



Department of Digital Business

**Journal of Artificial Intelligence and Digital Business (RIGGS)**

Homepage: <https://journal.ilmudata.co.id/index.php/RIGGS>

Vol. 5 No. 1 (2026) pp: 8390-8398

P-ISSN: 2963-9298, e-ISSN: 2963-914X

---

## Overkapasitas Lembaga Pemasyarakatan sebagai Dampak Kebijakan Pemidanaan dalam Sistem Peradilan Pidana

Cilvianiar Hasmanita

Universitas Pasundan

[hasmanitacilvianiar@gmail.com](mailto:hasmanitacilvianiar@gmail.com)

### Abstrak

*Dalam sistem peradilan pidana, lembaga pemasyarakatan menempati posisi strategis sebagai tahap penutup yang memiliki peran ganda, yakni menyediakan proses pembinaan bagi narapidana sekaligus memfasilitasi kembalinya mereka ke kehidupan masyarakat secara produktif. Namun demikian, dalam praktik operasionalnya (das sein), lembaga pemasyarakatan di Indonesia menghadapi persoalan serius berupa overkapasitas yang bersifat kronis dan sistemik, mengakar pada kebijakan pemidanaan yang tidak proporsional. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara mendalam kebijakan pemidanaan dalam sistem peradilan pidana Indonesia, mengkaji tujuan normatif kebijakan pemidanaan dan sistem pemasyarakatan (das sollen), serta menelaah kesenjangan fundamental antara keduanya sebagai faktor struktural penyebab overkapasitas lembaga pemasyarakatan. Penelitian ini dilaksanakan dengan menggunakan pendekatan hukum normatif, yang secara komprehensif menggabungkan analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang relevan serta konsep-konsep hukum yang mendasari. Temuan dari penelitian ini memperlihatkan bahwa overkapasitas lembaga pemasyarakatan merupakan konsekuensi langsung dari kebijakan pemidanaan yang masih berorientasi pada pemenjaraan massal, di mana pidana penjara belum ditempatkan secara konsisten sebagai ultimum remedium atau pilihan terakhir. Kesenjangan yang signifikan antara tujuan normatif pemidanaan yang menekankan aspek rehabilitasi dan reintegrasi sosial dengan praktik pemidanaan yang bersifat represif dan punitif berdampak pada tidak optimalnya fungsi pemasyarakatan, degradasi kondisi hunian, serta berpotensi menimbulkan pelanggaran serius terhadap hak asasi manusia narapidana. Dengan mempertimbangkan urgensi permasalahan tersebut, diperlukan reorientasi kebijakan pemidanaan yang komprehensif melalui optimalisasi penerapan pidana alternatif untuk mengatasi permasalahan overkapasitas lembaga pemasyarakatan secara struktural dan berkelanjutan.*

*Kata kunci: Kebijakan Pemidanaan, Lembaga Pemasyarakatan, Overkapasitas, Das Sein dan Das Sollen*

### 1. Latar Belakang

Dalam rangkaian sistem peradilan pidana, lembaga pemasyarakatan berfungsi sebagai tahap penutup yang memiliki peran sangat penting dan strategis dalam menjalankan hukuman penjara. Dalam perspektif hukum pidana modern yang berkembang pesat, penjara tidak lagi dipandang sekadar sebagai sarana penghukuman atau pembalasan dendam masyarakat terhadap pelaku kejahatan, melainkan telah diposisikan secara fundamental sebagai media pembinaan yang bertujuan membentuk perilaku lebih baik, mengubah sikap mental narapidana, serta mempersiapkan mereka untuk kembali beradaptasi secara produktif dengan kehidupan sosial di masyarakat. Konsep tersebut sejalan dengan gagasan progresif bahwa tujuan pemidanaan harus diarahkan secara komprehensif pada perlindungan masyarakat dari ancaman kejahatan sekaligus perbaikan dan pembinaan individu pelaku tindak pidana agar menjadi warga negara yang bertanggung jawab.

Secara normatif, Indonesia telah mengadopsi paradigma pemasyarakatan yang menempatkan narapidana sebagai subjek pembinaan, bukan sebagai objek pembalasan atau sekadar penerima hukuman. Gagasan ini mulai dirumuskan secara komprehensif dan sistematis melalui lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan, yang kemudian mendapatkan legitimasi lebih kuat, lebih modern, dan lebih humanis dengan hadirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022 yang mengatur hal serupa dengan pendekatan yang lebih berorientasi pada hak asasi manusia. Undang-undang tersebut secara eksplisit menekankan bahwa tujuan utama pemasyarakatan adalah membentuk narapidana agar mampu menyadari kesalahannya secara mendalam, melakukan perbaikan diri secara sungguh-sungguh, serta menjauhi segala bentuk perbuatan melanggar hukum sehingga pada akhirnya dapat kembali berkontribusi secara positif dan konstruktif dalam kehidupan sosial

bermasyarakat. Secara *das sollen*, lembaga pemasyarakatan diposisikan sebagai institusi yang bersifat rehabilitatif dan reintegratif, bukan sekadar tempat menjalani hukuman atau pemenjaraan semata.

