



**KEBIJAKAN LEGISLATIF TENTANG PIDANA KERJA SOSIAL  
DI INDONESIA**

**Diajukan dalam Rangka Memenuhi Persyaratan  
Program Magister Ilmu Hukum**

**Oleh :**

**Eryana Ganda Nugraha, SH.**  
**NIM : B4A000268**

**Pembimbing**

**Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, SH.**  
**Eko Sopyono, SH, MH.**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG  
2003**

**KEBIJAKAN LEGISLATIF TENTANG PIDANA KERJA SOSIAL  
DI INDONESIA**

Oleh :

**Eryana Ganda Nugraha, S.H.**

**NIM : B4A 000 268**

Tesis ini telah dipertahankan di hadapan Dewan Penguji  
Pada tanggal 29 Januari 2004

Pembimbing I



**Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, S.H.**  
**NIP. 130 350 518**

Pembimbing II

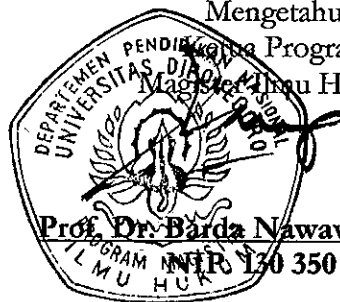


**Eko Soponyono, S.H., M.H.**  
**NIP. 130 675 155**

Mengetahui

Program

Magister Ilmu Hukum



**Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, S.H.**  
**NIP. 130 350 518**

## ABSTRACT

*Most adopted punishment in many nations criminal policy in the world is imprisonment, but in the development there are many issued problems for the use of it, the main problem is about its effectivity beside negative side effect.*

*Aware of critic for negative side effect of imprisonment, has stated an idea to seek alternatives for it with recommended non custodial measures in international law instruments, among them in several United Nations (UN) congress on The Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, that since the first congress in 1955 has started to issued Standard Minimum Rules for Non Custodial measures (SMR), its follow up in the UN congress afterwards until the adoption of SMR (than known as the "Tokyo Rules") in the eight UN congress on The Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*

*One of non-custodial measures that the Tokyo Rules recommended is community service orders. In the present community service orders become an idea to be adopted in Indonesian penal law concept*

*Referring the idea adoption of community service orders, this thesis will study about basic idea formulation of community service orders in Indonesian penal code and the formulation of it by legislative council*

*Basic idea formulation of community service orders will be studies by the critic for imprisonment, the adoption of community service orders as an alternative for short term imprisonment in several nations, the Indonesian penal law reform, the code and purpose of punishment.*

*There is strong critic for adoption of community service orders in Sweden, but in many other nations community service order has proven to be successfully adopted and give many benefit compare with imprisonment.*

*From the comparison with several foreign penal codes, the formulation of community service orders in Indonesian penal code concept has slight likeness with Dutch Penal code.*

*The critic of community service orders in Sweden do not suppose to give enough reason to see a problem for the adoption of community service orders in Indonesia, from comparative studies the adoption of community service orders has proven successfully and proven to be more humanize, economical and give several others benefit, by these reasons it is right that community service orders adopted in Indonesian penal policy*

## ABSTRAK

Salah satu jenis pidana yang paling banyak diterapkan dalam kebijakan kriminal negara-negara di dunia adalah pidana penjara, namun dalam perkembangannya banyak yang mempersoalkan kembali manfaat penggunaan pidana penjara sebagai salah satu sarana dalam menanggulangi kejahatan. Yang sering dipersoalkan adalah masalah efektifitasnya di samping dipersoalkan akibat-akibat negatif dari pidana penjara.

Adanya kritik terhadap segi-segi negatif dari pidana penjara, telah berkembang suatu pemikiran untuk mencari alternatif terhadap pidana penjara dengan direkomendasikannya sanksi dalam instrumen-instrumen internasional diantaranya dalam beberapa kongres Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) mengenai *The Prevention of Crime and the Treatment of Offenders* yang sejak kongres pertama tahun 1955 mulai membahas *Standard Minimum Rules (SMR)* untuk tindakan-tindakan *non-custodial*, yang ditindaklanjuti dalam kongres-kongres PBB berikutnya sampai *Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures (yang kemudian dikenal dengan "The Tokyo Rules")* diterima oleh Majelis Umum PBB pada kongres PBB ke-8 mengenai *The Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*.

Salah satu sanksi (tindakan) *Non-custodial* yang direkomendasikan oleh *The Tokyo Rules* adalah *Community Service Order* atau pidana kerja sosial. Saat ini pidana kerja sosial menjadi wacana untuk diadopsi dalam konsep KUHP Indonesia.

Dengan wacana diadopsinya sanksi pidana kerja sosial, maka dalam tesis ini diuraikan mengenai Ide dasar formulasi pidana kerja sosial dalam perundang-undangan di Indonesia dan Formulasi pidana kerja sosial oleh badan legislatif di Indonesia.

Ide dasar formulasi dan formulasi pidana kerja sosial ini ditelaah berdasarkan kritik terhadap pidana penjara, penerapan pidana kerja sosial sebagai alternatif pidana perampasan kemerdekaan jangka pendek di beberapa negara, pembaharuan hukum pidana di Indonesia, tujuan pemidanaan dan pedoman pemidanaan.

Terdapat kritik terhadap penerapan pidana kerja sosial ini di Swedia, namun di negara-negara lain terbukti pidana kerja sosial berhasil diterapkan dan memberikan banyak keuntungan dibandingkan pidana perampasan kemerdekaan.

Berdasarkan perbandingan yang dilakukan terhadap beberapa KUHP asing, formulasi pidana kerja sosial dalam konsep KUHP Indonesia terdapat kemiripan dengan formulasi di Belanda.

Kritik terhadap pidana kerja sosial di Swedia tidak cukup beralasan untuk menjadi kendala penerapan pidana kerja sosial di Indonesia, dari perbandingan penerapan pidana kerja sosial di beberapa negara terbukti begitu berhasil dan terbukti lebih manusiawi, ekonomis dan terdapat beberapa keuntungan lainnya, untuk itu tepat kiranya bila pidana kerja sosial ini diterapkan dalam kebijakan kriminal di Indonesia.

## MOTTO DAN PERSEMBAHAN

Motto :

“Sesungguhnya Allah tidak merubah keadaan sesuatu kaum sehingga mereka merubah keadaan yang ada pada diri mereka sendiri.”

(Q.S. 13 ayat 11)

Karya ini penulis persembahkan kepada :

- Ayah, Ibu dan Keluargaku
- Novi Ida Zulfatin Ni'mah, terima kasih untuk semua perhatian dan dorongan dalam menyelesaikan tesis ini.

## KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan Rahmat dan Karunia-Nya sehingga penyusunan tesis yang berjudul “Kebijakan Legislatif Tentang Pidana Kerja Sosial Terhadap Pelaku Tindak Pidana” dapat diselesaikan dengan baik.

Penyusunan Tesis ini dimaksudkan untuk melengkapi syarat guna menyelesaikan Program Magister Ilmu Hukum pada Universitas Diponegoro Semarang.

Penyusunan Tesis ini tentunya tidak akan berhasil dengan baik tanpa bimbingan serta bantuan dari berbagai pihak. Untuk itu penulis ucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada yang terhormat :

1. Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, SH, selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro sekaligus sebagai dosen pembimbing I, yang telah membimbing dan memberikan petunjuk bagi penyusunan Tesis ini.
2. Eko Soponyono, SH, MH, selaku dosen pembimbing II, yang telah banyak membantu, membimbing dan memberikan petunjuk bagi penyusunan Tesis ini.
3. Para Dosen dan Asisten Dosen Program Magister Ilmu Hukum di Universitas Diponegoro Semarang yang telah memberikan ilmu pengetahuan kepada penulis.

4. Sekretaris Bidang Akademis, serta seluruh Staf dan Karyawan Administrasi di Lingkungan Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro.
5. Seluruh Jajaran Pimpinan Kejaksaan RI, yang telah memberikan kesempatan dan Bea Siswa sehingga penulis bisa menempuh Program Magister Ilmu Hukum Kelas Khusus Kejaksaan kerjasama Universitas Diponegoro dan Kejaksaan RI.
6. Teman-teman mahasiswa kelas khusus Kejaksaan angkatan 2000, yang telah banyak membantu penulis selama menempuh studi dan menyusun tesis.
7. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu yang telah berkenan memberikan segala bantuannya, semoga segala kebaikan yang telah diberikan kepada penulis senantiasa diberikan balasan oleh Allah SWT Yang Maha Pengasih dan Penyayang.

Penulis menyadari bahwa Tesis ini masih jauh sekali dari sempurna, oleh karena itu kritik dan saran untuk penyempurnaan Tesis ini sangat penulis harapkan.

Akhir kata penulis berharap semoga Tesis yang sederhana ini dapat memberikan manfaat bagi pembaca pada umumnya dan dunia pendidikan khususnya.

Semarang, Desember 2003

Penulis

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
ABSTRAK.....	iii
MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI.....	vii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Permasalahan.....	6
C. Tinjauan Teori.....	6
D. Tujuan Penelitian.....	15
E. Kegunaan Penelitian.....	15
F. Metodologi Penelitian.....	16
G. Sistematika Penulisan.....	20
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Teori-teori Pidana.....	21
1. Pidana dan Tindakan.....	21
2. Teori-teori Pidana.....	27
B. Pidana Kerja Sosial dalam Sistem Pidana dan Pidana.....	40
1. Pidana Kerja Sosial dan Perkembangannya.....	40
a. Pidana Kerja Sosial.....	40
b. Sejarah Perkembangan Pidana Kerja Sosial.....	47
2. Pidana Kerja Sosial sebagai bagian dari Sistem Pidana dan Pidana.....	52
<b>BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b>	
A. Ide Dasar Formulasi Pidana Kerja Sosial dalam Perundang-undangan di Indonesia.....	60

1. Kritik Terhadap Pidana Penjara dan Munculnya Pidana Kerja Sosial sebagai Alternatif Pidana Perampasan Kemerdekaan Jangka Pendek.....	60
2. Pidana Kerja Sosial dalam Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia .....	85
B. Formulasi Pidana Kerja Sosial dalam Peraturan Perundang-undangan oleh Badan Legislatif di Indonesia .....	105
BAB IV PENUTUP	
A. Kesimpulan.....	125
B. Saran.....	127

#### DAFTAR PUSTAKA

# BABI

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Hukum sebagai salah satu aspek kehidupan manusia tumbuh dan berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat. Laju perkembangan masyarakat yang ditunjang oleh ilmu dan teknologi modern akan selalu menuntut diadakannya usaha-usaha pembaharuan hukum, agar ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku senantiasa dapat memenuhi kebutuhan masyarakat.

Masalah pembaharuan hukum (*Law Reform*) merupakan salah satu diantara banyak permasalahan hukum, yang terutama dihadapi oleh negara-negara yang sedang membangun.<sup>1</sup>

Usaha pembaharuan hukum di Indonesia sudah dimulai sejak lahirnya Undang-undang Dasar (UUD) 1945 tidak dapat dilepaskan pula dari landasan dan sekaligus tujuan yang hendak dicapai seperti telah dirumuskan juga dalam Pembukaan UUD 1945 itu, secara singkat ialah "*melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum berdasarkan Pancasila*". Inilah garis kebijakan umum yang menjadi landasan dan sekaligus tujuan politik hukum di Indonesia. Ini pulalah yang menjadi landasan dan tujuan dari setiap usaha pembaharuan hukum,

---

<sup>1</sup> Abdurahman, *Aneka Masalah Hukum Dalam Pembangunan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1979, hal. 36.

termasuk pembaharuan di bidang hukum pidana dan kebijakan penanggulangan kejahatan di Indonesia.<sup>2</sup>

Indonesia sebagai negara yang sedang membangun juga menghadapi persoalan pembaharuan hukum, sebagaimana disebutkan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) 1998-2003, mengenai kebijakan pembangunan lima tahun ketujuh, bidang hukum yang meliputi : materi hukum, aparatur hukum, sarana dan prasarana hukum, budaya hukum dan hak asasi manusia, karena hukum di Indonesia dituntut harus dapat memenuhi kebutuhan masyarakatnya.

Memang tidaklah mudah untuk mengadakan pembaharuan hukum pidana. Hukum pidana sejak awal perkembangan selalu menyangkut harkat dan martabat manusia. Hukum pidana dalam pertumbuhannya memang diarahkan pada perlindungan Hak Asasi Manusia. Oleh karena itu pembaharuan hukum pidana tidak cukup hanya menyangkut substansinya saja tetapi berkaitan dengan nilai-nilai yang ada. Pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya mengandung makna suatu upaya untuk melakukan reorientasi dan reformasi hukum pidana yang sesuai dengan nilai-nilai sentral sosio politik, sosio filosofik dan sosio kultural masyarakat Indonesia yang melandasi kebijakan sosial, kebijakan kriminal dan kebijakan penegakan hukum di Indonesia.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Badan Penerbit Undip, Semarang, 1996, hal 1.

<sup>3</sup> Barda Nawawi Arief, *Pembaharuan Hukum Pidana dan Masalah Kebijakan Delik Aduan*, Lokakarya Pembaharuan Hukum Pidana di DPR-RI, tanggal 29 Juni 1993, hal. 2.

Menurut Barda Nawawi Arief, pembaharuan hukum pidana menuntut adanya penelitian dan pemikiran terhadap masalah sentral yang sangat fundamental dan strategis. Termasuk dalam klasifikasi masalah yang demikian antara lain masalah kebijakan dalam menetapkan sanksi pidana. Kebijakan menetapkan pidana dalam perundang-undangan yang dapat juga disebut kebijakan legislatif (*Formulasi*), merupakan tahap yang paling strategis dilihat dari keseluruhan proses kebijakan untuk mengoperasionalkan sanksi pidana. Pada tahap inilah dirumuskan garis-garis kebijakan sistem pidana dan pemidanaan yang sekaligus merupakan landasan legalitas bagi tahap-tahap berikutnya, yaitu tahap penerapan pidana oleh badan pengadilan (*Aplikasi*) dan tahap pelaksanaan pidana oleh aparat pelaksana pidana (*Eksekusi*)<sup>4</sup>.

Seperti diketahui Indonesia merupakan negara yang berdasarkan Pancasila dan garis kebijakan pembangunannya bertujuan membentuk “*manusia Indonesia seutuhnya*”. Apabila pidana, yang dirumuskan oleh kebijakan legislatif, akan digunakan sebagai sarana untuk mencapai tujuan tersebut, maka pendekatan humanitis harus pula diperhatikan. Hal ini penting tidak hanya karena kejahatan itu pada hakikatnya merupakan masalah kemanusiaan, tetapi juga pada hakikatnya pidana itu sendiri mengandung unsur penderitaan yang dapat menyerang kepentingan atau nilai yang berharga bagi kehidupan manusia.

---

<sup>4</sup> Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998, hal. 99.

Pendekatan humanistik dalam penggunaan sanksi pidana, tidak hanya berarti bahwa pidana yang dikenakan kepada si pelanggar harus sesuai dengan nilai-nilai kemanusiaan yang beradab, tetapi harus juga dapat membangkitkan kesadaran si pelanggar akan nilai-nilai kemanusiaan dan nilai-nilai pergaulan hidup bermasyarakat.

Salah satu jenis pidana yang paling banyak ditetapkan dalam perundang-undangan dan diterapkan dalam praktek adalah pidana penjara yang sifatnya *custodial*, namun dalam perkembangannya banyak yang mempersoalkan kembali manfaat penggunaan pidana penjara sebagai salah satu sarana untuk menaggulangi masalah kejahatan. Yang sering dipersoalkan adalah masalah efektifitasnya. Di samping dipersoalkan akibat negatif dari pidana penjara. Adanya kritik terhadap segi-segi negatif dari pidana penjara (*custodial*), telah menimbulkan gelombang usaha untuk mencari bentuk-bentuk alternatif dari pidana penjara. Sementara itu usaha ini dibarengi pula dengan adanya kecenderungan dalam praktek untuk menghindari atau membatasi penerapan pidana penjara, antara lain dengan alternatif tindakan-tindakan *non-custodial*.

Tindakan-tindakan *non-custodial* ini antara lain diatur dalam *UN Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures (The Tokyo Rules)*, yang diterima oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) dalam resolusi 45/110 tertanggal 14 Desember 1990 yang merupakan hasil kongres ke-8 PBB mengenai "*The Prevention of Crime and The Treatment of Offenders*", yang diselenggarakan di Havana Cuba, pada tanggal 27 Agustus sampai dengan 7 September 1990.

Latar belakang perlunya dibuat *Standard minimum rules* antara lain;

- Mengingat resolusi 8 Konggres PBB ke-6 mengenai “*alternatives to imprisonment*”.
- Mengingat resolusi 16 Konggres PBB ke-7 mengenai “*alternatives to imprisonment*”
- Pembatasan kemerdekaan hanya dapat dibenarkan dilihat dari sudut keamanan masyarakat (*public safety*) pencegahan kejahatan (*crime prevention*), pembalasan yang adil dan penangkalan (*just retribution and deterrence*), dan tujuan utama dari sistem peradilan pidana adalah “reintegrasi pelaku tindak pidana ke dalam masyarakat” (*reintegration of offender into society*)

Salah satu bentuk tindakan *non custodial* pada tahap peradilan dan pemidanaan (*trial and sentencing stage*) dalam *standard minimum rules* berupa *community service order*.<sup>5</sup>

Sebagai alternatif dari pidana kurungan badan, dalam konsep Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP), di Indonesia telah dirumuskan kemungkinan dijatuhkannya pidana kerja sosial bagi terpidana yang dijatuhi pidana penjara kurang dari 6 (enam) bulan atau pidana denda tidak lebih dari denda kategori I sebagaimana dirumuskan dalam pasal 79 Konsep KUHP.

---

<sup>5</sup> Barda Nawawi Arief, *Sari Kuliah Perbandingan Hukum Pidana*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, halaman 107-113.

## B. Permasalahan

Berdasarkan uraian di atas, maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Apakah ide dasar diformulasikannya pidana kerja sosial dalam perundang-undangan pidana di Indonesia?
2. Bagaimanakah formulasi pidana kerja sosial dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia?

## C. Tinjauan Teori

Kejahatan merupakan salah satu bentuk tingkah laku manusia yang seringkali menimbulkan akibat yang sangat merugikan bagi individu tertentu maupun masyarakat keseluruhannya. Dalam kongres PBB VI tentang "*The Prevention of Crime and The Treatment of Offenders* " di Caracas tahun 1980 dinyatakan :<sup>6</sup>

*"That the phenomenon of crime, through its impact on society, impairs the overall development of nations, undermines peoples's spiritual and material well-being, compromises human dignity and creates a climates of fear and violence that erodes the quality of life".*

(Bahwa fenomena kejahatan melalui pengaruhnya terhadap masyarakat, mengganggu seluruh pembangunan bangsa-bangsa, merusak kesejahteraan rakyat baik spiritual maupun material, membahayakan martabat kemanusiaan dan menciptakan suasana takut dan kekerasan yang merongrong kualitas hidup).

---

<sup>6</sup> Dokumen, Sixth United Nation Congress on *The Prevention of Crime and The Treatment of Offenders*, Caracas declaration, Caracas – Venezuela, 25 Agustus – 5 September 1980, hal. 1. Terjemahan mengutip Barda Nawawi Arief dalam Kebijakan Legislatif dalam bukunya Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara, hal. 31

Selain itu mengenai akibat-akibat ekonomi dan sosial dari kejahatan, dalam laporan kongres PBB V tahun 1975 di Jenewa, dikemukakan bahwa biaya kejahatan yang tersembunyi lebih besar daripada biaya kejahatan yang diketahui. Hal ini disebabkan oleh biaya kejahatan yang diketahui sebenarnya hanya merupakan “puncak dari gunung es” (*the top of iceberg*).<sup>7</sup>

Melihat demikian besar akibat dari kejahatan itu sendiri, maka perlu ada suatu usaha untuk menanggulangi kejahatan tersebut, walaupun disadari bahwa tidak mungkin menghilangkan sama sekali kejahatan itu. Salah satu usaha penanggulangan kejahatan adalah dengan menggunakan hukum pidana beserta sanksi pidananya.

Penggunaan sanksi pidana dalam menanggulangi kejahatan masih menimbulkan perbedaan pendapat. Ada yang menolak penggunaan pidana terhadap pelanggar hukum. Menurut pandangan ini pidana merupakan peninggalan dari kebiadaban kita dimasa lalu (*vestige of our savage past*)<sup>8</sup>. Namun ada yang tetap mempertahankan penggunaan pidana tersebut, seperti pendapat dari Herbert. L. Packer yang menyatakan :<sup>9</sup>

- a. *The criminal law sanction is indispensable, we could not, now or in the foreseeable future, without it.*
- b. *The criminal law sanction is the best available device we have for dealing with gross and immediate harms and threats of harm.*

<sup>7</sup> Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Op. Cit, hal 13.

<sup>8</sup> Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Op.Cit, hal. 18.

<sup>9</sup> Herbert L. Packer, *The Limit of the Criminal Sanction*, Stanford University Press, California, hal. 364 – 366. (dikutip dari Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, hal. 28.)

- c. *The criminal sanction is at once prime guarantor and prime threatener of human freedom. Used providently and humanely it is guarantor; used indiscriminately and coercively it is threatener.*

Persoalan pemberian pidana bukanlah suatu persoalan yang sepele, yaitu menyangkut jenis pidana, cara pelaksanaan pidana, dan lamanya pidana. Pemberian pidana terutama akan menyangkut aspek kehidupan dan penghidupan seseorang yang dijatuhi pidana, baik pada masa kini maupun masa mendatang. Dengan demikian masalah pidana, menyangkut persoalan yang lebih jauh ke depan yaitu menyangkut makna dan tujuan pidana, menurut Sudarto : “*Tidak cukup menyatakan bahwa pidana itu harus setimpal dengan berat dan sifat kejahatan, tetapi harus dipahami benar makna kejahatan, penjahat (Pembuat) dan pidana*”.<sup>10</sup> Persoalan pidana semakin membutuhkan perhatian yang mendalam dan perlu tindakan hati-hati.

Seperti diketahui bahwa persoalan penjatuhan pidana adalah berkaitan dengan politik kriminal, yaitu perlindungan masyarakat (*social defences*), maka sangatlah tepat apabila ingin mengetahui tujuan pembedaan dengan melihat pada aspek-aspek perlindungan masyarakat yang hendak dicapai. Menurut Barda Nawawi Arief ada empat aspek *social defences* yang akan menentukan tujuan dari pembedaan, yaitu :<sup>11</sup>

1. Aspek social defence berupa perlindungan masyarakat terhadap kejahatan (perbuatan jahat), maka pembedaan bertujuan untuk menanggulangi kejahatan.

<sup>10</sup> Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, Sinar Baru, Bandung, 1983. hal. 79.

<sup>11</sup> Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Pengembangan Ilmu Hukum Pidana*, Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, hal 93-95.

2. Jika aspek social defence berupa perlindungan terhadap pelaku (orang jahat) yang ingin dicapai, maka tujuan pemidanaan adalah perbaikan si pelaku (merubah tingkah laku).
3. Apabila aspek social defence berupa perlindungan terhadap sanksi/reaksi yang hendak dicapai, maka tujuan pemidanaan adalah mengatur atau membatasi kesewenang-wenangan penguasa dan warga masyarakat.
4. Apabila aspek social defence berupa keseimbangan kepentingan/nilai yang terganggu yang ingin dicapai, maka tujuan pemidanaan tidak lain untuk memelihara atau memulihkan keseimbangan masyarakat.

Dengan demikian jelas, bahwa tujuan pemidanaan itu bukanlah persolan berat ringannya atau lama pendeknya pemidanaan, tetapi lebih tertera pada aspek perlindungan masyarakat yang harus dicapai. Oleh karena itu sudah sewajarnya pula apabila dalam rancangan Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) aspek perlindungan masyarakat tersebut menjadi dasar bagi tujuan pemidanaan, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 50.

1. Pemidanaan bertujuan untuk mencegah dilakukannya tindak pidana dengan menegakkan norma hukum demi pengayoman masyarakat,
2. Mengadakan koreksi terhadap terpidana, dan dengan demikian menjadikannya orang yang baik dan berguna serta mampu untuk hidup bermasyarakat.
3. Menyelesaikan konflik yang ditimbulkan oleh tindak pidana, memulihkan keseimbangan dan mendatangkan rasa damai dalam masyarakat.
4. Membebaskan rasa bersalah pada terpidana.

Penjatuhan pidana sebagai suatu nestapa kepada pelanggar hanya merupakan obat terakhir (*ultimum remedium*) yang hanya dijalankan jika usaha-usaha lain seperti pencegahan sudah tidak berjalan. Sebagai alternatif pengganti pidana kurungan badan, di beberapa negara di dunia telah dirumuskan pidana kerja sosial (*Community Service Order*). *Community*

*service order* (Pidana Kerja Sosial) dalam Dictionary of Law, Oxford University, didefinisikan sebagai berikut:

*“An order that requires an offender (who must consent and be aged at least 16) to perform unpaid work for between 40 and 240 hours under the supervision of a probation officer. Such an order replaces any other form of punishment (e.g. imprisonment); it is usually based on a probation officer's report and is carried out within 12 months (unless extended). Breach of the order may be dealt with by fine or by revocation of the order and the imposition of any punishment that could originally have been imposed for the offence.”<sup>12</sup>*

Jika disimpulkan pidana kerja sosial menurut Dictionary of Law, Oxford University, merupakan alternatif pengganti pidana lain (misalnya penjara) (*imprisonment*). Untuk dijatuhi pidana kerja sosial ini terpidana harus sudah dewasa dan mensyaratkan juga adanya persetujuan dari terpidana (*who must consent and be aged at least 16*). Bentuk pidana kerja sosial berupa, melaksanakan pekerjaan tanpa bayaran dengan jangka waktu tertentu (40 sampai dengan 240 jam). Pelanggaran terhadap pelaksanaan pidana kerja sosial yang harus dijalani terpidana akan memberikan konsekwensi dijatuhkannya denda atau dibatalkannya pidana kerja sosial dan dijatuhkannya hukuman yang seharusnya dijalani.

Di Denmark, Jerman, Inggris, Perancis, Belanda, Norwegia dan Portugal, hakim dapat menjatuhkan pidana kerja sosial sebagai hukuman pokok, atau sebagai alternatif hukuman penjara singkat dengan penangguhan penahanan. Sejak 1972 Inggris juga telah memberlakukan pidana kerja sosial yang kemudian menjadi model bagi negara-negara Eropa Barat. Di

---

<sup>12</sup> Dictionary of Law, Oxford University, Press Market House Books Ltd, 1997 (<http://www.google.com/community/service>)

Jerman sejak tahun 1969, pidana kerja sosial (*Gemeinnützige Arbeit*) bisa menjadi penanggungan penahanan. Perancis memasukkan pidana kerja sosial (*Le travail d'Interet General*) dalam perundangan sejak 1 Januari 1984, yang dapat dijatuhkan sebagai pengganti atau syarat penanggungan penahanan. Di Denmark uji coba pidana kerja sosial (*Samfundstjeneste*) dimulai sejak 1982 di kota Kopenhagen dan Nort Jutland pada tahun 1984, ketika berhasil kemudian diperluas ke seluruh Denmark. Di Norwegia uji coba pidana kerja sosial dilakukan di Stavanger dan Rogaland sejak 1984. Sementara di Belanda uji coba yang sama mulai dilakukan sejak 1981 di beberapa distrik dan kemudian pada 1983 diperluas di seluruh distrik di Belanda. Pada tahun 1985 Finlandia juga melakukan uji coba pidana kerja sosial.<sup>13</sup>

Di Inggris *Community Service Orders* telah dimasukkan dalam Criminal Act 1972 dan ujicoba *Community Service Orders* ini telah dilaksanakan di 6 daerah di Inggris sejak 1973. Sejak tahun 1975 ketentuan *Community Service Orders* telah ada di pengadilan-pengadilan terutama di daerah perkotaan yang luas dan juga daerah pinggiran yang dari sanalah *Community Service Orders* ini berkembang ke seluruh wilayah Inggris. Sejak Maret 1979 *Community Service Orders* sudah dapat diterapkan sebagai alternatif pidana perampasan kemerdekaan bagi terpidana dewasa di

---

<sup>13</sup> Peter J.P Tak, *Community Service Orders in Western Europe a Comparative Survey*, dalam *Community service Gemeinnützige Arbeit Dienstverlening Travail d'Interet General a New Option in Punishing offenders in Europe*, Edited by Has-Jorg Albrecht and Wolfram Schadler, Freiburg, 1986, hal 6-7.

seluruh wilayah Inggris<sup>14</sup>. Saat ini *Community Service Orders* di Inggris antara lain diatur dalam *Criminal Justice and Court Act 2000, Part III, Chapter 1 (Community Sentences)*<sup>15</sup>, dan juga diatur dalam *Criminal Justice (Community Service Act) 1983, section 3*, antara lain menyebutkan

*“A community service order shall require the offender to perform, in accordance with this act, unpaid work for such number of hours as are specified in the order and are not less than 40 and not more than 240.”*<sup>16</sup>

Pelaksanaan *Community Service Orders* (pidana kerja sosial) di Inggris dijatuhkan pada terpidana yang sudah dewasa (minimal 16 tahun) sebagai pengganti pidana penjara. Biasanya pidana kerja sosial dijatuhkan kepada pelaku tindak pidana yang melakukan tindak pidana terhadap masyarakat, misalnya perusakan, tindak pidana lalu lintas yang berat atau penggelapan.

