

**KEBIJAKAN LEGISLATIF DALAM PENANGGULANGAN  
KEJAHATAN MELALUI PEMBARUAN PELAKSANAAN PIDANA  
PENJARA DENGAN SISTEM PEMASYARAKATAN DI INDONESIA**

**TESIS**

**Diajukan Guna Memenuhi Sebagai Persyaratan Untuk  
Memperoleh Gelar Magister Hukum**

**Disusun Oleh :  
ELMAYANTI  
1021211046**



**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM  
PASCA SARJANA  
UNIVERSITAS ANDALAS  
PADANG  
2012**

## LEMBARAN PENGESAHAN

Judul : Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Melalui Pembaruan Pelaksanaan Pidana Penjara Dengan Sistem Pemasyarakatan di Indonesia

Nama : Elmayanti

No. BP : 1021211046

Program Studi : Ilmu Hukum

Tesis ini telah diuji dan dipertahankan di depan sidang Panitia Ujian Akhir Magister Hukum pada Program Pasca Sarjana Universitas Andalas dan dinyatakan lulus tanggal 28 Juni 2012.

Mengetahui

Komisi Pembimbing

Ketua

Anggota

Prof. Dr. Ismansyah, S.H, M.H  
NIP. 195910101987021002

Yoserwan, S.H, M.H, LL.M  
NIP. 196212311989011002

Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum

Dekan Fakultas Hukum Universitas Andalas

Prof. Dr. H. Elwi Danil, S.H, M.H  
NIP. 196006251986031003

Prof. Dr. Yuliandri, S.H, M.H  
NIP. 196207181988111001

## LEMBARAN PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : ELMAYANTI

No. BP : 1021211046

Program Studi : Ilmu Hukum

Dengan ini menyatakan bahwa isi tesis yang saya tulis dengan judul  
**“KEBIJAKAN LEGISLATIF DALAM PENANGGULANGAN  
KEJAHATAN MELALUI PEMBARUAN PELAKSANAAN PIDANA  
PENJARA DENGAN SISTEM PEMASYARAKATAN DI INDONESIA”**

adalah hasil kerja saya sendiri dan bukan merupakan jiplakan dari hasil karya orang lain, kecuali kutipan yang sumbernya dicantumkan. Jika dikemudian hari ditemukan ketidakbenaran atau ketidakjujuran dalam tesis yang saya buat ini maka kelulusan dan gelar yang saya peroleh menjadi batal dengan sendirinya.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya.

Padang, 7 Juli 2012

Yang membuat pernyataan

ELMAYANTI

## KATA PENGANTAR

Puji syukur Alhamdulillah penulis ucapkan kehadiran Allah SWT, yang telah memberikan Rahmat, Hidayah dan Karunia-Nya kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini. Kemudian shalawat beserta salam penulis sampaikan kepada nabi besar Muhammad SAW sebagai pengemban risalah Islam yang mewariskan ilmu kepada ummatnya yang tersebar keberbagai belahan bumi. Judul tesis ini adaah **“KEBIJAKAN LEGISLATIF DALAM PENANGGULANGAN KEJAHATAN MELALUI PEMBARUAN PELAKSANAAN PIDANA PENJARA DENGAN SISTEM PEMASYARAKATAN DI INDONESIA”** sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum Pasca Sarjana Universitas Andalas.

Penulis mengucapkan terima kasih yang teramat dalam kepada papaku tercinta Bahar, BE dan Ibunda Nurlela (Alm), yang telah memberikan semangat, nasehat serta do'a yang tulus kepada penulis serta limpahan kasih sayang baik moril maupun materil yang tiada ternilai sejak kecil sampai saat sekarang ini. *Buat Bunda semoga Ibu bisa tenang di sisi-Nya, Amin.*

Kemudian penulis juga mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Yuliandri, S.H, M.H selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Andalas. Bapak Pembantu Dekan I, Bapak Pembantu Dekan II dan Bapak Pembantu Dekan III.
2. Bapak Prof. Dr. H. Elwi Danil, S.H, M.H selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum pada Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas

Andalas, serta selaku penguji yang telah menguji dan memberikan masukan dalam penulisan tesis ini.

3. Bapak Dr. H. Zainul Daulay, S.H, M.H selaku Sekretaris Program Studi Ilmu Hukum pada Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas.
4. Bapak Prof. Dr. Ismansyah, S.H, M.H selaku Pembimbing I yang telah memberikan arahan, masukan dan bimbingan kepada penulis dalam menyusun dan menyelesaikan penulisan tesis ini.
5. Bapak Yoserwan, S.H, M.H, LL.M selaku Pembimbing II yang telah memberikan arahan, masukan dan bimbingan kepada penulis dalam menyusun dan menyelesaikan penulisan tesis ini.
6. Bapak Dr. H. Ferdi, S.H, M.H selaku penguji yang telah menguji dan memberikan masukan dalam penulisan tesis ini.
7. Ibu Hj. Aria Zurnetti, S.H, M.H selaku penguji yang telah menguji dan memberikan masukan dalam penulisan tesis ini.
8. Segenap dosen-dosen Program Studi Ilmu Hukum pada Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas.
9. Segenap karyawan dan karyawan Program Studi Ilmu Hukum pada Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas.
10. Buat semua Kakandaku tersayang, Unang dan kel, Da Eri dan kel, Da Son dan kel, Da Ris dan kel, Da Erman dan kel, yang telah memberikan bantuan dan semangat yang tiada henti kepada penulis.
11. Buat Nenek di kampung, uncu, mak ujang, adek-adekku welda, iwen, doni, dodi, indri, si kembar dina dini dan semua keluarga besar di Solok yang telah memberikan bantuan dan dukungan kepada penulis.

12. Buat sahabat-sahabatku tersayang, pipit, futri di sidempuan, teh gini, prima di malang, *terus berjuang ya say semoga kesuksesan selalu bersama kita, amin.*
13. Buat teman-teman kelas Hukum Pidana, Kak fera, ii, lola, ririn, fifi, lina, Ramadhan, sisuka, fani.
14. Makasih buat kak Elfi yang telah banyak membantu penulis dalam melaksanakan ujian.
15. Buat semua teman-teman seperjuangan angkatan 2010 di Program Studi Ilmu Hukum Pasca Sarjana Universitas Andalas.
16. Serta kepada seluruh pihak-pihak yang telah membantu dalam penulisan tesis ini, yang tidak bisa penulis sebutkan satu per satu.

Penulis menyadari akan kemampuan dan keterbatasan ilmu yang penulis miliki dalam menyelesaikan tesis ini. Untuk itu dengan segala kerendahan hati penulis mengharapkan kritik dan saran dari semua pihak demi kesempurnaan penulisan tesis ini. Semoga Allah SWT berkenan membalas dan melimpahkan Rahmat, Hidayah dan Karunia-Nya kepada kita semua. Akhir kata, penulis berharap semoga tesis ini bermanfaat bagi pihak-pihak yang membutuhkannya.

Padang, Juni 2012

Penulis

## DAFTAR ISI

### HALAMAN JUDUL

### LEMBARAN PENGESAHAN

### LEMBARAN PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

KATA PENGANTAR .....	i
DAFTAR ISI.....	iv
ABSTRAK .....	v

### BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah .....	1
1.2. Rumusan Masalah.....	17
1.3. Tujuan Penelitian .....	17
1.4. Manfaat Penelitian .....	18
1.5. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual.....	19
1.6. Metode penelitian .....	31
1.7. Sistematika Penulisan .....	34

### BAB II KEBIJAKAN LEGISLATIF DALAM PENANGGULANGAN

#### KEJAHATAN MELALUI PEMBARUAN PELAKSANAAN PIDANA PENJARA DENGAN SISTEM PEMASYARAKATAN

2.1. Sejarah Pidana Penjara.....	36
2.2. Perkembangan Pidana Penjara di Indonesia .....	42
2.3. Pelaksanaan Pidana Penjara dengan Sistem Pemasyarakatan dalam Upaya Penanggulangan Kejahatan di Indonesia.....	61
2.4. Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan Melalui Pembaruan Pelaksanaan Pidana Penjara dengan Sistem Pemasyarakatan.....	70
2.4.1. Kebijakan Hukum Pidana.....	70
2.4.2. Pembaruan Hukum Pidana .....	82
2.4.3. Reorientasi dan reformasi kebijakan legislatif mengenai penanggulangan kejahatan dengan pidana	

penjara .....	84
2.4.4. Kebijakan legislatif dalam mengefektifkan pelaksanaan pidana penjara.....	92
2.4.5. Beberapa Perubahan dalam Rancangan Undang-undang tentang Sistem Pemasyarakatan .....	99

**BAB III PIDANA PENJARA DENGAN SISTEM PEMASYARAKATAN  
DALAM UPAYA PENANGGULANGAN KEJAHATAN DI  
INDONESIA**

3.1. Strategi Pemasyarakatan Dalam Konteks Penegakan Hukum .....	104
3.2. Kelemahan-kelemahan dalam Pelaksanaan Sistem Pemasyarakatan di Indonesia.....	106
3.3. Keterbatasan Daya Tampung Lembaga Pemasyarakatan dan Kelemahan Sistem Pembinaan Narapidana di Lembaga Pemasyarakatan di Indonesia.....	118
3.4. Pemasyarakatan untuk masa yang akan datang .....	121

**BAB IV PENUTUP**

4.1. Kesimpulan .....	126
4.2. Saran .....	127

**DAFTAR PUSTAKA**

# **KEBIJAKAN LEGISLATIF DALAM PENANGGULANGAN KEJAHATAN MELALUI PEMBARUAN PELAKSANAAN PIDANA PENJARA DENGAN SISTEM PEMASYARAKATAN DI INDONESIA**

