

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia adalah negara hukum tidak hanya menjadi kalimat yang dilontarkan oleh sebagian besar masyarakat Indonesia jika ingin memperoleh keadilan, tetapi kalimat tersebut telah dituangkan dan dikuatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pada Perubahan Ketiga di Tahun 2002 konsep negara hukum yang sebelumnya hanya tercantum dalam penjelasan kemudian ditegaskan dan dimasukkan dalam Bab I, Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan, “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”.¹

Ketentuan di atas memiliki arti bahwa seluruh elemen masyarakat, bangsa dan negara wajib mematuhi dan bertindak dalam kehidupan sehari-hari berdasarkan hukum. Mematuhi dan bertindak berdasarkan hukum tersebut bukan berarti ada pengekangan seperti pembatasan bergerak atau pinindasan namun harus sejalan dengan tujuan negara Indonesia yang tertuang dalam Alinea keempat pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yaitu Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, Memajukan kesejahteraan umum, Mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan perdamaian dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Maka jelas bahwa kepatuhan dan bertindak berdasarkan hukum tetap tidak menafikan perlakuan hukum yang sama bagi seluruh rakyat Indonesia.

Penegasan ini tentunya melalui proses waktu dan pemikiran yang cukup panjang dari semenjak diundangkannya di tahun 1945 hingga saat ini, namun tujuannya tetap sama, menurut Gustav Radbruch bahwa ada tiga tujuan hukum utama yaitu :

1. Keadilan (*gerechtigheit*);
2. Kepastian hukum (*rechtssicherheit*);
3. Kemanfaatan (*zweckmassigkeit*).²

Ketiga tujuan ini tentunya tidak bersifat parsial dalam penerapannya, artinya setiap Warga Negara Indonesia tanpa terkecuali memiliki kesempatan dan hak yang sama terhadap keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Menurut John Rawls bahwa “penegakan keadilan yang berdimensi kerakyatan haruslah memperhatikan dua prinsip keadilan, yaitu, pertama memberi hak dan kesempatan yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang. Kedua, mampu mengatur kembali kesenjangan sosial ekonomi yang terjadi sehingga dapat memberi keuntungan yang bersifat timbal balik (*reciprocal benefits*) bagi setiap orang, baik mereka yang berasal dari kelompok beruntung maupun tidak beruntung.”³ Keuntungan timbal balik dimaksud Rawls adalah penterjemahan keadilan yang tidak berpihak serta mengutamakan keuntungan bagi kedua belah pihak.

Keadilan adalah inti atau hakikat hukum yang sebenarnya. Keadilan tidak dapat dirumuskan secara matematis, yaitu dinamakan adil bila seseorang mendapatkan bagian yang sama dengan orang lain. Keadilan juga tidak cukup dimaknai dengan simbol angka sebagaimana tertulis dalam sanksi-sanksi KUHP, misalnya angka 15 tahun, 5 tahun, 7 tahun, dan seterusnya. Keadilan sesungguhnya terdapat di balik sesuatu yang tampak dalam angka tersebut (metafisis), terumus secara filosofis oleh petugas hukum/hakim⁴

Menyikapi konteks suatu perkara pidana, tujuan hukum yang pertama yaitu Keadilan Hukum dilaksanakan oleh aparat penegak hukum semenjak pelaku ditangkap, diperiksa, diadili hingga diputus dengan sanksi pidana. Proses inilah, walaupun masih jelas prinsip keuntungan kedua belah pihak yang

¹ Undang-Undang 1945 dan Amandemennya (Amandemen Pertama sampai Keempat), Fokusmedia, Bandung 2004, hlm 2

² Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Cetakan Pertama, Liberty, Yogyakarta, 1996, hlm 145

³ John Rawls, *A Theory of Justice*, London: Oxford University press, diterjemahkan dalam bahasa Indonesia oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, *Teori Keadilan*, Pustaka Pelajar. Yogyakarta, 2006, hlm 90

⁴ A. A. Saleh, *Tamasya Perenungan Hukum Dalam “Law In Book And Law In Action” Menuju Penemuan Hukum (Rechtsvinding)*, Yarsif Watampone, Jakarta, 2006, hlm 70

bersengketa pidana, dalam sudut pandang masyarakat merupakan bentuk penegakkan keadilan seperti dijanjikan dalam Undang-Undang Hukum Pidana yang berlaku. Dalam penerapan hukum pidana, aplikasi keadilan yang diberikan Negara untuk pelaku pidana terlihat dari adanya anggaran Negara yang diperuntukan untuk narapidana di Lembaga Pemasyarakatan seperti halnya anggaran (APBN) untuk memberi makan para narapidana di Lembaga Pemasyarakatan yang dapat diketahui sebagai berikut tersebut⁵:

1. Tahun 2015 sebanyak Rp 1,021 triliun
2. Tahun 2016 turun menjadi Rp 912 miliar
3. Tahun 2017 naik menjadi Rp 1,088 triliun
4. Tahun 2018 naik lagi menjadi Rp 1,391 triliun

Hal yang diperhatikan peneliti adalah Uang Rp 1,391 triliun pada tahun 2018 disebar untuk total penghuni lapas di seluruh Indonesia sebanyak 256.273 orang. Dengan anggaran tersebut, satu orang napi dijatah uang makan bervariasi, dalam rentang Rp 14-17 ribu. Contohnya, Aceh mendapat jatah makan Rp 15 ribu per napi dan Papua dikenai jatah makan Rp 17 ribu. Adapun napi di Jakarta mendapat jatah Rp 14 ribu tiap napi per hari. Pada 2019, Ditjen Pemasyarakatan akan menaikkan anggaran makan per hari karena menyesuaikan inflasi. Sebagai contoh, napi di Aceh akan diberi jatah makan menjadi Rp 21 ribu per hari, napi di Jakarta menjadi Rp 18 ribu per hari dan di Papua sebesar Rp 25 ribu per hari.

Dilain sisi, pada tahun 2019, Kemenkumham mengusulkan tambahan anggaran Rp 3.088.570.904.000 dengan pagu indikatif tahun 2020 Rp 13.519.373.348. Penambahan anggaran tersebut digunakan untuk penyelesaian lembaga pemasyarakatan (lapas) prioritas nasional tahun 2019 serta kebutuhan pangan siap saji untuk tahanan⁶.

Hal yang dapat dibayangkan total pengeluaran anggaran biaya kebutuhan untuk menyelenggarakan pelaksanaan pidana penjara pada suatu Lembaga pemasyarakatan dan Rumah Tahanan Negara akan sangat signifikan terhadap biaya negara yang tersedia. Jumlah hunian di Lembaga Pemasyarakatan dan Rumah Tahanan Negara berdasarkan data Direktorat Jenderal Pemasyarakatan (Ditjenpas) Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, terdapat 276.172 penghuni lembaga pemasyarakatan (lapas) dan rumah tahanan (rutan) pada 19 September 2022. Dengan demikian, terjadi kelebihan penghuni sebanyak 144.065 jiwa (109%) dari total kapasitas sebanyak 132.107 jiwa⁷. Keberadaan penghuni lapas tersebut secara rinci dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 1.1
Keberadaan Penghuni Lapas

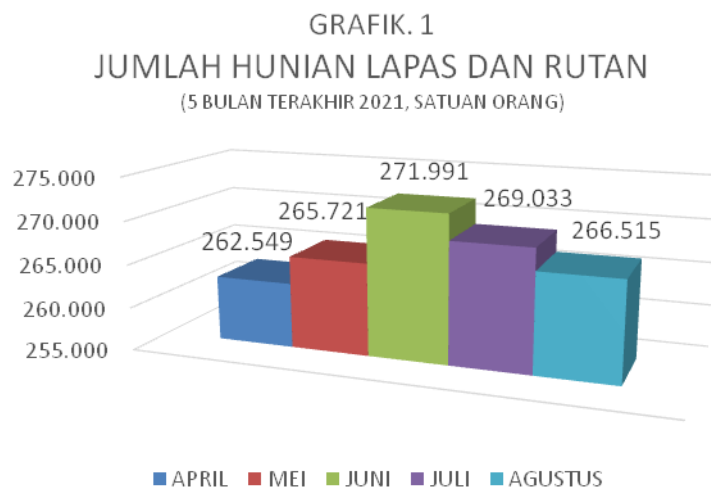
Kategori	Keterangan	Jumlah
Status	Narapidana	227.431 jiwa
	Tahanan	48.741 jiwa
Jenis Kelamin	Laki-laki	262.559 jiwa
	Perempuan	13.615 jiwa
Umur	Kategori Anak	2.579 jiwa
	Kategori Dewasa	269.175 jiwa
	Lansia	4.418 jiwa
Kejahatan	Narkoba	139.839 jiwa