Jenis pidana kerja sosial yang dijatuhkan disesuaikan dengan latar belakang terpidana (misal pekerjaan berkebun bagi terpidana yang sudah berusia lanjut). Sebelum dijatuhi pidana kerja sosial, dilakukan penelitian terhadap terpidana untuk menjaga resiko terpidana ditempatkan dalam masyarakat (aspek perlindungan masyarakat). Sebagai bentuk hukuman, pidana kerja sosial memungkinkan terpidana mendapatkan beberapa keterampilan dasar, mengembangkan disiplin diri (aspek rehabilitasi bagi

<sup>14</sup>Geoffrey C. Cartledge, *Community Service in England/Wales Organization and Implementation of Community Service an Evaluation and Assessment on its Outcomes*, dalam *Community service Gemeinnützige Arbeit Dienstverlening Travail d'Interet General a New Option in Punishing offenders in Europe*, Edited by Has-Jorg Albrecht and Wolfram Schadler, Freiburg, 1986, hal 15-16.

<sup>15</sup> [www.hmso.gov.uk/acts/2000](http://www.hmso.gov.uk/acts/2000)

<sup>16</sup> <http://www.google.com/193.120.124.98/22A23Y1983>

terpidana) dan memberikan manfaat bagi masyarakat yang telah ia rugikan (memberikan kesejahteraan masyarakat)<sup>17</sup>.

Berbeda dengan Inggris yang mensyaratkan pidana kerja sosial hanya dijatuhkan bagi terpidana dengan satu ketentuan yaitu diatas 16 tahun, di Kanada pidana kerja sosial yang merupakan alternatif pidana penjara (atau bentuk pidana lain) dapat dijatuhkan bagi orang dewasa dan anak muda (*for adults and youth*). Pidana kerja sosial di Kanada dapat berbentuk pidana bersyarat ataupun pidana percobaan. yang mengharuskan terpidana melakukan pekerjaan sosial dalam jangka waktu tertentu. Jenis pekerjaan yang dijatuhkan pada terpidana berupa melakukan pekerjaan pada instansi pemerintah Kanada atau melakukan pekerjaan di organisasi-organisasi non profit<sup>18</sup>.

Alternatif jenis pekerjaan dalam pidana kerja sosial di Kanada antara lain : *nursing homes, day cares, rural municipalities, senior citizen*

---

<sup>17</sup> *A community punishment order can be made for any offender over 16 convicted of an offence punishable by imprisonment. A community punishment order is often made for offences which have been committed against the community such as criminal damage, some serious driving offences or benefit fraud. Much of the work is demanding and physical. It can include projects such as gardening for elderly people, working in a soup kitchen, decorating schools, fitting anti-burglary locks, cleaning graffiti off public buildings and making goods to sell in charity shops. Some offenders complete their sentence in workshops for carpentry and joinery, computing and sewing. Before being allocated to a particular project all offenders serving community punishment orders are screened for the risk they pose to the public. All offenders, whether working in the community or in a workshop, are closely supervised. As well as being a punishment, a community punishment sentence enables offenders to acquire some basic skills, develop personal discipline and make amends to the community for the harm caused by their offending. (www.london-probation.org.uk)*

<sup>18</sup> *The community service order program offers the court an alternative sanction to incarceration (or some other penalty) for adults and youth to be placed either on a conditional sentence or probation order – that requires them to perform a specific number of hours of community service work for approved local governments, Indian Bands (Indian Act/Canada) or non profit organizations. (www.saskjustice.gov.sk.ca)*

*centres, libraries, parks and recreation organization, public golf courses, school, hospital, church organization, service clubs* dan lain lain, dengan jenis tugas antara lain : *general maintenance, minor repairs, painting/drywalling/ carpeting, office work (filing, typing, receptionist) supervising children at day care, janitorial work, landscaping, painting, gardening, dishwashing, food preparation, fund raising activities, snow removal, grounds maintenance.*<sup>19</sup>

Bentuk pekerjaan yang tidak boleh dijatuhkan sebagai pidana kerja sosial di Kanada, antara lain bentuk pekerjaan yang berhubungan dengan politik (*Partisan Political Activities, Picketing, Public Demonstrations* dan *Political Solicitations*).

Perkembangan dewasa ini terhadap penggunaan pidana kerja sosial sebagai alternatif pidana perampasan kemerdekaan jangka pendek di dunia antara lain Czech Republik telah mengamandemen Penal Code pada tahun 1995 dengan mencantumkan pidana kerja sosial. Pidana kerja sosial ini mulai diberlakukan di Czech Republik sejak 1996. Hal yang sama juga dilakukan oleh Estonia (Estonian Republic) yang memasukkan pidana kerja sosial dalam amandemen Penal Code Estonia yang mulai berlaku 1 September 2002. Perkembangan lainnya seperti yang terjadi di Afrika bagian selatan. Uji coba penerapan pidana kerja sosial diterapkan di Zimbabwe oleh *Penal Reform Internasional (PRI)* yang didanai Uni Eropa dan Pemerintah Inggris sejak tahun 1992. Penal Reform Internasional yang didanai Uni Eropa pada tahun 1996 membantu program serupa (*community service orders*) di empat negara Afrika lainnya, yaitu Uganda, Kenya,

---

<sup>19</sup> *ibid.*

Malawi dan Zambia, dan pada tahun 1997 di Burkina Faso, Congo-Brazzaville, Central African Republic dan Mozambique<sup>20</sup>

#### **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan uraian latar belakang dan pokok permasalahan seperti yang dikemukakan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui ide dasar perlunya pidana kerja sosial diformulasikan dalam perundang-undangan pidana di Indonesia.
2. Untuk mengetahui formulasi pidana kerja sosial dalam peraturan perundang-undangan oleh badan legislatif di Indonesia.

#### **E. Kegunaan penelitian**

Diharapkan dapat :

1. Menambah dan memperluas pengetahuan dalam hal kebijakan formulatif, khususnya kebijakan formulatif pidana kerja sosial, dalam rangka atau mengintegrasikan ide perlindungan masyarakat dan ide perlindungan atau pembinaan individu yang akan dijadikan pedoman pemidanaan oleh legislatif.
2. Sebagai bahan masukan dan sumbangan pemikiran upaya pembaharuan hukum pidana, khususnya dalam penyusunan KUHP pengganti dari KUHP yang berasal dari WvS, mengenai kebijakan terhadap pidana kerja sosial.

---

<sup>20</sup> data diperoleh dari Artikel *Punishment in the Netherlands*, Artikel *Community Service in Western Europe a Comparative Survey*, Artikel *Recent Developments*, artikel *Community Service*, dan Artikel *Estonian Penal Law Reform and Enforcement of the Penal Code*, <http://www.google.com>

## F. Metodologi Penelitian

### 1. Obyek Penelitian

Obyek dari penelitian ini terbatas pada kebijakan legislatif dalam menetapkan peraturan perundang-undangan mengenai pidana kerja sosial.

Yang dimaksud istilah kebijakan dalam penelitian ini adalah sebagai pengganti dari istilah policy yang oleh Sutan Arbi dan Wayan Ardhana diterjemahkan dengan "*kebijakan*" sebagaimana yang dikutip oleh Barda Nawawi Arief. Menurut Robert R. Meyer dan Ernest Greenwood "*kebijakan*" (*policy*) dapat dirumuskan sebagai suatu keputusan yang menggariskan cara yang paling efektif dan paling efisien untuk mencapai suatu yang ditetapkan secara kolektif.<sup>20</sup>

### 2. Pendekatan Masalah

Mengingat permasalahan dalam penelitian difokuskan pada kebijakan formulatif, khususnya yang menyangkut pidana kerja sosial, maka pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan yuridis normatif. Namun untuk lebih menunjang penelitian ini dilakukan juga pendekatan yuridis historis dan komparatif. Menurut Sunaryati Hartono bahwa penggunaan metode sosial di samping penelitian normatif akan memberikan bobot lebih pada penelitian yang bersangkutan.<sup>21</sup>

Pendekatan yuridis historis dilakukan untuk melihat penerapan hukum yang dilakukan pada masa-masa lalu dan melihat proses terjadinya

---

<sup>20</sup> Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Op Cit, hal. 59.

<sup>21</sup> Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*, Alumni, Bandung, 1994, hal. 142.

perundang-undangan itu sendiri, terutama pada tahap kebijakan formulatif.

Pendekatan yuridis komparatif diperlukan dalam melihat norma-norma yang menyangkut pidana kerja sosial di beberapa negara. Hal ini berkaitan pula dengan usaha-usaha pembaharuan hukum pidana, khususnya KUHP.

### 3. Lokasi Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian kepustakaan yaitu penelitian data sekunder dengan metode pendekatan yuridis normatif. Lokasi penelitian dipilih dan ditetapkan oleh penulis adalah di Perpustakaan dan Internet di wilayah Kodya Semarang, guna mencari data sekunder mengenai pidana kerja sosial. Sebagai pelengkap data juga dikumpulkan data primer dari Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang berada di wilayah Jakarta. Hal ini dipilih karena DPR adalah lembaga yang salah satu wewenangnya adalah membuat Undang-undang. Selain itu peneliti juga melakukan penelitian di beberapa tempat seperti BPHN. Pemilihan tempat tersebut di atas adalah dengan pertimbangan karena domisili penulis di wilayah Semarang dan disesuaikan dengan kondisi, kemampuan, keterbatasan dana dan waktu yang dimiliki oleh peneliti.

### 4. Jenis dan Sumber Data

Sebagaimana uraian di atas, bahwa penelitian ini merupakan penelitian normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara

meneliti bahan pustaka atau data sekunder<sup>23</sup>, maka jenis data penelitian ini meliputi data sekunder, di samping dibutuhkan juga data primer sebagai penunjang.

Sumber data dari data sekunder dalam penelitian ini meliputi :

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat, antara lain :<sup>24</sup>
  - a. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)
  - b. KUHP negara asing yang mengatur masalah *Community service order* sebagai bahan perbandingan.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer, antara lain :<sup>25</sup>
  - a. Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)
  - b. Hasil-hasil karya ilmiah (makalah, tulisan di majalah hukum)
  - c. Hasil-hasil penelitian.

Sedangkan untuk mendapatkan data primer, dilakukan dengan mengadakan penelitian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

##### 5. Metode Pengumpulan Data

Melihat bahwa dalam penelitian ini dipusatkan pada data sekunder, maka pengumpulan data dilakukan dengan studi kepustakaan dan studi

<sup>23</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji., *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Pers, Jakarta, 1985, hal.5.

<sup>24</sup> Ronny Hanitijo Socmitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hal. 11.

<sup>25</sup> *Ibid*, hal..12.

dokumentasi. Studi tersebut sangat berguna dalam membantu penelitian ilmiah untuk memperoleh pengetahuan yang dekat dengan gejala yang dipelajari, dengan memberikan pengertian menyusun persoalan yang tepat, mempertajam perasaan untuk meneliti, membuat analisis dan membuka kesempatan memperluas pengalaman ilmiah.<sup>26</sup>

Sedangkan data primer diperoleh melalui :

Observasi, yaitu melakukan pengamatan dan pencatatan segala sesuatu yang dianggap penting agar dapat membuat laporan mengenai hasil pengamatan.<sup>27</sup>

## 6. Analisis Data

Analisis data adalah tahap yang paling penting dalam penelitian, karena pada tahap ini berfungsi memberikan interpretasi serta arti terhadap data yang telah diperoleh.

Dalam penelitian ini data yang diperoleh disajikan secara kualitatif, dengan menggunakan analisis deskriptif, yaitu dengan mendeskripsikan data yang telah diperoleh ke dalam bentuk penjelasan-penjelasan. Artinya problem yang ada dalam hal ini mengenai pidana kerja sosial dianalisis dan dipecahkan berdasarkan teori dan peraturan yang ada, serta dilengkapi analisis historis dan komparatif.

---

<sup>26</sup> Koentjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Gramedia, Jakarta, 1991, hal. 65.

<sup>27</sup> *Ibid*, hal. 114.

## **G. Sistematika Penulisan**

Dalam tesis ini, penulis menggunakan sistematika penulisan sebagai berikut :

Setelah menguraikan Bab I, maka dalam BAB II, Tinjauan Pustaka, berisi kajian yang bersifat teoritis dengan mendasarkan pada berbagai bahan (kepuustakaan), yang penulis harapkan dapat dijadikan dasar teori dalam membahas permasalahan yang ada. Oleh karena itu kajiannya pun didasarkan pada permasalahan yang telah dirumuskan, yaitu berisi uraian mengenai Sistem Pidana dan Pemidanaan, Teori-teori Pemidanaan, Pidana Kerja Sosial dalam Sistem Pidana dan Pemidanaan, Pidana Kerja Sosial dan Perkembangannya, Pidana Kerja Sosial Sebagai Bagian dari Sistem Pidana dan Pemidanaan

.BAB III, Hasil Penelitian dan Pembahasan, berisikan ide dasar perumusan pidana kerja sosial dalam perundang-undangan pidana di Indonesia dan formulasi pidana kerja sosial dalam peraturan perundang-undangan oleh badan legislatif di Indonesia

Pada BAB IV , Penutup, berisi kesimpulan dan saran.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Teori-teori Pidanaan

##### 1. Pidana dan Tindakan

Salah satu usaha penanggulangan kejahatan ialah dengan menggunakan hukum pidana dengan sanksinya yang berupa pidana. Tidaklah mengherankan apabila dalam setiap kebijakan perundang-undangan maka sanksi pidana selalu dicantumkan. Nampaknya pembentuk undang-undang merasa belum mantap apabila belum mencantumkan sanksi yang berupa pidana.

Mengenai masih perlunya pidana dan hukum pidana, Roeslan saleh seperti dikutip oleh Barda Nawawi Arief menyatakan alasan sebagai berikut :<sup>28</sup>

- a. Perlu tidaknya hukum pidana tidak terletak pada persoalan tujuan-tujuan yang hendak dicapai, tetapi terletak pada persoalan seberapa jauh untuk mencapai tujuan itu boleh menggunakan paksaan ;  
Persoalan bukan terletak pada hasil yang akan dicapai, tetapi dalam kebebasan pribadi masing-masing.
- b. Ada usaha-usaha perbaikan atau perawatan yang tidak mempunyai arti sama sekali bagi si terhukum; dan di samping itu harus tetap ada suatu reaksi atas pelanggaran-pelanggaran norma yang telah dilakukannya itu dan tidaklah dapat dibiarkan begitu saja;
- c. Pengaruh pidana atau hukum pidana bukan semata ditujukan pada si penjahat, tetapi juga untuk mempengaruhi orang yang tidak jahat yaitu warga masyarakat yang mentaati norma-norma masyarakat.

Selanjutnya sebagai sarana terakhir yang digunakan untuk memberikan penjeratan kepada pelaku tindak pidana maka pidana mempunyai sifat yang berbeda dengan sanksi di bidang hukum lainnya. Hal inilah yang menyebabkan

---

<sup>28</sup> Barda Nawawi Arief, Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara, Op. Cit , hal. 20.

pidana dan hukum pidana selalu digunakan sebagai upaya terakhir dalam upaya penegakan hukum.

Untuk mengetahui lebih lanjut tentang sifat yang berbeda dari sanksi pidana, maka berikut akan dikutip beberapa pengertian tentang pidana.

1. Di dalam "*Black Law Dictionary*" dinyatakan bahwa "*punishment*" adalah *Any fine, penalty, or confinement inflicted upon a person by authority of the law and the judgement and sentence of a court, for some crime or offense committed by him, for his omission of a duty enjoined by law. A deprivation of property rebounding to the benefit of an individual, such as a forfeiture of interest.*<sup>29</sup>

2. Roeslan Saleh

Pidana adalah reaksi atas delik, dan ini berujud suatu nestapa yang dengan sengaja ditimpakan negara pembuat delik itu.<sup>30</sup>

3. H.L.A. Hart

*The definition presents the standard case of punishment as exhibiting five characteristics:*<sup>31</sup>

1. *It must involve pain or other consequences normally considered unpleasant.*
2. *It must be for an offence against legal rules.*
3. *It must be imposed on an actual or supposed offender for his offence.*
4. *It must be intentionally administered by human beings other than the offender.*
5. *It must be imposed and administered by an authority constituted by a legal system against which the offence is committed.*

4. Sudarto, menyatakan secara tradisional pidana adalah nestapa yang dikenakan oleh negara kepada seseorang yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang, sengaja agar dirasakan sebagai nestapa.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> Black's Law Dictionary, Sixth Edition by Henry Campbell Black, St. Paul, West Publishing co, 1990, hal. 1234.

<sup>30</sup> Roeslan Saleh, Stelsel Pidana Indonesia, Aksara Baru, Cet. 4, Jakarta, 1983, hal. 9

<sup>31</sup> Herbert L. Packer, *The Limits of Criminal Sanction*, Stanford University Press, California, 1968, hal. 21.

<sup>32</sup> Sudarto, Kapita Selektta Hukum Pidana, Alumni Bandung, 1986, Hal. 109-110.

5. Alf Ross<sup>33</sup>, *Punishment is that social response which :*

- a. occurs where there is violation of a legal rule;*
- b. is imposed and carried out by authorised persons on behalf of the legal of the legal order to which the violated rule belong;*
- c. involves suffering or at least other consequences normally considered unpleasant;*
- d. expresses disapproval of the violator.*

Selanjutnya Muladi dan Barda Nawawi Arief menyimpulkan beberapa definisi pidana dengan memberikan ciri-ciri sebagai berikut :<sup>34</sup>

- 1) pidana itu pada hakekatnya merupakan suatu pengenaan penderitaan atau nestapa atau akibat-akibat lain yang tidak menyenangkan;
- 2) pidana itu diberikan dengan sengaja oleh orang atau badan yang mempunyai kekuasaan (oleh yang berwenang);

---

<sup>33</sup> Muladi, Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 1998, hal. 3.

<sup>34</sup> *Ibid.* hal. 4

- 3) pidana itu dikenakan kepada seseorang yang telah melakukan tindak pidana menurut undang-undang;

Ketiga unsur tersebut pada umumnya terlihat dari definisi-definisi diatas, kecuali Alf Ross yang menambahkan secara tegas dan eksplisit bahwa pidana itu harus juga merupakan pernyataan pencelaan terhadap diri si pelaku. Penambahan secara eksplisit oleh Alf Ross itu dimaksudkan untuk membedakan secara jelas antara pidana dengan tindakan perlakuan (*treatment*).

Menurut Alf Ross, "*concept of punishment*" bertolak pada dua syarat atau tujuan, yaitu :

1. pidana ditujukan pada pengenaan penderitaan terhadap orang yang bersangkutan (*punishment is aimed an inflicting suffering upon whom it is imposed*); dan
2. pidana merupakan suatu pernyataan pencelaan terhadap perbuatan si pelaku (*the punishment is an expression of disapproval of the action for which it is imposed*).<sup>35</sup>

H.L. Packer menyatakan "*Punishment*" didasarkan pada tujuan yaitu pemberian balasan pada perbuatan yang salah atau tindak pidana yang dilakukan oleh pelaku. Selengkapnya Parker menyatakan :

*"Punishment, has one or both of justifying aims : the prevention of undesired conduct, retribution for perceived wrongdoing. But whichever it involves, or in*

---

<sup>35</sup> Ibid

*whatever proportion it may combine the two, the focus is on the offending conduct.*<sup>36</sup>

Seiring dengan perkembangan jaman, masalah sanksi dalam hukum pidana juga mengalami perkembangan. Hal ini tentu tidak terlepas dari perubahan “pendekatan” terhadap pelaku tindak pidana, sehingga di samping pidana ada pula tindakan.

Mengenai masalah ini Sudarto menyatakan bahwa pengaruh dari aliran “modern” dalam hukum pidana memperkaya hukum pidana dengan sanksi yang disebut tindakan (*measure, maatregel*). Secara dogmatis pidana dipandang sebagai pengimbangan atau pembalasan terhadap kesalahan si pembuat, sedang tindakan dimaksudkan untuk melindungi masyarakat terhadap kejahatan yang dilakukan si pembuat. Ada negara yang KUHPnya mempertahankan “double track system”, artinya dalam KUHP itu digunakan dua jenis sanksi tersebut, misalnya Republik Federasi Jerman, Nederland dan Indonesia, akan tetapi ada KUHP yang sama sekali menghapuskan perbedaan kedua jenis sanksi itu, ialah KUHP Negeri Hijau (*Greenland*) yang cukup dengan menggunakan istilah “sanksi”.<sup>37</sup>

Adanya perbedaan antara pidana dan tindakan Sudarto menyatakan bahwa bila dipandang dari sudut orang yang melakukan pelanggaran hukum perlakuan yang dikenakan padanya akan dirasakan sama saja, apakah itu dinamakan “pidana” ataukah “tindakan”.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> Herbert L. Packer, Op. Cit, hal. 26.

<sup>37</sup> Sudarto, Kapita Selekta Hukum Pidana, Alumni, Bandung, 1986, hal. 110.

<sup>38</sup> Idem.

Roeslan Saleh mengomentari masalah terdahulu, bahwa kalau pidana dalam usahanya mencapai tujuannya tidaklah semata-mata dengan jalan menjatuhkan pidana, tetapi di samping itu juga dengan menggunakan tindakan (*maatregelen*). Jadi di samping pidana ada pula tindakan. Ini ditujukan semata-mata pada prevensi khusus. Maksudnya tindakan ini adalah untuk menjaga keamanan dari pada masyarakat terhadap orang-orang yang banyak sedikit adalah berbahaya, dan akan melakukan perbuatan pidana.<sup>39</sup>

Pada kesempatan yang sama Roeslan Saleh menambahkan bahwa batas antara pidana dan tindakan secara teoritis sukar ditentukan, karena pidana sendiripun dalam banyak hal juga mengandung fikiran-fikiran melindungi dan memperbaiki, sebaliknya pada tindakan juga dirasakan berat oleh orang yang dikenai tindakan dan kerap kali pula dirasakan sebagai pidana, karena berhubungan erat sekali dengan pencabutan atau pembatasan kemerdekaan.<sup>40</sup>

Tindakan ditujukan pada pelaku tindak pidana yang didasarkan pada perlindungan, agar pelaku tindak pidana akan menjadi lebih baik dan bukan semata-mata untuk tujuan pembalasan. Tindakan juga berorientasi "ke depan" sehingga berupaya agar pelaku lebih mengerti bahwa yang dilakukan adalah tidak benar dan melanggar hukum, sehingga kelak tidak akan mengulangnya lagi.

Mengenai tindakan H.L. Packer menyatakan : "*The primary purpose of Treatment is to benefit the person being treated. The focus is not on his conduct, past or future, but on helping him.*"<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Roeslan Saleh, *Stelsel Pidana Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta, 1983, hal. 9.

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> Herbert L. Packer, *Op Cit*, hal. 25.

Pada akhirnya setelah mengetahui teori-teori mengenai pidana dan tindakan dapatlah dikatakan bahwa perbedaan antara keduanya adalah, **pidana** bertitik berat pada pengenaan sanksi kepada pelaku suatu perbuatan (sebagai pengimbangan atau pembalasan terhadap kesalahan si pembuat), sedangkan **tindakan** bertujuan melindungi masyarakat<sup>42</sup>(untuk melindungi masyarakat terhadap kejahatan yang dilakukan si pembuat). walaupun secara teori sukar dibedakan dengan cara demikian, karena pidanapun sering bertujuan untuk mengamankan masyarakat dan memperbaiki terpidana.

## 2. Teori-teori Pemidanaan

Hukum pidana merupakan hukum yang mengatur tentang macam perbuatan apa yang dilarang, siapa yang melakukannya, dan apa akibat hukum yang dapat dikenakan bagi barangsiapa yang melanggar ketentuan-ketentuan tersebut. Sifat pidana menurut ajaran dalam ilmu pengetahuan hukum pidana merupakan penderitaan, penderitaan mana harus dijatuhkan kepada barang siapa yang telah melanggar kaidah-kaidah hukum pidana yang telah ditetapkan terdahulu.

Berhubung dengan sifat pidana yang demikian tadi, yaitu sebagai penderitaan, maka di kalangan beberapa sarjana dipermasalahkan mengenai "Apakah dasar hukum bagi penguasa mempunyai kewenangan untuk menjatuhkan pidana kepada para pelanggar ketentuan-ketentuan hukum pidana ? Padahal

---

<sup>42</sup> Andi Hamzah, *Asas-asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta, 1994, hal.198.

peraturan-peraturan tersebut oleh penguasa justru untuk melindungi kepentingan hukum warganya.

Dalam ilmu pengetahuan hukum pidana terdapat teori-teori yang dijadikan dasar pembenaran pemberian pidana. Berangkat dari teori-teori ini maka pemberian pidana merupakan sesuatu yang memang berasal untuk diberikan oleh para pelaku tindak pidana.

#### 1. Teori absolut atau teori pembalasan (*retributive/vergeldings theorie*)

Teori ini dikenal sejak akhir abad ke XVII dan banyak mendapat pengikut di kalangan para ahli filsafat Jerman, diantaranya Imanuel Kant, Hegel, Stahl.

Pokok dari ajaran teori ini adalah bahwa yang dianggap sebagai dasar dari pidana adalah sifat pembalasan (*vergelding*). Para sarjana yang berpendapat demikian ini alam pikirannya diliputi oleh pendapat bahwa pidana adalah suatu pembalasan. Pemberian pidana dapat dibenarkan, karena telah menjadi suatu kejahatan dan kejahatan tersebut telah mengacaukan masyarakat.

Apabila seseorang melakukan kejahatan, maka karena perbuatannya itu akan menimbulkan penderitaan terhadap anggota masyarakat yang lain. Untuk mengembalikan keadaan seperti semula sebelum terjadi kejahatan, maka harus dibalas dengan suatu penderitaan pula, yaitu terdiri dari suatu pidana (*nestapa*) dan pidana ini harus dirasakan sebagai suatu *nestapa* oleh pelakunya.<sup>43</sup>

Adanya pembalasan merupakan akibat mutlak dari adanya kejahatan dan ini merupakan suatu bentuk keadilan. Menurut Johannes Andenaes seperti yang dikutip dari Muladi dan Barda Nawawi Arief, Teori-teori dan kebijakan pidana,

---

<sup>43</sup> Theo Huijbers, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, Cet. VII, Yogyakarta, 1995, hal. 110.

menyatakan tujuan utama (primair) dari pidana menurut teori absolut ialah “untuk memuaskan tuntutan keadilan” (*to satisfy the claims of justice*) sedangkan pengaruh-pengaruhnya yang menguntungkan adalah sekunder.<sup>44</sup>

Tuntutan keadilan yang absolut ini, terlihat pada pendapat Imanuel Kant dalam bukunya “*philosophy of Law*” sebagai berikut.<sup>45</sup>

“.....Pidana tidak pernah dilaksanakan semata-mata sebagai sarana untuk mempromosikan tujuan / kebaikan lain, baik bagi si pelaku itu sendiri maupun bagi masyarakat, tetapi dalam semua hal harus dikenakan hanya karena orang yang bersangkutan telah melakukan suatu kejahatan.

