

MENELUSURI KEMBALI CARA-CARA MENGURANGI PENGUNAAN PIDANA PENJARA

Chairul Huda *

ABSTRACT

Imprisonment has been known as one of the sanctions in criminal law. Some research proves that the kind of sanction is not quite efficient and effective to achieve its objectives. This article discusses how to limit the employment of this sanction based on experiences in some developed countries with hoping those experiences can be adopted into the criminal justice system in Indonesia.

I. PENDAHULUAN

Manusia adalah dasar, manusia adalah tujuan, dan manusia adalah pusat, baik bagi hukum maupun bagi kehidupan bersama.¹ Segala sesuatu yang menyangkut hukum dan kehidupan bersama tercipta, ditujukan, dan dipusatkan perhatiannya pada penyelenggaraan kehidupan bersama. Pandangan ini merupakan pandangan Roeslan Saleh, yang kemudian pada kesempatan lain ia menyatakan, "Hukum dan kehidupan bersama manusia adalah kait mengkait satu sama lain. Oleh karenanya hukum seharusnya dipelajari, dan selanjutnya diterapkan dengan senantiasa dan terus menerus memperhatikan kehidupan bersama dari manusia dengan situasinya yang aktual."²

Dikatakannya pula, bahwa pernyataan tersebut berlaku bagi hukum pada umumnya, dan begitu pula bagi hukum pidana. Dalam hukum pidana, manusia terikat dengan suatu cara yang tidak hanya mendalam, tetapi banyak segi.³ Hukum pidana ditujukan bukan semata-mata terhadap mereka yang melakukan kejahatan, tetapi juga manusia baik-baik yang tidak berperan serta untuk terwujudnya suatu delik. Hal demikian dapat dikatakan karena hukum pidana juga mengenai korban-korban kejahatan, alat-alat negara penegak hukum, seperti polisi, jaksa, dan hakim, dan juga para penasihat hukum, bahkan masyarakat pada umumnya. Pokoknya, semua makhluk manusia merupakan dasar, menjadi tujuan, dan juga pusat perhatian dari hukum pidana. Oleh karena itu, tidaklah

* Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah, Jakarta.

¹ Roeslan Saleh, *Hukum Pidana sebagai Konfrontasi Manusia dan Manusia*, Jakarta: Aksara Baru, 1983, hlm. 28.

² Roeslan Saleh, *Suatu Peringatan bagi Cendekiawan Hukum Indonesia*, Jakarta: Lembaga Pengkajian Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta, 1991, hlm. 9.

³ Roeslan Saleh, Op. Cit., hlm. 29.

mengerankan apabila Jhering mengumpamakan hukum pidana seperti roman muka manusia,⁴ dan Herman Manheim menyatakan, bahwa hukum pidana cermin yang paling terpercaya dari peradaban suatu bangsa.⁵

Demikian terpengaruhnya hukum pidana dalam kehidupan manusia, sehingga di samping mereka yang terus-menerus mendukung dan mengembangkan hukum pidana, maka tidak sedikit pula timbul pikiran-pikiran dari orang yang keberatan terhadap hukum pidana ini. Oleh karena itu hukum pidana merupakan suatu wujud nyata adanya konfrontasi manusia terhadap manusia.

Salah satu keberatan orang akan adanya hukum pidana adalah, sifat *keras* dari hukum pidana itu sendiri. Orang dapat mengatakan, bahwa hukum pidana menentukan hidup dan matinya orang lain. Oleh karena itu keberatan-keberatan akan adanya pidana mati telah banyak dikemukakan dan dibicarakan orang. Dimulai oleh Beccaria sekitar Abad ke-18.⁶ Gagasan beliau ini diikuti oleh beberapa negara Eropa dengan menghapuskan pidana mati dari kitab undang-undang hukum pidananya, seperti Nerderland (dalam *Staatsblad* 1870 No. 162) menghapus pidana mati tahun 1870, di Swedia⁷ pidana mati terakhir dilaksanakan tahun 1910 sebelum sama sekali dihapuskan di tahun 1928, di Perancis pidana mati dihapuskan tahun 1981,⁸ dan juga Spanyol tahun 1978, dan lain-lain. Gerakan penghapusan pidana mati ini menjalar ke seluruh Eropa dan bahkan ke belahan dunia lainnya.

Indonesia hingga saat ini masih menempatkan pidana mati sebagai salah satu sanksi pidana dalam stelsel pidananya. Meskipun demikian, apabila dilihat kemungkinan perkembangannya ke depan, dalam Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Nasional, pidana mati tidak lagi tercantum dalam satu paket pasal pidana pokok.⁹ Pidana mati merupakan pidana yang bersifat khusus.¹⁰ Berkaitan dengan itu, Muladi berpendapat, bahwa penempatan pidana mati di dalam ayat tersendiri terlepas dari paket pidana pokok

⁴ *Ibid.*

⁵ Disitir oleh Andi Hamzah dalam makalahnya dalam diskusi ilmiah dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta, tanggal 27 Februari 1994.