⁵ Andi Saputra, "Terus Membengkak, Negara Kucurkan Rp 1,3 Triliun untuk Makan Napi", edisi 18 Desember 2018, diakses melalui <https://news.detik.com/berita/d-4365730/terus-membengkak-negara-kucurkan-rp-13-triliun-untuk-makan-napi>, pada tanggal 7 April 2022

⁶ "Kemenkumham Minta Tambahan Anggaran 2020 Rp 3 Triliun", edisi 3 Juni 2019, diakses melalui <https://www.liputan6.com/news/read/3989242/kemenkumham-minta-tambahan-anggaran-2020-rp-3-triliun>, pada tanggal 6 April 2022

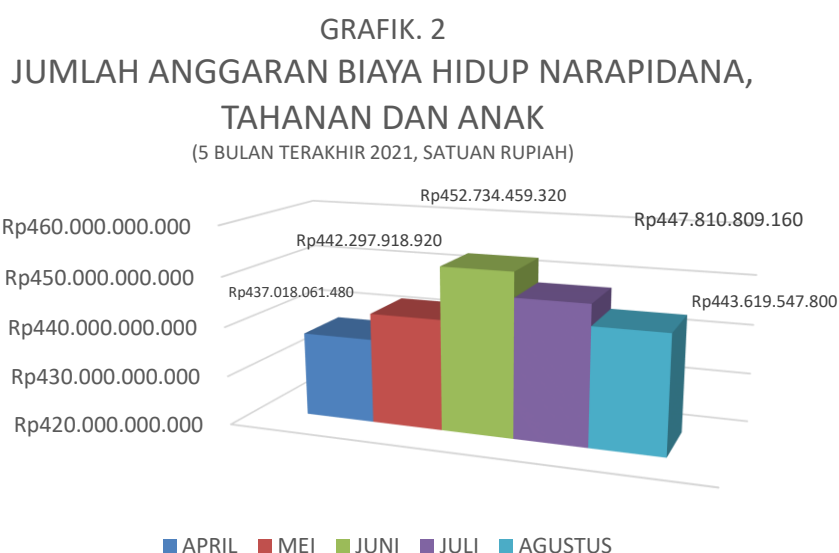
⁷ Viva Budy Kusnandar, "Penghuni Lapas dan Rutan Kelebihan Kapasitas 109% pada September 2022" edisi 23 september 2022, <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/09/23/penghuni-lapas-dan-rutan-kelebihan-kapasitas-109-pada-september-2022>, pada tanggal 2 Mei 2023

Keberadaan penghuni lembaga pemasyarakatan tersebut apabila dibandingkan dengan jumlah hunian di Lembaga Pemasyarakatan dan Rumah Tahanan Negara pada tahun 2021 bulan april sampai agustus, dapat dilihat pada pada grafik 1 di bawah ini:



Sumber Sistem Database Pemasyarakatan, Portal Smslap.Ditjenpas.Go.Di Pada Tanggal 6 September 2021

Berdasarkan grafik di atas dapat diketahui bahwa apabila jumlah hunian dikalikan dengan anggaran biaya sejumlah Rp. 1.664.520,- setiap penghuni perbulan, maka rata-rata pengeluaran anggaran negara setiap bulan sejumlah Rp. 444.696.159.336,- (Empat Ratus Empat Puluh Empat Milyar Enam Ratus Sembilan Puluh Enam Juta Seratus Lima Puluh Sembilan Ribu Tiga Ratus Tiga Puluh Enam Rupiah). Jika dikalikan selama satu tahun maka total pengeluaran anggaran biaya di Lapas dan Rutan maka diperoleh angka sejumlah Rp. 5.336.353.912.032,- (Lima Trilyun Tiga Ratus Tiga Puluh Enam Milyar Tiga Ratus Lima Puluh Tiga Juta Sembilan Ratus Dua Belas Ribu Tiga Puluh Dua Rupiah) hampir 1/3 (sepertiga) dari total anggaran yang ada di Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia pada tahun 2021 yaitu sejumlah Rp. 15.762.662.104.000,- (Lima Belas Trilyun Tujuh Ratus Enam Puluh Dua Milyar Enam Ratus Enam Puluh Dua Juta Seratus Empat Ribu Rupiah). Perhitungan tersebut dapat dilihat pada grafik 2 di bawah ini:



Data OMSPAN Kementerian Keuangan Republik Indonesia, tanggal cetak : 07-09-21 12:48:47 oleh : KL013

Melihat jumlah anggaran yang cukup besar untuk mengelola pelaksanaan pidana penjara di Lembaga Pemasyarakatan dan Rumah Tahanan Negara yang berbanding dengan peningkatan jumlah hunian di dalamnya, dapat dikatakan bahwa pelaksanaan pidana penjara di Indonesia belum

menunjukkan adanya kemanfaat sebagai salah satu tujuan hukum. Romli mengatakan “Ukuran keberhasilan penegakkan hukum masih pada berapa banyak orang yang masuk penjara, gak peduli efisien atau enggak”.⁸ Berdasarkan pada hal tersebut maka dapat dikatakan anggaran pada lapas masih kurang apabila dihubungkan jumlah narapidana yang menghuni lapas. Selain dari anggaran, kebijakan hukum pidana juga dapat dikatakan kurang efektif mengingat masih banyaknya bahkan terus bertambah setiap waktu narapidana yang menghuni lapas. Keadaan di lapas tersebut semakin diperburuk dengan sumber daya manusia dalam hal ini sipir yang menjaga atau mengawasi narapidana di lapas. Konsekuensi logis dari keadaan tersebut adalah kerusakan di lapas yang susah untuk dihindari.

Berdasarkan hal tersebut penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut dalam bentuk usulan penelitian yang berjudul: **“DAMPAK PENEGAKAN PIDANA PENJARA TERHADAP BEBAN ANGGARAN NEGARA PADA PROGRAM PEMBINAAN PEMASYARAKATAN DALAM RANGKA PEMBAHARUAN HUKUM PIDANA”**

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian yang telah diuraikan di atas, permasalahan pada penelitian ini dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. Bagaimana pengelolaan anggaran negara dihubungkan dengan penegakan pidana penjara pada program pembinaan pemasyarakatan?
2. Bagaimana konsep penegakan pidana penjara dalam program pembinaan pemasyarakatan di Indonesia dihubungkan dengan keberadaan pembaharuan hukum pidana?

C. Tujuan Penelitian

Selaras dengan identifikasi masalah tersebut di atas, penelitian ini dilakukan dengan tujuan sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis pengelolaan anggaran negara dihubungkan dengan penegakan pidana penjara pada program pembinaan pemasyarakatan.
2. Untuk menemukan konsep penegakan pidana penjara dalam program pembinaan pemasyarakatan di Indonesia dihubungkan dengan keberadaan pembaharuan hukum pidana

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Kegunaan Teoretis
Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam usaha mengembangkan Ilmu Hukum pada umumnya dan Hukum Pidana pada khususnya dalam menyikapi permasalahan dampak penegakan pidana penjara terhadap beban anggaran negara pada program pembinaan pemasyarakatan dalam rangka pembaharuan hukum pidana
2. Kegunaan Praktis
Dari hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi pengetahuan yang dapat diaplikasikan oleh Negara dalam merumuskan konsep penanganan lembaga pemasyarakatan yang efektif dengan melibatkan anggaran Negara

E. Kerangka Pemikiran

1. Teori Pemenjaraan

Dalam usulan penelitian disertasi ini, peneliti menggunakan *grand theory* teori pemenjaraan. Dasar pertimbangan penulis menggunakan teori ini adalah pemenjaraan merupakan aspek utama dalam penelitian ini disamping penggunaan anggaran negara. Selain itu, penggunaan teori ini didasarkan bahwa narapidana yang berada dalam lapas merupakan konsep pembedaan dari aspek pemenjaraan walaupun pada saat ini istilah pemenjaraan telah dirubah dengan pemasyarakatan

2. Teori Pembedanaan

⁸ Fokusjabar.com, *Anggaran Penegakan Hukum di Indonesia Boros*, <https://www.kai.or.id/berita/4772/anggaran-penegakan-hukum-di-indonesia-boros.html> , diakses pada tanggal 18 November 2021

Dalam usulan penelitian disertasi ini, peneliti menggunakan teori pemidanaan sebagai pisau analisis dan akan digunakan dalam tataran penerapan teori di tingkat teori madya (*middle range theory*). Penggunaan teori ini dikarenakan pidana pemenjaraan merupakan bagian dari pemidanaan yang diberikan pada pelaku tindak pidana.

Sebagaimana dipahami bersama, penjatuhan pidana di satu sisi dipahami sebagai sebuah penjatuhan nestapa dalam kerangka memperbaiki terpidana, di sisi lain penjatuhan pidana dipahami sebagai aksi balas dendam oleh alat-alat negara secara legal formal.