Realitas empiris (*das sein*) menunjukkan kondisi yang sangat berbanding terbalik dan memprihatinkan dibandingkan dengan tujuan normatif tersebut. Lembaga pemasyarakatan di Indonesia hingga saat ini menghadapi persoalan serius berupa overkapasitas yang bersifat kronis, sistemik, dan berkepanjangan. Data dari Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Kementerian Hukum dan HAM menunjukkan bahwa rata-rata tingkat hunian lembaga pemasyarakatan di Indonesia telah mencapai lebih dari 200% dari kapasitas ideal, dengan beberapa lapas di wilayah padat penduduk mencapai tingkat hunian lebih dari 300%. Overkapasitas yang ekstrem ini menyebabkan lembaga pemasyarakatan tidak mampu menjalankan fungsi pembinaan secara optimal dan efektif. Kondisi hunian yang sangat melebihi daya tampung berdampak langsung pada terbatasnya akses terhadap layanan kesehatan yang memadai, program pendidikan yang berkualitas, kegiatan pembinaan kerohanian, pelatihan keterampilan vokasi, serta berbagai program rehabilitasi lainnya. Selain itu, kepadatan yang berlebihan juga meningkatkan potensi konflik antar warga binaan, kekerasan, penyebaran penyakit menular, dan gangguan kesehatan mental yang signifikan.

Overkapasitas lembaga pemasyarakatan tidak dapat dipandang sebagai persoalan teknis semata yang dapat diselesaikan dengan penambahan gedung atau perluasan fasilitas fisik, melainkan harus dipahami sebagai indikator kuat adanya persoalan mendasar, struktural, dan sistemik dalam kebijakan pemidanaan nasional. Dalam praktik penegakan hukum pidana di Indonesia sehari-hari, vonis penjara masih menjadi bentuk hukuman yang paling dominan, paling sering, dan hampir otomatis dijatuhkan oleh hakim terhadap pelaku tindak pidana dari berbagai tingkat keparahan. Dominasi pidana penjara yang masif tersebut menunjukkan bahwa orientasi pemidanaan di Indonesia masih bersifat sangat punitif, represif, dan retributif, dengan menitikberatkan pada perampasan kemerdekaan sebagai bentuk utama dan seringkali satu-satunya penghukuman. Padahal secara teoritis dan sesuai dengan prinsip-prinsip hukum pidana modern yang berkembang secara internasional, pidana penjara seharusnya ditempatkan sebagai *ultimum remedium*, yakni upaya terakhir yang hanya dipergunakan ketika cara-cara lain telah terbukti tidak efektif dalam penanggulangan kejahatan.

Kebijakan pemidanaan yang berorientasi pada pemenjaraan massal juga diperkuat dan diperparah oleh kebijakan kriminalisasi yang sangat luas terhadap berbagai jenis perbuatan dalam sistem hukum Indonesia. Banyak tindak pidana, termasuk tindak pidana ringan, tindak pidana non-kekerasan, dan tindak pidana yang dilatarbelakangi oleh kemiskinan atau ketidakmampuan ekonomi, tetap diproses secara formal melalui jalur penal dan pada akhirnya berujung pada pidana penjara. Kondisi ini menyebabkan arus masuk narapidana ke lembaga pemasyarakatan berlangsung secara terus-menerus, masif, dan tidak terkendali, tanpa diimbangi dengan kebijakan pengurangan penggunaan pidana penjara melalui diversifikasi, mediasi, atau sanksi alternatif. Akibatnya, lembaga pemasyarakatan mengalami beban struktural berupa kelebihan kapasitas yang berkepanjangan, kronis, dan semakin meningkat dari tahun ke tahun.

Dalam perspektif teori tujuan pemidanaan modern yang komprehensif, kondisi tersebut menunjukkan adanya ketidaksesuaian yang fundamental dan mengakar antara tujuan pemidanaan yang dianut secara normatif dengan praktik pemidanaan yang diterapkan dalam realitas. Teori pemidanaan modern menempatkan rehabilitasi, resosialisasi, dan reintegrasi sosial sebagai tujuan utama pemidanaan, disamping tujuan pencegahan umum, pencegahan khusus, dan perlindungan masyarakat. Teori ini menekankan bahwa penggunaan hukuman penjara harus dilakukan secara sangat terbatas, selektif, dan proporsional, sekaligus mendorong penerapan berbagai bentuk sanksi non-penjara yang lebih fleksibel, efektif, dan sesuai dengan karakteristik pelaku maupun jenis dan tingkat keparahan tindak pidana yang dilakukan.

Reformasi hukum pidana yang signifikan melalui pengesahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana menandai arah baru yang lebih progresif, modern, dan humanis dalam pengaturan norma-norma pidana di Indonesia. Regulasi tersebut secara inovatif menghadirkan sejumlah bentuk hukuman alternatif yang beragam, antara lain kerja sosial, pengawasan, kurungan pengganti, dan berbagai sanksi lain di luar penjara, yang dirancang khusus untuk mengurangi dominasi dan ketergantungan penggunaan pidana penjara serta mengatasi berbagai dampak negatif dari pemenjaraan massal yang telah terbukti tidak efektif.

Namun demikian, keberadaan norma hukum yang progresif dan modern tersebut belum sepenuhnya tercermin dalam praktik pemidanaan yang sebenarnya di lapangan. Aparat penegak hukum, khususnya hakim pengadilan negeri dan pengadilan tinggi, masih cenderung menjadikan pidana penjara sebagai pilihan utama, default, dan hampir otomatis dalam menjatuhkan sanksi pidana, meskipun alternatif lain telah tersedia dalam kerangka hukum.

