengenai penerapan *restorative justice* sebagai solusi untuk *overcapacity* di LAPAS.

#### **H. Sistematika Penelitian**

Penyusunan penelitian dalam bentuk Tesis yang memiliki sistematika penulisan sebagai berikut:

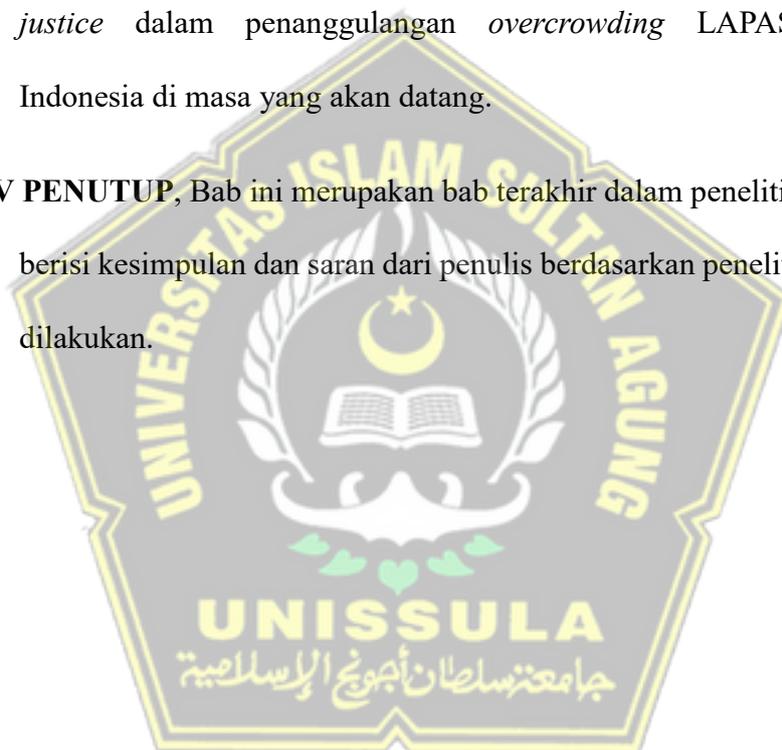
**BAB I PENDAHULUAN**, Bab ini merupakan bab pendahuluan yang berisikan antara lain latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka konseptual dan kerangka teori, metode penelitian dan sistematika penulisan.

**BAB II TINJAUAN PUSTAKA**, Pada bab ini, peneliti memaparkan tentang penjelasan kajian kepustakaan yang menjadi landasan teori penulis tesis yang merupakan dasar-dasar pemikiran, yang akan penulis gunakan dalam menjawab permasalahan, antara lain tinjauan umum tentang Rekonstruksi, Reformulasi dan Konsolidasi Sistem Hukum Pidana, Sistem Pemasyarakatan dalam Sistem Peradilan Pidana Terpadu (SPPT), Tujuan Pemidanaan dan konsep reintegrasi sosial dalam sistem Pemasyarakatan serta *overcrowding* dan *restorative justice* berdasarkan kajian keislaman (perspektif Islam).

**BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**, Pada bab ini peneliti akan memuat hasil dari pembahasan pada rumusan masalah yang

dikemukakan dan untuk mengetahui secara detail mengenai penelitian yaitu mengenai analisis situasi, penyebab dan dampak dari *overcrowding* yang terjadi di LAPAS/RUTAN di Indonesia, efektifitas pelaksanaan *restorative justice* dalam penanggulangan *overcrowding* LAPAS/RUTAN di Indonesia sesuai undang-undang nomor 22 tahun 2022 tentang pemasyarakatan dan solusi alternatif dan strategi pelaksanaan *restorative justice* dalam penanggulangan *overcrowding* LAPAS/RUTAN di Indonesia di masa yang akan datang.

**BAB IV PENUTUP**, Bab ini merupakan bab terakhir dalam penelitian ini. Bab ini berisi kesimpulan dan saran dari penulis berdasarkan penelitian yang telah dilakukan.



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Pengertian Efektivitas

Kata efektif berasal dari bahasa Inggris yaitu *effective* yang berarti berhasil atau sesuatu yang dilakukan berhasil dengan baik. Kamus ilmiah populer mendefinisikan efektivitas sebagai ketepatan penggunaan, hasil guna atau menunjang tujuan. Efektivitas merupakan unsur pokok untuk mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditentukan di dalam setiap organisasi, kegiatan ataupun program. Disebut efektif apabila tercapai tujuan ataupun sasaran seperti yang telah ditentukan.<sup>79</sup>

Upaya mengevaluasi jalannya suatu organisasi, dapat dilakukan melalui konsep efektivitas. Konsep ini adalah salah satu faktor untuk menentukan apakah perlu dilakukan perubahan secara signifikan terhadap bentuk dan manajemen organisasi atau tidak. Dalam hal ini, efektivitas merupakan pencapaian tujuan organisasi melalui pemanfaatan sumber daya yang dimiliki secara efisien, ditinjau dari sisi masukan (*input*), proses, maupun keluaran (*output*). Dalam hal ini yang dimaksud sumber daya meliputi ketersediaan personil, sarana dan prasarana serta metode dan model yang digunakan. Suatu kegiatan dikatakan efisien apabila dikerjakan dengan benar dan sesuai dengan prosedur, sedangkan dikatakan efektif bila kegiatan tersebut dilaksanakan dengan benar dan memberikan hasil yang

---

<sup>79</sup> Iga Rosalina, "Efektivitas Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan Pada Kelompok Pinjaman Bergulir Di Desa Mantren Kec Karangrejo Kabupaten Madetaan," *Efektivitas Pemberdayaan Masyarakat* 1, no. 1 (2012): 3.

bermanfaat. Jadi suatu kegiatan organisasi dikatakan efektif apabila suatu kegiatan organisasi tersebut berjalan sesuai aturan atau berjalan sesuai target yang ditentukan oleh organisasi tersebut.

### 1. Ukuran Efektivitas

Mengukur efektivitas suatu program kegiatan bukanlah suatu hal yang sangat sederhana, karena efektivitas dapat dikaji dari berbagai sudut pandang dan tergantung pada siapa yang menilai serta menginterpretasikannya. Bila dipandang dari sudut produktivitas, maka seorang manajer produksi memberikan pemahaman bahwa efektivitas berarti kualitas dan kuantitas(output) barang dan jasa. Tingkat efektivitas juga dapat diukur dengan membandingkan antara rencana yang telah ditentukan dengan hasil nyata yang telah diwujudkan. Namun, jika usaha atau hasil pekerjaan dan tindakan yang dilakukan tidak tepat sehingga menyebabkan me tujuan tidak tercapai atau sasaran yang yang diharapkan, diharaph maka hal itu dikatakan tidak efektif Kriteria atau ukuran mengenai pencapaian tujuan efektif atau tidak, yaitu:

- a. Kejelasan tujuan yang hendak dicapai, hal ini dimaksudkan supaya dalam pelaksanaan tugas mencapai sasaran yang terarah dan tujuan organisasi dapat tercapai.
- b. Kejelasan strategi pencapaian tujuan, telah diketahui bahwa strategi adalah "pada jalan" yang diikuti dalam melakukan berbagai upaya dalam mencapai sasaran-sasaran yang ditentukan agar para implementer tidak tersesat dalam pencapaian tujuan organisasi.

- c. Proses analisis dan perumusan kebijakan yang mantap, berkaitan dengan tujuan yang hendak dicapai dan strategi yang telah ditetapkan artinya kebijakan harus mampu menjembatani tujuan dengan usaha-usaha pelaksanaan kegiatan operasional.
- d. Perencanaan yang matang, pada hakekatnya berarti memutuskan sekarang apa yang dikerjakan oleh organisasi dimasa depan.
- e. Penyusunan program yang tepat suatu rencana yang baik masih perlu dijabarkan dalam program-program pelaksanaan yang tepat sebab apabila tidak, para pelaksana akan kurang memiliki pedoman bertindak dan bekerja.
- f. Tersedianya sarana dan prasarana kerja, salah satu indikator efektivitas organisasi adalah kemampuan bekerja secara produktif. Dengan sarana dan prasarana yang tersedia dan mungkin disediakan oleh organisasi.
- g. Pelaksanaan yang efektif dan efisien, bagaimanapun baiknya suatu program apabila tidak dilaksanakan secara efektif dan efisien maka organisasi tersebut tidak akan mencapai sasarannya, karena pelaksanaan organisasi semakin didekatkan pada tujuannya.
- h. Sistem pengawasan dan pengendalian yang bersifat mendidik mengingat sifat manusia yang tidak sempurna maka efektivitas organisasi menuntut terdapatnya sistem pengawasan dan pengendalian.

Kriteria dalam pengukuran efektivitas, yaitu:

- a. Produktivitas
- b. Kemampuan adaptasi kerja
- c. Kepuasan kerja

- d. Kemampuan berlabar
- e. Pencarian sumber daya

Richard M. Steers mengatakan mengenai ukuran efektivitas, sebagai berikut:<sup>80</sup>

- a. Pencapaian Tujuan adalah keseluruhan upaya pencapaian tujuan harus dipandang sebagai suatu proses. Oleh karena itu, agar pencapaian tujuan akhir semakin terjamin, diperlukan pentahapan, baik dalam arti pentahapan pencapaian bagian-bagiannya maupun pentahapan dalam arti periodisasinya. Pencapaian tujuan terdiri dari beberapa aktor, yaitu: Kurun waktu dan sasaran yang merupakan target kongkret.
- b. Integrasi yaitu pengukuran terhadap tingkat kemampuan suatu organisasi untuk mengadakan sosialisasi, pengembangan konsensus dan komunikasi dengan berbagai macam organisasi lainnya. Integrasi menyangkut proses sosialisasi.
- c. Adaptasi adalah kemampuan organisasi untuk menyesuaikan diri dengan lingkungannya. Untuk itu digunakan tolak ukur proses pengadaan dan pengisian tenaga kerja.

Dari sejumlah definisi-definisi pengukur tingkat efektivitas yang telah dikemukakan diatas, perlu peneliti tegaskan bahwa dalam rencana penelitian ini digunakan teori pengukuran efektivitas sebagaimana yang dikemukakan oleh Richard M. Steers yaitu; pencapaian tujuan, integrasi dan adaptasi.

---

<sup>80</sup> Richard M. Steers, *Efektifitas Organisasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999).

## 2. Pendekatan Efektivitas

Pendekatan efektivitas digunakan untuk mengukur sejauh mana aktifitas itu efektif. Ada beberapa pendekatan yang digunakan terhadap efektivitas yaitu:

### a. Pendekatan sasaran (*Goal Approach*)

Pendekatan ini mencoba mengukur sejauh mana suatu lembaga berhasil merealisasikan sasaran yang hendak dicapai. Pendekatan sasaran dalam pengukuran efektivitas dimulai dengan identifikasi sasaran organisasi dan mengukur tingkatan keberhasilan organisasi dalam mencapai sasaran tersebut. Sasaran yang penting diperhatikan dalam pengukuran efektivitas dengan pendekatan ini adalah sasaran-sasaran yang realistis untuk memberikan hasil maksimal berdasarkan sasaran resmi "*Official Goal*" dengan memperhatikan permasalahan yang ditimbulkannya, dengan memusatkan perhatian terhadap aspek output yaitu dengan mengukur keberhasilan program dalam mencapai tingkat output yang direncanakan. Dengan demikian, pendekatan ini mencoba mengukur sejauh mana organisasi atau lembaga berhasil merealisasikan sasaran yang hendak dicapai. Efektivitas juga selalu memperhatikan faktor waktu pelaksanaan. Oleh karena itu, dalam efektivitas selalu terkandung unsur waktu pelaksanaan dan tujuan tercapainya dengan waktu yang tepat maka program tersebut akan lebih efektif. Contoh dari pendekatan sasaran yaitu apabila suatu pekerjaan mempunyai target menjual habis barangnya dalam waktu satu minggu, dan barang tersebut terjual habis dalam waktu satu minggu, maka pekerjaan tersebut dapat dikatakan efektif.

b. Pendekatan Sumber (*System Resource Approach*)

Pendekatan sumber mengukur efektivitas melalui keberhasilan suatu lembaga dalam mendapatkan berbagai macam sumber yang dibutuhkannya. Suatu lembaga harus dapat memperoleh berbagai macam P sumber dan juga memelihara keadaan dan sistem agar dapat menjadi efektif. Pendekatan ini didasarkan pada teori mengenai keterbukaan sistem suatu lembaga terhadap lingkungannya, karena lembaga mempunyai hubungan yang merata dalam lingkungannya, dimana dari lingkungan diperoleh sumber-sumber yang terdapat pada lingkungan sering kali bersifat langka dan bernilai tinggi. Pendekatan sumber dalam kegiatan usaha organisasi dilihat dari seberapa jauh hubungan antara anggota binaan program usaha dengan lingkungan sekitarnya, yang berusaha menjadi sumber dalam mencapai tujuan.

c. Pendekatan Proses (*Internal Process Approach*)

Pendekatan proses menganggap sebagai efisiensi dan kondisi kesehatan dari suatu lembaga internal. Pada lembaga yang efektif, proses internal berjalan dengan lancar dimana kegiatan bagian-bagian yang ada berjalan secara terkoordinasi. Pendekatan ini tidak memperhatikan lingkungan melainkan memusatkan perhatian terhadap kegiatan yang dilakukan terhadap sumber-sumber yang dimiliki lembaga, yang menggambarkan tingkat efisiensi serta kesehatan lembaga. Peraturan perundang-undangan, baik yang tingkatannya rendah, maupun tingkatan yang lebih tinggi bertujuan agar masyarakat maupun aparaturnya dapat melaksanakan membedakan antara masyarakat yang satu dengan masyarakat

yang lainnya. Semua orang dipandang sama di hadapan hukum (*equality before the law*), namun di dalam realitasnya peraturan perundang-undang yang ditetapkan tersebut sering dilanggar, sehingga peraturan tersebut tidak bisa berlaku secara efektif.

Tidak efektifnya undang-undang tersebut bisa disebabkan berbagai hal, misalnya karena undang-undangnya kabur atau tidak jelas, aparat penegak hukumnya tidak konsisten atau mungkin masyarakatnya tidak mendukung adanya peraturan perundang-undangan tersebut. Apabila undang-undang itu dilaksanakan dengan baik, maka undang-undang itu dikatakan efektif. Dikatakan efektif karena bunyi undang-undangnya jelas dan tidak perlu penafsiran, aparat penegak hukumnya melaksanakan secara konsisten dan masyarakat yang terkena undang-undang atau hukum sangat mendukung. Oleh karena itu teori yang mengkaji dan menganalisis tentang hal tersebut dikatakan teori efektivitas hukum.

Soerjono Soekanto menyatakan bahwa, efektif tidaknya suatu hukum itu ditentukan oleh 5 (lima) faktor yaitu;<sup>81</sup>

- a. Faktor hukumnya sendiri (undang-undang).
- b. Faktor penegak hukumnya, yaitu pihak-pihak membentuk maupun menerapkannya.
- c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakkan hukum.
- d. Faktor masyarakat yakni lingkungan di mana hukum itu berlaku atau diterapkan.

---

<sup>81</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*.

- e. Faktor kebudayaan yaitu, sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karya manusia di dalam pergaulan hidup.

Menurut Hans Kelsen, jika berbicara tentang efektifitas hukum, dibicarakan pula tentang Validitas hukum. Validitas hukum ialah norma-norma hukum itu mengikat, bahwa orang harus berbuat sesuai dengan yang diharuskan oleh norma-norma hukum. Bahwa orang harus mematuhi dan menerapkan norma-norma hukum. Efektifitas hukum berarti bahwa orang benar-benar berbuat sesuai dengan norma-norma hukum sebagaimana mereka harus berbuat, bahwa norma-norma itu benar-benar diterapkan dan dipatuhi.<sup>82</sup>

Dalam hal ini hukum diartikan sebagai norma, baik secara tertulis atau tidak. Norma hukum tertulis adalah norma hukum yang dibuat atau ditetapkan oleh lembaga pemerintah dalam hal ini adalah anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan persetujuan Presiden selaku kepala Pemerintahan. Sedangkan norma hukum yang tidak tertulis merupakan norma hukum yang hidup dan berkembang dalam kehidupan masyarakat.

Anthony Allot mengemukakan efektifitas hukum adalah hukum akan menjadi efektif jika, tujuan dan keberadaan dan penerapannya dapat mencegah dari perbuatan-perbuatan yang tidak diinginkan dapat menghilangkan kekacauan. Hukum yang efektif secara umum dapat membuat apa yang dirancang dapat diwujudkan. Jika suatu kegagalan, maka kemungkinan terjadi pembetulan secara

---

<sup>82</sup> Sabian Usman, *Dasar-Dasar Sosiologi*.

gampang jika terjadi keharusan untuk melaksanakan atau menerapkan hukum dalam suasana baru yang berbeda, dan hukum akan sanggup menyelesaikannya.<sup>83</sup>

Anthony Allot menyatakan bahwa efektivitas hukum difokuskan pada perwujudannya. Hukum yang efektif secara umum dapat membuat apa yang dirancang dapat dalam kehidupan sosial kemasyarakatan. "Dengan demikian bahwa, faktor-faktor yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu program itu meliputi; substansi hukum, struktur, kultur, dan fasilitas-fasilitas lainnya. Norma hukum dikatakan berhasil atau efektif apabila norma itu ditaati dan dilaksanakan oleh masyarakat maupun aparaturnya penegak hukum itu sendiri. Hal ini dapat dicontohkan pelaksanaan hukum yang berhasil, misalnya masyarakat telah melaksanakan kewajiban pembayaran Kredit Usaha Rakyat (KUR) secara tepat waktu dan tidak ada seorangpun anggota kelompok yang menunggak pembayaran tersebut."

Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi kegagalan di dalam pelaksanaan hukum antara lain adalah karena norma hukum yang kabur atau tidak jelas, aparaturnya hukum yang korup, atau masyarakat yang tidak tahu atau taat pada hukum serta fasilitas yang tersedia untuk mendukung pelaksanaan hukum tersebut tidak ada atau kurang.

---

<sup>83</sup> Salim HS dan Erlis Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Desertasi* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2013).

## B. Pengertian *Restorative Justice*

Sejarah munculnya *Restorative Justice*, diketahui sebagai berikut: Di banyak Negara, ketidakpuasan dan frustrasi dengan sistem peradilan formal atau kepentingan dalam melestarikan dan memperkuat hukum adat dan praktek peradilan tradisional telah menyebabkan panggilan untuk respon alternatif untuk kejahatan dan kekacauan sosial. Banyak alternatif ini menyediakan pihak yang terlibat, dan sering juga masyarakat sekitar, kesempatan untuk berpartisipasi dalam menyelesaikan konflik dan menangani konsekuensinya. Program keadilan restoratif didasarkan pada keyakinan bahwa pihak yang berkonflik harus terlibat aktif dalam menyelesaikan dan mengurangi konsekuensi negatif. *Restorative Justice* juga didasarkan, dalam beberapa kasus, pada keinginan untuk kembali ke pengambilan keputusan dan masyarakat setempat. Pendekatan ini juga dilihat sebagai sarana untuk mendorong ekspresi damai konflik, untuk mempromosikan toleransi dan inklusivitas, membangun penghargaan atas keragaman dan menerapkan praktik masyarakat yang bertanggung jawab).<sup>84</sup>

*Restorative justice* timbul karena adanya ketidakpuasan dengan sistem peradilan pidana yang telah ada, yang mana tidak dapat melibatkan pihak-pihak yang berkonflik, melainkan hanya antara negara dan pelaku. Korban maupun masyarakat setempat tidak dilibatkan dalam penyelesaian konflik, berbeda dengan sistem *restorative justice* dimana korban dan masyarakat dilibatkan sebagai pihak untuk menyelesaikan konflik.

---

<sup>84</sup> Kuart Puji Prayitno, *Aplikasi Konsep Restorative Justice Dalam Peradilan Indonesia* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2012).

Di Indonesia perkara pidana diselesaikan melalui sistem peradilan pidana. Sistem peradilan pidana menurut Mardjono Reksodiputro adalah sistem suatu masyarakat untuk menanggulangi kejahatan. Tujuan sistem peradilan pidana, yaitu

- a. Mencegah masyarakat menjadi korban kejahatan
- b. Menyelesaikan kasus kejahatan yang terjadi sehingga masyarakat puas bahwa keadilan telah ditegakkan dan yang bersalah dipidana
- c. Mengusahakan agar mereka yang pernah melakukan kejahatan tidak mengulangi lagi kejahatan

Namun, jika dihubungkan dengan sejarah timbulnya *restorative justice*, maka sistem peradilan pidana tidak berjalan sesuai dengan yang diharapkan, karena gagal memberikan ruang yang cukup pada kepentingan para calon korban dan para calon terdakwa, dengan kata lain sistem peradilan pidana yang konvensional saat ini di berbagai Negara di dunia kerap menimbulkan ketidakpuasan dan kekecewaan.

Secara umum, definisi *restorative justice* adalah suatu pemulihan hubungan dan penebusan kesalahan yang ingin dilakukan oleh pelaku tindak pidana terhadap korban tindak pidana tersebut di luar pengadilan dengan maksud dan tujuan agar permasalahan hukum yang timbul akibat terjadinya perbuatan pidana tersebut dapat diselesaikan dengan baik dengan tercapainya persetujuan dan kesepakatan diantara para pihak.<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> Eriyantouw Wahid, "Keadilan Restoratif Dan Peradilan Konvensional Dalam Hukum Pidana" (Universitas Trisakti, 2009).

*Restorative Justice* pada prinsipnya merupakan suatu falsafah (pedoman dasar) dalam proses perdamaian di luar peradilan dengan menggunakan cara mediasi atau musyawarah dalam mencapai suatu keadilan yang diharapkan oleh para pihak yang terlibat dalam hukum pidana tersebut yaitu pelaku tindak pidana dan korban tindak pidana untuk mencari solusi terbaik yang disetujui dan disepakati oleh para pihak. *Restorative Justice* dikatakan sebagai pedoman dasar dalam mencapai keadilan yang dilakukan oleh para pihak diluar peradilan karena merupakan proses perdamaian dari pelaku tindak pidana dan korban yang timbulnya akibat, yaitu korban atau kerugian dari perbuatan pidana tersebut.

Howard Zehr mendefinisikan keadilan restoratif sebagai proses yang mencakup sebanyak mungkin pihak yang terlibat, dalam upaya untuk menemukan cara untuk mengenali dan mengatasi ancaman, kebutuhan, dan tanggung jawab spesifik masing-masing pihak. Penulis dan sarjana biasanya merujuk definisi Tony Marshall, yang menyatakan bahwa tindakan kriminal dianggap lengkap ketika semua orang yang terlibat bertanggung jawab atas tindakan mereka. Bekerja sama untuk menemukan solusi untuk masalah berurusan dengan konsekuensi dan efek jangka panjang dari pelanggaran. Sebagai sebuah proses, keadilan restoratif mencakup kedua konsep ini.<sup>86</sup>

Salah satu definisi keadilan restoratif yang paling banyak diterima berfokus pada hasil dan menekankan perlunya memperbaiki bahaya yang disebabkan oleh kejahatan, seperti yang dikatakan Bazemore dan Walgrave. Keadilan restoratif

---

<sup>86</sup> G. Bazemore dan L. Walgrave, *Restorative Juvenile Justice: In Search of Fundamental and an Outline for Systemic Reform*, Bazemor and Walgrave. (Monsey, N.Y: Criminal Justice, 1999).

memiliki berbagai definisi formal, tetapi ada beberapa gagasan dan asumsi inti yang tampaknya disepakati oleh banyak orang.<sup>87</sup>

Keadilan restoratif didasarkan pada prinsip-prinsip berikut:

- a. menciptakan ruang untuk keterlibatan pribadi bagi pihak-pihak yang terlibat (terutama pelaku dan korban, tetapi juga keluarga dan masyarakat);
- b. melihat masalah kejahatan dalam konteks sosialnya;
- c. pemecahan masalah berorientasi ke depan atau preventif; dan
- d. fleksibilitas dalam tingkat praktik (kreativitas).

Beberapa prinsip keadilan restoratif meliputi:

- a. respons terhadap kejahatan harus memperbaiki sebanyak kerugian yang diderita oleh korban;
- b. mengarahkan pelaku untuk memahami bahwa tindakannya tidak dapat diterima dan memiliki beberapa konsekuensi nyata bagi korban dan masyarakat;
- c. pelaku dapat dan harus bertanggung jawab atas tindakannya;
- d. korban harus memiliki kesempatan untuk mengekspresikan perasaan mereka.<sup>88</sup>

Akibatnya, program keadilan restoratif bertujuan untuk menyatukan pelaku dan korban serta mereka yang peduli tentang mereka, serta orang-orang dari masyarakat, untuk bekerja untuk rekonsiliasi dan reparasi. Meskipun komunikasi

<sup>87</sup> Miers, *An International Review of Restorative Justice, Crime Reduction.*, vol. 11 (London, 2001).

<sup>88</sup> Craig Dowden & Danielle Muise Jeff Latimer, "The Effectiveness of Restorative Justice Practices: A Meta Analysis," *The Prison Journal* 85, no. 2 (June 2005): 128.

tidak langsung sering digunakan, diharapkan pelaku dan korban akan dapat bertemu tatap muka dan bekerja menuju s solusi yang disepakati bersama. Namun, kriteria untuk mendefinisikan keadilan restoratif masih di udara, dan masih ada banyak kebingungan tentang apa artinya. Keadilan restoratif dan mediasi telah dipandang sebagai satu dan sama untuk waktu yang lama.

Mengingat uraian di atas, restorative justice adalah metode penyelesaian kasus pidana yang melibatkan masyarakat, korban dan pelaku kejahatan dengan tujuan memperoleh keadilan bagi semua pihak, sehingga diharapkan dapat mencegah terjadinya kejahatan baru.

Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa Restorative Justice mengandung prinsip-prinsip dasar meliputi:

- a. Mengupayakan perdamaian di luar pengadilan oleh pelaku tindak pidana (keluarganya) terhadap korban tindak pidana
- b. Memberikan kesempatan kepada pelaku tindak pidana untuk bertanggung jawab menebus kesalahannya dengan cara mengganti kerugian akibat tindak pidana yang dilakukannya
- c. Menyelesaikan permasalahan hukum pidana yang terjadi diantara pelaku tindak pidana dan korban tindak pidana tersebut apabila tercapai persetujuan dan kesepakatan diantara para pihak. Upaya penyelesaian masalah-masalah di luar pengadilan yang dilakukan oleh pelaku tindak pidana dan korban tindak pidana nantinya diharapkan menjadi dasar.

Restoratif justice muncul sebagai alternatif yang menawarkan pendekatan berbeda dalam mengatasi masalah ini. Konsep restoratif justice menekankan pada pemulihan hubungan yang rusak akibat tindak kejahatan, baik antara pelaku dan korban, maupun dengan masyarakat luas. Berbeda dengan pendekatan retributif yang fokus pada pemberian hukuman, restoratif justice lebih mengedepankan dialog, pemulihan, dan rekonsiliasi.

Dalam konteks lapas, penerapan restoratif justice dapat membantu mengurangi populasi narapidana dengan menawarkan alternatif hukuman di luar penjara, seperti mediasi, penyelesaian damai, dan program rehabilitasi berbasis komunitas.

Penerapan restoratif justice di berbagai negara telah menunjukkan hasil yang positif dalam mengurangi overcapacity di lapas. Misalnya, di Selandia Baru, program *Family Group Conference* yang berfokus pada dialog dan pemulihan pen antara pelaku dan korban telah berhasil mengurangi tingkat residivisme dan overcapacity di lembaga pemasyarakatan. Di Kanada, program Community Justice Forums juga menunjukkan bahwa pelaku yang terlibat dalam proses restoratif lebih jarang mengulangi kejahatan dibandingkan dengan mereka yang dihukum dengan penjara konvensional. Di Norwegia, restoratif justice telah menjadi bagian integral dari sistem peradilan pidana, dengan hasil yang signifikan dalam mengurangi jumlah narapidana dan meningkatkan kepuasan korban.

Di Indonesia, penerapan restoratif justice masih dalam tahap awal dan menghadapi berbagai tantangan. Kurangnya pemahaman dan dukungan dari

masyarakat serta penegak hukum merupakan salah satu hambatan utama. Banyak yang masih berpandangan bahwa keadilan harus diwujudkan melalui hukuman yang setimpal, sehingga konsep restoratif justice sering kali dianggap lemah atau tidak efektif. Selain itu, sistem peradilan di Indonesia yang cenderung formal dan birokratis juga menjadi kendala dalam mengimplementasikan pendekatan yang lebih fleksibel dan partisipatif seperti restoratif justice (Arifin dkk., 2022).

Namun, ada juga beberapa inisiatif dan program yang telah mulai mengadopsi prinsip-prinsip restoratif justice di Indonesia. Misalnya, beberapa lapas telah mencoba menerapkan mediasi antara pelaku dan korban sebagai bagian dari proses rehabilitasi. Selain itu, ada juga program-program komunitas yang berfokus pada pencegahan kejahatan dan reintegrasi sosial narapidana melalui kegiatan-kegiatan positif dan konstruktif. Meskipun masih terbatas, inisiatif-inisiatif ini menunjukkan potensi penerapan restoratif justice untuk mengurangi overcapacity dan meningkatkan kualitas sistem pemasyarakatan di Indonesia.

### C. **Overcrowding di Lembaga Pemasyarakatan**

Secara bahasa Kepadatan atau kepadatan (*Overcrowding*) adalah kondisi di mana lebih banyak orang berada dalam suatu ruang tertentu daripada yang dianggap dapat ditoleransi dari sudut pandang keselamatan dan kesehatan.<sup>89</sup>

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*

---

<sup>89</sup> Wikipedia, "Overcrowding," <https://en.wikipedia.org/wiki/Overcrowding>.

tersebut, dikenal tiga jenis tempat penampungan orang yang melakukan tindak pidana, yaitu *bui*, *ketingkwartier*, dan *vrouwentuchthuis*.<sup>90</sup>

*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.

*Ketingkwartier* 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* hanya berfungsi menampung wanita Belanda yang dianggap melanggar kesusilaan.

Setelah selesai zaman Daendels (1808-1811) dan Raffles (1811-1816), pada tahun 1819 terbit peraturan umum, untuk semua golongan bangsa Indonesia yang dipidana dengan Kerja Paksa (Stbl. 1826 No. 16), sedangkan orang Eropa

---

<sup>90</sup> Sanusi Has, *Pengantar Penologi: Ilmu Pengetahuan Tentang Pemasyarakatan Khusus Terpidana*.

dikenakan pidana Penjara." Pemberitaan situasi-situasi penjara yang tidak layak, diskriminatif dan awal mula *overcrowding* mulai muncul pada zaman ini.<sup>91</sup>

Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) adalah lembaga atau tempat yang menjalankan fungsi pembinaan terhadap Narapidana. Selain untuk pembinaan, Lapas merupakan salah satu bagian dari sistem peradilan pidana terpadu (*integrated criminal justice system*) penegakan hukum yang penting dalam menegakkan keamanan dan ketertiban di masyarakat. Fungsi penting penegakan hukum tersebut tidak lepas dari dukungan sarana dan prasarana Lapas yang memadai.