Perbedaan mengenai apa yang sebenarnya menjadi tujuan dan hakikat pemidanaan ini, pada akhirnya memunculkan banyak teori yang membahasnya dilihat dari berbagai sudut dan sisi. Teori-teori ini berupaya menerangkan tentang dasar negara dalam menjatuhkan pidana.

a. Teori Absolut

Menurut teori absolut / mutlak, setiap kejahatan harus diikuti dengan pidana. Seorang mendapatkan pidana oleh karena ia melakukan tindak pidana, dan negara berhak menjatuhkan pidana karena ia telah melakukan penyerangan pada hak dan kepentingan hukum (pribadi, masyarakat atau negara) yang telah dilindungi.

Dari teori ini dapat dipahami bahwa seseorang yang melakukan tindak pidana, maka ia pun harus pula mendapatkan penganiyaan. Sehingga apabila kita hanya mengacu kepada teori yang demikian, maka penjauhan hukuman pidana hanya berupa tindakan balas dendam atas perbuatan yang telah dilakukan seseorang.

b. Teori relatif atau teori tujuan.

Menurut ini suatu tindak pidana tidak mutlak harus diikuti dengan pidana, oleh karenanya kurang tepat bila penjatuhan pidana hanya dipandang sebagai aksi balas dendam, tetapi penjatuhan pidana harus dipandang sebagai suatu yang berguna bagi pelaku tindak pidana atau pun masyarakat secara umum.

Tujuan pokok diajatkannya pidana terhadap pelaku tindak pidana adalah dalam rangka menegakkan tata tertib (hukum) dalam masyarakat, maka penjatuhan pidana sekurang-kurangnya harus memiliki tiga macam sifat yaitu :⁹

- 1) Bersifat menakut-nakuti / upaya preventif.
- 2) Bersifat memperbaiki / upaya edukatif
- 3) Bersifat membinasakan.

c. Teori gabungan

Teori gabungan ini mendasarkan pidana pada azas pembalasan dan azas pertahanan tata tertib masyarakat, dengan kata lain dua alasan itu menjadi dasar penjatuhan pidana. Secara garis besar teori ini dapat dibedakan menjadi dua yakni :¹⁰

- 1) Teori gabungan yang mengutamakan pembalasan, tetapi pembalasan itu tidak boleh melampaui batas dari apa yang perlu dan cukup untuk dapat mempertahankan tata tertib masyarakat.
- 2) Teori gabungan yang mengutamakan perlindungan tata tertib masyarakat, tetapi penderitaan atas dijatuhinya pidana tidak boleh lebih berat daripada perbuatan yang dilakukan terpidana.

Menurut Thomas Aquino, bahwa yang menjadi dasar pidana itu ialah kesejahteraan umum.¹¹ Untuk adanya pidana maka harus ada kesalahan pada pelaku perbuatan, dan kesalahan itu hanya terdapat pada perbuatan-perbuatan yang dilakukan dengan suka rela.

Pidana yang dijatuhkan pada orang yang melakukan perbuatan yang dilakukan dengan suka rela inilah yang tiada lain bersifat pembalasan. Sifat pembalasan dari pidana adalah merupakan sifat umum dari pidana, tetapi bukan tujuan dari pidana, sebab tujuan pidana pada hakikatnya adalah pertahanan dan perlindungan tata tertib masyarakat.

3. Teori Keuangan Negara

⁹ Adami Chazawi, *Op.Cit*, hlm. 156.

¹⁰ *Ibid*, hlm. 163

¹¹ *Ibid*, hlm. 163

Dalam penelitian ini, sebagai pisau analisis dalam tataran teori terapan (*applied theory*), peneliti akan menggunakan teori keuangan negara. Alasan penggunaan teori dikarenakan dalam penelitian yang penulis lakukan dianalisis mengenai penggunaan anggaran negara dalam pemenuhan kebutuhan narapidana di Lembaga Pemasyarakatan. Hal tersebut tentunya berhubungan dengan keuangan negara mengingat anggaran negara merupakan bagian dari keuangan negara.

F. Metode Penelitian

Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.¹² Metode penelitian hukum adalah sebagai cara kerja ilmunan yang salah satunya ditandai dengan penggunaan metode. Secara harfiah mula-mula metode diartikan sebagai suatu jalan yang harus ditempuh menjadi penyelidikan atau penelitian berlangsung menurut suatu rencana tertentu¹³. Metode yang dapat digunakan adalah sebagai berikut:

1. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang dilakukan adalah deskriptif analitis, yaitu dengan menggambarkan secara sistematis permasalahan yang akan diteliti sekaligus menganalisis peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktik pelaksanaannya,¹⁴ sesuai dengan obyek permasalahan yang berupa fakta-fakta dampak penegakan pidana penjara terhadap beban anggaran negara pada program pembinaan pemasyarakatan dalam rangka pembaharuan hukum pidana. Selanjutnya peraturan perundang-undangan yang berlaku dan terkait dengan obyek permasalahan digunakan untuk menganalisis obyek permasalahan yang diteliti, dihubungkan dengan teori-teori dan asas-asas hukum. Sifat penelitiannya deskriptif analitis yaitu menggambarkan dan menguraikan serta sekaligus menganalisis mengenai fakta-fakta melalui pendekatan peraturan perundang-undangan¹⁵.

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang mengutamakan cara meneliti data sekunder, berupa hukum positif dan bagaimana implementasinya dalam praktik.¹⁶

3. Tahap Penelitian

Data yang dikumpulkan untuk kepentingan suatu penelitian, diperoleh melalui tahapan-tahapan penelitian, gunanya adalah untuk kepentingan perolehan keabsahan data sehingga memungkinkan justifikasi hasil penelitian yang objektif dan dapat dipertanggungjawabkan.¹⁷

4. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian tentang dampak penegakan pidana penjara terhadap beban anggaran negara pada program pembinaan pemasyarakatan, teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara melakukan studi kepustakaan, yaitu dengan mencari dan mengumpulkan serta mengkaji peraturan perundang-undangan, rancangan undang-undangan hasil penelitian, jurnal ilmiah, dan makalah seminar yang berhubungan dengan dampak penegakan pidana penjara terhadap beban anggaran negara pada program pembinaan pemasyarakatan dalam rangka pembaharuan hukum pidana.

5. Alat Pengumpulan Data

- a. Studi Kepustakaan yaitu dengan mempelajari dan memahami materi-materi bacaan berupa buku-buku yang berhubungan dengan dampak penegakan pidana penjara terhadap beban anggaran negara pada program pembinaan pemasyarakatan dalam

¹² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011, hlm 35

¹³ Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Publishing, Malang, 2006, hlm 26

¹⁴ Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, Alumni, Bandung, 1994, hlm.101

¹⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2005, hlm 96

¹⁶ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 1991, hlm. 17.

¹⁷ Moh Nazir, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1998, hlm.211.

rangka pembaharuan hukum pidana, karangan ilmiah, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku

- b. Penelitian Lapangan, yaitu pengumpulan data dengan cara mendapatkan instrumen yuridis dari instansi terkait serta pengumpulan bahan-bahan dan data-data yang berkaitan dengan masalah yang dibahas guna menunjang pembahasan permasalahan

6. Analisis Data

Setelah seluruh data yang menunjang dalam penulisan ini terkumpul, maka dilakukan analisis secara yuridis kualitatif. Yuridis didasarkan pada asas-asas hukum serta norma-norma hukum yang bertitik tolak dari peraturan-peraturan yang ada sebagai hukum positif. Kualitatif diartikan penelitian yang dilakukan memberikan uraian sistematis yang berhubungan dengan objek penelitian dalam bentuk uraian. Analisis yuridis kualitatif dilakukan untuk mengungkapkan kenyataan yang ada berdasarkan hasil penelitian yang berupa penjelasan-penjelasan secara kualitatif.¹⁸ Aplikasi dari analisis data yang digunakan adalah dapat menggambarkan dampak penegakan pidana penjara terhadap beban anggaran negara pada program pembinaan masyarakat dalam rangka pembaharuan hukum pidana.

SISTEM PEMASYARAKATAN DAN ANGGARAN NEGARA

A. Pemenjaraan Di Indonesia

1. Sejarah Pemenjaraan Di Indonesia

Pidana penjara adalah suatu bentuk perampasan kemerdekaan (pidana badan) terpenting. Di Negeri Belanda bahkan dimuat persyaratan penjatuhannya dimuat dalam UUD Belanda yang baru dengan menetapkan persyaratan bahwa ia hanya boleh dijatuhkan oleh Hakim (pidana). Menurut keputusan lama sampai pada kodifikasi hukum Perancis yang dibuat pada tahun 1670 belum dikenal pidana penjara, terkecuali dalam arti tindakan penyanderaan dengan penebusan uang¹⁹ atau pengantian hukuman mati sebelum ditentukan keringanan hukuman dengan cara lain. Di Inggris sesudah abad pertengahan (kurang lebih tahun 1200-1400) dikenal hukuman kurungan gereja dalam sel, dan pidana penjara bentuk kuno di Bridwedell (pertengahan abad ke-16) yang dilanjutkan dengan bentuk pidana penjara untuk bekerja dan pidana penjara untuk dikurung²⁰.

