

## Over Kapasitas Lembaga Pemasyarakatan Dalam Perespektif Kebijakan Hukum Pidana

Usman<sup>1\*</sup>, Bahder Johan Nasution<sup>2</sup>, Elizabet Siregar<sup>3</sup>

Fakultas Hukum Universitas Jambi,

\*Correspondence email: usman.marjamat@unja.ac.id; bj\_nasution@yahoo.com; elizabeth@unja.ac.id

**Abstrak.** Over kapasitas Lembaga Pemasyarakatan merupakan persoalan yang serius dalam mewujudkan tujuan sistem peradilan pidana. Artikel ini berupaya mengidentifikasi penyebab over kapasitas lembaga pemasyarakatan dan merumuskan model kebijakan hukum pidana yang dapat menekan over kapasitas Lembaga Pemasyarakatan di Indonesia. Over kapasitas Lapas disebabkan oleh: pertama, angka kejahatan yang tinggi dan fasilitas Lembaga Pemasyarakatan terbatas. Kedua, kebijakan hukum pidana yang over kriminalisasi yang tidak didukung dengan pidana alternatif; mudahnya persyaratan penahanan dan lamanya masa penahanan, dan pembatasan pemberian remisi. Perlu pendekatan terpadu dalam mengurangi over kapasitas Lapas melalui kebijakan hukum pidana dan kebijakan sosial, yaitu pemenuhan fasilitas ruang tahanan pada lapas/Rutan dan menekan angka kriminalitas. Dalam kebijakan hukum pidana perlu dilakukan dekriminialisasi dan depenalisasi untuk jenis tindak pidana tertentu memberi penguatan pada pidana alternatif dari penjara.

**Kata Kunci:** Over Kapasitas; Lembaga Pemasyarakatan; kebijakan hukum pidana

**Abstract.** *Overcapacity of correctional institutions is a serious problem in realizing the objectives of the criminal justice system. This article seeks to identify the causes of overcapacity in prisons and formulate models of criminal law policies that can suppress the overcapacity of correctional institutions in Indonesia. Overcapacity of prisons is caused by: first, the high crime rate and limited prison facilities. Second, over criminalization criminal law policies that are not supported by alternative sanction crimes; easy requirements for detention and length of detention period, and restrictions on the provision of remissions. An integrated approach is needed in reducing overcapacity of prisons through criminal law and social policies, namely the fulfillment of detention facilities in prisons / detention centers and reducing the crime rate. In criminal law policy, decriminalization and depenalization are necessary for certain types of criminal acts to strengthen alternative crimes from imprisonment.*

**Keywords:** *Overcapacity; Penitentiary; criminal law policy*

### PENDAHULUAN

Permasalahan over kapasitas Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) merupakan permasalahan hukum menahun dan belum mendapat penyelesaian sampai saat ini. Artikel ini berusaha menjelaskan penyebab over kapasitas Lapas dan mengkaji konsep atau model kebijakan hukum pidana yang dapat mengatasi masalah over kapasitas Lapas di masa yang akan datang.

Penjara merupakan jenis pidana yang banyak digunakan dalam kebijakan hukum pidana di berbagai Negara. Penggunaan secara luas pidana penjara dalam kebijakan hukum pidana berdampak pada banyaknya pelaku tindak pidana yang dijatuhi pidana penjara dan harus menjalaninya di dalam Lapas. Dalam laporan *Institut for Criminal Policy Research*, mencatat lebih dari 10,74 juta orang menjalani hidup dalam penjara. Baik sebagai narapidana maupun sebagai tahanan. Dengan rincian, 2,1 juta berada di Amerika, 1,65 juta di China, 690,000 di Brazil, 583,000 di Russia, 420,000 di India, 364,000 di Thailand, 249,000, dan di Indonesia sebanyak 233,000 orang.<sup>1</sup>

Besarnya jumlah narapidana dan tahanan berdampak pada beban negara dan masyarakat dalam pelaksanaan pidana penjara dan penahanan. Baik berupa fasilitas ruang tahanan, personil dan pembiayaan lainnya, termasuk biaya kesehatan dan makan. Biaya makan narapidana saja pada tahun 2019 sejumlah 1,79 triliun.<sup>2</sup>

Mengacu pada UU No 12 Tahun 1995 Tentang Sistem Pemasyarakatan, maka Lapas sebagai tempat untuk pembinaan narapidana mempunyai fungsi penting dalam mewujudkan tujuan sistem peradilan pidana, yaitu kembali sebagai anggota masyarakat yang bebas dan bertanggung jawab. Dalam rangka mewujudkan tujuan tersebut diperlukan kesiapan perangkat aturannya, personil, manajemen dan fasilitas Lapas.

Kondisi Lapas termasuk Rumah tahanan (rutan) di Indonesia saat ini masih dihadapkan pada berbagai keterbatasan. Di antaranya adalah keterbatasan fasilitas ruang tahanan. Di sisi lain jumlah kriminalitas meningkat, sehingga berdampak pada meningkatnya jumlah narapidana dan tahanan. Akibatnya Lapas mengalami over kapasitas. Data yang dikeluarkan oleh Kementerian Hukum dan HAM tahun 2019, menunjukkan, dari sejumlah 522

<sup>1</sup> Walmsley, Roy, "World Prison Population List", twelfth edition, Institute for Criminal Policy Research, Institute for Criminal Policy Research, University of London, 2018, hlm. 2.

<sup>2</sup>Ristiano, "jumlah napi bertambah biaya makancapai Rp.1,7 Triliun," <https://nasional.kompas.com/read/2018/12/27/15413471/>

Lapas dan Rumah Tahanan Negara yang ada pada awal 2019, hanya 113 yang mampu menampung sesuai dengan kapasitasnya. Sedangkan 407 lainnya menampung dengan melebihi beban kapasitasnya dengan tingkat kepadatan yang beragam. Idealnya lembaga tersebut hanya menampung 126.837 narapidana dan tahanan, namun pada Februari 2019 harus menampung 257.851 orang narapidana dan tahanan. Kemudian, dilihat perwilayah Indonesia, dari 33 wilayah hanya 3 wilayah yang tidak mengalami over kapasitas, yaitu wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta, Maluku dan Maluku Utara. Selebihnya semua mengalami over kapasitas.