Hal ini menunjukkan bahwa terdapat kesenjangan yang sangat signifikan antara *das sein* dan *das sollen* dalam kebijakan pemidanaan di Indonesia. Kesenjangan tersebut pada akhirnya bermuara pada persoalan overkapasitas lembaga pemasyarakatan sebagai konsekuensi langsung, nyata, dan tidak terhindari dari kebijakan pemidanaan yang tidak selaras, tidak konsisten, dan bertentangan dengan tujuan normatifnya sendiri.

Overkapasitas di lembaga pemasyarakatan menimbulkan dampak serius, luas, dan berkepanjangan terhadap pemenuhan hak asasi manusia narapidana, sebab para narapidana sebagai bagian dari warga negara yang telah kehilangan kemerdekaannya tetap berhak memperoleh perlakuan yang layak, bermartabat, dan manusiawi sesuai dengan standar internasional. Kepadatan berlebih di ruang tahanan yang tidak manusiawi menimbulkan kondisi hunian yang sangat tidak layak, tidak sehat, dan berisiko tinggi mengabaikan hak-hak mendasar para narapidana sebagaimana dijamin dalam Pasal 28G dan Pasal 28I Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Kondisi tersebut juga berpotensi melanggar berbagai instrumen hukum internasional tentang hak tahanan yang telah diratifikasi Indonesia. Dengan demikian, overkapasitas lembaga pemasyarakatan bukan hanya persoalan efektivitas kebijakan pemidanaan atau masalah administratif semata, tetapi juga persoalan konstitusional yang fundamental mengenai perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia.

Dari pemaparan panjang lebar di atas, urgensi penelitian ini terletak pada perlunya analisis lebih mendalam, komprehensif, dan sistematis mengenai overkapasitas lembaga pemasyarakatan sebagai dampak langsung dan struktural dari kebijakan pemidanaan dalam sistem peradilan pidana Indonesia. Pendekatan *das sein* dan *das sollen* digunakan secara analitis untuk mengungkap kesenjangan yang fundamental antara norma hukum yang berlaku dengan praktik pemidanaan yang diterapkan, serta untuk menilai secara kritis sejauh mana kebijakan pemidanaan yang diterapkan telah benar-benar sejalan dengan tujuan normatif hukum pidana dan sistem pemasyarakatan yang diharapkan. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan pemikiran yang signifikan, konstruktif, dan berguna bagi proses pembaruan kebijakan pemidanaan yang lebih berkeadilan, efektif, dan humanis, serta mendukung penguatan sistem pemasyarakatan yang berorientasi pada rehabilitasi dan reintegrasi sosial di Indonesia.

## 2. Metode Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan dalam kerangka hukum normatif, yang menempatkan titik perhatian utama pada analisis norma-norma hukum serta doktrin-doktrin yang relevan dalam bidang hukum pidana dan pemasyarakatan. Pendekatan hukum normatif dipilih karena penelitian ini berfokus pada pengkajian kesenjangan antara ketentuan hukum yang berlaku (*das sollen*) dengan kondisi faktual di lapangan (*das sein*), sehingga memerlukan analisis mendalam terhadap aspek-aspek normatif yang mengatur sistem pemidanaan dan pemasyarakatan di Indonesia.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari dua metode utama. Pertama, *statute approach* atau pendekatan perundang-undangan, yang dilakukan dengan menelaah secara sistematis peraturan perundang-undangan yang relevan dengan objek penelitian. Telaah ini mencakup analisis terhadap rumusan norma, struktur ketentuan, serta hubungan antar norma dalam berbagai undang-undang yang mengatur bidang pidana dan pemasyarakatan. Kedua, *conceptual approach* atau pendekatan konseptual, yang dilakukan dengan menganalisis konsep-konsep hukum fundamental yang melandasi kebijakan pemidanaan, seperti konsep *ultimum remedium*, rehabilitasi, reintegrasi sosial, serta teori-teori tujuan pemidanaan modern.

Bahan hukum primer yang dikumpulkan dan dianalisis dalam penelitian ini meliputi: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya ketentuan terkait hak asasi manusia dan perlindungan warga negara; Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) lama sebagai perbandingan; Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang memuat berbagai inovasi dalam sistem pemidanaan termasuk pidana alternatif; serta Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022 tentang Pemasyarakatan yang mengatur tujuan, asas, dan mekanisme pembinaan narapidana. Selain itu, juga dianalisis Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang memberikan kerangka perlindungan hak narapidana.

Bahan hukum sekunder yang digunakan mencakup berbagai sumber ilmiah untuk mendukung analisis dan argumentasi penelitian. Sumber-sumber tersebut terdiri dari buku-buku teks hukum pidana dan pemasyarakatan yang ditulis oleh para ahli terkemuka, artikel-artikel akademik dari jurnal ilmiah nasional dan internasional yang membahas isu-isu kebijakan pemidanaan serta permasalahan overkapasitas lembaga pemasyarakatan, serta pandangan dan kritik para pakar di bidang hukum pidana, kriminologi, dan pemasyarakatan. Penggunaan bahan

hukum sekunder ini dimaksudkan untuk memperkuat analisis normatif dengan perspektif teoritis dan empiris yang telah dikembangkan dalam khazanah keilmuan hukum pidana.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan mengidentifikasi, mengumpulkan, dan mengkaji berbagai dokumen hukum serta literatur ilmiah yang relevan. Selanjutnya, data yang terkumpul dianalisis dengan menggunakan metode analisis kualitatif normatif, yaitu dengan menginterpretasikan makna norma hukum, menelaah konsistensi antar ketentuan, serta mengidentifikasi kesenjangan antara norma yang diharapkan dengan realitas implementasinya dalam praktik peradilan pidana dan masyarakat.