Sekitar abad ke-16 di Inggris terdapat pidana penjara dalam arti tindakan untuk melatih bekerja di Bridwell yang terkenal dengan nama *Thriftless Poor* bertempat di bekas istana Raja Edward VI tahun 1522. Kemudian setelah itu dikenal institusi pidana penjara yang narapidananya di bina *The House of Correction*²¹.

Bambang Poernomo menyatakan bahwa²²:

Pidana penjara diperkirakan dalam tahun-tahun permulaan abad ke-18 mulai tumbuh sebagai pidana baru yang berbentuk membatasi kebebasan bergerak, merampas kemerdekaan, menghilangkan kemerdekaan yang harus dirasakan sebagai derita selama menjalani pidana penjara bagi narapidana.

Persoalan tentang bagaimana caranya pidana penjara tersebut dijalankan maka hal ini terutama menyangkut masalah stelsel dari pidana penjara, ada 3 (tiga) macam stelsel yang pernah diberlakukan yaitu²³:

¹⁸ Lili Rasjidi, *Menggunakan Teori/Konsep Dalam Analisis di Bidang Ilmu Hukum*, Diktat, Bandung, 2007, hlm. 7

¹⁹ Dwidja Priyatno, *Pidana Penjara di Indonesia*, Rafika Aditama, Bandung, 2006, hlm 72.

²⁰ *Ibid*, hlm 87.

²¹ *Ibid*

²² Bambang Poernomo, *Pelaksanaan Pidana Penjara dengan Sistem Pemasyarakatan*, Liberty, Yogyakarta, 1986, hlm 40-41.

²³ Dwidja Priyatno, *Op.Cit*, hlm 88

- a. Stelsel sel, pertama kali dilakukan di kota Philadelphia di negara bagian Pennsylvania Amerika Serikat. Karena itulah dinamakan Stelsel Pennsylvania. Sel adalah kamar kecil untuk seorang. Jadi orang-orang terpenjara dipisahkan satu sama lain untuk menghindari penularan pengaruh jahat.
- b. Auburn Stelsel, Stelsel ini pun pertama kali dijalankan di Auburn (New York), karena itu maka dinamakan stelsel Auburn. Memang sistem stelsel sel ini menimbulkan kesukaran-kesukaran, terutama dalam hal pemberian pekerjaan. Kebanyakan pekerjaan kerajinan hanya dapat dilaksanakan dalam bengkel-bengkel yang besar dengan tenaga-tenaga berpuluh-puluh orang bersama-sama. Karena pemberian pekerjaan dianggap salah satu daya upaya untuk memperbaiki akhlak terdakwa, maka timbulah sistem percampuran, yaitu:
 - 1) Pada waktu malam ditutup sendirian
 - 2) Pada waktu siang bekerja bersama-sama.
 Pada waktu bekerja mereka dilarang bercakap-cakap mengenai hal-hal yang tidak ada hubungannya dengan pekerjaan. Oleh karenanya maka sistem ini dinamakan pula "silent system".

2. Pengaturan Pemenuhan Di Indonesia

- a. Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP)

Pidana penjara adalah seumur hidup atau selama waktu tertentu sesuai dengan Pasal 12 ayat (1) KUHP dan pidana penjara selama waktu tertentu paling pendek adalah satu hari dan paling lama lima belas tahun berturut-turut berdasarkan Pasal 12 ayat (2) KUHP. Adapun Pasal 12 ayat (3) KUHP menyatakan :

Pidana penjara selama waktu tertentu boleh dijatuhkan untuk dua puluh tahun berturut-turut dalam hal kejahatan yang pidananya Hakim boleh memilih antara pidana mati, pidana seumur hidup dan pidana penjara selama waktu tertentu atau antara pidana penjara selama waktu tertentu; begitu juga dalam hal batas lima belas tahun dapat dilampaui karena perbarengan (*concursum*), pengulangan (*recidivie*) atau karena ditentukan dalam Pasal 52 dan 52a (LN 1958 No. 127).

Penjatuhan pidana seumur hidup diterima namun dengan sejumlah kritik. Alasannya menurut menurut (mantan) Menteri Kehakiman Belanda Modderman, yaitu²⁴:

"Karena pada prinsipnya pidana demikian tidak akan berdaya guna (efektif). Akan tetapi karena takut masuknya kembali pidana mati kedalam sistem hukum (Belanda), kemudian mencakup sanksi pidana ini, yakni tindakan membuat terpidana tidak berdaya secara permanen poena proxima mortis (pidana yang paling dekat dengan pidana mati)".

Menyikapi dalam arti juridikal murni, seumur hidup akan berarti sepanjang hayat dikandung badan. Hanya melalui upaya hukum luar biasa, grasi, pidana penjara seumur hidup dapat diubah menjadi pidana penjara sementara misal untuk 20 tahun²⁵. Di Indonesia pidana penjara seumur hidup dapat diubah (dikomutasi) menjadi pidana sementara waktu. Berdasarkan Pasal 9 Keputusan Presiden Nomor 174 Tahun 1999 Tentang Remisi, dinyatakan bahwa:

- 1) Narapidana yang dikenakan pidana penjara seumur hidup dan telah menjalani pidana paling sedikit 5 (lima) tahun berturut-turut serta berkelakuan baik, dapat diubah pidananya menjadi pidana penjara sementara, dengan lama sisa pidana yang masih harus dijalani paling lama 15 (lima belas) tahun.
- 2) Perubahan pidana penjara seumur hidup menjadi pidana sementara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

²⁴ Dwidja Priyatno, *Op.Cit*, hlm 73

²⁵ Jan Remmelink, *Hukum Pidana*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, hlm, 465.

- 3) Permohonan perubahan pidana penjara seumur hidup menjadi pidana penjara sementara diajukan melalui Menteri Hukum dan Perundang-undangan (dalam kabinet Indonesia Bersatu, 2004 disebut Menteri Hukum dan HAM).

B. Sistem Pemasyarakatan Di Indonesia

Pelakuan yang tidak manusiawi terhadap narapidana telah lama mendapat perhatian Negara-negara di dunia. Berbagai macam usaha pembaharuan pidana penjara dalam rangka perbaikan perlakuan terhadap narapidana telah dilakukan. Awal pembaharuan pidana penjara dilakukan oleh Negara-negara di Eropa dan Amerika Serikat berkat pengaruh buah pikiran Beccaria dan John Howard tentang kemanusiaan dan prinsip-prinsip perlakuan yang layak bagi narapidana²⁶. Untuk merealisasikan cita-cita pembaharuan pidana penjara itu secara universal, United Nation Organized (UNO-PBB) pada tahun 1955 mengadakan kongres I tentang "Pencegahan Kejahatan dan Pembinaan Para Pelaku Kejahatan". Hasil akhir dari kongres tersebut menerima dan menyetujui standar minimum *Rules for The Treatment of Prisoners* (ECOSOC Resolution 663 c XXXIV).

C. Penegakan Hukum Dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia

Sebelum berlakunya KUHAP, sistem peradilan pidana di Indonesia dilandaskan pada *Inlaands Regelement* yang berubah menjadi *Het Herziene Inlaands Regelement* (HIR) Stbld. 1941 Nomor 44. Pada Tahun 1981, rancangan undang-undang hukum acara pidana disahkan oleh sidang paripurna Dewan Perwakilan Rakyat pada Tanggal 23 Desember 1981, kemudian Presiden mensahkan menjadi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana disebut juga dengan nama Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

D. Sanksi Pidana Sebagai Sebuah Pidana Dalam Hukum Pidana Indonesia

Istilah Pidana berasal dari bahasa hindu Jawa yang artinya Hukuman, nestapa atau sedih hati, dalam bahasa Belanda disebut *straf*. Dipidana artinya dihukum, kepidanan artinya segala sesuatu yang bersifat tidak baik, jahat, pidana artinya penghukuman. Hilman Hadikusuma menyatakan :²⁷

"Jadi Hukum Pidana sebagai terjemahan dari bahasa belanda *strafrecht* adalah semua aturan yang mempunyai perintah dan larangan yang memakai sanksi (ancaman) hukuman bagi mereka yang melanggarnya."