⁶ Roeslan Saleh, *Masalah Pidana Mati*, Jakarta: Aksara Baru, 1959, hlm. 3.

⁷ George F. Cole, *et al.*, *Major Criminal Justice Systems*, California: Sage Publication, 1987, hlm. 141.

⁸ Anton M. Van Kalmthout & Peter J.P. Tak, *Sanction-system in the Member-States of the Council of Europe*, Part. 1, Deventer: Kluwer Law and Taxation Publisher, 1988, hlm. 74.

⁹ Lihat Pasal 58 Ayat (1) Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Nasional.

¹⁰ *Ibid.*, Pasal 59.

sangat tepat, karena merupakan kompromi sebagai jalan keluar antara kaum "absolisionist" dan kaum "retentionist". Hal ini mengandung arti bahwa pidana mati merupakan pidana perkecualian.¹¹

Jadi meskipun pidana mati yang menjadi keberatan sementara orang itu tidak dihapuskan dalam stelsel pidana Indonesia, dapat dikatakan keberatan-keberatan demikian itu telah diperlihatkan dan menjadi perhatian orang, terutama para ahli hukum pidana Indonesia. Ternyata ketidakpuasan orang terhadap hukum pidana tidak berhenti di situ saja, dengan telah dihapuskannya pidana mati dari sebagian stelsel hukum negara-negara di dunia, ketidakpuasan itu juga menular pada macam pidana lainnya, seperti pidana penjara.

Pidana penjara sebagai bentuk pidana hilang kemerdekaan yang paling keras sifatnya, telah mendapat serangkaian keberatan terhadapnya. Keberatan-keberatan itu terutama ditujukan pada lamanya menjalani pidana penjara (pidana penjara seumur hidup yang memiliki waktu yang tidak tak terbatas), dampak buruk yang mungkin timbul terhadap orang baik-baik yang karena keadaannya harus dipidana penjara akibat terlalu lama hidup dan bergaul dengan mereka yang memang penjahat.

Keberatan tidak hanya sebatas pada pidana penjara saja, tetapi juga terhadap penjara itu sendiri yang kapasitasnya cenderung selalu penuh,¹² perlunya biaya yang cukup besar untuk mengelola suatu rumah penjara, dan akhirnya orang juga mengatakan pidana penjara mengandung nilai yang bertentangan dengan hak asasi manusia. Selain itu keberatan orang terhadap pidana penjara juga didasarkan pada hasil penelitian, seperti yang dilakukan Anton van Kalmthout dan P.J.P. Tak,¹³ yang menunjukkan bahwa terkadang pidana penjara tidak efektif, terutama terhadap residivis, yang apabila dibandingkan dengan bentuk pemidanaan lainnya justru menunjukkan dampak sebaliknya.

Meskipun apabila dilihat dari sejarahnya pidana penjara dan penjara itu sendiri telah mengalami penyempurnaan dari tahun ke tahun, yang menurut Andi Hamzah sejak 300 tahun yang lalu, hingga dikembangkannya sistem kepenjaraan modern di Pennsylvania Amerika Serikat,¹⁴ dan sampai saat ini pula tetap dilakukan usaha-usaha serupa, tetapi

¹¹ Muladi, "Jenis-jenis Pidana Pokok dalam KUHP Baru," *Makalah*, dibawakan pada seminar yang diselenggarakan oleh BPHN di Jakarta, 1986.

¹² Anton M. Van Kalmstout & Peter J.P. Tak, *Op. Cit.*, hlm. 249.

¹³ *Ibid.*, hlm. 31.

¹⁴ Andi Hamzah & Siti Rahayu, *Suatu Tinjauan Ringkas Sistem Pemidanaan di Indonesia*, Jakarta: Akademika Pressindo, 1983, hlm. 55-56.

keberatan-keberatan orang terhadap jenis pidana ini tidak berhenti di situ saja. Oleh karena itu dirasakan perlu dicarikan jalan keluarnya lebih lanjut.

Mencarikan jalan keluar terhadap masalah keberatan sebagian orang pada pidana penjara tidak dilakukan dengan menganjurkan penghapusan pidana penjara dari stelsel pidana. Juga tidak seperti yang pernah dilakukan, tetapi mengalami kegagalan, yaitu usaha Perancis dan Italia dengan amnesti umum, atau dengan menurunkan maksimum ancaman pidana penjara bagi delik-delik atas harta kekayaan, ataupun mengurangi pidana secara otomatis yang dilakukan Denmark, dan lain-lain. Menurut hemat penulis, jalan keluar itu dapat dilakukan dengan membatasi penggunaan pidana penjara.

Pembatasan penggunaan pidana penjara telah dilakukan dengan menyarankan orang untuk menggantikan pidana penjara yang singkat waktu dengan pidana alternatif lain. Roeslan Saleh mengenai hal ini berpendapat, bahwa sebenarnya tahun 1975 telah ada usul dari William Rentzmann, seorang Direktur Jenderal Pemasyarakatan Denmark, yang berisikan daftar 23 pembedanaan alternatif.¹⁵ Beberapa di antara sanksi alternatif tersebut merupakan hal yang biasa dalam aturan perundang-undangan Eropa, tetapi sebagian lainnya merupakan hal-hal baru.

