

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pada dasarnya, pemasyarakatan merupakan salah satu bentuk perwujudan dari lembaga reaksi formal terhadap kejahatan. Mulanya reaksi masyarakat tersebut hanya fokus terhadap unsur pemberian derita kepada para pelanggar hukum. Akan tetapi, dengan seiring perkembangan masyarakat unsur pemberian derita tersebut harus didampingi dengan perlakuan yang manusiawi dimana harus memperhatikan hak-hak asasi para pelanggar hukum sebagai makhluk individu maupun makhluk sosial. Pemasyarakatan tentu saja harus difungsikan sebagai tempat rehabilitasi para narapidana dengan berbagai kegiatan pembinaan.

Dalam melaksanakan pemasyarakatan yang menjunjung tinggi hak-hak asasi pelaku kejahatan, tentunya hal ini bukan saja merupakan tugas institusi pemasyarakatan, melainkan juga merupakan tugas pemerintah dan masyarakat. Pasal 1 ayat (1) Undang-undang No. 22 tahun 2022 Tentang Pemasyarakatan, menyatakan bahwa:

“Pemasyarakatan adalah subsistem peradilan pidana yang menyelenggarakan penegakan hukum di bidang perlakuan terhadap tahanan, anak, dan warga binaan”.

Dignity • Quality • Integrity

Selanjutnya menurut Pasal 1 angka 2 yang menjelaskan bahwa “Sistem Pemasyarakatan adalah suatu tatanan mengenai arah dan batas serta metode pelaksanaan fungsi pemasyarakatan secara terpadu”. Adanya sistem pemasyarakatan memberikan makna penting bagi pembangunan sistem hukum pidana bidang pelaksana pidana di Indonesia.

Perkembangan di Lembaga Pemasyarakatan dewasa ini mengalami problematika dimana salah satu permasalahan dan terdapat di sebagian lembaga pemasyarakatan di Indonesia, yaitu masalah kepadatan narapidana. Kondisi Lembaga Pemasyarakatan di Indonesia saat ini yaitu *over* kapasitas di sebagian besar wilayah, dimana perbandingan jumlah penghuni dan kapasitas Lembaga Pemasyarakatan tidak sebanding. Hal ini dapat disebabkan oleh beberapa faktor yang perlu mendapat perhatian khusus yaitu adanya peningkatan jumlah kejahatan di kalangan masyarakat, dan juga akibat dari sistem pemidanaan.¹

Permasalahan yang terjadi ini bukanlah permasalahan yang baru banyak upaya yang telah dilakukan oleh Kementerian Hukum dan HAM dalam hal ini Direktorat Pemasyarakatan untuk mengurai dan mengantisipasi problem yang dihadapi, namun tidak cukup hanya menuntaskan permasalahan berdasarkan kasus per kejadian namun dibutuhkan sistem dan strategi yang komprehensif

¹ Pandu Wiratama Danumulya, “Pelaksanaan Reformasi Birokrasi Di Bidang Pemasyarakatan Sebagai Upaya Mengurangi Kepadatan Narapidana Dalam Lembaga Pemasyarakatan”, Jurnal Nusantara: Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial, Volume 8 Nomor 2, 2021, Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan Universitas Muhammadiyah Tapanuli Selatan, Tapanuli Selatan, hlm. 101-108.

dari hulu ke hilir. Pertanyaan yang muncul adalah apa yang sebenarnya terjadi, dan apa permasalahannya.²

Kondisi *over* kapasitas tentu saja menimbulkan permasalahan baru, seperti kurang maksimalnya proses pembinaan dan rehabilitasi narapidana, meningkatnya tingkat kesulitan dalam pengawasan dan pengamanan, memburuknya psikologis penghuni Lembaga Pemasyarakatan, dan rentannya konflik antar penghuni serta rusaknya sistem sanitasi yang dapat berakibat pada memburuknya kondisi kesehatan narapidana, dan terjadi pemborosan anggaran Negara akibat meningkatnya konsumsi makanan, air dan pakaian.³

Dalam hal ini ada beberapa yang perlu di garis bawahi terhadap hal ini adalah Pertama, Lapas merupakan muara akhir sistem pemidanaan dalam tata peradilan pidana di Indonesia. Kedua, “*over capacity*” Lapas merupakan akibat dari menumpuknya jumlah tahanan dan narapidana yang ini berhubungan dengan fungsi aparat penegak hukum yang menjalankan fungsi dalam kasus pidana.