**Oleh: ELMAYANTI**

**(Dibawah Bimbingan: Prof. Dr. Ismansyah, S.H, M.H dan Yoserwan, S.H., M.H, L.L.M)**

## **ABSTRAK**

Kebijakan legislatif merupakan kebijakan (*policy*) dalam menetapkan dan merumuskan sesuatu di dalam peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, sering juga kebijakan legislatif disebut dengan istilah “kebijakan formulatif”. Kebijakan legislatif (formulatif) merupakan tahap yang paling strategis dari keseluruhan proses operasionalisasi atau fungsionalisasi dan konkretisasi (hukum) pidana, sehingga kesalahan atau kelemahan kebijakan legislatif merupakan kesalahan strategis yang dapat menjadi penghambat upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan pada tahap aplikasi dan eksekusi. Permasalahan pokok yang dibahas dalam penelitian ini adalah: 1) Seberapa jauh kebijakan legislatif dalam penanggulangan kejahatan melalui pembaruan pelaksanaan pidana penjara dengan sistem pemasyarakatan di Indonesia; 2) Apakah pidana penjara dengan sistem pemasyarakatan yang berlaku sekarang sudah bekerja maksimal dalam upaya penanggulangan kejahatan di Indonesia. Metode Penelitian ini adalah Penelitian Hukum Normatif, dengan memperoleh bahan hukum primer, sekunder dan tersier serta diolah dan dianalisis dengan metode deskriptif analitis. Hasil dan pembahasan penelitian memperlihatkan bahwa: 1) Kebijakan legislatif dalam penanggulangan kejahatan melalui pembaruan pelaksanaan pidana penjara dengan sistem pemasyarakatan mengacu kepada Undang-undang No 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan. Kebijakan legislatif dengan sistem perumusan tunggal dalam perundang-undangan selama ini tidak sesuai dengan ide dasar dari pidana penjara yang dikembangkan sekarang dengan sistem pemasyarakatan. Konsep pemasyarakatan yang bertolak dari ide rehabilitasi dan resosialisasi, menghendaki adanya individualisasi pidana dan kelonggaran dalam menetapkan pidana yang sesuai untuk terdakwa. Konsep atau ide demikian berlawanan (kontradiksi) dengan sistem perumusan tunggal yang bersifat kaku. Ini berarti bahwa ide dasar dari pidana penjara dengan sistem pemasyarakatan tidak dapat diwujudkan dengan baik melalui sistem perumusan tunggal. Dengan demikian, maka penggunaan atau penetapan pidana penjara dalam perundang-undangan seharusnya ditempuh dengan kebijakan selektif dan limitatif. Kebijakan demikian (selektif dan limitatif) tidak hanya berarti harus ada penghematan dan pembatasan pidana penjara yang dirumuskan atau diancamkan dalam perundang-undangan, tetapi juga harus ada peluang bagi hakim untuk menerapkan pidana penjara itu secara selektif dan limitatif. 2) Pidana penjara dengan sistem pemasyarakatan yang berlaku sekarang belum mampu bekerja maksimal dalam upaya penanggulangan kejahatan di Indonesia. Hal ini disebabkan oleh banyaknya kelemahan-kelemahan atau kekurangan dalam pelaksanaan pidana penjara dengan sistem pemasyarakatan seperti masalah over kapasitas atau kelebihan jumlah penghuni di lembaga pemasyarakatan, adanya diskriminasi perlakuan petugas pemasyarakatan terhadap narapidana tertentu, pembinaan yang diberikan kepada narapidana belum maksimal, kurangnya dana kesehatan bagi narapidana, serta adanya pungutan-pungutan liar di lembaga pemasyarakatan. Berdasarkan kelemahan-kelemahan tersebut, dapat dikatakan bahwa pelaksanaan pidana penjara dengan sistem pemasyarakatan yang berlaku sekarang belum mampu bekerja maksimal dalam upaya penanggulangan kejahatan di Indonesia.

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Kejahatan atau tindak kriminal merupakan salah satu bentuk dari perilaku menyimpang yang selalu ada dan melekat pada tiap bentuk masyarakat, tidak ada masyarakat yang sepi dari kejahatan. Kejahatan terjadi di setiap ruang, tempat dan waktu, ia merupakan fenomena dalam kehidupan manusia, usaha yang dapat dilakukan hanyalah mencegah dan mengurangi kejahatan dalam masyarakat. Oleh karena itu, untuk mencapai keadilan dan ketentraman dalam masyarakat, diperlukan adanya aturan-aturan yang berisi perintah dan larangan dalam melakukan sesuatu yang apabila dilanggar akan diberikan sanksi oleh badan-badan negara yang berwenang, sehingga peraturan-peraturan tersebut harus ditaati dan dipatuhi oleh setiap orang, yang disebut dengan hukum pidana.<sup>1</sup>

Pidana dapat diartikan sebagai suatu penderitaan yang sengaja dijatuhkan atau diberikan oleh negara kepada seseorang atau beberapa orang sebagai akibat hukum atau sanksi atas perbuatannya, yang telah melanggar aturan-aturan pidana yang terdapat dalam undang-undang.<sup>2</sup> Dalam Pasal 10 Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) dijelaskan tentang jenis-jenis sanksi pidana atas pidana pokok dan pidana tambahan, pidana pokok terdiri dari pidana mati, pidana penjara, pidana kurungan, pidana denda, pidana tutupan, sedangkan pidana tambahan terdiri dari pencabutan hak-hak tertentu, perampasan barang-barang tertentu dan pengumuman

---

<sup>1</sup>Zainal Abidin Farid, 2007, *Hukum Pidana 1*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm 1

<sup>2</sup>Adami Chazawi, 2002, *Pelajaran Hukum Pidana*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, hlm 24

putusan hakim. Sanksi pidana diberikan kepada seseorang yang telah melakukan suatu tindak pidana dan dimintai pertanggungjawaban atas perbuatan tersebut. Jadi, pertanggungjawaban pidana lahir jika sebelumnya seseorang telah melakukan tindak pidana, hanya dengan melakukan tindak pidana seseorang dapat dimintai pertanggungjawaban pidana.<sup>3</sup>

Dalam hukum pidana, terdapat penentuan perbuatan-perbuatan apa yang perlu diancam dengan hukum pidana dan jenis-jenis pidana serta cara penerapannya, sehingga pidana atau sanksi mempunyai kedudukan yang sangat penting. Hukum pidana diharapkan bukan saja berfungsi untuk memberikan nestapa pada pelaku kejahatan, tetapi juga mengatur kehidupan masyarakat agar dapat hidup damai dan tenteram. Dari sudut pandang hukum pidana, sanksi merupakan putusan penguasa yang ditunjang dengan suatu tujuan-tujuan ideal misalnya sebagai sarana perlindungan masyarakat.

Proses penyelesaian suatu tindak pidana bukan saja penyelesaian terhadap pelanggaran hukum negara dengan cara hanya sekedar memberikan sanksi pidana semata, tetapi proses penyelesaiannya juga harus mencakup penyelesaian terhadap kerugian yang ditimbulkan baik yang bersifat materil maupun immateril khususnya terhadap korban yang dirugikan. Proses penyelesaian suatu tindak pidana harus dimaknai sebagai suatu proses untuk menyelesaikan suatu tindak pidana secara tuntas dan bagaimana mengatasi agar tindak pidana tersebut tidak terulang lagi dimasa yang akan datang, sehingga konsep penyelesaian suatu kasus pidana tidak lagi agar lebih banyak orang dimasukkan ke dalam penjara karena hal itu merupakan perwujudan

---

<sup>3</sup>Chairul Huda, 2006, *Dari Tiada Pidana Tanpa Kesalahan Menuju Kepada Tiada Pertanggungjawaban Pidana Tanpa Kesalahan*, Jakarta, Kencana Prenada Media, hlm 19

balas dendam.<sup>4</sup> Pada saat yang sama, pidana penjara juga merupakan beban bagi negara karena dengan adanya suatu tindak pidana itu, negara harus menyediakan semua kebutuhan dasar narapidana di dalam penjara, sehingga apabila pembinaan bagi narapidana tidak dilakukan secara maksimal atau tepat sasaran maka besarnya biaya yang dikeluarkan oleh negara untuk pemenuhan kebutuhan narapidana di dalam penjara akan menjadi sia-sia.

Dalam upaya penanggulangan kejahatan (*criminal policy*), hingga saat ini hukum pidana masih menjadi sarana yang amat penting. Upaya penanggulangan kejahatan perlu dilakukan dengan “pendekatan kebijakan,” dalam arti:<sup>5</sup>

1. Ada keterpaduan (integralitas) antara politik kriminal dan politik sosial,
2. Ada keterpaduan (integralitas) antara upaya penanggulangan kejahatan dengan “*penal* (hukum pidana)” dan “*non penal* (di luar hukum pidana)”.

Kebijakan menggunakan hukum pidana sebagai salah satu sarana penanggulangan kejahatan dilakukan melalui proses sistematis, yaitu melalui apa yang disebut sebagai penegakan hukum pidana dalam arti luas, yaitu penegakan hukum pidana dilihat sebagai suatu proses kebijakan, yang pada hakikatnya merupakan penegakan kebijakan yang melewati beberapa tahapan sebagai berikut:<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup>Luhut M.P. Pangaribuan dkk, 2010, *Menuju Sistem Peradilan Pidana Yang Akusatorial dan Adversarial*, Jakarta, Papas Sinar Sinanti bekerja sama dengan PERADI, hlm 12

<sup>5</sup>Barda Nawawi Arief, 2008, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana (Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru)*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, hlm 4. Sudarto mengemukakan bahwa politik kriminal merupakan suatu usaha yang rasional dari masyarakat dalam menanggulangi kejahatan, definisi ini diambil dari definisi Marc Ancel yang merumuskan sebagai *the rational organization of the control of crime by society* (*Ibid.*, hlm 1) Politik kriminal pada hakikatnya juga merupakan bagian integral dari politik sosial, yaitu kebijakan atau upaya untuk mencapai kesejahteraan sosial.