Dalam pelaksanaan pidana penjara, over kapasitas Lapas merupakan persoalan serius, karena dapat berdampak pada gagalnya pembinaan narapidana. Padahal hal ini merupakan instrumen utama dalam mewujudkan tujuan pemasyarakatan dan sekaligus juga tujuan peradilan pidana, yaitu dalam jangka pendek mengemban misi untuk resosialisasi narapidana.<sup>3</sup> Penelitian yang dilakukan sebelumnya, menunjukkan, bahwa over kapasitas Lapas juga dapat mengakibatkan terjadinya prisonisasi (prisonization), yang bersifat negatif seperti pemerasan antar narapidana, pencurian di sel, perpeloncoan terhadap narapidana baru, homo seksual serta kode etik untuk melindungi sesama narapidana.<sup>4</sup> Maxsasai Indra menyebutkan bahwa over kapasitas Lapas berdampak pada lemahnya pemenuhan hak-hak narapidana dan keamanan.<sup>5</sup> Menurut Riyan Firmansyah, dkk. Faktor yang sangat berpengaruh dalam pemenuhan hak narapidana atas layanan kesehatan dan makan di Lapas antara lain berupa over kapasitas yang terjadi di Lapas.<sup>6</sup>

Permasalahan over kapasitas Lapas merupakan permasalahan hukum menahun dan belum mendapat penyelesaian sampai saat ini. Artikel ini berusaha menjelaskan penyebab over kapasitas Lapas dan mengkaji konsep atau model kebijakan hukum pidana yang dapat mengatasi masalah over kapasitas Lapas di masa yang akan datang.

## **METODE**

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Obyek penelitian terdiri dari bahan hukum terkait kebijakan hukum pidana terhadap pidana penjara dan Lapas. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui penelusuran hukum, baik secara langsung maupun secara elektronik. Analisis dilakukan dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konsep, dan pendekatan perbandingan. Analisis dilakukan melalui tahapan inventarisasi, sistematisasi dan interpretasi, kemudian diambil kesimpulan secara preskriptif.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Kebijakan Hukum Pidana Sebagai Penyebab Over Kapasitas Lapas**

Over kapasitas Lapas merupakan permasalahan yang kompleks. Dalam upaya mengatasi masalah tersebut, terlebih dahulu dipahami berbagai faktor yang menyebabkan terjadinya masalah tersebut. Secara matematika over kapasitas Lapas terjadi karena laju pertumbuhan penghuni Lapas tidak sebanding dengan laju pertumbuhan Lapas. Sehingga daya tampung lebih kecil dibanding jumlah narapidana yang harus ditampung. Namun hal tersebut tidak terlepas dari kebijakan hukum pidana yang ditetapkan oleh Negara dalam bidang hukum pidana materil, hukum pidana formil maupun hukum pelaksanaan pidana.

### **Kebijakan Hukum Pidana Materil dan Over Kapasitas Lapas**

Over kapasitas Lapas tidak terlepas dari kebijakan hukum pidana yang banyak menggunakan pidana penjara sebagai ancaman. Karena ketika semakin banyak perumusan tindak pidana (kriminalisasi) maka semakin banyak perbuatan yang diancam dengan pidana. Ketika jenis pidana yang dipilih untuk diancamkan terhadap pelanggaran norma hukum pidana tersebut adalah pidana penjara, maka konsekuensinya semakin banyak perbuatan yang diancam dengan pidana penjara.

Berdasarkan konsep tersebut, faktanya dalam kebijakan hukum pidana di Indonesia menunjukkan adanya kelebihan perumusan tindak pidana (over kriminalisasi) dan kelebihan penggunaan sanksi pidana (over penggunaan) penjara. Hal ini terlihat dari rumusan hukum pidana di dalam KUHP maupun perkembangan hukum pidana di luar KUHP. Dalam Buku II KUHP, kelebihan itu terlihat dari: a) penggunaan pidana mati sebanyak 10 kali; b) Pidana Penjara sebanyak 485 kali; c) Pidana kurungan sebanyak 37 kali; d) Pidana denda sebanyak 123 kali.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Muladi, 1995, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, hlm. vii.

<sup>4</sup> Angkasa, *Overcapacity Narapidana di Lembaga Pemasyarakatan*, Jurnal Dinamika Hukum, Vol 10 Nomor 3 Tahun 2010, hlm 214.

<sup>5</sup> Mexasai Indra at all, "Dampak Kelebihan Kapasitas Warga Binaan Di Lembaga Pemasyarakatan Klas II A Pekanbaru Dikaitkan Pemenuhan Hak-Hak Warga Binaan", JOM Fakultas Hukum Universitas Riau Volume III Nomor 2, Oktober 2016, hlm 14-15.

<sup>6</sup> Firmansyah, at all, "Pemenuhan Pelayanan Kesehatan dan Konsumsi Bagi Narapidana di Lapas dan Rutan" *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)* [Online], Volume 8 Number 3 (30 September 2019).

<sup>7</sup> Mudzakir, at all, "Perencanaan Pembangunan Hukum Nasionalbidang Hukum Pidana Dan Sistem Pemidanaan (Politik Hukum Dan Pemidanaan)," BPHN, Jakarta, 2008, hlm. 14-15.

Dari gambaran tersebut terlihat bahwa jenis pidana yang banyak digunakan dalam buku II KUHP Indonesia adalah pidana penjara, yang mencapai 485 (74%), baik sebagai pidana pokok, sebagai pidana alternatif atau sebagai pidana pengganti. Berkenaan dengan lama pidana penjara yang diancamkan, dengan hitungan tahun sebagai ancaman pidana pokok sebanyak 274 kali; hitungan tahun atau seumur hidup dipergunakan sebanyak 292 kali; sebagai alternatif dari pidana lain sebanyak 26 kali. Apabila dirinci berdasarkan lamanya penjara, maka dapat digambarkan sebagai berikut: a) pidana penjara kurang dari 5 tahun 227 kali; b) 5 sampai dengan 10 tahun 126 kali; c) 10 sampai dengan 15 tahun sebanyak 46 kali; penjara 20 tahun sebanyak 7 kali; dan d) penjara seumur hidup sebanyak 23 kali<sup>8</sup>

Dalam peraturan hukum pidana di luar KUHP, sampai tahun 2007 lebih dari 150 undang-undang menggunakan pidana penjara sebagai ancaman terhadap pelanggarnya.<sup>9</sup> Jumlah ini menjadi besar ketika dimasukkan juga ancaman pidana kurungan di dalam Peraturan Daerah. Karena pada dasarnya pidana kurungan juga harus dilaksanakan di dalam Lembaga pemasyarakatan.