### 3. Hasil dan Diskusi

#### A. Kebijakan Pidana dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia dalam Praktik

Dalam praktik penyelenggaraan sistem peradilan pidana di Indonesia, kebijakan pidana masih didominasi oleh pendekatan pemenjaraan (*incarnation oriented policy*). Pidana penjara tidak lagi diposisikan sebagai instrumen pidana yang bersifat selektif dan proposional, melainkan menjadi sanksi yang dijatuhkan secara massif dan rutin terhadap berbagai jenis tindak pidana, termasuk tindak pidana ringan dan non-kekerasan. Kondisi ini menunjukkan bahwa dalam tataran empiris (*das sein*), sistem peradilan pidana Indonesia masih mengadopsi paradigma pidana yang menitik beratkan pada perampasan kemerdekaan sebagai respons utama terhadap kejahatan.

Dominasi pidana penjara tersebut tidak dapat dilepaskan dari konstruksi sistem peradilan pidana yang cenderung mengukur keberhasilan penegakan hukum berdasarkan aspek formal dan kuantitatif, seperti jumlah perkara yang di proses dan berat ringannya pidana yang dijatuhkan. Orientasi ini melahirkan praktik pidana yang bersifat represif, dimana pidana penjara digunakan sebagai simbol ketegasan negara dalam menanggulangi kejahatan, tanpa disertai evaluasi kritis terhadap efektivitas pidana penjara dalam mencapai tujuan pidana itu sendiri.

Selain itu, praktik kriminalisasi yang luas terhadap berbagai perbuatan pidana memperburuk kondisi tersebut. Banyak perbuatan yang secara sosial memiliki tingkat bahaya rendah tetap dikualifikasikan sebagai tindak pidana dan diproses melalui mekanisme penal. Akibatnya, arus masuk narapidana ke Lembaga Pemasyarakatan berlangsung secara terus-menerus, sementara kebijakan pengadilan penggunaan pidana penjara dan penerapan sanksi alternatif belum dijalankan secara optimal. Lembaga Pemasyarakatan tidak hanya berfungsi sebagai subsistem akhir peradilan pidana, melainkan juga menjadi "penampung" dari kegagalan kebijakan pidana yang tidak berbasis pada prinsip proporsionalitas dan rasionalitas.

Meskipun aturan hukum telah membuka peluang penerapan sanksi alternatif, hakim sebagai aparat penegak hukum masih cenderung mempertahankan pola pidana tradisional. Hal ini mencerminkan adanya stagnasi kelembagaan dalam sistem peradilan pidana, di mana orientasi pidana tetap berpusat pada peradilan pidana. Kondisi ini pun menunjukkan bahwa persoalan overkapasitas Lembaga Pemasyarakatan bukan sekedar akibat teknis dari keterbatasan sarana, melainkan merupakan hasil dari kebijakan pidana yang secara struktural masih berorientasi pada pidana penjara sebagai instrumen utama pengendalian kejahatan.

Berbagai faktor menyebabkan rendahnya pemanfaatan sanksi alternatif tersebut. Pertama, terdapat mindset atau pola pikir retributif yang masih kuat melekat dalam diri hakim, di mana pidana dianggap sebagai satu-satunya bentuk hukuman yang dapat memberikan efek jera dan keadilan bagi masyarakat. Kedua, kurangnya sosialisasi dan pelatihan yang memadai mengenai penerapan pidana alternatif menyebabkan hakim kurang percaya diri dalam menjatuhkan sanksi non-penjara. Ketiga, belum tersedianya infrastruktur pendukung yang memadai, seperti sistem pengawasan elektronik, lembaga kerja sosial, atau fasilitas rehabilitasi di luar penjara, yang menjadi prasyarat efektifnya pelaksanaan pidana alternatif. Keempat, adanya beban psikologis dan pertanggungjawaban moral dari hakim apabila terjadi residivis oleh terpidana yang dijatuhi sanksi alternatif, sehingga mereka lebih memilih "jalan aman" dengan menjatuhkan pidana penjara.

Selain itu, sistem peradilan pidana Indonesia masih mengadopsi pendekatan yang sangat formalistik dan legalistik dalam penanganan perkara pidana. Pendekatan ini mengabaikan aspek kriminologis mengenai latar belakang pelaku, motif kejahatan, dan potensi rehabilitasi, yang seharusnya menjadi pertimbangan fundamental dalam menentukan jenis dan beratnya hukuman. Akibatnya, terjadi homogenisasi pidana di mana berbagai jenis

tindak pidana dengan karakteristik yang sangat berbeda diperlakukan sama, yaitu dengan pidana penjara, tanpa mempertimbangkan efektivitas dan efisiensi dari sanksi tersebut.

Paradigma punitif yang dominan juga tercermin dalam kebijakan legislasi yang terus-menerus memperluas ranah kriminalisasi. Setiap tahun, Undang-Undang baru lahir dengan memasukkan berbagai perbuatan sebagai tindak pidana tanpa disertai pertimbangan yang matang mengenai dampaknya terhadap beban sistem peradilan pidana dan lembaga pemasyarakatan. Kondisi ini menciptakan spiral overkriminalisasi yang semakin memperburuk kondisi overkapasitas. Padahal, berbagai studi empiris baik di dalam maupun luar negeri telah membuktikan bahwa pemenjaraan massal tidak efektif dalam menurunkan angka kriminalitas, bahkan seringkali justru meningkatkan risiko residivis karena stigmatisasi dan destruksi sosial yang dialami narapidana.