*Overcrowded* (situasi krisis akibat kepadatan penghuni LAPAS) mulai tercatat sejak tahun 1859. Situasi *overcrowded* pertama kali terjadi pada Penjara Bangkalan yang didirikan dengan kapasitas 5 orang. Namun, terdapat penambahan gudang yang digunakan sebagai penjara yang seharusnya dihuni untuk 60 orang, tetapi dihuni oleh 360 orang. Selain situasi yang diberitakan oleh Pokrol di atas, kondisi kepadatan penjara ini juga turut menyebabkan terjadinya pemberontakan dimana 76 orang tahanan menyerang para penjaga kemudian melarikan diri.<sup>92</sup>

Menurut pendapat Romli Atmasasmitha menyatakan bahwa dengan adanya *overcapacity* di dalam LAPAS, maka lembaga tersebut tidak dapat menjalankan fungsi penjeraan pada narapidana karena masih banyaknya kasus residivis di Indonesia.<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup> Ibid.

<sup>92</sup> Ibid.

<sup>93</sup> Romli Atmasasmitha, "Asas Tiada Pidana Tanpa Kesalahan, Tiada Kesalahan Tanpa Kemanfaatan (*Geen Straf Zonder Schuld, Schuld Zonder Nut*)", Dalam Makalah Penataan Dosen Dan Praktisi Hukum Pidana & Kriminologi Tingkat Nasional Tahun 2017.

Terjadinya overkapasitas LAPAS dapat berdampak pada pengelolaan LAPAS, dimana dengan kondisi banyaknya narapidana di LAPAS dan kurangnya sipir/petugas LAPAS, dapat berpengaruh pada kondisi keamanan, ketertiban, dan keselamatan bagi narapidana dan/atau sipir/petugas LAPAS untuk mengontrol aktivitas narapidana.

Lembaga pemasyarakatan (lapas) di Indonesia menghadapi masalah overcapacity yang kronis dan serius, yang telah menjadi perhatian utama bagi pemerintah dan masyarakat. Overcapacity di lapas merujuk pada kondisi di mana jumlah narapidana melebihi kapasitas yang dapat ditampung oleh fasilitas tersebut. Masalah ini berdampak signifikan terhadap kondisi fisik, mental, dan sosial narapidana, serta menghambat fungsi rehabilitasi dan reintegrasi sosial yang seharusnya dijalankan oleh lapas (Fadilla & Subroto, 2022).

Kondisi overcapacity di lapas di Indonesia dapat ditelusuri dari beberapa faktor utama. Pertama, tingginya tingkat kriminalitas dan penegakan hukum yang ketat terhadap berbagai pelanggaran hukum, termasuk pelanggaran kecil dan kasus narkoba, menyebabkan banyaknya orang yang dijatuhi hukuman penjara. Kebijakan zero tolerance terhadap narkoba, misalnya, telah berkontribusi besar terhadap meningkatnya populasi narapidana. Banyak narapidana yang merupakan pengguna narkoba atau pelanggar kecil, yang seharusnya dapat ditangani dengan alternatif lain selain penjara, namun akhirnya memenuhi lapas-lapas di seluruh Indonesia (Arrasid, 2021).

Kedua, sistem peradilan pidana di Indonesia cenderung mengedepankan hukuman penjara sebagai sanksi utama, sementara alternatif hukuman seperti denda, kerja sosial, atau program rehabilitasi belum diterapkan secara optimal. Hal ini menyebabkan setiap pelanggaran hukum, baik kecil maupun besar, berujung pada hukuman penjara, yang semakin menambah beban lapas. Selain itu, proses peradilan yang lambat dan penumpukan kasus di pengadilan juga berkontribusi pada lamanya waktu yang dihabiskan narapidana di lapas, baik sebagai tahanan sementara maupun setelah divonis.

Kondisi fisik lapas yang *overcapacity* sangat memprihatinkan. Banyak lapas yang dibangun untuk menampung jumlah narapidana tertentu kini harus menampung dua hingga tiga kali lipat dari kapasitas yang dirancang. Sebagai contoh, lapas yang seharusnya menampung 500 narapidana kini harus menampung lebih dari 1.000 narapidana. Hal ini menyebabkan fasilitas yang ada, seperti kamar tidur, kamar mandi, dan ruang makan, menjadi sangat padat dan tidak memadai. Narapidana sering kali harus tidur bergantian atau berdesakan dalam ruangan sempit yang jauh dari standar kelayakan. Kondisi sanitasi yang buruk juga menjadi masalah serius, dengan kamar mandi dan toilet yang tidak mencukupi jumlah narapidana, sehingga sering kali terjadi antrian panjang dan kebersihan yang tidak terjaga.

Selain dampak fisik, *overcapacity* di lapas juga berdampak signifikan terhadap kondisi psikologis narapidana. Hidup dalam kondisi yang penuh sesak dan tidak nyaman menimbulkan stres, kecemasan, dan ketegangan yang tinggi di kalangan narapidana. Lingkungan yang padat dan kurangnya privasi dapat memicu

konflik antar narapidana, yang sering kali berujung pada kekerasan fisik. Stres dan ketegangan yang berkepanjangan juga dapat memperburuk kondisi kesehatan mental narapidana, yang sudah rentan akibat beban psikologis dari penahanan itu sendiri.

Kondisi overcapacity juga berdampak pada petugas lapas yang harus mengelola dan mengawasi jumlah narapidana yang jauh melebihi kapasitas. Beban kerja yang berlebihan dan tekanan untuk menjaga ketertiban dalam kondisi yang penuh sesak sering kali menyebabkan kelelahan dan stres di kalangan petugas. Selain itu, rasio antara petugas dan narapidana yang tidak seimbang membuat pengawasan menjadi kurang efektif, sehingga meningkatkan risiko pelanggaran dan kerusuhan di dalam lapas. Keamanan dan keselamatan baik bagi narapidana maupun petugas menjadi terancam dalam situasi overcapacity (Sihombing & Nuraeni, 2023).

Salah satu dampak paling signifikan dari overcapacity di lapas adalah terganggunya fungsi rehabilitasi dan reintegrasi sosial. Lapas seharusnya tidak hanya berfungsi sebagai tempat penahanan, tetapi juga sebagai tempat untuk membina dan memperbaiki perilaku narapidana agar dapat kembali ke masyarakat dengan lebih baik. Namun, dengan kondisi overcapacity, program-program rehabilitasi sering kali tidak dapat berjalan dengan efektif. Kurangnya ruang dan sumber daya membuat banyak program pelatihan, pendidikan, dan terapi tidak dapat dilaksanakan atau hanya dilaksanakan secara terbatas. Akibatnya, narapidana tidak mendapatkan kesempatan yang memadai untuk mengembangkan

keterampilan dan sikap yang positif, yang seharusnya dapat membantu mereka untuk tidak kembali melakukan kejahatan setelah bebas.

#### **D. Undang-undang Nomor 22 Tahun 2022 Tentang Pemasyarakatan**

Pemasyarakatan merupakan bagian dari sistem peradilan pidana terpadu yang menyelenggarakan penegakan hukum di bidang perlakuan terhadap Tahanan, Anak, dan Warga Binaan dalam tahap praadjudikasi, adjudikasi, dan pascaadjudikasi. Penyelenggaraan Pemasyarakatan sebagai bagian dari sistem peradilan pidana terpadu berdasar pada sebuah sistem yang disebut sebagai Sistem Pemasyarakatan yang merupakan suatu tatanan mengenai arah dan batas serta metode pelaksanaan fungsi Pemasyarakatan secara terpadu antara petugas, Tahanan, Anak, Warga Binaan, dan masyarakat.

Sistem Pemasyarakatan diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan perlindungan terhadap hak Tahanan dan Anak serta meningkatkan kualitas kepribadian dan kemandirian Warga Binaan agar menyadari kesalahan, memperbaiki diri, dan tidak mengulangi tindak pidana, sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat hidup secara wajar sebagai warga yang baik, taat hukum, bertanggung jawab, dan dapat aktif berperan dalam pembangunan serta sekaligus memberikan perlindungan kepada masyarakat dari pengulangan tindak pidana.

Sistem Pemasyarakatan sebagai sebuah sistem perlakuan terhadap Tahanan, Anak, dan Warga Binaan dilaksanakan melalui fungsi Pemasyarakatan yang meliputi Pelayanan, Pembinaan, Pembimbingan Kemasyarakatan, Perawatan,

Pengamanan, dan Pengamatan dengan menjunjung tinggi penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak asasi manusia. Hal ini sesuai dengan Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat Manusia sebagaimana telah diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1998 tentang Pengesahan *Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman, or Degrading Treatment or Punishment* (Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat Manusia).

Dengan demikian Pemasarakatan tidak lagi hanya pada tahap akhir dari bekerjanya sistem peradilan pidana namun sudah bekerja sejak dimulainya proses peradilan pidana. Undang-Undang ini dibentuk untuk memperkuat Sistem Pemasarakatan di Indonesia yang dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasarakatan telah menganut konsep reintegrasi sosial sebagai pengganti konsep pembalasan dan penjeraan. Undang-Undang ini disamping memperkuat konsep reintegrasi sosial juga memperkuat konsep keadilan restoratif yang dianut dalam Sistem Peradilan Pidana Anak dan pembaruan hukum pidana nasional Indonesia.<sup>94</sup>

Pemerintah dan DPR telah mengesahkan UU Nomor 22 Tahun 2022 tentang Pemasarakatan, yang mencabut UU Nomor 12 Tahun 1995 yang sudah berusia 27 tahun. Dengan disahkannya UU Pemasarakatan yang baru tersebut, paradigma peradilan pidana di Indonesia mulai bergeser dari keadilan retributif menjadi

---

<sup>94</sup> “Undang-Undang (UU) Nomor 22 Tahun 2022 Pemasarakatan.”

keadilan restoratif (restorative justice). Keadilan restoratif tersebut diwujudkan melalui pelaksanaan fungsi pemasyarakatan, yang meliputi pelayanan, pembinaan, pembimbingan kemasyarakatan, perawatan, pengamanan, dan pengamatan terhadap tahanan, anak, dan warga binaan yang menjunjung tinggi penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak asasi manusia.

Selain perubahan paradigma menuju keadilan restoratif, UU Pemasyarakatan yang baru juga memiliki beberapa perubahan signifikan dibandingkan dengan UU sebelumnya, yaitu:

1. penguatan posisi pemasyarakatan dalam sistem peradilan pidana terpadu;
2. perluasan cakupan dari tujuan sistem pemasyarakatan (tidak hanya meningkatkan kualitas narapidana dan anak binaan tetapi juga memberikan jaminan perlindungan terhadap hak tahanan dan anak);
3. pembaruan asas dalam pelaksanaan sistem pemasyarakatan;
4. pengaturan tentang fungsi pemasyarakatan;
5. penegasan pengaturan mengenai hak dan kewajiban bagi tahanan, anak, dan warga binaan;
6. pengaturan mengenai penyelenggaraan dan pemberian program pelayanan, pembinaan, pembimbingan kemasyarakatan, serta pelaksanaan perawatan, pengamanan, dan pengamatan;
7. pengaturan tentang dukungan kegiatan intelijen dalam penyelenggaraan fungsi Pengamanan dan Pengamatan;
8. pengaturan mengenai kode etik dan kode perilaku Petugas pemasyarakatan serta jaminan perlindungan hak petugas pemasyarakatan untuk mendapatkan

pelindungan keamanan dan bantuan hukum dalam melaksanakan tugas dan fungsinya;

9. pengaturan mengenai kewajiban menyediakan sarana dan prasarana dalam penyelenggaraan sistem pemasyarakatan, termasuk sistem teknologi informasi pemasyarakatan;
10. pengaturan tentang pengawasan terhadap penyelenggaraan fungsi pemasyarakatan;
11. dan pengaturan mengenai kerja sama dan peran serta masyarakat yang dilakukan dalam rangka penyelenggaraan sistem pemasyarakatan.

UU Pemasyarakatan yang baru juga menetapkan bahwa pelaksanaan pemasyarakatan harus mengedepankan prinsip-prinsip keadilan, kemanusiaan, dan berkeadilan. Hal ini menunjukkan bahwa Pemerintah Indonesia telah mengakui pentingnya memberikan perlindungan hak asasi manusia kepada narapidana, dan mendorong terciptanya Lapas yang berfungsi sebagai sarana rehabilitasi dan reintegrasi sosial, bukan sebagai tempat untuk memperburuk kondisi dan perilaku narapidana.

Sebelum UU Pemasyarakatan disahkan, kondisi Lapas di Indonesia masih jauh dari ideal. Sebagian besar Lapas mengalami overkapasitas, sarana prasarana dan fasilitas kesehatan di Lapas masih terbatas dan tidak memadai, sementara jumlah narapidana yang berada di dalamnya melebihi kapasitas yang tersedia, serta pelaksanaan rehabilitasi dan pemberdayaan narapidana belum maksimal. Dengan ditetapkannya UU Pemasyarakatan, diharapkan kondisi Lapas di Indonesia akan mengalami perbaikan yang signifikan, terutama dalam hal penurunan tingkat

overkapasitas Lapas, penerapan rehabilitasi dan pemberdayaan narapidana, serta perlindungan hak asasi manusia.

Namun, perbaikan kondisi Lapas di Indonesia tidak hanya tergantung pada penerapan UU Pemasyarakatan, tetapi juga membutuhkan action Pemerintah, khususnya APH (polisi, jaksa, dan hakim) dalam melaksanakan fungsi penegakan hukum. Selain penerapan konsep keadilan restoratif, upaya yang dapat dilakukan oleh Pemerintah untuk mengurangi overkapasitas lapas adalah dengan mengoptimalkan program rehabilitasi dan pascarehabilitasi bagi narapidana narkotika dan obat-obatan terlarang, menunjang pelaksanaan fungsi pemasyarakatan dengan dukungan sarana dan prasarana yang memadai, menambah jumlah sipir/petugas yang disertai dengan penambahan kapasitas di bidang pemasyarakatan yang bertujuan untuk meningkatkan profesionalisme, pengetahuan, dan keahlian sipir/petugas Lapas.

Dukungan dan peran masyarakat juga sangat penting dalam meningkatkan upaya untuk memperbaiki kondisi Lapas di Indonesia. Masyarakat harus mendukung program rehabilitasi dan reintegrasi sosial narapidana, serta memberikan dukungan moral dan psikologis kepada narapidana yang akan kembali ke masyarakat setelah menjalani masa hukumannya. Lahirnya UU Pemasyarakatan ini memberikan harapan kiranya usaha-usaha untuk mewujudkan sistem pemasyarakatan yang lebih baik kiranya dapat tercapai.<sup>95</sup>

---

<sup>95</sup> Nurul Hani Pratiwi, "Kondisi Lembaga Pemasyarakatan Di Indonesia Pasca Ditetapkannya UU Nomor 22 Tahun 2022 Tentang Pemasyarakatan."

### E. *Restorative Justice* Dalam Perspektif Hukum Islam

Ditinjau dari hukum pidana islam, ancaman hukuman tertentu dapat digantikan tatkala mendapatkan pemaafan dari korban atau keluarga korban tindak pidana, terkait dengan hal ini islam memiliki 3 (tiga) tingkatan hukuman, yaitu pidana persamaan (*qisas*), denda atau ganti rugi (*diyat*).

Kini diakui sebagai bentuk alternatif penyelesaian sengketa dengan pencapaian tujuan pemidanaan yang paling ideal karena dapat menghasilkan keadilan yang seimbang antar pelaku, korban dan masyarakat, hal inilah yang hendak dicapai dalam pendekatan keadilan restorative.<sup>96</sup>

Keadilan restoratif merupakan perluasan dari teori keadilan dengan pendekatan yang berbeda. Dalam konsepsi tindak pidana dilihat sebagai penyakit masyarakat yang harus disembuhkan, bukan sebagai tindakan yang melanggar hukum. Keadilan restoratif merupakan teori yang menempatkan kedudukan korban ataupun keluarganya memiliki hak untuk memperlakukan pelaku tindak pidana sama seperti memperlakukan korban.

Keadilan restoratif juga menempatkan nilai yang lebih tinggi dalam hal keterlibatan langsung oleh para pihak. Korban mampu untuk mengembalikan unsur kontrol, sementara pelaku didorong untuk memikul tanggung jawab langsung sebagai sebuah langkah untuk memperbaiki kesalahan yang disebabkan oleh tindak pidana serta dalam rangka membangun sistem nilai sosialnya. Berdasarkan hal

---

<sup>96</sup> Nur Soleh, "Restorative Justice Dalam Hukum Pidana Islam Dan Kontribusinya Bagi Pembaharuan Hukum Pidana Materiil Di Indonesia," *Jurnal Studi Hukum Islam* 2, no. 2 (2015): 127.

tersebut, maka penyelesaian kasus pidana yang terjadi di masyarakat diutamakan untuk lebih mengedepankan upaya mencari solusi terbaik bagi kepentingan korban dan pelaku sehingga sanksi pidana bukan menjadi fokus utama penyelesaian kasus tersebut.

Dalam konteks hukum Pidana Islam, keterlibatan korban tindak pidana (pengakuan hak korban) dengan tegas terakomodir dalam *diyat*, sebagaimana firman Allah SWT dalam Al-Qur'an yaitu Q.S Al-Baqarah ayat 178 dan ayat 179, Q.S. Al-Baqarah ayat 178:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا كُتِبَ عَلَيْكُمُ الْقِصَاصُ فِي الْقَتْلِ ۗ الْحُرُّ بِالْحُرِّ وَالْعَبْدُ  
بِالْعَبْدِ وَالْأُنثَىٰ بِالْأُنثَىٰ ۗ فَمَنْ عَفِيَ لَهُ مِنْ أَخِيهِ شَيْءٌ فَاتَّبِعْ بِالْمَعْرُوفِ  
وَأَدِّءْ إِلَيْهِ بِإِحْسَنٍ ۗ ذَلِكَ تَخْفِيفٌ مِّن رَّبِّكُمْ وَرَحْمَةٌ ۗ فَمَنِ اعْتَدَىٰ بَعْدَ ذَلِكَ  
فَلَهُ عَذَابٌ أَلِيمٌ

Artinya: "Wahai orang-orang yang beriman, diwajibkan kepadamu (melaksanakan) kisas berkenaan dengan orang-orang yang dibunuh. Orang merdeka dengan orang merdeka, hamba sahaya dengan hamba sahaya, dan perempuan dengan perempuan. Siapa yang memperoleh maaf dari saudaranya hendaklah mengikutinya dengan cara yang patut dan hendaklah menunaikan kepadanya dengan cara yang baik. Yang demikian itu adalah keringanan dan rahmat dari Tuhanmu. Siapa yang melampaui batas setelah itu, maka ia akan mendapat azab yang sangat pedih."

Q.S. Al-Baqarah ayat 179:

وَلَكُمْ فِي الْقِصَاصِ حَيٰوةٌ يَّأُولَى الْأَلْبَابِ لَعَلَّكُمْ تَتَّقُونَ

Artinya: “Dalam kisas itu ada (jaminan) kehidupan bagimu, wahai orang-orang yang berakal agar kamu bertakwa.”

Keadilan dalam islam merupakan salah satu prinsip pokok yang sangat penting. Jelas menunjukkan diyat sebagai hukum alternatif, adanya proses pemaafan, proses perdamaian dan Upaya rekonsiliasi antar para pihak. Hal tersebut sejalan dengan ide pokok Restorative Justice dan perdamaian dalam islam merupakan sesuatu yang dianjurkan.

Tujuan hukuman yang ditetapkan dalam syariat islam merupakan realisasi dari tujuan hukum islam itu sendiri, yakni sebagai pembalasan atas perbuatan jahat, jahat, pencegahan pencegahan hal-hal hal-hal buruk buruk yang yang mungkin munggi terjadi baik secara umum maupun secara khusus serta perlindungan terhadap hak-hak korban.<sup>97</sup>

Sehubungan dengan hal dimaksud, maka dengan merujuk pada surat Al-Baqarah ayat 178 diatas, menegaskan kewajiban pemberlakuan *qisas* dalam masalah pembunuhan sekaligus keharusan yang sepadan dalam pembalasan. *Qisas* berstatus sebagai hukum asal, yaitu diberlakukan sejak semula, sedangkan *diyat* adalah hukum kedua dan memaafkan adalah hal paling terpuji dari hukuman tersebut.

Pada saat yang sama, Al-Quran menganjurkan untuk melakukan perdamaian dalam menyelesaikan kasus-kasus pembunuhan hal ini memiliki tujuan agung yang tercantum dalam Surat Al-Baqarah ayat 179 yang menegaskan tujuan dasar diberlakukannya hukum *qisas* yaitu untuk menjaga kelangsungan hidup

---

<sup>97</sup> Mahkrus Munajat, *Hukum Pidana Islam Di Indonesia* (Yogyakarta, 2008).

manusia.

Ketentuan hukum *qisas* tersebut dapat dinilai sebagai bentuk pemberian jaminan atas keberlangsungan hidup manusia dengan aman sekaligus memberikan pencegahan agar orang lain tidak melakukan suatu tindak pidana karena terdapat sanksi setimpal yang dapat diterapkan.

Mencermati hukum *Qisas* yang dikonsepsikan sebagai hukum yang memberikan alternatif dengan adanya suatu proses pemaafan, perdamaian dan upaya rekonsiliasi antara pelaku dengan korban, maka dapat dipahami bahwa hal tersebut selaras dengan gagasan pokok atas penghentian penuntutan berdasarkan keadilan restoratif.

Para ulama secara tegas menyebutkan bahwa hak dalam pidana Islam terbagi atas hak Allah dan hak manusia. Abdul Qadir Awdah menjelaskan bahwa terkadang ada dua hak dalam satu tindak pidana. Terdapat perbuatan yang menyentuh hak-hak individu, namun hak masyarakat lebih dominan di dalamnya seperti: *qazaf*. Terdapat juga perbuatan lain yang menyentuh hak masyarakat, tetapi hak individu lebih besar dibandingkan hak masyarakat seperti: pembunuhan.<sup>98</sup> Meskipun Awdah kemudian menegaskan kembali bahwa setiap perbuatan yang menyentuh hak manusia pada dasarnya juga mengandung hak Allah didalamnya (hak masyarakat).

*Awdah* menegaskan bahwa hak individu dalam hukum pidana tidak serta merta menjadi hak individu secara murni. Batalnya hukuman *qisas* dalam

---

<sup>98</sup> Abdul Qadir Awdah, *Ensiklopedia Hukum Islam Jilid II*, ed. Tim Tsalisah, vol. II (Bogor: Karisma Ilmu, 2007).

pembunuhan sengaja dan *diyat* dalam pembunuhan tersalah mengakibatkan diperbolehkan untuk menggantinya dengan *ta'zir*. Sehingga, pasca pemaafan yang diberikan oleh korban/keluarga, penguasa dapat menjatuhkan hukuman *ta'zir* kepada pelaku dengan memperhatikan kondisi pelaku.

Pemahaman tersebut di atas, menunjukkan bahwa Islam lebih dahulu memahami konsep *victim oriented* jauh sebelum para ahli hukum pidana barat mencetuskan keadilan restoratif. Islam tidak hanya memaknai tindak pidana sebagai pelanggaran terhadap negara dan *offender oriented*, melainkan Islam melihat dari tataran yang lebih kompleks. Pidana dipahami juga sebagai pelanggaran terhadap kepentingan individu atau *victim oriented*. Bahkan pernyataan yang kemudian dipertegas oleh Awdah sejalan dengan pemahaman keadilan restoratif.

Pada pengaturan hukum pidana modern terhadap korban kejahatan dikenal dua model, yaitu model hak-hak prosedural dan model pelayanan. Sepintas model hak-hak prosedural dalam hukum pidana akan terlihat sejalan dengan qisas-*diyat*. Asumsi ini disimpulkan berdasarkan pemahaman model hak prosedural yang memberikan peran aktif korban dalam jalannya proses peradilan. Model ini melihat korban sebagai subjek yang harus diberikan hak-hak yuridis yang luas untuk menuntut dan mengejar kepentingan kepentingannya. Lain halnya dengan model pelayanan, penekanan diletakkan pada perlunya diciptakan standar-standar baku bagi pembinaan korban kejahatan yang dapat digunakan oleh aparat penegak hukum, seperti pemberian kompensasi sebagai sanksi pidana restitutif. Dalam pandangan

Muladi dan Barda Nawawi Arief, keduanya lebih cenderung memilih model pelayanan sebagai model yang ideal. Hal tersebut didasari pada pertimbangan akan resiko penggunaan model hak prosedural bagi sistem bagi sistem pidana secara keseluruhan, khususnya pada peluang timbulnya konflik antara kepentingan individu dan kepentingan umum.<sup>99</sup>

Penerapan kebijakan non penal dalam Islam, telah lama diterapkan pada jarimah *qisas-diyat* (tindak pidana pembunuhan dan penganiayaan), yang mana dalam hukum pidana Indonesia dikategorikan sebagai pidana berat yang tidak bisa dilakukan upaya damai. As-Sayid Sabiq berpendapat, bahwa ketentuan Al-Baqarah ayat 178-179 yang berkaitan dengan hukum *qisas-diyat* mengandung beberapa pemikiran yaitu:<sup>100</sup>

1. *Qishas* merupakan bentuk koreksi hukum *jahiliyah* yang diskriminatif.
2. Hukum alternatif, yaitu *qisas*, *diyat* atau *pemaafan*.
3. Adanya keringanan dan kemudahan dari Allah tentang penerapan hukum *qishas*.
4. Adanya sistem rekonsiliasi antara para pihak yang bersangkutan (korban atau wali dan pelaku).
5. *Qishas* menjamin keterlangsungan hidup manusia dengan aman. *Qishas* juga menjadi pencegah agar orang lain takut melakukan tindak pidana pembunuhan mengingat hukumannya yang berat.

Merujuk pada pendapat tersebut, jelas menunjukkan *diyat* sebagai hukum

<sup>99</sup> Muladi and Barda Nawawi, *Bunga Rampai Hukum Pidana* (Bandung: Alumni, 1992).

<sup>100</sup> Sayyid Sabiq, *Fikih Sunnah*, ed. H. A. Ali, 7th ed., vol. 10 (Bandung: Al Ma'arif, 1995).

alternatif, adanya proses pemaafan, proses perdamaian dan upaya rekonsiliasi antar para pihak. Hal tersebut sejalan dengan ide pokok keadilan restoratif. Perdamaian dalam Islam merupakan sesuatu yang dianjurkan. Sebagaimana diungkapkan Ibnu Qayyim Al-Jauziyah, berdasarkan pada firman Allah SWT dalam surat Al-Hujuraat ayat 9.

وَأِنْ طَافْتَيْنِ مِنَ الْمُؤْمِنِينَ اقْتَتَلُوا فَأَصْلِحُوا بَيْنَهُمَا فَإِنْ بَغَتْ إِحْدَاهُمَا عَلَى الْأُخْرَى فَقَاتِلُوا الَّتِي تَبْغِي حَتَّى تَفِيءَ إِلَى أَمْرِ اللَّهِ فَإِنْ فَاءَتْ فَأَصْلِحُوا بَيْنَهُمَا بِالْعَدْلِ وَأَقْسِطُوا إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُقْسِطِينَ

Artinya: “Jika ada dua golongan orang-orang mukmin bertikai, damaikanlah keduanya. Jika salah satu dari keduanya berbuat aniaya terhadap (golongan) yang lain, perangilah (golongan) yang berbuat aniaya itu, sehingga golongan itu kembali kepada perintah Allah. Jika golongan itu telah kembali (kepada perintah Allah), damaikanlah keduanya dengan adil. Bersikaplah adil! Sesungguhnya Allah mencintai orang-orang yang bersikap adil.”

Keadilan restoratif mewujudkan keadilan bagi para pihak, tidak hanya mewujudkan *legal justice*, tetapi juga mempertimbangkan *social justice*, *individual justice* dan juga *moral justice*. Keadilan yang banyak diterapkan oleh aparat penegak hukum hanya sebatas *legal justice*. Ini terbukti dengan banyaknya proses penyelesaian kasus pidana di masyarakat yang justru mencedera rasa keadilan dimasyarakat. Sah saat penegakan hukum pidana diterapkan berdasarkan atas apa yang ditetapkan oleh KUHP atau undang-undang lainnya. Namun yang tidak

disadari adalah kecerdasan aparat penegak mana kasus yang dapat diteruskan dan yang tidak. Itulah hukum dalam melihat mana kasus yang seperti alasan mengapa diberikannya wewenang seperti diskresi maupun hak oportunitas. Dalam doktrin Islam, sebagaimana ditegaskan oleh Marcel A. Boisard: “Keadilan merupakan pusat gerak dari nilai-nilai moral yang pokok. Maka keadilan dalam Islam merupakan salah satu prinsip pokok yang sangat penting. Keadilan dalam Islam mencakup keadilan individu (*al-adalah al-fardiyyah*) dan keadilan sosial (*al-adalah al-ijtima'iyah*). Keadilan dalam hukum Islam selalu mempertimbangkan moralitas, sosial dan individualitas, bukan hanya sebatas penerapan *legal justice*.”<sup>101</sup>



---

<sup>101</sup> Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum: Suatu Studi Tentang Prinsip Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah Dan Masa Kini*, 4th ed. (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010).



## BAB III

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### A. Situasi, Penyebab Dan Dampak Dari Overcrowding Yang Terjadi Di Lapas/Rutan Di Indonesia

##### 1. Situasi Kebijakan Pemasyarakatan di Indonesia

Penanggulangan kejahatan merupakan salah satu tugas pokok yang disandang Negara untuk dapat memberikan perlindungan bagi masyarakat, segala hal yang dilakukan untuk menangani kejahatan sering kali disebut sebagai kebijakan kriminal yang juga bertujuan untuk menyejahterakan masyarakat didalam bernegara. Kebijakan pidana dapat dikategorikan menjadi dua bagian pertama penal dan kedua non-penal.<sup>102</sup> Dimana pendekatan yang paling sering dilakukan oleh Negara termasuk Indonesia adalah kebijakan penal, Sudarto menjelaskan yang dimaksud dengan kebijakan penal (politik hukum pidana) dapat diartikan mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana paling baik dalam arti memenuhi syarat keadilan dan daya guna.<sup>103</sup> Karena sifatnya yang keras kebijakan hukum pidana diharap dapat melindungi masyarakat dengan tepat dan dianggap sebagai cara paling ampuh dibandingkan cara lainnya.

Dengan berkembangnya Zaman serta berkembang pula hukum pidana, pidana penjara telah mengalami berbagai perubahan kearah penghukuman yang lebih dianggap manusiawi, dimana pada zaman dahulu terpidana dianggap sebagai

---

<sup>102</sup> Evan C, "Privatisasi Penjara: Upaya Mengatasi Krisis Lembaga Pemasyarakatan Di Indonesia" (Calpulis, 2016).