Hingga tahun 1985 ada lagi daftar yang diterapkan negara anggota Dewan Eropa (*Europe Council*), yang menurut Roeslan Saleh pula, tidak merupakan suatu alternatif yang mengganti pidana penjara yang singkat waktunya, melainkan pada hakikatnya adalah suatu alternatif baru pelaksanaan pidana penjara yang telah dijatuhkan.¹⁶

Jadi usaha orang untuk mengurangi penggunaan pidana penjara telah dilakukan tidak hanya terhadap pidana penjara singkat waktu yang diancamkan, tetapi juga terhadap pidana penjara lainnya yang telah dijatuhkan hakim, apakah pidana penjara tersebut dalam waktu singkat, ataupun dalam jangka waktu cukup lama yang harus dijalani terpidana. Pokoknya sepanjang pidana yang dijatuhkan merupakan pidana penjara, orang berupaya untuk mencari alternatif pelaksanaannya, baik dengan cara membatasi penggunaan pidana penjara itu sendiri, maupun dengan menggantikannya dengan jenis pidana alternatif lain.

Berdasarkan hal di atas, Indonesia perlu pula bercermin pada apa yang telah dilakukan di Eropa, untuk menelusuri kembali dan dicarikan cara-cara untuk mengurangi penggunaan pidana penjara itu, melihat kondisi objektif keadaan rumah penjara di Indonesia dan lain-

¹⁵ Roeslan Saleh, *Pidana Lain sebagai Pengganti Pidana Penjara*, Pekanbaru: UIR Press, 1989, hlm. 1.

¹⁶ *Ibid.*

lain. Dikatakan "penelusuran kembali" karena sebenarnya memang hal serupa dalam berbagai tulisan maupun penelitian pernah dilakukan oleh para ahli.

Selain itu dikatakan "cara-cara untuk mengurangi penggunaan pidana penjara" karena memang pidana penjara yang dijatuhkan hakim tetap pidana penjara sesuai dengan stelsel pidana Indonesia yang menempatkan pidana penjara sebagai pidana hilang kemerdekaan yang utama, tetapi eksekusinya diusahakan dalam bentuk lain. Untuk itu penulis mencoba mengemukakan secara garis besar apa-apa yang telah dilakukan beberapa negara Eropa untuk mengatasi hal itu, yang sekiranya dipertimbangkan untuk dapat dijadikan renungan dalam pelaksanaan pemidanaan di Indonesia. Penulis juga akan meninjau mengenai hal ini dari perspektif Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Nasional, guna mengetahui sejauh mana mengenai hal ini telah diadopsi oleh perancang kitab undang-undang tersebut.

II. CARA-CARA MENGURANGI PENGGUNAAN PIDANA PENJARA DI BEBERAPA NEGARA EROPA

Seperti telah penulis kemukakan dalam bagian pendahuluan, upaya-upaya untuk mengurangi penggunaan pidana penjara merupakan suatu kebutuhan bagi bangsa Indonesia, dengan melihat kondisi objektif keadaan rumah penjara yang sebagian besar merupakan warisan Pemerintah Kolonial Belanda, yang apabila diperbandingkan dengan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi sungguh sudah ketinggalan zaman. Belum lagi pengaruh buruk yang mungkin timbul terhadap seseorang yang menjalani pidana penjara.

Keadaan serupa juga sebelumnya menjadi masalah di beberapa negara Eropa. Untuk mengantisipasi dan mengatasi masalah tersebut, para petinggi hukum di negara-negara itu mengeluarkan berbagai kebijaksanaan yang dapat dijadikan bahan masukan bagi Indonesia. Indonesia sebagai negara yang sedang mengembangkan sistem hukumnya ke arah yang lebih maju, yang menurut Sunaryati Hartono diperlukan ketahanan hukum yang tangguh, budaya hukum nasional yang mantap, serta kehidupan hukum yang mapan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945,¹⁷ termasuk di dalamnya bidang hukum pidana, khususnya mengenai masalah pemidanaan. Oleh karena itu apa yang telah dilakukan beberapa negara Eropa dan kemudian menjadikan hal itu sebagai pengalaman mereka dalam mengatasi masalah-masalahnya, perlu dikaji dan dipelajari lebih mendalam, dan

¹⁷ Sunaryati Hartono, "Pengaruh Teknologi terhadap Hukum," *Makalah*, dibawakan dalam Seminar Nasional Iptek dan Hukum: Tantangan dan Respons, diselenggarakan di Jakarta, 1992.

kemudian ditarik manfaatnya bagi bangsa Indonesia. Untuk itu berturut-turut akan dikemukakan secara garis besar dan singkat, mengenai upaya-upaya untuk mengurangi penggunaan pidana penjara. Pembahasan akan meliputi:

1. denda sebagai model (cara) eksekusi pidana penjara;
2. denda harian;
3. bekerja untuk kepentingan umum tanpa mendapat bayaran;
4. penjara akhir pekan;
5. *community service order*.