Menurut Moeljatno, Hukum Pidana adalah bagian daripada keseluruhan hukum yang berlaku di suatu negara, yang mengadakan dasardasar dan aturan-aturan untuk²⁸:

1. Menentukan perbuatan-perbuatan mana yang tidak boleh dilakukan dan yang dilarang, dengan disertai ancaman atau sanksi yang berupa pidana tertentu bagi barang siapa yang melanggar larangan tersebut.
2. Menentukan kapan dan dalam hal-hal apa kepada mereka yang telah melanggar larangan-larangan itu dapat dikenakan atau dijatuhi pidana sebagaimana yang telah diancamkan.
3. Menentukan dengan cara bagaimana pengenaan pidana itu dapat dilaksanakan apabila ada orang yang disangka telah melanggar larangan tersebut.

E. Pengelolaan Keuangan Negara

Menurut M. Ichwan, keuangan negara adalah rencana kegiatan secara kuantitatif (dengan angka-angka di antaranya diwujudkan dalam jumlah mata uang), yang akan dijalankan untuk masa mendatang lazimnya satu tahun mendatang²⁹. Menurut Geodhart, keuangan negara merupakan keseluruhan undang-undang yang ditetapkan secara periodik yang memberikan kekuasaan pemerintah

²⁶ Bambang Purnomo, *Pelaksanaan Pidana Penjara dengan Sistem Pemasyarakatan*, Liberty, Yogyakarta, 1986, hlm. 81-82.

²⁷ Hilman Hadikusuma, *Bahasa Hukum Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992. hlm 114

²⁸ Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta, 1993, hlm 8

²⁹ W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, Grasindo, Jakarta, 2006, hlm. 1-2

untuk melaksanakan pengeluaran mengenai periode tertentu dan menunjukkan alat pembiayaan yang diperlukan untuk menutup pengeluaran tersebut³⁰.

Unsur-unsur keuangan negara menurut Geodhart meliputi :

1. Periodik
2. Pemerintah sebagai pelaksana anggaran
3. Pelaksanaan anggaran mencakup dua wewenang, yaitu wewenang pengeluaran dan wewenang untuk menggali sumber-sumber pembiayaan untuk menutup pengeluaran-pengeluaran yang bersangkutan
4. Bentuk anggaran negara adalah berupa suatu undang-undang.

Menurut Undang-Undang No.17 Tahun 2003, ruang lingkup keuangan negara meliputi:

1. Pengelolaan moneter
2. Pengelolaan Fiskal
3. Pengelolaan Kekayaan Negara

KETERKAITAN PEMENJARAAN DENGAN ANGGARAN NEGARA

A. Struktur Lembaga Pemasarakatan

Membangun dan menjalankan kegiatan suatu Lembaga Pemasarakatan, dianalogikan seperti membangun sebuah rumah sebagai tempat tinggal satu keluarga dalam masyarakat yang memerlukan anggaran pembangunan dan anggaran pengelolannya. Selain itu pengelolaan suatu rumah tangga juga dibutuhkan anggaran modal awal hingga anggaran yang menjamin rumah tangga tersebut berjalan dengan baik. Begitu pula halnya dengan mengelola suatu Lembaga pemasarakatan yang berisikan manusia yaitu petugas pemasarakatan sebagai pengelolanya dan warga binaan pemasarakatan atau yang lebih dikenal narapidana sebagai penghuninya. Memulai operasional suatu Lembaga Pemasarakatan memerlukan beberapa jenis anggaran biaya yaitu untuk pembangunan Gedung dan operasional kantor serta operasional bagi penghuni (warga binaan pemasarakatan).

Menurut sumber informasi dari Direktorat Jenderal Pemasarakatan bahwa “Pembangunan UPT (Unit Pelaksana Teknis) Pemasarakatan dilaksanakan berdasarkan Keputusan Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Nomor M.01.PL.01.01 tahun 2003 tentang Pola Bangunan Unit Pelaksana Teknis Pemasarakatan. Berdasarkan ketentuan tersebut, kebutuhan luasan bangunan dan jumlah kapasitas dapat ditentukan, hal ini mempertimbangkan antara lain kebutuhan sumber daya manusia, yaitu petugas yang akan melaksanakan fungsi pembinaan dan keamanan serta melihat kebutuhan anggaran yang akan digunakan, serta perimeter keamanan yang menjadi kebutuhan. Hal ini memerlukan kajian yang sangat mungkin mengalami perubahan akibat dinamika dan menyesuaikan kondisi yang diharapkan”. (wawancara dengan Kepala Bagian Perencanaan dan Pelaporan, Direktorat Jenderal pemasarakatan).

Analisis yang dilakukan oleh Direkorat Jenderal Pemasarakatan juga mempertimbangkan kebutuhan luasan infrasktruktur bangunan berdasarkan fungsi-fungsi yang akan digunakan dalam merawat warga binaan pemasarakatan. *Pertama* analisis kebutuhan bangunan antara lain fungsi :

Nomor	Jenis Bangunan	Luasan (M2)
1.	Kantor Utama	474,0
2.	Kantor Teknis	1.641,0
3.	Poliklinik	157,0
4.	Dapur	177,0
5.	Blok Hunian	4.134,0
6.	Pos Pengamanan	164,0
7.	Rumah Ibadah	688,0

³⁰ Alfin Sulaiman, *Keuangan Negara pada BUMN dalam Perspektif Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 2011, hlm.20.

8.	Bengkel Kerja (Workshop)	120,0
9.	Unit perusahaan	1.574,0
10.	Garasi	80,0
11.	Ruang rekreasi (aula)	660,0
Jumlah Luas Bangunan Dibutuhkan		9.869,0

Kedua, kebutuhan seperti tersebut pada tabel di atas belum termasuk penghitungan kebutuhan parameter keamanan Lembaga Pemasyarakatan seperti pagar kantor, pagar keliling luar, tembok keliling, pagar keliling dalam, tembok antar bangunan dan pagar pembatas area serta ketiga adalah biaya interpolasi. Perhitungan anggaran terhadap kebutuhan ketiga komponen tersebut jika diakumulasi dengan standar biaya masukan menjadi :

No.	Jenis Bangunan	Luasan (M2)	Harga Satuan (Rp)	Jumlah (Rp)
1.	Kantor Utama	474,0	10.000.000	4.740.000.000
2.	Kantor Teknis	1.641,0	12.000.000	19.692.000.000
3.	Poliklinik	157,0	12.000.000	1.884.000.000
4.	Dapur	177,0	12.000.000	2.124.000.000
5.	Blok Hunian	4.134,0	12.000.000	49.608.000.000
6.	Pos Pengamanan	164,0	10.000.000	1.640.000.000
7.	Rumah Ibadah	688,0	10.000.000	6.880.000.000
8.	Bengkel Kerja (Workshop)	120,0	12.000.000	1.440.000.000
9.	Unit perusahaan	1.574,0	10.000.000	15.740.000.000
10.	Garasi	80,0	10.000.000	800.000.000
11.	Ruang rekreasi (aula)	660,0	10.000.000	6.660.000.000
A. Jumlah Luas Bangunan Dibutuhkan		9.869,0		111.148.000.000
12.	Pagar keliling luar	960,0	10.000.000	9.600.000.000
13.	Tembok keliling	920,0	10.000.000	9.200.000.000
14.	Pagar keliling dalam	880,0	12.000.000	10.560.000.000
15.	Tembo kantar bangunan	80,0	10.000.000	800.000.000
B. Kebutuhan perimeter pengamanan				30.160.000.000
16.	Konsultan perencanaan	1 paket	4.182.716.800	4.182.716.800
17.	Konsultan manajemen konstruksi	1 paket		4.097.932,000
18.	Peengelola kegiatan	1 paket		579.362.800
C. Biaya interpolasi				8.860.011.600
TOTAL A+B+C				150.168.011.600

Berdasarkan asumsi perhitungan tersebut di atas dan berdasarkan kapasitas, kamar hunian yang dibangun dengan kemampuan menampung Wargabinaan sebanyak 500 orang. Maka asumsi biaya kebutuhan infrastruktur operasional Lembaga Pemasyarakatan dihitung sebagai berikut :

Estimasi biaya infrastruktur per Orang = Jumlah biaya total pembangunan dibagi dengan kapasitas yang dibutuhkan. Melalui pendekatan di atas, jika dikalkulasi maka biaya infrasktruktur

operasional Lembaga Pemasyarakatan adalah : Rp. 150.168.011.000/ 500 orang = Rp. 300.336.023/ per orang. Kalkulasi tersebut belum memperhitungkan resiko adanya kebutuhan pematangan lahan akibat kondisi eksisting lahan yang memerlukan rekayasa cut and fill menyesuaikan dengan kebutuhan perencanaan. Resiko kemungkinan bertambahnya anggaran pembangunan Lembaga Pemasyarakatan adalah manakala belum memiliki lahan atau tanah tempat dibangun Gedung Lembaga Pemasyarakatan. Apabila pemerintah daerah tidak memberikan lahan maka pemerintah pusat wajib membelinya dengan nilai berdasarkan masing masing NJOP (Nilai Jual Objek Pajak).