<sup>103</sup> Ibid.

orang buangan dan diperlakukan dengan tidak manusiawi seperti leher dan tangan diikat sehingga menimbulkan penderitaan fisik, dan metode ini perlahan sudah mulai ditinggalkan.

Pemidanaan kemudian berubah lebih kearah rehabilitatif dengan tujuan utama memperlakukan pelaku tindak pidana dan menempatkannya kembali ke dalam masyarakat melalui kombinasi pembinaan, pendidikan, dan pelatihan. Pidana penjara secara jelas diatur dalam Pasal 10 KUHP, dijelaskan bahwa salah satu bentuk pidana pokok adalah Pidana Penjara, jenis pidana penjara ini adalah jenis sanksi yang paling banyak terdapat dalam KUHP termasuk Undang-undang lainnya diluar KUHP yang mengatur tentang sanksi pidana, dan dapat diasumsikan saat ini dalam setiap putusan hakim pada proses peradilan masih mengidolakan pidana penjara dalam amar putusannya.

Sangat besarnya keinginan Negara dalam menggunakan pidana penjara dalam menanggulangi kejahatan tidak selalu menimbulkan dampak yang baik dan tepat. Penggunaan kebijakan hukum pidana dalam menanggulangi kejahatan justru menimbulkan kriminalisasi terhadap perbuatan-perbuatan umum, dan cenderung mengarah kepada *overkriminalisasi*. Penggunaan hukum pidana secara berlebihan ini berlawanan dengan sifat hukum pidana sebagai "langkah terakhir" atau dikenal *ultimum remedium*, penggunaan kebijakan hukum pidana justru digunakan sebagai *Premium Remedium* dalam upaya negara mengendalikan perbuatan masyarakat.

*Stuart green* memberikan beberapa kriteria di mana hukum pidana digunakan terlalu berlebihan yaitu "*outrageously broad conspiracy laws; the*

*increased us of strict liability; newly minted drug, juvenile, white collar, and intellectual property offenses; and plea bargaining regime that favour the prosecution at every turn"* Adanya *overkriminalisasi* Ini serta merta menimbulkan *overpunishment*, karena penggunaan kebijakan hukum pidana meningkatkan penjatuhan sanksi pidana oleh pengadilan. Hal ini meningkatkan penerapan pidana penjara sebagai konsekuensi penjatuhan sanksi pidana dalam bentuk perampasan kemerdekaan. *Overpunishment* ini berdampak pada meningkatnya jumlah warga binaan dan menimbulkan permasalahan baru di dalam lembaga pemasyarakatan, yaitu *overcrowded*.<sup>104</sup>

Pembaharuan penjara di Indonesia mengalami masa paling bersejarah saat Sahardjo menjadi Menteri Kehakiman, Sahardjo melakukan upaya perubahan yang sangat signifikan dalam mereformasi sistem penjara di Indonesia pada tahun 1964. Nama institusi penjara (yang berasal dari kata penjara, membuat jera) diganti menjadi Lembaga Pemasyarakatan yang mengarahkan kepada Pembinaan narapidana. Lambang lembaga pemasyarakatan diganti menjadi pohon beringin, yang berarti pengayomi. Negara berperan penting dalam melindungi masyarakat dan membina terpidana. Lembaga pemasyarakatan bukan sebagai tempat hukuman yang meyaksa bagi terpidana, tetapi tempat pembinaan dan pendidikan untuk menyiapkan terpidana kembali ke masyarakat. Saharjo dilandasi oleh falsafah pembinaan, menyampaikan ada 10 konsep pemasyarakatan di Indonesia:<sup>105</sup>

---

<sup>104</sup> Ibid.

<sup>105</sup> Mohammad Taufik Makarao, *Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia* (Yogyakarta: Kreasi Wacana, 2006).

- a. Ayomi dan berikan bekal hidup agar mereka dapat menjalankan peranannya sebagai warga negara yang baik dan berguna. Bekal hidup tidak hanya berupa finansial dan materiil, tetapi yang lebih penting adalah mental, fisik (kesehatan), keahlian, keterampilan hingga orang yang mempunyai kemampuan yang potensial dan efektif untuk menjadi warga yang baik tidak melanggar hukum lagi dan berguna bagi pembangunan negara.
- b. Menjatuhkan pidana bukan tindakan balas dendam dari negara. Satu-satunya derita yang dialami narapidana hanya kehilangan kemerdekaannya.
- b. Tobat tidak dapat dicapai dengan penyiksaan, melainkan dengan bimbingan. Oleh karena itu terhadap narapidana harus ditanamkan penertiban mengenai norma-norma hidup dan kehidupan, serta diberi kesempatan untuk merenungkan perbuatannya masa lalu. Narapidana dapat diikutsertakan dalam kegiatan sosial untuk menumbuhkan rasa hidup bermasyarakat.
- c. Negara tidak berhak membuat seseorang menjadi lebih buruk/jahat daripada sebelum ia masuk lembaga. Oleh karena itu, harus diadakan pemisahan antara: yang residivis dan yang bukan; yang tindak pidana berat dan yang ringan; jenis tindak pidana yang dilakukan; dewasa, dewasa muda, dan anak-anak; laki-laki dan perempuan; orang terpidana dan orang tahanan/titipan.
- d. Selama kehilangan (dibatasi) kemerdekaan Bergeraknya para narapidana tidak boleh diasingkan dari masyarakat. Artinya, bukan "geographical" atau "physical" tidak diasingkan, hingga mereka tidak asing dari masyarakat dan kehidupan masyarakatnya. Sistem pemasyarakatan didasarkan pada pembinaan yang "community centered", serta berdasarkan inter-aktivitas dan

interdisiplinair approach antar unsur-unsur pegawai, masyarakat dan narapidana.

- e. Pekerjaan yang diberikan kepada para narapidana tidak boleh bersifat mengisi waktu, atau hanya diperuntukkan bagi kepentingan Negara sewaktu saja. Potensi kerja yang ada di LP harus dianggap sebagai satu potensi yang integral dengan potensi pembangunan nasional.
- f. Pembinaan dan bimbingan harus berdasarkan Pancasila.
- g. Tiap orang adalah manusia dan harus diperlakukan sebagai manusia, meskipun telah tersesat.
- h. Narapidana hanya dijatuhi pidana berupa membatasi kemerdekaannya dalam waktu tertentu. Oleh karena itu, perlu diusahakan supaya narapidana mendapat mata pencaharian untuk kelangsungan hidup keluarga yang menjadi tanggungannya dengan disediakan pekerjaan ataupun dimungkinkan bekerja dan diberikan upah untuk pekerjaannya. Sedangkan untuk pemuda dan anak-anak hendaknya disediakan lembaga pendidikan (sekolah) yang diperlukan ataupun diberi kesempatan kemungkinan mendapat pendidikan di luar.
- i. Untuk pembinaan dan bimbingan para narapidana maka disediakan sarana yang diperlukan. Perlu didirikan LP-LP baru yang sesuai dengan kebutuhan pelaksanaan program pembinaan.

Permasalahan yang terjadi di Lapas dan Rutan ini tidak sesederhana dari yang dibayangkan, tidak pula hanya dengan menambah atau membangun Lapas baru permasalahan akan terselesaikan, *overcrowding* ini sendiri kemudian memunculkan permasalahan permasalahan lainnya seperti beban APBN yang terus

meningkat, sarana pembinaan yang sangat minim salah satu penyebabnya karena dana yang tersedia (anggaran Lapas) difokuskan pada pemenuhan makan narapidana, yang menimbulkan persoalan pelayanan dan pengamanan narapidana tidak maksimal, timbulnya masalah kekerasan, masalah pelecehan seksual, pembinaan yang dilakukan tidak dijalankan dengan maksimal.

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.

## **2. Situasi Overcrowding Di Lapas/Rutan Di Indonesia**

Jumlah LAPAS dan Rumah Tahanan (RUTAN) di Indonesia terus mengalami peningkatan dari waktu ke waktu. Pada tahun 2023, terdapat sekitar 526 LAPAS dan RUTAN yang tersebar di seluruh Indonesia dengan jumlah kapasitas

sebanyak 140.424 orang.<sup>106</sup> Jumlah ini meningkat dari tahun 2019 yang hanya sekitar 492 LAPAS dan RUTAN dengan jumlah kapasitas sebanyak 130.446 orang. Adapun jumlah penghuni LAPAS dan RUTAN saat ini adalah sebesar 265.897 orang, sehingga masih mengalami overkapasitas sebesar 89,35%.

Data terbaru disampaikan oleh Menteri Hukum dan HAM Yasonna H. Laoly mengatakan dalam Acara Simposium Nasional "Menuju Paradigma Baru Pemidanaan Indonesia Tahun 2023" tingkat hunian di Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara (LAPAS/RUTAN) mencapai 265.707 dengan kapasitas yang tersedia hanya 137.031 yang berarti mengalami *overcrowded* 94%.<sup>107</sup>

Permasalahan yang terjadi saat ini akibat orientasi penerapan hukum pidana yang berkiblat pada penjara menghasilkan situasi *overcrowded* hingga menempatkan Indonesia pada titik ekstrim dengan kelebihan penghuni sebesar 188%. Jika tolak ukur situasi kepadatan LAPAS/Rumah Tahanan Negara (RUTAN) di Indonesia digambarkan dengan menggunakan *occupancy rate* (jumlah tahanan per kapasitas resmi penjara) sebagaimana yang digunakan berbagai negara lain dalam melaporkan situasi dan kondisi LAPAS, maka situasi LAPAS/RUTAN di Indonesia termasuk dalam kategori *extreme overcrowded* (*occupancy rate* diatas 150%).<sup>108</sup>

<sup>106</sup> Komisi III DPR RI, "Paparan Menteri Hukum Dan HAM Dalam Rapat Kerja Dengan Komisi III DPR RI Tanggal 29 Maret 2023."

<sup>107</sup> Menteri Hukum dan HAM RI, "Simposium Nasional ' Menuju Paradigma Baru Pemidanaan Indonesia' Dalam Rangka Hari Bhakti Pemasyarakatan Ke 59 Tahun 2023."

<sup>108</sup> Novian, *Strategi Menangani Overcrowding Di Indonesia: Penyebab, Dampak, Dan Penyelesaiannya*.

Berikut ini adalah Data Kapasitas dan Penghuni LAPAS dan RUTAN di Indonesia (data s.d 17 April 2025)<sup>109</sup>:

Tabel III.1 Peningkatan Jumlah Tahanan dan Narapidana Pada RUTAN dan LAPAS Nasional 2015-2025

No	Tahun	Jumlah Penghuni	Kapasitas	Tingkat Hunian (%)
1.	2015	176.754	119.797	148%
2.	2016	204.551	119.797	171%
3.	2017	232.081	123.481	188%
4.	2018	255.380	131.931	194%
5.	2019	265.648	131.931	201%
6.	2020	252.037	136.289	185%
7.	2021	270.054	136.289	198%
8.	2022	270.780	136.704	198%
9.	2023	267.149	137.246	195%
10.	2024	272.604	145.661	187%
11.	2025	273.901	145.685	188%

Dapat dilihat dari tabel di atas, pertumbuhan jumlah tahanan dan narapidana setiap tahunnya mengalami peningkatan, jika dicermati penambahan kapasitas hunian RUTAN dan LAPAS pada tahun 2023 dibandingkan dengan 2024 tidak menjawab permasalahan kelebihan kapasitas yang terjadi, terlihat dalam tabel

<sup>109</sup> Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, "Sistem Database Pemasyarakatan (SDP)."

adanya persentase kelebihan penghuni yang meningkat dikarenakan jumlah total tahanan dan narapidana juga mengalami peningkatan yang cukup signifikan.

Ditambah Indonesia yang sedang berjuang melawan wabah Pandemi COVID-19 yang memapar secara global. Dari data yang dihimpun penulis dari (covid19.go.id, 2021) Satgas Penanganan Covid 19 Pada Tanggal 18 Agustus 2021 bahwa secara Global COVID-19 ini menyebar pada 223 Negara dengan jumlah Terkonfirmasi 208.470.375, Meninggal 4.377.979, Sedangkan pada Negara Indonesia yaitu Positif 3.908.247, Sembuh 3.443.903, Meninggal 121.141.<sup>110</sup>

Salah satunya hal ini juga terjadi pada LAPAS Kelas II A Gorontalo, sehingga rentan terhadap penyebaran COVID-19. Data terakhir tertanggal 17 Oktober 2020, penghuni LAPAS Kelas II A tercatat sebanyak 571 sedangkan kapasitas LAPAS hanya 330 warga binaan, kondisi ini tentu menjadi masalah baru di tengah pandemi yang mengharuskan mengikuti protokol kesehatan seperti social distancing yang tidak mungkin dilakukan.<sup>111</sup>

Dari data diatas menunjukkan begitu masifnya penyebaran COVID-19 yang berada di Negara Indonesia maupun negara lain secara global. Kondisi saat ini, dimana RUTAN/LAPAS di Indonesia sebagian besar mengalami kondisi kelebihan beban atau *overcrowded*, menjadikan upaya *physical distancing* tidak mungkin dilakukan. Sel yang harus ditempati bersama-sama, tidak memungkinkan adanya kondisi pemisahan sebagaimana disarankan oleh WHO Eropa. Tidak hanya itu,

---

<sup>110</sup> Satgas Penanganan Covid 19, "Sebaran Covid-19."

<sup>111</sup> Saharuddin et al., "The Assimilation and Integration Rights for Prisoners as Over Capacity Prevention Effort in the Covid-19 Pandemic."

*overcrowded* RUTAN/LAPAS juga memengaruhi secara tidak langsung pemenuhan kebutuhan dasar dan juga pelayanan kesehatan. Riset ICJR pada tahun 2019 menunjukkan bahwa RUTAN/LAPAS juga menghadapi kesulitan karena terbatasnya biaya untuk menyediakan sabun secara berkala bagi penghuni RUTAN/LAPAS, dikarenakan terlalu banyaknya jumlah penghuni dibandingkan dengan kemampuan dana yang diberikan setiap tahunnya. Padahal, sabun dan air bersih merupakan kebutuhan utama yang harus dipenuhi dalam pandemi ini, mengingat salah satu upaya pencegahan paling ampuh adalah dengan melakukan cuci tangan sesering mungkin dengan sabun antibiotik.

Dengan terdampaknya Negara Indonesia oleh Pandemi COVID-19, Pemerintah Indonesia segera membuat suatu terobosan untuk segera melakukan upaya pencegahan terkait paparan COVID-19. Salah satunya yang dilakukan oleh Kemenkumham dengan mengeluarkan PERMENKUMHAM No. 10 Tahun 2020 tentang Syarat Pemberian Asimilasi dan Hak Integrasi dalam Rangka Pencegahan dan Penanggulangan Penyebaran COVID-19, Surat Edaran DITJENPAS No. PAS-497.PK.01.04.04 tentang hal yang sama dan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.HH-19.PK.01.04.04 Tahun 2020 Tentang Pengeluaran dan Pembebasan Narapidana dan Anak melalui Asimilasi dan Integrasi dalam Rangka Pencegahan dan Penanggulangan Penyebaran COVID-19.

Berdasarkan data yang disampaikan Thurman selaku Perwakilan dari Dirjen Pemasyarakatan pada saat mengisi webinar, pada pemberlakuan PERMENKUMHAM No. 10 Tahun 2020 sudah mengeluarkan sebanyak 69.006 Asimilasi di rumah dan 57.344 Pembebasan Bersyarat, Cuti menjelang Bebas dan

Cuti Bersyarat. Menurut penulis jumlah tersebut merupakan angka yang cukup banyak, sebagai upaya untuk mengurangi kondisi *overcrowded* pada Lembaga Pemasyarakatan.<sup>112</sup>

PERMENKUMHAM No. 10 Tahun 2020 dan Kepmenkumham No. 19 Tahun 2020 sebagai sarana untuk mengurangi jumlah penghuni LAPAS di masa pandemi sekaligus menekan over kapasitas di LAPAS/RUTAN hanya mengatur tentang pemberian persyaratan asimilasi dan hak integrasi bagi narapidana yang melakukan tindak pidana selain tindak pidana kejahatan, terorisme, Narkotika dan Prekursor Narkotika, Psikotropika, korupsi, kejahatan terhadap keamanan negara, kejahatan hak asasi manusia yang berat, kejahatan transnasional yang terorganisir dan orang asing. Sehingga dengan mengoptimalkan pemberian hak asimilasi dan integrasi bagi narapidana dapat menyelamatkan narapidana dari ancaman penyebaran virus corona sekaligus sebagai upaya pencegahan over kapasitas di LAPAS Kelas IIA Gorontalo.<sup>113</sup>

PERMENKUMHAM No. 10 Tahun 2020 dan KEPMENKUMHAM No. 19 Tahun 2020 sebagai sarana untuk mengurangi jumlah penghuni LAPAS/RUTAN di masa pandemi sekaligus menekan *overcapacity* di LAPAS/RUTAN hanya mengatur mengenai pemberian persyaratan asimilasi dan hak integrasi bagi Narapidana yang melakukan tindak pidana selain tindak pidana kejahatan, terorisme, Narkotika dan Prekursor Narkotika, Psikotropika, korupsi, kejahatan

---

<sup>112</sup> Agung Susanto (Mahasiswa MIH Universitas Gadjah Mada), "FENOMENA OVERCROWDED PADA LEMBAGA PEMASYARAKATAN DAN DAMPAKNYA DI INDONESIA."

<sup>113</sup> Saharuddin et al., "The Assimilation and Integration Rights for Prisoners as Over Capacity Prevention Effort in the Covid-19 Pandemic."

terhadap keamanan negara, kejahatan hak asasi manusia yang berat, kejahatan transnasional yang terorganisir, dan orang asing. Namun dalam proses pelaksanaan untuk mendapatkan hak asimilasi dan integrasi masih terdapat kendala dari sisi administrasi sehingga upaya yang dilakukan untuk menekan *overcapacity* belum optimal. Sementara itu, langkah-langkah yang dilakukan untuk memaksimalkan program hak asimilasi dan integrasi agar tidak menjadi masalah baru di masyarakat setidaknya memperhatikan 4 tahapan penting, yaitu Orientasi Admisi, Orientasi Asimilasi, Orientasi Integrasi, dan Asimilasi.<sup>114</sup>

Pembentukan satker baru pemasyarakatan adalah sesuatu yang perlu dilakukan dengan mempertimbangkan kondisi LAPAS/RUTAN yang sudah *overcrowded* di seluruh wilayah Indonesia (lebih dari 200% per maret 2020) dengan mempertimbangkan pada tiga hal yaitu kondisi hunian yang *overcrowded*, sistem peradilan pidana terpadu, dan jenis kebutuhan berdasarkan kriminalitas. Berdasarkan data Proyeksi Prioritas per November 2020, setidaknya diperlukan pembentukan satker baru sebanyak 67 buah dengan memperhatikan skala prioritas *overcrowded rate* di masing-masing kanwil.<sup>115</sup>

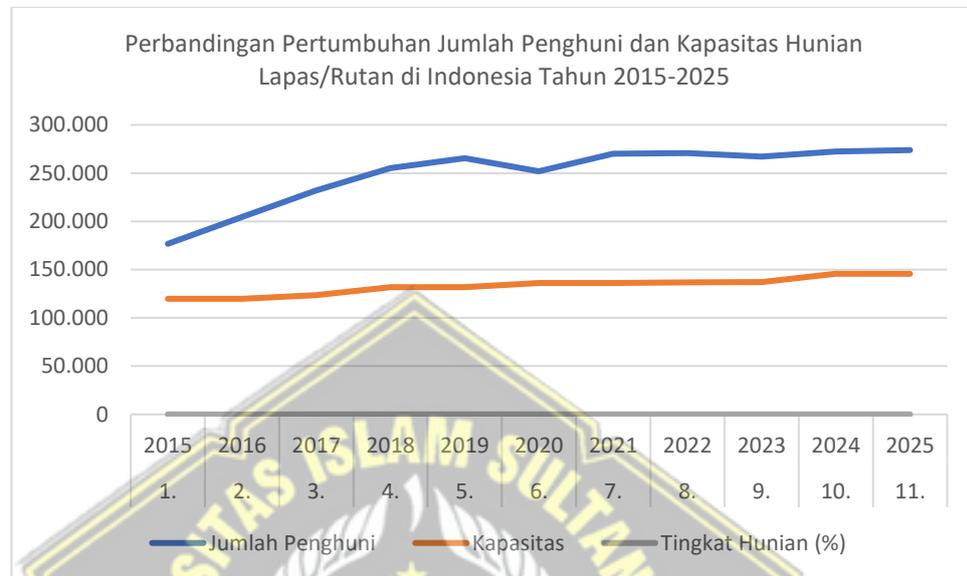
Meskipun sudah ada upaya untuk membangun tempat-tempat baru LAPAS dan RUTAN yang dilakukan pemerintah melalui Ditjen Pemasyarakatan dengan tujuan menambah jumlah hunian, namun hal tersebut akan menjadi percuma jika

---

<sup>114</sup> Ibid.

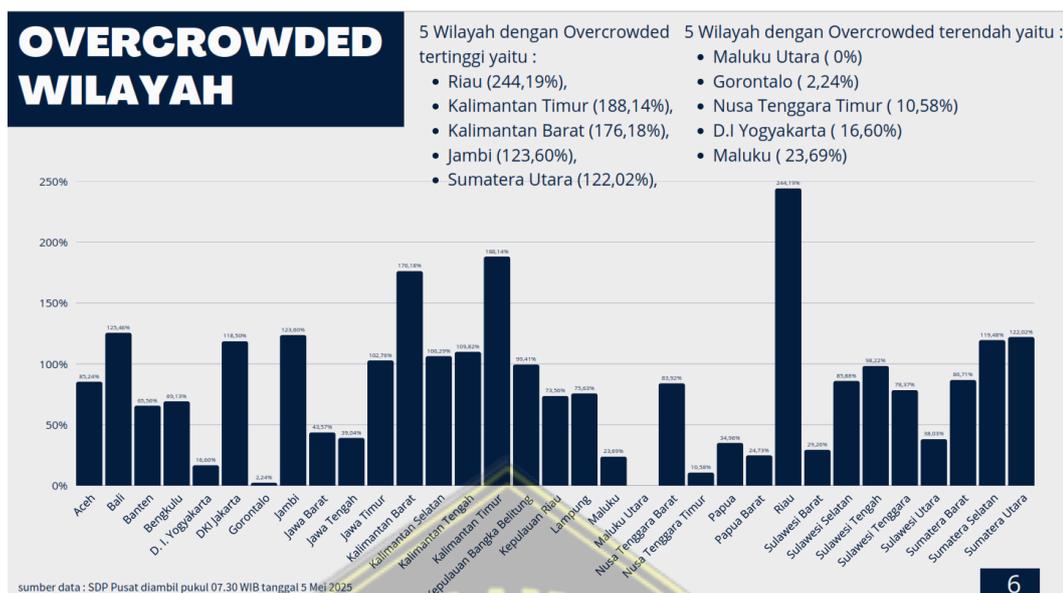
<sup>115</sup> Jazuli, "Pembentukan Satuan Kerja Baru Pemasyarakatan Sebagai Solusi Alternatif Mengatasi Overcrowded."

lonjakan pertumbuhan jumlah orang yang akan masuk RUTAN dan LAPAS juga akan meningkat.



Gambar III.1 Perbandingan Pertumbuhan Jumlah Penghuni dan Kapasitas Hunian Lapas/Rutan di Indonesia Tahun 2015-2025.

Sumber: Sistem Database Pemasarakatan (SDP), Direktorat Jenderal Pemasarakatan, Kementerian Imigrasi dan Pemasarakatan, 2025 diakses per tanggal 17 April 2025.



Gambar III.2 Grafik Data Overcrowded Per Wilayah Per Bulan Mei 2025

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 terlampaui jauh. Berdasarkan data yang penulis peroleh perbandingan pertumbuhan penghuni dan jumlah petugas pengamanan Lapas/Rutan di Indonesia pada tahun 2017 dari jumlah penghuni 232.081 dan jumlah petugas pengamanan 11.408.<sup>116</sup> Idealnya, perbandingan antara satuan pengamanan dan penghuni Rutan/Lapas adalah 1:5 namun nyatanya rasio petugas dan jumlah penghuni mencapai 1:25.<sup>117</sup>

<sup>116</sup> Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, "Sistem Database Pemasyarakatan (SDP)."

<sup>117</sup> Aman Riyadi, "Direktur Teknologi Informasi Dan Kerjasama Ditjen Pemasyarakatan, Kementerian Hukum Dan HAM RI, Dalam FGD: Overcrowded Dalam Lapas/Rutan: Situasi, Dampak Dan Rekomendasi" (Jakarta: Hotel Aryaduta, 2017).

Karena perbandingan jumlah yang terlampaui jauh ini, penjagaan menjadi tidak maksimal dan mengakibatkan banyaknya tahanan atau narapidana yang melarikan diri dan menimbulkan beberapa permasalahan sosial lain. Pada tahun 2017 saja terdapat 30 kasus melarikan diri dari Rutan/Lapas di seluruh Indonesia.

Namun, pada tahun 2017 Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) telah merekrutmen Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) formasi penjaga tahanan sebanyak 14.000 formasi. Hal ini bagus sebagai langkah awal untuk mengatasi masalah overcrowding.

### **3. Penyebab Overcrowding Di Lapas/Rutan Di Indonesia**

Sistem pemidanaan di Indonesia mengalami transformasi konseptual dari konsepsi retribusi ke arah konsepsi rehabilitasi. Hal ini dapat dilihat dari munculnya gagasan perubahan mengenai lembaga penjara (dalam sejarah disebut sebagai rumah penjara) menjadi Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) sejak tahun 1963. Pidana penjara dengan sistem pemasyarakatan lebih berorientasi pada ide perlindungan/pembinaan dan perbaikan narapidana untuk dikembalikan lagi ke masyarakat,<sup>118</sup> yang didasarkan pada nalar pembinaan (treatment, rehabilitation, correction). Lapas diharapkan bukan saja sebagai tempat untuk semata-mata memidana orang, melainkan juga sebagai tempat untuk membina atau mendidik narapidana, agar mereka setelah selesai menjalankan pidananya mempunyai kemampuan untuk menyesuaikan diri dengan kehidupan di luar Lapas sebagai warga negara yang baik dan taat pada hukum yang berlaku.

---

<sup>118</sup> Muladi and Barda Nawawi, *Bunga Rampai Hukum Pidana*.

Peningkatan jumlah penghuni LP dan Rutan yang mengakibatkan overcrowded tersebut tidak dibarengi dengan peningkatan jumlah fasilitas serta sarana dan prasarana yang memadai. Kondisi tersebut jauh dari harapan untuk dapat memenuhi tuntutan dari *standard minimum rules (SMR)*.<sup>119</sup> Salah satu persyaratan SMR yaitu satu sel bagi setiap narapidana atau setidaknya-tidaknya tempat yang memberikan ruang gerak yang memadai bagi mereka ketika mereka tidur.<sup>120</sup> Bersamaan dengan kondisi overcrowded tersebut, sejumlah LP dan rutan mengalami persoalan pembinaan terhadap narapidana. Semakin besar jumlah narapidana, semakin besar potensi konflik sehingga petugas akan lebih terkonsentrasi kepada pendekatan keamanan dengan konsekuensi pendekatan pembinaan atau rehabilitasi terhadap narapidana kurang memperoleh perhatian.<sup>121</sup> Lebih dari itu, hal yang utama dan pertama yang sangat mempengaruhi tingginya angka overcrowding di Indonesia adalah kehendak negara yang serta merta masih berorientasi pemenjaraan dalam setiap proses politik pembuatan hukum yang memuat ketentuan pidana.

#### **a. Politik Pemidanaan Indonesia dan Kebijakan yang Mempengaruhi Terjadinya Overcrowding**

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

---

<sup>119</sup> Lidya Suryani Widayati, "Rehabilitasi Narapidana Dalam Overcrowded Lembaga Pemasyarakatan," *Jurnal Negara Hukum FH UII* 3, no. 2 (December 2012): 212.

<sup>120</sup> Ibid.

<sup>121</sup> Badan Penelitian dan Pengembangan HAM, *Pelaksanaan Standard Minimum Rules (SMR) Di Lembaga Pemasyarakatan* (Jakarta: Departemen Kehakiman dan HAM RI, 2003).

permasalahan Lapas/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.

Persepsi publik atau masyarakat yang memiliki pandangan bahwa penjatuhan pidana terhadap pelaku kejahatan dilakukan untuk memperbaiki diri pelaku dan melindungi kepentingan masyarakat, dalam kenyataannya penjatuhan pidana yang ditetapkan oleh hakim terhadap pelaku kejahatan dilakukan semata-mata karena perintah undang-undang. Pidana dilakukan untuk memberikan efek jera kepada pelaku. Oleh karena itu, banyak hakim yang menjatuhkan pidana penjara tinggi, dengan keyakinan semakin tinggi pidana yang dijatuhkan, maka semakin besar efek jera yang diberikan kepada pelaku. Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa hakim belum menyadari sepenuhnya bahwa penjatuhan pidana penjara adalah upaya terakhir (*ultimum remedium*) apabila upaya lain tidak berhasil dilakukan.

### **1) Kebijakan Hukum Pidana yang Berkontribusi pada Overcrowding**

Politik pidana Indonesia sangat erat kaitannya dengan kebijakan pidana yang dirancang oleh pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Pemerintah dan DPR hingga detik ini justru memiliki keinginan untuk menciptakan dan membuat produk peraturan perundang-undangan yang didalamnya mengatur ketentuan ancaman pidana yang seringkali tidak lagi relevan.

Keberadaan begitu banyaknya peraturan perundang-undangan yang didalamnya berisikan dan memuat substansi ketentuan aturan pidana seakan-akan menjadi suatu alat untuk memaksa bahwa setiap pelanggar hukum harus ditempatkan di dalam rumah tahanan negara (Rutan) maupun lembaga pemasyarakatan (Lapas).

Menurut data yang dihimpun oleh Tim BPHN, pidana penjara di dalam KUHP dipergunakan sebagai ancaman pidana sebanyak 485 kali dengan rincian:<sup>122</sup>

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

Selain itu, berdasarkan Berdasarkan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, saat ini terdapat 145 regulasi peraturan perundang-undangan yang didalamnya memuat ketentuan pidana diluar KUHP, yang diinventarisasi berdasarkan 30 bidang hukum.<sup>123</sup>

---

<sup>122</sup> Tim BPHN, "Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Bidang Hukum Pidana Dan Sistem Pemidanaan (Politik Hukum Dan Pemidanaan)," *BPHN* (Jakarta: BPHN, 2008).

<sup>123</sup> *Naskah Akademik RUU KUHP*, n.d.