Bahkan walaupun seluruh anggota masyarakat sepakat untuk menghancurkan dirinya sendiri (membubarkan masyarakatnya) pembunuh terakhir yang masih berada di dalam penjara harus dipidana mati sebelum resolusi/keputusan pembubaran masyarakat itu dilaksanakan. Hal ini harus dilakukan karena setiap orang seharusnya menerima ganjaran dari perbuatannya, dan perasaan balas dendam tidak boleh tetap ada pada anggota masyarakat, karena apabila tidak demikian mereka semua dapat dipandang sebagai orang yang ikut ambil bagian dalam pembunuhan itu yang merupakan pelanggaran terhadap keadilan umum.”

Menurut teori Kant, dasar pembenaran dari suatu pidana itu terdapat di dalam apa yang disebut *Kategorischen Imperativ*, yakni yang menghendaki agar setiap perbuatan melawan hukum itu harus dibalas. Keharusan menurut keadilan dan menurut hukum tersebut, merupakan keharusan yang bersifat mutlak, hingga setiap pengecualian atau setiap pembatasan yang semata-mata didasarkan pada tujuan itu harus dikesampingkan.

Mengenai berat ringannya suatu pidana yang dapat dijatuhkan bagi seorang pelaku itu, menurut Kant haruslah didasarkan pada asas keseimbangan hingga menurut teori Kant pidana mati itu merupakan suatu pidana yang mutlak

---

<sup>44</sup> Muladi, Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 1998, hal. 11.

<sup>45</sup> *Ibid.*

harus dijatuhkan bagi seorang pelaku yang telah melakukan suatu pembunuhan dengan direncanakan terlebih dahulu.

Jadi menurut Imanuel Kant pidana bukan sekedar sebagai tujuan tetapi pidana yang diberikan pada seseorang yang telah melakukan kejahatan adalah suatu keadilan. Tokoh lain dari penganut teori absolut adalah George Wilhelm Friedrich Hegel, seorang profesor di Jerman. Hegel menyatakan bahwa negara memiliki kekuasaan yang penuh atas warga-warganya.<sup>46</sup> Adanya kejahatan adalah pengingkaran terhadap hukum negara yang merupakan perwujudan dari cita susila. Jadi pidana diberikan oleh negara merupakan konsekuensi logis dari adanya kejahatan yang telah dilakukan.

Menurut Hegel, di dalam menjatuhkan suatu pidana itu pribadi dari pelakunya tetap dihormati, dalam arti bahwa berat ringannya pidana yang dapat dijatuhkan bagi pelaku tersebut haruslah ditentukan oleh jenis perbuatan yang telah dilakukan oleh pelaku itu sendiri.

Pemberian pidana kepada seseorang yang telah melakukan kejahatan merupakan dasar utama dari teori retributif. Mereka yang telah melakukan perbuatan yang dilarang oleh negara, sudah sepantasnya negara memberikan balasan. Selanjutnya dalam kaitannya dengan dasar pembenaran pidana Herbert L. Packer menyatakan :

*"The retributive view rests on the idea that it is right for the wicked to be punished : because man is responsible for his actions, he ought to receive his just deserts. The view can take either of two main versions : the revenge theory or the expiation theory. Revenge as a justification for punishment is deeply ingrained in human experience, and goes back at least as far as the lex*

---

<sup>46</sup> Theo Huijbers, Op. Cit , hal. 110.

*talionis : an eye for an eye, a tooth for a tooth, and, we might add, a life for a life*".<sup>47</sup>

Stahl menyatakan bahwa asas pembalasan itu adalah sesuai dengan kehendak Tuhan Yang Maha Esa. Asas keadilan abadi telah menghendaki agar pidana itu dijatuhkan bagi setiap orang yang telah berbuat jahat. Dikatakan selanjutnya oleh Stahl, bahwa negara itu merupakan suatu pengaturan yang nyata dari Tuhan di atas bumi, yang karena dilakukannya sesuatu kejahatan telah membuat asas-asas dasarnya menjadi tercerna. Untuk menegakkan wibawanya, negara harus melakukan tindakan-tindakan terhadap perbuatan-perbuatan seperti itu, yakni dengan cara meniadakan penjahatnya atau membuat penjahatnya dapat merasakan suatu penderitaan, dimana penderitaan itu bukan merupakan tujuan melainkan suatu cara untuk membuat ia merasakan akibat dari perbuatannya.

Tujuan pemidanaan menurut Stahl adalah melindungi tertib hukum, mencegah orang melakukan kejahatan, dan membuat orang menjadi jera untuk melakukan kejahatan.<sup>48</sup>

Menurut Nigel Walker para penganut teori retributif ini dapat pula dibagi dalam beberapa golongan, yaitu :<sup>49</sup>

1. Penganut teori retributif yang murni (*The pure retributivist*) yang berpendapat bahwa pidana harus cocok atau sepadan dengan kesalahan si pembuat. Golongan inilah yang mengemukakan alasan-alasan atau dasar pembenaran untuk pengenaan pidana, sehingga golongan ini disebut "*Punisher*" (penganut aliran/teori pemidanaan).

---

<sup>47</sup> Herbert L. Packer, Op. Cit, hal. 37.

<sup>48</sup> P.A.F. Lamintang, Hukum Penitensier Indonesia, Armico, Bandung, 1984, hal. 27.

<sup>49</sup> Muladi, Barda Nawawi Arief, op cit, hal. 13.

2. Penganut teori retributif tidak murni (dengan modifikasi) yang dapat dibagi dalam :

- a) Penganut teori retributif yang terbatas (*the limiting retributivist*) yang berpendapat : pidana tidak harus cocok/sepadan dengan kesalahan; hanya saja tidak boleh melebihi batas yang cocok/sepadan dengan kesalahan terdakwa.
- b) Penganut teori retributif yang distributif (*retributive in distribution*), disingkat dengan sebutan teori “distributive” yang berpendapat : pidana janganlah dikenakan pada orang yang tidak bersalah, tetapi pidana juga tidak harus cocok/sepadan dan dibatasi oleh kesalahan. Prinsip “tidak pidana tanpa kesalahan” dihormati, tetapi dimungkinkan adanya pengecualian misalnya dalam hal “*strict liability*”. Golongan ini tidak mengajukan alasan-alasan untuk penganan pidana, tetap mengajukan prinsip-prinsip untuk pembatasan pidana.

Selanjutnya Nigel Walker, menyatakan bahwa kebanyakan KUHP disusun sesuai dengan penganut “*the limiting retributivist*” yaitu dengan menetapkan pidana maksimum sebagai batas atas, tanpa mewajibkan pengadilan untuk mengenakan maksimum tersebut.

John Kaplan membedakan teori retributif ini dengan :<sup>50</sup>

- a) Teori pembalasan (*The revenge theory*) dan
- b) Teori penebusan dosa (*The expiation theory*).

---

<sup>50</sup> Ibid, hal 13.

Menurut John Kaplan kedua teori ini sebenarnya tidak berbeda, tergantung dari cara orang berfikir pada waktu menjatuhkan pidana yaitu apakah pidana itu dijatuhkan karena kita “menghutangkan sesuatu kepadanya” atau karena “ia berhutang sesuatu pada kita”.

Pembalasan mengandung arti bahwa hutang si penjahat “telah dibayarkan kembali” (*the Criminal is paid back*) sedangkan penebusan mengandung arti bahwa si penjahat “membayar kembali hutangnya” (*the criminal pays back*).

Sementara itu Sudarto menyatakan bahwa sebenarnya sekarang sudah tidak ada lagi penganut ajaran pembalasan yang klasik, dalam arti bahwa pidana merupakan suatu keharusan demi keadilan belaka.<sup>51</sup>

## 2. Teori Tujuan (*Utilitarian Theory*)

Dalam teori pembalasan, orang melihat pidana semata-mata sebagai pidana dengan mengabaikan tujuan yang ingin dicapai dengan pidana itu sendiri, sementara dalam teori tujuan orang mencari dasar pembenaran dari pidana pada suatu tujuan yang tertentu.

Pidana bukanlah sekedar untuk melakukan pembalasan atau pengimbalan kepada orang yang telah melakukan suatu tindak pidana, tetapi mempunyai tujuan tertentu yang bermanfaat. Oleh karena itu teori inipun sering juga disebut teori tujuan (*Utilitarian Theory*).

---

<sup>51</sup> Ibid. hal 14.

Jadi dasar pembenaran adanya pidana menurut teori ini adalah terletak pada tujuannya. Pidana dijatuhkan bukan "*quia peccatum est*" (karena orang membuat kejahatan) melainkan "*ne peccetur*". (supaya orang jangan melakukan kejahatan). Inilah makna ucapan yang terkenal dari SENECA seorang filosof Romawi : "*Nemo prudens punit quia peccatum est, sed ne peccetur*". (artinya : *No reasonable man punish because there has been a wrong doing*) = Tidak seorang normalpun dipidana karena telah melakukan suatu perbuatan jahat, tetapi ia dipidana agar tidak ada perbuatan jahat).<sup>52</sup>

Teori-teori yang berusaha mencari dasar pembenar dari suatu pidana semata-mata pada suatu tujuan tertentu seperti dimaksudkan diatas itu, selanjutnya masih dapat dibagi menjadi dua macam teori yaitu :

- a. teori-teori pencegahan atau *algemene preventie theorieen*, yang ingin dicapai tujuan dari pidana yaitu terhadap masyarakat pada umumnya. Artinya pencegahan kejahatan dengan mempengaruhi masyarakat agar tidak melakukan tindak pidana.
- b. Teori-teori pencegahan khusus atau *bijzondere preventie theorieen*, yang ingin mencapai tujuan dari pidana yaitu semata-mata dengan membuat jera, dengan memperbaiki dan dengan membuat penjahatnya itu sendiri tidak mampu untuk melakukan kejahatan-kejahatan lagi.

Penganut-penganut utama teori relatif ini adalah Ferri dan Garofalo. Di antara teori-teori relatif yang terbaru, yang perlu diketahui adalah teori relatif dari von Lizst, yang oleh von Lizst sendiri telah disebut sebagai *suatu kumpulan dari*

---

<sup>52</sup> Ibid. hal 16.

*berbagai teori tujuan yang berbeda atau sebagai suatu "vereniging van verschillende andere doeltheorieen".*<sup>53</sup>

Menurut teori dari von Lizst, hukum itu gunanya adalah untuk melindungi kepentingan-kepentingan hidup manusia yang oleh hukum telah diakui sebagai kepentingan-kepentingan hukum dan mempunyai tugas untuk menentukan dan menetapkan batas-batas dari kepentingan-kepentingan hukum yang dimiliki oleh orang yang satu dengan orang yang lain. Untuk dapat melaksanakan fungsinya seperti itu, hukum telah menetapkan norma-norma yang harus ditegakkan oleh negara dan negara harus menjatuhkan pidana bagi setiap orang yang telah melanggar norma-norma tersebut diatas.

Menurut von Lizst, ancaman pidana itu sifatnya memperingatkan dan mempunyai sifat yang menjerakan, sedang penjatuhan pidana itu adalah untuk kepentingan semua warga masyarakat.

Pendapat yang hampir sama juga disampaikan oleh van Hamel, yang menekankan bahwa pidana itu pada dasarnya bertujuan untuk menegakkan hukum dan mencegah adanya kejahatan. Selengkapnya pendapat van Hamel seperti dikutip Lamintang menyatakan bahwa pidana itu dapat dibenarkan apabila pidana tersebut :<sup>54</sup>

- a. tujuannya adalah untuk menegakkan tertib hukum;
- b. diputuskan dalam batas-batas kebutuhan;
- c. dapat mencegah kemungkinan dilakukannya kejahatan lain oleh pelakunya dan

---

<sup>53</sup> Simons, Lamintang, *Leerboek van het Nederlaches Strafrecht (Kitab Pelajaran Hukum Pidana)*, Pioner Jaya, Bandung, 1992, hal. 15.

<sup>54</sup> Lamintang, *Hukum Penitensier Indonesia*, Armico, Bandung, 1984, hal. 30.

d. dijatuhkan berdasarkan suatu penelitian yang tuntas menurut *criminele aetiologi* dan dengan menghormati kepentingan-kepentingan yang sifatnya hakiki dari terpidana.

Van Hamel sendiri menyebut empat syarat diatas sebagai azas-azas dari suatu pencegahan yang bersifat khusus, akan tetapi Simon telah menyebutnya sebagai suatu dasar pemikiran mengenai *speciale preventieeler* secara teoritis yang bersifat praktis, bahkan juga telah menyebutkannya sebagai satu-satunya dasar pemikiran yang mempunyai dasar pemikiran yang mempunyai dasar yang bersifat logis.<sup>55</sup>

Dalam perkembangannya dari teori-teori pidana yang pernah ada, maka timbullah sejumlah teori-teori yang dengan berbagai cara telah berusaha untuk menyatukan dua masalah pokok yaitu untuk menjelaskan tentang apakah sebenarnya pidana itu dan menemukan dasar pembeda dari pidana.

Teori-teori itu dalam ilmu pengetahuan hukum pidana juga disebut sebagai teori gabungan atau *verenegings theorieen*. Adapun usaha untuk menyatukan sejumlah teori tersebut diperoleh :

- a. Dengan mencari dasar pembeda suatu pidana, baik atas azas kebenaran maupun pada kebutuhan masyarakat akan perlunya suatu pidana, yaitu untuk menentukan apakah benar bahwa pembalasan itu menghendaki suatu kesalahan itu selalu harus dibalas dengan suatu kesalahan. Metoda ini dipergunakan di dalam teori dari Rossi, Ortolan, Haus, Vidal, dan lain-lain terutama penulis dari Perancis ;

---

<sup>55</sup> Simons, Lamintang, op cit. hal 16.

- b. Dengan menganggap bahwa terjadinya suatu tindak pidana itu, timbullah hak pada negara untuk menjatuhkan pidana, dimana orang harus membuat perbedaan antara apa yang disebut hak dengan apa yang disebut kewajiban, karena kewajiban itu sendiri baru timbul kemudian setelah adanya suatu tujuan yang ingin dicapai dengan suatu pemidanaan. Metoda ini antara lain telah dipergunakan di dalam teori pemidanaan dari Karl Binding. Menurut Binding, dengan menetapkan norma-norma itu timbullah hak pada negara untuk memaksa setiap orang agar mereka itu mentaati larangan-larangan dan keharusan-keharusan yang apabila kemudian ternyata telah dilanggar orang, maka negara menjadi berhak untuk memidana orang tersebut.

Akan tetapi hak mana hanya akan dipergunakan oleh negara, yaitu apabila memang benar bahwa penegakan hukum itu telah menghendaki agar negara berbuat demikian;

- c. Dengan mencari dasar pembena dari pidana, pada tujuannya yaitu untuk mempertahankan tertib hukum, dengan catatan bahwa tujuan tersebut tidak mungkin akan dapat dicapai apabila tujuan itu ternyata telah tidak sesuai dengan kesadaran hukum, bahwa pidana itu sebenarnya merupakan suatu pembalasan yang dapat dibenarkan.

Mengenal teori gabungan ini Meyer menyebutnya dengan teori yang dinamakan *verdelingstheorie* atau *distributive theorie distributive theorie* yang artinya pembagian.<sup>56</sup> Menurut Meyer, pidana itu sebenarnya merupakan suatu akibat hukum dari dilakukannya delik, yang menyebutnya pembalasan itu

---

<sup>56</sup> Simons, Lamintang, op. cit. hal. 17

menjadi perlu untuk dilaksanakan. Selanjutnya Meyer mengatakan adalah tidak mungkin bagi orang untuk dapat menunjukkan dasar-dasar yang bersifat normatif bagi perlunya suatu pembalasan, akan tetapi dasar-dasar tersebut harus dicari pada azas keadilan dan kebutuhan.

Seiring dengan perkembangan zaman, pemikiran tentang pidana juga mengalami perubahan. Hal ini bisa dimengerti karena pengaruh dari cara pandang dan lingkungan, sejarah perkembangan, serta tujuan yang hendak dicapai tiap-tiap negara tidak sama.

Menurut Barda Nawawi Arief, tujuan pidana dan hukum pidana berupa perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat.<sup>57</sup>

Pandangan seperti dimaksud di atas, merupakan paham modern mengenai pidana. Pandangan yang modern pada dasarnya tidak begitu mempersoalkan dasar pembenaran dari suatu pidana, apakah pembalasan atau tujuan, melainkan lebih menitikberatkan pada sesuatu yang lebih besar yaitu perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Jadi boleh dikatakan bahwa masalah-masalah ppidanaan tidak berdiri sendiri melainkan terkait dengan aspek sosial dan yang lainnya.

Mengingat pentingnya ppidanaan dan agar ppidanaan dapat dijadikan sarana untuk mencapai tujuan yang lebih besar yaitu perlindungan masyarakat dan kesejahteraan masyarakat maka perlu adanya pedoman dalam memberikan atau menjatuhkan pidana. Tidak seperti dalam KUHP yang

---

<sup>57</sup> Barda Nawawi Arief, Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara, Op. Cit. Hal. 85.

sekarang berlaku, kini konsep rancangan KUHP telah dirumuskan tentang pedoman dalam menjatuhkan pidana.

Konsep rancangan KUHP 2002 tentang ppidanaan merumuskan :

Pasal 50

(1) Ppidanaan bertujuan :

- a. mencegah dilakukannya tindak pidana dengan menegakkan norma hukum demi pengayoman masyarakat;
- b. memasyarakatkan terpidana dengan mengadakan pembinaan sehingga menjadi orang yang baik dan berguna;
- c. menyelesaikan konflik yang ditimbulkan oleh tindak pidana, memulihkan keseimbangan, dan mendatangkan rasa damai dalam masyarakat; dan
- d. membebaskan rasa bersalah pada terpidana.

(2) Ppidanaan tidak dimaksudkan untuk menderitakan dan merendahkan martabat manusia.

## B. Pidana Kerja Sosial dalam Sistem Pidana dan Pemidanaan

### 1. Pidana Kerja Sosial dan Perkembangannya

#### a. Pidana Kerja Sosial

Secara etimologis istilah “pidana kerja sosial” berasal dari dua kata yaitu “pidana” dan “kerja sosial”. Bertolak dari pemahaman secara etimologis, maka secara sederhana “pidana kerja sosial” dapat diartikan sebagai pidana yang berupa kerja sosial. Pidana kerja sosial merupakan bentuk pidana dimana pidana tersebut dijalani oleh terpidana dengan melakukan kerja sosial yang ditentukan.<sup>58</sup> Pidana kerja sosial atau Community Service Orders dalam Dictionary of Law, Oxford University didefinisikan sebagai berikut :

*“An order that requires an offender (who must consent and be aged at least 16) to perform unpaid work for between 40 and 240 hours under the supervision of a probation officer. Such an order replaces any other form of punishment (e.g. imprisonment); it is usually based on a probation officer's report and is carried out within 12 months (unless extended). Breach of the order may be dealt with by fine or by revocation of the order and the imposition of any punishment that could originally have been imposed for the offence.”<sup>59</sup>*

Jika disimpulkan pidana kerja sosial menurut *Dictionary of Law, Oxford University*, adalah suatu bentuk pidana yang dijatuhkan kepada terpidana dalam bentuk melakukan suatu kerja sosial (tidak dibayar) dengan aturan tertentu.

Berbeda dengan jenis pidana perampasan kemerdekaan, pidana ini merupakan jenis pidana yang harus dijalani oleh terpidana di luar lembaga dengan melakukan pekerjaan-pekerjaan sosial.

<sup>58</sup>Tongat, *Pidana Kerja Sosial dalam Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2001, hal. 7

<sup>59</sup> Dictionary of Law, Oxford University, Press Market House Books Ltd, 1997. (<http://www.google.com/community service>)

Untuk melihatnya apa sebenarnya yang dimaksud dengan pidana kerja sosial, berikut ini akan dikemukakan hakikat pidana kerja sosial dengan melihat dimensi yang terkandung di dalamnya. Secara teoritis pidana kerja sosial mengandung beberapa dimensi sebagaimana yang terurai dibawah ini:<sup>60</sup>

- Pidana kerja sosial sebagai alternatif pidana kemerdekaan jangka pendek

Sesuai dengan dasar pemikiran yang melatar belakangi lahirnya jenis pidana kerja sosial yaitu upaya untuk mencari alternatif dari pidana perampasan kemerdekaan jangka pendek, dalam praktiknya di negara-negara Eropa pidana kerja sosial juga dipakai sebagai alternatif dari pidana perampasan kemerdekaan jangka pendek.

Sekalipun dengan cara penerapan yang berbeda sebagai pidana mandiri atau sebagai syarat berkaitan dengan penjatuhan pidana bersyarat kecenderungan internasional yang terjadi adalah sama yaitu menjadikan pidana kerja sosial sebagai alternatif pidana perampasan kemerdekaan jangka pendek.<sup>61</sup> Artinya, pidana kerja sosial hanya akan dijatuhkan kepada seorang terdakwa yang diancam dengan pidana perampasan kemerdekaan jangka pendek.<sup>62</sup>

- Pidana kerja sosial sebagai alternatif sanksi apabila denda tidak dibayar.

<sup>60</sup> Muladi, *Kapita Selektta Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang 1995, hal. 139.

<sup>61</sup> Kecenderungan internasional dalam menerapkan pidana kerja sosial antara lain dapat dilihat dari penerapan jenis pidana tersebut oleh negara-negara Eropa seperti Denmark, Jerman, Inggris, Prancis, Belanda, Norwegia, dan Portugal.

<sup>62</sup> Penentuan suatu pidana perampasan kemerdekaan dikategorikan sebagai jenis pidana perampasan kemerdekaan jangka pendek di masing-masing negara tidak sama. Di Portugal misalnya, pidana kerja sosial dapat menjadi alternatif pidana perampasan kemerdekaan sampai 3 bulan. Denmark 6-8 bulan, Norwegia dan Luxemburg 9-12 bulan dan di Belanda pidana kerja sosial dapat menjadi alternatif pidana perampasan kemerdekaan sampai 6 bulan. Lihat lebih lanjut, Muladi, *Kapita Selektta Sistem Peradilan Pidana*, *op. cit.*, hal. 141.

Di beberapa negara seperti Italia, Jerman, dan Swiss, pidana kerja sosial dapat menggantikan pidana penjara menggantikan pidana penjara pengganti apabila terpidana denda gagal membayar dendanya. Jadi apabila ada seorang terdakwa oleh hakim dijatuhi denda kemudian tidak dapat membayar denda tersebut, maka sebagai ganti tidak terbayarnya denda tersebut terpidana harus menjalani pidana penjara pengganti (denda) inilah yang dapat diganti dengan pidana kerja sosial.

Selain itu di Italia, seorang terpidana denda yang tidak melebihi satu juta lire, dapat mengajukan permohonan pada hakim agar dendanya dikonversi menjadi pidana kerja sosial. Satu hari pidana kerja sosial dapat mengurangi denda sebesar 50.000 lire dan maksimum jangka waktu pidana kerja sosial adalah 60 hari.

- Pidana kerja sosial dalam kerangka grasi.

Di beberapa negara Eropa pidana kerja sosial ini dapat menjadi syarat diterapkannya grasi. Di negeri Belanda misalnya, grasi dapat dijatuhkan atau diterapkan kepada seorang terpidana dengan syarat, bahwa terpidana harus melaksanakan pidana kerja sosial. Demikian pula di Jerman, pidana kerja sosial dapat menjadi alternatif pidana perampasan kemerdekaan sebagai akibat denda tidak terbayar dengan melalui grasi.

Dalam perkembangannya, pidana kerja sosial ini bahkan dapat menjadi syarat untuk dapat dilakukan pelepasan bersyarat bagi narapidana. Perkembangan ini sudah terjadi di Jerman berdasarkan Pasal 153a Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana Jerman.

Selain berbagai dimensi pidana kerja sosial tersebut di atas, patut kiranya dikemukakan bahwa tidak dalam semua klasifikasi tindak pidana dan karenanya juga tidak dalam setiap jenis pidana dapat diterapkan pidana kerja sosial.

Pidana kerja sosial hanya dapat diterapkan atau dijatuhkan dengan syarat-syarat tertentu.

Mengutip pendapat Muladi<sup>63</sup> berbagai syarat yang dapat memungkinkan penjatuhan pidana kerja sosial antara lain dapat dikemukakan sebagai berikut :

a. Yang berkaitan dengan tindak pidana

Secara umum khususnya di negara-negara Eropa yang sudah menerapkan jenis pidana ini, pidana kerja sosial hanya dapat diterapkan dalam jenis tindak pidana tertentu. Umumnya negara tersebut mempersyaratkan, bahwa pidana kerja sosial hanya dapat diterapkan terhadap tindak pidana yang tidak terlalu berat. Dengan kata lain, pidana kerja sosial tidak dapat dijatuhkan atau diterapkan terhadap jenis tindak pidana berat.

Selain itu pada umumnya pidana kerja sosial diterapkan terhadap jenis tindak pidana yang berkaitan dengan tindak pidana terhadap harta benda (*crimes against property*) dengan syarat, bahwa pidana penjara yang akan diterapkan tidak melebihi waktu tertentu (Denmark 6-8 bulan, Norwegia dan Luxemburg 9-12 bulan, Belanda dan Portugal 4 bulan).

---

<sup>63</sup> Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, *Op.cit.*, hal. 141.

Persyaratan lain yang mungkin ditetapkan berkaitan dengan penerapan pidana kerja sosial adalah persyaratan yang berkaitan dengan si pelaku itu sendiri, misalnya usia pelaku dan *criminal record* dari pelaku.

Berkaitan dengan usia pelaku, penerapan pidana kerja sosial juga harus mempertimbangkan adanya larangan bagi pelaku yang masih di bawah umur yang berdasarkan hukum perburuhan dilarang untuk melakukan kerja. Dengan demikian, berkaitan dengan usia pelaku dalam penerapan pidana kerja sosial harus diperhatikan hak-hak pelaku terutama berkaitan dengan pelaku anak-anak.

Sementara berkaitan dengan catatan kejahatan pelaku, pidana kerja sosial pada umumnya tidak akan diterapkan terhadap pelaku kejahatan yang mempunyai catatan kejahatan (*criminal record*) yang tidak baik. Di Perancis misalnya, pidana kerja sosial tidak akan diterapkan terhadap para residivis. Pidana kerja sosial hanya dapat diterapkan terhadap residivis apabila dikaitkan dengan pidana bersyarat dan bukan sebagai pidana yang mandiri.

b. Jumlah jam pidana kerja sosial

Pada umumnya ketentuan yang berkaitan dengan pengaturan tentang pidana kerja sosial juga menyangkut pengaturan tentang minimum dan maksimum jam kerja pidana kerja sosial, di samping jangka waktu maksimum pelaksanaan pidana kerja sosial. Pengaturan yang berkaitan dengan persoalan ini tidak sama di berbagai negara.

Berkaitan dengan ketentuan minimum pidana kerja sosial misalnya, terdapat berbagai variasi ketentuan. Di Portugal, pidana kerja sosial minimum dilakukan dalam waktu 9 (sembilan) jam. Sementara di Denmark, Prancis dan Inggris pidana kerja sosial minimum 40 (empat puluh) jam. Sedangkan di Norwegia pidana kerja sosial dilakukan dengan minimum 50 (lima puluh) jam.

Mengenai ketentuan maksimum pidana kerja sosial, ketentuan di berbagai negara juga menunjukkan adanya variasi pengaturan. Di Portugal, misalnya pidana kerja sosial dapat diterapkan dengan maksimum 180 jam. Sementara di Denmark dan Norwegia, maksimum pidana kerja sosial adalah 200 jam. Sedang di Prancis, Belanda dan Inggris pidana kerja sosial dapat diterapkan untuk maksimum 240 jam.

c. Persetujuan terpidana

Ketentuan lain yang berlaku di berbagai negara berkaitan dengan penerapan pidana kerja sosial adalah adanya penegasan, bahwa penerapan pidana kerja sosial harus atas persetujuan terpidana.