Selain itu penguraian juga akan dilengkapi dengan pembahasan mengenai pidana bersyarat, yang masih termasuk dalam stelsel pidana Indonesia, sebagai salah satu cara yang dapat ditempuh dalam mengurangi penggunaan pidana penjara.

A. Denda sebagai Model (Cara) Eksekusi Pidana Penjara

Hart mengatakan, hukum adalah suatu sistem aturan yang di dalamnya meliputi pula pengambilan keputusan.¹⁸ Oleh karena itu setiap pengambilan keputusan dalam hukum merupakan saat penting yang sangat menentukan guna pencapaian tujuan hukum itu sendiri. Menurut Thomas Morawetz, konsep berpikir antara hukum dan pengambilan keputusan tampak jelas dalam hukum pidana.¹⁹ Dalam hukum pidana pengambilan keputusan merupakan fase penting dari proses beracara yang sangat menentukan, apakah rasa keadilan terpenuhi dan juga apakah kepastian hukum terjaga dengan baik atau tidak. Untuk itu dalam pengambilan keputusan, hakim harus dapat mempertimbangkan segala segi yang berkaitan dengan kasus yang dihadapi sedemikian rupa, sehingga tujuan-tujuan dari ditegakkannya hukum dapat terpenuhi.

Pertimbangan-pertimbangan tersebut termasuk di dalamnya mengenai bentuk pidana apa yang akan dijatuhkan kepada terdakwa, apakah justru cukup dengan tindakan (*maatrigel*). Adakalanya ketidakjelian hakim dalam menentukan hal ini menyebabkan rasa keadilan terabaikan, terutama bagi terdakwa. Adalah mungkin suatu perbuatan pidana yang dilakukan seseorang, dilihat dari rasa keadilan masyarakat cukup diatasi dengan menjatuhkan tindakan, atau pidana tertentu yang berklasifikasi lebih ringan dari pidana lain yang umumnya dijatuhkan terhadap perbuatan itu.

¹⁸ Thomas Morawetz, *The Philosophy of Law: An Introduction*, New York: Macmillan Publishing Co. Inc., 1980, hlm. 177.

¹⁹ *Ibid*.

Sekalipun demikian, kesulitan hakim kadangkala muncul apabila suatu perbuatan pidana yang dirasakan oleh masyarakat cukup dijatuhkan tindakan atau pidana lain yang berklasifikasi lebih ringan dari pidana yang umumnya dijatuhkan terhadap perbuatan serupa, dan hakim juga berpandangan demikian, yaitu jika pidana yang diancamkan terhadap perbuatan itu adalah pidana yang lebih berat daripada yang sepatutnya dirasakan masyarakat, dan atau tidak mengalternatifkan sama sekali dengan tindakan. Lebih konkret lagi apabila pidana yang terlampau keras tadi adalah pidana penjara, sementara dalam rumusan delik tidak dialternatifkan dengan tindakan atau pidana lain yang berklasifikasi lebih ringan. Dalam hal ini seorang hakim sedapat mungkin harus dapat mengambil keputusan yang tepat tanpa mengabaikan keadilan masyarakat dan kepastian hukum.

Pandangan kemasyarakatan demikian penting artinya, karena seperti menurut JoAnn L. Miller, tujuan peradilan pidana merupakan refleksi pandangan dan tujuan masyarakatnya.²⁰ Sungguh suatu pekerjaan yang tidak gampang dan sederhana, dan oleh karena itu masih menurut Thomas Morawetz, pengambilan keputusan tidak hanya sebagai suatu konsep penting dalam hukum, tetapi juga selalu membingungkan dan kompleks.²¹ Untuk mengatasi hal itu dalam sistem hukum pidana Portugal dikenal suatu cara yang disebut dengan "denda sebagai model (cara) eksekusi pidana penjara".²² Pidana yang dijatuhkan hukum tetap merupakan pidana penjara, dan dicatat dalam catatan kejahatan terdakwa serta dalam statistik kriminal sebagai pidana penjara, tetapi pelaksanaannya dengan membayar denda. Cara atau model eksekusi pidana penjara demikian terutama ditujukan bagi terdakwa yang baru pertama kali melakukan perbuatan pidana. Ketentuan ini tidak berlaku demikian terhadap seorang residivis.²³

B. Denda Harian

Umumnya negara-negara Eropa telah menerapkan pidana denda sebagai alternatif dari pidana harian (*day-fines*). Denda harian merupakan denda yang dihitung dari waktu dibayarkan terpidana berdasarkan penghasilan terpidana. Denda harian ini terapan terhadap terpidana yang melakukan perbuatan pidana yang tergolong ringan dan sedang, dan denda ini dilakukan secara cukup banyak masyarakat menilai keadilan masyarakat cukup dinilai dengan menjatuhkan tindakan atau pidana tertentu yang berklasifikasi lebih ringan dari pidana

²⁰ JoAnn L. Miller, *Research Ethics*, Brill Academic Publishers, 1991, hlm. 2.