Kondisi 145 regulasi peraturan perundang-undangan yang di dalamnya memuat ketentuan pidana tersebut berdampak pada penambahan angka kepadatan hunian di Lembaga Pemasyarakatan. Selain undang-undang diatas, Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) dan Surat Edaran Jaksa Agung (SEJA) terkait penempatan pengguna dan pecandu narkoba di tempat-tempat rehabilitasi juga tidak berjalan secara efektif. Dari data yang dimiliki oleh Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, pada bulan Maret 2019, penghuni Lapas dan Rutan yang teridentifikasi sebagai tahanan dan narapidana pengguna narkoba hingga mencapai 47.629 orang.<sup>124</sup>

Selain itu, di Indonesia masih cukup banyak pasal-pasal "karet" yang berdampak pada overkriminalisasi. Akhirnya overkriminalisasi ini menjadi salah satu penyebab overcrowding di Rutan dan Lapas semisalnya pasal 27 ayat 3 UU ITE. Temuan yang mengejutkan ialah kecenderungan untuk menggunakan Pasal 27 (3) UU ITE sebagai alat untuk membalas dendam, karena mudahnya menahan seseorang dengan bersandar pada ketentuan ini. Apalagi sejumlah kasus memperlihatkan relasi kuasa yang timpang antara pelapor dengan orang yang dilaporkan. Para pelapor pada umumnya adalah mereka yang memiliki kekuatan politik (kepala daerah, birokrat), ekonomi (pengusaha), atau memiliki pengaruh sosial yang kuat. Sementara mereka yang dilaporkan mayoritas berasal dari kalangan lemah, sehingga kesulitan untuk mendapatkan akses keadilan secara memadai. Contoh lainnya juga dapat ditemukan dalam Pasal 86 UU No. 43 Tahun

---

<sup>124</sup> “Laporan Jumlah Penghuni Khusus (SMSLap Dibawah 2019),” [https://sdppublik.ditjenpas.go.id/Analisa/Laporan-Penghuni-Khusus-2019#chart\\_statistic-Panel](https://sdppublik.ditjenpas.go.id/Analisa/Laporan-Penghuni-Khusus-2019#chart_statistic-Panel).

2009 tentang Kearsipan. Pasal ini mengatur ancaman pidana 10 tahun penjara bagi orang yang sengaja memusnahkan arsip di luar prosedur yang benar. Ancaman hukuman 10 tahun penjara itu setara dengan pengaturan di KUHP tentang orang yang melakukan penganiayaan berat yang mengakibatkan kematian. Hal ini menunjukkan bahwa proses kriminalisasi yang dilakukan di Indonesia sebenarnya sangat berorientasi pada pemenjaraan dalam merespons hal-hal yang bersifat administratif atau keperdataan.

Politik hukum pidana di Indonesia yang masih kental pada nilai-nilai pemenjaraan, yang menyebabkan tidak terintegrasinya kondisi peraturan perundang-undangan di Indonesia dalam rangka penegakan hukum dan penjatuhan pidana serta banyaknya pasal yang bersifat overkriminalisasi. Sesungguhnya hal inilah merupakan penyebab utama mengapa Rutan dan Lapas di Indonesia berada pada kondisi overcrowded yang selalu meningkat di tiap tahunnya.

Dengan sedikitnya pengadopsian pidana alternatif di luar pidana perampasan kemerdekaan dalam RKUHP, maka persoalan overcrowding di rutan dan lapas di Indonesia masih akan terjadi untuk tahun-tahun yang akan datang.

## **2) Kebijakan Hukum Pidana di Masa Depan yang Berpotensi Menyebabkan Overcrowding**

Dalam lampiran Permenkumham No 11 tahun 2017 tentang Grand Design Penanganan Overcrowded pada Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan secara jelas dinyatakan bahwa salah satu penyebab terjadinya kondisi overcrowded Lapas dan Rutan adalah dikarenakan Regulasi Pidanaan

terhadap pelaku tindak pidana belum mengalami pembaharuan. Pentingnya upaya pembaharuan regulasi yang lebih mementingkan upaya *ultimum remedium* dalam sistem peradilan pidana agar tujuan pembaharuan hukum dalam mewujudkan "perlindungan masyarakat" (*social defence*) dan "kesejahteraan masyarakat" (*social welfare*) dapat terwujud.

Lewat Permenkumham ini juga Kemenkuham mengkritik pemikiran masyarakat yang masih menganggap bahwa hukum pidana bertujuan untuk memberikan efek jera (masih menganut teori pembalasan). Selain itu Kemenkumham juga mengkritik kenyataan saat ini dimana hakim memutus perkara hanya dengan dalih semata-mata karena undang-undang.

Pemidanaan dilakukan hanya dalam rangka memberikan efek jera kepada pelaku yang ditandai dengan penjatuhan pidana penjara yang tinggi dengan keyakinan bahwa semakin tinggi pidana yang dijatuhkan maka semakin besar efek jera yang diberikan kepada pelaku. Semakin tinggi hukuman, maka penahanan juga akan semakin tinggi dan praktis untuk dilakukan, hal ini juga yang dikeluhkan Kemenkumham akan berdampak pada semakin tinggi jumlah hunian dibandingkan dengan kapasitas ruang yang tersedia.

Pasal-pasal karet yang bersifat overkriminalisasi dan pasal-pasal yang memuat pidana yang tidak perlu harus dihapus. Pemerintah dan DPR perlu memikirkan kebijakan alternatif pidana selain pidana penjara guna menekan angka overcrowding lapas dan rutan di Indonesia. Perumus RKUHP yang masih berkaca pada paradigma penghukuman yang tidak selaras lagi dengan tujuan pembaharuan

hukum Indonesia, akan memberikan beban masalah pada pihak Lapas dan Rutan yang juga sudah dibebani tugas melakukan pembinaan pelaku tindak pidana. Bagaimana mungkin pembinaan akan efektif jika Lapas dan Rutan mengalami kondisi Extreme overcrowding.

#### **b. Pengaruh Penahanan Pra Persidangan Terhadap Overcrowding di Rutan/Lapas**

Penahanan yang diatur dalam Pasal 20-31 KUHP memberikan kewenangan penahanan kepada beberapa lembaga penegak hukum, yaitu penahanan oleh penyidik sebagai bagian dari penyidikan, penahanan oleh penuntut umum sebagai bagian dari penuntutan, dan penahanan oleh Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung sebagai bagian dari proses persidangan. Penahanan pra-persidangan di Indonesia meliputi penahanan pada tahapan penyidikan dan penuntutan.<sup>125</sup>

Pada tahap penyidikan, perintah penahanan dapat dikeluarkan dengan periode waktu sampai 20 hari dan dapat diperpanjang dengan tambahan waktu 40 hari. Setelah berkas diserahkan kepada Jaksa (tahap penuntutan), penahanan atas dasar kepentingan penuntutan dapat dilakukan selama-lamanya 50 hari. Maka apabila digabungkan, penahanan pra-persidangan terhadap seorang tersangka bisa mencapai 110 hari.

---

<sup>125</sup> Pilar Domingo dan Leopold Sudaryono, "Ekonomi Politik Dari Penahanan Pra-Persidangan Di Indonesia," *ICJR* (2015): 43–44.

Penahanan pra-persidangan dapat berdampak buruk pada kemampuan terdakwa untuk mempersiapkan diri menghadapi sidang. Kondisi penjara yang tidak manusiawi berarti bahwa terdakwa berkonsentrasi untuk bertahan menghabiskan waktu mereka di penahanan pra-persidangan atau mempertimbangkan tawar-menawar pembelaan, ketimbang mempersiapkan pembelaan diri. Akses ke pengacara dan informasi tentang kasus mereka sering jauh lebih terbatas jika terdakwa berada dalam tahanan.<sup>126</sup>

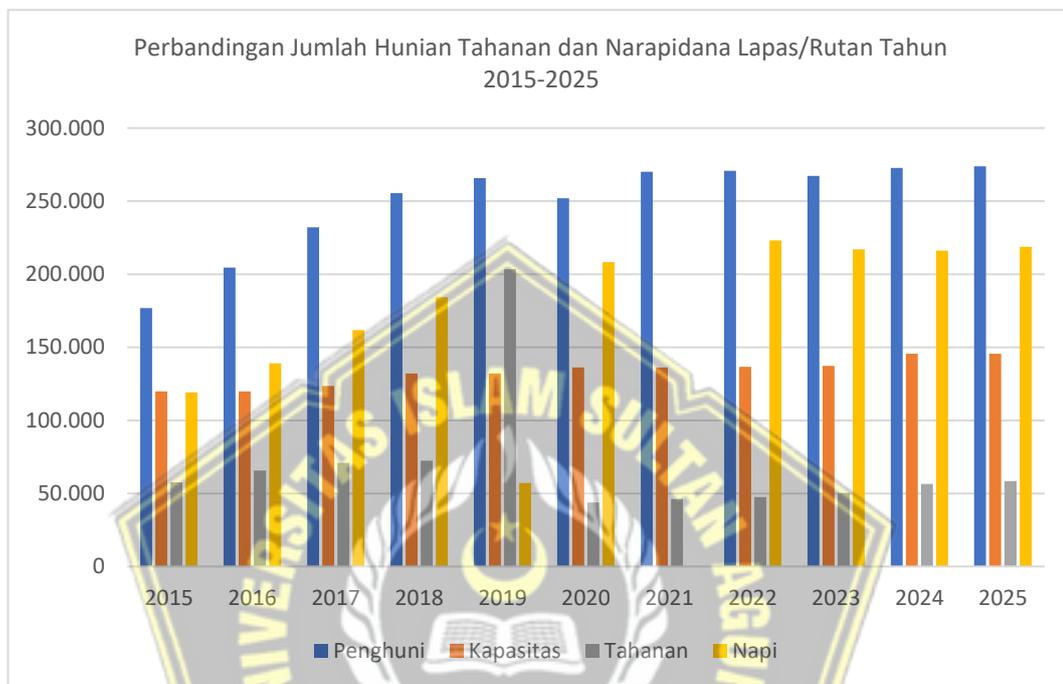
Di Indonesia, Penahanan pra-persidangan (pre-trial detention-PTD) kian dirasakan sebagai persoalan besar terutama wilayah isu pemasyarakatan. Penahanan pra-persidangan merupakan salah satu faktor penyebab tingginya kepadatan penjara, serta buruknya kondisi fasilitas penahanan. Penahanan pra-persidangan juga salah satu indikator kunci bagaimana negara dan masyarakat memperlakukan tersangka pelaku kejahatan berdasarkan prinsip "proses hukum yang adil dan layak", " praduga tak bersalah", dan penerapan prinsip-prinsip hukum penting lainnya.<sup>127</sup>

Penahanan pra-persidangan di Indonesia menjadi salah satu sumber masalah yang menciptakan persoalan kepadatan dan situasi overcrowding Lapas/ Rutan, populasi penghuni penjara meledak dua kali lipat dari 71.500 menjadi 14.000 pada tahun 2004 hingga 2011, padahal kapasitas penjara hanya bertambah kurang dari 2%.<sup>74</sup> Salah satu penyebab meningkatnya populasi dari penghuni penjara adalah

<sup>126</sup> UNODC, *Panduan Tentang Strategi Untuk Mengurangi Kepadatan Dalam Penjara* (New York, 2013).

<sup>127</sup> Pilar Domingo dan Leopold Sudaryono, "Ekonomi Politik Dari Penahanan Pra-Persidangan Di Indonesia."

jumlah tahanan yang dari tahun ketahun terus meningkat, berikut gambaran adanya peningkatan terhadap upaya penahanan yang dilakukan dalam proses peradilan pidana:



Gambar III.3 Grafik Perbandingan Jumlah Hunian Tahanan dan Narapidana Lapas/Rutan Tahun 2015-2025

Sumber: Data sdppublik.ditjenpas.go.id Sistem Database Pemasarakatan (SDP), Direktorat Jenderal Pemasarakatan, Kementerian Imigrasi dan Pemasarakatan, 2025 diakses per tanggal 25 Mei 2025.

Dari tabel di atas dapat terlihat sumbangan dari tahanan pra-persidangan terhadap kapasitas hunian Rutan/Lapas, di tahun 2020 tahanan pra persidangan meyumbang 32,10% dari total kapasitas hunian, tahun berikutnya 2021 sebesar 33,83%, tahun 2022 sebesar 34,79%, tahun 2023 sebesar 36,59% dan pada tahun 2024 sebesar 38,78%. Angka dalam tabel di atas belum termasuk jumlah tahanan yang berada di dalam tahanan kepolisian. Upaya peningkatan jumlah hunian di

rutan/lapas juga dilakukan setiap tahunnya, namun sumbangan tahanan pra-persidangan pada kapasitas hunian dari total kapasitas hunian yang ada menempati porsi lebih dari setengah jumlah kapasitas yang tersedia.

Berdasarkan data dari Direktur Jenderal Pemasyarakatan, pada Mei 2025 jumlah penghuni Rutan/Lapas di Indonesia adalah 273.901 orang. Sebesar 58.461 orang atau sekitar 40,13% merupakan tahanan.<sup>128</sup>

Tentunya kondisi seperti digambarkan di atas memiliki sejumlah dampak atau beban diantaranya kepadatan jumlah penghuni yang akan mengganggu kemampuan lapas/rutan dalam menjamin keamanan dan perlindungan serta layanan rehabilitasi sosial, perbandingan jumlah petugas jaga yang jauh dari ideal, menambah beban ekonomi keluarga karena untuk memenuhi kebutuhab dasar dibutuhkan biaya pribadi/keluarga tahanan itu sendiri, termasuk beban ekonomi bagi Negara.

Meningkatnya jumlah tahanan tentu sangat berkaitan erat dengan meningkatnya kejahatan yang terjadi termasuk upaya penahanan dari penegak hukum yang dianggap sebagai jalan mudah untuk memastikan bahwa seseorang yang diduga melakukan sebuah kejahatan tidak melarikan diri dan menghilangkan barang bukti meski terkadang tidak dibutuhkan penahanan terhadap tersangka/terdakwa terhadap kejahatan-kejahatan tertentu dan orang tersebut sudah dipastikan mmenuhi kriteria yang persyaratkan dalam proses penahan, meski pada Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) telah mengakui dan

---

<sup>128</sup> “Laporan Jumlah Penghuni Khusus (SMSLap Dibawah 2019).”

mengatur prinsip penting supremasi hukum, misalnya tersangka atau tahanan pra-persidangan berhak atas asas praduga tak bersalah dan proses peradilan yang layak.

Meskipun demikian pada praktiknya jika seseorang memasuki sistem peradilan pidana, prinsip tersebut seolah tidak berlaku sebagaimana mestinya. Posisi ini (tersangka dalam tahanan) juga menciptakan kondisi sulitnya seseorang yang disangkakan melakukan kejahatan untuk mempersiapkan pembelaan terhadap dirinya termasuk meminta bantuan kepada Advokat yang dianggap mampu membantu dirinya. Hal lain yang menyebabkan tingginya jumlah tahanan adalah semakin banyaknya regulasi yang mengatur tentang batas hukuman minimal pada peraturan perundang undangan yang ada. Hukuman minimal pada suatu peraturan perundang undangan seringkali dijadikan dasar sebagai alasan kelayakan seseorang untuk dilakukan penahanan.

Penulis mengidentifikasi ada dua sebab tingginya angka penahanan pra-persidangan di Indonesia yaitu paradigma penegak hukum bahwa penahanan merupakan keharusan dan aturan penahanan pra-persidangan dalam KUHAP yang lemah sehingga memberikan kewenangan yang besar kepada aparat penegak hukum dalam melakukan penahanan.

### **1) Paradigma Penegak Hukum Bahwa Penahanan Merupakan Keharusan**

Pada prinsipnya, seseorang yang disangka melakukan kejahatan memiliki hak untuk tidak ditahan selama menunggu persidangan dilangsungkan, kecuali pejabat yang berwenang dapat menunjukkan alasan yang relevan dan cukup untuk membenarkan tindakan penahanan. Dengan kata lain, penahanan bersifat asesoir

terhadap pemeriksaan perkara pidana. Tersangka "dapat" (bukan harus) ditahan oleh penyidik apabila kepentingan pemeriksaan memerlukannya secara objektif, misalnya pengambilan keterangan untuk dimasukkan dalam Berita Acara Pemeriksaan (BAP).

Namun, penegak hukum cenderung memandang bahwa penahanan merupakan suatu keharusan atau kebiasaan apabila seseorang sudah ditetapkan sebagai tersangka. Selain itu, aparat penegak hukum juga cenderung melakukan penahanan secara maksimal hingga batas akhir, semata-mata karena KUHAP mengatur batas maksimal penahanan. Misalnya, penegak hukum melakukan penahanan pra-persidangan terhadap seorang tersangka selama 110 hari, padahal pemeriksaan terhadapnya selesai dalam 20 hari. Seharusnya apabila kepentingan pemeriksaan sudah selesai/sudah terpenuhi, penegak hukum harus mengeluarkan tersangka dari tahanan (Pasal 24 ayat (3) dan Pasal 25 ayat (3) KUHAP).

Anggapan bahwa semakin banyak orang ke penjara merupakan suatu prestasi merupakan anggapan yang nyata. Polisi jarang mempergunakan kewenangan diskresi yang dimiliki, sedangkan jaksa selalu berusaha membuktikan dakwaannya yang seringkali dipaksakan, dan hakim terkesan terburu-buru dalam menjatuhkan pidana penjara. Padahal apabila penjatuhan pidana percobaan dimaksimalkan, maka jumlah penghuni di Lembaga Pemasyarakatan tidak mengalami overcrowded.<sup>129</sup>

---

<sup>129</sup> JDIH BPK, "Peraturan Menteri Hukum Dan HAM Nomor 11 Tahun 2017 Grand Design Penanganan Overcrowded Pada Rumah Tahanan Negara Dan Lembaga Pemasyarakatan," *JDIH BPK*.

## 2) Aturan Penahanan Pra-persidangan dalam KUHAP Masih Lemah

Berdasarkan KUHAP, terdapat dua syarat yang harus dipenuhi penyidik/penuntut umum untuk dapat melakukan penahanan pra-persidangan yaitu syarat yuridis dan syarat keadaan (nesesitas). Bila syarat yuridis dalam KUHAP memiliki tolak ukur yang jelas, syarat nesesitas bergantung dari penilaian subjektif aparat penegak hukum. Apabila aparat penegak hukum berpendapat bahwa pelaku akan melarikan diri, mengulangi tindak pidana atau merusak dan menghilangkan barang bukti, maka penahanan dapat dilakukan. Terlebih lagi, tidak ada mekanisme untuk menguji apakah syarat yuridis dan nesesitas telah terpenuhi dalam melakukan penahanan. Lembaga praperadilan dalam KUHAP pun hanya menguji secara administratif saja, dalam arti apabila telah ada perintah penahanan terhadap tersangka dan tembusan surat perintah penahanan telah diberikan kepada keluarganya, maka penahanan sah.

Dalam praktiknya, hakim praperadilan akan menerima saja bahwa kekhawatiran (syarat nesesitas) merupakan penilaian subjektif dari aparat penegak hukum.<sup>130</sup> Lemahnya aturan penahanan KUHAP yang memberikan kewenangan yang sangat besar bagi aparat penegak hukum mengakibatkan mudahnya penahanan dilakukan terhadap tersangka dan pada akhirnya menyumbang kepadatan Lapas/Rutan.

---

<sup>130</sup> BPHN, *Penelitian Hukum Tentang Perbandingan Antara Penyelesaian Putusan Praperadilan Dengan Kehadiran Hakim Komisaris Dalam Peradilan Pidana* (Jakarta, 2007).

### c. Pengaruh Pendekatan Punitif Dalam Tindak Pidana Narkotika

Sejak dikeluarkannya UU No 9 Tahun 1976 tentang Narkotika, pemerintah memberikan sanksi pidana kepada pengguna narkotika. Hukuman pidana yang diberikan kepada pengguna narkotika terus meningkat sampai dikeluarkannya UU No 35 Tahun 2009 tentang Narkotika. Namun pemberian sanksi pidana kepada pengguna narkotika tidak membawa dampak menurunnya angka perdagangan gelap narkotika malah justru menimbulkan permasalahan baru. Karena tidak adanya pemisahan yang tegas antara pengedar narkotika dan pengguna narkotika, yang mengakibatkan pemerintah kehilangan fokusnya dalam mengatasi dan menangani permasalahan narkotika di Indonesia. Kebijakan yang menggunakan pendekatan punitif terhadap pengguna narkotika ini nyatanya tidak juga menyelesaikan permasalahan narkotika. Masalah-masalah yang timbul akibat hal ini salah satunya adalah overcrowding rumah tahanan dan lembaga pemasyarakatan, dimana kasus narkotika memberikan sumbangsih yang tinggi terhadap situasi overcrowding.<sup>131</sup>

Selain itu dalam Pasal 55 ayat (2) UU No 35 tahun 2009 tentang Narkotika disebutkan bahwa Pecandu Narkotika dan Korban Penyalahguna Narkotika wajib menjalani rehabilitasi medis dan rehabilitasi sosial. Wajib rehabilitasi yang merupakan rangkaian dari wajib lapor, serta adanya ancaman pidana bila tidak melaporkan diri berpotensi melanggar hak atas kesehatan. Hak atas kesehatan adalah jaminan yang diberikan negara terkait informasi mengenai jenis pelayanan

<sup>131</sup> Supriyadi Widodo Eddyono, "Kertas Kerja : Memperkuat Revisi Undang-Undang Narkotika Indonesia Usulan Masyarakat Sipil," [Http://icjr.or.Id/Data/Wp-Content/Uploads/2017/11/Memperkuat-Revisi-UU-Narkotika.Pdf](http://icjr.or.id/Data/Wp-Content/Uploads/2017/11/Memperkuat-Revisi-UU-Narkotika.Pdf).

yang akan diberikan kepada pengguna narkotika dan pemberian pelayanan atau tindakan medis itu harus berdasarkan persetujuan dari orang yang dirawat.

Perlu diingat bahwa penanganan penyalahguna narkotika di Lapas/Rutan memerlukan special treatment. Seharusnya telah terjadi perubahan pendekatan penanganan terhadap pengguna narkotika, yaitu dari pendekatan pemidanaan kepada pendekatan kesehatan masyarakat. Alasannya sederhana, dengan ditekannya angka pengguna dan pecandu, maka akan secara signifikan merusak peredaran gelap narkotika. Namun hal ini baru dapat terjadi bila dengan kesehatan masyarakat, bukan dengan pemidanaan yang keras. Namun apa yang terjadi? Pemerintah melalui tangan aparat penegak hukum masih saja mengirimkan pengguna dan pecandu narkotika ke penjara sehingga membanjiri lapas. Padahal semestinya menurut UU No 35 tahun 2009, baik pengguna dan pecandu lebih tepat direhabilitasi atau diberikan penanganan dengan perspektif kesehatan.

Belum lagi kebijakan alternatif penahanan dan alternatif penjatuhan pidana yang seakan tidak pernah dipertimbangkan oleh aparat penegak hukum. Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 4 Tahun 2010 tentang Penempatan Penyalahguna, Korban Penyalahguna, dan Pecandu Narkotika ke dalam Lembaga Rehabilitasi Medis dan Rehabilitasi Sosial. Selain itu juga Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 03 Tahun 2011 tentang Penempatan Korban Penyalahguna Narkotika di dalam Lembaga Rehabilitasi Medis dan Rehabilitasi Sosial, dan Surat Edaran Jaksa Agung (SEJA) No. SE-002/A/JA/02/2013 tentang Penempatan Korban Penyalahgunaan Narkotika ke Lembaga Rehabilitasi Medis dan Rehabilitasi Sosial serta aturan teknis dalam pelaksanaan SEJA tersebut dalam

SEJA No. SE-002/A/JA/02/2013 tentang Penempatan Korban Penyalahgunaan Narkotika ke Lembaga Rehabilitasi Medis dan Rehabilitasi Sosial, seluruh aturan SEMA dan SEJA terkait penempatan pengguna dan pecandu narkotika di tempat-tempat rehabilitasi tersebut tidak berjalan. Dari data yang dimiliki oleh Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, pada bulan Maret 2019, penghuni rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan yang teridentifikasi sebagai tahanan dan narapidana pengguna narkotika hingga mencapai angka 47.629 orang.

Berdasarkan Sistem Database Pemasyarakatan (SDP) Direktorat Jenderal Pemasyarakatan per-Desember 2018, jumlah narapidana pengguna narkotika tercatat sebanyak 41.223 orang dari total narapidana khusus sebanyak 122.252 orang. Hal ini menunjukkan bahwa 33,72% atau sepertiga penghuni narapidana khusus dihuni oleh pengguna narkotika yang sesungguhnya terhadap pengguna dapat dilakukan mekanisme melalui lembaga rehabilitasi.

Tabel III.2 Perbandingan Persentase Narapidana Kasus Narkotika Pengguna Dengan Jumlah Pidana Khusus Per Kanwil Tahun 2025

No	KANWIL	Narkotika Pengguna	Jumlah Pidana Khusus	Persentase
1	Sumatera Utara	93.927	233.108	40,29%
2	Jawa Timur	72.608	146.669	49,50%
3	DKI Jakarta	62.221	158.935	39,15%
4	Jawa Barat	37.464	136.553	27,44%
5	Banten	31.526	72.941	43,22%
6	Sulawesi Selatan	24.767	58.781	42,13%
7	Aceh	16.950	49.316	34,37%

8	Riau	16.270	73.137	22,25%
9	Jawa Tengah	15.769	62.701	25,15%
10	Lampung	14.754	44.700	33,01%

Sumber: Data sdppublik.ditjenpas.go.id Sistem Database Pemasyarakatan (SDP), Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, Kementerian Imigrasi dan Pemasyarakatan, 2025 diakses per tanggal 25 Mei 2025.

Situasi hunian di dalam penjara Indonesia pada saat ini sudah jauh melebihi kapasitas. Dari 33 Kantor Wilayah (Kanwil) Lapas yang ada di tiap provinsi di seluruh Indonesia, 28 provinsi atau 89% kondisi Lapas di seluruh Indonesia mengalami kelebihan penghuni. Berdasarkan Sistem Database Pemasyarakatan (SDP) tersebut, terdapat 658 UPT Pemasyarakatan (rutan, lapas, LPKA) di Indonesia, termasuk 22 Lapas yang dibuat khusus untuk tindak pidana narkoba, memiliki jumlah kapasitas total 123.574 narapidana. Data yang dikeluarkan oleh Sistem Database Pemasyarakatan (SDP) pada bulan Desember 2017 ini menunjukkan bahwa jumlah hunian penjara mencapai 232.081 tahanan dan narapidana, yang artinya tahanan dan lapas tersebut memiliki kelebihan jumlah hunian sebesar 188%.

Apabila dilihat dari data diatas maka sekitar 35% dari penghuni Rutan dan Lapas adalah kasus Pengguna Narkoba. Namun apabila melihat praktik peradilan pidana, maka angka pengguna narkoba yang dipenjarakan bisa jadi lebih dari yang teridentifikasi.

Tindakan Jaksa yang memaksakan penggunaan Pasal 111/112 untuk pengguna narkoba memang patut untuk dipertanyakan, mengingat dampak dari penggunaan Pasal 111/112 yang menimbulkan banyak dampak buruk bagi pengguna narkoba seperti penahanan, hilangnya hak rehabilitasi sampai dengan pemenjaraan selama minimal 4 tahun, yang berkontribusi langsung pada overcrowding. 200 Dekriminalisasi pengguna narkoba akan memberikan dampak yang sangat signifikan pada overcrowding lapas. Secara langsung akan mengurangi beban lapas termasuk anggaran dan ketersediaan fasilitas serta sumberdaya manusia. Statistik menunjukkan penurunan yang signifikan terkait overcrowding Lapas yang terjadi di Portugal, sejalan dengan itu, terpidana dengan kasus yang berhubungan dengan narkotik turun dari 44% di 1999 menjadi hanya 24% di 2013.

#### **d. Minimnya Ketersediaan Ruang Hunian Pada Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan**

Persoalan kelebihan jumlah (*overcrowded*) tahanan dan narapidana pada rumah tahanan dan lembaga pemasyarakatan menjadi permasalahan serius yang dihadapi institusi pemasyarakatan saat ini. Pasalnya kondisi *overcrowded* sebuah rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan dapat menjadi pemicu timbulnya banyak persoalan lainnya. Mulai dari gangguan keamanan dan ketertiban, pelanggaran hak asasi manusia sampai dengan permasalahan kesehatan. Salah satu penyebab utama kondisi *overcrowded* ini terjadi dikarenakan keterbatasan ruang hunian dan sarana prasarana yang dimiliki oleh rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan. Menurut data Direktorat Jenderal Pemasyarakatan pada tahun 2016, kapasitas ruang hunian yang tersedia

diperuntukan bagi 119.797 orang tahanan dan narapidana. Namun pada kenyataannya, jumlah kapasitas ruang hunian yang tersedia tersebut tidak dapat mencukupi untuk menampung secara optimal 204.551 orang tahanan dan narapidana di Seluruh Indonesia. Jika melihat data tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa telah terjadi kelebihan penghuni pada rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan sebesar 84.757 orang atau sebesar 71%.

Meskipun demikian, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam hal ini Direktorat Jenderal Pemasyarakatan telah berupaya untuk meningkatkan kapasitas hunian melalui pembangunan dan pembentukan rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan baru, pembangunan dan penambahan blok hunian ataupun rehabilitasi blok hunian yang sudah ada. Berdasarkan Sistem Database Pemasyarakatan yang dimiliki oleh Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, sejak tahun 2013 2015 telah dilakukan penambahan kapasitas melalui pembangunan ruang hunian sebesar 15.338 orang.

Sementara itu untuk tahun 2016, Direktorat Jenderal Pemasyarakatan menargetkan adanya penambahan kapasitas hunian dengan membangun 4 (empat) rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan baru serta penambahan kapasitas melalui pembangunan dan rehabilitasi blok hunian pada 57 (lima puluh tujuh) rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan dengan proyeksi penambahan jumlah kapasitas hunian sebesar 15.000 orang. Namun pada dasarnya, penambahan kapasitas hunian melalui pembangunan rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan bukan merupakan prioritas utama untuk menanggulangi permasalahan overcrowded yang terjadi saat ini. Besaranya dana yang dibutuhkan

untuk membangun rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan serta keterbatasan anggaran negara yang dimiliki menjadi pertimbangan bahwa harus terdapat alternatif lain yang dapat dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pemasyarakatan dalam rangka menanggulangi kondisi overcrowded pada rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan saat ini.