B. Metode Lembaga Pemasyarakatan

Sistem kepenjaraan adalah sistem perlakuan terhadap terdakwa (narapidana), dimana sistem ini adalah merupakan tujuan dari pidana penjara. Bagi seseorang yang telah terbukti melakukan tindak pidana dan dijatuhi hukuman penjara oleh pengadilan, maka akan dikirim ke penjara untuk menjalani hukuman sampai habis masa pidananya³¹. Pidana penjara atau pidana lain yang menghilangkan kemerdekaan bergerak seseorang, pada akhir tujuannya adalah melindungi masyarakat dari segala bentuk kejahatan³². Yang dimaksud dengan melindungi masyarakat dari segala bentuk kejahatan adalah politik kriminal pemerintah terhadap usaha pengurangan kejahatan. Oleh karena itu di dalam sistem kepenjaraan perlakuan terhadap terdakwa dilaksanakan dengan tidak manusiawi dan tidak mengenal perikemanusiaan³³.

C. Anggaran Peruntukan Pelayanan Dalam Pemenuhan

Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia terutama menjadi tanggung jawab Pemerintah. Kewajiban dan tanggungjawab pemerintah meliputi langkah implementasi yang efektif dalam bidang hukum, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan keamanan negara, dan bidang lain.

Standar pelayanan tersebut wajib dilaksanakan oleh penyelenggara/pelaksana, dan digunakan sebagai acuan dalam penilaian kinerja penyelenggaraan pelayanan publik oleh pimpinan penyelenggara, aparat pengawasan internal maupun eksternal, dan masyarakat.

Standar layanan dalam Lembaga pemasyarakatan tersebut tentunya akan menguras anggaran negara. Berdasarkan data Ditjen Pemasyarakatan, dana yang dikeluarkan dari uang rakyat itu terus membengkak dari tahun ke tahun. Berikut daftarnya³⁴:

1. Tahun 2015 sebanyak Rp 1,021 triliun.
2. Tahun 2016 turun menjadi Rp 912 miliar.
3. Tahun 2017 naik menjadi Rp 1,088 triliun.
4. Tahun 2018 naik lagi menjadi Rp 1,391 triliun

Uang Rp 1,391 triliun itu disebar untuk total penghuni lapas di seluruh Indonesia sebanyak 256.273 orang. Dengan anggaran tersebut, satu orang napi di lapas akan bervariasi, dalam rentang Rp 14-17 ribu. Contohnya, Aceh mendapat jatah makan Rp 15 ribu per napi dan Papua dikenai jatah makan Rp 17 ribu. Adapun napi di Jakarta mendapat jatah Rp 14 ribu tiap napi per hari.

Tahun 2019, Ditjen Pemasyarakatan akan menaikkan anggaran makan per hari karena menyesuaikan inflasi. Sebagai contoh, napi di Aceh akan diberi jatah makan menjadi Rp 21 ribu per hari, napi di Jakarta menjadi Rp 18 ribu per hari dan di Papua sebesar Rp 25 ribu per hari.

Sebagaimana diketahui, negara mengeluarkan uang Rp 2 triliun dalam setahun hanya untuk memberi makan terdakwa (napi). Anggaran tersebut sudah dihitung dan akan diusulkan untuk anggaran pemberian makan terdakwa untuk tahun 2023 nanti.

Sebagaimana diketahui, pertanggal 13 September 2022 terdapat 275.167 orang terdakwa yang ditahan di rumah tahanan maupun di lembaga pemasyarakatan (lapas). Angka tersebut sudah jauh dari

³¹ Widiada Gunakarya, *Sejarah dan Konsepsi Pemasyarakatan*, Armico, Bandung, 1988, hlm. 41

³² *Ibid*, hlm. 42.

³³ *Ibid*, hlm. 43

³⁴ Andi Saputra, "Terus Membengkak, Negara Kucurkan Rp 1,3 Triliun untuk Makan Napi", edisi 31 Desember 2018, diakses melalui <https://news.detik.com/berita/d-4365730/terus-membengkak-negara-kucurkan-rp-13-triliun-untuk-makan-napi>.

kapasitas daya tampung sarana prasarana rutan dan lapas di Indonesia yang hanya mencapai 132.107 tahanan.

Keadaan tersebut mengakibatkan *overcrowded* sebesar 108 persen sehingga dengan kondisi lapas di Indonesia saat ini menjadi sangat tidak manusiawi untuk memenuhi hak hidup narapidana karena adanya keterbatasan sarpras (sarana prasarana).

PENGELOLAAN PEMENJARAAN DENGAN PENGGUNAAN ANGGARAN NEGARA DI BEBERAPA NEGARA

A. Belanda

Pada tahun 1980-an dan 1990-an, dua reformasi besar diperkenalkan: Operasi Sistem Akuntansi (*Operatie Comptabel Bestel*), yang dilakukan dari tahun 1985 hingga 1993; dan Anggaran Kebijakan dan operasi Akuntabilitas Kebijakan (VBTB, *Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording*), dimulai pada tahun 1999. Operasi Sistem Akuntansi dilakukan dengan latar belakang tahun 1980-an dengan pengeluaran yang terus menerus membengkak, defisit yang tinggi dan beban pajak yang berat. Reformasi berusaha untuk membalikkan tren ini melalui paket tindakan yang luas: desentralisasi, komitmen yang lebih berat pada akuntansi (lihat Kotak 1) dan manajemen keuangan yang tertib. Fokusnya adalah pada pengendalian pengeluaran pemerintah, terutama pembengkakan anggaran yang tidak terduga.

Langkah untuk memperkuat kekuatan anggaran Parlemen, sistem administrasi anggaran (tagihan anggaran dan laporan untuk kementerian dan dana anggaran) di Belanda berbasis kas dan komitmen. Ini terlihat karena adanya hubungan antara komitmen dan pembayaran tunai. Anggaran berisi perkiraan multi-tahunan (kebijakan tidak berubah dan harga tidak berubah; perkiraan harga 2008-11 pada tahun 2007). Parlemen menyetujui anggaran untuk satu tahun: keputusan kebijakan tentang berapa banyak yang harus dialokasikan untuk setiap tujuan. Satu lini menteri bertanggung jawab atas satu lini anggaran. Kontrol (atas keputusan apakah akan berinvestasi di tempat pertama) paling baik dilakukan "di depan" ketika pemerintah berkomitmen untuk pengeluaran tunai penuh. Kemungkinan manfaat harus disajikan dalam dokumen polis tambahan (analisis biaya-manfaat)

Sebagaimana diketahui, populasi penjara Belanda terus menurun selama dekade terakhir. Tingkat penahanan turun dari 125 narapidana per 100.000 penduduk pada tahun 2006 menjadi 54 narapidana pada tahun 2018. Ini merupakan penurunan lebih dari 50%. Alasan utama tren penurunan ini adalah: penurunan tingkat kejahatan, perubahan kebijakan kriminal, dan peningkatan hukuman non-penahanan.

Di Belanda, tingkat hunian dalam lapas adalah 72,6% pada 30 September 2017. Hunian tersebut Per 1 September 2016 dapat diklasifikasikan menurut masa hukumannya adalah sebagai berikut:

- a. kurang dari 1 bulan: 488
- b. sampai 3 bulan: 466
- c. sampai 6 bulan: 352
- d. 6 bulan sampai 1 tahun: 546
- e. sampai 3 tahun: 1.241
- f. sampai 5 tahun: 476
- g. 5 sampai 10 tahun: 572
- h. 10 sampai 20 tahun: 419
- i. 20 tahun ke atas: 46
- j. hukuman seumur hidup: 31

Pada Maret 2014, Belanda memperkenalkan sistem penilaian (*Rechtsburgerschap*). Sistem baru ini mengikuti pengumuman pemotongan anggaran pada tahun 2013. Narapidana dialokasikan ke dua skema berbeda: "skema dasar" dan "skema peningkatan" (*Plusprogramma*). Setiap narapidana ditempatkan pada skema dasar pada saat kedatangan. Untuk mendapatkan keuntungan dari skema yang ditingkatkan, narapidana harus menunjukkan perilaku yang baik dan menunjukkan "motivasi untuk reintegrasi". Narapidana di bawah skema yang ditingkatkan berhak untuk:

1. lima jam ekstra untuk aktivitas di luar sel setiap minggu (ini merupakan tambahan dari 43 jam yang diberikan pada skema dasar)
2. satu jam tambahan waktu berkunjung (selain satu jam per minggu yang diperbolehkan pada skema dasar)

Sebagaimana diketahui, terdapat fasilitas dalam lapas di negara Belanda, yaitu:

1. Pusat penahanan (*Huis van bewaring*) untuk penahanan pra-sidang atau menjalani hukuman jangka pendek.
2. Penjara untuk menjalani hukuman yang lebih lama (*Gevangenis*).
3. Pusat penahanan remaja (*Justitiële jeugdinstelling*) untuk remaja berusia antara 12 dan 18 tahun pada saat pelanggaran mereka. Mereka mungkin tinggal di sana sampai usia 23 tahun

Berkurangnya populasi narapidana menyebabkan penjara menjadi tidak terisi. Oleh karena itu, pemerintah telah memutuskan untuk menutup beberapa dari mereka. Akibatnya, jumlah narapidana yang berbagi sel dengan narapidana lain meningkat. Karena jumlah penjara yang kurang, pada tahun 2010, Belanda mulai melepaskan sejumlah penjaranya ke negara lain.