²¹ Thomas Morawetz, *Op. Cit.*, hlm. 178.

²² Anton van Kalnhoout & P.J. Tak, *Op. Cit.*, hlm. 181.

²³ *Ibid.*

Walaupun demikian, penjatuhannya pidana penjara baginya dirasakan terlampau berat, sedangkan apabila hanya dijatuhkan denda masih terlampau ringan. Oleh karena itu hakim-hakim di Eropa menjatuhkan terdakwa dengan denda ditambah denda harian. Denda dibayarkan dari harta kekayaan terdakwa, sedangkan denda harian diambil dan dihitung dari persentase penghasilan hariannya. Diharapkan penjatuhannya denda dan ditambah denda harian dapat dianggap sebanding dengan pidana penjara. Selain itu denda harian dapat pula dijadikan pidana tersendiri.

Perhitungan denda harian adalah dengan menggunakan sistem satuan denda harian yang dihitung berdasarkan penghasilan harian terpidana. Di Swedia, misalnya, denda harian minimal satu satuan denda harian dan maksimal 120 satuan denda, dalam hal adanya pemberatan jumlah satuan denda harian dapat ditingkatkan hingga 180 satuan denda harian. Satu satuan denda harian bervariasi (bergantung pada penghasilan terpidana) antara sepuluh sampai seribu crown Swedia. Sanksi model demikian, yaitu (denda ditambah) denda harian dapat dijadikan alternatif pidana penjara. Selain itu dapat dihindari terlampau banyaknya pelaku perbuatan pidana yang dijebloskan ke penjara.

C. Bekerja untuk Kepentingan Umum tanpa Mendapat Bayaran

Bekerja untuk kepentingan umum tanpa mendapat bayaran sudah lama menjadi alternatif pidana denda yang tidak mampu dibayar terpidana di beberapa negara Eropa, seperti Italia sudah dimulai sejak 1889, Norwegia sejak tahun 1902, Jerman sejak tahun 1924, Swiss sejak tahun 1949, dan Portugal sejak tahun 1954. Hanya saja, menurut Roeslan Saleh,²⁴ di banyak negara ketentuan undang-undang mengenai ini hanya merupakan huruf-huruf mati karena aturan-aturan pelaksanaannya tidak ada, terutama juga disebabkan masih belum adanya infrastruktur yang sebanding.

Bekerja untuk kepentingan umum tanpa mendapat bayaran selain sebagai alternatif pidana denda yang tidak mampu dibayar, juga dapat sebagai alternatif pidana penjara, telah diterapkan di negara-negara Eropa, seperti Jerman, Nederland, dan Luxemburg. Umumnya pidana penjara yang telah dijatuhkan itu dengan grasi, selanjutnya diubah menjadi pidana bekerja untuk kepentingan umum tanpa dibayar.

Ada sementara pihak yang berkeberatan dengan jenis sanksi bekerja untuk kepentingan umum tanpa mendapat bayaran ini, dengan alasan bertentangan dengan hak asasi manusia, karena dianggap sebagai suatu kerja paksa. Menurut hemat penulis, justru

²⁴ Roeslan Saleh, *Pidana Lain..., Op. Cit.*, hlm. 3.

lebih berdampak buruk bagi terpidana apabila dia dimasukkan dalam penjara dibandingkan melakukan pekerjaan untuk kepentingan umum tanpa dibayar. Lebih bertentangan dengan hak-hak asasi manusia apabila infrastruktur penjara justru kurang memadai.

Dengan mengaktifkan sanksi bekerja untuk kepentingan umum tanpa dibayar ini, maka ditemukan satu cara lagi membatasi penggunaan pidana penjara. Sekali lagi dampak buruk pidana penjara dan masalah kapasitas penjara dapat teratasi dengan sendirinya apabila sanksi ini diterapkan.

D. Penjara Akhir Pekan

Alternatif lainnya yang dapat dijadikan sebagai suatu cara untuk mengurangi penggunaan pidana penjara adalah penjara akhir pekan (*weekend-imprisonment*).

Sistem sanksi pidana akhir pekan telah diterapkan di Denmark yang sering dikombinasikan dengan penjara malam hari saja (*night-imprisonment only*). Di Belgia, pidana ini dikenal dengan sistem *semi-detention*, Perancis disebut dengan *semi-liberte* atau *Arret de fin de Semaine*, Portugal hal serupa dikenal dengan *weekend-detention* atau *semi-detention*. Selain itu di luar Eropa sanksi ini telah diberlakukan Selandia Baru dengan sebutan *periodic-detention*. Pada intinya sistem sanksi ini mengharuskan terpidana untuk tinggal di dalam penjara pada waktu tertentu setiap akhir pekan (Sabtu-Minggu), sampai masa pidananya dapat dikatakan selesai. Selebihnya di luar akhir pekan itu terpidana diperbolehkan bekerja dan atau menjalani pendidikannya di luar tembok penjara.