Dalam konteks global, Indonesia juga menghadapi tekanan internasional terkait standar perlakuan terhadap narapidana. Laporan-laporan dari berbagai lembaga hak asasi manusia internasional secara konsisten mencatat adanya praktik-praktik yang melanggar standar minimum pengaturan penjara (*Minimum Standard Rules for the Treatment of Prisoners*) yang diadopsi oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa. Overkapasitas ekstrem dianggap sebagai bentuk perlakuan kejam, tidak manusiawi, dan merendahkan martabat manusia (*cruel, inhuman, and degrading treatment*), yang dilarang oleh berbagai instrumen hukum internasional hak asasi manusia yang telah diratifikasi Indonesia.

Secara lebih fundamental, stagnasi dalam reformasi kebijakan pemidanaan ini juga mencerminkan lemahnya koordinasi antar lembaga dalam sistem peradilan pidana. Kepolisian sebagai penyidik, kejaksaan sebagai penuntut umum, pengadilan sebagai penjatuh vonis, dan lembaga pemasyarakatan sebagai pelaksana hukuman, masing-masing beroperasi dalam silo yang terpisah tanpa sinergi yang efektif. Tidak adanya mekanisme integrasi data dan informasi yang memadai menyebabkan setiap lembaga tidak menyadari dampak keputusannya terhadap lembaga lain. Hakim menjatuhkan vonis penjara tanpa mengetahui kondisi sesungguhnya di lembaga pemasyarakatan, sementara lembaga pemasyarakatan tidak memiliki mekanisme untuk memberikan masukan kepada hakim mengenai kondisi kapasitas dan efektivitas program pembinaan.

Oleh karena itu, diperlukan transformasi paradigma yang fundamental dalam kebijakan pemidanaan Indonesia, dari pendekatan yang berorientasi pada pembalasan dan pemenjaraan menuju pendekatan yang berorientasi pada restoratif justice, rehabilitasi, dan reintegrasi. Transformasi ini mensyaratkan perubahan tidak hanya pada tataran normatif, yang sebenarnya telah cukup baik dengan lahirnya KUHP baru, tetapi lebih penting lagi pada tataran budaya hukum, struktur kelembagaan, dan praktik operasional seluruh aparat penegak hukum. Tanpa perubahan komprehensif tersebut, overkapasitas lembaga pemasyarakatan akan terus menjadi masalah kronis yang menggerus legitimasi sistem peradilan pidana dan menodai komitmen Indonesia terhadap perlindungan hak asasi manusia.

## **B. Tujuan Normatif Kebijakan Pemidanaan dan Sistem Pemasyarakatan**

Berbeda dengan praktik empiris tersebut, secara normatif sistem pemidanaan dan pemasyarakatan Indonesia telah mengalami pergeseran paradigma yang signifikan. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Peasyarakatan, yang kemudian di perbaharui melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022, secara eksplisit menegaskan bahwa pemasyarakatan diselenggarakan dalam rangka pembinaan warga binaan agar mampu memperbaiki diri dan kembali berintegrasi dalam kehidupan masyarakat. Norma ini menempatkan pemasyarakatan sebagai institusi rehabilitative dan reintegrative, bukan sekedar tempat pelaksanaan pidana penjara.

Dalam perspektif teori tujuan pemidanaan modern, pemidanaan tidak lagi semata berorientasi pada pembalasan (*Retributive Justice*), melainkan juga mencakup tujuan pencegahan (*deterrence*), rehabilitasi, dan perlindungan masyarakat. Konsep ini menekankan agar penggunaan hukuman penjara dilakukan secara terbatas dan selektif, sekaligus mendorong penerapan bentuk sanksi non-penjara yang lebih fleksibel dan sesuai dengan karakter pelaku maupun jenis tindak pidana.

Arah normative tersebut semakin ditegaskan melalui berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang KUHP, yang menghadirkan berbagai bentuk hukuman alternatif, seperti kerja sosial dan pengawasan. Keberadaan pidana alternative ini mencerminkan komitmen normative pembentuk undang-undang untuk mengurangi ketergantungan terhadap pidana penjara dan mengatai dampak negative pemenjaraan massal.

Secara teknis dapat dikemukakan bahwa tujuan normative pemidanaan dan pemyarakatan tersebut masih menghadapi problem implementasi yang serius. Norma hukum yang bersifat progresif belum sepenuhnya diikuti oleh perubahan paradigma aparat penegak hukum. Akibatnya, tujuan pemyarakatan yang menekankan pembinaan dan reintegrasi social berpotensi menjadi norma yang bersifat deklaratif dan simbolik, tanpa daya ikat yang kuat dalam praktik pemidanaan sehari-hari.

Problem implementasi ini dapat ditelusuri dari berbagai dimensi yang saling terkait. Dari dimensi kognitif, banyak aparat penegak hukum, khususnya di tingkat operasional, yang belum memiliki pemahaman komprehensif mengenai filosofi dan tujuan baru dari sistem pemyarakatan modern. Pendidikan dan pelatihan yang mereka terima masih banyak berorientasi pada pendekatan hukum positivistik yang kaku, tanpa memadukan wawasan kriminologi, sosiologi hukum, dan psikologi forensik yang menjadi landasan penting dalam pemahaman perilaku menyimpang dan strategi pembinaan narapidana. Ketidaktahuan ini bukan sekadar masalah individual, melainkan mencerminkan kegagalan sistemik dalam kurikulum pendidikan dan pelatihan kehakiman dan kejaksaan yang belum mengalami transformasi sesuai dengan perkembangan paradigma hukum pidana kontemporer.