**e. Kelembagaan dan Pola Hubungan Kerja Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan Tidak Sesuai Dengan Perkembangan Hukum dan Kebutuhan Pemasyarakatan**

Sampai dengan saat ini terdapat beberapa peraturan baik dari tataran formal sampai dengan peraturan pelaksana yang mengatur mengenai organisasi dan tata kerja di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia termasuk di dalamnya Unit Pelaksana Teknis Pemasyarakatan. Rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan sebagai bagian dari Unit Pelaksana Teknis Pemasyarakatan merupakan unit dan satuan kerja yang memiliki dan melaksanakan tugas teknis operasional di bidang Pemasyarakatan. Dalam melaksanakan tugasnya, rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan didasarkan pada regulasi peraturan perundang-undangan antara lain Keputusan Menteri Kehakiman Nomor M.04-PR.07.03 Tahun 1985 tentang Organisasi dan Tata Kerja Rumah Tahanan Negara dan Rumah Penyimpanan Benda Sitaan Negara serta Peraturan Menteri Kehakiman Nomor M.01.PR.07.03 Tahun 1985 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemasyarakatan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.HH-05.OT.01.01 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Keputusan Menteri Kehakiman Nomor M.01-PR.07.03 Tahun 1985

tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemasyarakatan. Peraturan perundang-undangan tersebut merupakan dasar dalam pembentukan rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan. Menurut data per tanggal 31 Desember 2016, Rumah Tahanan Negara berjumlah sebanyak 219 unit dan Lembaga Pemasyarakatan berjumlah 269 unit yang tersebar di berbagai kabupaten/kota di seluruh Indonesia. Seiring dengan perkembangan dan dinamika hukum saat ini, menuntut banyak terjadinya perubahan terhadap beberapa regulasi peraturan perundang-undangan yang berdampak pada pola hubungan hirarki dan tata kerja rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan. Berdasarkan amanat Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Pasal 65, rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan secara hirarki dan pola hubungan tata kerja merupakan salah satu Unit Pelaksana Teknis Pemasyarakatan yang keberadaannya dibawah pembinaan Direktorat Jenderal Pemasyarakatan:

"Pembinaan unit organisasi di lingkungan Instansi Vertikal dan Unit Pelaksana Teknis yang menangani tugas dan fungsi yang bersesuaian dengan tugas dan fungsi Direktorat Jenderal, pembinaannya dilakukan oleh Direktorat Jenderal yang bersangkutan"

Ketentuan tersebut diatur di atas, diperkuat kembali oleh amanat Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 28 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Pasal 27 ayat (3) yang menyatakan bahwa :

"Kepala Unit Pelaksana Teknis berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Direktorat Jenderal atau Kepala Badan melalui Kepala Divisi terkait"

Serta beberapa sebab lainnya, seperti Pengabaian Hak-hak Tahanan dalam Standardisasi Internasional Penahanan Pra Persidangan, Kesalahpahaman Indonesia Memaknai Tiga Konvensi PBB terkait Narkotika dan Kontribusinya terhadap Overcrowding, Problem Penanganan Pecandu Narkotika dalam PP No. 99 Tahun 2012 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan, Pengaruh Prosedur Administrasi Asimilasi dan Reintegrasi terhadap Overcrowding, Minimnya Akses Tersangka/Terdana Kepada Advokat yang Menyebabkan Overcrowding.

#### **4. Dampak Overcrowding Di Lapas/Rutan Di Indonesia**

##### **a. Dampak Overcrowding Kepada Keuangan Negara Ditinjau Dari Sosial Dan Ekonomi**

Salah satu kondisi terburuk dari sistem peradilan pidana di Indonesia dapat dilihat dari Penjara, tempat dimana prinsip "proses hukum yang adil" sering kali tidak dipenuhi. Harga dari eksploitasi hukuman penjara secara berlebihan, yang merupakan alasan mendasar kepadatan dalam penjara di negara di seluruh dunia, dapat secara signifikan meningkatkan tingkat kemiskinan dan marginalisasi sosial ekonomi dari kelompok orang tertentu dan mengurangi dana yang tersedia untuk bidang-bidang lain dari pengeluaran pemerintah. Hal ini merupakan salah satu aspek dari bagaimana penjara berkontribusi terhadap kemiskinan masyarakat. Akibat yang ditimbulkan dari kombinasi beberapa faktor seperti: kepadatan

penghuni penjara, kurangnya jumlah pegawai, kewenangan penahanan yang sangat luas, masalah kurangnya anggaran, masih terjadinya praktik korupsi, tingginya kekerasan kelompok penghuni penjara, kualitas air dan sanitasi yang buruk, serta rendahnya kualitas kesehatan dan pendidikan di dalam fasilitas penahanan mengindikasikan kepadatan Rutan/Lapas tidak hanya bertahan dalam tembok penjara. Tapi juga berdampak pada sisi sosial, ekonomi dan merugikan sisi kesehatan masyarakat. Memenjarakan segmen besar masyarakat memberikan beban yang signifikan pada anggaran Negara. Di negara-negara berkembang di mana anggaran jarang memenuhi kebutuhan semua warga negara, beban tambahan dari populasi penjara yang besar selanjutnya mengurangi dana yang tersedia untuk kesehatan, pelayanan sosial, perumahan dan pendidikan. Jadi, ketika mempertimbangkan biaya penjara, biaya harus diambil tidak hanya dari dana yang sebenarnya dihabiskan untuk pemeliharaan setiap tahanan, yang biasanya jauh lebih tinggi dari apa yang dihabiskan untuk seorang terpidana sanksi non-penahanan, tetapi juga dari biaya agunan, seperti dampak dari biaya-biaya tersebut pada layanan sosial, ekonomi dan kesehatan, yang tidak hanya dapat dengan mudah untuk diukur, tetapi butuh pengalokasian dana yang sangat besar dan berjangka panjang. Di Indonesia kepadatan lapas juga berdampak kepada Negara akibat beban anggaran yang cukup tinggi. Sebagai contoh beban anggaran pemasyarakatan khusus bahan makanan (BAMA) dan Non BAMA. BAMA adalah anggaran yang digunakan untuk pengeluaran bahan makan dan minum tahanan dan napi, meliputi nasi dan lauk pauk yang dikelola oleh masing masing UPT baik Rutan maupun Lapas, sedangkan NON BAMA adalah anggaran atau biaya yang

dikeluarkan untuk operasional UPT seperti biaya kesehatan, kebersihan, pakaian, dan biaya lainnya yang timbul akibat pengelolaan dan pemenuhan hak tahanan dan narapidana.

Dimana populasi tahanan dan narapidana semakin meningkat setiap tahunnya menjadi angka yang terpola dan dapat diprediksi berimbas pada peningkatan pada anggaran bahan makanan dan non bahan makanan yang dikeluarkan oleh instansi pemasyarakatan.

Bagi negara, setiap penahanan atau pemenjaraan yang berdampak pada overcrowding berarti akan menimbulkan pengeluaran yang meningkat, berkurangnya pendapatan, serta akan semakin tipis biaya peluang yang ada (sumberdaya untuk program lain). Hal ini yang akan membuat situasi rutan/lapas di Indonesia yang 85% overcrowding ini akan selalu mengalami permasalahan kerusuhan, napi kabur, lapas kebakaran dan permasalahan lain yang tak kunjung dapat diselesaikan.

Dalam Rapat Kerja Komisi III dan Kementerian Hukum dan HAM, Kemenkumham menyatakan bahwa kapasitas lapas yang dibutuhkan saat ini adalah lapas yang dapat menampung beban 83.745 narapidana. Jika asumsi bahwa investasi 1 orang penghuni senilai Rp. 150.000.000,- (Seratus Lima Puluh Juta Rupiah) maka dibutuhkan anggaran sebesar Rp. 12.561.750.000.000 (Dua Belas Trilyun Lima Ratus Enam Puluh Satu Milyar Tujuh Ratus Lima Puluh Juta Rupiah). Jika dibangun 1 Lapas dengan Kapasitas 2000 orang, maka dibutuhkan anggaran sebesar Rp 300.000.000.000 (Tiga Ratus Milyar Rupiah).

Penambahan penjara sangat berpotensi menambah jumlah narapidana sehingga konsekuensinya pembengkakan biaya operasional penjara. Negara tiap tahunnya memberi makan lebih dari Rp. 560 miliar untuk konsumsi BAMA para pelaku narapidana tersebut. Biaya operasional keseluruhan yang saat ini mencapai Rp. 2,8 triliun juga akan terus meningkat jika semakin banyak orang yang ditahan dan dipenjarakan. Uang negara sebesar itu dapat dimanfaatkan untuk hal yang jauh lebih bermanfaat seperti pendidikan, kesehatan, dan menciptakan lingkungan yang bebas dari kejahatan.

Tentu saja sulit untuk mengambil keputusan kebijakan yang rasional tanpa adanya pemahaman yang akurat tentang biaya ekonomi dari kebijakan tersebut dibanding alternatif yang ada. Tentunya, kebijakan pemerintah seharusnya tidak dinilai hanya berdasarkan biaya saja. Sejumlah kebijakan atau layanan pemerintah dianggap begitu pentingnya sehingga biaya berapapun harus ditanggung. Namun terkait overcrowding ini, haruslah dihitung biaya tidak langsung yang akan dialami oleh negara seperti produktifitas yang hilang, pembayaran pajak yang berkurang, serta biaya jaminan kesehatan yang harus diberikan oleh negara akibat penyakit yang ditularkan dari dalam penjara ke masyarakat nantinya ketika narapidana bebas.

Jadi, ketika mempertimbangkan biaya penjara, baik untuk tahanan maupun narapidana, biaya yang harus diambil tidak boleh hanya dihitung dari dana yang sebenarnya dihabiskan untuk pemeliharaan setiap tahanan ataupun narapidana, tetapi juga dari biaya agunan, seperti dampak dari biaya-biaya tersebut pada layanan sosial, ekonomi dan kesehatan, yang tidak selalu mudah untuk diukur,

tetapi yang sangat besar dan berjangka panjang. Selain itu, setiap rupiah yang dianggarkan pemerintah untuk pemenjaraan atau penahanan adalah rupiah yang tidak dapat dianggarkan atau dibelanjakan untuk layanan kesehatan ataupun pendidikan. Begitu juga uang yang dikeluarkan oleh tahanan atau narapidana, keluarganya maupun masyarakat.

#### 1) Isu Hak Asasi Manusia

Overcrowded merupakan masalah yang semakin meluas di sejumlah negara dan hal tersebut tentu saja menjadi masalah kemanusiaan yang sangat serius, karena secara otomatis berujung pada kondisi penahanan di bawah standar dan seringkali tidak manusiawi. Puluhan ribu orang terpaksa hidup dalam waktu lama di dalam ruangan yang sesak, dengan ruang untuk bergerak, duduk atau tidur yang tak mencukupi. Terjepit di ruangan sempit, seringkali dalam kondisi kebersihan yang buruk dan tak ada privasi, membuat pengalaman terampasnya kebebasan (yang dalam keadaan normal pun sudah membuat tertekan) terasa jauh lebih buruk. Situasi ini mengikis martabat manusia dan merusak kesehatan fisik dan mental tahanan, serta prospek reintegrasi mereka.

## Dokumentasi Situasi Penghuni Lapas dan Rutan di Indonesia



Gambar III.4 Dokumentasi Situasi Penghuni Lapas dan Rutan di Indonesia



Situasi ini dengan cepat menyebabkan kesulitan dalam menjaga ketertiban di dalam Lapas/Rutan, yang selanjutnya mengakibatkan konsekuensi yang berpotensi sangat buruk dalam hal keamanan bagi para tahanan, serta dalam hal pengawasan dan keamanan. Hampir diseluruh Indonesia mengalami masalah yang serupa, dan dampak dari hal tersebut tentu saja dapat diprediksikan diantaranya adalah terciptanya kondisi kesehatan penghuni yang buruk di Lapas/Rutan (beberapa kasus berujung pada kematian), suasana psikologis penghuni yang kacau sehingga mudah emosional, mudah tersinggung dan berakibat pada sering terjadi konflik antar penghuni seperti kerusuhan maupun perkelahian, tidak berjalannya program pembinaan di dalam Lapas, dan menurunnya kualitas layanan pemasyarakatan di Lapas/Rutan sehingga tidak sedikit penghuni dan masyarakat

yang merasa tidak puas dengan kondisi tersebut, bahkan akses permasalahan tersebut sampai pada terjadinya pelanggaran hak asasi manusia.

## 2) Isu Kesehatan

Terdapat sejumlah konsekuensi serius dari kepadatan penghuni penjara di Indonesia yang dapat dirasakan langsung oleh narapidana atau para tahanan. Pertama, tingginya tingkat kepadatan memperparah buruknya kondisi kesehatan penghuni di dalam rutan maupun lapas. Anggaran kesehatan mengalami pemotongan yang signifikan beberapa tahun belakangan ini akibat defisit anggaran negara. Bahkan anggaran layanan kesehatan bagi penghuni ditiadakan pada tahun anggaran 2014. Kondisi ini semakin memperburuk akses penghuni terhadap layanan kesehatan yang layak. Selain itu, jika dilihat lebih jauh lagi, TBC dan penyakit pernafasan, yang selalu menjadi paling dominan dalam 6 tahun ke belakang dan merupakan penyakit menular, cukup menyumbang angka kematian narapidana dan tahanan di rutan dan lapas.<sup>132</sup>

Disamping itu, masih terjadi fenomena bunuh diri yang dilakukan oleh tahanan maupun narapidana. Terjadinya bunuh diri di lapas merupakan bukti bahwa kehidupan di lapas banyak menimbulkan depresi/tekanan psikis bagi narapidana. Pada tahun 1981, Bartol pernah melakukan penelitian tentang bunuh diri di lapas dan menemukan 3 alasan narapidana melakukan bunuh diri, yaitu:

---

<sup>132</sup> Pilar Domingo dan Leopold Sudaryono, "Ekonomi Politik Dari Penahanan Pra-Persidangan Di Indonesia."

1. Malu atas aib yang dilakukan dan telah membawa keluarganya pada kesalahan yang dilakukannya;
2. Rasa tidak berdaya dan ketatnya kontrol atas hidup narapidana.
3. Menggunakan perilaku bunuh diri dalam rangka untuk memanipulasi orang lain yang sebenarnya tanpa niatan untuk benar-benar mengakhiri hidup mereka.<sup>133</sup>

Bunuh diri juga mungkin dilakukan untuk menghilangkan penderitaan yang semakin diperparah oleh kondisi lapas, salah satunya adalah rutan ataupun lapas di Indonesia yang berada pada kondisi extreme overcrowding (188 %).

Penjara memang sering disebut sebagai inkubator penyakit karena dampak merugikan penjara pada kesehatan tidak terbatas dalam tembok penjara yang akan menyerang para tahanan maupun narapidana. Tahanan ataupun narapidana berpotensi menyebarkan penyakit kepada masyarakat luar melalui staff, keluarga maupun pengunjung. Sebagian besar tahanan dan narapidana yang akhirnya dibebaskan cenderung berpotensi menyebarkan berbagai penyakit yang diperolehnya ketika dipenjara kepada masyarakat.

Sebuah penelitian yang didasarkan pada data TB longitudinal dari 26 negara di Eropa Timur dan Asia Tengah menyimpulkan bahwa laju pertumbuhan populasi penjara adalah penentu yang paling penting dari perbedaan dalam tingkat infeksi TB di Negara-negara ini. Tingkat AIDS adalah enam kali lebih tinggi pada penjara Negara dan federal penjara daripada di populasi umum Amerika Serikat, dengan

---

<sup>133</sup> C.R. Bartol and A.M. Bartol, *Psychology and Law: Research and Application*, ed. Sugeng Pujileksono, 2nd ed. (Malang: Intrans Publishing, 2017).

20-26 persen orang yang hidup dengan HIV / AIDS di Amerika Serikat menghabiskan waktu di penjara.

Kondisi kesehatan di dalam lapas/rutan dapat dibedakan menjadi dua klasifikasi, yang pertama penyakit yang memang sudah diderita penghuni sebelumnya dan penyakit yang diderita setelah penghuni berada di dalam lapas/rutan. Mekanisme penanganan terhadap kondisi narapidana atau tahanan yang sudah menderita suatu penyakit dianggap penting untuk membendung penyebarannya utama dalam hal penyakit yang menular seperti HIV, TB atau hepatitis dan penyakit menular lainnya. Proses membendung penyebaran penyakit menular ini tentunya harus didukung sarana dan prasarana, dari ruangan kesehatan, peralatan, obat-obatan dan tenaga kesehatan yang professional di bidangnya untuk membantu memulihkan atau menyembuhkan narapidana sehingga tidak memberikan dampak terhadap narapidana/tahanan lainnya.

Dilihat dari fasilitas air bersih, sanitasi, ventilasi serta jumlah narapidana/tahanan yang melebihi kapasitasnya didalam satu ruangan yang dapat dikatakan masih jauh dibawah standar, lapas/rutan di Indonesia dapat dikatakan dalam kategori yang belum baik, kategori belum baik ini akan menjadi tempat yang rentan dalam penyebaran penyakit menular yang sebelumnya sudah diderita oleh narapidana/tahanan. Tercatat setidaknya saat ini 1678 penghuni menderita HIV, 776 TB diseluruh UPT dibawah institusi pemsarakatan di Indonesia.

Meskipun saat ini sudah ada program pemerintah pada lapas/rutan untuk melakukan skrining TB dan HIV terhadap narapidana baru yang dilakukan, namun

hal tersebut belum dilaksanakan maksimal. Hal ini tentunya berkaitan erat dengan kondisi pendukung kesehatan yang lainnya seperti ruang perawatan kesehatan, jumlah tenaga kesehatan dan pengobatan pendukung lainnya. Hal tersebut juga sangat berkaitan dengan kondisi kelayakan ruang hunian dimana narapidana/tahanan banyak menghabiskan waktunya di tempat tersebut.

Fasilitas Pelayanan Kesehatan Pada UPT Masyarakat			Tenaga Kesehatan Pada UPT Masyarakat		
No	Kondisi Saat Ini	Jumlah	No	Tenaga Kesehatan	Jumlah
1	Jumlah Klinik Masyarakat	531	1	Dokter	270
2	Jumlah Klinik Berijin	444	2	Dokter Gigi	53
3	Jumlah Klinik Teregristrasi	358	3	Perawat	859
4	Jumlah Klinik Terintegrasi Satu Sehat	271	4	Perawat Gigi	10
5	Jumlah Klinik Terakreditasi	98	5	Bidan	34
6	Jumlah Klinik Belum Berijin	87	6	Apoteker	5
7	Jumlah RS Pengayoman	1	7	Asisten Apoteker	1
8	Ketersediaan Alat Kesehatan Lengkap	0	8	Psikolog	12
9	Ketersediaan Alat Kesehatan Tidak Lengkap	531	9	Lain - lain	197
				Jumlah	1441

Gambar III.5 Data Klinik dan Tenaga Kesehatan Masyarakat<sup>134</sup>

Sumber Data: Direktorat Perawatan Kesehatan dan Rehabilitasi, 05 Mei 2025

Data perawatan kesehatan grafik tidak termasuk jumlah narapidana/tahanan yang dilakukan rehabilitasi ketergantungan narkotika. Dari data tersebut dapat tergambar, antara jumlah tenaga kesehatan dengan jumlah penghuni yang mendapatkan perawatan kesehatan dapat dikatakan tidak ideal. Meskipun data tersebut tidak menggambarkan sebaran perawatan kesehatan, namun jika dibandingkan dengan jumlah UPT yang ada jumlah tenaga kesehatan juga belum dapat dikatakan cukup. Hal ini menjadi salah satu faktor tidak tertanganinya dengan maksimal dampak kesehatan atau penyakit yang telah atau sedang diderita

<sup>134</sup> Direktorat Jenderal Masyarakat, *Analisa Dan Evaluasi Kinerja Program Kerja Tahun 2025* (Jakarta, May 5, 2025).

oleh narapidana/tahanan. Dimana penyakit yang tidak tertangani ini dapat menyebabkan kematian pada narapidana yang mengalaminya.

Berdasarkan surat dari Direktur Pembinaan dan Pengawasan Tenaga Kesehatan Kementerian Kesehatan kepada Biro Sumber Daya Manusia Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor PT.01.02/F.VI/1079/2024 tanggal 5 Maret 2024 tentang Rekomendasi Formasi Jabatan Fungsional Kesehatan di lingkungan Kementerian Hukum dan HAM, hasil verifikasi dan validasi atas usulan kebutuhan formasi menunjukkan bahwa terdapat 1.373 rekomendasi formasi Jabatan Fungsional Kesehatan yang berada di lingkungan Direktorat Jenderal Pemasyarakatan.<sup>135</sup>

Untuk tahun 2025, berdasarkan surat Kepala Biro Sumber Daya Manusia Kementerian Imigrasi dan Pemasyarakatan kepada Sekretaris Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Nomor SEK.2-SA.01.03-597 tanggal 23 April 2025 tentang Kebutuhan Jabatan Fungsional (JF) Kesehatan di lingkungan Kementerian Imigrasi dan Pemasyarakatan, telah dilakukan pengisian ulang permintaan kebutuhan JF Kesehatan oleh satuan kerja pemasyarakatan. Hasil rencana kebutuhan (renbut) tersebut telah disampaikan ke Biro SDM KemenlmiPAS dan selanjutnya menjadi dasar rekomendasi kepada Kementerian Kesehatan.<sup>136</sup>

Dikaitkan lagi dengan kondisi penyalahgunaan narkoba, di Indonesia yang saat ini berada pada tingkat sangat memprihatinkan, maka sudah bisa ditebak tingginya jumlah pengguna narkoba sangat berpengaruh terhadap jumlah

---

<sup>135</sup> Ibid.

<sup>136</sup> Ibid.

tahanan/narapidana kasus penyalahgunaan narkotika yang masuk kedalam Lapas/Rutan, meskipun tempat terbaik yang dibutuhkan mereka adalah pusat rehabilitasi. Peningkatan pemenjaraan pada pengguna narkotika tersebut dipastikan berbanding lurus dengan prevalensi HIV/AIDS di Lapas/Rutan. Hal ini disinyalir terjadi melalui peredaran gelap narkotika yang tak henti-hentinya (dengan segala modus operandinya) diselundupkan ke dalam Lapas/Rutan dan praktek seksual yang tidak aman yang terjadi di Lapas/Rutan. Jumlah tersebut tentunya perlu menjadi perhatian khusus bagi pemangku kebijakan untuk menyadari bahwa penanganan penyalahgunaan narkotika di Lapas/Rutan memerlukan special treatment.

Perlu diingat, seharusnya telah terjadi perubahan pendekatan penanganan terhadap pengguna narkotika, yaitu dari pendekatan pemidanaan ke pada pendekatan kesehatan masyarakat. Alasannya sederhana, dengan ditekannya angka pengguna dan pecandu maka akan secara signifikan merusak peredaran gelap narkotika. Namun hal ini baru dapat terjadi bila dengan pendekatan kesehatan masyarakat, bukan dengan pemidanaan yang keras. Namun apa yang terjadi? Pemerintah melalui tangan aparat penegak hukum masih saja mengirimkan pengguna dan pecandu narkotika ke penjara sehingga membanjiri Lapas, padahal semestinya menurut Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009, baik pengguna dan pecandu lebih tepat untuk direhabilitasi atau diberikan penanganan dengan perspektif kesehatan.

Kasus meninggalnya 22 penghuni Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIA Pemuda dan Lapas Kelas I Dewasa Tangerang sepanjang Februari hingga awal

April 2007, merupakan satu contoh realitas yang dapat menjadi catatan kaki dalam penanganan masalah kesehatan di Lapas/Rutan. Kondisi Lapas/Rutan yang overcrowded berdampak pada buruknya kondisi kesehatan narapidana, dimana semakin banyak jumlah narapidana Lapas/Rutan maka besar kemungkinan semakin buruk tingkat kesehatan mereka. Alasan utamanya adalah karena dengan jumlah narapidana yang besar, daya dukung sanitasi dan lingkungan akan berkurang dan semakin buruk sehingga dapat menurunkan kualitas hidup penghuni Lapas/Rutan. Hal ini pada gilirannya dapat memudahkan berjangkitnya berbagai penyakit. Sementara itu disisi lain, ketersediaan sarana dan prasarana masih minim yang mengakibatkan Lapas/Rutan tidak mampu memberikan pelayanan kesehatan yang memadai. Pada kondisi yang demikian narapidana rentan terhadap gangguan kesehatan, seperti sangat mudah terjadi infeksi/penularan penyakit, gangguan mental/psikis, dan krisis psikiatrik.

### 3) Isu Keamanan dan Ketertiban Petugas dan Narapidana

Kondisi overcrowding ini mendorong terbentuknya dinamika kehidupan penjara yang berkaitan dengan organisasi sosial para napi, terutama pembuatan kelompok-kelompok atau geng-geng. Gejala munculnya geng serta adanya kekuasaan beberapa narapidana tertentu mendorong terjadinya kekerasan di dalam penjara, baik berupa perkelahian antar geng ataupun penyiksaan serta pelecehan. Selain itu, juga sudah menjadi pengetahuan umum bahwa ada semacam hirarki feodalisme di dalam sel-sel rutan maupun lapas, antara penghuni lama dengan penghuni baru. Dimana penghuni yang lama akan mendominasi penghuni baru. Namun pengelompokan hirarki tersebut juga dapat berdasarkan tingkat dan tindak

kejahatan apa yang dilakukan. Keadaan seperti itu mengurangi atau menghilangkan prospek dalam membantu tahanan maupun narapidana dengan rehabilitasi mereka.

Kepadatan yang berlebih dalam ruang hunian lapas/rutan akan berdampak kepada kultur penghuninya, selain menimbulkan gangguan keamanan juga akan membentuk pola kehidupan yang dijalani narapidana yang berusaha berkelompok dalam satu rasa sebagai orang yang mengalami perampasan kebebasan, permasalahan demi permasalahan yang terjadi di lapas/rutan termasuk gangguan keamanan salah satu penyebabnya adalah lemahnya pengawasan dan dalam situasi pengawasan yang lemah bagi suatu kelompok didalam lapas/rutan akan berdampak pada tingkat kriminalitas yang akan terjadi di dalam lapas.

Secara teori dapat dijelaskan bahwa overcrowding yang terjadi dapat menimbulkan pola pemenjaraan, Sykes dengan "*pains of imprisonment theory*" mengatakan bahwa pada hakikatnya pemenjaraan terbentuk sebagai respon terhadap masalah masalah penyesuaian yang dimunculkan sebagai akibat pidana penjara itu sendiri dengan segala bentuk perampasan. Penyesuaian disini dimaksud sebagai meredakan rasa sakit akibat perampasan. Perampasan yang dimaksud adalah hilangnya sesuatu yang biasanya dimiliki oleh orang bebas. Yang kemudian menimbulkan penderitaan termasuk harus berdesak desakan didalam lapas/rutan sebagai akibat dari overcrowding.

Pada hakikatnya seorang narapidana yang baru masuk adalah bagian dari segitiga, dalam sudut pertama adalah organisasi atau wakil wakil resmi norma

petugas, sudut kedua berdirilah kelompok kelompok narapidana yang berdiri menawarkan penyelesaian terhadap berbagai masalah yang diantaranya mengatasi perampasan kebebasan yang merupakan penderitaan.<sup>137</sup>

Jika kelompok ini bergerak ke arah yang bersifat antagonis maka akan memberikan dampak yang negatif bagi kondisi lapas/rutan utama bagi program rehabilitasi yang dilaksanakan oleh lembaga. Beberapa bentuk dari pemenjaraan antara lain terjadinya pencurian sesama napi, perampasan sesama napi, perkelahian kelompok, perpeloncoan khusus bagi napi yang baru masuk, pengelompokan berdasarkan kedaerahan, serta kode etik untuk saling melindungi perlakuan atau pelanggaran yang dilakukan sesama napi, yang tentunya memberikan dampak ketidak teraturan dan pola pembinaan terhadap narapidana. Di lain sisi kemudian kelompok ini akan memperkuat anggotanya dalam pengenalan terhadap hal-hal kriminal, saling bertukar pengetahuan dan cara-cara atau modus operandi dari sebuah kejahatan yang akan berpengaruh hingga narapidana tersebut bebas.

Pemenjaraan tentunya memberikan dampak negatif terutama bagi penjahat kebetulan, atau pendaatang baru di dunia kejahatan. Hal ini tercemin dari pernyataan Bernes dan Teeters yang mengatakan penjara telah tumbuh menjadi tempat pencemaran yang pada hakikatnya justru oleh penyokong-penyokong penjara dicoba untuk dihindari, sebab ditempat ini penjahat penjahat kebetulan (accidental Offender) dirusak melalui pengalaman-pengalamanya penjahat kronis. Bahkan petugas yang baikpun telah gagal untuk menghilangkan keburukan yang sangat

---

<sup>137</sup> Angkasa, "Over Capacity Narapidana Di Lapas, Faktor Penyebab, Implikasi Negatif Serta Solusi Dalam Upaya Optimalisasi Pembinaan Narapidana," *Jurnal Dinamika Hukum* 10 (2010): 214.

besar dari penjara.<sup>138</sup> Hal ini menimbulkan upaya saling belajar disesama napi karena perilaku kejahatan adalah perilaku yang dipelajari dan tempat belajar paling baik untuk kejahatan adalah lapas/rutan dalam situasi overcrowding.

Selain keamanan bagi narapidana sendiri, Overcrowding juga memiliki dampak yang besar pada keselamatan dan keamanan tahanan dan staf, di mana rasio tahanan ke staf meningkat, ketegangan bisa tinggi dan tahanan marah dan frustrasi terhadap kondisi tempat mereka ditahan. Pengalaman di banyak negara telah menunjukkan bahwa risiko kekerasan, protes tahanan dan gangguan lainnya dalam penjara yang penuh sesak semakin parah. Pertama, ada resiko keamanan yang serius yang diakibatkan oleh tingginya tingkat kepadatan penghuni penjara (overcrowding). Rasio antara petugas jaga dan penghuni penjara di tingkat nasional, yaitu 1:21 sudah cukup rendah apabila dibandingkan dengan standar internasional, yaitu 1:15. Sementara itu, di beberapa penjara tertentu yang overcrowding seperti Kanwil Kalimantan Timur rasionya bisa jauh lebih mengkhawatirkan lagi, yaitu di angka 1:24. Angka tersebut belum dibagi lagi dengan jumlah shift/rotasi petugas yang biasanya sehari dilakukan 2-3 kali putaran. Jika hal ini diterapkan maka bisa jadi perbandingan ini akan naik menjadi 2-3 kali lipat dari hitungan yang dilakukan.

Pada 2016, Rutan Salemba harus memastikan kondisi Rutan aman dengan ratio penjagaan 1:161 orang. Perlu dicatat, semakin buruk tingkat kepadatan, maka semakin buruk pula tingkat penjagaan dan keamanan. Pada 2014, seperti Lapas Banjarmasin rasionya bisa jauh lebih mengkhawatirkan lagi, yaitu di angka 1:450.

---

<sup>138</sup> Ibid.

Situasi ini menyebabkan pengelolaan penjara bisa menjadi sangat sulit mengingat rendahnya rasio penjaga terhadap penghuni dapat meningkatkan tingkat kekerasan (atau ancaman terhadap kekerasan) serta resiko tindakan kriminal lainnya seperti beredarnya material terlarang, saling baku hantam gara-gara puntung rokok, 20 serta pembentukan gank atau kelompok informal penghuni.<sup>139</sup>

Pada beberapa Lapas/Rutan yang mengalami overcrowding, penghuni tidak dapat tidur bersamaan di dalam satu sel karena ketiadaan tempat. Akibatnya pada saat malam hari hanya blok atau sebagian dari blok yang dapat dikunci, karena sel tidak dapat dikunci. Hal ini memunculkan resiko keamanan yang besar baik di antara penghuni maupun antara penghuni dan petugas, resiko kejahatan di dalam rutan ataupun lepas meningkat serta kemungkinan melarikan diri/kabur yang tinggi.