Jenis-jenis pidana diatur dalam Pasal 10 KUHP, terdiri dari pidana pokok dan tambahan. Pidana pokok terdiri dari: pidana mati, pidana penjara, pidana kurungan, dan pidana denda. Penentuan jenis-jenis pidana tersebut secara hirarkhis menggambarkan bahwa pidana yang lebih ringan menjadi alternatif dari pidana yang lebih berat. Dengan demikian maka pidana penjara menjadi alternatif pidana mati, dan pidana denda menjadi alternatif pidana penjara dan kurungan. Selain itu terkait dengan pelaksanaan pidana penjara, Pasal 14a KUHP memberi dasar kepada hakim kewenangan untuk menjatuhkan pidana bersyarat. Hal ini menunjukkan bahwa KUHP sesungguhnya telah menyediakan alternatif dari pidana penjara. Demikian pula ketentuan hukum pidana di luar KUHP. Baik berupa jenis pidana seperti pidana denda maupun terkait dengan cara menjalankan pidana yaitu pidana bersyarat.

Terkait dengan pidana denda, meskipun pidana denda dapat dijadikan alternatif terhadap pidana penjara, namun dalam praktiknya sangat jarang diterapkan pidana denda sebagaimana diatur di dalam KUHP. Hal ini disebabkan oleh, pertama terkait dengan nilai ancaman denda yang rendah, sehingga dianggap oleh jaksa dan hakim kurang memberikan rasa keadilan dan efek jera. Sehubungan dengan hal ini, sejak terbentuknya Undang-Undang No. 1 Tahun 1946, pidana denda telah beberapa kali mengalami penambahan nilai denda, terakhir adalah dengan Peraturan Mahkamah Agung No. 2 Tahun 2012. Berdasarkan Pasal 3 tiap jumlah maksimum hukuman denda yang diancamkan dalam KUHP kecuali Pasal 303 ayat (1) dan ayat (2) dan Pasal 303 bis ayat (1) dan (2) dilipatgandakan menjadi 1000 (seribu) kali. Kedua, pengenaan denda terkait dengan kemampuan finansial terpidana, sehingga dalam hal terpidana tidak mampu akhirnya diterapkan pidana kurungan pengganti denda, yang juga harus dilaksanakan di dalam Lapas/Rumah Tahanan. Kelemahan lain dari pidana denda adalah tidak dibayarkan kepada korban, sehingga konsep ini menimbulkan ketidakadilan bagi si korban, karena uang yang dibayarkan oleh pelaku tidak dinikmati korban, padahal penting bagi korban adanya penggantian kerugian yang diderita.<sup>10</sup>

Dengan adanya beberapa kelemahan tersebut, pengenaan pidana denda sebagai alternatif pidana penjara terhadap pelanggaran KUHP masih jarang dilakukan. Berbeda dengan pidana denda dalam peraturan hukum pidana di luar KUHP, dalam praktiknya sudah sering diterapkan. Hal ini di samping nilai denda yang cukup tinggi juga formulasi ancaman denda dirumuskan secara kumulatif atau kumulatif alternatif. Dalam hal ancaman pidana penjara dan denda dirumuskan secara alternatif, maka pidana denda dapat menjadi alternatif dari pidana penjara, namun dalam hal diancamkan secara kumulatif maka tidak mengurangi jumlah penjatuhan pidana penjara, sehingga kurang berkontribusi pada pengurangan over kapasitas Lapas.

Akibat banyaknya kriminalisasi dengan menggunakan ancaman pidana penjara dalam kebijakan hukum pidana di Indonesia, di sisi lain jenis pidana alternatif dari pidana penjara dianggap oleh penegak hukum kurang tepat untuk diterapkan, maka dalam pelaksanaannya penegak hukum banyak menerapkan pidana penjara yang berakibat banyaknya narapidana yang harus menjalani di Lapas.

### **Kebijakan Hukum Pidana Formil dan Over Kapasitas Lapas**

Over kapasitas Lapas/Rutan tidak saja disebabkan oleh narapidana yang jumlahnya terus meningkat, tetapi keadaan tersebut juga disebabkan oleh banyaknya jumlah tahanan dalam proses peradilan pidana. Kondisi ini dipicu oleh kebijakan hukum pidana formil. berdasarkan Pasal 20 Undang-Undang No 8 tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), dalam rangka penyelesaian perkara pidana mulai dari penyidikan sampai di pemeriksaan di sidang pengadilan penyidik, penuntut umum dan hakim berwenang melakukan penahanan. Adapun lamanya waktu penahanan adalah sebagai berikut:

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> *Ibid.*, hlm 17.

<sup>10</sup> Ahmad Sofian, "Pidana Denda Sebagai Alternatif Atas Penjara Yang Penuh Sesak" <https://business-law.binus.ac.id/2016/09/27/pidana-denda-sebagai-alternatif-atas-penjara-yang-penuh-sesak/diunduh> 4 September 2019.

**Tabel 1.** Lama Waktu Penahanan menurut KUHAP

No	Tahapan	Maksimal Penahanan	Perpan-jangan	Total
1	Penyidikan	20 hari	40 hari	60 hari
2	Penuntutan	20 hari	30 hari	50 hari
3	Pemeriksaan di Pengadilan Negeri	30 hari	60 hari	90 hari
	Pemeriksaan di Pengadilan Tinggi	30 hari	60 hari	90 hari
	Pemeriksaan di Pengadilan Tingkat Kasasi	50 hari	60 hari	110 hari
		150 hari	250 hari	400 hari

Berdasarkan tabel 1, seorang tersangka/terdakwa dapat ditahan sampai dengan 400 hari, atau satu tahun tiga bulan sepuluh hari. Selama masa tahanan tersebut, tersangka/terdakwa berada dalam rumah tahanan atau Lapas, sehingga menambah beban hunian. Lamanya penahanan sangat berpengaruh terhadap kapasitas Lembaga Pemasyarakatan. Karena itu semakin lama masa tahanan menjadi semakin sesak beban Lembaga Pemasyarakatan.