B. Amerika Serikat

Secara historis, sekitar 3.000 penjara lokal yang beroperasi di Amerika Serikat kurang mendapat perhatian publik dan pembuat kebijakan daripada penjara. Tetapi sekarang, pandemi COVID-19 telah menempatkan penjara sebagai fasilitas pemasyarakatan yang aman, umumnya dioperasikan oleh pemerintah kabupaten atau kota, di mana orang ditahan sebelum diadili atau dikurung setelah vonis untuk periode yang biasanya berlangsung kurang dari setahun di bawah pengawasan tambahan. Penjara mengandalkan kurungan tertutup sehingga berisiko tinggi untuk penularan penyakit. Pemerintah daerah juga menghadapi implikasi anggaran dari pandemi dan mencari potensi penghematan, terutama di bidang yang mahal seperti koreksi.

Langkah untuk mendukung upaya negara bagian dan lokal untuk mengurangi pengeluaran penjara dan melindungi keselamatan publik, The Pew Charitable Trusts melakukan analisis biaya penjara, menggunakan data pengeluaran untuk semua wilayah AS, terutama dari tahun 2007 dan 2017, dan data peradilan pidana terkait. Temuan utamanya adalah Pemerintah daerah menghabiskan miliaran untuk penjara. Pada akhir 2017:

1. Biaya penjara dan koreksi lokal lainnya telah meningkat enam kali lipat sejak tahun 1977, dengan biaya penjara mencapai \$25 miliar.
2. Hampir 2 dari 5 dolar yang dihabiskan untuk lembaga pemasyarakatan negara bagian dan lokal masuk ke penjara.
3. Sekitar 1 dari 17 dolar daerah dihabiskan untuk penjara.
4. Rata-rata biaya tahunan untuk menahan seseorang di penjara adalah sekitar \$34.000.
5. Kira-kira sepertiga kapasitas fasilitas penjara berusia lebih dari 30 tahun, dan sekitar 20% penjara penuh sesak, yang dapat menimbulkan tantangan modal yang signifikan terhadap anggaran daerah.

C. Jepang

Pengelolaan lapas dan anggaran di Jepang dapat diketahui dari beberapa point di bawah ini, yaitu:

1. Tujuan Pekerjaan Penjara

Selain isi pidana penjara yang diatur dalam KUHP, kerja penjara merupakan tindakan perawatan yang penting untuk koreksi dan rehabilitasi narapidana. Sambil menjaga kesehatan fisik dan mental, menumbuhkan kemauan untuk bekerja, dan menumbuhkan kesadaran narapidana akan peran dan tanggung jawab mereka sendiri dalam kehidupan bersama melalui membiarkan mereka memiliki kehidupan kerja yang teratur, tujuannya adalah untuk mempromosikan rehabilitasi yang lancar dengan memberikan mereka pengetahuan dan keterampilan kejuruan.

2. Status Pelaksanaan Pekerjaan Lapas
 Pada akhir September 2018, pekerjaan penjara dilakukan di 76 lembaga pemasyarakatan (penjara, penjara remaja dan rumah tahanan) di seluruh negeri, dan sekitar 42.000 orang dipekerjakan. Sebagai orang yang melakukan pekerjaan penjara, selain mereka yang dihukum penjara dengan pekerjaan berdasarkan KUHP (Pasal 12 Ayat 2) atau mereka yang ditahan di rumah kerja sebagai pengganti pembayaran denda, ada narapidana dan tahanan yang tidak wajib bekerja tetapi dapat bekerja berdasarkan permintaan.
 Narapidana bekerja di bidang yang ditentukan sesuai dengan bakat mereka sendiri di industri seperti pertukangan kayu, percetakan, penjahitan, pekerjaan logam dan kulit.
3. Jenis Pekerjaan Penjara
 Ada empat jenis pekerjaan penjara: pekerjaan produksi, pekerjaan kontribusi sosial, pelatihan kejuruan dan pekerjaan wiraswasta. Pekerjaan produksi dibagi menjadi tiga kategori: pekerjaan manufaktur (pekerjaan dimana semua atau sebagian bahan mentah yang digunakan untuk produksi adalah barang negara), pekerjaan bisnis (pekerjaan dimana semua atau sebagian bahan baku yang digunakan untuk produksi adalah barang bisnis) dan pekerjaan provisi (pekerjaan yang semua bahan mentah yang digunakan untuk produksi disediakan oleh mitra kontrak atau pekerjaan yang dilakukan oleh negara hanya dengan tenaga narapidana).

ANALISIS DAMPAK PENEGAKAN PIDANA PENJARA TERHADAP BEBAN ANGGARAN NEGARA PADA PROGRAM PEMBINAAN PEMASYARAKATAN DALAM RANGKA PEMBAHARUAN HUKUM PIDANA

A. Pengelolaan Anggaran Negara Dihubungkan Dengan Penegakan Pidana Penjara Pada Program Pembinaan Pemasyarakatan

Berbicara masalah anggaran negara pada program pembinaan pemasyarakatan maka menurut penulis berbicara masalah *good governance* karena pada dasarnya pengelolaan anggaran negara merupakan salah satu bagian *good governance*. dari Kata *government* dalam bahasa Indonesia diterjemahkan sebagai pemerintah³⁵, dengan demikian sama maknanya dengan penadbir. *Governance* lebih merupakan serangkaian proses interaksi sosial politik antara pemerintah dengan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat dan intervensi pemerintah atas kepentingan tersebut. Sedangkan arti *good* dalam pemerintahan yang baik (*good governance*) mengandung pemahaman³⁶:

1. Nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat dan nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan, kemandirian, pembangunan berkelanjutan, dan keadilan sosial.
2. Aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif, efisien dalam pelaksanaan tugas untuk mencapai tujuan.
3. Kepemerintahan (*governance*) sebagaimana dikemukakan oleh Kooiman (1993) adalah *governance* lebih merupakan serangkaian proses interaksi sosial politik antara pemerintahan dengan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat dan intervensi pemerintah atas kepentingan-kepentingan tersebut

³⁵ Istilah pemerintah berasal dari kata “perintah” yang berarti menyuruh melakukan sesuatu sehingga dapat dikatakan bahwa pemerintah adalah kekuasaan memerintah suatu negara (daerah negara) atau badan tertinggi yang memerintah suatu negara seperti kabinet yang merupakan suatu pemerintah. Jadi, pemerintahan diartikan sebagai perbuatan (cara, hal urusan dan sebagainya) memerintah, hal tersebut dapat dilihat pada Pipin Syarifin dan Dedah Subaedah, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Pustaka Bani Quraisy, Bandung, 2005, hlm.63. Secara etimologis pemerintahan dapat pula diartikan sebagai tindakan yang terus-menerus (kontinyu) atau kebijaksanaan yang menggunakan suatu rencana maupun akal (rasio) dan tata cara tertentu untuk mencapai suatu tujuan tertentu yang dikehendaki, hal tersebut dapat dilihat pada E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ikhtiar, Jakarta, 1963, hlm.28.

³⁶ Sedarmayanti, *Sumber Daya Manusia dan Produktivitas Kerja*, Mandar Maju, Bandung, 2009, hlm 273-274

Secara umum, *governance* diartikan sebagai kualitas hubungan antara pemerintah dan masyarakat yang dilayani dan dilindunginya, *private sectors* (sektor swasta/ dunia usaha), dan *society* (masyarakat). Oleh sebab itu, *good governance* sektor publik diartikan sebagai suatu proses tata kelola pemerintahan yang baik, dengan melibatkan *stakeholders* terhadap berbagai kegiatan perekonomian, sosial politik, dan pemanfaatan berbagai sumber daya seperti sumber daya alam, keuangan, dan manusia bagi kepentingan rakyat yang dilaksanakan dengan menganut asas keadilan, pemerataan, persamaan, efisiensi, transparansi dan akuntabilitas³⁷.

Menurut Pamudji, bahwa pemerintahan dalam arti luas adalah perbuatan memerintah yang dilakukan oleh organ-organ atau badan-badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan negara (tujuan nasional), sedangkan pemerintahan dalam arti sempit adalah perbuatan memerintah yang dilakukan oleh organ eksekutif dan jajarannya dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan negara (tujuan nasional)³⁸.