<sup>6</sup>Muladi, 1995, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Semarang, Universitas Diponegoro, hlm 13

- a. Tahap formulasi, yaitu tahap penegakan hukum *inabstracto* oleh badan pembuat undang-undang, disebut juga sebagai tahap kebijakan legislatif.
- b. Tahap aplikasi, yaitu tahap penerapan hukum pidana oleh aparat penegak hukum mulai dari Kepolisian sampai Pengadilan, disebut juga sebagai tahap kebijakan yudikatif.
- c. Tahap eksekusi, yaitu tahap pelaksanaan hukum pidana secara konkrit oleh aparat-aparat pelaksana pidana. Tahap ini dapat disebut tahap kebijakan eksekutif atau administratif.

Peranan perundang-undangan pidana dalam sistem peradilan pidana sangat penting, karena perundang-undangan tersebut memberikan kekuasaan pada pengambil kebijakan dan memberikan dasar hukum pada kebijakan yang diterapkan. Lembaga legislatif berpartisipasi dalam menyiapkan kebijakan dan memberikan kerangka hukum untuk memformulasikan kebijakan dan menerapkan program kebijakan yang telah ditetapkan.

Secara operasional, perundang-undangan pidana mempunyai kedudukan strategis terhadap sistem peradilan pidana, sebab hal tersebut memberikan definisi tentang perbuatan-perbuatan apa yang dirumuskan sebagai tindak pidana, mengendalikan usaha-usaha pemerintah untuk memberantas kejahatan dan memidana si pelaku, memberikan batasan tentang pidana yang dapat diterapkan untuk setiap kejahatan.<sup>7</sup> Dengan perkataan lain, perundang-undangan pidana menciptakan *legislated environment* yang mengatur segala prosedur dan tata cara yang harus dipatuhi dalam berbagai peringkat sistem peradilan pidana.

---

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm 23

Kebijakan legislatif dalam menetapkan sanksi pidana penjara merupakan salah satu mata rantai dari keseluruhan proses penegakan hukum dalam rangka usaha penanggulangan kejahatan. Pidana penjara dimaksudkan untuk menggeser kedudukan pidana mati dan bentuk-bentuk sanksi lainnya terhadap badan yang bersifat penyiksaan, kejam, tidak manusiawi dan merendahkan martabat manusia. Pidana penjara ini merupakan jenis sanksi pidana yang paling banyak ditetapkan dalam produk perundang-undangan pidana selama ini diantara berbagai jenis pidana pokok lainnya.<sup>8</sup>

Pelaksanaan pidana penjara tersebut dilakukan dengan menutup atau menempatkan narapidana di dalam sebuah lembaga pemasyarakatan dengan mewajibkannya untuk mentaati semua peraturan tata tertib yang berlaku di dalam lembaga pemasyarakatan tersebut.<sup>9</sup> Namun dalam perkembangannya, pidana penjara merupakan jenis sanksi pidana yang saat ini sedang mendapat sorotan tajam dari para ahli. Banyak kritik ditujukan terhadap jenis pidana perampasan kemerdekaan ini sebagai jenis sanksi pidana yang diragukan kemanfaatannya dan “kurang disukai”. Kritik-kritik tajam itu tidak hanya dikemukakan oleh para ahli secara perseorangan, tetapi juga oleh masyarakat bangsa-bangsa di dunia melalui kongres-kongres internasional. Oleh karena itu, alasan apa yang menjadi dasar ditetapkannya pidana penjara selama ini sebagai salah satu sarana penanggulangan kejahatan merupakan suatu masalah yang patut dipersoalkan dilihat dari sudut politik kriminal.

---

<sup>8</sup>Barda Nawawi Arief, 2010, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, Yogyakarta, Genta Publishing, hlm 3

<sup>9</sup>P.A.F.Lamintang dan Theo Lamintang, 2010, *Hukum Penitensier Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm 54

Pelaksanaan pidana penjara dengan sistem penjara, melahirkan sistem kepenjaraan,<sup>10</sup> dengan berlandaskan kepada Reglement Penjara pada tahun 1917, yang tercantum pada Staatblad 1917 No 708 yang berlaku sejak 1 Januari 1918.<sup>11</sup> Reglement inilah yang mendasari peraturan terhadap narapidana serta manajemen penjara, tempat atau wadah pelaksanaan pidana penjara adalah rumah-rumah penjara yaitu rumah yang digunakan bagi orang-orang terpenjara atau orang-orang hukuman. Sistem pemenjaraan di Indonesia sangat menekankan pada unsur balas dendam dan penjeraan. Secara berangsur-angsur berubah sejalan dengan perubahan konsepsi penghukuman menuju pada konsep rehabilitasi dan reintegrasi sosial agar narapidana menyadari kesalahannya dan tidak lagi melakukan tindak pidana serta kembali menjadi warga masyarakat yang bertanggungjawab dan taat pada hukum.<sup>12</sup>

Berdasarkan pemikiran tersebut, maka sejak tahun 1964 sistem pembinaan terhadap pelaku kejahatan atau narapidana berubah secara mendasar dari sistem kepenjaraan menjadi sistem pemasyarakatan.<sup>13</sup> Begitu pula institusinya yang semula disebut rumah penjara dan rumah pendidikan negara berubah menjadi lembaga pemasyarakatan. Pengaturan mengenai sistem pemasyarakatan tersebut secara

---

<sup>10</sup>Kata penjara berasal dari kata penjoro (bahasa jawa) yang berarti tobat atau jera. Dipenjara berarti dibuat tobat atau jera, sistem pemenjaraan sangat menekankan pada unsur balas dendam dan penjeraan. (Dwidja Priyatno, 2009, *Sistem Pelaksanaan Pidana Penjara di Indonesia*, Bandung, PT Refika Aditama, hlm 102)

<sup>11</sup>A. Josias Simon R dan Thomas Sunaryo, 2011, *Studi Kebudayaan Lembaga Pemasyarakatan di Indonesia*, Bandung, Lubuk Agung, hlm 27

<sup>12</sup>Rehabilitasi berarti memperbaiki atau memulihkan kembali penjahat yang melanggar hukum, reintegrasi sosial berarti mengembalikan pelaku kejahatan kepada masyarakat setelah diperbaiki terlebih dahulu dengan pembinaan di lembaga pemasyarakatan (M. Sholehuddin, 2004, *Sistem Sanksi dalam Hukum Pidana, Ide Dasar Double Track System dan Implementasinya*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, hlm 58)

<sup>13</sup>Sistem Pemasyarakatan adalah suatu tatanan mengenai arah dan batas serta cara pembinaan warga binaan pemasyarakatan berdasarkan Pancasila yang dilaksanakan secara terpadu antara pembina, yang dibina dan masyarakat untuk meningkatkan kualitas warga binaan pemasyarakatan agar menyadari kesalahan, memperbaiki diri dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat aktif berperan dalam pembangunan dan dapat hidup secara wajar sebagai warga yang baik dan bertanggungjawab (Pasal 1 UU No 12 Tahun 1995)

sistematis dalam bentuk undang-undang dan perangkat aturan pendukungnya baru dapat diwujudkan pada tahun 1995, melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan.

Menurut Undang-undang No 12 Tahun 1995, pemasyarakatan adalah kegiatan untuk melakukan pembinaan warga binaan pemasyarakatan berdasarkan sistem, kelembagaan dan cara pembinaan yang merupakan bagian akhir dari sistem pemidanaan dalam tata peradilan pidana.<sup>14</sup> Undang-Undang No 12 Tahun 1995 telah memberikan perhatian yang cukup terhadap narapidana dengan menekankan pembinaan berdasarkan pada pengayoman, pelayanan, penghormatan harkat, martabat dan lain sebagainya.

Mengenai tujuan sistem pemasyarakatan, dalam Pasal 2 undang-undang tersebut ditegaskan, bahwa: “Sistem pemasyarakatan diselenggarakan dalam rangka membentuk warga binaan pemasyarakatan agar menjadi manusia seutuhnya, menyadari kesalahan, memperbaiki diri dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat aktif berperan dalam pembangunan, dan dapat hidup secara wajar sebagai warga yang baik dan bertanggungjawab”. Berdasarkan ketentuan pasal tersebut dapat diartikan bahwa lembaga pemasyarakatan bukan saja sebagai tempat untuk semata-mata memidana orang, melainkan juga sebagai tempat untuk membina atau mendidik para narapidana, agar mereka setelah selesai menjalankan pidana mempunyai kemampuan untuk

---

<sup>14</sup> Sistem Pemidanaan merupakan suatu rangkaian proses melalui tahap formulasi, tahap aplikasi dan tahap eksekusi, oleh karena itu agar terdapat keterjalinan dan keterpaduan antara ketiga tahap itu sebagai satu kesatuan sistem pemidanaan diperlukan perumusan tujuan dan pedoman pemidanaan. Perumusan tujuan dan pedoman pemidanaan dimaksudkan sebagai fungsi pengendali/kontrol/pengarah dan sekaligus memberikan dasar/landasan filosofis pemidanaan (Dwidja Priyatno, *Op.cit.*, hal 20)

menyesuaikan diri dengan kehidupan di luar lembaga pemasyarakatan sebagai warga negara yang baik dan taat pada hukum yang berlaku. Oleh karena itu, lembaga pemasyarakatan pada dasarnya merupakan sebuah institusi koreksi, sebagai bagian akhir dari sistem peradilan pidana.<sup>15</sup>

Lembaga pemasyarakatan adalah tempat untuk memproses atau memperbaiki seseorang yang telah melanggar hukum. Sebagai lembaga koreksi, lembaga ini menampung beragam karakteristik pelanggar baik dari segi jenis kelamin maupun semua ras. Oleh karena itu, dibutuhkan petugas lembaga pemasyarakatan yang memiliki pengetahuan atau wawasan yang luas, terampil dan memiliki kepribadian yang baik, karena pada dasarnya lembaga pemasyarakatan merupakan ujung tombak pelaksanaan asas pengayoman dan tempat untuk mencapai tujuan pemidanaan melalui pendidikan, rehabilitasi dan reintegrasi.