Di Denmark, satu satuan penjara akhir pekan berkisar antara 40-48 jam, yang disetarakan dengan dua hari pidana penjara yang normal, dengan maksimum 15 satuan akhir pekan.²⁵ Dengan menjalani penjara akhir pekan, si terpidana tidak akan terlalu terpisah dengan lingkungannya dan juga tidak terlalu lama terus-menerus berada dalam rumah penjara, sehingga dampak buruknya dapat dihindari seminimal mungkin.

Portugal menerapkan pidana ini sejak tahun 1983. Hakim-hakim Portugal memiliki kewenangan untuk mengubah pidana penjara lebih dari tiga bulan menjadi *weekend-detention* atau *semi-detention*.²⁶ Sama seperti Denmark, penjara akhir pekan ini hanya dapat dijatuhkan maksimum 15 satuan, tetapi satu satuannya berkisar antara 36-48 jam yang disetarakan dengan empat hari menjalani pidana penjara yang normal. Hakim Portugal

²⁵ Anton van Kalmthout & P.J. Tak, *Op. Cit.*, hlm. 34-35.

²⁶ Lihat Pasal 44 dan 45 *Portuguese Penal Code*.

dalam menerapkan penjara akhir pekan harus memiliki alasan yang cukup, yaitu apabila hakim melihat pada diri terdakwa menunjukkan rasa penyesalan yang tinggi dan jera karenanya, serta adanya alasan meringankan lainnya. Hakim juga harus beranggapan, bahwa penjara akhir pekan dirasakan cukup tepat dan efektif bagi terdakwa daripada jenis pidana lain.

Di Swiss, kewenangan untuk mengubah pidana penjara menjadi penjara akhir pekan terletak pada kanton. Pidana penjara yang dapat diubah menjadi penjara akhir pekan terbatas pada perbuatan yang dijatuhkan pidana penjara lebih daripada 14 hari (dua minggu),²⁷ sedangkan di Perancis penjara akhir pekan dapat diterapkan pada seseorang yang melakukan perbuatan pidana yang karena itu dijatuhkan pidana penjara enam bulan atau lebih.²⁸ Juga terhadap seseorang yang dijatuhkan pidana penjara 12 bulan atau lebih jika niat dari perbuatan terlarang itu patut dihormati.²⁹

E. Community Service Order

Di antara beberapa macam cara membatasi penggunaan pidana penjara adalah *community service order* yang dewasa ini paling banyak mendapat perhatian ahli-ahli hukum pidana di dunia. *Community service order* pertama kali diperkenalkan di Inggris yang mulai diberlakukan (sebagai percobaan diterapkan di Inner London Nottingham, Durham, South West Lancaster, Kent dan Shropshire, yang kemudian pada tanggal 1 Januari 1976 berlaku di seluruh Inggris) sejak tanggal 1 Januari 1973.

Di Swedia, *community service order* juga diberlakukan sekitar tahun 1977 berdasarkan hasil evaluasi/laporan *Swedish National Council for Crime Prevention* tentang perlunya alternatif pidana penjara, sedangkan di Perancis *community service order* baru diterapkan sekitar periode Desember 1980 terhadap 20 orang terpidana. Hal serupa didapati hampir di seluruh negara-negara Eropa.

Pada intinya *community service order* merupakan alternatif pidana penjara yang sebelumnya telah terlebih dahulu disetujui terpidana. Artinya, terpidana dapat menolak sanksi ini, tetapi konsekuensinya berarti dia memilih pidana penjara.

²⁷ Lihat Pasal 397-b *Swiss Penal Code*.

²⁸ Lihat *the Act of 17th July 1970 (No. 70-643)*.

²⁹ Lihat Pasal 723 *Code of Criminal Procedure France*.

Hakim menetapkan jumlah jam yang harus diisi terpidana dengan berbagai kegiatan yang bertujuan melayani kepentingan masyarakat. Jumlah jam *community service* di Inggris adalah antara 40 sampai dengan 240 jam. Denmark menerapkan *community service* dengan jumlah jam berkisar antara 40 sampai dengan 200 jam, sedangkan Perancis menetapkan jumlah jam antara 40 sampai dengan 120 jam. Selain itu, Portugal menetapkan sembilan sampai 180 jam *community service*.

Order pekerjaan yang dilakukan seseorang yang menjalani *community service* seyogianya dipilih sendiri olehnya. Dialah yang lebih mengetahui kegiatan mana yang sedapat mungkin melayani masyarakat. Di Perancis kegiatan-kegiatan tersebut dapat berupa mencat bangunan-bangunan milik umum, membersihkan aliran sungai dan jalan raya dari pencemaran, memperbaiki alat bermain anak-anak di taman-taman umum, dan lain-lain. Sebenarnya pekerjaan yang dapat dilakukan terpidana tidak terbatas sampai di situ saja. Sepanjang terpidana dapat secepat mungkin menampilkan kesan bahwa dirinya telah melakukan suatu pekerjaan untuk melayani masyarakat, maka dapat dikatakan order telah dilaksanakan.