Dari dimensi sosiologis, praktik pemidanaan masih sangat dipengaruhi oleh tekanan opini publik dan media massa yang cenderung mendukung pendekatan keras terhadap kejahatan. Dalam konteks demokrasi yang masih berkembang, tekanan politik elektoral seringkali mendorong para pembuat kebijakan dan aparat penegak hukum untuk mengadopsi sikap populis dalam penanganan kejahatan, di mana ketegasan diukur dari banyaknya penjara yang diisi dan lamanya masa hukuman yang dijatuhkan. Situasi ini menciptakan iklim yang tidak kondusif bagi penerapan pendekatan pemidanaan yang rasional dan berbasis bukti empiris, karena kebijakan yang humanis dan progresif seringkali dianggap sebagai kebijakan yang "memihak" pelaku kejahatan dan mengabaikan korban serta kepentingan masyarakat.

Dari dimensi institusional, lemahnya koordinasi dan integrasi antar lembaga dalam sistem peradilan pidana menjadi hambatan serius dalam implementasi tujuan normatif pemyarakatan. Kepolisian, kejaksaan, pengadilan, dan lembaga pemyarakatan masing-masing memiliki kultur organisasi, kepentingan, dan target kinerja yang berbeda, tanpa adanya mekanisme yang efektif untuk menyelaraskan tujuan bersama. Kepolisian diukur dari tingkat penyelesaian perkara dan penangkapan tersangka, kejaksaan dari tingkat keberhasilan penuntutan, pengadilan dari jumlah perkara yang diselesaikan, dan lembaga pemyarakatan dari tingkat keamanan dan ketertiban. Tidak ada indikator kinerja yang secara eksplisit mengukur keberhasilan rehabilitasi dan reintegrasi narapidana, sehingga tujuan normatif tersebut tidak menjadi prioritas dalam operasionalisasi sistem peradilan pidana.

Lebih lanjut, dari dimensi ekonomi, keterbatasan anggaran yang dialokasikan untuk sistem pemyarakatan menjadi kendala struktural yang signifikan. Program pembinaan yang efektif memerlukan investasi besar dalam sumber daya manusia, fasilitas, dan infrastruktur pendukung. Namun dalam realitasnya, anggaran untuk lembaga pemyarakatan jauh lebih kecil dibandingkan dengan anggaran untuk aparat penegak hukum lainnya. Kondisi overkapasitas yang ekstrem justru semakin memperburuk efisiensi penggunaan anggaran, karena dana yang tersedia harus dialokasikan untuk kebutuhan dasar yang sangat mendesak seperti pangan, kesehatan darurat, dan keamanan, sementara anggaran untuk program pembinaan jangka panjang sangat terbatas atau bahkan terabaikan.

Dari dimensi yuridis formal, meskipun Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022 tentang Pemyarakatan telah memberikan landasan hukum yang kuat untuk pendekatan rehabilitatif, namun berbagai peraturan pelaksanaan dan kebijakan teknis yang mendukung operasionalisasi norma-norma tersebut belum sepenuhnya dikembangkan. Standar operasional prosedur untuk berbagai program pembinaan, kriteria seleksi narapidana yang berhak mengikuti program tertentu, sistem evaluasi keberhasilan program, serta mekanisme pemantauan dan pengawasan eksternal masih banyak yang belum jelas atau belum dibangun dengan baik. Ketiadaan kerangka operasional yang jelas ini membuat norma-norma progresif dalam undang-undang menjadi sulit diimplementasikan secara konsisten dan terukur.

Dalam konteks yang lebih luas, problem implementasi ini juga mencerminkan tantangan global yang dihadapi oleh banyak negara berkembang dalam transformasi sistem peradilan pidana. Perubahan dari paradigma retributif menuju paradigma rehabilitatif bukanlah proses yang dapat dilakukan secara instan, melainkan memerlukan waktu bertahun-tahun bahkan berpuluh-puluh tahun, melibatkan perubahan mendalam dalam struktur sosial, ekonomi, dan politik. Pengalaman negara-negara Skandinavia yang telah berhasil menerapkan sistem pemyarakatan yang humanis dan efektif menunjukkan bahwa transformasi tersebut memerlukan komitmen politik jangka panjang,

investasi sumber daya yang besar, dan kesabaran dalam menghadapi resistensi dari berbagai pihak yang berkepentingan dengan status quo.

Dengan mempertimbangkan kompleksitas problem implementasi tersebut, menjadi jelas bahwa upaya mengatasi kesenjangan antara *das sollen* dan *das sein* dalam kebijakan pemidanaan dan masyarakatan tidak dapat dilakukan melalui reformasi hukum semata. Dibutuhkan pendekatan yang komprehensif dan multidimensional, mencakup reformasi pendidikan dan pelatihan aparat hukum, transformasi budaya hukum masyarakat, restrukturisasi institusi dan alokasi sumber daya, serta pembangunan infrastruktur pendukung yang memadai. Tanpa upaya komprehensif tersebut, norma-norma progresif yang telah dibangun dalam kerangka hukum formal akan tetap menjadi retorika kosong yang tidak mampu mengubah realitas pemidanaan yang represif dan sistem masyarakatan yang penuh sesak.