Kekerasan di penjara dapat dikategorikan ke dalam tiga jenis, yaitu: kekerasan individual (narapidana dengan narapidana, narapidana dengan sipir), kekerasan kolektif (kerusuhan, huru-hara dan keributan di penjara), dan kekerasan yang berhubungan dengan pengaturan (karena interaksi tidak sehat antara sipir dan narapidana).<sup>140</sup>

Kondisi lepas atau rutan yang extreme overcrowding menjadi salah satu faktor penyebab begitu mudah terjadinya kerusuhan di dalam lepas maupun rutan di berbagai wilayah di Indonesia. Situasi ini menyebabkan pengelolaan penjara bisa menjadi sangat sulit mengingat rendahnya rasio penjaga terhadap penghuni. Dalam

---

<sup>139</sup> Pilar Domingo dan Leopold Sudaryono, "Ekonomi Politik Dari Penahanan Pra-Persidangan Di Indonesia."

<sup>140</sup> C.R. Bartol and A.M. Bartol, *Psychology and Law: Research and Application* .

kondisi tersebut, maka ketidakmampuan personel lapas dalam membendung jumlah penghuni lapas yang melarikan diri atau membuat kerusuhan di Lapas menjadi terasa cukup rasional.

Kelebihan penghuni pada lapas-lapas di Indonesia menimbulkan dampak langsung bagi praktik komodifikasi lapas. Di samping ada persoalan sifat koruptif dari oknum-oknum yang mencari keuntungan. Overcrowding jelas mengakibatkan tidak terakomodasinya pelayanan dan fasilitas yang memadai bagi warga binaan. Kondisi yang layak hanya dapat terjadi manakala lapas menampung penghuni yang sesuai dengan kapasitas.

Bagaimana mungkin kelayakan dapat diperoleh disaat kelebihan muatan satu UPT Cabang Rutan Bagan Siapi-api dengan tingkat overcrowding terparah di Indonesia mencapai 824% hampir 8 kali lipat dari kondisi normal? Overcrowding ini juga mengakibatkan layanan standar minimum bagi lapas menurun ke tingkat yang semakin mengkhawatirkan. Layanan dasar berupa air minum, makanan, komunikasi, ruang tidur termasuk kesehatan akan menerima dampak langsung.

Situasi ini mendorong warga binaan harus mencari alternatif dalam menyokong standar hidup minimum dalam lapas karena Negara terbukti mengalami kesulitan membiayai pengeluaran lapas untuk memenuhi standar minimum ini. Situasi ini jugalah yang akhirnya mendorong dukungan kehidupan dari pihak luar, yakni para keluarga-handai tolan warga binaan. Masalahnya, dukungan keluarga ini

pasti akan digantungkan pada kondisi ekonomi masing-masing, ada yang kaya dan banyak yang miskin.<sup>141</sup>

Overcrowding juga akan menyebabkan tumbuh suburnya peredaran narkotika dan budaya korupsi. Hal ini dapat diketahui dengan beberapa kali terbongkarnya lapas sebagai ruang kendali narkotika dan lapas merupakan pasar yang paling konkrit dalam hal urusan jual-beli narkotika. Terkait dengan korupsi, hal ini dapat dilihat dengan masih adanya beberapa tindakan pungutan liar ataupun suap yang diberikan oleh narapidana kepada petugas untuk mendapatkan kenyamanan lebih di dalam lapas. Situasi ini menyebabkan pengelolaan penjara bisa menjadi sangat sulit mengingat rendahnya rasio penjaga terhadap penghuni. Dalam kondisi tersebut, maka ketidakmampuan personel lapas dalam membendung jumlah penghuni lapas yang melarikan diri menjadi terasa cukup rasional. Ketiga, tingginya angka kerusakan lapas dan rutan yang terjadi akibat gesekan besar yang terjadi di antara penghuni, perebutan makanan, tempat tidur, kamar mandi, dan banyak hal lainnya.

Dari uraian rumusan masalah situasi, penyebab dan dampak dari overcrowding yang terjadi di LAPAS/RUTAN di Indonesia diatas berikut dapat Penulis analisis menggunakan Teori yang sudah ditetapkan oleh penulis dalam kerangka teoritis sebagaimana pada bab I, yaitu teori efektifitas:

Teori efektifitas dalam penelitian ini merujuk pada sejauh mana sistem pemasyarakatan di Indonesia mampu mencapai tujuan yang telah ditetapkan, yaitu

---

<sup>141</sup> Supriyadi Widodo Eddyono, "Kertas Kerja : Memperkuat Revisi Undang-Undang Narkotika Indonesia Usulan Masyarakat Sipil."

pembinaan, rehabilitasi, dan reintegrasi narapidana ke masyarakat, serta menjaga keamanan dan ketertiban. Teori ini mengevaluasi efektivitas berdasarkan input, proses, output, dan outcome, dengan mempertimbangkan konteks organisasi dan lingkungan eksternal.

a. Input

Input dalam sistem pemasyarakatan mencakup sumber daya seperti fasilitas, anggaran, personel, dan regulasi. Overcrowding menunjukkan ketidakseimbangan input, di mana kapasitas fasilitas dan jumlah petugas tidak memadai untuk menangani jumlah narapidana. Misalnya, rasio petugas terhadap narapidana yang timpang memaksa petugas untuk fokus pada keamanan daripada pembinaan. Selain itu, regulasi seperti UU Narkotika yang berfokus pada pemenjaraan bukan rehabilitasi menjadi input yang kontraproduktif.

b. Proses

Proses pemasyarakatan meliputi pembinaan, pelayanan kesehatan, dan pengelolaan keamanan. Overcrowding mengganggu proses ini karena sumber daya yang terbatas tidak dapat mendukung pelaksanaan yang optimal. Proses pemberian hak seperti remisi juga terhambat oleh birokrasi dan korupsi, yang mengurangi efektivitas outflow narapidana.

c. Output

Output yang diharapkan adalah narapidana yang terbina, patuh hukum, dan siap reintegrasi. Namun, overcrowding menghasilkan output yang buruk, seperti tingginya angka kriminalitas berulang, pelarian narapidana, dan kerusuhan. Data

ICJR mencatat 26 kasus pelarian narapidana hingga Juni 2017, yang menunjukkan kegagalan dalam menjaga keamanan.

d. Outcome

Outcome jangka panjang adalah penurunan kriminalitas dan reintegrasi narapidana yang sukses. Overcrowding menghambat outcome ini karena narapidana tidak mendapatkan pembinaan yang memadai, sehingga potensi kriminalitas berulang meningkat. Selain itu, pelanggaran hak asasi manusia akibat overcrowding mencoreng reputasi sistem peradilan pidana Indonesia di mata internasional.

Berdasarkan teori efektivitas, sistem pemasyarakatan di Indonesia saat ini tidak efektif karena gagal memenuhi tujuan utama pembinaan dan reintegrasi. Overcrowding menjadi faktor utama yang melemahkan input, mengganggu proses, menghasilkan output yang buruk, dan menghambat outcome yang diharapkan.

Berdasarkan teori efektivitas, Penulis berpendapat bahwa strategi penanganan *overcrowding* harus fokus pada optimalisasi input, perbaikan proses, dan pencapaian output serta outcome yang lebih baik. Misalnya adalah perubahan peraturan pemidanaan dengan tetap mengadopsi pendekatan keadilan restoratif (*restorative justice*) dan alternatif pemidanaan non-penjara, seperti pidana kerja sosial, denda, atau pengawasan.

Prosedur proses pemberian remisi, cuti bersyarat, asimilasi, dan pembebasan bersyarat perlu dievaluasi agar integrasi narapidana lebih cepat sehingga tidak ada penundaan atau antrian di dalam Lapas/Rutan. Selain itu pemindahan narapidana perlu ditingkatkan guna pemerataan isi hunian sebagai

alternatif sementara mengatasi *overcrowding*. Menambah jumlah petugas dan meningkatkan pelatihan mereka untuk fokus pada pembinaan, bukan hanya keamanan. Anggaran untuk fasilitas kesehatan, makanan, dan sanitasi juga harus ditingkatkan.

#### **B. Efektifitas Pelaksanaan Restorative Justice Dalam Penanggulangan Overcrowding Lapas/Rutan Di Indonesia Sesuai Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022 Tentang Pemasyarakatan**

Restoratif justice muncul sebagai alternatif yang menawarkan pendekatan berbeda dalam mengatasi masalah ini. Konsep restoratif justice menekankan pada pemulihan hubungan yang rusak akibat tindak kejahatan, baik antara pelaku dan korban, maupun dengan masyarakat luas. Berbeda dengan pendekatan retributif yang fokus pada pemberian hukuman, restoratif justice lebih mengedepankan dialog, pemulihan, dan rekonsiliasi. Dalam konteks lapas, penerapan restoratif justice dapat membantu mengurangi populasi narapidana dengan menawarkan alternatif hukuman di luar penjara, seperti mediasi, penyelesaian damai, dan program rehabilitasi berbasis komunitas.

Penerapan restoratif justice di berbagai negara telah menunjukkan hasil yang positif dalam mengurangi overcapacity di lapas. Misalnya, di Selandia Baru, program Family Group Conference yang berfokus pada dialog dan pemulihan antara pelaku dan korban telah berhasil mengurangi tingkat residivisme dan overcapacity di lembaga pemasyarakatan. Di Kanada, program Community Justice Forums juga menunjukkan bahwa pelaku yang terlibat dalam proses restoratif lebih

jarang mengulangi kejahatan dibandingkan dengan mereka yang dihukum dengan penjara konvensional. Di Norwegia, restoratif justice telah menjadi bagian integral dari sistem peradilan pidana, dengan hasil yang signifikan dalam mengurangi jumlah narapidana dan meningkatkan kepuasan korban.

Di Indonesia, penerapan restoratif justice masih dalam tahap awal dan menghadapi berbagai tantangan. Kurangnya pemahaman dan dukungan dari masyarakat serta penegak hukum merupakan salah satu hambatan utama. Banyak yang masih berpandangan bahwa keadilan harus diwujudkan melalui hukuman yang setimpal, sehingga konsep restoratif justice sering kali dianggap lemah atau tidak efektif. Selain itu, sistem peradilan di Indonesia yang cenderung formal dan birokratis juga menjadi kendala dalam mengimplementasikan pendekatan yang lebih fleksibel dan partisipatif seperti restoratif justice (Arifin dkk., 2022).

Namun, ada juga beberapa inisiatif dan program yang telah mulai mengadopsi prinsip-prinsip restoratif justice di Indonesia. Misalnya, beberapa lapas telah mencoba menerapkan mediasi antara pelaku dan korban sebagai bagian dari proses rehabilitasi. Selain itu, ada juga program-program komunitas yang berfokus pada pencegahan kejahatan dan reintegrasi sosial narapidana melalui kegiatan-kegiatan positif dan konstruktif. Meskipun masih terbatas, inisiatif-inisiatif ini menunjukkan potensi penerapan restoratif justice untuk mengurangi overcapacity dan meningkatkan kualitas sistem pemasyarakatan di Indonesia.

Untuk mencapai hasil yang lebih signifikan, diperlukan upaya yang lebih terkoordinasi dan komprehensif dalam mengimplementasikan restoratif justice di

Indonesia. Hal ini meliputi peningkatan pemahaman dan kesadaran masyarakat serta penegak hukum tentang manfaat dan pentingnya restoratif justice, pengembangan kebijakan yang mendukung alternatif hukuman di luar penjara, serta penyediaan sumber daya yang memadai untuk melaksanakan program-program restoratif. Selain itu, penting juga untuk melakukan penelitian lebih lanjut untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang mendukung keberhasilan penerapan restoratif justice, serta mengatasi tantangan dan hambatan yang ada (Andriyanti, 2020).

Restoratif justice (keadilan restoratif) merupakan pendekatan yang menekankan pemulihan kerugian akibat kejahatan melalui proses dialog dan kerjasama antara pelaku, korban, dan masyarakat. Pendekatan ini bertujuan untuk memperbaiki hubungan yang rusak, memulihkan kerugian yang dialami oleh korban, dan memberikan kesempatan kepada pelaku untuk bertanggung jawab serta memperbaiki kesalahan mereka. Dalam konteks lembaga pemasyarakatan (lapas), penerapan restoratif justice dapat menjadi solusi untuk mengatasi overcapacity dan meningkatkan kualitas rehabilitasi serta reintegrasi sosial narapidana (Ramadhan dkk., 2024).

Penerapan restoratif justice di lapas di Indonesia dimulai dengan pemahaman yang lebih baik tentang prinsip-prinsip dasar restoratif justice. Prinsip utama restoratif justice adalah partisipasi aktif dari semua pihak yang terlibat, yaitu pelaku, korban, dan masyarakat. Proses ini melibatkan dialog terbuka di mana korban dapat menyampaikan perasaan, kebutuhan, dan harapan mereka, sementara pelaku diberikan kesempatan untuk mendengarkan, mengakui kesalahan, dan berkomitmen untuk memperbaiki dampak negatif dari tindakannya. Tujuan

utamanya adalah mencapai kesepakatan yang memuaskan semua pihak dan memberikan keadilan yang lebih holistik.

Salah satu bentuk penerapan restoratif justice di lapas adalah melalui program mediasi antara pelaku dan korban. Mediasi ini biasanya difasilitasi oleh mediator terlatih yang berperan sebagai pihak netral untuk membantu proses dialog dan penyelesaian konflik. Dalam mediasi restoratif, korban dan pelaku duduk bersama untuk membahas dampak dari kejahatan yang terjadi, serta mencari solusi yang dapat memulihkan kerugian dan memperbaiki hubungan yang rusak. Mediasi ini tidak hanya bertujuan untuk memberikan kompensasi materi, tetapi juga untuk mencapai pemulihan emosional dan psikologis bagi korban dan pelaku (Esther dkk., 2020).

Di beberapa lapas di Indonesia, program mediasi restoratif telah mulai diterapkan meskipun masih dalam tahap awal. Misalnya, di Lapas Kelas IIA Salemba, program mediasi antara pelaku dan korban telah dilakukan sebagai bagian dari upaya rehabilitasi narapidana. Program ini melibatkan narapidana yang bersedia untuk bertemu dan berdialog dengan korban atau keluarga korban, dengan tujuan untuk mencapai pemahaman dan kesepakatan bersama. Dalam banyak kasus, mediasi ini berhasil menghasilkan kesepakatan yang memuaskan kedua belah pihak, dan membantu mengurangi rasa dendam serta kebencian yang mungkin masih ada.

Selain mediasi, program-program restoratif lainnya juga telah mulai diterapkan di beberapa lapas. Misalnya, di Lapas Kelas IIA Yogyakarta, program

Community Service (layanan masyarakat) telah diterapkan sebagai alternatif hukuman penjara. Dalam program ini, narapidana diberi kesempatan untuk berkontribusi kepada masyarakat melalui kerja sosial, seperti membersihkan lingkungan, membantu proyek-proyek komunitas, dan memberikan layanan kepada kelompok yang membutuhkan. Program ini tidak hanya membantu mengurangi populasi narapidana di lapas, tetapi juga memberikan kesempatan kepada narapidana untuk memperbaiki citra diri dan membangun kembali hubungan positif dengan masyarakat (Perkasa, 2020).

Di Lapas Anak Pria Tangerang, program Family Group Conference (konferensi keluarga) telah diimplementasikan sebagai bagian dari pendekatan restoratif justice. Program ini melibatkan narapidana remaja, keluarga mereka, korban, dan mediator untuk duduk bersama dalam sebuah konferensi keluarga. Tujuannya adalah untuk membahas masalah yang dihadapi oleh narapidana remaja, mencari solusi yang dapat membantu mereka kembali ke jalur yang benar, serta memperbaiki hubungan keluarga yang mungkin terganggu akibat tindakan kriminal. Konferensi keluarga ini memberikan dukungan emosional dan moral kepada narapidana remaja, serta mendorong mereka untuk bertanggung jawab dan melakukan perubahan positif.

Penerapan restoratif justice di lapas juga melibatkan program-program pelatihan dan pendidikan yang dirancang untuk membantu narapidana mengembangkan keterampilan dan pengetahuan yang diperlukan untuk reintegrasi sosial. Misalnya, di Lapas Kelas IIA Malang, program pelatihan keterampilan kerja telah diterapkan sebagai bagian dari rehabilitasi narapidana. Program ini mencakup

pelatihan dalam berbagai keterampilan seperti pertukangan, pertanian, dan teknologi informasi. Dengan memberikan keterampilan yang relevan, program ini membantu narapidana mempersiapkan diri untuk kembali ke masyarakat dan mencari pekerjaan yang layak setelah bebas (Silalahi dkk., t.t.).

Namun, penerapan restoratif justice di lapas Indonesia tidak lepas dari berbagai tantangan dan hambatan. Salah satu tantangan utama adalah kurangnya pemahaman dan kesadaran tentang konsep dan manfaat restoratif justice di kalangan masyarakat dan penegak hukum. Banyak yang masih memandang keadilan hanya dari perspektif retributif, di mana pelaku harus dihukum seberat mungkin untuk memberi efek jera. Pandangan ini sering kali menghambat penerapan pendekatan restoratif yang lebih menekankan pada pemulihan dan rekonsiliasi.

Tantangan lainnya adalah keterbatasan sumber daya dan fasilitas di lapas. Untuk menjalankan program-program restoratif justice dengan efektif, diperlukan sumber daya yang memadai, termasuk tenaga mediator terlatih, fasilitas untuk mediasi dan konferensi keluarga, serta program pelatihan keterampilan. Dalam banyak kasus, lapas di Indonesia masih menghadapi kendala dalam menyediakan sumber daya ini, sehingga penerapan restoratif justice sering kali terbatas pada skala kecil dan tidak dapat menjangkau seluruh narapidana.

Selain itu, adanya resistensi dari narapidana dan korban juga dapat menjadi hambatan dalam penerapan restoratif justice. Tidak semua narapidana bersedia untuk terlibat dalam proses mediasi atau konferensi keluarga, terutama jika mereka

merasa bahwa proses tersebut tidak akan memberikan manfaat langsung bagi mereka. Demikian pula, tidak semua korban bersedia untuk berdialog dengan pelaku, terutama jika mereka masih merasakan trauma dan rasa sakit akibat kejahatan yang terjadi.

Meskipun menghadapi berbagai tantangan, penerapan restoratif justice di lapas Indonesia menunjukkan potensi yang besar untuk mengurangi overcapacity dan meningkatkan kualitas rehabilitasi serta reintegrasi sosial narapidana. Dengan memberikan alternatif hukuman di luar penjara, seperti mediasi, layanan masyarakat, dan konferensi keluarga, restoratif justice dapat membantu mengurangi populasi narapidana di lapas dan mencegah overcapacity. Selain itu, dengan fokus pada pemulihan dan rekonsiliasi, restoratif justice dapat membantu membangun hubungan yang lebih baik antara narapidana, korban, dan masyarakat, serta memberikan kesempatan bagi narapidana untuk memperbaiki diri dan mempersiapkan diri untuk kembali ke masyarakat.

Untuk mencapai hasil yang lebih signifikan, diperlukan upaya yang lebih terkoordinasi dan komprehensif dalam mengimplementasikan restoratif justice di Indonesia. Hal ini meliputi peningkatan pemahaman dan kesadaran masyarakat serta penegak hukum tentang manfaat dan pentingnya restoratif justice, pengembangan kebijakan yang mendukung alternatif hukuman di luar penjara, serta penyediaan sumber daya yang memadai untuk melaksanakan program-program restoratif. Selain itu, penting juga untuk melakukan penelitian lebih lanjut untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang mendukung keberhasilan penerapan restoratif justice, ratif justice, serta mengatasi tantangan dan hambatan yang ada.

Penerapan restoratif justice di lapas Indonesia menawarkan harapan baru bagi sistem pemasyarakatan yang lebih adil, efektif, dan bermartabat. Dengan memahami dan mengimplementasikan prinsip-prinsip restoratif justice secara lebih luas, diharapkan dapat tercapai sistem pemasyarakatan yang tidak hanya menghukum, tetapi juga memulihkan dan membangun kembali hubungan yang rusak akibat kejahatan. Restoratif justice memberikan kesempatan bagi narapidana untuk memperbaiki diri, korban untuk mendapatkan pemulihan yang layak, dan masyarakat untuk berperan aktif dalam menciptakan keadilan yang lebih holistik dan bermakna (Aminullah, 2020).

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022 tentang Pemasyarakatan, konsep keadilan restoratif tercermin dalam beberapa pasal yang mengedepankan pembinaan, reintegrasi sosial, dan penyelesaian masalah dengan melibatkan pelaku, korban, serta masyarakat. Berikut adalah pasal-pasal utama yang mencerminkan prinsip keadilan restoratif:

#### **1. Pasal 2**

Sistem Pemasyarakatan diselenggarakan untuk tujuan:

1. memberikan jaminan perlindungan terhadap hak Tahanan dan Anak;
2. bmeningkatkan kualitas kepribadian dan kemandirian Warga Binaan agar menyadari kesalahan, memperbaiki diri, dan tidak mengulangi tindak pidana, sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat hidup secara wajar sebagai warga yang baik, taat hukum, bertanggung jawab, dan dapat aktif berperan dalam pembangunan; dan

3. memberikan perlindungan kepada masyarakat dari pengulangan tindak pidana.

## 2. Pasal 9

Narapidana berhak:

- a. menjalankan ibadah sesuai dengan agama atau kepercayaannya;
- b. mendapatkan perawatan, baik jasmani maupun rohani;
- c. mendapatkan pendidikan, pengajaran, dan kegiatan rekreasional potensi; serta kesempatan mengembangkan
- d. mendapatkan pelayanan kesehatan dan makanan yang layak sesuai dengan kebutuhan gizi;
- e. mendapatkan layanan informasi;
- f. mendapatkan penyuluhan hukum dan bantuan hukum;
- g. menyampaikan pengaduan dan/atau keluhan;
- h. mendapatkan bahan bacaan dan mengikuti siaran media massa yang tidak dilarang;
- i. mendapatkan perlakuan secara manusiawi dan dilindungi dari tindakan penyiksaan, eksploitasi, pembiaran, kekerasan, dan segala tindakan yang membahayakan fisik dan mental;
- j. mendapatkan jaminan keselamatan kerja, upah, atau premi hasil bekerja;
- k. mendapatkan pelayanan sosial; dan
- l. menerima atau menolak kunjungan dari keluarga, advokat, pendamping, dan masyarakat.

## 3. Pasal 10

Selain hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9, Narapidana yang telah memenuhi persyaratan tertentu tanpa terkecuali juga berhak atas:

- a. remisi;
- b. asimilasi;
- c. cuti mengunjungi atau dikunjungi keluarga;
- d. cuti bersyarat;
- e. cuti menjelang bebas;
- f. pembebasan bersyarat; dan

g. hak lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### 4. Pasal 35, 36 dan 38

##### Pasal 35

(1) Pembinaan terhadap Narapidana diselenggarakan oleh Lapas.

(2) Lapas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk di kabupaten/kota.

##### Pasal 36

(1) Penyelenggaraan Pembinaan terhadap Narapidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (1) meliputi:

- a. penerimaan Narapidana;
- b. penempatan Narapidana;
- c. pelaksanaan Pembinaan Narapidana;
- d. pengeluaran Narapidana; dan
- e. pembebasan Narapidana.

##### Pasal 38

Berdasarkan hasil Litmas, Narapidana Pembinaan berupa:

- a. pembinaan kepribadian; dan
- b. pembinaan kemandirian.

Dari uraian rumusan masalah efektifitas pelaksanaan restorative justice dalam penanggulangan overcrowding LAPAS/RUTAN di Indonesia sesuai Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022 Tentang Pemasarakatan diatas berikut dapat Penulis analisis menggunakan Teori yang sudah ditetapkan oleh penulis dalam kerangka teoritis sebagaimana pada bab I, yaitu teori keadilan restoratif:

Teori keadilan restoratif, sebagaimana dikembangkan oleh ahli seperti Howard Zehr dan John Braithwaite, menekankan penyelesaian konflik melalui dialog antara pelaku, korban, dan masyarakat untuk mencapai pemulihan hubungan

sosial dan tanggung jawab moral pelaku. Berbeda dengan keadilan retributif (berfokus pada hukuman) atau keadilan korektif (berfokus pada pembinaan individu), keadilan restoratif bertujuan pada:

- Pemulihan (Restoration): Memulihkan kerugian yang dialami korban, baik materiil maupun emosional.
- Rekonsiliasi: Mendorong perdamaian antara pelaku dan korban melalui mediasi atau musyawarah.
- Reintegrasi: Membantu pelaku kembali ke masyarakat sebagai individu yang produktif tanpa stigma.
- Partisipasi Komunitas: Melibatkan masyarakat dalam proses penyelesaian konflik untuk memperkuat kohesi sosial.

Dalam konteks overcrowding, keadilan restoratif berperan dengan mengurangi masuknya narapidana melalui penyelesaian di luar pengadilan dan mempercepat pengeluaran melalui mekanisme seperti asimilasi dan pembebasan bersyarat. Efektivitasnya diukur berdasarkan sejauh mana pendekatan ini dapat:

- Mengurangi jumlah penghuni Lapas/Rutan.
- Memenuhi kebutuhan korban, pelaku, dan masyarakat.
- Mendukung reintegrasi narapidana tanpa meningkatkan risiko kriminalitas berulang.

Dari penelitian diatas dapat disimpulkan bahwa hasil efektifitas pelaksanaan restorative justice dalam penanggulangan overcrowding LAPAS/RUTAN di

Indonesia sesuai Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022 Tentang Pemasyarakatan menggunakan pendekatan teori keadilan restoratif belum optimal, terbukti bahwa kenyataannya overkapasitas masih menjadi isu besar yang belum terselesaikan.

Meskipun menghadapi berbagai tantangan, penerapan restoratif justice di lapas Indonesia menunjukkan potensi yang besar untuk mengurangi overcapacity dan meningkatkan kualitas rehabilitasi serta reintegrasi sosial narapidana. Dengan memberikan alternatif hukuman di luar penjara, seperti mediasi, layanan masyarakat, dan konferensi keluarga, restoratif justice dapat membantu mengurangi populasi narapidana di lapas dan mencegah overcapacity. Selain itu, dengan fokus pada pemulihan dan rekonsiliasi, restoratif justice dapat membantu membangun hubungan yang lebih baik antara narapidana, korban, dan masyarakat, serta memberikan kesempatan bagi narapidana untuk memperbaiki diri dan mempersiapkan diri untuk kembali ke masyarakat.

Berdasarkan teori keadilan restoratif tersebut, Penulis berpendapat bahwa Untuk mencapai hasil yang lebih signifikan, diperlukan upaya yang lebih terkoordinasi dan komprehensif dalam mengimplementasikan restoratif justice di Indonesia. Hal ini meliputi peningkatan pemahaman dan kesadaran masyarakat serta penegak hukum tentang manfaat dan pentingnya restoratif justice, pengembangan kebijakan yang mendukung alternatif hukuman di luar penjara, serta penyediaan sumber daya yang memadai untuk melaksanakan program-program restoratif. Selain itu, penting juga untuk melakukan penelitian lebih lanjut untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang mendukung keberhasilan penerapan restoratif justice, serta mengatasi tantangan dan hambatan yang ada. Penerapan restoratif

justice di lapas Indonesia menawarkan harapan baru bagi sistem pemasyarakatan yang lebih adil, efektif, dan bermartabat. Dengan memahami dan mengimplementasikan prinsip-prinsip restoratif justice secara lebih luas, diharapkan dapat tercapai sistem pemasyarakatan yang tidak hanya menghukum, tetapi juga memulihkan dan membangun kembali hubungan yang rusak akibat kejahatan. Restoratif justice memberikan kesempatan bagi narapidana untuk memperbaiki diri, korban untuk mendapatkan pemulihan yang layak, dan masyarakat untuk berperan aktif dalam menciptakan keadilan yang lebih holistik dan bermakna.

### **C. Solusi Alternatif Dan Strategi Pelaksanaan Restorative Justice Dalam Penanggulangan Overcrowding Lapas/Rutan Di Indonesia Di Masa Yang Akan Datang**

Sebagaimana telah diuraikan, Pemerintah telah mengeluarkan kebijakan tentang Grand Design Penanganan Overcrowded pada Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan. Kebijakan tersebut terlihat cukup lengkap sebagai 'peta jalan' untuk menanganani masalah overcrowding di Rutan dan Lapas, yakni melalui (i) penataan regulasi; (ii) penguatan kelembagaan; (iii) pemenuhan saran dan prasarana; serta (iv) pemberdayaan sumber daya manusia. Namun demikian, kebijakan tersebut masih perlu dilengkapi dan disempurnakan secara komprehensif, merujuk pada identifikasi atas faktor-faktor penyebab overcrowding di Indonesia.

## 1. Reformasi Hukum Pidana dan Sistem Peradilan Pidana di Indonesia

Penanganan overcrowding yang dilakukan mensyaratkan adanya kebijakan yang komprehensif dan simultan, memerlukan arah baru kebijakan pembangunan hukum pidana dan sistem peradilan pidana di Indonesia. Perubahan orientasi hukum pidana di Indonesia haruslah diarahkan untuk mengatasi berbagai permasalahan penegakan hukum pidana dan memastikan adanya perlindungan hak asasi manusia. Berbagai upaya penanganan overcrowding akan berhasil maksimal jika ada perubahan orientasi dalam hukum pidana di Indonesia.

Aspek-aspek penting dalam upaya untuk melakukan reformasi tersebut adalah:

Pertama, adanya politik dekriminialisasi yang signifikan dalam berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia. Data menunjukkan banyaknya perbuatan yang dapat dikenakan penahanan dan dipidana dengan penjara dan menyumbang adanya overcrowding, sehingga reorientasi ini mengarahkan adanya upaya untuk mengatur kembali berbagai perbuatan pidana yang diancam dengan hukuman penjara baik yang telah dituang di KUHP maupun di berbagai peraturan perundang-undangan yang didalamnya memuat ketentuan pidana diluar KUHP.

Rancangan undang-undangan hukum pidana masih menunjukkan kecenderungan pemidanaan dengan pemenjaraan yang massif belum bergeser dari pendekatan yang dominan pidana penjara. Dalam rancangan KUHP hal ini tidak banyak berubah. Dari 1251 perbuatan pidana dalam rancangan KUHP, jumlah perbuatan pidana yang diancam pidana penjara menduduki porsi paling tinggi yaitu 1154, diikuti dengan pidana denda 882. Dari jumlah tersebut, lebih dari 50% pidana

penjara merupakan pidana model tunggal. Oleh karenanya kecenderungan 'overkriminalisasi dalam Rancangan KUHP perlu dikaji ulang dengan melakukan proses dekriminalisasi yang signifikan.

Sebagai contoh, dekriminalisasi terhadap pengguna narkoba dapat menjadi salah satu cara menanggulangi overcrowding di Indonesia. Berdasarkan Database Sistem Pemasyarakatan per Desember 2017, 35% atau sekitar 34.448 penghuni narapidana khusus merupakan narapidana narkoba. Seandainya terhadap pengguna narkoba dilakukan upaya rehabilitasi dan bukan dipidana penjara, Indonesia bisa mengurangi populasi penjara sekitar 14%.

Selain itu, para aparat penegak hukum juga harus mulai memahami tindak pidana yang dapat dikenakan pidana non-penjara jika nantinya RKUHP disahkan. Pidana pokok dalam RKUHP terdapat 5 jenis sebagaimana tertuang dalam pasal 71 RKUHP203, yaitu:

- a. Pidana Penjara,
- b. Pidana tutupan,
- c. Pidana pengawasan,
- d. Pidana denda,
- e. Pidana kerja sosial.

Sehingga, nantinya jika ada tindak pidana yang memuat ancaman pidana dibawah 5 tahun, kepada para pelaku dapat diterapkan pidana pokok non-penjara seperti pidana pengawasan maupun pidana kerja sosial.

Terdapat 294 ragam tindak pidana dalam RKUHP yang dapat diterapkan pidana pengawasan, seperti tindak pidana pencurian (pasal 550 RKUHP), tindak

pidana persaingan curang (pasal 580 RKUHP), tindak pidana penipuan (pasal 567 RKUHP), tindak pidana penganiayaan (534 ayat 1).

Hal ini juga menjadi catatan bagi anggota DPR dan Pemerintah dalam hal ini Kemenkumham untuk mengoreksi kembali pola ancaman pidana dan instrumen turunan pelaksanaan alternatif pidana yang dijanjikan lebih berorientasi demokratisasi sesuai spirit awal RKUHP. Jika ancaman pidana penjara masih dominan dalam RKUHP yang akan disahkan mendatang, maka fenomena overrowing beserta dampak turunannya akan tetap menjadi keniscayaan dan menjadi masalah negara yang tak kunjung terselesaikan.

Kedua, adanya reorientasi sistem peradilan pidana diarahkan untuk memastikan hukum acara pidana memungkinkan adanya proses-proses penyelesaian perkara pidana diluar pengadilan. Reorientasi yang disertai dengan perubahan undang-undang hukum acara pidana ini akan memberikan ruang bagi aparat penegak hukum menggunakan berbagai pendekatan dalam penanganan perkara dan mengubah paradigma penegak hukum untuk secara mudah melakukan penahanan atau memberikan hukuman penjara.

Reformasi hukum acara pidana ini juga secara khusus misalnya terkait dengan reformulasi ketentuan mengenai penahanan pra-persidangan sebagai penyebab terjadinya overcrowding. Pengaturan penahanan pra-persidangan di KUHAP yang lemah memberikan kewenangan yang begitu besar bagi aparat penegak hukum, yaitu berkaitan dengan syarat nesesisitas penahanan yang menjadi diskresi penuh penegak hukum. Keadaan ini diperburuk dengan absennya mekanisme yang dapat memeriksa dan menguji apakah syarat penahanan telah

dipenuhi oleh aparat penegak hukum. Meskipun KUHAP memungkinkan adanya alternatif penahanan, yakni tahanan rumah, tahanan kota dan penangguhan penahanan, namun tidak mengatur mekanisme yang akuntabel mengenai bagaimana alternatif penahanan harus dilakukan. Akibatnya alternatif penahanan pun menjadi diskresi penyidik.<sup>142</sup>

Dalam draft rancangan KUHAP pun, tidak dikenal alternatif baru terhadap penahanan. 203 Serupa dengan reformasi pengaturan penahanan pra-persidangan di Amerika Latin yang menekankan pada keterlibatan hakim dalam penahanan pra-persidangan (dengan memberikan kewenangan penahanan pada hakim maupun melalui *pretrial detention hearing*), rancangan KUHAP memperkenalkan Hakim Pemeriksa Pendahuluan (HPP) yang dapat memeriksa keabsahan penahanan yang dilakukan penegak hukum. Namun, konsep HPP ini berbeda, misalnya dengan *pretrial detention hearing* atau *custody hearing* di Brazil, rancangan KUHAP tidak menyatakan bahwa aparat penegak hukum harus membawa semua orang yang ditangkap atau ditahan di depan HPP tanpa penundaan. Karena tidak ada persyaratan semacam itu, seseorang mungkin saja ditahan dalam periode tertentu tanpa diberi pertimbangan tentang masalah keabsahan penahanan mereka.<sup>143</sup>

Selain itu, dalam *pretrial detention hearing* tersangka dihadapkan bersama-sama dengan penasihat hukum dan penuntut umum di depan hakim, sebelum hakim dapat memutus keabsahan penahanannya, tidak ada pengaturan semacam itu di Rancangan KUHAP. Akibatnya HPP dapat saja membuat keputusan penahanan

---

<sup>142</sup> Luthfi Widagdo Wddyono, "Ekonomi Politik Dari Penahanan Pra-Persidangan Di Indonesia," *Institute for Criminal Justice Reform* (2015): 27.

<sup>143</sup> Ibid.

berdasarkan informasi dalam BAP. Apabila tersangka mengharapkan untuk didengar, maka ia harus mengajukan permohonan sendiri kepada HPP.

Ketiga, reformasi yang penting dilakukan adalah menegaskan kembali fungsi lembaga pemasyarakatan sebagai upaya pembinaan bagi narapidana. Sistem pemasyarakatan yang ada memberikan ruang terhadap proses pembinaan baik di dalam Lapas maupun di luar lapas, tujuan dari pembinaan yang dilakukan di Luar lapas salah satunya adalah mempersiapkan seorang narapidana untuk mampu beradaptasi dengan masyarakat setelah dirinya benar-benar bebas. Dalam konteks ini perlu ada penguatan regulasi untuk memaksimalkan orientasi pembinaan kepada warga binaan pemasyarakatan, misalnya dengan melakukan perubahan UU 12 Tahun 1999 tentang Pemasyarakatan.

Ketiga aspek perubahan hukum pidana dan sistem peradilan pidana diatas perlu disertai dengan pengembangan berbagai alternatif pemidanaan selain penjara. Bahwa Penyelesaian perkara pidana perlu dikembangkan untuk memastikan hukum pidana bukan semata-mata berorientasi pada pembalasan (retributive justice) tetapi juga model-model pendekatan lainnya misalnya dengan pendekatan keadilan restoratif (restorative justice). Penggunaan restorative justice ini secara terbatas telah dipraktikkan untuk tindak pidana yang dilakukan oleh Anak-anak dan untuk pengguna narkoba, namun perlu diperluas diterapkan untuk berbagai tindak pidana lainnya.

## 2. Mengefektifkan Kebijakan Pemidanaan Non-Penjara

Dalam tataran praktis, berbagai kebijakan pemidanaan non-penjara telah ditempuh perlu ditingkatkan efektivitasnya. Pendekatan restorative justice pada berdasarkan UU No. 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak telah memungkinkan adanya proses-proses penyelesaian perkara pidana yang dilakukan oleh Anak-Anak dilakukan diluar pengadilan atau Anak terhindar dari hukuman penjara. Namun demikian, mekanisme ini perlu dikembangkan sehingga benar-benar mencapai tujuan penggunaan mekanisme restorative justice atau memaksimalkan penggunaan diversi.

Merujuk pada Grand Design Penanganan Overcrowded pada Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan, strategi penanganan overcrowding juga mencakup pembatasan penempatan orang dalam Lapas dilakukan dengan mengintensifkan sanksi pidana non-penjara yang tertuang dalam pasal 10 KUHP. Dimana terdapat 3 jenis sanksi non-penjara, yaitu: pidana kurungan, pidana tutupan dan pidana denda. Pidana kurungan diatur dalam pasal 18-29 KUHP. Pidana denda diatur dalam pasal 30 KUHP. Sedangkan pidana tutupan tidak diatur lebih lanjut selain dari pasal 10 KUHP.

Selain itu dalam KUHP dikenal pidana bersyarat atau yang biasa dikenal dengan pidana percobaan. Pidana percobaan ini diatur dalam pasal 14a. Pidana percobaan adalah bahwa apabila seorang dihukum penjara selama-lamanya satu tahun atau kurungan, maka hakim dapat menentukan bahwa hukuman itu tidak dijalankan. Kecuali, kemudian ditentukan lain oleh hakim, seperti apabila si terhukum dalam tenggang waktu percobaan melakukan tindak pidana lagi atau

tidak memenuhi syarat tertentu, misalnya tidak membayar ganti kerugian kepada si korban dalam waktu tertentu.

Dalam perkembangannya, beberapa undang-undang juga lebih menitikberatkan pada sanksi non-penjara/pidana, tapi kepada sanksi administratif. Sanksi administratif adalah sanksi yang dikenakan terhadap pelanggaran administrasi atau ketentuan undang-undang yang bersifat administratif. Sanksi administratif dapat berupa peringatan tertulis, denda, pembatasan atau pembekuan kegiatan, pencabutan izin, pembatalan persetujuan, dan pembatalan pendaftaran, dsb. Sebagaimana contoh, undang-undang nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen ataupun undang-undang nomor 32 tahun 2009 tentang Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Dalam kondisi pertumbuhan penghuni yang terus meningkat, dapat dilakukan terobosan dalam setiap rancangan perundang-undangan agar selalu mengedepankan Alternatif pemidanaan seperti: Fines (Denda), Comunity Service (Kerja Sosial), Pidana Pengawasan, Restitution (Ganti rugi kepada korban), Probation (Hukuman percobaan), Comunity Based Sentences (Pelibatan masyarakat seperti pelatihan keterampilan, dan lain-lain).

Berbagai ketentuan dalam KUHP, peraturan perundang-undangan lainnya dan bahkan RKUHP kedepan seharusnya dapat memaksimalkan untuk mendukung adanya penjatuhan pidana non penjara tersebut untuk mengendalikan fenomena overcrowding dari hulunya dan bersifat jangka panjang.

### 3. Pemenuhan Hak-Hak Narapidana dan Mengefektifkan Fungsi Pembinaan

Selain melaksanakan kebijakan penyelesaian perkara pidana diluar pengadilan, efektivitas mekanisme pembinaan terhadap narapidana dilakukan dengan tujuan memberikan hak-hak mereka (misalnya pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan remisi) guna mempercepat pengeluaran narapidana untuk mengurangi overcrowding.

Hal ini dapat dilakukan dengan membenahi prosedur administrasi terkait dengan asimilasi dan reintegrasi terhadap narapidana. Dua aspek yang menjadi sorotan, sebagaimana diidentifikasi dalam bagian sebelumnya, adalah mengenai laporan hasil Litmas yang mempersulit pemberian program reintegrasi dan kegiatan asimilasi yang belum berhasil mengurangi overcrowding.

Sejumlah regulasi perlu dikaji ulang, misalnya Permenkumham No. 21 Tahun 2016, yang mengatur bahwa kegiatan asimilasi di luar Lapas hanya dilaksanakan paling lama 9 jam sehari (termasuk waktu dalam perjalanan) kemudian narapidana akan kembali ke Lapas (biasanya di sore hari).

Selama ini bentuk asimilasi yang kerap dilakukan adalah narapidana tetap tinggal di dalam Lapas/Rutan dan hanya pada saat-saat tertentu saja boleh berbaur dengan masyarakat.<sup>271</sup> Program asimilasi yang demikian hanya akan mengurangi kepadatan Lapas untuk sementara waktu (siang hari), tapi pada malam hari Lapas kembali penuh.

Demikian pula dengan Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2012 yang merupakan perubahan kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan.

Peraturan ini memunculkan mekanisme yang ketat bagi syarat pemberian hak remisi, asimilasi dan pembebasan bersyarat kepada narapidana kasus narkoba, yakni adanya syarat tambahan yang diwajibkan bagi tindak pidana narkoba / prekursor narkoba /psikotropika (dengan pidana minimal 5 [lima] tahun ke atas).

Padahal, tahanan ataupun narapidana dalam kasus tersebut menjadi penyumbang terbanyak populasi lapas/rutan, setidaknya hampir 50% (persen) warga binaan di dalam lembaga pemasyarakatan (lapas) dan rumah tahanan (rutan) berasal dari kasus narkoba.<sup>144</sup>

Sementara kebijakan lainnya, misalnya Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) dan Surat Edaran Jaksa Agung (SEJA) terkait penempatan pengguna dan pecandu narkoba di tempat-tempat rehabilitasi, belum berjalan maksimal sehingga belum mampu menurunkan tingkat pemenjaraan bagi pengguna dan pecandu narkoba.

#### **4. Redistribusi Narapidana**

Bahwa salah satu cara termudah untuk menangani overcrowding adalah dengan membangun Rutan dan Lapas sesuai dengan kebutuhan. Meski strategi ini dapat dilakukan, kebijakan tersebut bersifat jangka pendek dan tidak akan menyelesaikan permasalahan overcrowding hingga ke akarnya. Hal ini terjadi karena sistem pengendalian overcrowding yang dibangun bersifat parsial sementara jumlah tahanan dan narapidana selalu meningkat.

Lebih lanjut, dalam Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia

---

<sup>144</sup> “<http://news.liputan6.com/read/2934492/50-persen-narapidana-di-lapas-dan-rutan-dari-kasus-narkoba>.”

Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Grand Design Penanganan Overcrowded Pada Rumah Tahanan Negara Dan Lembaga Pemasyarakatan dinyatakan bahwa pada dasarnya penambahan jumlah kapasitas hunian melalui pembangunan rumah tahanan dan lembaga pemasyarakatan bukan merupakan prioritas utama untuk menanggulangi overcrowded yang terjadi saat ini.

Besarnya dana yang dibutuhkan untuk membangun rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan serta keterbatasan anggaran negara yang dimiliki menjadi pertimbangan bahwa harus terdapat alternatif lain yang dapat dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pemasyarakatan dalam rangka menanggulangi kondisi overcrowded pada rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan saat ini. Mengingat alokasi dana rata-rata yang dibutuhkan satu Lapas dengan Kapasitas 2000 orang, maka dibutuhkan anggaran rata-rata sebesar Rp 300.000.000.000 (tiga ratus milyar rupiah).

Alternatif sebagai solusi jangka pendek yang dapat dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pemasyarakatan saat ini dalam menekan tingkat overcrowded hunian pada rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan adalah melakukan redistribusi pidana. Redistribusi ini dilakukan dengan melakukan pemindahan narapidana dari lembaga pemasyarakatan dengan tingkat kepadatan tinggi ke lembaga pemasyarakatan yang berpenghuni lebih sedikit. Setidaknya, melalui kebijakan redistribusi narapidana diharapkan dapat sedikit menekan dampak dan tingkat overcrowded serta pemerataan jumlah narapidana secara jangka pendek pada seluruh lembaga pemasyarakatan di Indonesia.

Dalam rangka mengatasi overcrowded pada unit pelaksana teknis, masing-

masing kantor wilayah melakukan pemindahan narapidana guna pemerataan isihunian dengan rincian sebagai berikut:<sup>145</sup>

NO	KANTOR WILAYAH	JUMLAH PEMINDAHAN		
		Dalam Wilayah	Luar Wilayah	Keterangan
1	Aceh	207	6	1. Jawa Barat : 1 Orang 2. Jawa Tengah : 4 Orang 3. Sumatera Utara : 1
2	Bali	150	1	1. Jawa Barat : 1 Orang
3	Banten	46	2	1. Jawa Tengah : 1 Orang 2. Jawa Barat : 1 Orang
4	Bengkulu	984	-	
5	D.I. Yogyakarta	262	-	
6	DKI Jakarta	223	705	1. Jawa Tengah : 296 Orang 2. Jawa Barat : 407 Orang 3. Kalimantan Selatan : 1 Orang 4. Aceh : 1 Orang
7	Gorontalo	436	-	
8	Jambi	24	-	
9	Jawa Barat	16	219	1. DKI Jakarta : 2 Orang 2. Jawa Tengah : 217 Orang
10	Jawa Tengah	2004	1	1. Jawa Barat : 1 Orang
NO	KANTOR WILAYAH	JUMLAH PEMINDAHAN		
		Dalam Wilayah	Luar Wilayah	Keterangan
11	Jawa Timur	1086	8	1. Jawa Tengah : 8 Orang
12	Kalimantan Barat	1561	-	
13	Kalimantan Selatan	409	-	
14	Kalimantan Tengah	411	13	1. Jawa Tengah : 1 Orang 2. Jawa Tengah : 12 Orang
15	Kalimantan Timur	320	2	1. Jawa Timur : 1 Orang 2. D.I. Yogyakarta : 1 Orang
16	Kep. Bangka Belitung	438	1	1. Sumatera Selatan : 1 Orang
17	Kep. Riau	379	3	1. Nusa Tenggara Barat : 1 Orang 2. Jawa Tengah : 2 Orang
18	Lampung	506	9	1. Jawa Tengah : 9 Orang
19	Maluku	20	-	
20	Maluku Utara	36	-	
NO	KANTOR WILAYAH	JUMLAH PEMINDAHAN		
		Dalam Wilayah	Luar Wilayah	Keterangan
21	Nusa Tenggara Barat	151	10	1. Bali : 10 Orang
22	Nusa Tenggara Timur	98	-	
23	Papua	12	-	
24	Papua Barat	1	1	1. Papua : 1 Orang
25	Riau	862	2	1. Sulawesi Selatan : 1 Orang 2. Jawa Barat : 1 Orang
26	Sulawesi Barat	55	8	1. Sulawesi Selatan : 5 Orang 2. Jawa Tengah : 3 Orang
27	Sulawesi Selatan	679	1	1. Papua : 1 Orang
28	Sulawesi Tengah	125	1	1. Jawa Timur : 1 Orang
29	Sulawesi Tenggara	29	6	1. Sulawesi Selatan : 1 Orang 2. Banten : 1 Orang 3. DKI Jakarta : 1 Orang 4. Jawa Tengah : 3 Orang
30	Sulawesi Utara	147	1	1. Jawa Barat : 1 Orang

<sup>145</sup> Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, *Analisa Dan Evaluasi Kinerja Program Kerja Tahun 2025*.

NO	KANTOR WILAYAH	JUMLAH PEMINDAHAN		
		Dalam Wilayah	Luar Wilayah	Keterangan
31	Sumatera Barat	387	-	
32	Sumatera Selatan	452	4	1. Jawa Barat : 1 Orang 2. Jawa Tengah : 4 Orang
33	Sumatera Utara	1539	4	1. Jawa Tengah : 4 Orang
<b>TOTAL</b>		<b>14055</b>	<b>1008</b>	



Gambar III.6 Data Pemindahan Napi Per Wilayah dan High Risk Nusakambangan Per Mei 2025

## 5. Penguatan Kelembagaan di UPT

### a. Penguatan Kelembagaan

Salah satu cara mengurai kondisi overcrowding selain disebutkan diatas, tidak lain adalah adanya penguatan kelembagaan di dalam Institusi Pemasyarakatan. Salah satu elemen kunci dari proses penguatan kelembagaan adalah identifikasi kecenderungan organisasi pada masa lalu dan masa depan yang akan berdampak pada penanganan jumlah narapidana/tahanan dalam fasilitas Lapas/Rutan.

Kesesuaian bentuk dan ukuran kelembagaan dapat menjadi faktor yang

mempengaruhi penguraian masalah overcrowding. Lapas/rutan yang memiliki kapasitas yang meningkat dapat dipastikan akan berbanding lurus dengan beban kerja yang harus diembannya, secara otomatis akan memiliki keterbatasan dalam pengelolaan kapasitas.

Untuk melakukan penguatan kelembagaan dalam rangka penanganan overcrowding di Lapas/Rutan perlu dilakukan pembenahan dengan menggunakan hybrid approach, yaitu pendekatan terhadap pembenahan struktur organisasi dan tata kerja yang belum tepat fungsi dan tepat ukuran serta pembentukan organisasi baru yang support dengan compatible terhadap kebutuhan penanganan overcrowding.

Pembenahan struktur organisasi dan tata kerja dapat dimulai dengan merevisi Perpres Nomor 83 tahun 2012 yang disinkronkan dengan regulasi yang mengatur kelembagaan saat ini. Dikarenakan peraturan ini menderegulasi Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor 29 Tahun 2015 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan HAM dan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM serta bertentangan dan tumpang tindih dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. Selain itu, dirasakan perlu untuk merubah organisasi dan tata kerja Divisi Pemasarakatan sehingga merefleksikan tugas Ditjen Pas serta perlu menambahkan unit yang melaksanakan fungsi fasilitatif secara entitas.

Kebutuhan penataan organisasi terhadap UPT Pemasarakatan bukan hanya

didasarkan pada kebutuhan penyelarasan dari segi legal. Namun, dari segi organisasi juga teridentifikasi bahwa desain organisasi dalam Struktur Organisasi UPT Pemasarakatan belum sesuai. Hal ini ditunjukkan dengan adanya duplikasi fungsi maupun pengelompokan rumpun fungsi yang kurang tepat. Dalam struktur Lapas misalnya, adanya Bidang Keamanan Ketertiban maka akan redundant fungsinya dengan Kesatuan Pengamanan Lapas. Hal ini sebaiknya dilakukan penggabungan menjadi satu unit yang melakukan fungsi keamanan secara utuh dan menyeluruh.

Selain itu pengelompokan rumpun fungsi pembinaan dan perawatan dianggap kurang tepat ketika dalam pengelompokannya mengesampingkan fungsi kegiatan kerja yang masih menjadi bagian dari fungsi pembinaan itu sendiri. Sehingga sebaiknya, ada beberapa penggabungan bidang yang dirasakan selaras dan sejalan guna mengefektifkan kerja Institusi Lapas. Selain Lapas, Rutan pun praktis mengalami kondisi yang sama, dimana tata usaha sebagai supporting unit memiliki irisan tugas dengan seksi pengelolaan. Hal ini menunjukkan bahwa urgensi penataan kelembagaan memang harus menjadi prioritas juga.

Penguatan kelembagaan Lapas/Rutan dapat dilihat dari implementasi klasifikasi yang secara praktek terkelompokkan menjadi fungsi sebagai berikut:

1. Lembaga Pemasarakatan Maksimum Security;
2. Lembaga Pemasarakatan Medium Security; dan
3. Lembaga Pemasarakatan Minimum Security.

Penguatan kelembagaan sesuai dengan masing-masing fungsi tersebut akan

sangat berkaitan dengan model-model pembinaan dan pengamanan yang diberikan kepada narapidana yang telah dilakukan penilaian berdasarkan tingkat resikonya maupun kebutuhan akan intervensi pada faktor kriminogeniknya.

Sehingga hal yang harus mendapat perhatian cukup penting adalah bagaimana penyusunan bentuk kerangka organisasi yang mengakomodir peran dan keterlibatan Ditjen Pemasyarakatan terhadap UPT Pemasyarakatan. Dan juga, bagaimana desain organisasi UPT yang berdasarkan bisnis proses dapat terbentuk dan dapat menunjukkan sebagai manifestasi dari fungsi organisasi induknya.

Selain pembenahan struktur organisasi dan tata kerja, perlu juga dibentuk Unit Pelaksanaan Teknis baru yang support dan compatible. Perlu dilakukan pemetaan terhadap jumlah overcrowding pada Lapas dan Rutan di seluruh Indonesia yang akan menjadi acuan dalam penentuan prioritas kebijakan penanganan overcrowding. Pemetaan prioritas wilayah dapat dibagi sebagai berikut:

- a. Prioritas 1, dimana merupakan 10 wilayah yang memiliki tingkat overcrowding tertinggi.
- b. Prioritas 2, dimana merupakan wilayah diluar 10 wilayah diatas yang mengalami overcrowding.
- c. Prioritas 3, dimana wilayah yang tidak mengalami overcrowding.

#### **b. Penguatan Sumber Daya Manusia**

Menanggapi permasalahan sebagaimana disebutkan diatas, maka perlu dilakukan upaya penyelesaian guna mengoptimalkan tugas pengamanan di

Lapas/Rutan. Beberapa upaya strategis sangat diperlukan guna merespon berbagai permasalahan tersebut. Langkah yang dapat diambil guna mengatasi permasalahan tersebut adalah dengan upaya optimalisasi pengamanan dapat dilakukan dengan meningkatkan kualitas maupun kuantitas dari petugas pengamanan. Hal tersebut dilakukan dengan pemberdayaan Sumber daya manusia melalui manajemen yang baik dan tepat.

Manajemen Sumber Daya Manusia adalah kebijakan dan praktik untuk menentukan aspek "manusia" atau sumber daya manusia dalam posisi manajemen, termasuk merekrut, menyaring, melatih, memberi penghargaan dan penilaian.

Manajemen sumber daya manusia secara umum bertujuan untuk memastikan bahwa organisasi mampu mencapai keberhasilan melalui orang. Sasaran khusus manajemen di bidang SDM adalah terwujudnya sumber daya petugas atau pegawai yang mempunyai kompetensi, profesional, berkinerja tinggi, berorientasi pada pelayanan dan sejahtera.

Lingkup manajemen sumber daya manusia di Institusi Pemasarakatan yang perlu dikuatkan mencakup perbaikan sistem: rekrutmen, pendidikan dan pelatihan, penempatan, penilaian kinerja, pembinaan karier, data base kepegawaian dan kesejahteraan serta pemberhentian dan juga Pemensiunan.

### **c. Penguatan Sarana dan Prasarana**

Dalam hal seseorang menjalani proses pidana atau masa pidananya di Rutan/Lapas, wajib didukung secara maksimal melalui sarana hunian yang memadai dan manusiawi dengan mensyaratkan adanya standar kebersihan ruang,

ventilasi udara yang cukup, kamar mandi, peralatan tidur dan ruang-ruang kegiatan yang tidak tersedia selama ini seperti ruang pengaduan, konsultasi hukum, konseling, pendidikan dan kegiatan kerja yang baik.

Selain itu, pemenuhan sarana dan prasarana yang berhubungan dengan alat-alat diagnosa kesehatan dan lingkungan yang semestinya tersedia seperti alat rontgen, peralatan perawatan gigi, laboratorium pemeriksaan darah untuk melakukan deteksi dini tentang penyakit menular seperti HIV/Aids, Hepatitis dan TBC serta sarana dan prasarana sanitasi. Guna pemenuhan kualitas makan perlu disusun standarisasi sarana dan prasarana peralatan dapur yang ideal agar penyediaan makanan dapat terpenuhi dengan baik.

Pembangunan UPT baru dikatakan support dan compatible dengan program penanganan overcrowding jika pembangunan tersebut benar-benar diletakan pada wilayah yang tepat untuk mengurai dan menjadi tujuan distribusi hunian dari wilayah yang memiliki hunian melebihi kapasitas. Selisih kapasitas di beberapa wilayah yang tidak mengalami overcrowded yang berjumlah 1.264 orang juga dapat dimanfaatkan sebagai tujuan pendistribusian hunian yang dikendalikan melalui otoritas pusat. Selain itu, hal ini dapat diperkuat dengan pembangunan Lapas/Rutan baru di wilayah-wilayah penyangga sebagai satelit Lapas/Rutan yang telah kelebihan isi hunian.

Selain itu dapat juga dilakukan optimalisasi terhadap keberadaan Lapas Terbuka yang tergolong sebagai program yang cukup efektif dan efisien bagi narapidana yang telah melewati assessment dan memasuki tahapan asimilasi (1/2 Masa Pidana). Kapasitas yang tidak terlalu kaku dan limitasi perlakuan yang

fleksibel dapat menjadi terobosan dalam mengatasi overcrowding.

Disisi lain Lapas terbuka adalah cara terbaik untuk narapidana berintegrasi, dimana tembok tidak lagi menjadi penghalang penyerapan kembali nilai-nilai di masyarakat. Di sisi yang lain, pemenuhan sarana dan prasarana pada UPT Pemasyarakatan merupakan suatu keharusan yang tidak dapat terpisahkan dari pelaksanaan tugas dan fungsi UPT Pemasyarakatan. Pembenahan dan percepatan penyelesaian masalah overcrowding, secara konsisten harus dapat merujuk pada pembenahan dan pemenuhan infrastruktur pada UPT Pemasyarakatan.

Perbaikan dan pemenuhan pada kelengkapan sarana dan prasarana keamanan seperti: senjata api, CCTV, borgol, X-Ray, dst dalam rangka meningkatkan keamanan dan ketertiban UPT Pemasyarakatan juga perlu diperhatikan, karena fungsi tersebut melekat dan tidak terpisahkan guna mendukung pelaksanaan core business pemasyarakatan. Perbaikan-perbaikan pada kelengkapan sarana perangkat kantor yang baik serta kemampuan petugas mengelola administrasi perlu ditingkatkan agar terciptanya pengelolaan dan dukungan sistem administrasi yang ideal dan modern.

Khusus bagi anak pemenuhan sarana dan prasarana ditekankan pada pemenuhan kebutuhan anak yang seringkali dititipkan bersama rumah tahanan orang dewasa. Padahal dalam UU No 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak dinyatakan bahwa Anak hanya dapat ditahan di dalam Lembaga Penempatan Anak Sementara (LPAS) atau di dalam Lembaga Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial (LPKS). Secara total Jangka waktu penahanan terhadap anak maksimum hanya dapat dilakukan selama 47 hari dan dapat dilakukan

perpanjangan selama 63 hari.

Menteri Hukum dan HAM RI Yasonna Laoly, dalam Rapat Dengar Pendapat dengan Komisi III DPR RI menyampaikan mekanisme optimalisasi dan percepatan pemberian hak bagi narapidana dan anak. Dinyatakan bahwa semua proses pengusulan dan pemberian hak bagi Anak dilaksanakan secara digital menggunakan sistem informasi masyarakat/ Sistem Database Masyarakat. Pada saat 7 (tujuh) hari Narapidana dan Anak menjalani pidana dan berada di dalam Lapas/LPKA, UPT diwajibkan meminta dan melengkapi berbagai kelengkapan dokumen yang dibutuhkan dalam rangka proses pengusulan pemberian hak bagi Narapidana dan Anak. Selain itu harus ada pembatasan dan target waktu seluruh kelengkapan dokumen yang dibutuhkan harus terlengkapi.

Selain itu, adanya pembatasan proses dan jangka waktu baik di UPT, Kantor Wilayah maupun Direktorat Jenderal Masyarakat terkait dengan proses usulan dan pemberian hak bagi Narapidana dan Anak. Proses cetak SK pemberian hak WBP anak dilaksanakan pada UPT dengan tanda tangan elektronik Direktur Jenderal Masyarakat, sehingga dapat memangkas jangka waktu yang dibutuhkan.

Disamping itu, hal lain yang menjadi kebutuhan anak yakni kegiatan pendidikan dan pengajaran seperti tersedianya ruang kelas, perpustakaan ataupun laboratorium komputer untuk menunjang jalannya kegiatan belajar-mengajar. Jenjang pendidikan yang tersedia juga harus disiapkan mulai dari jenjang terendah (SD) hingga tertinggi (SMA). Selain itu, kepentingan rekreasi bagi anak juga harus diperhatikan melalui penyediaan arena bermain bagi anak.

Khusus bagi narapidana wanita pada Lembaga Pemasyarakatan Perempuan, harus diusahakan tersedianya sarana dan prasarana untuk pemenuhan kebutuhan alamiahnya. Misalnya kebutuhan untuk perawatan organ reproduksi dan pencegahan penyakit yang mudah menyerang seorang perempuan. Kebutuhan lain seperti ruang perawatan bayi narapidana wanita yang lahir dan dibesarkan perlu juga disediakan.

Pemenuhan kebutuhan pada UPT Pemasyarakatan dapat terpenuhi melalui perencanaan yang sistematis guna pemenuhan kebutuhan sarana dan prasarana yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pemasyarakatan. Perencanaan kebutuhan tersebut disusun berdasarkan kajian analisis dan penyusunan master plan berisikan pemetaan kebutuhan sarana dan prasarana pada setiap UPT Pemasyarakatan dalam jangka waktu tertentu. Perencanaan pemenuhan sarana dan prasarana harus realistis dengan kenyataan terhadap alokasi anggaran yang tersedia dan berdasarkan skala prioritas tingkat kebutuhan.

Proses pengadaan sarana dan prasarana kebutuhan UPT Pemasyarakatan dilaksanakan secara berkelanjutan dengan memperhatikan kualitas dan kebutuhan UPT Pemasyarakatan, dilaksanakan dengan akuntabilitas dan transparansi dalam proses pengadaannya.

Dari uraian rumusan masalah solusi alternatif dan strategi pelaksanaan restorative justice dalam penanggulangan overcrowding LAPAS/RUTAN di Indonesia di masa yang akan datang diatas berikut dapat Penulis analisis

menggunakan Teori yang sudah ditetapkan oleh penulis dalam kerangka teoritis sebagaimana pada bab I, yaitu teori Hukum Progresif:

Teori hukum progresif, yang dikembangkan oleh Satjipto Rahardjo, menekankan bahwa hukum harus hidup dan beradaptasi dengan kebutuhan masyarakat, bukan hanya berfokus pada aturan formal (legal positivism). Hukum progresif memiliki beberapa prinsip kunci yang relevan untuk analisis ini:

- Berorientasi pada Kesejahteraan Manusia: Hukum harus melayani manusia, termasuk pelaku, korban, dan masyarakat, dengan memprioritaskan keadilan substantif daripada prosedural.
- Responsif dan Kontekstual: Hukum harus responsif terhadap realitas sosial, seperti overcrowding, kemiskinan, dan dinamika kriminalitas di Indonesia.
- Emansipatoris: Hukum harus membebaskan manusia dari ketidakadilan, termasuk kondisi tidak manusiawi di Lapas/Rutan akibat overcrowding.
- Progresif dan Inovatif: Hukum harus terus diperbarui melalui interpretasi kreatif dan solusi inovatif untuk mengatasi masalah kompleks.
- Partisipasi Masyarakat: Hukum harus melibatkan masyarakat sebagai bagian dari solusi, bukan hanya mengandalkan penegak hukum.

Dalam konteks overcrowding, teori hukum progresif mendorong penerapan restorative justice yang tidak hanya mematuhi UU No. 22 Tahun 2022, tetapi juga beradaptasi dengan kebutuhan lokal, melibatkan komunitas, dan memprioritaskan

pemulihan serta reintegrasi. Efektivitas solusi diukur dari kemampuannya mengurangi kepadatan Lapas/Rutan, memenuhi kebutuhan semua pihak, dan mencegah kriminalitas berulang.

Berdasarkan teori hukum progresif, pembahasan diatas sudah relevan karena mendorong pendekatan yang responsif, reintegrasi, dan berorientasi pada kesejahteraan manusia, yaitu dengan Diversifikasi Alternatif Pemidanaan Non-Penjara seperti Pidana Kerja Sosial untuk pelaku tindak pidana ringan, pidana pengawasan dan kerja sosial atau pelatihan keterampilan, mediasi dan penyelesaian di luar pengadilan, rehabilitasi kasus narkoba, Optimalisasi Asimilasi dan Pembebasan Bersyarat, dan pembangunan lapas/rutan.

Berdasarkan teori hukum progresif tersebut, Penulis berpendapat bahwa untuk memastikan efektivitas solusi alternatif tersebut, strategi pelaksanaan restorative justice harus dirancang dengan mempertimbangkan prinsip hukum progresif seperti pembaharuan regulasi dengan membuat panduan jelas penerapan pidana non penjara dan mediasi, Mengurangi kriminalisasi tindak pidana ringan, seperti kasus UU ITE atau penggunaan narkoba, dengan mengalihkan fokus ke rehabilitasi dan penyelesaian damai. Ini sejalan dengan prinsip hukum progresif yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Peningkatan kualitas keterampilan Aparat penegak hukum melalui pelatihan tentang mengubah pola pikir retributif menjadi restoratif dan teknik mediasi dan assesmen risiko. Di masa depan, Indonesia perlu terus berinovasi dan belajar dari praktik internasional untuk memastikan bahwa restorative justice tidak hanya mengurangi kepadatan Lapas, tetapi juga menciptakan sistem pemasyarakatan yang lebih manusiawi dan efektif.

Dengan demikian, overcrowding dapat diatasi secara berkelanjutan, sejalan dengan visi hukum progresif yang menempatkan keadilan substantif sebagai prioritas utama.



## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. KESIMPULAN**

Penelitian ini telah berupaya untuk menggambarkan situasi overcrowding Rutan/Lapas di Indonesia, penyebab dan dampaknya bagi para penghuninya, dampak keluarga dan masyarakat serta dampak pada overcrowding terhadap Negara. Penelitian ini memperoleh kesimpulan:

Pertama, Rutan/Lapas di Indonesia berada dalam situasi mengkhawatirkan karena masuk kategori extreme overcrowding. Situasi overcrowding pada Rutan dan Lapas di Indonesia per Desember 2017 mencapai 188%.

Kedua, kepadatan penjara yang mengalami extreme overcrowding tersebut memiliki kecenderungan pola yang pada umumnya disebabkan banyak faktor yang saling mempengaruhi. Faktor penyebab tersebut diantaranya adalah politik pemidanaan Indonesia yang masih berorientasi pada pemenjaraan, pemidanaan eksekutif terhadap kejahatan-kejahatan ringan, penahanan pra persidangan (pre-trial detention) yang berlebihan, prosedural administrasi, asimilasi dan reintegrasi yang tidak teroptimalkan, masalah kelembagaan, sumber daya manusia, dan sarana prasarana dari Ditjenpas hingga UPT Pemasyarakatan juga menjadi faktor pendorong terjadinya overcrowding di Rutan/Lapas.

Ketiga, situasi overcrowding berdampak pada munculnya masalah-masalah hak asasi manusia, keamanan dan kesehatan bagi para penghuninya. Selain itu,

situasi overcrowding juga berdampak pada keluarga para tersangka/terpidana, masyarakat dan Negara.

Keempat, merujuk dari situasi overcrowding, faktor-faktor penyebab penyebab permasalahan overcrowding dan dampaknya di Indonesia, strategi dan langkah-langkah penanganan overcrowding di Indonesia yang komprehensif dan multi-pihak dilakukan dengan upaya:

1. Perubahan orientasi/reformasi politik hukum pidana dan sistem peradilan pidana
2. Mengefektifkan penerapan berbagai regulasi yang ada yang memberikan ruang sanksi atau pemidaan non-penjara;
3. Memaksimalkan pemenuhan hak-hak narapidana dan mengefektifkan fungsi pembinaan;
4. Redistribusi narapidana;
5. Penguatan kelembagaan, sumber daya manusia dan penguatan sarana dan prasarana di UPT dan Ditjenpas.

## B. SARAN

### **Kepada Pemerintah:**

**Pertama**, Pemerintah dan pengambil kebijakan lainnya harus menyikapi kondisi extreme overcrowding di Rutan/Lapas dengan membentuk kebijakan dan strategi yang komprehensif dan bersifat jangka pendek, menengah dan panjang. Hal ini untuk memastikan upaya penanganan overcrowding tidak bersifat jangka pendek/sementara dan parsial serta secara benar dilakukan untuk menjawab akar penyebab overcrowding, diantaranya:

1. Reorientasi Pemidanaan; problem overcrowding yang saat ini terjadi di Indonesia tentunya tidak dapat diselesaikan hanya dalam waktu yang singkat, salah satu strategi yang dapat direncanakan adalah mengkaji kembali model pemidanaan yang telah diterapkan, peluang ini dapat segera dilaksanakan mengingat saat ini legislatif sebagai pembuat undang-undang sedang melakukan pembahasan mengenai revisi Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Revisi Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana. Selain bentuk pemidanaan dapat dirumuskan lebih baik dalam mengatasi permasalahan overcrowding, syarat penahanan pra-persidangan pun dapat menjadi salah satu bahasan dalam perubahan kedua undang-undang tersebut;
2. Mengefektifkan Kebijakan Pidana Non-Penjara; alternatif pemidanaan dalam Rancangan KUHP (R KUHP) melalui pidana pengawasan dan pidana kerja sosial diharapkan dapat membawa dampak signifikan pada penurunan beban pemasyarakatan. Pemerintah dan DPR yang berencana mengesahkan R KUHP

di tahun 2018 ini memiliki peluang besar untuk membuka seluas-luasnya persyaratan alternatif pemidanaan (syarat pidana kerja sosial dan pidana pengawasan), dan mendorong persiapan kebutuhan turunan pelaksanaan mekanisme pidana kerja sosial dan pidana pengawasan dalam Buku I RKUHP. Sementara itu indikator peluang dilaksanakannya alternatif pemidanaan dalam RKUHP, harus dilihat pada Buku II RKUHP yakni jumlah besaran ancaman pidana yang masuk cakupan diberlakukannya pidana kerja sosial atau pidana pengawasan sebagaimana persyaratan pemidanaan dalam Buku I RKUHP jumlahnya harus meningkat dibanding RKUHP per 5 Juni 2015, yang masih bernuansa pemenjaraan dan tempat alternatif pemidanaan hanya diberi tempat tidak lebih dari 5% dari total jenis ancaman pidana yang diatur dalam RKUHP (penjara, denda, dan lain-lain).

3. Revisi Peraturan yang Menghambat Arus Keluar; sebagian besar penghuni lapas/rutan di Indonesia adalah terkait kasus narkoba, dalam beberapa kasus narapidana yang ditelah dipidana melalui proses peradilan mendapatkan putusan di atas 5 (lima) tahun penjara. Salah satu syarat bagi narapidana dalam perkara narkoba untuk mendapatkan hak remisi dan pembebasan bersyarat adalah bekerjasama dengan penegak hukum atau dalam praktik narapidana tersebut adalah saksi pelaku bekerjasama (justice collaborator) berdasarkan PP 99 Tahun 2012 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan. PP ini kemudian tidak melekatkan kepada siapa syarat tersebut diberlakukan apakah terhadap Bandar Narkoba atau Pengguna karena dalam praktiknya tidak jarang pengguna narkoba juga mendapatkan pidana penjara 5

tahun. Permasalahan ini berdampak pada sempitnya peluang narapidana untuk dapat memperoleh haknya berupa remisi dan pembebasan bersyarat. Terlepas dari pentingnya syarat tersebut dalam pencegahan dan pemberantasan sebuah tindak pidana termasuk efek jera yang diharapkan. Jika melihat pada kenyataannya dimana penghuni penjara saat ini didominasi oleh narapidana yang tersangkut perkara narkoba ada baiknya pemerintah mengkaji ulang PP tersebut khususnya bagian yang terkait dengan kejahatan narkoba, yang diharapkan akan berdampak signifikan terhadap pengurangan penghuni penjara.

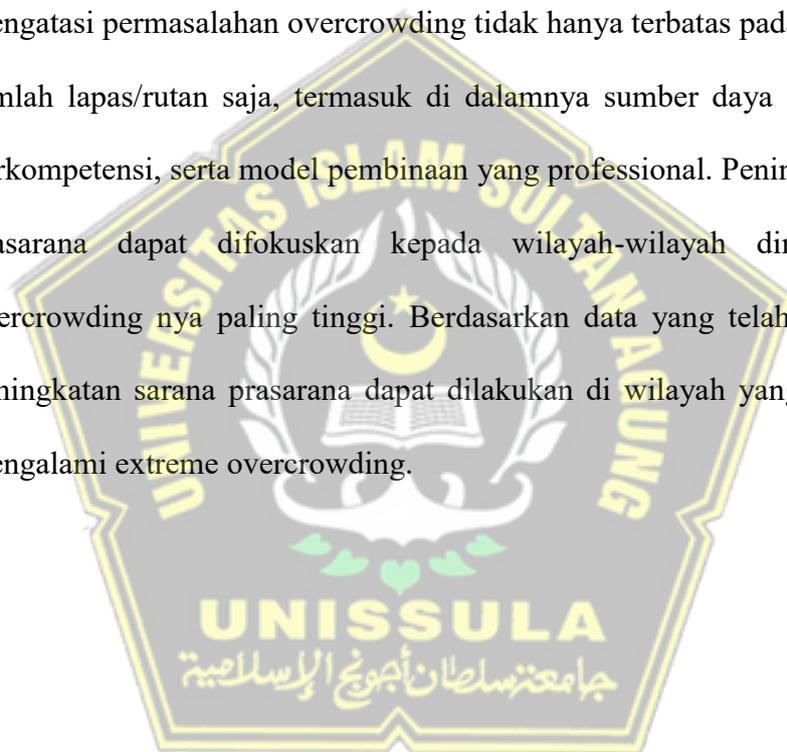
**Kepada Penegak Hukum (Polisi, Kejaksaan, Hakim dan Petugas Pemasarakatan):**

**Kedua,** Penanganan Overcrowding haruslah dipahami sebagai upaya kolektif antar semua pihak dan bukan semata permasalahan yang dihadapi oleh pelaksana di Rutan/Lapas. Kerja bersama ini harus melibatkan berbagai pihak yang terkait, mencakup para pengambil kebijakan, aparat penegak hukum, pelaksana di rumah tahanan dan lembaga pemsarakatan, serta adanya keterlibatan masyarakat dan komunitas, diantaranya:

1. **Upaya Pembatasan Penahanan Pra Persidangan;** dari pihak Kepolisian dan Kejaksaan dapat membuat aturan internal seperti peraturan Kapolri atau Peraturan Jaksa Agung mengenai syarat penahanan pra-persidangan yang berorientasi lebih kepada kebutuhan pengungkapan perkara. Bukan semata karena tersangka dapat di lakukan penahanan, berdasarkan syarat subjektif dari

penyidik dalam hal ini penyidik dan penuntut umum dalam melakukan penahanan terlebih dahulu membuat analisa mengenai pentingnya seorang tersangka ditahan diluar syarat yang telah ditetapkan undang undang, diikuti dengan pemaksimalan pengalihan jenis penahanan yang dimungkinkan seperti penahanan kota dan penahanan rumah.

2. **Peningkatan Sarana Prasarana;** peningkatan yang dilakukan dalam mengatasi permasalahan overcrowding tidak hanya terbatas pada penambahan jumlah lapas/rutan saja, termasuk di dalamnya sumber daya manusia yang berkompentensi, serta model pembinaan yang professional. Peningkatan sarana prasarana dapat difokuskan kepada wilayah-wilayah dimana tingkat overcrowding nya paling tinggi. Berdasarkan data yang telah ada prioritas peningkatan sarana prasarana dapat dilakukan di wilayah yang dinilai telah mengalami extreme overcrowding.



## Daftar Pustaka

### 1. Buku

Abdul Kadir Muhammad. *Hukum Dan Penelitian Hukum*. Bandung: PT Rineka Grafika, 2004.

Abdul Qadir Awdah. *Ensiklopedia Hukum Islam Jilid II*. Edited by Tim Tsalisah. Vol. II. Bogor: Karisma Ilmu, 2007.

Agung Susanto (Mahasiswa MIH Universitas Gadjah Mada). “FENOMENA OVERCROWDED PADA LEMBAGA PEMASYARAKATAN DAN DAMPAKNYA DI INDONESIA.” *Artikel Hukum* (August 19, 2021).

Ahmad Rifai. *Penemuan Hukum Oleh Hakim Dalam Perspektif Hukum Progresif*. Sinar Grafika, 2010.

Aman Riyadi. “Direktur Teknologi Informasi Dan Kerjasama Ditjen Pemasyarakatan, Kementerian Hukum Dan HAM RI, Dalam FGD: Overcrowded Dalam Lapas/Rutan: Situasi, Dampak Dan Rekomendasi.” Jakarta: Hotel Aryaduta, 2017.

Amiruddin dan Zaenal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: PT Raja Grafindo, 2006.

Badan Penelitian dan Pengembangan HAM. *Pelaksanaan Standard Minimum Rules (SMR) Di Lembaga Pemasyarakatan*. Jakarta: Departemen Kehakiman dan HAM RI, 2003.

Bambang Waluyo. *Penegakan Hukum Di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2016.

———. *Penegakan Hukum Di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2017.

BPHN. *Penelitian Hukum Tentang Perbandingan Antara Penyelesaian Putusan Praperadilan Dengan Kehadiran Hakim Komisaris Dalam Peradilan Pidana*. Jakarta, 2007.

Burhan Ashshofa. *Metoda Penelitian Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta, 2004.

C.R. Bartol and A.M. Bartol. *Psychology and Law: Research and Application*. Edited by Sugeng Pujileksono. 2nd ed. Malang: Intrans Publishing, 2017.

Dian Pranata Depari (Kejaksaan Agung RI). "PROYEKSI LEGISLASI RESTORATIVE JUSTICE DI MASA MENDATANG." *ARTIKEL HUKUM* (November 26, 2021).

Direktorat Jenderal Pemasyarakatan. *Analisa Dan Evaluasi Kinerja Program Kerja Tahun 2025*. Jakarta, May 5, 2025.

Eriyantouw Wahid. "Keadilan Restoratif Dan Peradilan Konvensional Dalam Hukum Pidana." Universitas Trisakti, 2009.

Eva Achjani Zulfa. "Keadilan Restoratif Dan Revitalisasi Lembaga Adat Di Indonesia." *Kriminologi Indonesia* 6, no. II (2010): 187–189.

Evan C. "Privatisasi Penjara: Upaya Mengatasi Krisis Lembaga Pemasyarakatan Di Indonesia." Calpulis, 2016.

G. Bazemore dan L. Walgrave. *Restorative Juvenile Justice: In Search of Fundamental and an Outline for Systemic Reform*. Bazemor and Walgrave. Monsey, N.Y: Criminal Justice, 1999.

Gibson. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Penerbit Andi, 2003.

- I Wayan Putu Sacana Aryana. "Efektifitas Pidana Penjara Dalam Membina Narapidana" (2015): 29–44.
- Iga Rosalina. "Efektivitas Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan Pada Kelompok Pinjaman Bergulir Di Desa Mantren Kec Karangrejo Kabupaten Madetaan." *Efektivitas Pemberdayaan Masyarakat* 1, no. 1 (2012): 3.
- Komisi III DPR RI. "Paparan Menteri Hukum Dan HAM Dalam Rapat Kerja Dengan Komisi III DPR RI Tanggal 29 Maret 2023." Jakarta, March 29, 2023.
- Kristina Sitanggang. "Jurnal Fakultas Hukum Universitas Suamtera Utara." *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Suamtera Utara* (2014).
- Kuat Puji Prayitno. *Aplikasi Konsep Restorative Justice Dalam Peradilan Indonesia*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2012.
- Liebman, Miriam. *Restorative Justice: How It Works*. London: Jessica Kingsley Publishers, 2007.
- Luthfi Widagdo Wddyono. "Ekonomi Politik Dari Penahanan Pra-Persidangan Di Indonesia." *Institute for Criminal Justice Reform* (2015): 27.
- Mahfud MD. *Politik Hukum Di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2009.
- Mahkrus Munajat. *Hukum Pidana Islam Di Indonesia*. Yogyakarta, 2008.
- Menteri Hukum dan HAM RI. "Simposium Nasional ' Menuju Paradigma Baru Pemidanaan Indonesia' Dalam Rangka Hari Bhakti Pemasarakatan Ke 59 Tahun 2023."

- Miers. *An International Review of Restorative Justice*. Crime Reduction. Vol. 11. London, 2001.
- Mohammad Taufik Makarao. *Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia*. Yogyakarta: Kreasi Wacana, 2006.
- Muhammad Tahir Azhari. *Negara Hukum: Suatu Studi Tentang Prinsip Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah Dan Masa Kini*. 4th ed. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010.
- Muladi. *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 1995.
- . *Lembaga Pidana Bersyarat*. Bandung: Alumni, 1985.
- Muladi, and Barda Nawawi. *Bunga Rampai Hukum Pidana*. Bandung: Alumni, 1992.
- Muladi dan Diah Sulistyani. *Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*. PT Alumni Bandung, 2013.
- Nasution Bahder Johan. *Metode Penelitian Ilmu Hukum*. Bandung: Mandar Maju, 2008.
- Novian, Rully. *Strategi Menangani Overcrowding Di Indonesia : Penyebab, Dampak, Dan Penyelesaiannya*. Institut for Criminal Justice Reform, 2018.
- Nurul Hani Pratiwi. “Kondisi Lembaga Pemasyarakatan Di Indonesia Pasca Ditetapkannya UU Nomor 22 Tahun 2022 Tentang Pemasyarakatan.” *Sekretariat Kabinet RI*.
- Pilar Domingo dan Leopold Sudaryono. “Ekonomi Politik Dari Penahanan Pra-Persidangan Di Indonesia.” *ICJR* (2015): 43–44.

Program Studi Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Sultan Agung Semarang.  
*Buku Pedoman Penulisan Usulan/Proposal Tesis Dan Tesis*. Semarang, 2021.

Richard M. Steers. *Efektifitas Organisasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999.

Romli Atmasasmitha. “Asas Tiada Pidana Tanpa Kesalahan, Tiada Kesalahan Tanpa Kemanfaatan (*Geen Straf Zonder Schuld, Schuld Zonder Nut*)”, Dalam *Makalah Penataan Dosen Dan Praktisi Hukum Pidana & Kriminologi Tingkat Nasional Tahun 2017*. Surabaya, 2017.

Sabian Usman. *Dasar-Dasar Sosiologi*. Yogyakarta: Pustaka Belajar, 2009.

Salim HS dan Erlis Septiana Nurbani. *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Desertasi*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2013.

Sanusi Has. *Pengantar Penologi: Ilmu Pengetahuan Tentang Pemasyarakatan Khusus Terpidana*, 1976.

Satgas Penanganan Covid 19. “Sebaran Covid-19.” *Covid19.Go.Id*.

Satjipto Rahardjo. *Hidup Baik Adalah Dasar Hukum Yang Baik*. Hukum dan Perilaku. Jakarta: Buku Kompas, 2009.

———. *Hukum Dalam Jagat Ketertiban*. Jakarta: UKI Press, 2006.

———. *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.

———. *Membedah Hukum Progresif*. Jakarta: Buku Kompas, 2008.

Satjipto Raharjo. *Hukum Dan Masyarakat*. Bandung: Alumni, 1980.

———. *Menyelami Semangat Hukum Progresif, Terapi Paradigma Bagi Lemahnya Hukum Indonesia*. Edited by Antony Lib. Yogyakarta, 2009.

Sayyid Sabiq. *Fikih Sunnah*. Edited by H. A. Ali. 7th ed. Vol. 10. Bandung: Al Ma'arif, 1995.

Soerjono Soekanto. *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan Di Indonesia*. Jakarta: Universitas Indonesia, 1976.

———. *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2008.

———. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 1986.

Sujamto. *Beberapa Pengertian Di Bidang Pengawasan*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1993.

Sunarso, H. Siswanto. *Viktimologi Dalam Sistem Peradilan Pidana*. Jakarta: Sinar Grafika, 2014.

T. Hani Handoko. *Manajemen Personalialia*. Yogyakarta: BPFE, 1999.

Tim BPHN. "Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Bidang Hukum Pidana Dan Sistem Pemidanaan (Politik Hukum Dan Pemidanaan)." *BPHN*. Jakarta: BPHN, 2008.

Tsarina Maharani, Krisiandi. "100 Hari Kapolri Listyo Sigit: Restorative Justice, SIM Online, Hingga Virtual Police." *Kompas.Com*. Jakarta, May 25, 2021.

United Nations Office on Drugs and Crime. *Handbook of Restorative Justice Programmes*, 2006.

UNODC. *Handbook on Restorative Justice Programmes*. 2nd ed. Vienna, UN New York: Criminal Justice Handbook Series, 2006.

———. *Panduan Tentang Strategi Untuk Mengurangi Kepadatan Dalam Penjara*. New York, 2013.

Valerine J.L Kriekhof. “Metode Penelitian Hukum.” In *Buku A*, 27. Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2000.

Wahid, Eriyantouw. “Keadilan Restoratif Dan Peradilan Konvensional Dalam Hukum Pidana.” Universitas Trisaksi, 2009.

*Naskah Akademik RUU KUHP*, n.d.

## 2. Jurnal

AdminICJR. “50 Narapidana Kabur Dari Lapas Kutacane: ICJR Soroti Overcrowding Dan Desak Reformasi Kebijakan Pidana.” <https://icjr.or.id/50-Narapidana-Kabur-Dari-Lapas-Kutacane-Icjr-Soroti-Overcrowding-Dan-Desak-Reformasi-Kebijakan-Pidana/>. Jakarta, February 11, 2025.

Angkasa. “Over Capacity Narapidana Di Lapas, Faktor Penyebab, Implikasi Negatif Serta Solusi Dalam Upaya Optimalisasi Pembinaan Narapidana.” *Jurnal Dinamika Hukum* 10 (2010): 214.

Biro Humas. “Lapas Industri Ubah Paradigma Lembaga Konsumtif Menjadi Produktif.” <http://www.kemenkumham.go.id/berita/1148-lapas-industri-ubah-paradigma-lembaga-konsumtif-menjadi-produktif>, 2017.

Cahyo, Antoni Muhamad Nur, and Achmad Sulchan. "Coaching Process Of Prisoners In Correctional Institution Class I Kedungpane Semarang Viewed From Act No 12 Of 1995 On Concerning The Correctional Institution." *Jurnal Daulat Hukum* 3, no. 1 (April 10, 2020): 1.

\_\_\_\_\_. "Sistem Database Pemasyarakatan (SDP)." [https://sdppublik.ditjenpas.go.id/Analisa/Jumlah-Penghuni#chart\\_statistic\\_unit-Panel](https://sdppublik.ditjenpas.go.id/Analisa/Jumlah-Penghuni#chart_statistic_unit-Panel).

Humas. "Presiden Prabowo Subianto Lantik Menteri Kabinet Merah Putih Periode Tahun 2024-2029." <https://setkab.go.id/presiden-prabowo-subianto-lantik-menteri-kabinet-merah-putih-periode-tahun-2024-2029/>. Jakarta, October 21, 2024.

Jazuli, Ahmad. "Pembentukan Satuan Kerja Baru Pemasyarakatan Sebagai Solusi Alternatif Mengatasi Overcrowded." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 15, no. 1 (March 26, 2021): 1.

Jeff Latimer, Craig Dowden & Danielle Muise. "The Effectiveness of Restorative Justice Practices: A Meta Analysis." *The Prison Journal* 85, no. 2 (June 2005): 128.

Lidya Suryani Widayati. "Rehabilitasi Narapidana Dalam Overcrowded Lembaga Pemasyarakatan." *Jurnal Negara Hukum FH UII* 3, no. 2 (December 2012): 212.

M. Zulfa Aulia. "Hukum Progresif Dari Satjipto Rahardjo, Urgensi Dan Relevansi." *Jurnal Hukum* 1, no. 1 (2018): 164.

Nur Soleh. "Restorative Justice Dalam Hukum Pidana Islam Dan Kontribusinya Bagi Pembaharuan Hukum Pidana Materiil Di Indonesia." *Jurnal Studi Hukum Islam* 2, no. 2 (2015): 127.

Ramadhan, Ardyan Gilang, Maria Lusyana Br Ginting, and Chintia Octenta. "Efektivitas Program Pembinaan Kemandirian Pada Lembaga Pemasyarakatan Berbasis Industri." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 15, no. 2 (July 26, 2021): 181.

Restorative Justice Exchange. “What Is Restorative Justice?”  
<https://Restorativejustice.Org/Resources/What-Is-Restorative-Justice/>.

Saharuddin, Saharuddin, Mawardi De La Cruz, Haritsah Haritsah, Rahmawati Rahmawati, and Rommi Y Hiola. “The Assimilation and Integration Rights for Prisoners as Over Capacity Prevention Effort in the Covid-19 Pandemic.” *Jurnal Daulat Hukum* 5, no. 3 (October 16, 2022): 227.

Supriyadi Widodo Eddyono. “Kertas Kerja : Memperkuat Revisi Undang-Undang Narkotika Indonesia Usulan Masyarakat Sipil.” <http://icjr.or.id/Data/Wp-Content/Uploads/2017/11/Memperkuat-Revisi-UU-Narkotika.Pdf>.

Tribatanews.sulut.polri.go.id. “100 Hari Kerja Kapolri, Sebanyak 1.864 Kasus Diselesaikan Dengan Restorative Justice.” [Tribatanews.Sulut.Polri.Go.Id](http://tribatanews.sulut.polri.go.id).

Wikipedia. “Overcrowding.” <https://en.wikipedia.org/wiki/Overcrowding>.

“<http://news.liputan6.com/read/2934492/50-persen-narapidana-di-lapas-dan-rutan-dari-kasus-narkoba>.”

Yanto Sufriadi. “Penerapan Hukum Progresif Dalam Penegakan Hukum Di Tengah Krisis Demokrasi.” *Jurnal Hukum Fakultas Hukum Universitas Hazairin* 17, no. 2 (April 17, 2010): 233–248.

“Laporan Jumlah Penghuni Khusus (SMSLap Dibawah 2019).”  
[https://sdppublik.ditjenpas.go.id/analisa/laporan-penghuni-khusus-2019#chart\\_statistic-panel](https://sdppublik.ditjenpas.go.id/analisa/laporan-penghuni-khusus-2019#chart_statistic-panel).

“Peraturan Menteri Imigrasi Dan Pemasarakatan Nomor 1 Tahun 2024 Organisasi Dan Tata Kerja Kementerian Imigrasi Dan Pemasarakatan.”  
<https://peraturan.bpk.go.id/>.

### 3. Peraturan Perundang-undangan

*UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945*, n.d.

“Undang-Undang (UU) Nomor 22 Tahun 2022 Pemasarakatan.”  
*Https://Peraturan.Bpk.Go.Id/Details/218804/Uu-No-22-Tahun-2022.*

“Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 157 Tahun 2024 Kementerian Imigrasi Dan Pemasarakatan.” *Https://Peraturan.Bpk.Go.Id/.*

JDIH BPK. “Peraturan Menteri Hukum Dan HAM Nomor 11 Tahun 2017 Grand Design Penanganan Overcrowded Pada Rumah Tahanan Negara Dan Lembaga Pemasarakatan.” *JDIH BPK.*