B. Konsep Penegakan Pidana Penjara Dalam Program Pembinaan Pemasarakatan Di Indonesia Dihubungkan Dengan Keberadaan Pembaharuan Hukum Pidana

Kriminalitas merupakan suatu tindakan yang dilakukan secara individu maupun kelompok yang melanggar hukum atau suatu tindak kejahatan sehingga mengganggu stabilitas sosial dalam masyarakat. Kriminalitas merupakan sebuah tindakan yang bersifat negatif, dan dapat dilakukan baik oleh kaum perempuan maupun laki-laki, mulai masyarakat kelas bawah hingga masyarakat kelas atas pun bisa melakukan tindakan kriminal. Akibat perbuatan kriminalitas tersebut masyarakat dapat dijerat oleh pasal-pasal yang berlaku, apabila hakim memutuskan hukuman bersalah maka pelaku kriminalitas tersebut dipidana sesuai dengan tuntutan dari hukum. Lembaga Pemasarakatan (Lapas) adalah institusi dari sub sistem peradilan pidana yang mempunyai fungsi strategis sebagai pelaksanaan pidana penjara dan sekaligus sebagai tempat dibinanya narapidana³⁹.

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan analisis yang dilakukan dapat disimpulkan:

1. Pengelolaan anggaran negara dihubungkan dengan penegakan pidana penjara pada program pembinaan pemasarakatan adalah dengan menerapkan *good governance* dalam pengelolaan anggaran Lembaga pemasarakatan dengan memperhatikan penegakan hukum (*rule of law*), transparansi (*transparancy*), keadilan (*equity*) dan akuntabilitas (*accountability*). Hal tersebut haruslah bersesuaian dengan pola pembinaan kepribadian dan kemandirian narapidana. Keadaan ketika terjadi residivis atau bahkan dalam lembaga pemasarakatan terjadi tindak pidana, dapat dikatakan bahwa produktifitas pemenjaraan tidak ada. Hal tersebut mengarah pada “sia-sianya”nya anggaran yang besar dalam pengelolaan lembaga pemasarakatan
2. Konsep penegakan pidana penjara dalam program pembinaan pemasarakatan di Indonesia dihubungkan dengan keberadaan pembaharuan hukum pidana adalah dengan penerapan Pidana kerja sosial sebagai alternatif hukuman. Namun demikian, perlu diperhatikan kendala pelaksanaan kerja sosial mengingat dapat saja narapidana yang sedang melakukan kerja sosial tidak diterima masyarakat atau bahkan merugikan lingkungan tempat narapidana tersebut melakukan kerja sosial.

B. Saran

1. Buat aturan *Comunity Based Correction* (CBC) pada program pembinaan pemasarakatan

³⁷ Sedarmayanti, *Sumber Daya Manusia dan Produktivitas Kerja*, Mandar Maju, Bandung, 2007, hlm 2

³⁸ Zaidan Nawawi, *Manajemen Pemerintahan*, Cetakan Pertama, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm.19.

³⁹ Prijatno Dwidjaja. *Sistem Pelaksanaan Pidana Penjara Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2006, hlm 87.

2. Menjadikan pidana kerja sosial sebagai alternatif pemidanaan yang harus dituangkan dalam aturan pelaksana (peraturan Pemerintah) dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasarakatan dan amanat dari Undang-Undang Nomor 1 tahun 2023 Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- A. A. Saleh, *Tamasya Perenungan Hukum Dalam "Law In Book And Law In Action" Menuju Penemuan Hukum (Rechtsvinding)*, Yarsif Watampone, Jakarta, 2006
- Alfin Sulaiman, *Keuangan Negara pada BUMN dalam Perspektif Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 2011
- Anthon F Susanto, *Penelitian Hukum Transformatif-Parsipatoris: Fondasi Penelitian Kolaboratif dan Aplikasi Campuran (Mix Method) Dalam Penelitian Hukum*, Setara Press, Malang, 2015.
- Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 1991.
- Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dengan Pidana Penjara*, Badan Penerbit UNDIP, Semarang, 1996
- Frans Maramis, *Hukum Pidana Umum dan Tertulis Di Indonesia*, Rajagrafindo Persada, Manado, 2012
- Hamzah dn Siti Rahayu, *Suatu Tinjauan Ringkas Sistem Pemidanaan Indonesia*, Akademika Pressindo, Jakarta, 1983.
- Jan Remmelink, *Hukum Pidana*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003
- J.E Sahetapy, *Suatu Studi khusus Mengenai Ancaman Pidana Mati terhadap Pembunuhan Berencana*, Rajawali, Jakarta, 1982
- Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2008
- _____, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Rreformasi*, Bhuana Ilmu Komputer, Jakarta, 2008
- John Rawls, *A Theory of Justice*, London: Oxford University press, diterjemahkan dalam bahasa Indonesia oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, *Teori Keadilan*, Pustaka Pelajar. Yogyakarta, 2006.
- Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Publlishing, Malang, 2006.
- Ktut Sudiri Panyarikan, Sahardjo, *Proyek Inventarisasi dan Dokumentasi Sejarah Nasional*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Direktorat Sejarah dan Nilai Tradisional, Jakarta, 1983,
- Lili Rasjidi, *Menggunakan Teori/Konsep Dalam Analisis di Bidang Ilmu Hukum*, Diktat, Bandung, 2007.
- Mahrus Ali, *Dasar-dasar Hukum Pidana*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011
- Manullang, E.Fernando M, Legisme, *Legalitas dan Kepastian Hukum*, Penadamedia Group, Jakata, 2019.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkem-bangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Binacipta, Bandung, 1986.
- Moh Nazir, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1998.
- P.A.F. Lamintang, *Hukum Penitensier Indonesia*, Armico, Bandung, 1984
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2005.
- _____, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011.
- Roeslan Saleh, *Stelsel Pidana Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta, 1983
- Romli Atmasasmita & Kodrat Wibowo, *Analisis Ekonomi Mikro tentang Hukum Pidana Indonesia*, Cetakan kesatu, Prenadamedia Group, Jakarta, 2016.
- Roscoe Pound, *Pengantar Filsafat Hukum*, Bhratara, Jakarta, 1989
- Sudikno Mertokusumo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti: Bandung, 1993.

Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Cetakan Pertama, Liberty, Yogyakarta, 1996.

_____, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, Alumni, Bandung, 1994.

W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, Grasindo, Jakarta, 2006

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen IV.

Kitab Undang-undang Hukum Pidana

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasayakan

Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2005 Tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik

Keputusan Direktur Jenderal Pemasayarkatan Nomor : PAS-22 OT.02.01 Tahun 2018 tentang Standar Biaya Hidup Narapidana

Sumber Lain:

Alison Liebling, *Prison in Transition*, International Journal of Law and Psychiatry, 29, 2006

Andi Saputra, "Terus Membengkak, Negara Kucurkan Rp 1,3 Triliun untuk Makan Napi", edisi 18 Desember 2018, diakses melalui <https://news.detik.com/berita/d-4365730/terus-membengkak-negara-kucurkan-rp-13-triliun-untuk-makan-napi>, pada tanggal 7 April 2022

Andrew Stevano Kokong, *Pidana Penjara Seumur Hidup dalam Sistem Pemidanaan*, Jurnal Lex crimen, Vol. I, No. 2, Apr-Jun 2012

Dede Kania, *Pidana Penjara Dalam Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia*, Jurnal Yustisia Vol. 3 No.2 Mei - Agustus 2014

Ditjen Pemasayarkatan, *Bunga Rampai Pemasayarkatan, Kumpulan Tulisan Baharudin Surjobrotom*, Jakarta, 2002

Fokusjabar.com, *Anggaran Penegakan Hukum di Indonesia Boros*, <https://www.kai.or.id/berita/4772/anggaran-penegakan-hukum-di-indonesia-boros.html>, diakses pada tanggal 18 November 2021

https://jdih.bssn.go.id/wp-content/uploads/2016/01/UUD1945_Perubahan_Kedua.pdf, diakses pada tanggal 18 November 2021

"Kemenkumham Minta Tambahan Anggaran 2020 Rp 3 Triliun", edisi 3 Juni 2019, diakses melalui <https://www.liputan6.com/news/read/3989242/kemenkumham-minta-tambahan-anggaran-2020-rp-3-triliun>, pada tanggal 6 April 2022

Sahardjo, "*Pohon Beringin Pengayoman; Hukum Pancasila/Manipol/Usdek*", Pidato penganugerahan gelar Doktor Honoris Causa dari Universitas Indonesia, 5 Juli 1963, Istana Negara, Jakarta.

Mardjono dalam Aminanto, *Politik Hukum Pidana Disparitas Putusan Hakim Dalam Tindak Pidana Korupsi*, katamedia, Jember, 2017.