Dalam rangka pembatasan penahanan sesungguhnya Pasal 21 KUHAP telah mengatur bahwa penahanan baru dapat dilakukan bila memenuhi syarat subyektif atau syarat obyektif. Syarat subjektif adalah dalam hal adanya keadaan yang menimbulkan kekhawatiran tersangka atau terdakwa akan melarikan diri, merusak atau menghilangkan barang bukti dan/atau mengulangi tindak pidana. Penegak hukum secara subyektif menilai keadaan tersebut. Sedangkan berdasarkan syarat obyektif penahanan hanya dapat dikenakan terhadap tersangka atau terdakwa dalam hal: a) tindak pidana itu diancam dengan pidana penjara lima tahun atau lebih; dan b) karena melakukan tindak pidana tertentu yang diatur secara limitatif,

Berdasarkan Pasal 21 KUHAP, sesungguhnya tidak setiap tersangka/terdakwa tidak wajib ditahan. Penahanan hanya dilakukan jika memenuhi syarat obyektif dan syarat subjektif. Namun dalam praktiknya penyidik atau penuntut umum, sering melakukan penahanan berdasarkan pada alasan subyektif. Dalam kaitannya dengan upaya mengatasi masalah over kapasitas Lembaga Pemasyarakatan/tahanan, maka dalam penggunaan syarat subyektif perlu dilakukan secara selektif dan limitatif.

### **Kebijakan Pelaksanaan Pidana Penjara dan Over Kapasitas Lapas**

Sebagaimana disebutkan pada bagian sebelumnya, bahwa dalam sistem hukum pidana Indonesia pidana penjara merupakan jenis pidana yang banyak digunakan dalam perumusan peraturan hukum pidana. Baik di dalam KUHAP maupun dalam peraturan hukum pidana di luar KUHAP. Dalam pelaksanaan pidana penjara di Indonesia, terjadi pergeseran paradigma, dari sistem kepenjaraan menjadi sistem pemasyarakatan. Meskipun jenis pidananya sama yaitu penjara, namun kedua sistem tersebut memiliki nilai, tujuan dan metode yang berbeda. Menurut Akmal, Pidanaan Indonesia saat ini merujuk kepada asas pengayoman (Penologi Pengayoman) yang berfungsi memberikan ketentraman dan keamanan bagi pelaku tindak pidana, korban dan terutama masyarakat. Dalam konsep ini peran aktif individu narapidana dan masyarakat menjadi dasar penting keberhasilan reintegrasi sosial dan mengembalikan ketertiban dalam masyarakat.<sup>11</sup> Hal ini sesuai filosofi pidanaan pada masa itu yang mendasarkan aliran/mazhab klasik. Sedangkan sistem pemasyarakatan mengedepankan pembinaan narapidana, yang lazim disebut resosialisasi dan/atau rehabilitasi.<sup>12</sup>

Secara konseptual berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 1995, pemasyarakatan merupakan bagian akhir dari sistem pidana dalam tata peradilan pidana. Oleh karena itu Lapas dituntut untuk dapat berkerja secara efektif dan efisien. Dalam kaitannya dengan over kapasitas Lapas, maka terdapat instrumen dalam pemasyarakatan yang dapat mengurangi masa menjalani pidana sehingga dapat mengurangi over kapasitas Lapas, yaitu remisi. Remisi adalah pengurangan masa menjalani pidana yang diberikan kepada Narapidana dan Anak Pidana yang memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan UU No 12 Tahun 1995, sesungguhnya telah terdapat beberapa instrumen untuk mengurangi jumlah hunian, sebagaimana diatur dalam Pasal 14, mengenai hak narapidana, yaitu: a) pengurangan masa pidana (remisi); 2) cuti mengunjungi keluarga; c) pembebasan bersyarat; dan d) cuti menjelang bebas. Jika instrumen ini didayagunakan secara optimal, maka akan dapat mengurangi over kapasitas Lapas. Hal ini tergantung tata kelola masing-masing Lapas Sebagai gambaran pada tahun 2019, melalui remisi Idul Fitri, sebanyak 112.523 narapidana yang beragama Islam diberikan remisi. Dari jumlah tersebut, sebanyak 517 narapidana dapat langsung bebas.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Akmal Fachrurrozy, 2020, “Penologi Pengayoman: Sebuah Tinjauan Pidanaan dalam Integrasi Ilmu Pengetahuan”, *Khatulistiwa Law Review* Vol 1 No 1 April 2020, hlm. 39.

<sup>12</sup> Sudarto, 1981, *Masalah Penghukuman dan Gagasan Pemasyarakatan, Kapitelektika Hukum Pidana*, Bandung: Alumnii, hal 98.

<sup>13</sup> <https://tirto.id/ditjen-pas-beri-remisi-idulfitri-112523-napi-517-langsung-bebas-d9vm>, diunduh 1 Oktober 2019.

Dalam rangka hari kemerdekaan RI diberikan remisi kepada 130.383, di antaranya sebanyak 2.790 orang langsung bebas.<sup>14</sup> Dengan demikian remisi merupakan instrumen yang efektif dalam menanggulangi over kapasitas Lapas.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2012 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 Tentang Syarat Dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan, terdapat persyarakatan yang ketat dalam Pemberian Remisi bagi narapidana tertentu, yaitu tindak pidana terorisme, narkoba dan prekursor narkoba, psikotropika, korupsi, kejahatan terhadap keamanan negara, kejahatan hak asasi manusia yang berat, serta kejahatan transnasional terorganisasi lainnya. Yaitu selain harus memenuhi persyaratan umum remisi memenuhi syarat khusus sesuai dengan jenis tindak pidana yang dilakukan seperti korupsi; terorisme.

Ketentuan tersebut di satu sisi untuk menunjukkan keseriusan dalam penindakan terhadap pelaku dari jenis-jenis tindak pidana tersebut, namun di sisi lain telah membatasi pemberian remisi. Karena tidak semua narapidana dapat memenuhi persyaratan yang diperlukan. Akibatnya narapidana menjalani pidana secara penuh, sehingga menambah panjang waktu di dalam Lapas yang seharusnya dapat dipersingkat dengan pemberian remisi.

Dilihat dari jenis-jenis tindak pidana yang mendapat pengurangan dalam pemberian remisi memang tidak banyak jumlahnya, namun di dalamnya termasuk tindak pidana narkoba. Hal ini dihubungkan dengan uraian sebelumnya yang menunjukkan bahwa jumlah terbesar. Karena berdasarkan data Kementerian hukum dan HAM.<sup>15</sup> pada tahun 2018 jumlah narapidana bertambah 24.197 orang, sehingga total penghuni Lapas mencapai 256.273 orang, dari jumlah tersebut 111.000 narapidana adalah mereka yang tersangkut kasus narkoba, mulai dari pengguna hingga bandar. Apabila narapidana narkoba tersebut tidak mendapat remisi, maka merupakan jumlah tersebut cukup signifikan dalam menyumbang over kapasitas Lapas.