Pemulihan kesatuan hubungan sebagai tujuan reintegrasi sosial hanya dapat dicapai apabila titik arah dan tata cara perlakuan untuk mencapai kesatuan hubungan bukan pada pelanggar hukum semata, tetapi juga masyarakat luas dengan institusinya harus bersama-sama mengusahakan pulihnya kesatuan hubungan, sehingga yang terpenting dalam usaha pemulihan kesatuan hubungan adalah prosesnya, yakni proses yang interaktif dan didukung oleh program-program yang sesuai dengan kebutuhan

---

<sup>15</sup>Sistem peradilan pidana disebut juga sebagai "*criminal justice proces*" yang dimulai dari proses penangkapan, penahanan, penuntutan dan pemeriksaan di muka pengadilan, serta diakhiri dengan pelaksanaan pidana di lembaga pemasyarakatan (Yesmil Anwar dan Adang, 2009, *Sistem Peradilan Pidana Konsep, Komponen dan Pelaksanaannya Dalam Penegakan Hukum di Indonesia*, Bandung, Widya Padjadjaran, hal 33). Institusi koreksi berarti institusi yang mempunyai peranan bahwa terhadap orang yang melanggar sesuatu norma, pidana yang dijatuhkan berguna sebagai peringatan bahwa kejadian atau peristiwa tersebut tidak boleh terulang lagi pada masa yang akan datang (Tolib Setiady, 2010, *Pokok-pokok Hukum Penitensier Indonesia*, Bandung, Alfabeta, hal 51)

proses pada saat itu. Timbulnya kesadaran untuk kembali menjadi warga negara yang baik pada sebagian narapidana tidak ditentukan oleh lamanya mereka harus ditutup di dalam lembaga pemasyarakatan, melainkan ditentukan oleh kerja keras para pelaksana pemasyarakatan di dalam lembaga pemasyarakatan tersebut. Proses pemasyarakatan adalah proses gotong royong antara pelanggar hukum, petugas pemasyarakatan dan masyarakat sesuai dengan Pancasila.

Lembaga pemasyarakatan sebagai tempat pelaksanaan pidana hilang kemerdekaan, tampaknya tenteram dari luar tetapi sebenarnya terselubung tragedi-tragedi kemanusiaan di dalamnya, berupa insiden-insiden yang meresahkan seperti pelarian, baik pelarian fisik maupun pelarian mental yang pada dasarnya merefleksikan keinginan untuk hidup bebas. Subkultur yang tidak sehat atau negatif ini menjadi sumber kemunafikan, manipulasi, sebagaimana sering dikatakan lembaga pemasyarakatan dianggap sebagai sekolah tinggi kejahatan (*school of crime*),<sup>16</sup> sedikit sekali dapat diharapkan bahwa tujuan yang hendak dicapai oleh sistem formalnya akan terpenuhi di dalam lembaga pemasyarakatan.

Lembaga pemasyarakatan merupakan institusi pemerintah yang rentan terhadap berbagai pelanggaran, baik yang bersifat kelembagaan ataupun individual. Berita di media massa berulang kali mengangkat citra buruk lembaga pemasyarakatan, dari beragam kekerasan di dalamnya sampai tuduhan bahwa lembaga pemasyarakatan merupakan sarang penyimpanan dan peredaran narkoba “paling aman” dibandingkan tempat lain. Fakta membuktikan, bahwa banyak kasus

---

<sup>16</sup> A. Josias Simon R dan Thomas Sunaryo, *Op. cit*, hlm 7

peredaran narkotika dikendalikan dari dalam lapas, bahkan lapas dijadikan tempat peredaran narkoba.<sup>17</sup>

Potensi penyimpangan dalam lapas banyak dipengaruhi oleh tingkat *over capacity* dari lapas yang bersangkutan dan pendekatan pengamanan yang digunakan. Makin *overload* sebuah lapas makin cenderung banyak ditemui penyimpangan perilaku, demikian pula makin ketat dan represif pendekatan keamanan maka diperkirakan pula makin tinggi berlakunya *criminal subculture* diantara petugas dan narapidana.<sup>18</sup>

Dalam melakukan pembinaan terhadap narapidana di lembaga pemasyarakatan, kenyataan yang sering terjadi adalah banyak lembaga pemasyarakatan yang justru berupaya menutup informasi yang seharusnya diterima oleh narapidana, seperti hak-hak mereka selama di lembaga pemasyarakatan dan berbagai macam fasilitas pembinaan yang seharusnya didapatkan. Para petugas lebih mementingkan bagaimana caranya mengkondisikan supaya tidak terjadi perkelahian, kerusuhan atau pelarian serta ketaatan akan aturan petugas walaupun kadang berlebihan.

Kerusuhan di Lembaga Pemasyarakatan (LP) Kerobokan, Bali pada Minggu 19 Februari dan Rabu 22 Februari 2012, menambah daftar hitam pertikaian di dalam lapas. Pertikaian di dalam lembaga pemasyarakatan ini disebabkan adanya kebijakan diskriminatif yang diterapkan oleh Kepala Lapas Kerobokan terhadap napi asal Bali dan luar wilayah.<sup>19</sup> Perlakuan yang berbeda itu membuat kelompok yang satu

---

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm 5

<sup>18</sup> *Ibid.*, hlm 11

<sup>19</sup><http://www.republika.co.id/2012/02/26/inilah> penyebab yang menyulut kerusuhan di lapas kerobokan, diakses tanggal 7 Maret 2012

mendapat keistimewaan akses dari yang lain, selain itu juga ada sejumlah pungutan terhadap para narapidana yang jumlahnya tidak sedikit, sehingga membuat para penghuni sel menjadi marah kepada petugas. Kondisi lapas yang kelebihan kapasitas semakin membuat suasana lapas menjadi tidak kondusif, terjadi pertikaian antara narapidana yang mengakibatkan satu orang terluka terkena tusukan pisau.

Kerusuhan berlanjut beberapa hari kemudian dan terjadi pembakaran gedung kantor lembaga pemasyarakatan. Sebanyak 1.000 narapidana berhasil diisolasi dengan adanya peraturan tembak di tempat yang diberlakukan oleh polisi. Setelah kerusuhan, narapidana dipindahkan ke lembaga pemasyarakatan di Klungkung, Bali dan beberapa lembaga pemasyarakatan di Jawa Timur. Kerusuhan sebelumnya juga pernah terjadi di lapas Kerobokan Bali, akibat penggerebekan Badan Narkotika Nasional (BNN) yang dilakukan tiba-tiba sehingga menimbulkan perlawanan dari penghuni lembaga pemasyarakatan.<sup>20</sup>

Kerusuhan di lembaga pemasyarakatan juga pernah terjadi di lapas Pasir Putih Nusa Kambangan Cilacap pada tanggal 23 Juni 2008, dua orang terpidana mati asal Nigeria menjadi pelaku kerusuhan dan pembakaran di lembaga pemasyarakatan ini.<sup>21</sup> Mereka membakar kantor petugas yang menyebabkan kebakaran hingga ke ruangan lain. Mereka kemudian memprovokasi narapidana lainnya untuk ikut dalam kerusuhan. Ratusan personel polisi dikerahkan untuk menenangkan situasi di lembaga pemasyarakatan tersebut, tidak ada korban jiwa dalam peristiwa ini.

---

<sup>20</sup><http://www.republika.co.id/2012/02/26/inilah> penyebab yang menyulut kerusuhan di lapas kerobokan, diakses tanggal 7 Maret 2012

<sup>21</sup><http://nginfoterbaru.blogspot.com/2012/02/7/kerusuhan-dalam-penjara-di-indonesia.html>, di akses tanggal 7 Maret 2012

Kerusuhan juga terjadi pada Lembaga Pemasyarakatan Kesambi Cirebon, pada tanggal 18 Desember 2007. Kerusuhan terjadi setelah ketegangan seusai pertandingan sepak bola antar blok, situasi memanas karena diduga ada sentimen antar suku, narapidana asal Jakarta menjadi biang keladi kerusuhan.<sup>22</sup> Beberapa orang terluka dalam pertikaian itu dan tidak ada korban jiwa. Kerusuhan di dalam Lembaga Pemasyarakatan Cipinang juga pernah terjadi pada tanggal 31 Juli 2007. Peristiwa tersebut dipicu oleh persaingan antara geng narapidana asal Jawa Timur dengan geng Ambon, Palembang dan Batak. Pertikaian menyulut tawuran yang melibatkan ratusan narapidana. Tidak sedikit pengunjung lembaga pemasyarakatan yang terlibat tawuran. Akibatnya, dua narapidana dari geng Jawa Timur tewas. Lembaga Pemasyarakatan Cipinang memiliki kapasitas untuk 900 orang, namun dihuni oleh 4.000 orang narapidana.