Berdasarkan keseluruhan uraian di atas, maka setidaknya ada lima cara yang telah dilakukan negara-negara Eropa dalam mengurangi penggunaan pidana penjara yang menurut hemat penulis masih asing dalam sistem hukum pidana kita. Sebenarnya ada satu cara lagi yang juga diterapkan di Eropa, yaitu pidana bersyarat, dan ternyata hal inipun masih dianut dalam sistem pidana kita berdasarkan Pasal 14 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Pidana bersyarat merupakan salah satu cara pengurangan penggunaan pidana penjara yang masih efektif dan efisien. Kesulitan yang sering dihadapi dalam melaksanakan pidana bersyarat dalam praktiknya adalah kurangnya pengawasan terhadap dilaksanakannya syarat umum dan syarat khusus dari pidana bersyarat tersebut. Selebihnya dapat dikatakan pidana bersyarat (apapun namanya nanti) patut dipertahankan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Nasional yang akan datang.

Untuk melengkapi pembahasan dalam bagian berikutnya akan dikemukakan mengenai stelsel pidana Indonesia menurut Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Nasional yang akan datang umumnya, dan khususnya hal-hal yang menurut hemat penulis merupakan cara-cara yang dapat digunakan untuk mengurangi penggunaan pidana penjara.

III. CARA-CARA MENGURANGI PENGGUNAAN PIDANA PENJARA DALAM RANCANGAN KUHP NASIONAL

Kebutuhan akan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Nasional yang baru bagi Indonesia merupakan sesuatu yang sangat mendesak, melihat begitu tertinggalnya *Wetboek*

van Strafrecht yang telah diterjemahkan secara tidak resmi, apabila dibandingkan dengan perkembangan masyarakat Indonesia dewasa ini.

Setelah itu kebutuhan akan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Nasional juga didasarkan alasan-alasan lainnya, yang oleh Loebby Loqman dikatakan sendiri atas alasan politik, sosiologis, dan praktis. Alasan politik dilandasi oleh pemikiran, bahwa suatu negara merdeka harus mempunyai hukumnya sendiri yang bersifat nasional demi kepentingan nasional.³⁰ Indonesia merupakan negara merdeka dan berdaulat, oleh karena itu Indonesia juga membutuhkan hukum nasional (dalam hal ini adalah Kitab Undang-Undang Hukum Pidana) yang bersifat nasional demi tercapainya tujuan nasional dan terlindunginya kepentingan nasional. Lebih jauh Loebby Loqman menyatakan:³¹

Alasan sosiologis menghendaki adanya hukum yang mencerminkan nilai-nilai kebudayaan suatu bangsa, sedangkan alasan praktis antara lain bersumber pada kenyataan bahwa biasanya bekas negara jajahan mewarisi hukum negara yang menjajahnya dengan bahasa aslinya, yang kemudian tidak banyak dipahami oleh generasi muda dari negara yang baru merdeka itu.

Oleh karena itu, atas prakarsa pemerintah sejak tahun 1982 usaha untuk menyusun Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Nasional telah dirintis, dan kini rancangan tersebut telah selesai. Berkaitan dengan topik tulisan ini, maka diperlukan pula tinjauan terhadap ketentuan tentang cara-cara mengurangi penggunaan pidana penjara yang telah dirumuskan dalam rancangan dimaksud.

Dalam Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Nasional, pidana pokok {Pasal 58 (57) Ayat (1)} adalah: (1) pidana penjara; (2) pidana tutupan; (3) pidana pengawasan; (4) pidana denda; dan (5) pidana kerja sosial. Pidana tambahan {Pasal 60 (59) Ayat (1)} adalah: (1) pencabutan hak-hak tertentu; (2) perampasan barang-barang tertentu dan tagihan; (3) pengumuman putusan hakim; (4) pembayaran ganti kerugian; dan (5) pemenuhan kewajiban adat.

Meskipun terlihat seolah-olah terdapat lima pidana pokok, sebenarnya pidana penjara dan pidana denda merupakan pidana pokok yang terutama, sedangkan pidana tutupan, pidana pengawasan (menurut hemat penulis merupakan model esksekusi pidana bersyarat), dan pidana kerja sosial merupakan model eksekusi pidana penjara. Adapun pidana mati

³⁰ Loebby Loqman, *Delik Politik di Indonesia*, Jakarta: Ind-Hill-Co., 1990, hlm. 2.