### **C. Kesenjangan Das Sein dan Das Sollen sebagai Faktor Struktural Overkapasitas Lembaga Masyarakatan**

Kesenjangan antara raktik kebjakan pemidanaan (*das sein*) dan tujuan normative masyarakatan (*das sollen*) merupakan akar permasalahan terjadinya overkapasitas Lembaga masyarakatan di Indonesia. Overkapasitas tidak dapat dipahami sebagai persoalan manajemen atau keterbatasan infrastuktur semata, melainkan sebagai manifestasi kegagalan kebijakan pemidanaan dalam menyelaraskan tujuan normative dengan realitas implementasi.

Ketidak harmonisan tersebut terlihat jelas ketika Lembaga masyarakatan diharapkan menjalankan fungsi pembinaan dan rehabilitasi, namun dibebani oleh jumlah penghuni yang jauh melampaui kapasitas ideal. Dalam kondisi overkapasitas, Lembaga masyarakatan secara factual kehilangan kemampuan untuk melaksanakan program pembinaan secara efektif, sehingga tujuan masyarakatan menjadi sulit tercapai. Dengan kata lain, overkapasitas tidak hanya merupakan akibat, tetapi juga memperparah kegagalan sistem masyarakatan itu sendiri.

Overkapasitas Lembaga masyarakatan memiliki implikasi serius terhadap perlindungan hak asasi manusia. Kepadatan hunian yang ekstrim berpotensi melanggar hak narapidana atas perlakuan yang manusiawi dan bermmartabat sebagaimana dijamin dalam pasal 28G dan 28I Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Dalam konteks ini, kebijakan pemidanaan yang berorientasi pada pemenjaraan masal dapat dipandang bertentangan dengan kewajiban konstitusional negara untuk melindungi hak asasi manusia.

Lebih lanjut, dampak negatif overkapasitas tidak hanya dirasakan oleh narapidana, tetapi juga menyebar ke keluarga mereka dan masyarakat luas. Anak-anak dari narapidana seringkali kehilangan akses terhadap perhatian orang tua, dukungan ekonomi, dan bimbingan moral, yang pada akhirnya dapat memperpanjang rantai kemiskinan dan marginalisasi antargenerasi. Sementara itu, masyarakat juga tidak memperoleh manfaat optimal dari sistem masyarakatan yang seharusnya menghasilkan warga negara yang telah direhabilitasi, melainkan justru menerima individu yang trauma, stigmatisasi, dan tidak memiliki keterampilan untuk bersaing secara produktif. Oleh karena itu, kegagalan sistem masyarakatan akibat overkapasitas merupakan kegagalan kolektif yang menuntut solusi komprehensif dan terkoordinasi.

Dalam perspektif ekonomi makro, beban overkapasitas lembaga masyarakatan juga menimbulkan biaya sosial yang sangat tinggi bagi negara. Setiap narapidana yang dipelihara dalam kondisi overkapasitas memerlukan pengeluaran negara untuk kebutuhan dasar seperti makanan, kesehatan, dan keamanan, tanpa menghasilkan output produktif yang dapat mengembalikan investasi tersebut. Jika sumber daya yang besar ini dialokasikan untuk program pembinaan yang efektif atau bahkan untuk pencegahan kejahatan melalui pendidikan dan pemberdayaan ekonomi, maka dampaknya terhadap pengurangan kejahatan akan jauh lebih signifikan. Studi-studi internasional secara konsisten menunjukkan bahwa investasi dalam pendidikan, kesehatan mental, dan pengentasan kemiskinan memiliki korelasi negatif yang kuat dengan tingkat kejahatan, sementara pemenjaraan massal justru seringkali memperkuat siklus kejahatan tanpa mengatasi akar permasalahannya.

Dari perspektif keamanan dan ketertiban, kondisi overkapasitas yang ekstrem menciptakan lingkungan yang tidak terkontrol dan berpotensi menjadi sumber radikalisasi serta pembentukan subkultur kriminal yang lebih terorganisir. Dalam ruang tertutup yang padat, di mana fasilitas pembinaan tidak berfungsi optimal, narapidana

cenderung membentuk hierarki sosial berdasarkan kekerasan dan pengalaman kriminal. Kondisi ini tidak hanya berbahaya bagi keselamatan narapidana dan petugas, tetapi juga menciptakan jaringan kriminal yang dapat memperkuat organisasi kejahatan ketika narapidana keluar dari penjara. Fenomena ini dikenal dalam literatur kriminologi sebagai "sekolah kejahatan" (school of crime), di mana penjara yang overcrowded justru menjadi institusi yang mengajarkan dan memperkuat perilaku kriminal daripada mengeliminasinya.

Selain itu, dampak stigmatisasi yang diperkuat oleh kondisi overkapasitas juga menciptakan hambatan serius bagi upaya reintegrasi sosial narapidana. Masyarakat yang mengetahui kondisi buruk di dalam lembaga pemasyarakatan cenderung mempersepsikan narapidana sebagai individu yang "terkontaminasi" oleh lingkungan kekerasan dan kriminalitas, bukan sebagai individu yang telah menjalani proses rehabilitasi. Persepsi negatif ini mengurangi peluang narapidana untuk mendapatkan pekerjaan, akses perumahan, dan dukungan sosial yang diperlukan untuk memulai kehidupan baru. Akibatnya, banyak narapidana yang kembali ke masyarakat terpaksa bergantung pada jaringan kriminal lama atau terlibat dalam kegiatan ilegal sebagai satu-satunya pilihan untuk bertahan hidup, yang pada akhirnya memperkuat siklus residivis dan memperburuk beban sistem peradilan pidana secara keseluruhan.