Persetujuan terpidana dalam penerapan pidana kerja sosial dibutuhkan untuk menghindari adanya pertentangan atau konflik dengan berbagai konstitusi dan traktat yang melarang kerja paksa (*force labour*). Sementara di sisi yang lain, adanya persetujuan dari terpidana tersebut dibutuhkan agar hakim dapat menjamin, bahwa terpidana memang mempunyai motivasi untuk melakukan pidana kerja sosial.

d. Isi pidana kerja sosial

Hakim yang menjatuhkan pidana kerja sosial di Pengadilan hanya menetapkan jumlah jam dan jangka waktu yang harus dipenuhi. Sementara pelaksanaannya secara teknis, misalnya berkaitan dengan tempat di mana pidana kerja sosial harus dijalani, berapa jam terpidana harus menjalani pidana kerja sosial dalam setiap harinya dan sebagainya harus dilakukan oleh *probation service*.

e. Kegagalan menjalani pidana kerja sosial

Dalam hal seorang terpidana gagal menjalani pidana kerja sosial, maka kegagalan tersebut akan membawa akibat tertentu bagi terpidana. Akibat tersebut dapat berupa :

1. Apabila pidana kerja sosial tersebut berupa pidana yang mandiri akibat kegagalan terpidana menjalani pidana kerja sosial dapat berupa dijatuhi denda sampai batas tertentu (di Inggris \$ 100), mengulangi lagi pelaksanaan pidana kerja sosial atau dikenakan pidana alternatif yang lain. Bahkan di Prancis kegagalan pidana kerja sosial dikualifikasikan sebagai tindak pidana sendiri yang dapat dijatuhi pidana perampasan kemerdekaan antara dua bulan sampai dua tahun. Sementara di Belanda kegagalan menjalani kerja pidana sosial dapat dikonversi menjadi pidana sampai enam bulan dan di Portugal sampai dengan tiga bulan.
2. Apabila pidana kerja sosial ditetapkan dalam kaitannya dengan pidana bersyarat (*suspended sentence*), maka kegagalan terpidana menjalani

pidana kerja social dapat mengakibatkan diterapkannya pidana penjara yang ditunda seperti yang berlaku di Belanda, Norwegia, dan Prancis. Akibat kegagalan tersebut terpidana juga dapat diharuskan untuk mengulangi pidana kerja sosial itu.

Selain itu apabila pidana kerja social dikaitkan dengan alternatif pidana perampasan kemerdekaan sebagai konsekuensi tidak dibayarnya denda, kegagalan atas pelaksanaan pidana kerja social dapat mengakibatkan ditetapkannya pidana yang asli (*original penalty*).

#### **b. Sejarah Perkembangan Pidana Kerja Sosial**

Menurut sejarahnya<sup>64</sup> upaya untuk mencari alternatif pidana perampasan kemerdekaan sudah berlangsung sejak lama yang dilakukan dalam kerangka politik kriminal. Sejak akhir abad ke-19 dalam berbagai kongres PBB dan Konvensi Internasional yang lain, pembicaraan seputar upaya mencari alternatif pidana perampasan kemerdekaan sudah dilakukan.

Berkaitan dengan upaya diatas patut kiranya dikemukakan apa yang dilakukan *Union International De Droit Penal*. Dalam kongresnya yang pertama di Brussel pada tanggal 7 dan 8 Agustus 1889 *Union International De Droit Penal* mengeluarkan sebuah resolusi yg isinya mengimbau kepada negara-negara anggotanya agar mengembangkan berbagai alternatif pidana perampasan kemerdekaan jangka pendek (*alternatives to short custodial sentence*).

---

<sup>64</sup> Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, *op.cit.*, hal. 133.

Sementara itu seorang ahli hukum pidana yaitu F. Von List dengan aliran modernnya juga tanpa henti-hentinya memperjuangkan dan menentang penjatuhan pidana perampasan kemerdekaan jangka pendek yang tidak bersyarat.

Perkembangan upaya untuk mencari alternatif pidana kemerdekaan juga diwarnai dengan munculnya perbedaan konseptual berkaitan dengan makna dan hakikat alternatif pidana perampasan kemerdekaan itu sendiri. Dalam konteks ini muncul dua pemahaman<sup>65</sup>, yaitu :

1. Alternatif terhadap pidana perampasan kemerdekaan (*alternative to custodial sentence*) diartikan sebagai alternatif sanctions, yaitu sanksi yang dapat menggantikan pidana kemerdekaan (*sanction which can replace custodial sentence*). Sanksi ini hanya diterima apabila dapat melayani tujuan dan kegunaan pidana perampasan kemerdekaan.
2. Alternatif terhadap pidana perampasan kemerdekaan (*alternative goals*) yang tidak dapat dicapai dengan pidana perampasan kemerdekaan. Dengan kata lain dapat dinyatakan, bahwa pidana perampasan kemerdekaan berada pada tujuan yang salah. Tujuan akhirnya adalah menggantikan pidana perampasan dengan system yang disebut non-punitive measure. Dengan demikian *alternative sanctions* diartikan sebagai obyektifes.

---

<sup>65</sup> *Ibid.*

Sementara itu menurut Muladi<sup>66</sup>, upaya mencari alternatif pidana perampasan kemerdekaan harus tetap realistis artinya, upaya mencari alternatif pidana kemerdekaan tetap harus berpijak pada realitas yang ada. Dikatakan lebih lanjut, bahwa pandangan kaum abolisionis yang bersifat sangat radikal tidak mungkin dapat terwujud. Upaya untuk menggantikan sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) dengan *system based on meditation (conflict solving)* yang tidak memberikan tempat sama sekali pada pidana perampasan kemerdekaan sebagaimana yang dikehendaki kaum abolisionis sangat sulit diwujudkan.

Menurut Muladi, yang terpenting adalah bagaimana penggunaan pidana perampasan kemerdekaan dapat dibatasi terutama pidana perampasan kemerdekaan jangka pendek. Inilah hakekatnya yang dimaksud dengan upaya mencari alternatif pidana perampasan kemerdekaan.

Pemahaman yang dibangun Muladi tersebut diatas, seiring dan senafas dengan kecenderungan internasional (antara lain terlihat dari hasil-hasil atau rekomendasi Kongres-Kongres PBB mengenai *The Prevention of Crime and The Treatment of Offenders* yang menghendaki dibatasinya kemungkinan penjatuhan pidana penjara (pidana perampasan kemerdekaan, pen.) jangka pendek.<sup>67</sup> Rekomendasi Kongres PBB terhadap perlunya pembatasan terhadap penjatuhan pidana perampasan

---

<sup>66</sup> *Ibid*, hal. 133.

<sup>67</sup> Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, 1996, hal. 137.

kemerdekaan jangka pendek tersebut atas pertimbangan, bahwa jenis pidana ini di samping akan membawa efek-efek negatif juga dipandang kurang menunjang system SMR (*Standart Minimum Rules*).

Berkaitan dengan upaya pembatasan penerapan pidana perampasan kemerdekaan jangka pendek, menarik pula disimak apa yang dikemukakan D. Downers seorang Kriminolog Inggris<sup>68</sup>. Dengan membandingkan kebijakan pidana di Negeri Belanda dengan Inggris sejak tahun 1945, D. Downers mengidentifikasi adanya paling tidak tujuh alasan mengapa Negeri Belanda mengurangi penggunaan pidana perampasan kemerdekaan. Ketujuh alasan tersebut adalah :

1. Sehubungan dengan adanya gerakan dekarkerasi (*decarceration movement*), mengingat sangat mahal nya penggunaan pidana kemerdekaan. Di samping itu penggunaan pidana kemerdekaan sebagai *ultimatum remedium* hanya cocok bagi pelaku tindak pidana yang benar-benar mengancam masyarakat.
2. Terbatasnya kapasitas penjara yang ada.
3. Adanya spirit toleransi dalam administrasi peradilan pidana Belanda yang banyak dipengaruhi oleh iklim politik yang bercirikan kompromi.
4. Adanya perkembangan yang pesat dari infrastruktur pelayanan masyarakat.
5. Pengaruh pendidikan teoritis dari para hakim dan jaksa semasa mahasiswa, yang banyak dipengaruhi *Utrecht School* yang menganjurkan pengurangan pidana kemerdekaan.

---

<sup>68</sup> Muladi, *Kapita Selektta Sistem Peradilan Pidana*, *op. cit.*, hal. 134.

6. Konsistensi para penyelenggara peradilan pidana di Negeri Belanda yang sangat professional.
7. Sehubungan dengan lahirnya Doktrin Rehabilitasi pada tahun lima puluhan.

Sebagai alternatif pidana perampasan kemerdekaan ini kemudian diciptakan pidana kerja sosial. Menurut sejarah dan perkembangannya, pada awalnya pidana kerja sosial (dalam bentuk melakukan pekerjaan yang bermanfaat untuk masyarakat guna menghindari perampasan kemerdekaan) ini berkembang di negara-negara Eropa. Di Jerman, misalnya sejak abad pertengahan, seorang terpidana denda yang tidak mampu membayar denda yang ditetapkan diwajibkan untuk mengerjakan pekerjaan-pekerjaan yang berguna bagi kehidupan masyarakat banyak seperti membersihkan kanal-kanal atau membangun tembok-tembok kota. Dalam perkembangan selanjutnya, sesuai dengan perkembangan masyarakat, kerja sosial sebagai alternatif pidana perampasan kemerdekaan dimodernisir sehingga meninggalkan sifat aslinya sebagai *force labour*.

Pidana kerja sosial sebagaimana yang sekarang ini banyak dikenal sudah barang tentu sangat berbeda dengan bentuk aslinya. Pidana kerja sosial yang sekarang ini banyak diterapkan oleh negara-negara Eropa benar-benar merupakan jenis pidana yang sangat manusiawi. Pidana kerja sosial sekarang ini benar-benar menampilkan dirinya sebagai *a voluntarily undertaken obligation*, sesuai dengan latar belakang kelahirannya sebagai alternatif pidana perampasan kemerdekaan yang cenderung bersifat keras atau memaksa.

## 2) Pidana Kerja Sosial Sebagai Bagian Dari Sistem Pidana dan Pemidanaan

Pada dasarnya pidana termasuk pidana kerja sosial hanyalah sebuah “alat” untuk mencapai tujuan (pemidanaan). Karenanya untuk melihat apakah suatu pidana dianggap efektif atau tidak karenanya harus digunakan dalam sebuah sistem pemidanaan harus dilihat dari sampai seberapa jauh “alat” yang berupa pidana itu dapat memenuhi tujuan (pemidanaan) yang telah ditentukan. Dengan kata lain, harus dilihat apakah pidana itu dapat mencapai sasaran yang diinginkan.

Namun demikian, oleh karena tujuan pemidanaan dalam hukum pidana di Indonesia belum ditetapkan secara formal dalam undang-undang (masih dalam bentuk rancangan), maka yang akan dipakai sebagai tolok ukur dan dasar pembenar dalam melihat relevansi pidana kerja sosial dengan tujuan pemidanaan lebih bersifat teoritis. Pidana kerja sosial juga akan dilihat dari tujuan pemidanaan yang diterapkan dalam Rancangan KUHP Baru sebagai pembaharuan hukum pidana Indonesia.

Untuk melihat apakah pidana kerja sosial relevan dengan sistem hukum pidana Indonesia, akan dilihat sejauhmana pidana tersebut dapat memenuhi tujuan pemidanaan yang telah ditentukan. Dasar pembenar terhadap digunakannya suatu jenis pidana dalam suatu sistem hukum pidana yang berlaku adalah tujuan pemidanaan yang ditetapkan dalam sistem hukum pidana itu. Artinya sejauh mana tujuan pemidanaan yang ditetapkan itu dapat dipenuhi oleh pidana yang bersangkutan.

Namun demikian, sebagaimana di muka telah disinggung oleh karena tujuan pemidanaan dalam sistem hukum pidana Indonesia belum dirumuskan secara formal di dalam undang-undang, maka tolok ukur yang akan dicapai untuk menilai relevansi pidana kerja sosial dengan pembaharuan hukum pidana lebih bersifat teoritis. Dalam batas-batas tertentu bahasan ini akan bersifat prediktif, terutama ketika pidana kerja sosial dikaitkan dengan tujuan pemidanaan yang dirumuskan dalam rancangan KUHP Baru Indonesia sebagai bentuk pembaharuan hukum pidana Indonesia.

Oleh karena tujuan pemidanaan baik yang dirumuskan dalam berbagai teori pemidanaan maupun dalam Rancangan KUHP Indonesia itu sendiri bersifat sangat plural, maka untuk melihat apakah pidana kerja sosial dapat memenuhi tuntutan tujuan pemidanaan akan dilihat dari aspek tujuan pemidanaan yang bersifat umum. Untuk kebutuhan itu, berikut ini akan disinggung kembali tujuan umum pemidanaan yang dikemukakan dalam berbagai teori pemidanaan serta dalam rancangan KUHP.

Berbagai teori pemidanaan yang mengemuka pada zamannya telah merumuskan adanya pemidanaan yang berbeda-beda.<sup>69</sup> Teori retributif, misalnya merumuskan, bahwa tujuan pemidanaan semata-mata untuk memenuhi ambisi balas dendam tanpa mempunyai tujuan lebih lanjut.

Sementara itu teologi/utilitarian mengemukakan, bahwa tujuan pemidanaan mempunyai tujuan lebih lanjut dari sekedar untuk pembalasan.

---

<sup>69</sup> Barda Nawawi Arief dan Muladi, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 1992, hal. 10.

Menurut teori ini pembedaan mempunyai tujuan untuk prevensi, baik yang bersifat umum maupun yang bersifat khusus.

Di luar kedua teori tersebut di atas ada teori yang bersifat integratif, yang mengartikulasikan tujuan pembedaan sekaligus. Menurut teori integratif, tujuan pembedaan bersifat plural, yaitu baik sebagai pembalasan maupun sebagai prevensi.

Selain ketiga teori tersebut di atas, ada teori yang dikemukakan oleh Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang, Muladi, yaitu teori Pembedaan integratif (kemanusiaan dalam sistem Pancasila).<sup>70</sup>

Menurut Muladi, tujuan pembedaan adalah untuk memperbaiki kerusakan baik individual maupun sosial yang disebabkan karena adanya tindak pidana. Konsepsi ini bertolak dari asumsi dasar, bahwa tindak pidana merupakan gangguan terhadap keseimbangan yang mengakibatkan kerusakan individual dan sosial (*individual and social damages*).

Berdasarkan teorinya tersebut, Muladi mengemukakan bahwa seperangkat tujuan yang bersifat integratif tersebut meliputi :

1. pencegahan (baik umum maupun khusus);
2. perlindungan masyarakat;
3. memelihara solidaritas masyarakat dan
4. pengimbalan/pengimbangan.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> Muladi, *Lembaga Pidana Bersyarat, op. cit.*, hal. 53.

<sup>71</sup> Istilah "pengimbalan/pengimbangan" bukanlah istilah yang berkonotasi "membalas" atau membalas dendam. Istilah ini berasal dari istilah "vergelden" yang berarti pengimbalan/pengimbangan. *Ibid.*, hal. 61.

Berdasarkan teori yang dikemukakan oleh Muladi tersebut di atas dapat disimpulkan pendapat, bahwa penonjolan salah satu aspek pidanaaan tetap dimungkinkan sepanjang penonjolan itu tidak menghilangkan aspek yang lain. Penonjolan terhadap salah satu aspek dalam tujuan pidanaaan ini akan sangat tergantung dari realitas dalam lapangan dan tergantung dari situasi dan kondisi yang melingkupinya.

Berkaitan dengan masalah tujuan pidanaaan ini Pasal 50 Konsep Rancangan KUHP Direktorat Jenderal Hukum dan Perundang-undangan tahun 2002 merumuskan :

- (1) Pidanaaan bertujuan untuk :
  - a. mencegah dilakukannya tindak pidana dengan menegakkan norma hukum demi pengayoman masyarakat;
  - b. memasyarakatkan terpidana dengan mengadakan pembinaan sehingga menjadikannya orang yang baik dan berguna;
  - c. menyelesaikan konflik yang ditimbulkan oleh tindak pidana, memulihkan keseimbangan dan mendatangkan rasa damai dalam masyarakat,
  - d. membebaskan rasa bersalah pada terpidana.
- (2) Pidanaaan tidak dimaksudkan untuk menderitakan dan tidak diperkenankan merendahkan martabat manusia.

Dari berbagai pandangan tentang tujuan pemidanaan tersebut di atas dapat disimpulkan, bahwa secara umum tujuan pemidanaan meliputi dua aspek tujuan, yaitu :

1. Aspek perlindungan masyarakat, yang pada intinya meliputi tujuan mencegah, mengurangi atau mengendalikan tindak pidana dan memulihkan keseimbangan masyarakat;
2. Aspek perlindungan terhadap individu, yang pada intinya meliputi tujuan untuk melakukan rehabilitasi dan memasyarakatkan kembali pelaku tindak pidana dan mempengaruhi tingkah laku tindak pidana agar taat dan patuh pada hukum. Aspek perlindungan individu ini sering disebut aspek individualisasi pidana.<sup>72</sup>

Di bawah ini akan dikemukakan seberapa jauh pidana kerja sosial dapat memenuhi aspek pokok tujuan pemidanaan, sehingga karenanya pidana sosial kerja sosial memang relevan diterapkan sebagai salah satu jenis pidana (pokok) dalam pembaharuan hukum pidana Indonesia. Secara berturut-turut akan dikemukakan bagaimana relevansi pidana kerja sosial dengan aspek tujuan pemidanaan tersebut sebagai berikut :

a. Aspek Perlindungan Masyarakat

Pidana kerja sosial sebagaimana di muka dijelaskan adalah merupakan alternatif pidana yang ditawarkan terutama untuk pidana perampasan kemerdekaan jangka pendek. Alternatif tersebut dimaksudkan untuk

---

<sup>72</sup> Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, *op.cit.*, hal. 94.

menghindari efek negatif dari penerapan pidana perampasan jangka pendek. Pidana kerja sosial diterapkan dengan syarat-syarat tertentu, seperti tindak pidana yang dilakukan tidak terlalu berat, ada kesanggupan dari terpidana, dan sebagainya.

Sebagai alternatif pidana perampasan jangka pendek, pidana kerja sosial mempunyai berbagai keunggulan antara lain :

- 1) Pidana kerja sosial sedikit banyak menisbikan proses stigmatisasi yang selalu menjadi efek pidana perampasan kemerdekaan. Proses stigmatisasi dalam banyak hal telah menempatkan seorang terpidana sebagai orang yang berlabel sebagai “penjahat” sekalipun orang tersebut tidak lagi melakukan kejahatan. Stigmatisasi ini pada gilirannya akan menghambat pembinaan narapidana. Secara psikologis orang yang sudah (terlanjur) “dicap” sebagai penjahat akan lebih mudah frustrasi untuk melakukan kejahatan. Logikanya sangat sederhana, daripada hanya sekedar dianggap sebagai penjahat, lebih baik melakukan sekalian. Tidak berhasilnya pembinaan narapidana karena efek negatif yang berupa “stigmatisasi” ini jelas akan “melahirkan” penjahat kambuhan. Kegagalan ini pada gilirannya juga harus dibayar mahal oleh masyarakat, karena meningkatnya ancaman menjadi korban kejahatan.
- 2) Pidana kerja sosial akan meniadakan efek negatif berupa “pendidikan kejahatan oleh penjahat”. Sudah menjadi rahasia umum, bahwa Lembaga Pemasyarakatan seringkali berfungsi sebagai “tempat kuliahnya para penjahat” yang akan melahirkan penjahat yang lebih profesional, ini pada

gilirannya juga akan menambah beban kepada masyarakat, karena munculnya ancaman yang lebih besar.

- 3) Dilihat dari perspektif ekonomi, pidana kerja sosial juga jauh lebih murah dibanding dengan pidana perampasan kemerdekaan. Dengan pidana kerja sosial, maka subsidi untuk biaya hidup narapidana di lembaga dapat ditekan yang pada akhirnya juga tidak akan membebani masyarakat secara keseluruhan. Semakin banyak narapidana yang berada dalam lembaga, semakin banyak pula biaya yang harus dikeluarkan oleh masyarakat untuk membiayai kehidupannya di dalam lembaga.

Menyadari berbagai keunggulan pidana kerja sosial sebagaimana tersebut di atas memberikan pemahaman, bahwa pidana kerja sosial secara teoritis memberikan harapan besar untuk dapat lebih memberikan perlindungan kepada masyarakat dari bahaya kejahatan. Dengan demikian dapat disimpulkan, bahwa pidana kerja sosial dapat memenuhi aspek tujuan pemidanaan yang berupa perlindungan masyarakat. Oleh karenanya, dilihat dari aspek perlindungan masyarakat pidana kerja sosial sangat relevan dengan tujuan pemidanaan.

#### b. Aspek Perlindungan Masyarakat

Dilihat dari aspek perlindungan individu, agaknya pidana kerja sosial banyak memberikan harapan besar sebagai suatu jenis pidana, lebih-lebih dengan falsafah pembinaan (*treatment philosophy*) yang sangat berorientasi kepada individu pelaku tindak pidana. Dengan menjalani pidana kerja sosial sebagai pengganti pidana perampasan kemerdekaan

jangka pendek, seorang terpidana akan memperoleh berbagai keuntungan antara lain :

- 1) Terhindar dari berbagai penderitaan akibat perampasan kemerdekaan. Stigmatisasi, kehilangan rasa percaya diri, dapat dihindari, sehingga terpidana tetap mempunyai kepercayaan diri yang sangat diperlukan dalam pembinaan narapidana.
- 2) Dengan pidana kerja sosial terpidana tetap dapat menjalankan kehidupannya secara normal sebagaimana orang yang tidak sedang menjalani pidana. Adanya kebebasan ini memberikan kesempatan kepada terpidana untuk tetap menjalankan kewajibannya kepada keluarga dan kepada masyarakat.
- 3) Pidana kerja sosial dapat menghindari “dehumanisasi” yang selalu menjadi efek negatif dalam pidana perampasan kemerdekaan. Terhindarnya terpidana dari “proses” pengasingan dari masyarakatnya (dehumanisasi), maka secara otomatis terpidana tetap dapat melakukan sosialisasi dengan masyarakat. Oleh karenanya terpidana tidak membutuhkan proses adaptasi sosial yang rumit untuk kembali menjadi anggota masyarakat yang baik.

Berhasilnya pembinaan individu terpidana di satu sisi akan memberikan perlindungan kepada individu yang bersangkutan untuk tidak kembali melakukan tindak pidana. Sementara di sisi yang lain, berhasilnya pembinaan terhadap individu terpidana juga memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman menjadi korban kejahatan.

### BAB III

#### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

##### A. Ide Dasar Formulasi Pidana Kerja Sosial Dalam Perundang-undangan di Indonesia

###### 1. Kritik terhadap Pidana Penjara dan Munculnya Pidana Kerja Sosial sebagai Alternatif Pidana Perampasan Kemerdekaan Jangka Pendek.

Dewasa ini terdapat upaya untuk mencari alternatif pidana perampasan kemerdekaan sebagai jawaban atas dipermasalahkannya penggunaan pidana penjara (perampasan kemerdekaan) sebagai salah satu sarana dalam menanggulangi kejahatan. Masalah yang sering dipersoalkan adalah efektifitas dari pidana penjara.

Menurut RM Jackson, pidana penjara termasuk jenis pidana yang relatif kurang efektif. Berdasarkan hasil studi perbandingan efektifitas pidana ia mengemukakan, bahwa angka perbandingan rata-rata pengulangan atau penghukuman kembali (*reconviction rate*) bagi orang yang pertama kali melakukan kejahatan berbanding terbalik dengan usia si pelaku. *Reconviction rate* yang tertinggi, terlihat pada anak-anak, yaitu mencapai 50%. Untuk mereka yang pernah dipidana, angka tertinggi terlihat pada mereka yang berumur 21 tahun kebawah, yaitu mencapai 70%. Lebih ditegaskan lagi oleh Jackson, bahwa *reconviction rate* tersebut menjadi lebih tinggi lagi setelah orang dijatuhi pidana penjara daripada pidana bukan penjara.<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> RM Jackson, *Enforcing the Law*, Pelican Books, 1972, dikutip dari Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam menanggulangi Kejahatan dengan Pidana Penjara*, hal. 43.

Masalah efektifitas pidana penjara telah menjadi pusat perhatian kongres PBB kelima tahun 1975 mengenai *Prevention of Crime and The Treatment of Offenders* yang dalam salah satu laporannya menyatakan :

*“in many countries, the role of functions of penal institutions were the subject of vigorous debate, and there was a crisis in public confidence regarding the effectiveness of imprisonment and a tendency to discount the capacity of correctional institutions to contribute to the control or reduction of crime”.*

Mengutip Barda Nawawi Arief, dalam bukunya *Kebijakan Legislatif dalam menanggulangi Kejahatan dengan Pidana Penjara*, di samping masalah efektifitas sering juga dipersoalkan akibat-akibat negatif dari pidana penjara. Kritik terhadap akibat negatif yang sering dilontarkan pada umumnya menyatakan, bahwa pidana penjara tidak hanya mengakibatkan perampasan kemerdekaan, tetapi juga menimbulkan akibat negatif terhadap hal-hal yang berhubungan dengan dirampasnya kemerdekaan itu sendiri. Akibat negatif itu antara lain terampasnya juga kehidupan seksual yang normal dari seseorang, sehingga sering terjadi hubungan homoseksual dan masturbasi di kalangan terpidana. Dengan terampasnya kemerdekaan seseorang juga berarti terampasnya kemerdekaan berusaha dari orang itu yang dapat mempunyai akibat serius bagi kehidupan sosial ekonomi keluarganya. Terlebih pidana penjara itu dikatakan dapat memberikan cap-jahat (*stigma*) yang akan terbawa terus walaupun yang bersangkutan tidak lagi melakukan kejahatan. Akibat lain yang juga sering disoroti ialah bahwa pengalaman penjara dapat menyebabkan terjadinya degradasi atau penurunan derajat dan harga diri

manusia. Barda Nawawi Arief selanjutnya mengemukakan, kritik yang cukup menarik dilihat dari sudut politik kriminal ialah adanya pernyataan bahwa orang tidak menjadi lebih baik tetapi justru menjadi lebih jahat setelah menjalani pidana penjara; terutama apabila pidana penjara ini dikenakan kepada anak-anak atau pada remaja. Sehubungan dengan hal itu sering pula diungkapkan bahwa rumah penjara merupakan perguruan tinggi kejahatan atau pabrik kejahatan. Mengenai masalah yang terakhir ini terdapat tulisan Ramsey Clark yang berjudul *Prisons; Factories of Crime*.<sup>74</sup>

Kritik tentang kelemahan pidana penjara juga dilontarkan oleh Vivien Stern, a Senior Fellow pada organisasi *International Centre for Prison Studies di King's College, London*, yang telah mengunjungi penjara di 32 negara, ia mengamati bahwa:

*"(t) here is a logical contradiction at the heart of the idea (imprisonment) which is that you are taking people away from society, away from the law-abiding world, and away from all the influences of people who keep the norm, and putting them in a place where they will only be mixing with people who have broken the norm and then expecting that some good will come out of it. I think the evidence accumulated over many years is that what you create is a lawless society"*.

Selanjutnya dalam tulisannya yang berjudul '*Alternatives to Prison: Reflections and Experiences*', Stern menyampaikan wacana tentang penghapusan sistem pidana penjara dan penggantinya dengan alternatif yang lebih manusiawi, suatu perspektif yang juga dimunculkan dari kontribusi, antara lain oleh tulisan V. R. Krishna Iyer yang berjudul

---

<sup>74</sup> Ibid, hal 43-45.

'Justice in Prison: Remedial Jurisprudence and Versatile Criminology' dan juga tulisan Paddington Garwe and Andrew Msengezi yang berjudul 'Exploring Non-custodial Punishments: Zimbabwe's Community Service Scheme'.