³¹ *Ibid.*

merupakan pidana yang bersifat khusus (telah dikemukakan dalam bagian pendahuluan tulisan ini). Hal ini ditegaskan pula dalam Penjelasan Pasal 58 (57) Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Nasional, yaitu: "Terhadap tindak-tindak pidana yang dirumuskan dalam Buku Kedua yang diancamkan hanyalah tiga jenis pidana: pidana penjara dan atau pidana denda dan atau pidana mati. Pidana tutupan, pidana pengawasan dan pidana kerja sosial sebenarnya merupakan suatu cara pelaksanaan pidana sebagai alternatif dari pidana penjara."

Dengan demikian setidaknya ada tiga cara mengurangi penggunaan pidana penjara menurut versi rancangan tersebut, yaitu menggantikan pidana penjara dengan pidana tutupan, pidana pengawasan, dan pidana kerja sosial.

Pidana tutupan dapat dijatuhkan terhadap seseorang yang melakukan perbuatan pidana yang diancam dengan pidana penjara, tetapi dalam melakukannya itu dia terdorong oleh maksud yang patut dihormati.³² Dengan demikian, rancangan tersebut memberi peluang kepada hakim untuk mengurangi penggunaan pidana penjara apabila motif pelaku patut dihormati. Adanya pidana tutupan sebagai alternatif pidana penjara merupakan babak baru perkembangan hukum pidana Indonesia, meskipun sebenarnya jenis pidana ini telah diperkenalkan oleh Undang-Undang No. 20 Tahun 1946.

Pidana pengawasan, menurut hemat penulis, merupakan nama lain dari pidana bersyarat. Seperti telah dikemukakan dalam bagian kedua tulisan ini, bahwa pidana bersyarat merupakan salah satu cara yang efektif dalam mengurangi penggunaan pidana penjara. Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Nasional menyebutnya dengan pidana pengawasan. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang berlaku sekarang menentukan hanya seseorang yang dijatuhkan pidana penjara satu tahun atau kurungan yang dapat dijatuhkan pidana bersyarat. Artinya, yang menentukan adalah pidana yang dijatuhkan hakim, bukan yang diancamkan dalam rumusan delik. Sekalipun demikian, dalam rancangan itu, syarat ini diubah menjadi tindak pidana yang diancam pidana penjara tujuh tahun atau kurang, dapat dijatuhkan pidana pengawasan.³³ Bukan pidana yang dijatuhkan yang menentukan, tetapi pidana yang diancamkan. Apakah dengan ini semakin memperluas kemungkinan mengurangi penggunaan pidana penjara atau justru mempersempit, perlu penelitian lebih lanjut.

³² Perhatikan Pasal 69 (68) Rancangan KUHP Nasional.

³³ Perhatikan Pasal 70 (69) Rancangan KUHP Nasional.

Hal yang lebih menarik mengenai cara mengurangi penggunaan pidana penjara dalam Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana adalah adanya pidana kerja sosial.³⁴ Pidana kerja sosial merupakan jenis pidana alternatif yang sama sekali baru dalam sistem pidana Indonesia. Pidana kerja sosial dapat dijatuhkan terhadap seseorang yang melakukan perbuatan pidana dan dipertimbangkan untuk dijatuhkan pidana penjara tidak lebih dari enam bulan atau denda tidak melebihi Kategori I (Rp. 50.000,-). Jadi dapat dikatakan pidana kerja sosial merupakan alternatif pidana penjara singkat waktu atau denda yang ringan. Pidana kerja sosial harus sepersetujuan terpidana (hal ini didapati dalam *community service order*), dan pekerjaan yang dilakukan terpidana tidak mendapat bayaran serta untuk kepentingan umum (sosial) (mengenai ini terdapat pada pidana bekerja untuk kepentingan umum tanpa dibayar). Pidana kerja sosial dikenakan paling lama 240 jam, untuk terpidana yang telah berumur 18 tahun, dan 120 jam untuk terpidana di bawah umur 18 tahun. Pidana kerja sosial paling singkat selama tujuh jam.

IV. PENUTUP

Berdasarkan keseluruhan uraian di atas, dapat ditarik kesimpulan, bahwa pemikiran untuk mengurangi penggunaan pidana penjara telah sedemikian berkembangnya, sehingga diperlukan cara-cara untuk mengurangi penggunaan pidana penjara. Hal-hal yang telah dilakukan di negara-negara Eropa dapat dijadikan contoh bagi kita dalam mengatasi hal itu. Dalam Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Nasional telah teradopsi beberapa cara untuk mengurangi penggunaan pidana penjara. Sayangnya, selain itu masih belum tampak dalam rancangan itu apa yang dalam hukum pidana Eropa dikenal dengan denda sebagai model eksekusi pidana penjara, denda harian, pidana penjara akhir pekan, dan pidana penjara malam hari saja.

Untuk itu penulis menyarankan, pada masa-masa mendatang tatkala infrastruktur pidana kita telah mapan, maka hal-hal yang belum teradopsi dalam sistem pidana Indonesia perlu terus dikembangkan, sehingga dapat semaju dan selengkap negara-negara lain di Eropa.

³⁴ Perhatikan Pasal 74 (75) Rancangan KUHP Nasional.