Faktor lain yang cukup penting dalam kebijakan pelaksanaan pidana adalah ketersediaan fasilitas ruang tahanan. Fakta menunjukkan bahwa perkembangan kapasitas Lapas ternyata tidak seiring dengan pertumbuhan jumlah ruang tahanan dan jumlah narapidana. Sebagaimana terlihat dalam tabel di bawah ini.

**Tabel 2.** Perbandingan Pertumbuhan Jumlah Narapidana dan Tahanan dengan Perkembangan Kapasitas Lapas tahun 2015-2019

Tahun	Tahanan & Narapidana	% Over Kapasitas	UPT (Lapas dan Rutan)		Total UPT (Lapas dan Rutan)	UPT Baru
			Melebihi	Tidak		
2015	173,337	34	310	165	477	-
2016	199,372	54	350	127	477	0
2017	226,819	75	372	137	513	36
2018	247,768	92	400	121	521	8
2019	264,953	105	421	99	522	2

Sumber: <http://smslap.ditjenpas.go.id/public/>, Created Date 2019-09-25, 08:15:05. Data diolah.

Berdasarkan tabel 2, terlihat bahwa dalam kurun waktu lima tahun, perkembangan narapidana dan tahanan 91.616 (35%), dari 173,337 di tahun 2015 menjadi 264.953. Sementara pertumbuhan jumlah Lapas dan Rutan hanya hanya berjumlah 46, (8,8%) dari 477 menjadi 522. Hal ini menunjukkan bahwa laju pertumbuhan narapidana dan tahanan jauh lebih tinggi dibanding dengan pertumbuhan jumlah Lapas dan Rutan. Hal inilah yang mengakibatkan overkapasitas Lapas sampai mencapai 105%.

### Tren kejahatan/Tindak Pidana dan Over Kapasitas Lapas

Meningkatnya jumlah kejahatan berkontribusi terhadap over kapasitas Lembaga Pemasyarakatan. Oleh karena itu di mana tingkat kejahatan tinggi, maka di situ terjadi over kapasitas Lapas. Sebaliknya ketika di daerah itu rendah tingkat kriminalitasnya maka tidak terjadi over kapasitas Lembaga Pemasyarakatan di daerah tersebut. Hal ini terlihat dari data yang di keluarkan oleh Dirjen Pemasyarakatan Kementerian Hukum dan HAM, lima wilayah dengan over kapasitas tertinggi Desember 2018 adalah sebagai mana digambarkan pada tabel berikut:

<sup>14</sup> <https://tirto.id/menkomham-beri-130383-narapidana-remisi-kemerdekaan-indonesia-egsP>, diunduh 1 Oktober 2019.

<sup>15</sup> Lihat "Kasus narkoba bertambah, 45 ribu napi akan direhabilitasi", <https://beritagar.id/artikel/berita/kasus-narkoba-bertambah-45-ribu-napi-akan-direhabilitasi>, diunduh tanggal 3 September 2019.

**Tabel 3.** Lima Wilayah Dengan Over Kapasitas Tertinggi per-Desember 2018

No	Kanwil	Total Tahanan	Total Narapidana	Tahanan & Narapidana	Kapasitas	%	% Over Kapasitas
1	Kanwil Kalimantan Timur	2,458	8,571	11,029	2,738	403	303
2	Kanwil Sumatera Utara	10,543	22,893	33,436	11,285	296	196
3	Kanwil DKI Jakarta	7,274	9,953	17,227	5,851	294	194
4	Kanwil Riau	2,986	8,757	11,743	4,130	284	184
5	Kanwil Kalimantan Selatan	2,324	6,619	8,943	3,347	267	167

Sumber: Dirjen Pemasyarakatan Desember 2018

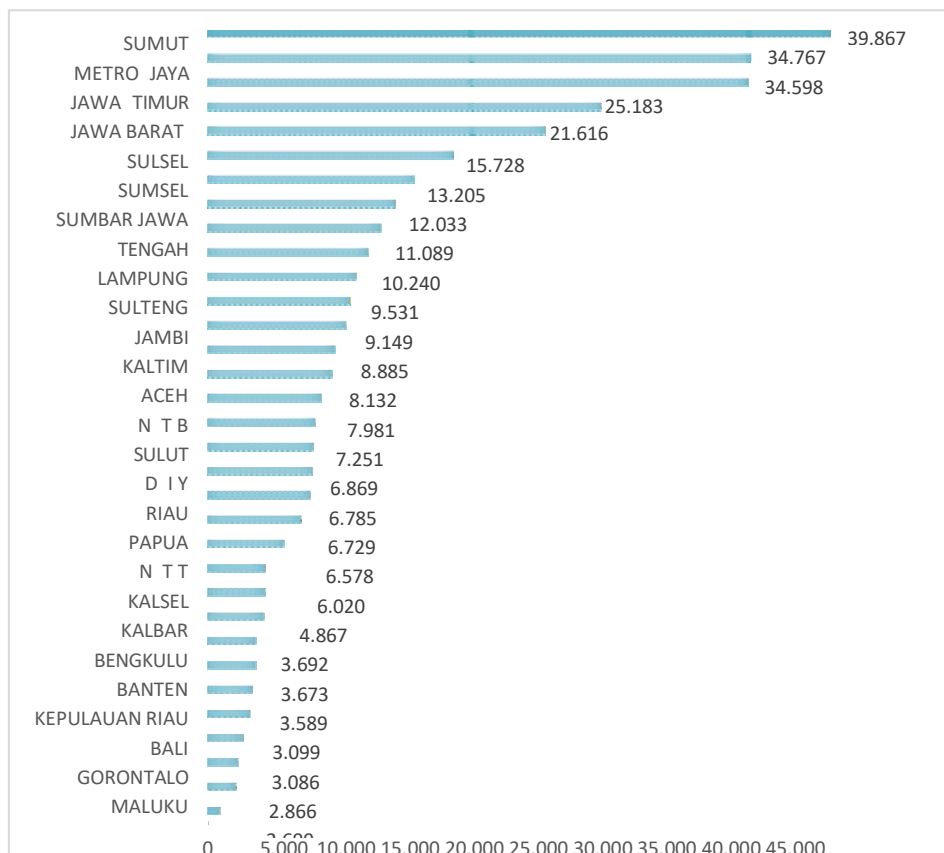
Sedangkan lima wilayah dengan hunian Lapas terendah adalah sebagai mana digambarkan pada tabel 3 berikut:

**Tabel 4.** Lima Wilayah Dengan Hunian Lapas Terendah

No	Kanwil	Total Tahanan	Total Narapidana	Tahanan & Narapidana	Kapasitas	%	% Over Kapasitas
1	Kanwil Papua	441	1,008	1,449	1,417	102	2
2	Kanwil Maluku	335	893	1,228	1,303	94	0
3	Kanwil D.I. Yogyakarta	491	1,142	1,633	1,920	85	
4	Kanwil Maluku Utara	363	834	1,197	1,477	81	0
5	Kanwil Papua Barat	198	424	622	777	80	0

Sumber: Dirjen Pemasyarakatan Desember 2018

Adapun jumlah kejahatan berdasarkan kewilayahan diperoleh gambaran sebagai berikut:



Sumber : BPS 2018.

**Gambar 1.** Jumlah Kejahatan yang dilaporkan Menurut Polda, Tahun 2017

Berdasarkan gambar 2 tersebut, lima daerah dengan tingkat kejahatan tertinggi adalah, Sumatera Utara, DKI Jakarta, Jawa Timur Jawa Barat dan Sulawesi Selatan. Sedangkan lima daerah dengan tingkat kejahatan terendah

adalah Sulawesi Utara, Maluku, Gorontalo, Bali dan Kepulauan Riau. Dihubungkan dengan tabel 2 dan tabel 3, menunjukkan bahwa wilayah yang tinggi tingkat kejahatannya, Lapas pada wilayah tersebut mengalami over kapasitas, seperti di wilayah Sumatera Utara dan DKI Jakarta. Sebaliknya wilayah yang rendah tingkat kejahatannya rendah tingkat hunian Lapas pada daerah tersebut juga rendah, seperti di wilayah Maluku dan Papua. Hal ini menunjukkan bahwa tingkat kejahatan yang tinggi menyebabkan over kapasitas Lembaga Pemasyarakatan.

Dilihat dari jenis tindak pidana yang dilakukan, maka mayoritas narapidana di Indonesia adalah narapidana narkoba. Pada tahun 2018 total penghuni Lapas atau rutan mencapai 256.273 orang, sekitar 111.000 narapidana adalah terpidana kasus narkoba, mulai dari pengguna hingga bandar. Sedangkan pada 2019 jumlah penghuni Lapas dan Rutan di Indonesia mencapai 255.000 orang, 115.000 orang adalah kasus narkoba. Dengan demikian penyumbang terbesar over kapasitas Lapas di Indonesia adalah terpidana narkoba, sehingga perlu menjadi perhatian dalam upaya mengatasi over kapasitas Lapas.

### **Model Kebijakan Hukum Pidana dalam Mengatasi Over Kapasitas Lapas**

Dari uraian pada bagian sebelumnya terungkap beberapa faktor yang menyebabkan terjadinya over kapasitas Lapas. Dari sisi kebijakan formulasi terjadi over kriminalisasi dan penalisasi dengan menggunakan pidana penjara sebagai ancaman. Selain itu dalam hukum pidana formil memberi peluang panjangnya masa penahanan yang dimungkinkan dalam proses peradilan pidana. Sedangkan pada tahap kebijakan aplikasi, banyaknya penarapan pidana penjara yang disebabkan oleh lemahnya pidana alternatif. Di sisi lain jumlah kejahatan yang terus meningkat, khususnya tindak pidana narkoba. Sementara dalam kebijakan pelaksanaan pidana terdapat peraturan yang mempersulit pemberian remisi kepada narapidana tertentu termasuk narapidana narkoba. Berdasarkan pada temuan ini, maka upaya mengurangi over kapasitas Lapas juga harus memperhatikan faktor-faktor tersebut. Oleh karena itu mengatasi over kapasitas Lapas tidak cukup hanya membangun gedung ruang tahanan, tetapi yang lebih penting adalah merubah kebijakan hukum pidana yang berkontribusi pada timbulnya over kapasitas.

Menurut Angkasa, beberapa kebijakan yang ditempuh pemerintah dalam upaya mengatasi masalah over kapasitas Lapas antara lain melalui pembuatan kamar baru, rehabilitasi bangunan hingga pembangunan Lapas baru dengan tujuan penambah daya tampung, namun upaya ini tampaknya tidak signifikan untuk mengatasi over kapasitas Lapas. Sehubungan dengan hal tersebut perlu alternatif lain, misalnya melalui tindakan yang bersifat non-institusional, antara lain pidana bersyarat, pidana yang ditangguhkan, kompensasi, restitusi dan restorative justice.<sup>16</sup>

UNODC yang bekerjasama dengan ICRC, mencatat beberapa alternatif yang mungkin dilakukan untuk mengurangi over kapasitas Lapas yaitu: a) dekriminialisasi dan depenalisasi, b) menghapus hukuman jangka pendek, c) pembatasan penjara seumur hidup, d) rasionalisasi hukuman lainnya, e) memberikan alternatif pidana penjara, f) mempertimbangkan kapasitas penjara dalam pemberlakuan penahanan; g) perubahan peraturan perundang-undangan berkaitan dengan tindak pidana narkoba, h) mengurangi penjara bagi orang-orang dengan kebutuhan perawatan kesehatan mental, i) pengampunan nasional, dan j) amnesti.<sup>17</sup>

Beragam alternatif kebijakan yang diajukan oleh UNODC tersebut dalam konteks Indonesia sebagian cukup relevan untuk mengurangi over kapasitas Lapas. Misalnya dekriminialisasi dan depenalisasi. Sebagaimana diuraikan pada bagian sebelumnya, bahwa over kapasitas Lapas bermula pada banyaknya peraturan hukum pidana yang menggunakan sanksi pidana penjara. Dengan adanya dekriminialisasi maka akan mengurangi jumlah palangkar yang harus ditahan dan menjalani pidana penjara di Lapas. Demikian juga terkait dengan depenalisasi. Misalnya dalam kasus tindak pidana narkoba, palangkar tidak selalu harus dikenakan sanksi pidana, khususnya penjara, tetapi ada alternatif lain misalnya rehabilitasi bagi pecandu. Karena sebagaimana disebutkan sebelumnya bahwa dilihat dari jenis tindak pidana, narapidana tindak pidana narkoba merupakan jumlah yang paling banyak, maka dengan tindakan rehabilitasi akan menghindarkan pelaku untuk ditahan dan menjalani pidana di Lapas.