Stern juga mengkritik bahwa penjara tidak selalu menimbulkan efek penjara (*deterrent effect*). Dalam tulisannya Stern menyatakan;

*Stern exposes arguments in justification of sending some people to prison on the ground that it has a deterrent effect on the rest of the population. The idea of deterrence assumes that people commit crime out of rational calculations. However, the evidence is that many crimes are committed because of emotional outbursts and other 'irrational' factors. In fact, what stops people from committing crime is not the fear of prison but the system of internal controls—the conscience, the "policeman within". Further, the prison is very ineffective as a major plank in the policy to reduce crime. Evidence in this regard suggests that mass incarceration is the least effective method in responding to crime. Moreover, prison is a place with great potential for human rights abuse and incarceration is a penalty with many disadvantages. In the case of many developing countries, where prisons are an expensive colonial legacy, these disadvantages are compounded.<sup>75</sup>*

Mengutip Barda Nawawi Arief dalam bukunya *Kapita Selekta Hukum Pidana*, kritik yang moderat terhadap pidana penjara dapat dikelompokkan dalam 3 kritik yaitu kritik dari sudut *strafmodus*, kritik dari sudut *strafmaat* dan kritik dari sudut *strafshort*. Kritik dari sudut *strafmodus* melihat dari sudut pelaksanaan pidana penjara, dari sudut sistem pembinaan/*treatment* dan kelembagaan/institusinya. Kritik dari sudut *strafmaat* melihat dari sudut lamanya pidana penjara, khususnya ingin membatasi atau mengurangi penggunaan pidana penjara pendek. Kritik dari sudut *Strafshoort* ditujukan terhadap penggunaan atau penjatuhan

<sup>75</sup> Crime and Punishment, [http://www.biblio-india.com/articles/jf00\\_ar23.asp?mp=JF00](http://www.biblio-india.com/articles/jf00_ar23.asp?mp=JF00)

pidana penjara dilihat sebagai jenis pidana, yaitu adanya kecenderungan untuk mengurangi atau membatasi penjatuhan pidana penjara secara limitative dan selektif.<sup>76</sup>

Khusus mengenai kritik terhadap pidana penjara pendek (kritik pidana penjara dari sudut *strafmaat*), dikemukakan beberapa kritik sebagai berikut :

- a. Rekomendasi Konggres ke-2 Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) mengenai *The Prevention of Crime and the Treatment of Offenders* tahun 1960 di London, yang menyatakan antara lain <sup>77</sup>:
  - konggres mengakui bahwa dalam banyak hal, pidana penjara pendek mungkin berbahaya, yaitu si pelanggar dapat terkontaminasi dan sedikit atau tidak memberi kesempatan untuk menjalani pelatihan yang konstruktif, dan oleh karena itu penggunaannya secara luas tidak dikehendaki. Namun demikian konggres mengakui, bahwa dalam hal-hal tertentu penjatuhan pidana penjara pendek mungkin diperlukan dilihat dari tujuan keadilan.
  - Konggres menyadari bahwa dalam prakteknya penghapusan menyeluruh pidana penjara pendek tidaklah mungkin, pemecahan

---

<sup>76</sup> Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hal. 34.

<sup>77</sup> K. Poklewski-Koziell, *Alternatives to Imprisonment in the New Polish Penal Code*, dalam Edward M. Wise and Gerhard O.W. Mueller (ed), *Studies in Comparative Criminal Law*, Charles C. Thomas Publisher, Springfield, Illinois, USA, p. 96-97 (dikutip dari Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hal 34)

yang realistik hanya dapat dicapai dengan mengurangi jumlah penggunaannya.

- Pengurangan berangsur-angsur itu dengan meningkatkan bentuk-bentuk pengganti/alternatif (pidana bersyarat, pengawasan/*probation*, denda, pekerjaan di luar lembaga dan tindakan-tindakan lain yang tidak mengandung perampasan kemerdekaan)
- Dalam hal pidana penjara pendek tidak dapat dihindari, pelaksanaannya harus terpisah/tersendiri dari yang dijatuhi pidana penjara untuk waktu yang lama, dan pembinaannya harus bersifat konstruktif, pribadi dan dalam lembaga terbuka (*open institution*).

b. Wolf Middendorf mengemukakan<sup>78</sup>, bahwa :

- dalam penelitian mengenai efektifitas treatment terhadap *juvenile delinquency*, pidana penjara pendek hasilnya sama (dalam arti untuk adanya *recidive*) dengan *Bostal Training* dengan waktu yang panjang untuk semua tipe anak dalam kelompok umur yang sama.
- Pidana penjara pendek (misal 6 bulan ke bawah) tidak mempunyai reputasi yang baik, tetapi pada umumnya diyakini lebih baik dan tidak dapat dihindari.
- Di banyak negara kebanyakan dijatuhkan dalam perkara lalu lintas, khususnya (kebanyakan) untuk khusus *drunken driving*.

---

<sup>78</sup> Dalam Harold D. Hart, Ed., *Punishment : For and Against*, 1971, p. 22, 32 (dikutip dari Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hal 35)

- Penggunaan pidana penjara pendek seharusnya dikenakan untuk *white collar crime* dimana sering pidana denda tidak mempunyai pengaruh.
- Di beberapa negara, misalnya Nederland, pidana penjara pendek dilaksanakan dalam lembaga minimum, security dengan keberhasilan yang memadai.
- Narapidana (Napi) penjara pendek harus dipisah dari napi lama. Napi penjara pendek seharusnya dikirim ke open camp di mana mereka dipekerjakan untuk keuntungan kepentingan masyarakat.

c. Johannes Andenaes

- dalam tulisannya berjudul : *Does Punishment Deter Crime*<sup>79</sup>, J.

Andenaes menyatakan :

walaupun telah menjadi dogma di dalam penology bahwa pidana penjara pendek merupakan pemecahan yang buruk karena tidak memberikan kesempatan untuk melakukan pekerjaan rehabilitasi, tetapi sedikit bukti bahwa pidana penjara yang lama memberikan hasil yang lebih baik dari pada pidana penjara pendek (*there is little evidence that longer prison sentences give better results than short ones*).

---

<sup>79</sup> Termuat dalam Gertrude Ezorsky (ed) *Philosophical Perspective on Punishment*, State University New York Press, Albany, New York, 1972, p. 342 (dikutip dari Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hal. 36).

- dalam bukunya berjudul "*Punishment and Deterrence*<sup>80</sup>", J Andenaes menyatakan :

- hampir 100 tahun telah diperkirakan suatu tujuan dari pembaharuan pidana untuk menghindari pidana pendek. Pidana-pidana pendek seperti itu tidak memberikan kemungkinan untuk merehabilitasi si pelanggar, tetapi cukup mencap dia dengan stigma penjara dan membuat/menetapkan kontak-kontak yang tidak menyenangkan. Ide ini berpengaruh terhadap hukum Inggris dan Jerman yang membatasi penerapan pidana penjara pendek.

Ada 2 keterbatasan pidana pendek menurut J. Andenaes, antara lain :

- a. tidak membantu/menunjang secara efektif fungsi membuat tidak mampu (*it does not effectively serve an incapacitative function*), dan
- b. sebagai suatu pencegahan umum, ia lebih rendah (mutunya) daripada pidana penjara lama (*as a general deterrent it is inferior to longer sentences*).

d. Manuel Lopez-Rey

Pada kongres PBB ke-4 tahun 1970, Prof. Manuel Lopez-Rey megeritik *short term imprisonment* karena dengan waktu terbatas itu,

---

<sup>80</sup> Johannes Andenaes, *Punishment and Deterrence*, The University of Michigan Press, 1974, p.161 (dikutip dari Barda Nawawi Arief, *Kapita Selektta Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hal 36)

meniadakan prospek-prospek rehabilitasi (*excluded the prospects of rehabilitation*). Ia memperkirakan populasi penjara di dunia rata-rata sehari antara 1,2 – 2 juta, dan dalam banyak hal kurang dari 3 bulan<sup>81</sup>.

e. Chistiansen dan Bernsten

Di dalam artikel berjudul *Shock Probation : A New Approach to Crime Control* yang ditulis bersama oleh Paul C. Friday, David M. Petersen dan Harry E. Allen<sup>82</sup>, dikemukakan hasil penelitian Christiansen dan Bernsten di Denmark terhadap narapidana jangka pendek. Dari hasil penelitian itu Christiansen dan Bernsten menyimpulkan, bahwa *shot term incarceration*, dapat menjadi sanksi efektif, tetapi hanya :

- a. dalam keadaan-keadaan khusus (*under special circumstances*);
- b. untuk tipe-tipe pelanggar tertentu (*for certain types of offenders*), dan
- c. ketika digunakan sebagai langkah awal dalam proses resosialisasi (*when it is utilized as the first step in the process of resocialization*)<sup>83</sup>.

Kritik terhadap pidana penjara telah melatarbelakangi dikemukakannya *Standard Minimum Rules (SMR)* untuk tindakan-tindakan *non-custodial* yang mulai dibahas dalam Kongres PBB pertama mengenai *The Prevention of Crime and The Treatment of Offenders* tahun

<sup>81</sup> Departement of ECOSOC, Fourth UN Congress 1970, Report, p.40. (dikutip dari Barda Nawawi Arief, Kapita Selektta Hukum Pidana, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hal 36)

<sup>82</sup> Terdapat dalam kumpulan karangan yang diedit oleh David M. Petersen & Charles W. Thomas, Corrections : Problems and Prospects, 1975.( dikutip dari Barda Nawawi Arief, Kapita Selektta Hukum Pidana, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hal 36)

<sup>83</sup> Ibid.

1955, yang selanjutnya juga dibahas dalam kongres PBB ke-2 mengenai *The Prevention of Crime and The Treatment of Offenders* tahun 1960 di London. Dalam perkembangan selanjutnya masalah efektifitas pidana penjara menjadi pusat perhatian kongres PBB kelima tahun 1975 mengenai *Prevention of Crime and The Treatment of Offenders*. Upaya mencari alternatif terhadap pidana penjara (perampasan kemerdekaan) selanjutnya dituangkan dalam resolusi 8 kongres PBB keenam mengenai *alternatives to imprisonment*, resolusi 16 kongres PBB ketujuh mengenai *alternatives to imprisonment*, dan diterimanya *standard minimum rules* (SMR) untuk tindakan-tindakan *non-custodial* (*UN Standard Minimum Rules for Non-Custodial Measures*) dalam resolusi 45/110 kongres PBB kedelapan mengenai *Prevention of Crime and The Treatment of Offenders* tanggal 14 Desember 1990. Dalam rule 8.2 *U.N. Standard Minimum Rules for Non-Custodial Measures* menyebutkan, bahwa pejabat yang berwenang memidana (*sentencing authorities*) dapat menentukan antara lain pidana/perintah kerja sosial (*a community service orders*).<sup>84</sup>

Sebagai alternatif pidana perampasan kemerdekaan jangka pendek, pidana kerja sosial (*community service orders*) telah banyak diterapkan dalam berbagai kebijakan kriminal negara-negara di dunia. Bahkan sebelum masalah efektifitas pidana penjara menjadi pusat perhatian kongres PBB kelima tahun 1975, pada tahun 1972, negara bagian Tasmania di Australia telah memberlakukan alternatif pidana perampasan kemerdekaan dengan pidana kerja sosial yang waktu itu disebut dengan

---

<sup>84</sup> Barda Nawawi Arief, Sari Kuliah Perbandingan Hukum Pidana, Op.Cit. hal. 107-113.

nama *work order*, alasan waktu itu adalah masalah tidak mencukupinya lagi kapasitas penjara<sup>85</sup> dan pertimbangan relatif mahal biaya pidana penjara.

Pada tahun yang sama, sejak 1972 Inggris juga telah memberlakukan pidana kerja sosial yang kemudian menjadi model bagi negara-negara Eropa Barat. Selain Inggris, Denmark, Jerman<sup>86</sup>, Perancis, Belanda, Norwegia dan Portugal<sup>87</sup> memberlakukan pidana kerja sosial sebagai pidana pokok, atau pengganti pidana penjara singkat dengan penangguhan penahanan. Di Jerman sejak tahun 1969, pidana kerja sosial (*Gemeinnutzige Arbeit*) bisa menjadi penangguhan penahanan. Perancis memasukkan pidana kerja sosial (*Le travail d'Interet General*) dalam

<sup>85</sup> *Even looking back to the introduction of community service order in Tasmania (or work orders as they then were) in 1972, it is interesting to note that the prison system was nearly full to overflowing. Tasmania was the first state to introduce community service orders, and no doubt the economic imperative helped to concentrate the mind of decision makers at that time (Peter Patmore, Attorney General Tasmania, Opening Address : Political and Prison)*

<sup>86</sup> Di Jerman saat ini pidana kerja sosial dapat dijatuhkan dalam beberapa bentuk. Menurut *Hans-Jorg Albrecht Wolfram* dalam tulisannya yang berjudul *Gemeinnutzige, Albert and Current trends in implementing community service as an additional option for fine defaulters in the Federal Republic of Germany*; ia menyatakan *Summarizing the legal status of community service within the system of penal sanction in The Federal Republic of Germany, we can conclude that; in the adult penal system, community service may be used :*

1. *as a (voluntary) substitute for imprisonment face by fine defaulters.*
2. *community service may be ordered by courts as an additional condition in the case of suspension of a prison sentence with the consequence that the suspension of a prison sentence may be revoked if community service is not all or not properly served by offenders (article 56 Penal Code)*
3. *community service may be ordered in a similar way as an additional condition, in the case of court based conditioning of the offenders which means that the offenders is continued, a fine is suspended and suspension of the fine may be revoked if the work is not or not properly served (article 59 Penal Code)*

<sup>87</sup> di Portugal community service orders hanya digunakan sebagai pengganti pidana perampasan kemerdekaan jangka pendek yang tidak lebih dari 3 bulan, *Luis Marvel Oliveira de Miranda Percia* dalam tulisannya, *community service in Portugal how did community service perform since its implementations in 1982 amandement of penal code*, menyatakan; *a community service orders is obviously intended to substitute short detention only. It is applicable for crimes of which the corresponding penalties do not go beyond three months of imprisonment with or with out fine.*

perundangan sejak 1 Januari 1984, yang dapat dijatuhkan sebagai pengganti atau syarat penangguhan penahanan. Di Denmark uji coba pidana kerja sosial (*Samfundstjeneste*) dimulai sejak 1982 di kota Kopenhagen dan Nort Jutland pada tahun 1984, ketika berhasil kemudian diperluas ke seluruh Denmark. Di Norwegia uji coba pidana kerja sosial dilakukan di Stavanger dan Rogaland sejak 1984. Sementara di Belanda uji coba yang sama mulai dilakukan sejak 1981 di beberapa distrik dan kemudian pada 1983 diperluas di seluruh distrik di Belanda. Pada tahun 1985 Finlandia<sup>88</sup> juga sudah mulai melakukan uji coba pidana kerja sosial.<sup>89</sup>

Pidana kerja sosial di Inggris telah mengalami beberapa kali perkembangan. Pada mulanya, *Community Service Orders* dimasukkan dalam Criminal Act 1972 dan ujicoba *Community Service Orders* ini mulai dilaksanakan di 6 daerah di Inggris sejak 1973. Sejak tahun 1975 ketentuan *Community Service Orders* telah ada di pengadilan-pengadilan terutama di daerah perkotaan yang luas dan juga daerah pinggiran yang dari sanalah *Community Service Orders* ini berkembang ke seluruh

<sup>88</sup> *Community service is a general punishment included in the (Finland's) Penal Code, which under certain preconditions can be passed instead of a prison sentence of eight months in maximum. Depending on the length of the prison sentence, the length of the service will be 20 to 200 hours. Community sentence may be ordered also as an additional punishment of a conditional sentence which is longer than a year. Then its length is 90 hours at most. In the year 2001 around 35 % of the unconditional prison sentences not exceeding eight months were convicted as community service. During the past five years, on average 3750 community service sentences annually have become to be enforced and the average number of completed community service sentences has been some 2 800. The most common offence for which community service has been sentenced has been aggravated drunken driving (in 2001 some 55 % of all community service convicts). (Community Service, <http://www.kriminaalihuolto.fi/16934.htm>)*

<sup>89</sup> *Peter J.P Tak, Community Service Orders in Western Europe a Comparative Survey, dalam Community service Gemeinnützige Arbeit Dienstverlening Travail d'Interet General a New Option in Punishing offenders in Europe, Edited by Has-Jorg Albrecht and Wolfram Schadler, Freiburg, 1986, hal 6-7.* (dikutip dari terjemahan *Community Service in England/Wales Organization and Implementation of Community Service an Evaluation and Assessment on its Outcomes*, disusun oleh A Reni Widyastuti, Budi Setyanto, Dewi Gunawati, Etty Christiani, Heny Damaryani).

wilayah Inggris. Sejak Maret 1979 *Community Service Orders* sudah dapat diterapkan sebagai alternatif pidana perampasan kemerdekaan bagi terpidana dewasa di seluruh wilayah Inggris<sup>90</sup>. Saat ini *Community Service Orders* di Inggris antara lain diatur dalam *Criminal Justice and Court Act 2000, Part III, Chapter I (Community Sentences)*<sup>91</sup>, dan juga diatur dalam *Criminal Justice (Community Service Act) 1983, section 3*, antara lain menyebutkan;

*"A community service order shall require the offender to perform, in accordance with this act, unpaid work for such number of hours as are specified in the order and are not less than 40 and not more than 240."*<sup>92</sup>

Sebagai alternatif pidana perampasan kemerdekaan, pidana kerja sosial merupakan salah satu kebijakan kriminal yang dipilih oleh Inggris. Pidana kerja sosial di Inggris terbukti relatif lebih murah jika dibandingkan dengan bentuk pidana yang lain terutama biaya untuk pidana penjara.

Di Inggris biaya yang dikeluarkan untuk membiayai pidana kerja sosial jauh lebih kecil dibandingkan biaya yang harus dikeluarkan untuk membiayai pidana perampasan kemerdekaan (penjara). Perbandingan biaya tahunan yang dikeluarkan pemerintah Inggris, antara Biaya penjara dan pidana kerja sosial adalah sebagai berikut :

---

<sup>90</sup> Geoffrey C. Cartledge, *Community Service in England/Wales Organization and Implementation of Community Service an Evaluation and Assessment on its Outcomes*, dalam *Community service Gemeinnützige Arbeit Dienstverlening Travail d'Interet General a New Option in Punishing offenders in Europe*, Edited by Has-Jorg Albrecht and Wolfram Schadler, Freiburg, 1986, hal 15-16.

<sup>91</sup> [www.hmso.gov.uk/acts/2000](http://www.hmso.gov.uk/acts/2000)

<sup>92</sup> <http://www.google.com/193.120.124.98/22A23Y1983>

*The average annual cost of three court sentences are:*

*£27,500 – prison*

*£1,800 - probation order (now known as community rehabilitation order)*

*£1,500 - community service order (now known as a community punishment order)<sup>93</sup>*

Penggunaan pidana kerja sosial sebagai alternatif pidana perampasan kemerdekaan jangka pendek di Inggris dapat dilihat pada data bentuk pidana yang dijatuhkan pada terpidana pria berusia 21 tahun keatas di Inggris dan Wales antara tahun 1980 sampai dengan 2000, dalam perseratus terpidana (%)<sup>94</sup> berikut ini :

<i>Year</i>	<i>Discharge</i>	<i>Fine</i>	<i>Probation</i>	<i>Community Service</i>	<i>Combination Order</i>	<i>Immediate prison</i>
<i>1980</i>	7	52	5	4		17
<i>1981</i>	8	49	6	5		18
<i>1982</i>	8	47	6	6		19
<i>1983</i>	9	47	6	7		19
<i>1984</i>	9	45	7	7		20
<i>1985</i>	9	43	7	7		21
<i>1986</i>	10	41	7	7		21
<i>1987</i>	10	41	8	7		21
<i>1988</i>	10	41	8	7		20
<i>1989</i>	12	43	8	6		19
<i>1990</i>	13	43	8	7		17
<i>1991</i>	15	39	8	8		18
<i>1992</i>	17	37	9	9	0	18
<i>1993</i>	18	38	10	11	2	18
<i>1994</i>	16	36	11	11	2	20
<i>1995</i>	15	34	11	11	3	24
<i>1996</i>	14	33	11	10	3	26
<i>1997</i>	14	32	11	9	3	26
<i>1998</i>	14	32	11	9	4	27
<i>1999</i>	13	31	11	9	3	28
<i>2000<sup>1</sup></i>	13	28	11	9	3	30

<sup>93</sup> [http://www.google.com/Alternative to Prisons](http://www.google.com/Alternative%20to%20Prisons)

<sup>94</sup> Home Office Criminal statistics, England and Wales, annual volumes, 1980-1998 and 2000. (<http://www.google.com>)

Penggunaan pidana kerja sosial sebagai alternatif pidana perampasan kemerdekaan jangka pendek pada terpidana pria berusia 21 tahun ke atas di Inggris dan Wales antara tahun 1980 sampai dengan 2000, dapat dilihat pada kolom keempat (*community service*), yang cenderung mengalami peningkatan sejak tahun 1980 sampai dengan tahun 1996, dan relatif sama jumlah terpidana yang dijatuhi pidana kerja sosial sejak 1997 sampai dengan tahun 2000.

Permasalahan tidak cukupnya kapasitas penjara (*The cell shortage*)<sup>95</sup> serta adanya tuntutan bentuk pidana yang lebih manusiawi dan efektif dibandingkan penggunaan pidana penjara, merupakan dua hal yang melatarbelakangi penerapan pidana kerja sosial di Belanda. Daripada dikurung dalam penjara, dengan menjalani pidana kerja sosial, pelaku tindak pidana dapat memberikan restitusi kepada masyarakat yang ia rugikan. Selain untuk melindungi masyarakat, pidana kerja sosial di Belanda juga bertujuan memperbaiki pelaku pidana itu sendiri. Terdapat beberapa keuntungan pidana kerja sosial yang dirasakan Belanda, yang utama antara lain :

- *lower costs*
- *better opportunities for rehabilitation of the offender*
- *less recidivism (although not spectacular this is demonstrable)*
- *quicker imposition of penalties*
- *less chance of criminalization by association with other prisoners*
- *saving of cell space.*<sup>96</sup>

<sup>95</sup> The figures: in 1985 the Netherlands had 4,000 cells, but by the end of 1997 this number will be more than tripled to 12,500. Nonetheless, there is still a cell shortage in the Netherlands. In 1995 over 4,000 people were sent home owing to the shortage of cells in the penal institutions. (Punishment In The Netherlands, [http://www.minjust.nl:8080/a\\_beleid/fact/cfact5.htm](http://www.minjust.nl:8080/a_beleid/fact/cfact5.htm)).

<sup>96</sup> Ibid.

Karena alasan-alasan tersebut, saat ini pidana kerja sosial di Belanda digunakan sebagai pengganti untuk *non-suspended prison sentences* yang tidak melebihi dari 6 (enam) bulan.<sup>97</sup>

Masalah yang serupa juga menjadi salah satu alasan Perancis mengadopsi pidana kerja sosial di negaranya, pidana kerja sosial disetujui parlemen Perancis pada 10 Juni 1983 karena beberapa faktor antara lain :

- *a sharp surge in the prison population;*<sup>98</sup>
- *a combination of various experiments in France and abroad.*<sup>99</sup>

<sup>97</sup> *Community service has now become a fully-fledged form of punishment in the Netherlands. The courts decide on community service orders in 16 per cent of the cases. Fines account for 52 per cent and custodial sentences for 32 per cent. The total number of custodial sentences imposed rose from 2,000 in 1983 to 20,000 in 1995. The maximum duration of a work order is 240 hours. The maximum for a training order or the combination of work and training order is 480 hours. It should be noted that the number of training orders is only a fraction of the number of work orders. (ibid).*

<sup>98</sup> mengenai *a sharp surge in the prison population*, Jean-Marie Picquart dalam tulisannya *Community Service French Experience* menyatakan : *Between the 1950s and 1970s, French prisons could house some 30,000 people. This was enough space given the number of prisoners and the practice of declaring amnesties following presidential elections. But after 1975, the prison population began to rise steeply. To check this expansion, the socialist government which came to power following the 1981 election announced in quick succession a major amnesty and two pardon decrees. But the resulting fall in the prison population was obviously artificial and temporary. The number of prisoners rapidly returned to early-1981 levels and continued to rise steadily thereafter, reaching some 49,000 in 1989 (NB there were 53,845 prisoners in January 1998). From then on, it became necessary for pardon decrees to be announced almost every year and for resources to be invested in prison-building programmes just to contain the numbers. Thus community service was introduced in 1983 at a time of keen awareness that the prison-population curve would continue to rise steeply. (Jean-Marie Picquart, *Community Service, The French Experience*, [http://www.penalreform.org/english/altern\\_csfrance.htm](http://www.penalreform.org/english/altern_csfrance.htm)).*

<sup>99</sup> Mengenai *a combination of various experiments in France and abroad*, Jean-Marie Picquart dalam tulisannya *Community Service French Experience* menyatakan : *Community service is not a French invention. Those who designed the 1983 bill were much inspired by existing "community service orders" in Anglo-Saxon law, especially Canada. They also drew from some French experiments which took place during 1992 and 1993. I had the pleasure of taking part in these experiments, which were designed to test community service through local pilot projects prior to the introduction of the legislation. I still remember with feeling this stimulating period during which we had to "learn on the job" with neither legal framework nor resources, but with much energy and openness of mind. One of the lessons we learned from these real-life experiments was that community service could perfectly well be used for first offenders, thus avoiding their coming into contact with the penal environment, and that it could equally well be used for recidivists who have already been in custody (this was not planned in the initial bill). (Jean-Marie Picquart, *ibid*)*

- *changing ideas about crime prevention.*<sup>100</sup>

Memang tidak cukup study yang dapat diambil sebagai kesimpulan bahwa *community service orders* telah memenuhi tujuan utamanya di Perancis untuk mengurangi jumlah pidana penjara (*to reduce the rate of imprisonment*). Namun Sebuah study yang dilakukan pada tahun 1997 oleh Carrine Burricand dan Cynthia Hatal dari Kementrian Kehakiman Perancis yang di publikasikan dalam *Infostat Justice, Numero 42, Oktober 1997* dengan judul "*Dix ans de peines probatoires*" (*ten years of probationary sentences*). Hasil dari 11 tahun antara 1984 sampai dengan 1994, menunjukkan :

---

<sup>100</sup> Mengenai *changing ideas about crime prevention*, Jean-Marie Picquart dalam tulisannya *Community Service French Experience* menulis : *Community service is often described as one of a range of penalties which are carried out within the community. France introduced community service in the context of a new crime-prevention policy involving local authorities, the voluntary sector, the penal administrations and the State. Within each département a CDPD (departmental council on crime prevention) was put in place, chaired by the Prefect or the public prosecution service (Procureur de la République). Likewise, local authorities were encouraged to set up CCPDs (communal councils). Obviously, among the priorities for these bodies were the tasks of developing victim-support and community-service schemes. Thus, for the first time, it was clearly stated that the fight against crime is not just a matter for professionals employed by the State (police officers, judges, magistrates, prosecution services, prison officers and social workers), but also for elected politicians, local authorities and the voluntary sector.* (Jean-Marie Picquart, *ibid*)

	1984		1994		<i>Difference</i>
<i>Total sentences</i>	419,654	100%	406,505	100%	-3%
<i>Custodial sentences</i>	81,962	19.%	84,062	100%	+2.5%
<i>Partially suspended sentences</i>	13,309	3.17%	6,217	1.5%	-43%
<i>Totally suspended sentences</i>	115,776	27.6%	134,142	33%	+15%
<i>Partial probation orders</i>	9,770	2.3%	13,637	3.35%	+19
<i>Full probation orders</i>	16,964	4%	28,423	6.9%	+67%
<i>Suspended sent. Plus community service</i>	1,152	0.3%	10,591	2,6%	+819%
<b><i>Community service (main sentence)</i></b>	<b>2,477</b>	<b>0,6%</b>	<b>10,536</b>	<b>2.59%</b>	<b>+325%</b>
<i>Other non-custodial sentences</i>	20,919	5%	32,663	8%	+56%
<i>Fines</i>	115,675	27.5%	69,707	17%	-40%
<i>Educational measures</i>	32,866		9,371	-72%	
<i>Discharges</i>	7,233		6,031		-17%

Dari tabel hasil penelitian terlihat bahwa pidana kerja sosial (*community service as a main sentence*) sebagaimana ditunjukkan dalam baris ke delapan, menunjukkan bahwa pada tahun 1984 dijatuhkan pada 2.477 terpidana atau 0.6 % dari total 419.654 terpidana. Pada tahun 1994 dari hasil penelitian terdapat 10.535 terpidana yang dijatuhi pidana kerja sosial atau 2,59 % dari total 406.505 terpidana. Dalam penelitian ini diemukan peningkatan penjatuhan pidana kerja sosial sebesar 325 % dari tahun 1984 sampai dengan 1994 sebagaimana dijelaskan dalam kolom terakhir baris ke delapan tabel di atas (*difference*).

Dari hasil penelitian ini Jean Marie Picquart menyimpulkan :

- *The total number of sentences and the number of custodial sentences have remained relatively stable (NB The number of people entering prison is relatively stable. In metropolitan France, it has been oscillating for the past 15 years between 90.000 and 80.000, the trend*

*being slightly downward). Fewer people go to prison, but they stay longer!*

- *The use of discharges, fines, combinations of suspended sentences with other measures and supervisory measures for juveniles has fallen substantially;*
- *Increased use has been made of alternative measures such as probation orders (less so with combined sentences) and community service orders which have risen very sharply, especially when combined with a suspended sentence.* (garis tebal penulis)

Marie picquart memberikan catatan bahwa penerapan pidana kerja sosial mengalami peningkatan yang amat besar dalam jangka waktu 10 tahun sejak diberlakukan di Perancis. Ia menyatakan bahwa pada tahun 1992 terdapat 13.000 terpidana yang dijatuhi pidana kerja sosial, sementara tahun 1994 melonjak menjadi 21.000 terpidana yang dijatuhi hukuman pidana kerja sosial (*total of suspended sentence plus community service orders and community service orders as main sentence*, penulis).<sup>101</sup>

Selain di Eropa Continental, pidana kerja sosial juga diberlakukan di Negara-negara Anglo Saxon, seperti Kanada dan Amerika Serikat. Di Kanada pengaturan pidana kerja sosial adalah sebagai berikut;

*The community service order program offers the court an alternative sanction to incarceration (or some other penalty) for adults and youth to be placed either on a conditional sentence or probation order – that requires them to perform a specific number of hours of community service work for approved local governments, Indian Bands (Indian Act/Canada) or non profit organizations.*<sup>102</sup>

Di Kanada *community service orders* merupakan alternatif pidana perampasan kemerdekaan/penjara (*incarceration*) atau bentuk pidana lain yang dapat dijatuhkan baik terhadap orang dewasa atau anak muda baik sebagai pidana bersyarat maupun sebagai pidana percobaan.

Sementara Amerika memberikan pengertian, “*community service orders is unpaid work by an offender for a civic or nonprofit organization*”. Di Pengadilan Federal Amerika Serikat, *community service* bukan merupakan pidana tersendiri, melainkan merupakan syarat khusus pidana percobaan (*a special condition of probation*) atau pelepasan dengan pengawasan (*supervised release*)

Di Amerika *community service orders* mewujudkan tujuan tradisional dari pemidanaan, yaitu *Punishment, Reparation, Restitution, Rehabilitation*.

- **Punishment** - *Community service adds a punitive measure to probation. It restricts offenders' personal liberty and requires them to forfeit their leisure time.*
- **Reparation** - *Community service allows offenders to atone or "make the victim whole" in a constructive way.*
- **Restitution** - *Community service may be regarded as a substitute for financial compensation to individual victims or a form of symbolic restitution when the community is the victim.*
- **Rehabilitation** - *Community service fosters a sense of social responsibility in offenders and allows them to improve their self-image through serving the community. It also instills a work ethic and helps offenders develop interests and skills. With a careful selection process, courts can use community service successfully with a wide spectrum of offenders: corporations and individuals, first offenders and recidivists, the indigent and the affluent, juveniles and senior citizens. But not every offender is a good candidate for community service. Persons who present a threat to the community are not eligible to participate. These include individuals with a current drug or alcohol addiction, a history of assault or sexual offenses, or serious emotional or psychological problems. Courts look for offenders with personal and social stability, who are willing*

<sup>101</sup> Jean-Marie Picquart, *ibid.*

<sup>102</sup> [www.saskjustice.gov.sk.ca](http://www.saskjustice.gov.sk.ca)

*and motivated, and who have no criminal history of violence.*<sup>103</sup>

Pada tahun anggaran 2002 lebih dari 5.500 pidana bersyarat dengan pidana kerja sosial dijatuhkan di Amerika.<sup>104</sup>

Perkembangan dewasa ini terhadap penggunaan pidana kerja sosial sebagai alternatif pidana perampasan kemerdekaan jangka pendek di dunia antara lain seperti yang terjadi di Czech Republik. Belajar dari pengalaman negara-negara yang telah menerapkan pidana kerja sosial (*community service orders*), Czech Republik telah mengamandemen Penal Code pada tahun 1995 dengan mencantumkan pidana kerja sosial. Pidana kerja sosial ini mulai diberlakukan di Czech Republik sejak 1996. Hal yang sama juga dilakukan oleh Estonia (Estonian Republic). Sebagai bagian dari Uni Eropa, Estonia telah melakukan pembaharuan hukum pidana di negaranya. Estonia telah mengganti Penal Code peninggalan Soviet (sekarang Rusia) yang telah dianggap ketinggalan jaman dengan hukum pidana mereka sendiri. Penal Code Estonia yang mulai berlaku 1 September 2002, kemudian mencantumkan pidana kerja sosial.<sup>105</sup> Perkembangan lainnya seperti yang terjadi di Afrika bagian selatan. Uji coba penerapan pidana

---

<sup>103</sup> Office of Probation and Pretrial Services Administrative Office of the U.S. Courts January 2003

<sup>104</sup> *ibid*

<sup>105</sup> The (Estonian) Penal Code introduces community service, a system widely used in other countries as an alternative punishment for imprisonment. *A person sentenced to serve up to two years in prison now has the opportunity to work for the community instead, with four hours of work being equal to one day in prison. It is important to decrease the number of prisoners (already nearing 5,000) and it cannot be done by conditional sentencing any more, as half of the sentences are already conditional. The Penal Code also increases the number of fines to be sentenced. (Estonian penal law reform and enforcement of the Penal Code, <http://www.bclo.ee/News/EstonianPenalLawReform.htm>)*

kerja sosial diterapkan di Zimbabwe<sup>106</sup> oleh *Penal Reform Internasional* (PRI) yang didanai Uni Eropa dan Pemerintah Inggris sejak tahun 1992 sebagai respon atas melonjaknya populasi penjara di Zimbabwe.

Setelah berhasil di Zimbabwe, *Penal Reform Internasional* yang didanai Uni Eropa pada tahun 1996 membantu program serupa (*community service orders*) di empat negara Afrika lainnya, yaitu Uganda, Kenya<sup>107</sup>, Malawi<sup>108</sup> dan Zambia, dan pada tahun 1997 di Burkina Faso, Congo-Brazzaville, Central African Republic dan Mozambique<sup>109</sup>.

Pada November 1997, *Penal Reform Internasional* bekerjasama dengan *Zimbabwe National Committee on Community Service*, menyelenggarakan *International Conference on Community Service Orders in Africa* di Kadoma. Konferensi Kadoma memberikan forum bagi

<sup>106</sup> Community Service scheme since its inception in 1992. From 1994 to 1997 the scheme operated through PRI with funding from the European Union and the British government. At the end of July 1997, the government of Zimbabwe took over the financial responsibility of the programme. Statistics show that in December 2000, in Zimbabwe, over 41 000 offenders had been condemned to a Community Service Order instead of a prison sentence, and the prison population had slightly decreased, despite an increase in crime rate. According to a study conducted in February 1998, over 93% of the Community Service orders were successfully completed, with very little recidivism. Besides, the cost of placing someone on Community Service appeared to be much lower than the cost of maintaining a person in prison. Through its impressive results, the scheme gained the confidence of both public opinion and the judiciary. Today, demands from placement institutions exceed Community Service orders. (PRI support to Community Service programmes in Africa, <http://www.penalreform.org>).

<sup>107</sup> since the introduction of Community Service in Kenya, more than 60,000 offenders have been sentenced to Community Service instead of going to prison. (the Community Service in Malawi, [http://www.penalreform.org/english/cs\\_malawi.htm](http://www.penalreform.org/english/cs_malawi.htm)).

<sup>108</sup> With the goal of starting Community Service pilot projects in the four towns selected for the project, Mzuzu, Lilongwe, Blantyre and Zomba, back-to-back seminars were held at the provincial level in September and October 1998. Meetings involved relevant professionals at all levels and allowed for discussion, prison visits and role-plays to help each individual be conscious of the role s/he would have to play in the implementation of a Community Service Order. Court forms were printed and the Magistrates and heads of relevant placement institutions were again briefed on how to use them. In February 1999, the amendment to the Penal Code to allow the introduction of Community Service was adopted by Parliament and, quickly after that, the pilot projects started. (the Community Service in Malawi, [http://www.penalreform.org/english/cs\\_malawi.htm](http://www.penalreform.org/english/cs_malawi.htm)).

<sup>109</sup> PRI support to Community Service programmes in Africa, <http://www.penalreform.org>

para pengambil kebijakan untuk bertemu dan berbagi informasi tentang perkembangan yang terjadi di negara masing-masing, untuk berdiskusi dan mencari jalan keluar dari masalah yang pada umumnya mereka hadapi, untuk mengembangkan pendekatan alternatif tindakan yang bisa disesuaikan bagi negara-negara Afrika lainnya, dan untuk membuat dasar bagi kerjasama dalam penyediaan sumberdaya dan *mutual assistance*. Konferensi ini menghasilkan *Kadoma Declaration and Plan of Action on Community Service*, dan menghasilkan juga *Code of Conduct for National Committees on Community Service*. *Code of Conduct* ini selanjutnya diadopsi oleh Kenya, Uganda, Malawi dan Zambia dalam rangka kunjungan delegasi ke negara-negara tersebut antara tanggal 5 sampai dengan 15 Juni 2000.<sup>110</sup>

Sebagaimana yang terjadi di dunia Internasional di Indonesia juga muncul kecenderungan untuk mencari alternatif pidana perampasan kemerdekaan terutama pidana perampasan kemerdekaan jangka pendek. Upaya untuk mencari alternatif pidana perampasan kemerdekaan bertolak dari kenyataan, bahwa pidana perampasan kemerdekaan relatif tidak disukai baik atas pertimbangan kemanusiaan, pertimbangan filosofis pemedanaan maupun pertimbangan ekonomis.

Atas pertimbangan kemanusiaan, pidana perampasan kemerdekaan cenderung tidak disukai oleh karena jenis pidana ini mempunyai dampak negatif yang tidak kecil tidak saja terhadap narapidana, tetapi juga

---

<sup>110</sup> PRI support to Community Service programmes in Africa, <http://www.penalreform.org> .Ibid.

terhadap keluarga serta orang-orang yang kehidupannya tergantung dari narapidana tersebut. Beberapa dampak negatif pidana perampasan kemerdekaan terhadap narapidana antara lain :<sup>111</sup>

- » Seorang narapidana dapat kehilangan kepribadian atau identitas diri, akibat peraturan dan tata cara hidup di Lembaga Pemasyarakatan (*Loos of Personality*).
- » Selama menjalani pidana, narapidana selalu dalam pengawasan petugas, sehingga ia merasa kurang aman, merasa selalu dicurigai atas tindakannya (*Loos of Security*).
- » Dengan dikenai pidana jelas kemerdekaan individualnya terampas, hal ini dapat menyebabkan perasaan tertakan, pemurung, mudah marah, sehingga dapat menghambat proses pembinaan (*Loos of Liberty*).
- » Dengan menjalani pidana di dalam Lembaga Pemasyarakatan, maka kebebasan untuk berkomunikasi dengan siapapun juga dibatasi (*Loos of Personal Communication*).
- » Selama di dalam Lembaga Pemasyarakatan, narapidana dapat merasa kehilangan pelayanan yang baik, karena semua harus dikerjakan sendiri (*Loos of Good and Service*).
- » Dengan pembatasan bergerak dan penempatan narapidana menurut jenis kelamin, jelas narapidana akan merasakan terampasnya naluri seks, kasih sayang dan kerinduan pada keluarga (*Loos of Heterosexual*).

---

<sup>111</sup> C.I. Harsono, *Sistem Baru Pembinaan Narapidana*, Penerbit Djambatan, Jakarta, 1995, hal. 50.

- » Selama dalam Lembaga Pemasyarakatan dan munculnya perlakuan yang bermacam-macam, baik dari petugas maupun sesama narapidana lainnya, dapat menghilangkan harga dirinya (*Loos of Prestige*).
- » Akibat dari berbagai perampasan kemerdekaan di dalam Lembaga Pemasyarakatan, narapidana dapat menjadi kehilangan akan rasa percaya diri. (*Loos of Belief*).
- » Narapidana selama menjalani pidananya di dalam Lembaga Pemasyarakatan, karena perasaan tertekan dapat kehilangan daya kreatifitasnya, gagasan-gagasannya dan imajinasinya (*Loos of Creativity*)

Sementara itu terjadinya transformasi konseptual dalam sistem pidana dan pemidanaan yang terjadi di dunia pada umumnya dari konsepsi retribusi ke arah konsepsi reformasi<sup>112</sup> ikut mendorong munculnya semangat untuk mencari alternatif pidana yang lebih manusiawi. Pada tataran konseptual ini, patut kiranya dicatat, bahwa dewasa ini konsep pemidanaan yang hanya berorientasi pada pembalasan (*punishment to punishment*) telah ditinggalkan. Konsepsi baru yang dianut adalah konsep pembinaan (*treatment philosophy*).<sup>113</sup>

<sup>112</sup>Terjadinya transformasi konseptual dalam sistem pidana dan pemidanaan terlihat dari berkembangnya teori pemidanaan dari teori *Retributif* ke *Teleologis* dan kemudian teori *Retributivisme Teleologis*. Lihat antara lain : Jimly Asshiddiqie, hal 167., Muladi, *Lembaga Pidana Bersyarat*, hal 48., S.R. Sianturi dan Mompang L. Panggabean, *Hukum Penetensia Indonesia*, Alumni Ahaem-Petehaem, Jakarta, 1996, hal. 23.

<sup>113</sup>Khususnya di Indonesia transformasi konseptual dalam sistem pidana dan pemidanaan ini terlihat dengan adanya perubahan dari Lembaga Penjara menjadi Lembaga Pemasyarakatan yang gagasannya telah muncul sejak tahun 1963. Dapat dilihat lebih lanjut dalam : Jimly Asshiddiqie, *Pembenaran Hukum Pidana Indonesia : Studi tentang Bentuk-bentuk Pidana dalam Tradisi Hukum Fiqh dan Relevansinya Bagi Usaha Pembaharuan KUHP Nasional*, Penerbit Angkasa, Bandung, 1996, hal. 61.

Terjadinya pergeseran falsafah pemidanaan di atas secara simultan telah menjadi dasar pemikiran yang sangat berharga dalam upaya mencari alternatif pidana perampasan kemerdekaan.

Selain atas dua pertimbangan mendasar diatas, kecenderungan untuk selalu mencari alternatif pidana perampasan kemerdekaan juga bertolak dari kenyataan, bahwa biaya yang harus dikeluarkan untuk membiayai pelaksanaan pidana perampasan kemerdekaan sangat besar. Besarnya biaya tersebut antara lain biaya hidup narapidana seperti makan, pakaian dan sebagainya yang dari waktu ke waktu menunjukkan angka yang relatif besar.

Salah satu solusi atas keberatan terhadap penerapan pidana perampasan kemerdekaan dalam lembaga pemasyarakatan ini. Sebagai alternatif pidana penjara (perampasan kemerdekaan) jangka pendek dapat diganti dengan pidana kerja sosial.

## **2. Pidana Kerja Sosial dalam Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia**

Untuk dapat diberlakukan di Indonesia, pidana kerja sosial tentunya harus dituangkan dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Formulasi pidana kerja sosial dalam peraturan perundang-undangan, ini termasuk dalam substansi pembaharuan hukum pidana Indonesia. Hal ini tentunya sejalan dengan urgensi pembaharuan hukum pidana saat ini. Sebagaimana diketahui, bahwa hukum pidana yang berlaku di Indonesia saat ini adalah hukum warisan kolonial Belanda. Hukum

pidana yang sekarang berlaku merupakan hukum pidana yang diberlakukan di Indonesia berdasarkan asas konkordansi.

Secara yuridis formal pemberlakuan hukum pidana Belanda di Indonesia didasarkan pada Undang-undang Nomor 1 Tahun 1946 yang merupakan penegasan pemerintah Indonesia untuk memberlakukan Kitab Undang-undang Hukum Pidana yang berlaku pada tanggal 8 Maret 1942 sebagai hukum pidana yang berlaku di Indonesia (Jawa dan Madura).

Apabila ditarik pada garis hirarkhi yang lebih tinggi, maka berlakunya hukum pidana Belanda di Indonesia didasarkan pada ketentuan dalam Pasal II Aturan Peralihan Undang-undang Dasar 1945. Dengan demikian secara yuridis formal, berlakunya hukum pidana yang berasal dari Belanda di Indonesia sudah memiliki legitimasinya. Tuntutan keberlakuan yuridis hukum pidana Belanda di Indonesia sudah terpenuhi.

Akan tetapi perlu digarisbawahi, bahwa sekalipun suatu aturan hukum telah memenuhi tuntutan keberlakuan secara yuridis, aturan hukum itu tidak akan dapat berlaku secara efektif dalam masyarakat apabila tidak memenuhi tuntutan keberlakuan secara sosiologis dan filosofis. Hal ini disebabkan, hukum yang baik sehingga dapat diterapkan secara efektif dalam masyarakat selalu menuntut persyaratan keberlakuan secara yuridis, sosiologis, filosofis bahkan secara historis.<sup>114</sup> Artinya secara yuridis hukum itu harus sah, keberlakuannya didukung oleh masyarakat, dan sesuai dengan nilai-nilai dan cita-cita hidup masyarakat yang

bersangkutan, serta memiliki relevansi dengan tradisi hukum masyarakat itu sendiri. Sejalan dengan hal tersebut Teuku Muhammad Radhie berpendapat bahwa salah satu syarat bagi berlakunya hukum dengan baik dalam masyarakat, ialah bahwa hukum tersebut haruslah sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat.<sup>115</sup>

Berkaitan dengan hal tersebut di atas patut kiranya dikemukakan Rancangan Undang-undang mengenai Asas-asas dan Dasar-dasar Pokok Tata Hukum Pidana dan Hukum Pidana Indonesia, yang dapat disebut sebagai Konsep Pertama Buku I KUHP Baru Tahun 1946, dalam penjelasan umum RUU tersebut dikemukakan :

“walaupun Undang-undang Nomor 1 Tahun 1946 telah berusaha, menyesuaikan peraturan-peraturan hukum pidana dengan suasana kemerdekaan, namun pada hakikatnya asas-asas dan dasar-dasar tata hukum pidana dan hukum pidana masih tetap dilandaskan pada ilmu hukum pidana dan praktik hukum pidana kolonial, yang mewajibkan adanya konkordansi dengan yang ada di Belanda.....  
.....Hal ini telah mengakibatkan, bahwa pada hakikatnya asas-asas dan dasar-dasar tata hukum pidana dan hukum pidana kolonial masih tetap bertahan dengan selimut dan wajah Indonesia.<sup>116</sup>

Apabila dilihat dari tuntutan keberlakuan suatu aturan hukum sebagaimana dikemukakan di atas, maka hukum pidana yang sekarang berlaku di Indonesia jelas tidak dapat memenuhi tuntutan tersebut. Hukum pidana yang sekarang berlaku di Indonesia merupakan hukum warisan

<sup>114</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia : Studi Tentang Bentuk-bentuk Pidana Dalam Tradisi Hukum Fiqh dan Relevansinya Bagi Usaha Pembaharuan KUHP Nasional*, Angkasa, Bandung, 1996, Hal. 160.

<sup>115</sup> Teuku Muhamad Radhie, *Peranan Hukum Islam dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Bina Aksara, Yogyakarta, 1983, hal. 11.

<sup>116</sup> Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998, hal. 95.

Kolonial Belanda yang jiwa dan semangatnya berbeda dengan jiwa dan semangat masyarakat Indonesia.

Sebagai hukum warisan dari Kolonial Belanda, hukum pidana yang sekarang berlaku tidak sesuai dengan nilai-nilai dalam masyarakat Indonesia. Oleh karena itu hukum pidana yang sekarang berlaku perlu diperbaharui. Dalam konteks inilah pembaharuan hukum pidana menjadi sangat penting, yaitu sebagai upaya untuk menserasikan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat ke dalam hukum pidana Indonesia.

Pembaharuan hukum pidana pada dasarnya merupakan bagian dari kebijakan hukum pidana.<sup>117</sup> Oleh karena itu sebelum menguraikan tentang makna dan hakikat pembaharuan hukum pidana, terlebih dahulu dikemukakan makna kebijakan hukum pidana.

Menurut Barda Nawawi Arief, istilah kebijakan berasal dari istilah *policy* (*Inggris*), sementara dalam bahasa Belanda istilah kebijakan dapat diidentikkan dengan istilah *politiek*.

Bertolak dari kedua istilah asing di atas, maka istilah kebijakan hukum pidana dapat disebut dengan istilah politik hukum pidana. Dalam kepustakaan asing istilah politik hukum pidana sering dikenal dengan berbagai istilah, seperti *penal policy*, *criminal law policy* atau *strafrechtspolitik*.<sup>118</sup>

Pengertian kebijakan atau politik hukum pidana dapat dilihat dari politik hukum maupun politik kriminal.

---

<sup>117</sup> Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Op. Cit Hal. 27.

<sup>118</sup> *Ibid*

Sudarto menyatakan bahwa politik hukum adalah;

- a. usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu saat.
- b. kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.<sup>119</sup>

Bertolak dari pengertian demikian Sudarto selanjutnya menyatakan, bahwa melaksanakan politik hukum pidana berarti mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang paling baik dalam arti memenuhi syarat keadilan dan daya guna. Dalam kesempatan lain beliau menyatakan, bahwa melaksanakan politik hukum pidana berarti, usaha mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa yang akan datang.

Barda Nawawi Arief, selanjutnya menjelaskan dilihat sebagai bagian dari politik hukum, maka politik hukum pidana mengandung arti, bagaimana mengusahakan atau membuat dan merumuskan suatu perundang-undangan pidana yang baik. Pengertian yang demikian terlihat juga dalam pengertian *penal policy* dari Marc Ancel, yang dinyatakan sebagai ilmu sekaligus seni yang pada akhirnya mempunyai tujuan praktis untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih

---

<sup>119</sup> Sudarto, *Hukum Pidana Dan Perkembangan Masyarakat*, Sinar Baru, Bandung, 1983, Hal. 20.

baik dan untuk memberi pedoman tidak hanya kepada pembuat undang-undang, tetapi juga kepada pengadilan yang menerapkan undang-undang dan juga kepada para penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan. Dengan demikian yang dimaksud dengan peraturan hukum positif (*the positive rules*) dalam definisi Marc Ancel itu jelas adalah peraturan perundang-undangan hukum pidana. Dengan demikian istilah penal policy menurut Marc Ancel adalah sama dengan istilah kebijakan atau politik hukum pidana.

Menurut A. Mulder,<sup>120</sup> *Strafrechtspolitik* ialah garis kebijakan untuk menentukan :

- a. seberapa jauh ketentuan-ketentuan pidana yang berlaku perlu diubah dan diperbaharui;
- b. Apa yang dapat diperbuat untuk mencegah terjadinya tindak pidana;
- c. Cara bagaimana penyidikan, penuntutan, peradilan dan pelaksanaan pidana harus dilaksanakan.

Berdasarkan pendapat A. Mulder di atas dapat disimpulkan pendapat bahwa pada hakikatnya pembaharuan hukum pidana yaitu upaya untuk memperbaharui ketentuan-ketentuan pidana yang sedang berlaku, merupakan bagian dari politik hukum pidana (*Strafrechtspolitik*).

Sebagai bagian dari kebijakan hukum pidana, maka pembaharuan hukum pidana hakikatnya bertujuan untuk menjadikan hukum pidana lebih baik sesuai dengan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Dalam konteks

---

<sup>120</sup> Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Op. Cit, hal. 28

Indonesia, pembaharuan hukum pidana dilakukan agar hukum pidana yang berlaku sesuai dengan nilai-nilai masyarakat Indonesia.

Mardjono Reksodiputro berpendapat bahwa upaya pembaharuan hukum pidana merupakan hasil menggali pemikiran dasar falsafah Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945.<sup>121</sup>

Menurut Barda Nawawi Arief,<sup>122</sup> pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya mengandung makna, suatu upaya untuk melakukan reorientasi dan reformasi hukum pidana yang sesuai dengan nilai-nilai sentral sosio-politik, sosio-filosofik dan sosio-kultural masyarakat Indonesia yang melandasi kebijakan sosial, kebijakan kriminal dan kebijakan penegakan hukum di Indonesia.

Lebih lanjut dikatakan, bahwa pembaharuan hukum pidana (*penal reform*) harus dilakukan dengan pendekatan kebijakan, oleh karena pada hakikatnya pembaharuan hukum pidana merupakan bagian dari suatu kebijakan atau *policy* (bagian dari politik hukum/penegakan hukum, politik hukum pidana, politik kriminal, dan politik sosial)

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disimpulkan, bahwa makna dan hakikat pembaharuan hukum pidana adalah :

1. dilihat dari sudut pendekatan kebijakan:

- a. sebagai bagian dari kebijakan sosial, pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya merupakan bagian dari upaya untuk mengatasi

---

<sup>121</sup> Mardjono Reksodiputro, *Pembaharuan Hukum Pidana*, Pusat Pelayanan Keadilan dan Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1995, hal. 23.

<sup>122</sup> Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Op. Cit Hal. 30.

masalah-masalah sosial (termasuk masalah kemanusiaan) dalam rangka mencapai/menunjang tujuan nasional (kesejahteraan masyarakat dan sebagainya);

- b. sebagai bagian dari kebijakan kriminal, pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya merupakan bagian dari upaya perlindungan masyarakat (khususnya upaya penanggulangan kejahatan);
- c. sebagai bagian dari kebijakan penegakan hukum, pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya merupakan bagian dari upaya memperbaharui substansi hukum (*legal substance*) dalam rangka lebih mengefektifkan penegakan hukum.

## 2. dilihat dari pendekatan nilai

pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya merupakan upaya melakukan peninjauan dan penilaian kembali (reorientasi dan reevaluasi) nilai-nilai sosio-politik, sosio-filosofik dan sosio-kultural yang melandasi dan memberi isi terhadap muatan normatif dan substantif hukum pidana yang dicita-citakan. Bukanlah pembaharuan hukum pidana (reformasi) hukum pidana, apabila orientasi nilai dari hukum pidana yang dicita-citakan (misalnya KUHP Baru) sama saja dengan orientasi nilai dari hukum pidana lama warisan Kolonial Belanda (KUHP lama atau WvS).

Melihat perumusan dan pemaknaan pembaharuan hukum pidana sebagaimana diuraikan di atas, dapat diketahui, bahwa pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya merupakan upaya menggali nilai-nilai

dalam masyarakat untuk diterapkan dalam hukum pidana. Dengan kata lain, pembaharuan hukum pidana pada dasarnya merupakan upaya untuk mensekresikan hukum pidana yang sedang berlaku dengan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat.

Pembaharuan hukum pidana dimaksudkan agar substansi hukum pidana dapat mewujudkan nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat, sehingga efektif dalam penerapannya.

Pentingnya pembaharuan hukum pidana Indonesia juga dikemukakan oleh Sudarto,<sup>123</sup> yang mengemukakan adanya tiga alasan penting dalam rangka penyusunan hukum nasional, yaitu alasan politis, alasan sosiologis dan alasan praktis.

Apabila diperinci lebih lanjut, tiga alasan yang dikemukakan oleh Sudarto di atas dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. alasan politis

adalah wajar bahwa Indonesia sebagai negara merdeka mempunyai hukum (pidana) yang bersifat nasional, yang didasarkan pada Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum di Indonesia.

2. alasan sosiologis

urgensi pembentukan hukum (pidana) nasional didasarkan pada keharusan, bahwa hukum nasional itu harus didasarkan pada nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat Indonesia sendiri. Hukum nasional haruslah mencerminkan kultur masyarakat Indonesia.

---

<sup>123</sup> Sudarto, Hukum dan Hukum Pidana, Alumni, Bandung, 1982, Hal. 62.

### 3. alasan praktis

alasan ini mengisyaratkan, bahwa hukum nasional itu harus dapat dipahami oleh masyarakatnya sendiri, alasan ini didasarkan pada kenyataan, bahwa hukum pidana yang sekarang berlaku di Indonesia secara resmi menggunakan bahasa Belanda, sementara dalam perkembangannya sangat sedikit masyarakat (termasuk aparat penegak hukum) yang mempunyai kemampuan berbahasa Belanda.

Dengan demikian, hukum pidana yang sekarang berlaku di Indonesia sudah tidak dapat menampung aspirasi masyarakat yang berkembang sangat dinamis serta tidak sesuai dengan nilai-nilai dalam masyarakat Indonesia. Karena itu pembaharuan hukum pidana dalam rangka menciptakan sistem hukum pidana nasional menjadi sangat penting dan mendesak untuk dikedepankan.

Pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya merupakan upaya untuk melakukan reorientasi dan reformasi hukum pidana yang sesuai dengan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat.

Dalam kerangka yang lebih luas, pembaharuan hukum pidana (*penal reform*) pada dasarnya merupakan bagian dari kebijakan/politik kriminal, pidana kerja sosial sebagai hasil reorientasi dan reformasi dalam hukum pidana mempunyai relevansi dengan kebijakan kriminal ini.

Untuk melihat keterkaitan antara pidana kerja sosial dengan kebijakan kriminal, sebelumnya dikemukakan pengertian kebijakan kriminal itu sendiri.

Mengenai pengertian kebijakan kriminal Sudarto<sup>123</sup>

mengemukakan tiga arti kebijakan kriminal, yaitu :

- a. dalam arti sempit, ialah keseluruhan asas dan metode yang menjadi dasar dari reaksi terhadap pelanggaran hukum berupa pidana;
- b. dalam arti luas, ialah keseluruhan fungsi dari aparaturnya penegak hukum, termasuk di dalamnya cara kerja dari pengadilan dan polisi;
- c. dalam arti paling luas, ialah keseluruhan kebijakan, yang dilakukan melalui perundang-undangan dan badan-badan resmi, yang bertujuan untuk menegakkan norma-norma sentral dari masyarakat.

Sementara itu berkaitan dengan arti kebijakan kriminal, Marc Ancel merumuskan, bahwa kebijakan kriminal merupakan "*the rational organization of the control of crime by society*",

Berdasarkan pendapat-pendapat tersebut di atas cukup jelas kiranya bahwa kebijakan kriminal merupakan kebijakan atau upaya untuk melakukan penanggulangan terhadap kejahatan. Upaya penanggulangan kejahatan dapat dilakukan dengan hukum pidana (*upaya penal*) dan tanpa menggunakan hukum pidana (*upaya non penal*).<sup>124</sup>

Untuk melihat hubungan pidana kerja sosial dengan kebijakan kriminal pada umumnya, dapat dilihat dari potensi sumbangan pidana kerja sosial dalam menunjang kebijakan penanggulangan kejahatan di Indonesia. Penegasan ini perlu dikemukakan oleh karena kebijakan

---

<sup>124</sup> Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Op Cit. Hal. 4.

kriminal pada hakikatnya merupakan *suatu usaha yang rasional dari masyarakat dalam menanggulangi kejahatan*.<sup>125</sup>

Keterkaitan antara pidana kerja sosial dengan kebijakan kriminal perlu dipahami oleh karena sebagai salah satu alternatif *sanksi pidana*, pidana kerja sosial (*community service orders*) merupakan salah satu sanksi yang dapat didayagunakan secara efektif untuk menanggulangi kejahatan.

Keterkaitan antara pidana kerja sosial dengan kebijakan kriminal juga dapat diuraikan sebagai berikut, bahwa dalam kerangka yang lebih luas, pembaharuan hukum pidana (*penal reform*) pada dasarnya merupakan bagian dari kebijakan/politik kriminal

Dua masalah sentral dalam kebijakan kriminal dengan menggunakan sarana penal (hukum pidana) ialah masalah penentuan :

- a. perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana dan;
- b. sanksi apa yang sebaiknya digunakan atau dikenakan kepada si pelanggar.

Mengenai masalah sentral yang kedua, penanggulangan kejahatan dengan menggunakan sarana hukum pidana pada akhirnya akan bermuara pada masalah pilihan terhadap sanksi apa yang dapat didayagunakan secara efektif untuk menanggulangi kejahatan.

Berhubungan dengan hal tersebut, salah satu kesimpulan dari seminar kriminologi ketiga tahun 1976 di Semarang antara lain

---

<sup>125</sup> Sudarto, Hukum dan Hukum Pidana, op cit, hal. 38.

menyatakan, hukum pidana hendaknya dipertahankan sebagai salah satu sarana untuk *social defence*. Pemilihan pada konsepsi perlindungan masyarakat inipun membawa konsekwensi pada pendekatan yang rasional, yang menurut J. Andenaes, bahwa pendekatan kebijakan yang rasional erat pula hubungannya dengan pendekatan ekonomis. Dengan pendekatan ekonomis di sini tidak hanya dimaksudkan untuk antara biaya atau beban yang ditanggung masyarakat dengan hasil yang ingin dicapai, tetapi juga dalam arti mempertimbangkan efektifitas dari sanksi pidana itu sendiri. Hal ini seperti dikemukakan J. Andenaes dalam bukunya *The General Part of Criminal Law of Norway*,

*If ones bases the penal law on the concept of social defence, the task will then be to develop it as rationally as possible. The maximum results must be achieved with the minimum of expense to society and the minimum suffering for the individual. In this task, one must build upon the results of scientific research in to the causes of crime and effectiveness of the various form of sanction<sup>126</sup>.*

Sehubungan dengan hal ini Ted Honderich berpendapat bahwa, suatu pidana dapat disebut sebagai alat pencegah yang ekonomis (*economical deterrents*) apabila dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut :

- a. Pidana itu sungguh-sungguh mencegah;
- b. Pidana itu tidak menyebabkan timbulnya keadaan yang lebih berbahaya/merugikan daripada yang akan terjadi apabila pidana itu tidak dikenakan;

---

<sup>126</sup> J. Andenaes, *The General Part of Criminal Law of Norway*, 1965. Hal. 60 (dikutip dari, Barda Nawawi Arief, *Bungarampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung 1996, Hal. 38)

c. Tidak ada pidana lain yang dapat mencegah secara efektif dengan bahaya/kerugian yang lebih kecil<sup>127</sup>.

Jeremy Bentham menyatakan bahwa pidana janganlah digunakan/diterapkan apabila *groundless, needless, unprofitable or inefficacious*<sup>128</sup>.

Menurut Bassiouni, tujuan-tujuan yang ingin dicapai oleh pidana pada umumnya terwujud dalam kepentingan-kepentingan sosial yang mengandung nilai-nilai tertentu yang perlu dilindungi, kepentingan-kepentingan tersebut menurut Bassiouni, antara lain :

1. pemeliharaan tata tertib masyarakat;
2. perlindungan warga masyarakat dari kejahatan, kerugian atau bahaya-bahaya yang tak dapat dibenarkan, yang dilakukan oleh orang lain;
3. pemasyarakatan kembali (resosialisasi) para pelanggar hukum.
4. Memelihara atau mempertahankan integritas pandangan-pandangan dasar tertentu mengenai keadilan sosial, martabat kemanusiaan dan keadilan individu<sup>129</sup>.

Ditegaskan selanjutnya bahwa sanksi pidana harus sepadan dengan kebutuhan untuk melindungi dan mempertahankan kepentingan ini.

Mengenai pilihan jenis sanksi pidana yang digunakan untuk menanggulangi kejahatan dalam pembaharuan hukum pidana, kiranya

<sup>127</sup> Ted Honderich, Punishment, 1971, hal. 59 (dikutip dari, Barda Nawawi Arief, Bungarampai Kebijakan Hukum Pidana, Citra Aditya Bakti, Bandung 1996, Hal. 39)

<sup>128</sup> Nigel Walker, Sentencing in a Rational Society, 1972, hal. 15 (dikutip dari, Barda Nawawi Arief, Bungarampai Kebijakan Hukum Pidana, Citra Aditya Bakti, Bandung 1996, Hal. 39)

<sup>129</sup> M. Cherif Bassiouni, Substantive Criminal Law, 1978, hal 78. (dikutip dari, Barda Nawawi Arief, Bungarampai Kebijakan Hukum Pidana, Citra Aditya Bakti, Bandung 1996, Hal.40)

bertolak pada dasar Pancasila dan garis kebijakan pembangunan nasional Indonesia, yang bertujuan membentuk manusia Indonesia seutuhnya. Apabila pidana akan digunakan sebagai sarana untuk tujuan tersebut, maka pendekatan humanistik harus pula diperhatikan. Hal ini penting, tidak hanya karena kejahatan itu pada hakikatnya merupakan masalah kemanusiaan, tetapi juga pada hakikatnya pidana itu sendiri mengandung unsur penderitaan yang dapat menyerang kepentingan atau nilai yang paling berharga bagi kehidupan manusia.

Pendekatan humanistik dalam penggunaan sanksi pidana, tidak hanya berarti bahwa pidana yang dikenakan kepada si pelanggar harus sesuai dengan nilai-nilai kemanusiaan yang beradab; tetapi juga harus dapat membangkitkan kesadaran si pelanggar akan nilai-nilai kemanusiaan dan nilai-nilai pergaulan hidup bermasyarakat. Hal yang demikian ini merupakan konsepsi kebijakan pidana dari aliran social defence (*the penal policy of social defence*). Masalah perlindungan masyarakat atau social defence yang dikaitkan dengan masalah resosialisasi antara lain dibahas dalam Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional tahun 1980 di Semarang, yang dalam salah satu laporannya menyatakan;

- sesuai dengan politik hukum pidana maka tujuan pemidanaan harus diarahkan pada perlindungan masyarakat dari kejahatan serta keseimbangan dan keselarasan hidup dalam masyarakat dengan memperhatikan kepentingan-kepentingan masyarakat, negara, korban dan pelaku.

- Atas dasar tujuan tersebut maka pemidanaan harus mengandung unsur-unsur yang bersifat :

1. *Kemanusiaan*, dalam arti bahwa pemidanaan tersebut menjunjung tinggi harkat dan martabat seseorang.
2. *Edukatif*, dalam arti bahwa pemidanaan itu mampu membuat orang sadar sepenuhnya atas perbuatan yang dilakukan dan menyebabkan ia mempunyai sikap jiwa yang positif dan konstruktif bagi usaha penanggulangan kejahatan.
3. *Keadilan*, dalam arti bahwa pemidanaan tersebut dirasakan adil baik oleh terdakwa maupun oleh korban ataupun oleh masyarakat.<sup>130</sup>

Menentukan pilihan sanksi pidana sebagai upaya menanggulangi kejahatan tentunya juga harus memperhatikan tujuan Pemidanaan. Seperti diketahui, bahwa secara umum tujuan pemidanaan meliputi dua aspek tujuan, yaitu :

1. Aspek perlindungan masyarakat, yang pada intinya meliputi tujuan mencegah, mengurangi atau mengendalikan tindak pidana dan memulihkan keseimbangan masyarakat;
2. Aspek perlindungan terhadap individu, yang pada intinya meliputi tujuan untuk melakukan rehabilitasi dan memasyarakatkan kembali pelaku tindak pidana dan mempengaruhi tingkah laku tindak pidana

---

<sup>130</sup> Laporan Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional, BPHN Departemen Kehakiman, 1980, hal. 6-7. (dikutip dari Barda Nawawi Arief, Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara, Hal. 82)

agar taat dan patuh pada hukum. Aspek perlindungan individu ini sering disebut aspek individualisasi pidana.<sup>131</sup>

Pidana kerja sosial sangat sesuai dengan tujuan pemidanaan tersebut, antara lain :

a. Aspek Perlindungan Masyarakat

Pidana kerja sosial sebagaimana merupakan alternatif pidana yang ditawarkan terutama untuk pidana perampasan kemerdekaan jangka pendek. Alternatif tersebut dimaksudkan untuk menghindari efek negatif dari penerapan pidana perampasan jangka pendek. Pidana kerja sosial diterapkan dengan syarat-syarat tertentu, seperti tindak pidana yang dilakukan tidak terlalu berat, ada kesanggupan dari terpidana, dan sebagainya.

Sebagai alternatif pidana perampasan jangka pendek, pidana kerja sosial mempunyai berbagai keunggulan antara lain :

- 1) Pidana kerja sosial sedikit banyak menisbikan proses stigmatisasi yang selalu menjadi efek pidana perampasan kemerdekaan. Proses stigmatisasi dalam banyak hal telah menempatkan seorang terpidana sebagai orang yang berlabel sebagai “penjahat” sekalipun orang tersebut tidak lagi melakukan kejahatan. Stigmatisasi ini pada gilirannya akan menghambat pembinaan narapidana. Secara psikologis orang yang sudah (terlanjur) “dicap” sebagai penjahat akan lebih mudah frustasi untuk melakukan kejahatan. Logikanya sangat sederhana,

---

<sup>131</sup> Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, *op.cit.*, hal. 94.

daripada hanya sekedar dianggap sebagai penjahat, lebih baik melakukan sekalian. Tidak berhasilnya pembinaan narapidana karena efek negatif yang berupa “stigmatisasi” ini jelas akan “melahirkan” penjahat kambuhan. Kegagalan ini pada gilirannya juga harus dibayar mahal oleh masyarakat, karena meningkatnya ancaman menjadi korban kejahatan.

- 2) Pidana kerja sosial akan meniadakan efek negatif berupa “pendidikan kejahatan oleh penjahat”. Sudah menjadi rahasia umum, bahwa Lembaga Pemasyarakatan seringkali berfungsi sebagai “tempat kuliahnya para penjahat” yang akan melahirkan penjahat yang lebih profesional, ini pada gilirannya juga akan menambah beban kepada masyarakat, karena munculnya ancaman yang lebih besar.
- 3) Dilihat dari perspektif ekonomi, pidana kerja sosial juga jauh lebih murah dibanding dengan pidana perampasan kemerdekaan<sup>132</sup>. Dengan pidana kerja sosial, maka subsidi untuk biaya hidup narapidana di lembaga dapat ditekan yang pada akhirnya juga tidak akan membebani masyarakat secara keseluruhan. Semakin banyak narapidana yang berada dalam lembaga, semakin banyak pula biaya yang harus

---

<sup>132</sup> Berdasarkan pengalaman negara-negara yang telah memberlakukan pidana kerja sosial terbukti biayanya relatif lebih murah dibandingkan biaya pidana perampasan kemerdekaan. Di Australia dikemukakan bahwa biaya pidana penjara 20 kali lebih mahal dibandingkan biaya pidana kerja sosial, di Zimbabwe biaya penjara sekitar \$ 56 sedangkan pidana kerja sosial sekitar \$ 10 - \$ 20, di Inggris biaya pidana penjara dalam satu tahun sekitar £27,500 sedangkan biaya pidana kerja sosial dalam satu tahun sebesar £1,500 (data diperoleh dari Artikel Recent Development, <http://www.prison.org/english/altrec.htm>, Peter Patmore, Opening address: politics and prisons, dan artikel Alternative to Prisons)

dikeluarkan oleh masyarakat untuk membiayai kehidupannya di dalam lembaga.

Menyadari berbagai keunggulan pidana kerja sosial sebagaimana tersebut di atas memberikan pemahaman, bahwa pidana kerja sosial dengan demikian secara teoritis memberikan harapan besar untuk dapat lebih memberikan perlindungan kepada masyarakat akan bahaya kejahatan. Dengan demikian dapat disimpulkan, bahwa pidana kerja sosial dapat memenuhi aspek tujuan pemidanaan yang berupa perlindungan masyarakat. Oleh karenanya, dilihat dari aspek perlindungan masyarakat pidana kerja sosial sangat relevan dengan tujuan pemidanaan.

#### b. Aspek Perlindungan Individu

Dilihat dari aspek perlindungan individu, agaknya pidana kerja sosial banyak memberikan harapan besar sebagai suatu jenis pidana, lebih-lebih dengan falsafah pembinaan (*treatment philosophy*) yang sangat berorientasi kepada individu pelaku tindak pidana. Dengan menjalani pidana kerja sosial sebagai pengganti pidana perampasan kemerdekaan jangka pendek, seorang terpidana akan memperoleh berbagai keuntungan antara lain :

- 1) Terhindar dari berbagai penderitaan akibat perampasan kemerdekaan. Stigmatisasi, kehilangan rasa percaya diri, dapat dihindari, sehingga terpidana tetap mempunyai kepercayaan diri yang sangat diperlukan dalam pembinaan narapidana.

- 2) Dengan pidana kerja sosial terpidana tetap dapat menjalankan kehidupannya secara normal sebagaimana orang yang tidak sedang menjalani pidana. Adanya kebebasan ini memberikan kesempatan kepada terpidana untuk tetap menjalankan kewajibannya kepada keluarga dan kepada masyarakat.
- 3) Pidana kerja sosial dapat menghindari “dehumanisasi” yang selalu menjadi efek negatif dalam pidana perampasan kemerdekaan. Terhindarnya terpidana dari “proses” pengasingan dari masyarakatnya (dehumanisasi), maka secara otomatis terpidana tetap dapat melakukan sosialisasi dengan masyarakat. Oleh karenanya terpidana tidak membutuhkan proses adaptasi sosial yang rumit untuk kembali menjadi anggota masyarakat yang baik.

Berhasilnya pembinaan individu terpidana di satu sisi akan memberikan perlindungan kepada individu yang bersangkutan untuk tidak kembali melakukan tindak pidana. Sementara di sisi yang lain, berhasilnya pembinaan terhadap individu terpidana juga memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman menjadi korban kejahatan.

Sejalan dengan pembaharuan hukum pidana dengan pertimbangan kemanusiaan, pertimbangan filosofis pidana maupun pertimbangan ekonomis, dan untuk menjawab perlunya alternatif pidana perampasan kemerdekaan jangka pendek inilah yang menjadi ide dasar diformulasikan pidana kerja sosial dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia.

## **B. Formulasi Pidana Kerja Sosial Dalam Peraturan Perundang-Undangan Oleh Badan Legislatif Di Indonesia**

Saat ini pidana kerja sosial belum diformulasikan dalam peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia. Baik dalam KUHP maupun peraturan perundang-undangan lainnya tidak ada yang merumuskan masalah pidana kerja sosial ini, namun jika dicermati, terdapat perumusan sanksi tindakan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak yang mirip dengan pidana kerja sosial. Sanksi pidana yang serupa dengan pidana kerja sosial dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak seperti yang terdapat dalam Pasal 24 ayat (1) huruf b dan c dan Pasal 28 ayat (2) dan (3).

Pasal 24 ayat (1) huruf b dan c Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak menyatakan :

(1) tindakan yang dapat dijatuhkan kepada anak nakal ialah :

- b. menyerahkan kepada negara untuk mengikuti pendidikan, pembinaan, dan latihan kerja, atau
- c. menyerahkan kepada departemen sosial, atau organisasi sosial kemasyarakatan yang bergerak di bidang pendidikan, pembinaan dan latihan kerja.

Dalam Pasal 28 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 3 tahun 1997 tentang Pengadilan Anak, menyebutkan latihan kerja sebagai pengganti denda yang tak terbayar. Pasal 28 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997 menyatakan :

- (2) Apabila pidana denda sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ternyata tidak dapat dibayar, maka diganti dengan wajib latihan kerja;
- (3) Wajib latihan kerja sebagai pengganti denda dilakukan paling lama 90 (sembilan puluh) jam sehari dan lama latihan kerja tidak lebih dari 4 jam sehari serta tidak dilakukan pada malam hari.

Dalam penjelasan Pasal 24 ayat (1) b, latihan kerja dimaksudkan untuk memberikan bekal ketrampilan kepada anak, misalnya dengan memberikan ketrampilan mengenai pertukangan, pertanian, perbengkelan, tata rias, dan sebagainya sehingga setelah selesai menjalani tindakan dapat hidup mandiri.

Penjelasan Pasal 28 ayat (2) menyebutkan, wajib latihan kerja dimaksudkan sebagai pengganti pidana dan sekaligus untuk mendidik anak yang bersangkutan agar memiliki ketrampilan yang bermanfaat bagi dirinya.

Jika dicermati maka esensi Pasal 24 ayat (1) huruf b dan c dan Pasal 28 ayat (2) dan (3) Undang-undang Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Pengadilan Anak ini mirip dengan pidana kerja sosial.

Selain perumusan tindakan dalam Pasal 24 ayat (1) huruf b dan c dan Pasal 28 ayat (2) dan (3) Undang-undang Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Pengadilan Anak yang mirip dengan pidana kerja sosial tersebut, perumusan pidana kerja sosial secara tegas terdapat dalam Rancangan KUHP.

Pidana kerja sosial dalam Konsep KUHP 2002 telah dimasukkan sebagai jenis pidana pokok. Pasal 60 konsep KUHP menyebutkan;

(1) pidana pokok terdiri dari :

- a. pidana penjara;
- b. pidana tutupan;
- c. pidana pengawasan;
- d. pidana denda; dan
- e. pidana kerja sosial**

(2) urutan pidana sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) menentukan berat ringannya pidana.

Pidana kerja sosial selanjutnya diatur secara spesifik dalam Pasal 79 Konsep KUHP<sup>133</sup>, yang menyatakan :

---

<sup>133</sup> selain diatur dalam Pasal 79, terdapat ketentuan pidana kerja sosial terhadap anak yang diatur tersendiri dalam Pasal 113 Konsep KUHP. Pidana Kerja Sosial bagi Anak dalam Konsep KUHP 2002 diatur dalam Pasal 113, yang menyatakan :

- (1) pelaksanaan pidana kerja sosial untuk anak berlaku ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 79 ayat (3) dan ayat (4) dengan memperhatikan usia layak kerja sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (2) Jika anak tidak memenuhi seluruh atau sebagian kewajiban dalam menjalankan pidana kerja sosial tanpa alasan yang sah, maka pejabat pembina dapat mengusulkan kepada hakim pengawas untuk memerintahkan anak tersebut mengulangi seluruh atau sebagian pidana kerja sosial yang dikenakan terhadapnya.
- (3) Pidana kerja sosial untuk anak dijatuhkan paling singkat 7 (tujuh) hari dan paling lama 120 (seratus dua puluh) hari.

Ketentuan pidana kerja sosial bagi anak dalam Pasal 113 Konsep KUHP, mutatis mutandis dengan pidana kerja sosial bagi orang dewasa sebagaimana diatur dalam Pasal 79 ayat (3) dan ayat (4). (Penjelasan Pasal 133 Konsep KUHP 2002).

- (1) jika pidana penjara yang akan dijatuhkan tidak lebih dari 6 (enam) bulan atau pidana denda tidak lebih dari denda kategori I, maka pidana penjara atau pidana denda tersebut dapat diganti dengan pidana kerja sosial.<sup>134</sup>
- (2) Dalam penjatuhan pidana kerja sosial sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), wajib dipertimbangkan hal-hal sebagai berikut :
  - a. pengakuan terdakwa terhadap tindak pidana yang dilakukan;
  - b. usia layak kerja terdakwa menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku;
  - c. persetujuan terdakwa setelah dijelaskan mengenai tujuan dan segala hal yang berhubungan dengan pidana kerja sosial;
  - d. riwayat sosial terdakwa;
  - e. perlindungan keselamatan kerja terdakwa;
  - f. tidak boleh dikomersialkan;
  - g. tidak boleh bertentangan dengan keyakinan agama dan politik terdakwa; dan
  - h. kemampuan terdakwa membayar denda.
- (3) Pidana kerja sosial dijatuhkan paling lama :
  - a. dua ratus empat puluh jam bagi terdakwa yang telah berusia 18 (delapan belas) tahun ke atas; dan

---

<sup>134</sup> dalam penjelasan Pasal 79 Konsep KUHP ini menyatakan, bahwa pidana kerja sosial dapat diterapkan sebagai alternatif pidana penjara jangka pendek dan denda ringan. Sebagai perbandingan jangka waktu pidana perampasan kemerdekaan yang dapat diganti dengan Pidana Kerja Sosial di negara lain antara lain, di Belanda 6 bulan, Denmark 6-8 bulan, Finlandia 8 bulan, Norwegia dan Luxemburg 9-12 bulan, di Portugal 3 bulan, di Estonia 2 (dua) tahun; dan di Czech Republic 1(satu) tahun. (data diperoleh dari Artikel Punishment in the Netherlands, Artikel Community Service in Western Europe a Comparative Survey, Artikel Recent Developments, artikel Community Service, dan Artikel Estonian Penal Law Reform and Enforcement of the Penal Code)

- b. seratus dua puluh jam bagi terdakwa yang berusia di bawah 18 (delapan belas) tahun.
- (4) Pidana kerja sosial sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) paling singkat 7 (tujuh) jam.
  - (5) Pelaksanaan pidana kerja sosial dapat diangsur dalam waktu paling lama 12 (dua belas bulan) dengan memperhatikan kegiatan terpidana dalam menjalankan mata pencahariannya dan atau kegiatan lain yang bermanfaat.
  - (6) Jika terpidana tidak memenuhi seluruh atau sebagian kewajiban menjalankan pidana kerja sosial tanpa alasan yang sah, maka terpidana diperintahkan :
    - a. mengulangi seluruh atau sebagian pidana kerja sosial tersebut;
    - b. Menjalani seluruh atau sebagian pidana penjara yang diganti dengan pidana kerja sosial tersebut; atau
    - c. Membayar seluruh atau sebagian pidana denda yang diganti dengan pidana kerja sosial atau menjalani pidana penjara sebagai pengganti denda yang tidak dibayar.

Berdasarkan formulasi pidana kerja sosial dalam Pasal 79 Rancangan KUHP tersebut, jelas bahwa pidana kerja sosial dapat dijatuhkan dengan persyaratan tertentu. Konsep ini seperti yang telah dirumuskan dalam formulasi pidana kerja sosial di berbagai negara.

Jika dibandingkan dengan negara lain, mengutip dari pendapat Muladi<sup>135</sup> berbagai syarat yang dapat memungkinkan penjatuhan pidana kerja sosial antara lain dapat dikemukakan sebagai berikut :

a. Yang berkaitan dengan tindak pidana

Secara umum khususnya di negara-negara Eropa yang sudah menerapkan jenis pidana ini, pidana kerja sosial hanya dapat diterapkan dalam jenis tindak pidana tertentu. Umumnya negara tersebut mempersyaratkan, bahwa pidana kerja sosial hanya dapat diterapkan terhadap tindak pidana yang tidak terlalu berat<sup>136</sup>.

Dengan kata lain, pidana kerja sosial tidak dapat dijatuhkan atau diterapkan terhadap jenis tindak pidana berat.

Selain itu pada umumnya pidana kerja sosial diterapkan terhadap jenis tindak pidana yang berkaitan dengan tindak pidana terhadap harta benda (*crimes against property*) dengan syarat, bahwa pidana penjara yang akan diterapkan tidak melebihi waktu tertentu (Denmark 6-8 bulan, Norwegia dan Luxemburg 9-12 bulan, Belanda dan Portugal 4 bulan).

Persyaratan lain yang mungkin ditetapkan berkaitan dengan penerapan pidana kerja sosial adalah persyaratan yang berkaitan dengan si pelaku itu sendiri, misalnya usia pelaku dan *criminal record* dari pelaku.

<sup>135</sup> Muladi, Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana, Op.cit., hal. 141.

<sup>136</sup> Dalam praktek di Perancis pidana kerja sosial dijatuhkan untuk tindak pidana yang termasuk pidana ringan, antara lain :

- Serial offenders committing offences of low to medium severity;
- Traffic offenders. (Jean Marie Picquart, Community Service, the French Experience)

Sementara di Finlandia tindak pidana ringan yang dijatuhi pidana kerja sosial paling banyak adalah mengemudi dalam keadaan mabuk, pada tahun 2001 tindak pidana ini merupakan 55% tindak pidana yang dijatuhi pidana kerja sosial.(Community Service, <http://www.kriminaalihuolto.fi/16934.htm>)

Berkaitan dengan usia pelaku, penerapan pidana kerja sosial juga harus mempertimbangkan adanya larangan bagi pelaku yang masih di bawah umur yang berdasarkan hukum perburuhan dilarang untuk melakukan kerja. Dengan demikian, berkaitan dengan usia pelaku dalam penerapan pidana kerja sosial harus diperhatikan hak-hak pelaku terutama berkaitan dengan pelaku anak-anak.

Sementara berkaitan dengan catatan kejahatan pelaku, pidana kerja sosial pada umumnya tidak akan diterapkan terhadap pelaku kejahatan yang mempunyai catatan kejahatan (*criminal record*) yang tidak baik. Di Perancis misalnya, pidana kerja sosial tidak akan diterapkan terhadap para residivis. Pidana kerja sosial hanya dapat diterapkan terhadap residivis apabila dikaitkan dengan pidana bersyarat dan bukan sebagai pidana yang mandiri.

b. Jumlah jam pidana kerja sosial

Pada umumnya ketentuan yang berkaitan dengan pengaturan tentang pidana kerja sosial juga menyangkut pengaturan tentang minimum dan maksimum jam kerja pidana kerja sosial, di samping jangka waktu maksimum pelaksanaan pidana kerja sosial. Pengaturan yang berkaitan dengan persoalan ini tidak sama di berbagai negara.

Berkaitan dengan ketentuan minimum pidana kerja sosial misalnya, terdapat berbagai variasi ketentuan. Di Portugal, pidana kerja sosial minimum dilakukan dalam waktu 9 (sembilan) jam. Sementara di

---

Denmark, Perancis dan Inggris pidana kerja sosial minimum 40 (empat puluh) jam. Sedangkan di Norwegia pidana kerja sosial dilakukan dengan minimum 50 (lima puluh) jam.

Berkaitan dengan ketentuan maksimum pidana kerja sosial, ketentuan di berbagai negara juga menunjukkan adanya variasi pengaturan. Di Portugal, misalnya pidana kerja sosial dapat diterapkan dengan maksimum 180 jam. Sementara di Denmark dan Norwegia, maksimum pidana kerja sosial adalah 200 jam. Sedang di Perancis, Belanda dan Inggris pidana kerja sosial dapat diterapkan untuk maksimum 240 jam.<sup>137</sup>

c. Persetujuan terpidana

Ketentuan lain yang berlaku di berbagai negara berkaitan dengan penerapan pidana kerja sosial adalah adanya penegasan, bahwa penerapan pidana kerja sosial harus atas persetujuan terpidana.

Persetujuan terpidana dalam penerapan pidana kerja sosial dibutuhkan untuk menghindari adanya pertentangan atau konflik dengan berbagai konstitusi dan traktat yang melarang kerja paksa (*force labour*). Sementara di sisi yang lain, adanya persetujuan dari terpidana tersebut dibutuhkan agar hakim dapat menjamin, bahwa terpidana memang mempunyai motivasi untuk melakukan pidana kerja sosial.

---

<sup>137</sup> Di Amerika umumnya jumlah jam yang dijatuhkan pada terpidana untuk melaksanakan pidana kerja sosial antara 100 jam sampai dengan 500 jam. (Office of Probation and Pretrial Services Administrative Office of the U.S. Courts January 2003, <http://www.uscourts.gov/misc/2003-community.PDF>)

d. Isi pidana kerja sosial

Hakim yang menjatuhkan pidana kerja sosial di Pengadilan hanya menetapkan jumlah jam dan jangka waktu yang harus dipenuhi. Sementara pelaksanaannya secara teknis, misalnya berkaitan dengan tempat di mana pidana kerja sosial harus dijalani, berapa jam terpidana harus menjalani pidana kerja sosial dalam setiap harinya dan sebagainya harus dilakukan oleh *probation service*.

e. Kegagalan menjalani pidana kerja sosial

Dalam hal seorang terpidana gagal menjalani pidana kerja sosial, maka kegagalan tersebut akan membawa akibat tertentu bagi terpidana. Akibat tersebut dapat berupa :

1. Apabila pidana kerja sosial tersebut berupa pidana yang mandiri akibat kegagalan terpidana menjalani pidana kerja sosial dapat berupa dijatuhi denda sampai batas tertentu (di Inggris \$ 100), mengulangi lagi pelaksanaan pidana kerja sosial atau dikenakan pidana alternatif yang lain. Bahkan di Perancis kegagalan pidana kerja sosial dikualifikasikan sebagai tindak pidana sendiri yang dapat dijatuhi pidana perampasan kemerdekaan antara dua bulan sampai dua tahun. Sementara di Belanda kegagalan menjalani kerja pidana sosial dapat dikonversi menjadi pidana sampai enam bulan dan di Portugal sampai dengan tiga bulan.
2. Apabila pidana kerja sosial ditetapkan dalam kaitannya dengan pidana bersyarat (*suspended sentence*), maka kegagalan terpidana menjalani

pidana kerja social dapat mengakibatkan diterapkannya pidana penjara yang ditunda seperti yang berlaku di Belanda, Norwegia, dan Perancis. Akibat kegagalan tersebut terpidana juga dapat diharuskan untuk mengulangi pidana kerja sosial itu.

Selain itu apabila pidana kerja social dikaitkan dengan alternatif pidana perampasan kemerdekaan sebagai konsekuensi tidak dibayarnya denda, kegagalan atas pelaksanaan pidana kerja social dapat mengakibatkan ditetapkannya pidana yang asli (*original penalty*).

Berdasarkan Pasal 79 Rancangan KUHP juga menentukan, bahwa pidana kerja sosial tidak dapat dijatuhkan dalam setiap tindak pidana yang terjadi, terdapat prasyarat tertentu agar pidana kerja sosial dapat dijatuhkan.

Secara prinsip pidana kerja sosial merupakan alternatif dari pidana perampasan kemerdekaan jangka pendek. Konsep ini bertolak dari pemikiran, bahwa pidana kerja sosial merupakan pidana yang akan dijatuhkan kepada para pelaku tindak pidana yang tidak terlalu berat. Ini berarti pidana kerja sosial sekali-kali tidak dapat dijatuhkan apabila tindak pidana yang dilakukan oleh terpidana adalah jenis tindak pidana yang berat.

Berdasarkan ketentuan Pasal 79 Rancangan KUHP pidana kerja sosial dapat dijatuhkan dalam hal :

1. Hakim mempertimbangkan akan menjatuhkan pidana penjara yang tidak lebih dari 6 (enam) bulan. Dengan demikian dalam hal hakim mempertimbangkan untuk menjatuhkan pidana penjara lebih dari 6 (enam) bulan, maka pidana kerja sosial tidak dapat dijatuhkan. Ketentuan

ini didasarkan pada falsafah, bahwa pidana kerja sosial memang merupakan alternatif dari pidana perampasan kemerdekaan jangka pendek.

2. Hakim mempertimbangkan akan menjatuhkan pidana denda yang tidak melebihi kategori I atau maksimum Rp. 150.000,- (seratus lima puluh ribu rupiah).<sup>138</sup>

Pedoman pemidanaan bagi pidana kerja sosial dalam konsep KUHP<sup>139</sup>, secara umum dapat mengacu pada pedoman pemidanaan dalam Pasal 51 konsep KUHP. Pasal 51 Konsep KUHP menyatakan :

- (1) dalam pemidanaan wajib dipertimbangkan :
  - a. kesalahan pembuat tindak pidana;
  - b. motif dan tujuan melakukan tindak pidana;
  - c. cara melakukan tindak pidana;
  - d. sikap batin pembuat tindak pidana;
  - e. riwayat hidup dan keadaan sosial ekonomi pembuat tindak pidana.
  - f. sikap dan tindakan pembuat sesudah melakukan tindak pidana;
  - g. pengaruh pidana terhadap masa depan pembuat tindak pidana;

<sup>138</sup> Dalam ketentuan Pasal 75 ayat (3) Konsep Rancangan KUHP dinyatakan, bahwa pidana denda paling banyak ditetapkan berdasarkan kategori, yaitu :

- a. Kategori I Rp. 150.000,- (seratus lima puluh ribu rupiah);
- b. Kategori II Rp. 750.000,- (tujuh ratus lima puluh ribu rupiah);
- c. Kategori III Rp. 3.000.000,- (tiga juta rupiah);
- d. Kategori IV Rp. 7.500.000,- (tujuh juta lima ratus ribu rupiah);
- e. Kategori V Rp. 30.000.000,- (tiga puluh juta rupiah);
- f. Kategori VI Rp. 300.000.000,- (tiga ratus juta rupiah).

<sup>139</sup> Konsep KUHP merumuskan bermacam-macam pedoman pemidanaan, yaitu :

1. pedoman yang bersifat umum untuk memberi pengarahannya kepada hakim mengenai hal-hal apa yang sepatutnya dipertimbangkan dalam menjatuhkan pidana.
2. ada pedoman yang bersifat khusus untuk memberi pengarahannya pada hakim dalam memilih atau menjatuhkan jenis-jenis pidana tertentu;
3. ada pedoman bagi hakim dalam menerapkan sistem perumusan ancaman pidana yang digunakan dalam perumusan delik. (Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Op. Cit, Hal. 118)

- h. pandangan masyarakat terhadap tindak pidana yang dilakukan;
- i. pengaruh tindak pidana terhadap korban atau keluarga korban; dan  
atau
- j. apakah tindak pidana itu dilakukan dengan berencana

(2) ringannya perbuatan, keadaan pribadi pembuat atau keadaan pada waktu dilakukan perbuatan atau yang terjadi kemudian, dapat dijadikan pertimbangan untuk tidak menjatuhkan pidana atau mengenakan tindakan dengan mempertimbangkan segi keadilan dan kemanusiaan.

Secara khusus pedoman untuk menjatuhkan pidana kerja sosial, berdasarkan ketentuan Pasal 79 ayat (2) Rancangan KUHP yang menyatakan, bahwa dalam hal hakim akan menjatuhkan pidana kerja sosial perlu diperhatikan berbagai hal antara lain :

- a. pengakuan terdakwa terhadap tindak pidana yang dilakukan;
- b. usia layak kerja terdakwa menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- c. persetujuan terdakwa setelah dijelaskan mengenai tujuan dan segala hal yang berhubungan dengan pidana kerja sosial;
- d. riwayat sosial terdakwa;
- e. perlindungan keselamatan kerja terdakwa;
- f. tidak boleh dikomersialkan;
- g. tidak boleh bertentangan dengan keyakinan agama dan politik terdakwa;  
dan
- h. kemampuan terdakwa membayar denda.

Berbagai persyaratan tersebut dimaksudkan agar pidana kerja sosial dapat benar-benar dilaksanakan.

Berbagai persyaratan yang ditentukan dalam ketentuan Pasal 79 ayat (2) Konsep Rancangan KUHP tersebut perlu diperhatikan, oleh karena akan bersinggungan dengan dengan peraturan perundang-undangan yang lain. Apabila diperinci lebih lanjut, ada beberapa syarat yang diatur dalam ketentuan yang diatur dalam ketentuan Pasal 79 ayat (2) Konsep Rancangan KUHP yang masih memerlukan penjelasan. Beberapa syarat tersebut adalah misalnya persyaratan tentang pengakuan terpidana terhadap tindak pidana yang dilakukan. Persyaratan ini diperlukan oleh karena pidana kerja sosial pada dasarnya harus dilakukan dengan persetujuan terpidana sendiri.<sup>140</sup> Apabila terhadap tindak pidana yang didakwakan, terpidana tidak mau memberikan pengakuan sekalipun setelah putusan hakim sudah dijatuhkan sulit kiranya pidana kerja sosial akan diterapkan sebab pidana kerja sosial tidak dapat dilakukan secara paksa.

Berkaitan dengan persyaratan usia layak kerja terpidana menurut undang-undang, dalam hal *working children* ini perlu diperhatikan berbagai perangkat hukum baik nasional maupun internasional.<sup>141</sup>

<sup>140</sup> Dalam penjelasan Konsep KUHP ini menjelaskan bahwa persetujuan terdakwa sesuai dengan ketentuan dalam *Forced Labour Convention (Geneva Convention 1930)*, *the convention for the Protection of Human Right and Fundamental Freedom (Treaty of Rome 1950)*, *the Aboletion of Forced Labour Convention( the Geneva Convention,1957)* dan *the International Convenant on Civil and Political Right (the New York Convention, 1966)*.

<sup>141</sup> Dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan, Pekerja anak diatur dalam Pasal 68 sampai dengan Pasal 75, dalam Pasal 68 menyebutkan bahwa, "Pengusaha dilarang mempekerjakan anak," kemudian dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, dalam Pasal 16 ayat (1) menyatakan "Setiap anak berhak memperoleh perlindungan dari sasaran penganiayaan, penyiksaan, atau penjatuhan hukuman yang tidak manusiawi". Perhatian terhadap anak dalam perangkat hukum Internasional dapat dijumpai dalam *Geneva Declaration of the Right of the Child 1924*, *UN General Assemly Declaration on the Right of Child 1959*, *UN Convention on the Right of the Child 1989*.

Sebagaimana diketahui, bahwa kebebasan untuk menganut agama/kepercayaan juga kebebasan untuk menganut garis politik dalam negara Indonesia secara tegas dijamin oleh konstitusi (UUD 1945). Jaminan kebebasan ini diberikan oleh Pasal 28 UUD 1945 tentang jaminan untuk berkumpul dan berserikat dan Pasal 29 UUD 1945 tentang kebebasan memeluk agama.<sup>142</sup>

Persyaratan lain yang perlu mendapatkan perhatian adalah yang berkaitan dengan ketentuan dalam huruf f Pasal 79 ayat (2) Konsep Rancangan KUHP yang menyatakan bahwa, pidana kerja sosial tidak boleh dikomersialkan.

Ketentuan ini sebenarnya berkaitan dengan esensi dari pidana kerja sosial itu sendiri, yaitu bahwa pidana kerja sosial merupakan pidana (*work as penalty*). Dengan demikian karena sifatnya sebagai pidana kerja, pidana kerja sosial haruslah merupakan bentuk pembinaan bukan untuk dikomersialkan.

Selain pernyataan-pernyataan tersebut di atas, patut juga dikemukakan, bahwa pidana kerja sosial juga menuntut adanya keselamatan kerja bagi terpidana yang menjalani hukuman ini (Pasal 79 ayat (2) huruf g).

Bertolak dari berbagai keistimewaan pidana kerja sosial tersebut, jelas kiranya bahwa, sekalipun merupakan pidana, pidana kerja sosial tidak merupakan *forced labour*. Pidana kerja sosial merupakan bentuk pidana yang sarat dengan muatan perlindungan hak asasi manusia.

---

<sup>142</sup> Tidak diperkenankan jenis pekerjaan yang berhubungan dengan politik seperti yang diatur di Kanada. Di Kanada pekerjaan yang tidak boleh dijatuhkan karena berhubungan dengan masalah politik antara lain; *Partisan Pilotical Activities, Picketing, Public Demonstrations* dan *Political Solicitations*. ([www.saskjustice.gov.sk.ca](http://www.saskjustice.gov.sk.ca))

Selain lebih manusiawi karena banyak terdapat perlindungan hak asasi manusia, Berdasarkan pengalaman banyak kelebihan pidana kerja sosial ini jika dibandingkan dengan pidana perampasan kemerdekaan antara lain dari segi pembiayaan yang relatif lebih murah dibandingkan dengan biaya yang dikeluarkan untuk membiayai pidana perampasan kemerdekaan. Namun demikian terdapat juga kritik terhadap pidana kerja sosial ini. Ada pendapat yang melihat segi kelemahan pidana kerja sosial ini.

Kelemahan pidana kerja sosial ini seperti yang disampaikan Anton M. van Kalmholt – Peter J.P Tak, dalam tulisan mereka, *Sanctions System in the Member States of The Council of Europe* (dikutip dari Andi Hamzah, Perbandingan Hukum Pidana Beberapa Negara), yang menyatakan : Swedia menolak jenis pidana kerja sosial ini sebagai alternatif pengganti pidana perampasan kemerdekaan jangka pendek, dengan alasan :

- pidana kerja sosial itu memerlukan penentuan pekerjaan yang bagaimana yang cocok bagi kesanggupan individual terdakwa,
- diperlukan banyak sekali tenaga untuk mengawasi pelaksanaan pidana kerja sosial ini,
- harus ada kesediaan terdakwa untuk menerima pidana itu.

Para pekerja di Swedia adalah orang-orang profesional dan terlatih. Agak sulit untuk memenuhi persyaratan keterampilan bagi terdakwa. Pidana kerja sosial ini hanya cocok bagi mereka yang terlatih.

Selain itu di Swedia kurang organisasi sosial seperti di negara lain. Yang cocok dikenakan pidana kerja sosial di Swedia hanya mereka yang menolak wajib militer<sup>143</sup>.

Permasalahan ini secara tidak langsung terjawab dalam paparan yang disampaikan Peter Patmore<sup>144</sup>, Jaksa Agung Negara Bagian Tasmania, Australia. Justru di Tasmania pidana kerja sosial begitu berhasil diterapkan, Peter Patmore menyatakan :

*“The success of the community service orders scheme in this state is due to a number of factors. Firstly, it has acceptability in the community. Secondly, magistrates in this State have what I regard as a ‘probation culture’ and the low imprisonment rate in this state is due in no small part to sentencing attitudes of the magistrates. Thirdly, and by no means least, the Tasmanian system ensures community service activities are always available no matter in which part of the state and offender resides. Unlike some other states, a community service orders is never refused simply because activities are not available for the offender”.*

Kritik terhadap kelemahan pidana kerja sosial hanya terdapat di Swedia. Di negara-negara lain justru menunjukkan keberhasilan penerapan pidana kerja sosial sebagai alternatif pidana perampasan kemerdekaan jangka pendek. Selain di Australia, khususnya negara bagian Tasmania, keberhasilan penerapan pidana kerja sosial dapat dilihat di beberapa negara seperti, Amerika, Kanada, negara-negara Eropa Barat seperti Inggris, Perancis, Jerman, Belanda, Denmark, Portugal, Finlandia, dan terdapat pembaharuan hukum pidana beberapa negara yang memformulasikan pidana kerja sosial sebagai alternatif pidana perampasan kemerdekaan jangka pendek seperti yang terdapat di Czech Republic, Estonia dan negara-negara Afrika seperti

---

<sup>143</sup> Andi Hamzah, Perbandingan Hukum Pidana Beberapa Negara, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hal. 47-48

Zimbabwe, Uganda, Kenya, Malawi, Zambia, Burkina Faso, Congo-Brazzaville, Central African Republic dan Mozambique.

Diantara negara-negara di dunia yang telah menerapkan pidana kerja sosial, jika diperhatikan maka formulasi pidana kerja sosial di Indonesia cenderung mirip dengan formulasi pidana kerja sosial di Belanda<sup>145</sup>, beberapa persamaan yang terlihat antara lain :

Indonesia	Belanda
Jika pidana penjara yang akan dijatuhkan tidak lebih dari 6 (enam) bulan atau pidana denda tidak lebih dari denda kategori I, maka pidana penjara atau pidana denda tersebut dapat diganti dengan pidana kerja sosial.(Pasal 79 (1) Konsep KUHP)	Dalam hal hakim mempertimbangkan pidana kustodial tidak lebih dari 6 bulan, ia dapat menggantinya dengan pidana kerja sosial (Pasal 22b:1)
Dalam penjatuhan pidana kerja sosial wajib dipertimbangkan persetujuan terdakwa setelah dijelaskan mengenai tujuan dan segala hal yang berhubungan dengan pidana kerja sosial (Pasal 79 (2) huruf c Konsep KUHP)	Pidana kerja sosial hanya dapat dikenakan apabila terdakwa memberikan persetujuan (Pasal 22d : 4)
Pidana kerja sosial dapat dijatuhkan paling lama 240 jam untuk terpidana yang telah berusia 18 tahun ke atas, dan 120 jam bagi terdakwa yang berusia di bawah 18 tahun.(Pasal 79 ayat (3) Konsep KUHP)	Jumlah jam kerja maksimum adalah 240 jam. (Pasal 22d: 3)

<sup>144</sup> Peter Patmore, Opening Address : Politics and Prisons.

<sup>145</sup> Terdapat persamaan juga bahwa di Belanda dan Konsep KUHP 2002, *pidana kerja sosial merupakan salah satu sanksi pidana dalam aturan khusus pidana anak*, dapat dilihat pada Pasal 77h (2) WvS dan Pasal 109 ayat (1) huruf b Konsep KUHP, perbedaannya adalah di Belanda pidana kerja sosial sebagai salah satu sanksi alternatif pengganti pidana pokok bagi anak, sedangkan dalam Konsep KUHP pidana kerja sosial merupakan salah satu pidana pokok bagi anak (sebagai pidana dengan syarat)

Dari pengalaman berbagai negara tersebut di atas, termasuk di negara Belanda, formulasi dan penerapan pidana kerja sosial sebagai alternatif pidana perampasan kemerdekaan jangka pendek tidak menimbulkan masalah seperti yang terjadi di Swedia. Dapat disimpulkan tidak cukup alasan untuk khawatir tentang formulasi dan penerapan pidana kerja sosial di Indonesia. Dengan demikian mengingat begitu banyaknya kelebihan pidana kerja sosial dibandingkan pidana perampasan kemerdekaan dan pengalaman keberhasilan berbagai negara yang telah memformulasikan dan menerapkan pidana kerja sosial, maka sudah tepat apabila pidana kerja sosial ini diformulasikan dalam Konsep KUHP di Indonesia sebagai alternatif pidana perampasan kemerdekaan jangka pendek.

Formulasi pidana kerja sosial untuk masa yang akan datang kiranya dapat disertai dengan peraturan pelaksanaannya sehingga dapat dilaksanakan dengan efektif, karena formulasi yang ada dalam konsep KUHP masih bersifat umum, sehingga masih memerlukan petunjuk teknis pelaksanaannya. Dalam peraturan pelaksanaan kiranya dapat diperinci tentang badan apa yang melaksanakan pidana kerja sosial ini, seperti di negara-negara asing yang telah melaksanakan pidana kerja sosial ini terdapat badan tertentu yang melaksanakan/mengeksekusi pidana kerja sosial seperti *probation officers* di Inggris, *CCPDs (community councils)* di Perancis. Disamping itu agar pidana kerja sosial dapat dilaksanakan diseluruh wilayah Indonesia maka dalam formulasi pidana kerja sosial, jenis pekerjaan pidana kerja sosial harus terdapat diseluruh wilayah Indonesia, seperti formulasi yang terdapat di Tasmania, Australia.

## BAB IV

### PENUTUP

#### A. KESIMPULAN

Dalam bagian penutup ini akan disampaikan kesimpulan atas permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini, yang berkaitan dengan kebijakan legislatif tentang pidana kerja sosial terhadap pelaku tindak pidana. Kesimpulan-kesimpulan tersebut antara lain :

1. Ide dasar formulasi pidana kerja sosial dalam perundang-undangan di Indonesia muncul sebagai akibat dari kritik terhadap pidana penjara yang banyak sekali sisi-sisi negatifnya yang diungkap baik secara nasional maupun secara internasional dan juga oleh pakar-pakar hukum. Bentuk-bentuk alternatif terhadap pidana penjara terus diupayakan sehingga akhirnya terbentuklah *Standard Minimum Rules for Non-Custodial Measures (Tokyo Rules)* yang di dalamnya terdapat pidana kerja sosial (*community service orders*) sebagai salah satu bentuk sanksi *non-custodial* tersebut. Dalam pembaharuan hukum pidana di Indonesia pidana kerja sosial ini kemudian diadopsi dan saat ini dirumuskan dalam konsep KUHP.
2. Formulasi pidana kerja sosial dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia saat ini belum ada. Namun jika dicermati dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak terdapat sanksi tindakan yang mirip dengan pidana kerja sosial. Formulasi pidana kerja

sosial di Indonesia saat ini baru dituangkan dalam konsep KUHP. Pidana kerja sosial dalam Konsep KUHP 2002 diformulasikan sebagai salah satu pidana pokok. Jika dibandingkan dengan formulasi pidana kerja sosial di negara-negara lain, formulasi pidana kerja sosial dalam konsep KUHP 2002 ada beberapa kemiripan dengan formulasi pidana kerja sosial dalam KUHP (WvS) Belanda disamping juga terdapat perbedaannya. Walaupun terdapat kritik terhadap pidana kerja sosial di Swedia namun tidak cukup alasan khawatir tentang formulasi pidana kerja sosial dan penerapannya kelak di Indonesia. Mengingat begitu banyaknya kelebihan pidana kerja sosial dibandingkan pidana perampasan kemerdekaan (penjara) dan pengalaman keberhasilan berbagai negara yang telah memformulasikan dan menerapkan pidana kerja sosial, maka sudah tepat apabila pidana kerja sosial ini diformulasikan dalam konsep KUHP sebagai alternatif pidana perampasan kemerdekaan jangka pendek. Formulasi pidana kerja sosial untuk masa yang akan datang kiranya dapat disertai dengan peraturan pelaksanaannya sehingga dapat dilaksanakan dengan efektif, karena formulasi yang ada dalam konsep KUHP masih bersifat umum, sehingga masih memerlukan petunjuk teknis pelaksanaannya. Dalam peraturan pelaksanaan kiranya dapat diperinci tentang badan apa yang melaksanakan pidana kerja sosial ini, seperti di negara-negara asing yang telah melaksanakan pidana kerja sosial ini terdapat badan tertentu yang melaksanakan/mengeksekusi pidana kerja sosial seperti *probation officers* di Inggris, *CCPDs (community councils)* di Perancis. Disamping itu agar pidana kerja sosial dapat dilaksanakan diseluruh wilayah Indonesia maka dalam formulasi pidana kerja sosial, jenis pekerjaan pidana kerja sosial

harus terdapat diseluruh wilayah Indonesia, seperti formulasi yang terdapat di Tasmania, Australia dan tidak menimbulkan permasalahan seperti yang terjadi di Swedia.

## B. SARAN

- Berdasarkan pengalaman yang terjadi di dunia internasional, pidana kerja sosial mempunyai banyak kelebihan jika dibandingkan dengan pidana perampasan kemerdekaan dan sebagai alternatif pidana perampasan kemerdekaan, pidana kerja sosial bisa menghindarkan akibat-akibat negatif pidana perampasan kemerdekaan. Dari segi ekonomi terbukti biaya pidana kerja sosial relatif lebih murah dibandingkan membiayai pidana perampasan kemerdekaan. Pidana kerja sosial sesuai dengan paradigma pemidanaan modern dengan konsep pembinaan (*treatment philosophy*), yang merupakan jenis pidana yang lebih manusiawi dibandingkan pidana perampasan kemerdekaan. Berdasarkan banyaknya potensi sisi positif dari pidana kerja sosial dibandingkan pidana perampasan kemerdekaan, maka sebaiknya pidana kerja sosial dapat benar-benar diterapkan di Indonesia sebagai alternatif pidana perampasan kemerdekaan jangka pendek.
- Kebijakan formulasi pidana kerja sosial dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia (Konsep KUHP baru) sebaiknya memperhatikan kelemahan dan kelebihan/keberhasilan penerapan pidana kerja sosial di negara-negara lain, sehingga dalam penerapan pidana kerja sosial di Indonesia kelak tidak terdapat kendala, sehingga pidana kerja sosial dapat diterapkan secara efektif sebagai alternatif pidana perampasan kemerdekaan jangka pendek di Indonesia.