#### 4. Kesimpulan

Dari hasil pembahasan mengenai kebijakan pemidanaan dalam sistem peradilan pidana di Indonesia, dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa persoalan overkapasitas Lembaga pemasyarakatan merupakan konsekuensi langsung dari orientasi kebijakan pemidanaan yang masih berfokus pada pemenjaraan sebagai instrument utama penanggulangan kejahatan. Dalam praktik (das sein), pidana penjara tidak ditepatkan sebagai ultimum remedium, melainkan justru digunakan secara lunas dan rutin, termasuk terhadap tindak pidana ringan dan non-kekerasan. Kondisi ini menunjukkan adanya kecenderungan *over incarceration* yang bersifat sistematis dan berkelanjutan. Secara normative (das sollen), sistem pemidanaan dan pemasyarakatan Indonesia telah mengadopsi paradigma yang lebih humanis dan progresif. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana secara eksplisit menempatkan pemidanaan sebagai sarana pembinaan, rehabilitasi, dan reintegrasi social, serta membuka ruang bagi penerapan pidana alternative non-penjara. Namun demikian, tujuan normative tersebut belum terimplementasi secara konsisten dalam praktik pemidanaan, sehingga cenderung bersifat deklaratif dan belum mampu mengubah pola pemidanaan yang berorientasi pada pemenjaraan massal. Kesenjangan antara das sein dan das sollen tersebut menjadi factor structural utama terjadinya overkapasitas Lembaga pemasyarakatan. Overkapasitas tidak dapat dipandang sebagai persoalan teknis atau administrative semata, melainkan sebagai indikator kegagalan kebijakan pemidanaan dalam menyelaraskan tujuan normative dengan realitas implementasi. Akibatnya, Lembaga pemasyarakatan kehilangan kapasitasnya untuk menjalankan fungsi pembinaan secara efektif, yang pada akhirnya mereduksi legitimasi sistem pemasyarakatan sebagai institusi rehabilitative. Overkapasitas Lembaga pemasyarakatan juga menimbulkan implikasi serius terhadap perlindungan hak asasi manusia warga binaan. Kondisi hunian yang tidak layak, keterbatasan akses terhadap layanan kesehatan dan pembinaan, serta meningkatnya potensi kekerasan menunjukkan bahwa kebijakan pemidanaan yang tidak proporsional dapat berujung pada pelanggaran hak-hak dasar narapidana. Dengan demikian, persoalan overkapasitas Lembaga pemasyarakatan harus di pahami sebagai masalah kebijakan hukum pidana yang berdimensi structural dan konstitusional.

#### Referensi

1. Andi, H. (2018). Politik hukum pidana dalam pembaruan sistem pemasyarakatan di Indonesia. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 15(3), 245–260.
2. Barda Nawawi Arief. (2008). *Bunga rampai kebijakan hukum pidana*. Kencana Prenada Media Group.
3. Cavadino, M., & Dignan, J. (2006). *Penal systems: A comparative approach*. Sage Publications.
4. Garland, D. (2001). *The culture of control: Crime and social order in contemporary society*. Oxford University Press.
5. Harkristuti Harkrisnowo. (2003). Rekonstruksi konsep pemidanaan: Suatu gugatan terhadap proses legislasi dan pemidanaan di Indonesia. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 10(24), 1–15.
6. Indriyanto Seno Adji. (2009). *Humanisme dan pembaharuan penegakan hukum*. Kompas.
7. Mahmud Mulyadi. (2008). *Criminal policy: Pendekatan integral penal policy dan non-penal policy dalam penanggulangan kejahatan*. Pustaka Bangsa Press.
8. Mardjono Reksodiputro. (2007). *Kriminologi dan sistem peradilan pidana*. Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum UI.
9. Pratt, J. (2007). *Penal populism*. Routledge.
10. Priyatno, D. (2017). Kebijakan formulasi pidana alternatif dalam pembaruan hukum pidana Indonesia. *Jurnal Rechts Vinding*, 6(2), 201–218.
11. Sahardjo. (1963). *Pohon beringin pengayoman hukum pancasila*. Departemen Kehakiman Republik Indonesia.
12. Sholehuddin, M. (2003). *Sistem sanksi dalam hukum pidana: Ide dasar double track system dan implementasinya*. RajaGrafindo Persada.

13. Simon, J. (2007). *Governing through crime: How the war on crime transformed American democracy and created a culture of fear*. Oxford University Press.
14. Soedarto. (1990). *Kapita selekta hukum pidana*. Alumni.
15. Soetandyo Wignjosebroto. (2002). *Hukum: Paradigma, metode dan dinamika masalahnya*. Elsam & Huma.
16. Tonry, M. (2004). *Thinking about crime: Sense and sensibility in American penal culture*. Oxford University Press.
17. United Nations. (2015). *United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Nelson Mandela Rules)*. United Nations Office on Drugs and Crime.
18. Walmsley, R. (2022). *World prison population list (13th ed.)*. Institute for Crime & Justice Policy Research.