Terkait dengan kebijakan dekriminialisasi dan depenalisasi juga perlu menghapus ketentuan pidana jangka pendek dan kebijakan yang selektif dan limitatif dalam pemberian pidana penjara jangka panjang (20 tahun dan seumur hidup). Pidana jangka pendek (di bawah satu tahun) sesungguhnya kurang relevan dengan konsep pemasyarakatan, karena jangka waktu yang pendek sehingga sulit untuk menjalankan tahapan pembinaan secara baik. Sementara kebijakan tersebut berdampak pada over kapasitas Lapas. Di sisi lain pidana yang terlalu panjang juga kurang selaras dengan konsep pemasyarakatan. Karena kurang dapat memenuhi tujuan pemasyarakatan.

Kebijakan yang juga penting untuk mengatasi masalah over kapasitas Lapas adalah mengembangkan jenis pidana alternatif. Dalam KUHP saat ini terdapat pidana alternatif dari pidana penjara adalah pidana denda dan dari sisi pelaksanaan pidana terdapat pidana percobaan. Namun jenis pidana alternatif tersebut dipandang masih

<sup>16</sup> Angkasa, *Op.Cit.*, hlm. 218.

<sup>17</sup> Kantor PBB untuk Narkoba dan Kejahatan (UNODC), "Panduan tentang strategi untuk mengurangi kepadatan dalam penjara," PBB, New York, 2013., hlm. 40.

memiliki kelemahan sehingga kurang efektif untuk menggantikan pidana penjara. Hal ini tidak terlepas dari nilai dari jumlah pidana yang sangat rendah untuk aturan di KUHP.

Alternatif lainnya adalah pidana kerja sosial, berupa pelayanan masyarakat. Jenis pidana ini sudah diterapkan di sejumlah negara seperti Belgia, Belanda, dan Skotlandia. Opsi lain adalah pidana angsuran, atau pelaksanaan pidana dengan cara dicicil.<sup>18</sup> Pidana ini bisa menjadi alternatif cara menjalankan pidana penjara. Terakhir adalah *judicial pardon*, yang juga dianut oleh hukum Belanda, di mana hakim berdasarkan pertimbangan tertentu dapat memberikan pemaafan terhadap terdakwa. Beberapa jenis pidana alternatif pidana penjara tersebut, dalam RUU KUHP tahun 2019, diantaranya telah pidana pokok terdiri atas: a) pidana penjara; b) pidana tutupan; c) pidana pengawasan; d) pidana denda; dan e) pidana kerja sosial.

Kebijakan yang cukup menentukan dalam mengatasi masalah over kapasitas Lapas adalah mempertimbangkan kapasitas Lapas dan Rumah Tahanan dalam menampung tahanan dan narapidana. Fakta menunjukkan bahwa selama ini laju pertumbuhan narapidana dan tahanan tidak sebanding dengan kapasitas Lapas dan Rumah Tahanan yang dibangun atau disediakan. Dalam kaitan ini Kementrian Hukum dan HAM telah menyusun skema dalam mengatasi masalah over kapasitas Lapas, melalui tahapan jangka pendek dilakukan melalui merevisi PP 99/2012. Dalam jangka menengah, pertama, menambah kapasitas huni Lapas melalui pembangunan Lapas baru. Kedua, menambah pegawai, dan ketiga, pembenahan regulasi peradilan pidana terpadu dengan menyiapkan pembaharuan KUHP, KUHPA, UU Narkotika, UU Pemasyarakatan dan segala peraturan turunannya.

Selain penambahan kapasitas huni Lapas dan Rutan berserta SDMnya, kebijakan Kementrian Hukum dan HAM terkait dengan perubahan regulasi Narkotika merupakan kebijakan yang strategis, karena dengan besarnya jumlah narapidana tindak pidana narkotika, maka perubahan kebijakan tersebut dapat berdampak signifikan untuk mengurangi kepadatan Lapas. Kebijakan ini juga sejalan dengan pandangan Kantor PBB untuk Narkotika dan Kejahatan (UNODC) yang merekomendasikan perlunya perubahan terhadap undang-undang narkotika.

Selain melalui kebijakan pidana bersyarat atau pidana pengawasan, terkait dengan pelaksanaan pidana penjara, *Good Time Allowance* (pengurangan masa menjalani pidana dengan melakukan suatu pekerjaan baik) juga dapat diterapkan dalam mengurangi masa pidana. Narapidana yang melakukan pekerjaan baik mendapatkan penghargaan/upah pengurangan masa pidana dengan ketentuan 2 hari bekerja mendapatkan pengurangan selama 1 hari atau minimum pengurangan menjalani masa pidana 1 hari sampai dengan maksimum 15 hari per bulan. Ketentuan lama waktu pengurangan masa pidana dengan melakukan suatu pekerjaan baik adalah bekerja selama 7 jam per hari selama 6 hari atau bekerja 42 jam selama satu minggu.<sup>19</sup>

Dari analisis sebelumnya dapat digambarkan bahwa upaya penekan angka over kapasitas Lapas tidak dapat dilakukan secara parsial, namun harus ditempuh melalui kebijakan terpadu, hukum pidana materiil, formil dan pelaksanaan pidana, maupun yang bersifat teknis seperti menekan angka kejahatan dan pembangunan fasilitas kamar tahanan pada Lapas dan Rutan.

## SIMPULAN

Akar persoalan over kapasitas Lapas adalah akibat kebijakan hukum pidana. Dalam hukum pidana materiil terjadi over kriminalisasi dengan menggunakan pidana penjara, di sisi lain alternative pidana penjara seperti denda dan pidana bersyarat dipandang kurang efektif mendorong jaksa dan hakim penerapkan pidana penjara. Dalam hukum pidana formil longgarnya persyaratan penahanan dan masa tahanan yang lama. Dalam pelaksanaan pidana penjara terdapat aturan yang membatasi pemberian remisi di samping pembinaan pembinaan kurangi optimal.