Overcapacity yang terjadi di Lapas dipengaruhi oleh beberapa faktor diantaranya tingginya angka tindak pidana, tingginya persentase penggunaan pidana penjara pada peraturan yang berlaku, dan tidak seimbangya pemberian pidana penjara dengan sarana prasarana yang tersedia. Konsep *restorative justice* sebagai bentuk upaya penyelesaian perkara diluar

² Rully Novian, Supriyadi, at all, “*Strategi Menangani Overcrowding di Indonesia: Penyebab, Dampak dan Penyelesaiannya*”, Institute For Criminal Justice Reform (ICJR), Jakarta, 2018

³ Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, “*Tenaga Administrasi akan Dialihkan Menjadi Sipir*”, <https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/tenaga-administrasi-akan-dialihkan-menjadi-sipir>, diakses pada tanggal 24 Juni 2022

pengadilan diperlukan dalam menyelesaikan permasalahan *over capacity* narapidana di lembaga pemasyarakatan.

Upaya non penal dalam mengurangi kepadatan narapidana di Lembaga Pemasyarakatan dapat dilakukan dengan *restorative justice*. Menurut Clifford Dorn, seorang sarjana terkemuka dari gerakan *restorative justice*, telah mendefinisikan *restorative justice* sebagai filosofi keadilan menekankan pentingnya dan keterkaitan pelaku, korban, masyarakat, dan pemerintah (*Clifford Dorn defined restorative justice as “a philosophy of justice emphasizing the importance and interrelations between offender, victim, community, and government in cases of crime and delinquency”).*⁴

Hukum Pidana di Indonesia yang idealnya diterapkan sebagai senjata pamungkas terakhir (*ultimum remedium*) dalam penanggulangan pelanggaran kini telah bergeser menjadi senjata utama (*primum remedium*). Hal ini tidak terlepas dari praktik politik hukum pidana yang masih berorientasi sebagai bentuk pembalasan dan penghukuman sehingga lebih mengutamakan kebijakan penal dengan fokus penjatuhan sanksi berupa perampasan kemerdekaan. Oleh karena itu sanksi hukum pidana tidak pernah absen pada setiap produk hukum yang disahkan oleh DPR dan Pemerintah. Hal ini yang menyebabkan adanya kondisi *over*-kriminalisasi yang melahirkan masalah baru pada tataran aplikatif penegakan hukum salah satunya adalah fenomena kelebihan kapasitas pada Rutan dan Lapas. Kondisi semacam ini juga

⁴ Susan C. Hall, “*Restorative Justice In The Islamic Penal Law A Contribution To The Global System*”, International Journal Of Criminal Justice Sciences, Volume 7 Number 1, 2012, Duquesne University School Of Law Research Paper, page. 487-607

menimbulkan masalah sosial baru bagi para warga binaan yang hak-hak konstitusionalnya di dalam lapas atau rutan turut terampas.

Selain hal tersebut, orientasi penegakan hukum di Indonesia hanya menitikberatkan kepada penghukuman si pelaku dan proses peradilan hanya berpusat pada pemenjaraan sehingga melupakan pemenuhan hak-hak kepada si korban. Dalam konsep hukum acara pidana yang diatur di dalam KUHAP, misal korban tindak pidana hanya diposisikan sebagai saksi yang posisinya membantu penuntut umum untuk membuktikan tuntutan yang pada akhirnya menimbulkan situasi ketergantungan yang tinggi pada penggunaan instrumental pemenjaraan tanpa basis pertimbangan kepentingan korban.⁵

Penyelesaian perkara pidana dengan konsep *restorative justice* lebih menitik beratkan pada pemulihan kepentingan korban bukan pada upaya pembalasan terhadap pelaku kejahatan. Penegakan hukum dengan konsep *restorative justice* dinilai dapat meminimalisir penggunaan pidana penjara sehingga permasalahan *overcapacity* yang terjadi di Lembaga Pemasyarakatan dapat diselesaikan

Keadilan restoratif (*restorative justice*) merupakan alternatif penyelesaian perkara tindak pidana yang dalam mekanisme tata cara peradilan pidana berfokus pada pemidanaan yang diubah menjadi proses dialog dan mediasi yang melibatkan pelaku, korban, keluarga pelaku/korban, dan pihak lain yang terkait untuk bersama-sama menciptakan kesepakatan atas penyelesaian

⁵ Maidina Rahmawati, Adery Ardhan Saputro, at all, "*Peluang dan Tantangan Penerapan Restorative Justice dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia*", Institute for Criminal Justice Reform, Jakarta, 2022, hlm. 15

perkara pidana yang adil dan seimbang bagi pihak korban maupun pelaku dengan mengedepankan pemulihan kembali pada keadaan semula, dan mengembalikan pola hubungan baik dalam masyarakat.

Upaya penegakan hukum dapat ditinjau berdasarkan sudut subjeknya dalam arti luas maupun dalam arti terbatas. Proses penegakan hukum dalam arti luas melibatkan semua subjek hukum dalam setiap hubungan hukum. Setiap subjek yang mendasarkan diri pada norma aturan hukum yang berlaku berarti dia menegakan aturan hukum. Proses penegakan hukum dalam arti terbatas hanya melibatkan aparaturnya dalam upaya menjamin dan memastikan bahwa suatu aturan hukum dilaksanakan dan berjalan dengan sesuai apabila diperlukan aparaturnya dapat menggunakan daya paksa.⁶

Penegakan hukum dengan penerapan konsep *restorative justice* sangat dibutuhkan peran semua komponen secara total termasuk masyarakat didalamnya. Partisipasi masyarakat dalam melaporkan, dan memberi kesaksian atas suatu tindak pidana adalah salah contoh penegakan hukum oleh masyarakat. Penegakan hukum akan selalu berinteraksi dan berintegrasi dengan dengan lingkungan sosialnya. Peran masyarakat sangat dibutuhkan dalam penerapan konsep *restorative justice* dalam menanggulangi *over capacity* lembaga pemasyarakatan.

⁶ Barda Nawawi Arief, "Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan", Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2007, hlm. 27.

Dari sisi lain jika tidak, akan menimbulkan “*the crisis of overcriminalization*” (krisis kelebihan kriminalisasi) dan “*the crisis of overreach of the criminal law*” (krisis pelampauan dari hukum pidana).⁷ Pada akhirnya jika hal tersebut terjadi maka Lapas maupun Rutan sebagai pintu terakhir dalam sistem peradilan pidana akan mengalami lonjakan penghuni yang berakibat pada terjadinya kelebihan kapasitas (*over capacity*) dan tidak tercapainya tujuan pemidanaan itu sendiri.⁸

Dalam kondisi melebihi kapasitas sangat diragukan apakah fungsi lapas sebagai tempat pembinaan yang menggantikan sistem kepenjaraan dapat tercapai, yaitu mengemban misi agar mereka bisa hidup kembali secara wajar dan bertanggungjawab. Sebagaimana dalam Undang-Undang No. 22 tahun 2022 tentang Pemasyarakatan, dengan memasyarakatkan terpidana agar menjadi warga negara yang baik dan berguna.⁹

Restorative justice merupakan solusi bagi penegak hukum untuk mengurangi kepadatan narapidana dalam lembaga pemasyarakatan. Karena proses dalam berjalannya kasus untuk menuntut kewajiban yang harus dipenuhi pelaku dan juga untuk melindungi korban terpenuhi di lembaga kepolisian dan kejaksaan. Pada lembaga kepolisian, pelaksanaan *restorative justice* dapat dilakukan berdasarkan kewenangan diskresi hal ini berarti

⁷ M. Sholehuddin, “Sistem Sanksi Dalam Hukum Pidana Ide dasar Double Track System & Implementasinya”, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 6.

⁸ Muhari Agus Santoso, “*Paradigma Baru Hukum Pidana*”, Malang Averroes Press, Malang, 2002, hlm. 56-57.

⁹ Joejoen Tjahjani. “*Kebijakan Pengetatan Penjatuhan Pidana Penjara Sebagai Upaya Mengatasi Over Capacity di Lembaga Pemasyarakatan*”. Jurnal Independent Volume 7 Nomor 1, 2019, Fakultas Hukum Universitas Islam Lamongan, Lamongan, hlm. 151-155.

tergantung keputusan diskresi dan penilaian pribadi diskresi. Lembaga kejaksaan dapat menghentikan penuntutan apabila terjalin suatu perdamaian, yang sebagai mediatornya adalah pihak kejaksaan. Namun tidak semua tindak pidana umum hanya tindak pidana ringan. Hal ini membantu mengurangi kepadatan narapidana dalam lembaga pemasyarakatan karena, proses peradilan terpenuhi dan berhenti di dua lembaga tersebut.

Berdasarkan uraian diatas, maka peneliti bermaksud untuk mengadakan penelitian tentang “ **IMPLEMENTASI *RESTORATIVE JUSTICE* SEBAGAI UPAYA MENGURANGI KEPADATAN NARAPIDANA DI LEMBAGA PEMASYARAKATAN** ”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas dapat dirumuskan menjadi rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Implementasi *Restorative Justice* Sebagai Upaya Mengurangi Kepadatan Narapidana Di Lembaga Pemasyarakatan?
2. Bagaimana hambatan serta solusi untuk mengatasi hal tersebut?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang diatas dapat dirumuskan menjadi rumusan masalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui Implementasi *Restorative Justice* Sebagai Upaya Mengurangi Kepadatan Narapidana Di Lembaga Pemasyarakatan;

2. Untuk mengetahui hambatan serta solusi dari Implementasi *Restorative Justice* Sebagai Upaya Mengurangi Kepadatan Narapidana Di Lembaga Pemasyarakatan.

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Untuk memberikan informasi faktual dan aktual dalam rangka pengembangan ilmu pengetahuan hukum khususnya hukum pidana untuk mengetahui pelaksanaan Implementasi *Restorative Justice* Sebagai Upaya Mengurangi Kepadatan Narapidana Di Lembaga Pemasyarakatan;

2. Kegunaan Praktis

Secara praktis, diharapkan dengan penulisan hukum ini dapat berguna:

- a. Bagi peneliti, yaitu dengan melakukan penelitian baik secara langsung ataupun tidak langsung, yaitu melalui kepustakaan. Sehingga dapat dilihat dan dibandingkan antara ilmu yang secara teoritis dapat diterima dalam bangku perkuliahan, dengan kenyataan yang ada dalam kehidupan bermasyarakat apakah terjadi kesesuaian antara teori dan prakteknya dalam masyarakat mengenai Implementasi *Restorative Justice* Sebagai Upaya Mengurangi Kepadatan Narapidana Di Lembaga Pemasyarakatan;
- b. Bagi masyarakat, dapat memberikan gambaran dan informasi mengenai Implementasi *Restorative Justice* Sebagai Upaya Mengurangi Kepadatan Narapidana Di Lembaga Pemasyarakatan.

E. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan skripsi ini meliputi:

Bab I Pendahuluan, bab ini akan menguraikan mengenai latar belakang serta memuat hal-hal yang menjadi dasar penelitian terkait dengan Implementasi *Restorative Justice* Sebagai Upaya Mengurangi Kepadatan Narapidana Di Lembaga Pemasyarakatan. Selain itu juga dapat dilihat mengenai rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II Tinjauan Pustaka, bab ini memuat mengenai tinjauan Pustaka sebagai landasan teoritis untuk melakukan pembahasan terhadap pokok-pokok permasalahan yang terdiri dari tinjauan mengenai Pidana Penjara, Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan Negeri, Lembaga Pemasyarakatan, dan Tinjauan umum Keadilan Restoratif (*Restorative Justice*).

Bab III Metode Penelitian, bab ini berisi mengenai metode yang akan digunakan peneliti dalam penelitian kali ini. Metode penelitian terdiri dari metode pendekatan, spesifikasi penelitian, metode penentuan sampel, metode pengumpulan data, metode pengolahan dan penyajian data, dan metode analisis data.

Bab IV Hasil Penelitian dan Pembahasan, dalam bab ini penulis akan menguraikan dan membahas kajian penelitian mengenai Implementasi *Restorative Justice* sebagai upaya mengurangi kepadatan narapidana di Lembaga Pemasyarakatan serta hambatan yang terjadi pada saat implementasi. Sehingga hasil dari penelitian akan diolah dan dianalisis dengan bahasa yang mudah dicermati dan mampu menjawab rumusan masalah.

Dignity • Quality • Integrity

Bab V Penutup, dalam bab ini berisi kesimpulan dan saran terkait penelitian yang dilakukan oleh peneliti baik dari segi penyampaian maupun penulisannya.