Kerusuhan lain juga pernah terjadi di Lembaga Pemasyarakatan Lowokwaru Malang pada tanggal 26 Mei 2003. Terjadi keributan antar narapidana di dalam sel, keributan memicu kerusuhan yang menyebabkan satu orang tewas.<sup>23</sup> Kerusuhan yang terjadi di Lembaga Pemasyarakatan Tanjung Gusta Medan, pada tanggal 19 Januari 2003, menambah daftar hitam buruknya pembinaan yang dilakukan terhadap narapidana di lembaga pemasyarakatan. Kerusuhan ini disebabkan karena adanya rencana sejumlah narapidana untuk melarikan diri, rencana itu ditentang oleh rekan-rekan mereka karena diduga sudah diketahui oleh sipir penjara. Narapidana yang

---

<sup>22</sup>[http://nginfoterbaru.blogspot.com/2012/02/7/kerusuhan\\_dalam\\_penjara\\_di\\_indonesia.html](http://nginfoterbaru.blogspot.com/2012/02/7/kerusuhan_dalam_penjara_di_indonesia.html), di akses tanggal 7 Maret 2012

<sup>23</sup>[http://nginfoterbaru.blogspot.com/2012/02/7/kerusuhan\\_dalam\\_penjara\\_di\\_indonesia.html](http://nginfoterbaru.blogspot.com/2012/02/7/kerusuhan_dalam_penjara_di_indonesia.html), di akses tanggal 7 Maret 2012

marah kemudian terlibat dalam perkelahian dan akibatnya tiga orang narapidana tewas. Dari banyaknya terjadi peristiwa kerusuhan tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa hingga saat ini, pembinaan narapidana masih jauh dari yang diharapkan, keberadaan lembaga pemasyarakatan untuk mewujudkan tujuan sistem pemasyarakatan belum mampu dilaksanakan secara maksimal.

Reorientasi dan evaluasi terhadap masalah pidana dan pemidanaan, termasuk masalah kebijaksanaan dalam menetapkan pidana penjara merupakan suatu hal yang diperlukan dalam perkembangan masyarakat dan meningkatnya kriminalitas di Indonesia. Kebijakan menetapkan sanksi pidana tidak dapat dilepaskan dari salah satu tujuan untuk menekan dan menanggulangi masalah kejahatan, sehingga dapat dikatakan bahwa dengan meningkatnya kejahatan merupakan indikasi tidak tepatnya kebijaksanaan pemidanaan yang selama ini ditempuh.<sup>24</sup> Kenyataan membuktikan bahwa sejumlah narapidana yang ditempatkan terlalu lama di dalam lembaga pemasyarakatan menjadi lebih rusak perilaku mereka dibandingkan dengan keadaan mereka pada saat sebelum dimasukkan ke dalam lembaga pemasyarakatan,<sup>25</sup> karena pada dasarnya keberhasilan pidana penjara ditentukan oleh seberapa jauh pidana itu atau penjara tersebut mempunyai pengaruh terhadap perbaikan si pelaku atau terpidana.<sup>26</sup>

Pembaruan hukum pidana menuntut adanya penelitian dan pemikiran terhadap masalah sentral yang sangat fundamental dan strategis. Termasuk dalam klasifikasi masalah yang demikian antara lain masalah kebijakan dalam menetapkan sanksi pidana, termasuk pidana penjara. Kebijakan menetapkan pidana dalam perundang-

---

<sup>24</sup>Syaiful Bakhri, 2009, *Perkembangan Stelsel Pidana Indonesia*, Yogyakarta, Total Media, hlm 77

<sup>25</sup>P.A.F.Lamintang dan Theo Lamintang, *Op. cit.*, hlm 177

<sup>26</sup>Barda Nawawi Arief, 2008, *Op. cit.*, hlm 218

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

Pembaruan hukum pidana merupakan bagian yang terkait dengan *law enforcement policy*, *criminal policy* dan *social policy*. Pembaruan hukum pidana pada hakikatnya merupakan bagian dari kebijakan (upaya rasional) untuk memperbarui substansi hukum dalam rangka mengefektifkan penegakan hukum, untuk memberantas atau menanggulangi kejahatan dalam rangka perlindungan masyarakat dan untuk mengatasi masalah sosial dan masalah kemanusiaan dalam rangka mencapai atau menunjang tujuan nasional.

Pembaruan hukum pidana juga merupakan upaya peninjauan dan penilaian kembali (reorientasi dan reevaluasi) pokok-pokok pemikiran, ide-ide dasar atau nilai-nilai sosio filosofis, sosio politik dan sosio kultural yang melandasi kebijakan kriminal dan kebijakan (penegakan) hukum pidana selama ini. Bukanlah merupakan pembaruan atau reformasi hukum pidana apabila orientasi nilai dari hukum pidana yang dicita-citakan sama saja dengan orientasi nilai dari hukum pidana yang lama. Dengan demikian pembaruan hukum pidana ditempuh dengan pendekatan yang berorientasi pada kebijakan (*policy oriented approach*) dan pendekatan yang berorientasi pada nilai (*value oriented approach*).<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Syaiful Bakhri, *Op. cit*, hlm 5

Objek pembaruan hukum pidana Indonesia adalah berdasarkan Pancasila, sehingga pembaruan itu tidak boleh meninggalkan nilai-nilai kemanusiaan dan nilai-nilai kemasyarakatan dalam rangka kepentingan bangsa dan negara. Kebijakan bangsa Indonesia dalam rangka pelaksanaan amanat Pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu melaksanakan pembaruan hukum pidana melalui dua jalur antara lain, pembuatan konsep rancangan undang-undang hukum pidana nasional dan pembaruan perundang-undangan pidana yang maksudnya mengubah, menambah dan melengkapi KUHP yang berlaku sekarang.

Pembaruan hukum pidana Indonesia dan penegakan hukum pidana juga harus dilakukan dengan menggali dan mengkaji sumber hukum tidak tertulis dan nilai-nilai hukum di dalam masyarakat, yaitu nilai-nilai religius dan nilai-nilai budaya atau adat. Pembaruan hukum pidana disebabkan oleh perkembangan masyarakat, undang-undang yang ada tidak lagi memadai terhadap perubahan norma atau adanya perkembangan teknologi dalam masyarakat.

Adapun usaha untuk memperbaiki pelaksanaan pidana penjara ialah dengan adanya *Standard Minimum Rules*, yang semula dirancang oleh *The International Penal and Penitentiary Commission* (IPPC) pada tahun 1933. Setelah naskah IPPC ini diperbaiki oleh Sekretariat PBB, akhirnya SMR ini disetujui oleh kongres PBB pertama mengenai Pencegahan Kejahatan dan Pembinaan Pelanggar Hukum pada tahun 1955 di Geneva. Selanjutnya SMR ini disetujui oleh Dewan Ekonomi dan Sosial PBB dalam resolusinya No. 663 C (XXIV) tanggal 31 Juli 1957.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Barda Nawawi Arief, 2010, *Op. cit.*, hlm 48

Dengan diterimanya SMR ini, maka kongres kedua PBB mengenai Pencegahan Kejahatan dan Pembinaan Pelanggar Hukum pada tahun 1960 di London telah mengeluarkan rekomendasi untuk membatasi atau mengurangi penggunaan yang luas dari pidana penjara pendek. Resolusi ini jelas berkaitan erat dengan tujuan untuk menunjang pelaksanaan SMR. Untuk dapat menampung, mengawasi dan membina para narapidana, maka jumlah narapidana tidak boleh melampaui kapasitas lembaga yang pada umumnya disebabkan oleh besarnya jumlah narapidana yang dijatuhi pidana pendek.

Kebijakan pembaruan dalam pidana penjara yaitu dengan adanya perubahan pandangan mengenai konsepsi pemidanaan dari pidana penjara kepada pembinaan narapidana dengan sistem pemasyarakatan. Perubahan pandangan yang mendasar ini sudah selayaknya mempunyai pengaruh dan konsekuensi di bidang politik kriminal, khususnya dalam kebijakan memilih dan menetapkan sanksi pidana penjara dalam perundang-undangan di Indonesia.

Gagasan pemasyarakatan yang pertama kali dicetuskan oleh Sahardjo pada tanggal 5 Juli 1963 dan kemudian dinyatakan sebagai kebijakan umum pemerintah dengan lahirnya sistem pemasyarakatan pada tanggal 27 April 1964 sebagai hasil dari Konferensi Dinas Direktorat Pemasyarakatan di Lembang,<sup>29</sup> dalam kenyataannya belum diikuti dengan kebijakan legislatif dalam perundang-undangan di Indonesia. Adanya nafas dan isi baru di bidang pelaksanaan pidana penjara ini, menuntut pula adanya reorientasi terhadap kebijakan penetapan pidana penjara atau kebijakan legislatif. Reorientasi ini harus dilakukan terhadap keseluruhan sistem penetapan dan

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, hlm 26

perumusan pidana penjara dalam perundang-undangan, tidak cukup hanya dengan sekedar merubah nama rumah penjara menjadi lembaga pemasyarakatan atau sekedar merubah istilah pidana penjara menjadi pidana pemasyarakatan.

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan tersebut, maka penulis memilih judul **“Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Melalui Pembaruan Pelaksanaan Pidana Penjara dengan Sistem Pemasyarakatan di Indonesia”**.

### **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan di atas, maka dapat dirumuskan beberapa masalah sebagai berikut:

1. Seberapa jauhkah kebijakan legislatif dalam penanggulangan kejahatan melalui pembaruan pelaksanaan pidana penjara dengan sistem pemasyarakatan di Indonesia?
2. Apakah pidana penjara dengan sistem pemasyarakatan yang berlaku sekarang sudah bekerja maksimal dalam upaya penanggulangan kejahatan di Indonesia?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menjelaskan seberapa jauh kebijakan legislatif dalam penanggulangan kejahatan melalui pembaruan pelaksanaan pidana penjara dengan sistem pemasyarakatan di Indonesia.

2. Menjelaskan apakah pidana penjara dengan sistem pemasyarakatan yang berlaku sekarang sudah bekerja maksimal dalam upaya penanggulangan kejahatan di Indonesia.

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

##### **1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan, khususnya dibidang ilmu hukum dalam mengetahui tentang kebijakan legislatif dalam penanggulangan kejahatan melalui pembaruan pelaksanaan pidana penjara dengan sistem pemasyarakatan di Indonesia.

##### **2. Manfaat Praktis**

- a) Penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi masyarakat untuk mengetahui seberapa jauh kebijakan legislatif dalam menanggulangi kejahatan melalui pembaruan pelaksanaan pidana penjara dengan sistem pemasyarakatan di Indonesia.
- b) Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi semua pihak dalam memberikan gambaran tentang pidana penjara dengan sistem pemasyarakatan yang berlaku sekarang, apakah sudah bekerja maksimal dalam menanggulangi kejahatan yang terjadi di Indonesia.
- c) Penelitian ini juga diharapkan bermanfaat bagi pemerintah dan aparat terkait lainnya agar lebih memperhatikan kebijakan-kebijakan yang akan digunakan dalam upaya penanggulangan kejahatan melalui pembaruan pelaksanaan pidana penjara dengan sistem pemasyarakatan, kebijakan legislatif tersebut hendaklah didukung dengan sarana dan prasarana serta

faktor pendukung lain agar kebijakan tersebut dapat berjalan dengan efektif dan maksimal.

## 1.5. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual

### 1) Kerangka Teoritis

#### a) Teori Pidana

Istilah teori pidana berasal dari Inggris, yaitu *condemnation theory*. Pidana adalah penjatuhan hukuman kepada pelaku yang telah melakukan perbuatan pidana. Perbuatan pidana merupakan perbuatan yang oleh suatu aturan hukum dilarang dan diancam pidana, dalam hal itu diingat bahwa larangan ditujukan kepada perbuatan, yaitu suatu keadaan atau kejadian yang ditimbulkan oleh kelakuan orang, sedangkan ancaman pidananya ditujukan kepada orang yang menimbulkan kejadian itu.<sup>30</sup> Pihak yang mempunyai kewenangan menjatuhkan sanksi pidana adalah negara. Sebagai sebuah organisasi tertinggi melalui undang-undang, negara menunjuk pejabat tertentu untuk menjatuhkan sanksi pidana kepada pelaku kejahatan. Pejabat yang diberikan wewenang menjatuhkan sanksi pidana tersebut adalah hakim.

#### 1. Teori Absolut atau teori pembalasan

Istilah teori absolut berasal dari bahasa Inggris, yakni *absolute theory*, sedangkan dalam bahasa Belanda disebut dengan *absolute theorieen*. Teori absolut muncul pada abad ke-18, dianut antara lain oleh Immanuel Kant, Hegel, Herbart, Stahl, Leo Polak.<sup>31</sup> Teori absolut berpendapat bahwa: “negara harus mengadakan hukuman terhadap para pelaku karena orang telah berbuat dosa.” Di dalam teorinya,

<sup>30</sup>Salim HS, 2010, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, hlm 149

<sup>31</sup> P.A.F Lamintang dan Theo Lamintang, *Op. cit*, hlm 13

mereka mencari dasar pembenaran dari pidana pada kejahatannya sendiri, yakni suatu akibat yang wajar, yang timbul dari setiap kejahatan. Dengan demikian dapat dikatakan, bahwa para pengikut teori absolut melihat pidana itu sebagai ganjaran yang setimpal yang ditimpakan kepada pelaku kejahatan disebabkan karena ia telah melakukan kejahatan.

2. Teori utilitarian (disebut juga teori relatif atau teori tujuan atau *doeltheorie*)

Menurut teori ini, memidana bukanlah untuk memuaskan tuntutan absolut dari keadilan. Pembalasan itu sendiri tidak mempunyai nilai, tetapi hanya sebagai sarana untuk melindungi kepentingan masyarakat.<sup>32</sup> Oleh karena itu, ada yang menyebut teori ini sebagai teori perlindungan masyarakat. Menurut pandangan dari para penganut teori utilitarian, pemidanaan itu harus dilihat dari segi manfaatnya. Artinya pemidanaan jangan semata-mata dilihat hanya sebagai pembalasan belaka seperti pada teori retributif, melainkan harus dilihat pula manfaatnya bagi terpidana dimasa yang akan datang. Oleh sebab itu, teori utilitarian melihat dasar pembenaran pemidanaan itu ke depan yakni pada perbaikan para pelanggar hukum (terpidana) di masa yang akan datang.

Teori-teori yang berusaha mencari dasar pembenaran dari suatu pidana semata-mata pada satu tujuan tertentu dapat dibagi menjadi dua macam teori, yakni:<sup>33</sup>

- a. Teori pencegahan umum atau *algemene preventie theorieen*, yang ingin dicapai dari tujuan pidana, yaitu semata-mata dengan membuat jera setiap orang agar tidak melakukan kejahatan.

---

<sup>32</sup> Dwidja Priyatno, *Op. cit.*, hlm 25

<sup>33</sup> P.A.F.Lamintang dan Theo Lamintang, *op.cit.*, hal 15

- b. Teori pencegahan khusus atau *bijzondere preventie theorieen*, yang ingin dicapai dari tujuan pidana yakni membuat jera, memperbaiki dan membuat penjahat itu sendiri menjadi tidak mampu untuk melakukan kejahatan lagi.

Pidana menurut pandangan para penganut teori utilitarian bukanlah sekedar untuk melakukan pembalasan kepada seseorang yang telah melakukan suatu tindak pidana, tetapi mempunyai tujuan-tujuan tertentu yang bermanfaat. Oleh karena itu teori ini disebut pula teori tujuan atau teori utilitarian. Sehingga, dasar pembenaran adanya pidana menurut teori ini adalah terletak pada tujuannya. Pidana dijatuhkan bukanlah *quia peccatum est* (karena orang membuat kejahatan), melainkan *ne peccetur* (supaya orang jangan melakukan kejahatan).

### 3. Teori Gabungan (Teori Integratif).

Istilah teori gabungan berasal dari bahasa Inggris, yaitu *combination theory*. Sementara dalam bahasa belanda disebut *gemengdetheorie* (teori gabungan) atau *vereenigingstheorie* (teori persatuan). Teori gabungan merupakan teori yang menggabungkan antara teori absolut dan teori relatif. Teori ini dikemukakan oleh Algra dan kawan-kawan dan L.J. Van Apeldoorn.<sup>34</sup> Teori gabungan berpendapat bahwa: “Biasanya hukuman memerlukan suatu pembenaran ganda. Pemerintah mempunyai hak untuk menghukum, apabila orang yang berbuat kejahatan (apabila seseorang melakukan tingkah laku yang pantas dihukum) dan apabila dengan itu kelihatannya akan dapat mencapai tujuan yang bermanfaat”.<sup>35</sup> Hak pemerintah

---

<sup>34</sup> Salim, HS, *Op. cit.*, hlm 159

<sup>35</sup> *Ibid*

menghukum penjahat yang melakukan kejahatan, tujuannya adalah untuk memperbaiki dan melindungi masyarakat.

L.J Van Apeldoorn mengemukakan pandangannya tentang teori gabungan atau persatuan. Ia berpendapat bahwa: “hukuman diberikan, baik *quia pacratum* maupun *ne peccetur*.” Hukuman yang dijatuhkan kepada pelaku, baik terhadap pelaku yang melakukan kejahatan dan juga supaya orang lain jangan melakukan kejahatan. Sehingga, tidak saja hanya mempertimbangkan masa lalu (seperti yang terdapat dalam teori pembalasan), tetapi juga harus bersamaan mempertimbangkan masa datang (seperti yang dimaksudkan pada teori tujuan). Dengan demikian, penjatuhan suatu pidana harus memberikan rasa kepuasan, baik bagi hakim maupun kepada penjahat itu sendiri disamping kepada masyarakat. Jadi, harus ada keseimbangan antara pidana yang dijatuhkan dengan kejahatan yang telah dilakukan.<sup>36</sup>

Teori pemidanaan yang integratif mensyaratkan pendekatan yang integral terhadap tujuan-tujuan pemidanaan, berdasarkan pengakuan bahwa ketegangan-ketegangan yang terjadi antara tujuan-tujuan pemidanaan tidak dapat dipecahkan secara menyeluruh. Didasarkan atas pengakuan, bahwa tidak satupun tujuan pemidanaan yang bersifat definitif, maka teori pemidanaan yang bersifat integratif ini meninjau tujuan pemidanaan dari segala perspektif. Oleh karena itu, teori gabungan mengutamakan perbedaan perlakuan antara penjahat yang satu dengan yang lainnya, termasuk perbedaan sifat delik yang dilakukan. Hal ini digunakan sebagai

---

<sup>36</sup>E.Y. Kanter, 2002, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*, Jakarta, Stora Grafika, hlm 63

pertimbangan dalam menerapkan unsur pembalasan dan unsur prevensi dalam rangka mencapai tatanan masyarakat yang tertib dan damai.

b) Teori Individualisasi Pidana

Gluack mengemukakan bahwa individualisasi pidana menunjukkan corak atau model perawatan narapidana yang tegas dan dibedakan dari tahap satu ke tahap berikutnya.<sup>37</sup> Keputusan tentang perawatan narapidana sebaiknya dibuat oleh suatu lembaga khusus yang berkualitas dalam melakukan evaluasi dan penafsiran terhadap diri pelanggar dari sisi psikiatri, psikologis dan data sosiologis. Perawatan tersebut memberikan peluang adanya modifikasi pidana sesuai dengan kondisi narapidana berdasarkan laporan kemajuan narapidana yang dibuat secara ilmiah. Hak narapidana perlu terus dilindungi yaitu terhadap kesewenang-wenangan atau tindakan tidak manusiawi.

Uraian ini selaras dengan pendapat Barda Nawawi Arief, bahwa pengertian individualisasi pidana bukan hanya berarti bahwa pidana yang akan dijatuhkan disesuaikan atau diorientasikan pada pertimbangan yang bersifat individual pada diri pelaku kejahatan, melainkan juga memungkinkan adanya perubahan atau modifikasi pidana oleh hakim agar sesuai dengan perubahan dan perkembangan narapidana. Individualisasi pidana adalah pelaksanaan pidana yang selalu disesuaikan dengan laporan keadaan pribadi pelaku. Laporan tersebut diperlukan dalam sistem peradilan pidana sejak pelaku berstatus sebagai tersangka. Hakim perlu memahami secara seksama tentang kondisi individu terdakwa secara utuh agar pidana yang akan dijatuhkan sesuai dengan kondisi pelaku.

---

<sup>37</sup>Widodo, 2009, *Sistem Pidana Dalam Cyber Crime Alternatif Ancaman Pidana Kerja Sosial dan Pidana Pengawasan Bagi Pelaku Cyber Crime*, Yogyakarta, Laksbang Mediatama, hlm 124

Teori individualisasi pemidanaan merupakan konsekuensi logis dari pemikiran aliran positif dalam hukum pidana, yang berpendirian bahwa manusia adalah makhluk yang bersifat dependen. Jika manusia melakukan tindak pidana, maka pidana yang dijatuhkan perlu disesuaikan dengan kondisi pelaku dan lingkungannya. Pemidanaan sebaiknya didasarkan pada prinsip-prinsip penyembuhan (*therapy*) terhadap penyakit yang diderita oleh seseorang, sehingga terdapat kesesuaian antara “obat” dengan “kondisi pasien”. Dengan demikian dapat dipahami bahwa teori individualisasi pemidanaan merupakan pemikiran yang progresif sebagai upaya untuk mendekatkan pada upaya pencapaian tujuan pemidanaan, dengan menggunakan pendekatan humanistik dan medis.

#### c) Teori Penegakan Hukum

Penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan, yaitu keinginan dari pikiran-pikiran badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum itu.<sup>38</sup> Perumusan pikiran pembuat hukum yang dituangkan dalam peraturan hukum akan turut menentukan bagaimana penegakan hukum itu dijalankan. Dalam kenyataannya, maka proses penegakan hukum itu memuncak pada pelaksanaannya oleh para pejabat penegak hukum itu sendiri.

Penegakan hukum merupakan sub sistem sosial, sehingga penagakannya dipengaruhi oleh lingkungan yang sangat kompleks seperti perkembangan politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan keamanan, iptek, pendidikan dan sebagainya. Penegakan hukum harus berlandaskan kepada prinsip-prinsip negara hukum

---

<sup>38</sup>Satjipto Rahardjo, 1983, *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Bandung, Sinar Baru, hlm 24

sebagaimana terdapat dalam UUD 1945 dan asas-asas hukum yang berlaku di Indonesia, agar penegak hukum dapat menghindarkan diri dari praktik-praktik negatif akibat pengaruh lingkungan yang sangat kompleks tersebut.

Berdasarkan teori penegakan hukum yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto, penegakan hukum dipengaruhi oleh 5 (lima) faktor yaitu sebagai berikut:<sup>39</sup>

1. Faktor hukumnya sendiri (undang-undang).
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Secara sederhana dapat dikatakan bahwa penegakan hukum merupakan usaha menegakkan norma-norma dan kaidah-kaidah hukum sekaligus nilai-nilai yang ada di belakangnya. Dengan demikian, aparat penegak hukum hendaknya benar-benar memahami jiwa hukum (*legal spirit*) yang mendasari peraturan hukum yang harus ditegakkan, terkait dengan berbagai dinamika yang terjadi dalam proses pembuatan perundang-undangan (*law making process*).

Menurut Lawrence Meir Friedman berhasil atau tidaknya penegakan hukum tergantung pada substansi hukum, struktur hukum atau pranata hukum dan budaya

---

<sup>39</sup>Soerjono Soekanto, 2010, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, hlm 8

hukum.<sup>40</sup> Substansi hukum disebut sebagai sistem substansial yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum yang mencakup keputusan yang mereka keluarkan atau aturan baru yang mereka susun. Substansi juga mencakup hukum yang hidup (*living law*), bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang.

Struktur hukum atau pranata hukum dalam teori Lawrence Meir Friedman disebut sebagai sistem struktural yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan dengan baik. Struktur hukum berdasarkan Undang-Undang No 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana meliputi, mulai dari kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan badan pelaksana pidana (lembaga pemasyarakatan). Kewenangan lembaga penegak hukum dijamin oleh undang-undang, sehingga dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh-pengaruh lain. Hukum tidak dapat berjalan atau tegak apabila tidak ada aparat penegak hukum yang kredibilitas, kompeten dan independen. Sebagus apapun suatu peraturan perundang-undangan apabila tidak didukung dengan aparat penegak hukum yang baik maka keadilan hanya akan menjadi angan-angan.

Budaya hukum adalah kultur hukum menurut Lawrence Meir Friedman adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum kepercayaan, nilai, pemikiran serta harapannya. Kultur hukum adalah suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalahgunakan. Budaya hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat.

---

<sup>40</sup>Indriyanto Seno Adji, 2009, *Humanisme dan Pembaruan Penegakan Hukum*, Jakarta, Kompas, hlm 225-226

Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat maka akan tercipta budaya hukum yang baik dan dapat merubah pola pikir masyarakat mengenai hukum selama ini.

## 2) Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual adalah istilah dan definisi yang digunakan untuk menggambarkan secara abstrak kejadian, keadaan kelompok atau individu yang menjadi pusat perhatian.<sup>41</sup> Definisi konsep bertujuan untuk merumuskan istilah yang digunakan secara mendasar dan menyamakan persepsi tentang apa yang akan diteliti serta menghindari salah pengertian yang dapat mengaburkan tujuan penelitian. Untuk mengetahui pengertian mengenai konsep-konsep yang digunakan maka penulis membatasi konsep yang digunakan sebagai berikut:

- a) Kebijakan dalam tulisan ini diambil dari istilah "*policy*" (Inggris) atau "*politiek*" (Belanda).<sup>42</sup> Menurut Robert R. Mayer dan Ernest Greenwood "kebijakan" (*policy*) dapat dirumuskan sebagai suatu keputusan yang menggariskan cara yang paling efektif dan efisien untuk mencapai suatu tujuan yang ditetapkan secara kolektif.<sup>43</sup>
- b) Kebijakan legislatif merupakan suatu perencanaan atau program dari pembuat undang-undang mengenai apa yang akan dilakukan dalam menghadapi problem tertentu dan cara bagaimana melakukan atau melaksanakan sesuatu yang telah direncanakan atau diprogramkan itu.<sup>44</sup> Perencanaan yang dimaksudkan adalah perencanaan memasukkan sanksi pidana dalam undang-undang guna penanggulangan kejahatan dan cara

---

<sup>41</sup> Soerjono Soekanto, 2006, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, Universitas Indonesia, hlm 132

<sup>42</sup> Barda Nawawi Arief, 2008, *Op. cit.*, hlm 22

<sup>43</sup> Barda Nawawi Arief, 2010, *Op. cit.*, hlm 59

<sup>44</sup> *Ibid*

bagaimana melakukan atau menerapkan jenis sanksi pidana yang telah ditetapkan atau diprogramkan itu. Tahap kebijakan legislatif yang dapat juga disebut dengan tahap formulasi merupakan salah satu mata rantai dari perencanaan penegakan hukum, khususnya merupakan bagian dari proses konkretisasi pidana. Tahap kebijakan legislatif ini merupakan tahap awal dan sekaligus merupakan sumber landasan dari proses konkretisasi pidana berikutnya, yaitu tahap penerapan pidana dan tahap pelaksanaan pidana.

- c) Usaha dan kebijakan untuk membuat peraturan hukum pidana yang baik pada hakikatnya tidak dapat dilepaskan dari tujuan penanggulangan kejahatan. Jadi kebijakan atau politik hukum pidana juga merupakan bagian dari politik kriminal. Dengan perkataan lain, dilihat dari sudut politik kriminal, maka politik hukum pidana identik dengan pengertian kebijakan penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana.<sup>45</sup> Usaha penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana pada hakikatnya juga merupakan bagian dari usaha penegakan hukum (khususnya penegakan hukum pidana). Oleh karena itu politik atau kebijakan hukum pidana merupakan bagian dari kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*). Di samping itu, usaha penanggulangan kejahatan melalui pembuatan undang-undang (hukum) pidana pada hakikatnya juga merupakan bagian integral dari usaha perlindungan masyarakat (*social welfare*). Sehingga kebijakan atau politik hukum pidana juga merupakan bagian integral dari kebijakan atau politik sosial (*social policy*).

---

<sup>45</sup> Barda Nawawi Arief, 2008, *Op. cit.*, hlm 24

- d) Pembaruan hukum pidana merupakan bagian yang terkait dengan *law enforcement policy*, *criminal policy* dan *social policy*. Pembaruan hukum pidana pada hakikatnya merupakan bagian dari kebijakan (upaya rasional) untuk memperbarui substansi hukum dalam rangka mengefektifkan penegakan hukum,<sup>46</sup> untuk memberantas atau menanggulangi kejahatan dalam rangka perlindungan masyarakat dan untuk mengatasi masalah sosial dan masalah kemanusiaan dalam rangka mencapai atau menunjang tujuan nasional. Pembaruan hukum pidana juga merupakan upaya peninjauan dan penilaian kembali (reorientasi dan reevaluasi) pokok-pokok pemikiran, ide-ide dasar atau nilai-nilai sosio filosofis, sosio politik dan sosio kultural yang melandasi kebijakan kriminal dan kebijakan (penegakan) hukum pidana selama ini.
- e) Pidana merupakan suatu reaksi atas delik dan berwujud suatu nestapa yang dengan sengaja ditimpakan negara pada pembuat delik.<sup>47</sup> Nestapa yang ditimpakan kepada pembuat delik bukanlah suatu tujuan yang terakhir dicitakan masyarakat, tetapi nestapa hanyalah suatu tujuan yang terdekat. Pidana adalah salah satu dari sekian sanksi yang bertujuan untuk menegakkan berlakunya norma. Pelanggaran norma yang berlaku dalam masyarakat menimbulkan perasaan tidak senang yang dinyatakan dalam pemberian sanksi tersebut. Dalam Pasal 10 Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) dijelaskan tentang jenis-jenis sanksi pidana atas pidana pokok dan pidana tambahan, pidana pokok terdiri dari pidana mati, pidana

---

<sup>46</sup> Syaiful Bakhri, *Op. cit.*, hlm 4

<sup>47</sup> *Ibid.*, hlm 1

penjara, pidana kurungan, pidana denda, pidana tutupan, sedangkan pidana tambahan terdiri dari pencabutan hak-hak tertentu, perampasan barang-barang tertentu dan pengumuman putusan hakim.

- f) Pidana penjara adalah suatu pidana berupa pembatasan kebebasan bergerak dari seorang terpidana, yang dilakukan dengan menutup orang tersebut di dalam sebuah lembaga pemasyarakatan, dengan mewajibkan orang untuk menaati semua peraturan tata tertib yang berlaku di dalam lembaga pemasyarakatan, yang dikaitkan dengan suatu tindakan tata tertib bagi mereka yang telah melanggar peraturan tersebut.<sup>48</sup> Pidana penjara merupakan pidana utama diantara pidana hilang kemerdekaan dan pidana penjara ini dapat dijatuhkan untuk seumur hidup atau untuk sementara waktu.<sup>49</sup>
- g) Sistem pemasyarakatan dalam ketentuan Pasal 1 angka (2) Undang-undang No 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan, adalah suatu tatanan mengenai arah dan batas serta cara pembinaan warga binaan pemasyarakatan berdasarkan Pancasila yang dilaksanakan secara terpadu antara pembina, yang dibina dan masyarakat untuk meningkatkan kualitas warga binaan pemasyarakatan agar menyadari kesalahan, memperbaiki diri, dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat aktif berperan dalam pembangunan dan dapat hidup secara wajar sebagai warga negara yang baik dan bertanggungjawab.

---

<sup>48</sup> P.A.F.Lamintang dan Theo Lamintang, *Op.cit.*, hlm 54

<sup>49</sup> Tolib Setiady, *Op.cit.*, hlm 92

h) Tujuan sistem pemasyarakatan, dalam Pasal 2 UU No 12 Tahun 1995, ditegaskan bahwa: “Sistem pemasyarakatan diselenggarakan dalam rangka membentuk warga binaan pemasyarakatan agar menjadi manusia seutuhnya, menyadari kesalahan, memperbaiki diri dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat aktif berperan dalam pembangunan, dan dapat hidup secara wajar sebagai warga yang baik dan bertanggungjawab”. Dalam Pasal 3 UU No 12 Tahun 1995, dijelaskan bahwa “Sistem pemasyarakatan berfungsi menyiapkan warga binaan pemasyarakatan agar dapat berintegrasi secara sehat dengan masyarakat, sehingga dapat berperan kembali sebagai anggota masyarakat yang bebas dan bertanggungjawab”.

#### **1.6. Metode penelitian**

Penelitian ini merupakan suatu sarana ilmiah bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, sehingga metode penelitian harus sesuai dengan ilmu pengetahuan yang menjadi induknya dan juga sejalan dengan objek yang diteliti. Untuk memperoleh hasil yang maksimum perlu adanya metode penelitian yang jelas dan sistematis, maka penulis melakukan penelitian dengan cara:

##### **1. Pendekatan Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang menggunakan sumber data sekunder. Penulisan ini dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan hukum atau bahan pustaka sebagai data sekunder yang disebut dengan penelitian kepustakaan. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang menggunakan pendekatan yang berorientasi pada kebijakan (*policy oriented*

*approach*), karena permasalahan pokok dalam penelitian ini termasuk salah satu masalah sentral dari kebijakan kriminal.

## 2. Teknik Pengumpulan Data dan Sumber Data

### a) Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, sebagai penelitian hukum normatif maka penelitian ini memusatkan perhatian pada data sekunder, maka teknik pengumpulan data terutama ditempuh dengan melakukan penelitian kepustakaan dan studi dokumen. Hal tersebut dilakukan terhadap data berupa berbagai bahan hukum.

### b) Jenis dan Sumber Data

Penelitian ini menggunakan data sekunder yang diperoleh melalui bahan pustaka maupun dari dokumen berupa bahan hukum. Data ini penulis peroleh dari:

#### 1) Bahan Hukum Primer

Yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.<sup>50</sup> Di sini penulis mempelajari perundang-undangan yang berlaku yang berhubungan dengan penulisan ini, seperti:

- a. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).
- b. Undang-undang No 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.
- c. Undang-Undang No. 12 Tahun 1995 tentang Pemasarakatan.

---

<sup>50</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, hlm 141

- d. Peraturan Pemerintah No 31 Tahun 1999 tentang Pembinaan dan Pembimbingan Warga Binaan Pemasyarakatan.
- e. Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners.
- f. Konsep rancangan undang-undang khususnya konsep KUHP baru.
- g. Konsep rancangan undang-undang tentang Sistem Pemasyarakatan.

## 2) Bahan Hukum Sekunder

Yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang dapat membantu dalam menganalisa dan memahami bahan hukum primer<sup>51</sup>, seperti:

- a) Buku-buku, hasil-hasil penelitian para sarjana hukum.
- b) Teori-teori dan karya tulis dari kalangan hukum lainnya.

Bahan hukum sekunder yang terutama adalah buku teks, karena buku teks berisi mengenai prinsip-prinsip dasar ilmu hukum dan pandangan-pandangan klasik para sarjana yang mempunyai kualifikasi tinggi.<sup>52</sup>

## 3) Bahan Hukum Tersier

Berupa bahan yang sifatnya melengkapi atau bahan hukum yang dapat memberikan informasi serta penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus hukum, kamus besar bahasa Indonesia dan lain-lain.

---

<sup>51</sup> Bambang Sunggono, 1977, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, hlm 116

<sup>52</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Op.cit.*, hlm 142

### 3. Analisis Data

Bahan-bahan hukum yang telah berhasil dikumpulkan selanjutnya akan disajikan secara selektif untuk dianalisis dengan metode deskriptif analitis dimana semua bahan hukum yang telah dikumpulkan digunakan untuk menggambarkan permasalahan berikut pemecahannya yang dilakukan secara kualitatif.

#### 1.7. Sistematika Penulisan

Dalam penyusunan tesis yang berjudul: **“KEBIJAKAN LEGISLATIF DALAM PENANGGULANGAN KEJAHATAN MELALUI PEMBARUAN PELAKSANAAN PIDANA PENJARA DENGAN SISTEM PEMASYARAKATAN DI INDONESIA”** maka dalam penulisan, dibagi dalam 4

Bab yang terdiri dari:

**BAB I:** Bab I merupakan Pendahuluan dimana pada bab ini dijelaskan secara luas Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual, Metode penelitian dan Sistematika Penulisan.

**BAB II:** Bab II berisi Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Melalui Pembaruan Pelaksanaan Pidana Penjara Dengan Sistem Pemasyarakatan, yang terdiri dari: Sejarah Pidana Penjara, Perkembangan Pidana Penjara di Indonesia, Pelaksanaan Pidana Penjara dengan Sistem Pemasyarakatan dalam Upaya Penanggulangan Kejahatan di Indonesia, Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan Melalui Pembaruan Pelaksanaan Pidana Penjara dengan Sistem Pemasyarakatan.

BAB III: Bab III berisi Pidana Penjara Dengan Sistem Pemasyarakatan Dalam

Upaya Penanggulangan Kejahatan di Indonesia yang terdiri dari:

Strategi Pemasyarakatan Dalam Konteks Penegakan Hukum,

Kelemahan-kelemahan dalam Pelaksanaan Sistem Pemasyarakatan di

Indonesia, Keterbatasan Daya Tampung Lembaga Pemasyarakatan dan

Kelemahan Sistem Pembinaan Narapidana di Lembaga

Pemasyarakatan di Indonesia, Pemasyarakatan untuk masa yang akan

datang.

BAB IV: Bab IV merupakan Penutup, yang berisi Kesimpulan dan Saran.

DAFTAR PUSTAKA