Upaya penekan angka over kapasitas Lapas tidak dapat dilakukan secara parsial, namun harus ditempuh melalui kebijakan terpadu. Dari sisi kebijakan hukum pidana dilakukan dengan mengembangkan dan mengefektifkan jenis-jenis pidana alternatif dari pidana penjara, seperti pidana denda, pidana kerja sosial, kompensasi dan restitusi. Dari sisi penerapan pidana dapat dilakukan melalui pidana bersyarat, pidana pengawasan, restorative justice, pidana yang dicicil, termasuk *Good Time Allowance* dan pengampunan. Selain itu perlu juga dilakukan reformasi perundang-undangan hukum pidana melalui dekriminialisasi untuk jenis tindak pidana tertentu yang berkontribusi besar terjadinya over kapasitas Lapas seperti tindak pidana narkotika yang jumlahnya sangat tinggi. Terkait dengan hal tersebut perlu pula didukung dengan kebijakan pemenuhan fasilitas ruang tahanan pada Lapas/Rutan dan menekan angka kriminalitas.

<sup>18</sup> ICJR: Pidana Alternatif Bisa Kurangi Kelebihan Kapasitas Pnjara, <https://tirto.id/icjr-pidana-alternatif-bisa-kurangi-kelebihan-kapasitas-penjara-dhVB>, diunduh tanggal 5 September 2019.

<sup>19</sup> Galih, Puji Mulyonon dan Barda Nawawi Arief, 2016, "Upaya Mengurangi Kepadatan Narapidana Dalam Lembaga Pemasyarakatan Di Indonesia" Jurnal Law Reform Volume 12, Nomor 1, hlm 14.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- BPHN, 2008, *Perencanaan Pembangunan Nasional Bidang Hukum Pidana dan Sistem Pemidanaan (Politik Hukum dan Pemidanaan)* Jakarta: BPHN.
- Muladi, 1995, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro
- Kantor PBB untuk Narkoba dan Kejahatan (UNODC), 2013, *Panduan tentang strategi untuk mengurangi kepadatan dalam penjara*, PBB, new York,
- RUU KUHP Tahun 2019
- Sudarto, 1981, *Masalah Penghukuman dan Gagasan Pemasyarakatan, Kapita Selekta Hukum Pidana*, Bandung: Alumni,

### Jurnal

- Angkasa, 2010, "Overcapacity Narapidana di Lembaga Pemasyarakatan, *Jurnal Dinamika Hukum*", Vol 10 Nomor 3 Tahun 2010.
- Akmal Fachrurrozy, 2020, "Penologi Pengayoman: Sebuah Tinjauan Pemidanaan dalam Integrasi Ilmu Pengetahuan", *Khatulistiwa Law Review* Vol 1 No 1 April 2020.
- Galih, Puji Mulyonon dan Barda Nawawi Arief, 2016, "Upaya Mengurangi Kepadatan Narapidana Dalam Lembaga Pemasyarakatan Di Indonesia" *Jurnal Law Reform* Volume 12, Nomor 1.
- Hutabarat Rugun Romaida, 2018, "Problematika Lembaga Pemasyarakatan dalam Sistem Peradilan Terpadu" *Jurnal Muara Ilmu Sosial, Humaniora, dan Seni* ISSN 2579-6348 (Versi Cetak) ISSN-L 2579-6356 (Versi Elektronik), Vol. 1, No. 1, April.
- Maryanto, Diah Rahmawati, Indrati Rini, "Pelaksanaan Pembinaan Yang Bersifat Kemandirian Terhadap Narapidana Di Lembaga Pemasyarakatan Kelas II B Slawi" *Jurnal Pembaharuan Hukum* Volume I No.1 Januari - April 2014.
- Mexasai Indra, et al, 2016 "Dampak Kelebihan Kapasitas Warga Binaan Di Lembaga Pemasyarakatan Kelas II A Pekanbaru Dikaitkan Pemenuhan Hak-Hak Warga Binaan", *JOM Fakultas Hukum Universitas Riau* Volume III Nomor 2, Oktober 2016.
- Waskito Achmad Budi, 2018 "Implementasi Sistem Peradilan Pidana Dalam Perspektif Integrasi", *Jurnal Daulat Hukum* Volume 1 No. 1 Maret.

### Sumber Elektronik

- Ahmad Sofian, "Pidana Denda Sebagai Alternatif Atas Penjara Yang Penuh Sesak" <https://business-law.binus.ac.id/2016/09/27/pidana-denda-sebagai-alternatif-atas-penjara-yang-penuh-sesak/diunduh> 4 September 2019.
- Fellyanda Suci Agiesta, <https://www.merdeka.com/dunia/5-negara-ini-jumlah-tahanannya-terbanyak-di-dunia-termasuk-indonesia.html>, diunduh 8 Nopember 2018.
- <http://ditjenpp.kemenumham.go.id/kilas-berita-perkembangan-peraturan-perundang-undangan/3274-revisi-pp-99-2012-atasi-over-kapasitas-penjara-dalam-jangka-pendek.html>, diunduh 5 September 2019.
- <https://beritagar.id/artikel/berita/kasus-narkoba-bertambah-45-ribu-narapidana-akan-direhabilitasi>, diunduh tanggal 3 September 2019.
- <https://beritagar.id/artikel/berita/kasus-narkoba-bertambah-45-ribu-narapidana-akan-direhabilitasi>, diunduh tanggal 3 September 2019.
- <https://nasional.kompas.com/read/2018/05/03/13245111/jumlah-narapidana-melonjak-uang-makan-capai-rp-13-triliun>, diunduh 8 Nopember 2018.
- <https://www.bps.go.id/2019>.
- <https://www.kompasiana.com/firmanassiddiqi4297/5ce964baaa3ccd44a64b15ab/faktor-penyebab-over-capacity-rutan-dan-Lembaga-Pemasyarakatan>. Diunduh tanggal 3 September 2019.
- <https://tirto.id/ditjen-pas-beri-remisi-idulfitri-112523-narapidana-517-langsung-bebas-d9vm>.
- <https://tirto.id/menumham-beri-130383-narapidana-remisi-kemerdekaan-indonesia-egsP>
- ICJR: Pidana Alternatif Bisa Kurangi Kelebihan Kapasitas Pnjara, <https://tirto.id/icjr-pidana-alternatif-bisa-kurangi-kelebihan-kapasitas-penjara-dhVB>, diunduh tanggal 5 September 2019.
- <http://smslap.ditjenpas.go.id/public/grl/current/monthly>, diunduh 23 Februari 2019.

### Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1946 Tentang Peraturan Hukum Pidana (KUHP)
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP)
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan.