# PROBLEMATIKA PUTUSAN PIDANA PENGAWASAN: TINJAUAN KEKOSONGAN PARAMETER PEMIDANAAN DAN KONSEKUENSI EKSEKUTORIAL BERDASARKAN UU NOMOR 1 TAHUN 2023

Abdul Rahman[1],Yudi Krismen[2]
[1]Magister Ilmu Hukum, Universitas Islam Riau
[2]Magister Ilmu Hukum, Universitas Islam Riau
Alamat e-mail : [1]aa.rahmann22@gmail.com
Alamat e-mail : [2] yudikrismen@soc.uir.ac.id

## *ABSTRACT*

*The reform of the criminal justice system through Law No. 1 of 2023 on the National Criminal Code has brought fundamental changes to the adjudication stage, particularly a paradigm shift in judicial decisions from retributive to restorative through the instrument of Probation. This study aims to analyze the legal issues in the process of determining probation sentences due to the absence of Sentencing Guidelines, as well as to examine the institutional readiness of the Correctional Institution (BAPAS) in implementing these sentences in the field. This normative legal study employs a legislative and conceptual approach, relying on the analysis of both primary and secondary legal materials. The findings indicate that the absence of measurable technical sentencing guidelines results in judges' discretionary authority becoming overly broad, thereby creating a risk of discriminatory disparities in rulings for cases with similar characteristics. Furthermore, court rulings imposing non-custodial sanctions risk losing their enforceability due to a shortage of Probation Officers and inadequate BAPAS facilities, which ultimately reduces the meaning of supervision to a mere administrative formality. As a solution, this study recommends the issuance of implementing regulations that strictly mandate the use of the Pre-Sentence Report as an objective basis for consideration before a judge issues a ruling.*

*Keywords: Judicial Decisions, Probation, Sentencing Guidelines, Disparity, Correctional Institution*

## ABSTRAK

Pembaharuan sistem peradilan pidana melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang KUHP Nasional membawa perubahan fundamental pada tahap ajudikasi, khususnya pergeseran paradigma putusan hakim dari retributif menuju restoratif melalui instrumen Pidana Pengawasan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis problematika yuridis pada proses penjatuhan putusan pidana pengawasan akibat kekosongan Pedoman Pemidanaan (*Sentencing Guidelines*), serta mengkaji kesiapan institusional Balai Pemasyarakatan (BAPAS) dalam mengeksekusi putusan tersebut di lapangan. Penelitian hukum normatif ini menggunakan pendekatan perundang-undangan dan konseptual dengan bertumpu

pada analisis bahan hukum primer maupun sekunder. Hasil kajian menunjukkan bahwa ketiadaan pedoman pemidanaan teknis yang terukur membuat wewenang diskresioner hakim menjadi terlampau luas, sehingga rentan melahirkan disparitas putusan yang diskriminatif atas kasus-kasus dengan karakteristik serupa. Di samping itu, putusan pengadilan yang menjatuhkan sanksi non-kustodial ini berisiko kehilangan daya eksekutorialnya akibat defisit rasio Pembimbing Kemasyarakatan dan minimnya sarana BAPAS, yang pada akhirnya mereduksi makna pengawasan menjadi sekadar formalitas administratif. Sebagai solusi, penelitian ini merekomendasikan perlunya penerbitan aturan turunan yang mewajibkan penggunaan Laporan Penelitian Kemasyarakatan (*Pre-Sentence Report*) secara ketat sebagai landasan pertimbangan objektif sebelum hakim menjatuhkan putusan, serta perlunya revitalisasi kelembagaan pemasyarakatan melalui integrasi pengawasan berbasis komunitas guna menjamin kepastian hukum.

Kata Kunci: Putusan Hakim, Pidana Pengawasan, Pedoman Pemidanaan, Disparitas, Balai Pemasyarakatan

## A. Pendahuluan

Naskah menggunakan bahasa Indonesia. Naskah diketik dengan menggunakan huruf Arial (Microsoft Word) dengan ukuran 12 point pada kertas ukuran A4, dengan spasi 1,5, kemudian teks dibagi menjadi dua kolom, dengan batas kertas yaitu sebagai berikut : batas kiri dan atas 30 mm, batas kanan dan bawah 25 mm.

Kebijakan hukum pidana (penal policy) pada hakikatnya merupakan bagian tidak terpisahkan dari kebijakan sosial (social policy) yang dirumuskan oleh negara dengan tujuan utama untuk menanggulangi fenomena kejahatan demi mencapai perlindungan masyarakat (social defence) sekaligus kesejahteraan masyarakat (social welfare) (Kenedi, 2017, h. 31). Oleh karena itu, pendekatan dalam pembaharuan hukum pidana harus terpadu, rasional, dan berorientasi pada nilai-nilai keadilan yang hidup di tengah masyarakat.

Secara historis, selama lebih dari seratus tahun, sistem peradilan pidana di Indonesia didominasi oleh Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) atau *Wetboek van Strafrecht* (WvS) warisan pemerintah kolonial Belanda. Hukum pidana warisan kolonial ini memiliki orientasi yang kental dengan nilai-nilai individualisme dan liberalisme (Firdaus & Koswara, 2024, h. 17), serta menitikberatkan pada aliran klasik yang berorientasi pada perbuatan pelaku (*daad-strafrecht*) dan keadilan retributif.

Sudut pandang klasik ini memandang sanksi pidana perampasan kemerdekaan (penjara) sebagai instrumen utama pembalasan sekaligus memberikan efek jera (*deterrence effect*). Terminologi *deterrence* menurut Zimring dan Hawkin membuat seseorang merasa takut dan menahan diri untuk melakukan kejahatan (Monica & Maulani, 2018, h. 23).

Namun, sejarah panjang penegakan hukum pidana yang terlalu mengandalkan sanksi penjara justru menghadirkan sebuah permasalahan, yaitu fenomena kelebihan kapasitas di lembaga pemasyarakatan (*prison overcrowding*). Fakta empiris menunjukkan bahwa kelebihan kapasitas ini tidak hanya terjadi di Indonesia, tetapi telah menjadi tantangan global yang merusak efektivitas sistem peradilan pidana (Widodo & Kasih, 2025, h. 2). Di Indonesia, data yang dirilis oleh Institute for Criminal Justice Reform (ICJR) bersama Direktorat Jenderal Pemasyarakatan pada tahun 2018 memperlihatkan skala krisis yang memprihatinkan; total tingkat hunian penjara di Indonesia menembus angka 201% dibandingkan dengan kapasitas ruang yang tersedia, dengan jumlah narapidana dan tahanan melonjak drastis mencapai 249.473 orang (Maya et al., 2019, h. 2). Peningkatan populasi penjara ini merepresentasikan masalah struktural yang mendalam dan menjadi bukti bahwa kebijakan penanggulangan kejahatan yang bersifat represif-kustodial telah mengalami kebuntuan.

Kondisi *overcrowding* yang kronis menciptakan berbagai dampak merusak yang justru menggagalkan tujuan pemidanaan itu sendiri. Secara sosiologis, pemenjaraan menyebabkan seorang terpidana terasing dari masyarakat dan terputus dari tanggung jawab keluarganya. Di dalam fasilitas yang kelebihan kapasitas, program rehabilitasi tidak dapat berjalan secara optimal, hak asasi manusia rentan terlanggar, dan Lapas sering kali berubah fungsi menjadi tempat transfer pengetahuan kejahatan antar-narapidana. Mantan narapidana yang telah bebas juga harus menghadapi stigma negatif (*labeling*) di masyarakat yang membuat mereka kesulitan mendapatkan pekerjaan, sehingga angka pengulangan tindak pidana (residivisme) terus meningkat tajam. Berangkat dari realitas empiris ini,

standar internasional secara konsisten mendesak penggunaan alternatif pemidanaan non-kustodial seperti The Tokyo Rules guna menekan laju pemenjaraan dan mendorong reintegrasi sosial (Widodo & Kasih, 2025, h. 1).

Merespons kekeliruan paradigma retributif dan krisis kelebihan kapasitas tersebut, arah kebijakan politik hukum pidana nasional akhirnya mengalami perubahan mendasar yang ditandai dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP Nasional). Pembaharuan ini merupakan upaya menciptakan keseimbangan dalam penegakan hukum yang lebih manusiawi dan adil (Firdaus & Koswara, 2024, h. 19). Selain itu tidak hanya mengganti norma secara teknis, melainkan membawa perubahan filosofi sistem pemidanaan dari yang semula bersifat represif menjadi restoratif yang berbasis pada keadilan. Pembaharuan ini berlandaskan pada Asas Keseimbangan Monodualistik, yakni menyeimbangkan perlindungan antara kepentingan umum/masyarakat dan kepentingan individu pelaku, serta keseimbangan antara faktor objektif (perbuatan) dan faktor subjektif (sikap batin pelaku) (Firdaus & Koswara, 2024, h. 18).

Salah satu perwujudan paling nyata dari pergeseran menuju keadilan restoratif dalam KUHP Nasional adalah diperkenalkannya instrumen sanksi baru berupa Pidana Pengawasan. Konsep mendasar ini lahir dari ketidakpuasan masyarakat dan pakar hukum terhadap dampak merusak perampasan kemerdekaan. Dalam Pasal 65 KUHP Nasional, pidana pengawasan kini diformulasikan secara eksplisit sebagai salah satu jenis pidana pokok, sejajar dengan pidana penjara, pidana tutupan, pidana denda, dan pidana kerja sosial (Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023, Pasal 65). Lebih lanjut, Pasal 75 KUHP Nasional menegaskan bahwa terdakwa yang melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dapat dijatuhi pidana pengawasan. Pidana ini dapat dijatuhkan paling lama 3 (tiga) tahun dengan memuat syarat umum berupa kewajiban tidak melakukan tindak pidana lagi, dan syarat khusus seperti kewajiban mengganti kerugian korban atau pembatasan kebebasan tertentu.

Kehadiran pidana pengawasan ini menjadi alternatif perampasan kemerdekaan bersyarat yang progresif, di mana terpidana tidak dimasukkan ke dalam penjara melainkan dibimbing di tengah masyarakat sehingga ikatan sosialnya tidak terputus (Firdaus & Koswara, 2024, h. 10).

Walaupun perumusan Pidana Pengawasan dalam KUHP Nasional merupakan perubahan yang mutakhir, implementasinya di lapangan masih dihadapkan pada ancaman kekosongan h ukum (*vacuum of law*) dan kelemahan kesiapan aparatur yang sangat krusial. Terdapat dua persoalan fundamental yang teridentifikasi dapat menghambat tujuan mulia pemidanaan ini.

Permasalahan pertama adalah belum adanya Pedoman Pemidanaan (*Sentencing Guidelines*) yang objektif dan terukur bagi hakim. Dalam memutus suatu perkara, hakim memiliki kewenangan untuk menjatuhkan pidana pengawasan dengan memperhatikan keadaan dan perbuatan terpidana (Firdaus & Koswara, 2024, h. 13). Namun, tanpa adanya pedoman pemidanaan yang rinci, kewenangan diskresioner (kewenangan penuh) ini sangat rentan memicu disparitas (kesenjangan) putusan hakim, timbulnya putusan Hakim yang diskriminatif disebabkan salah satunya belum adanya pedoman pemidanaan yang digunakan Hakim dalam mengadili perkara tindak pidana (Faiki, 2024, h. 425). Kegagalan sistem hukum dalam menyediakan panduan yang objektif seperti batasan pasti keadaan meringankan, asesmen tingkat risiko pelaku, dan klasifikasi kelayakan reintegrasi berujung pada putusan yang tidak seragam atas perkara-perkara yang memiliki karakteristik serupa. Sebagai perbandingan, yurisdiksi di Amerika Serikat melalui United States Sentencing Commission memberlakukan pedoman pemidanaan yang sangat ketat (*Guidelines Manual*) untuk memastikan proporsionalitas sanksi dan membatasi disparitas yang diakibatkan oleh subjektivitas hakim (United States Sentencing Commission, 2024, h. 3). Tanpa adanya *sentencing guidelines* di Indonesia, asas kepastian hukum dan keadilan akan mudah tercederai karena penerapan pidana pengawasan dapat berubah menjadi perlakuan yang tidak adil bagi sebagian terdakwa.

Permasalahan kedua ialah lemahnya kesiapan infrastruktur dan integritas kelembagaan pengawasan. Konsekuensi yuridis dari penjatuhan pidana pengawasan adalah terpidana tidak dieksekusi ke dalam bui, melainkan harus mendapat pembimbingan intensif dari institusi negara di masyarakat. Pengawasan ini dibebankan kepada Pembimbing Kemasyarakatan di Balai Pemasyarakatan (BAPAS) dengan program seperti *home visit* dan wajib lapor (Nurkhalida, 2019, h. 71). Akan tetapi, kesiapan institusional BAPAS untuk mengawasi lonjakan klien pidana pengawasan ini masih sangat jauh dari kata ideal. Realitas empiris di lapangan menunjukkan bahwa BAPAS dihadapkan pada keterbatasan anggaran yang serius, minimnya sarana dan prasarana transportasi untuk melakukan kunjungan (*home visit*), serta kurangnya kuantitas petugas Pembimbing Kemasyarakatan dibandingkan dengan jumlah klien yang harus diawasi (Nurkhalida, 2019, h. 75). Lebih jauh lagi, sering kali terjadi miskomunikasi dan ego sektoral antar-lembaga penegak hukum (Hakim, Jaksa selaku eksekutor, dan BAPAS) yang menghambat sinkronisasi proses pengawasan (Kaongo, 2022, h. 22). Apabila kelemahan struktural dan ketiadaan hukum acara teknis mengenai integrasi antar-lembaga ini tidak segera direvitalisasi, maka pelaksanaan pidana pengawasan hanya akan menjadi dokumen administratif yang membahayakan ketertiban umum karena terpidana dibiarkan bebas tanpa adanya *social control* yang nyata.

Selain mengubah norma secara teknis, pembaharuan ini turut mengubah filosofi sistem pemidanaan dari yang semula bersifat represif menjadi instrumen yang berbasis pada keadilan. Namun, agar pemidanaan dapat memenuhi tujuan yang diharapkan dan memenuhi hak semua pihak, diperlukannya perubahan paradigma pemidanaan menjadi instrumen. Perubahan ini harus dilakukan melalui perubahan substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum, sehingga penegakan hukum pidana di Indonesia menjadi lebih efektif. Bertitik tolak dari latar belakang masalah dan identifikasi kekosongan hukum sebagaimana diuraikan secara komprehensif tersebut, maka penulisan paper ini akan difokuskan untuk menganalisis

problematika belum adanya *Sentencing Guidelines* (pedoman pemidanaan) terhadap munculnya disparitas putusan hakim dalam penjatuhan pidana pengawasan, serta mengkaji kesiapan institusional negara dan integrasi antar-lembaga penegak hukum dalam melaksanakan serta mengeksekusi putusan pidana pengawasan di masyarakat.

**B. Metode Penelitian**

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif yang dilakukan melalui penelusuran bahan kepustakaan atau data sekunder guna menemukan aturan, prinsip, dan doktrin untuk menjawab isu hukum yang dihadapi. Penelitian ini menggunakan dua pendekatan utama, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) untuk menelaah asas dan konsistensi regulasi positif, serta pendekatan konseptual (*conceptual approach*) guna mengkaji konsep dan doktrin alternatif pemidanaan.

Bahan hukum yang dianalisis terdiri dari bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer berfokus pada regulasi yang mengikat secara yuridis, yakni Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang KUHP Nasional dan KUHAP. Sementara itu, bahan hukum sekunder diperoleh dari literatur seperti buku teks hukum pidana, hasil penelitian, serta jurnal ilmiah nasional maupun internasional guna memberikan landasan teoretis terhadap kajian pidana pengawasan.

**C.Hasil Penelitian dan Pembahasan**

Hukum pidana senantiasa mengalami dinamika seiring dengan perkembangan peradaban manusia dan tuntutan nilai-nilai keadilan dalam masyarakat. Dalam kerangka pembaharuan hukum pidana nasional, transisi dari paradigma keadilan retributif yang bercirikan represif menuju keadilan restoratif terwujud secara nyata melalui pengakuan Pidana Pengawasan sebagai salah satu jenis pidana pokok dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP Nasional) (Firdaus & Koswara, 2024, h. 3).

Secara filosofis, sanksi penjara bukanlah sarana balas dendam, melainkan instrumen perlindungan masyarakat. Sudaryono dan Natangsa Surbakti menegaskan bahwa hukum pidana sebagai alat kontrol sosial bersifat subsider atau *ultimum remedium* (jalan terakhir), mengingat sanksi pidana pada hakikatnya memberikan penderitaan

yang bersifat buruk (*evil*) sehingga penerapannya mutlak harus sangat selektif (Sudaryono, 2017, h. 25).

Kehadiran pidana pengawasan ini dirancang dengan pijakan asas keseimbangan monodualistik, yakni sebuah filosofi pemidanaan yang menyeimbangkan antara perlindungan kepentingan umum atau masyarakat (*social defence*) dan perlindungan terhadap hak-hak individu pelaku tindak pidana. Hukum pidana Indonesia bertujuan untuk mengayomi semua kepentingan negara, masyarakat, dan individu secara seimbang dan serasi berdasarkan Pancasila. Penekanan pada keseimbangan ini menunjukkan bahwa penerapan hukum pidana tidak hanya soal norma abstrak, tetapi juga bergantung pada tahap kebijakan aplikatif (Wahyuni, 2020, h. 10), di mana hakim memegang otoritas untuk menjatuhkan sanksi hukum.

Namun, kewenangan diskresioner hakim yang sangat luas dalam menentukan kelayakan seorang terdakwa untuk menerima pidana pengawasan berpotensi melahirkan problematika yuridis yang serius apabila tidak dibingkai oleh tolak ukur yang objektif dan terukur.

Secara historis, kelemahan mendasar dalam sistem peradilan pidana Indonesia terkait sanksi alternatif adalah ketiadaan pedoman teknis yang komprehensif. Penerapan sanksi di luar penjara sejatinya telah lama dikenal dalam wujud pidana bersyarat, namun efektivitas penerapannya sangat minim. Sebagaimana diungkapkan dalam riset Abdul Halim Kaongo, praktik penjatuhan pidana bersyarat selama ini berjalan dengan sangat subjektif karena murni bergantung pada pertimbangan serta keyakinan individual hakim (Kaongo, 2022). Ketiadaan kesatuan pandangan mengenai ukuran, syarat, dan tujuan penjatuhan sanksi non-kustodial tersebut mengakibatkan anomali hukum; dua terdakwa yang terjerat kasus dengan karakteristik identik dapat menerima putusan yang jauh berbeda, semata-mata karena penilaian subjektif hakim terhadap "kebaikan" terdakwa di ruang sidang (Kaongo, 2022).

Fenomena ini terkonfirmasi oleh temuan Institute for Criminal Justice Reform (ICJR) yang mencatat bahwa lemahnya panduan operasional (*inadequate development of regulations and policies*) memicu

kebingungan dan ketidakseragaman standar di kalangan aparat penegak hukum, yang pada akhirnya membuat hakim lebih memilih jalan pintas dengan menjatuhkan pidana penjara konvensional karena dianggap lebih mudah dieksekusi (Maya et al., 2019).

Dalam konteks implementasi KUHP Nasional, ketiadaan instrumen *Sentencing Guidelines* (Pedoman Pemidanaan) yang baku akan memicu terjadinya disparitas putusan yang mencederai esensi keadilan itu sendiri. La Ode Faiki menegaskan bahwa kebebasan dan kemandirian hakim yang tidak diiringi dengan pedoman pemidanaan yang *rigid* merupakan akar penyebab lahirnya putusan-putusan pengadilan yang diskriminatif dan mengabaikan unsur kesetaraan (Faiki, 2024, h. 425).

Pedoman pemidanaan pada hakikatnya merupakan *guidance* atau acuan dasar yang memberikan arah terukur bagi hakim dalam merumuskan putusan, sehingga rasionalitas keadilan yang dihasilkan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik dan kesenjangan perlakuan hukum (disparitas) dapat dihindari. Tanpa adanya *sentencing guidelines* yang memberikan justifikasi logis mengenai syarat pemberatan, peringanan, batas toleransi bahaya, serta evaluasi kelayakan reintegrasi sosial pelaku, maka putusan hakim terhadap pidana pengawasan akan kehilangan orientasi pada kepastian hukum, transparansi, dan proporsionalitas.

Sebagai telaah perbandingan guna mengkonstruksi tata hukum yang ideal, pengalaman yurisdiksi di negara lain membuktikan betapa krusialnya pelembagaan pedoman pemidanaan. Di Amerika Serikat, United States Sentencing Commission (USSC) merumuskan pedoman pemidanaan (*Guidelines Manual*) dengan tujuan fundamental untuk menghapus disparitas hukuman yang tidak dapat dibenarkan (*unwarranted sentencing disparities*) di antara para terdakwa yang memiliki rekam jejak kriminal yang sama dan terbukti melakukan perbuatan pidana yang serupa (United States Sentencing Commission, 2024, h. 12).

Sistem pedoman tersebut bekerja dengan menetapkan sebuah *"heartland"* yaitu parameter standar untuk kasus-kasus tipikal yang mencerminkan perilaku normal dari suatu kejahatan (United States Sentencing Commission, 2024, h. 7). Dalam sistem ini, hakim tetap

diberikan ruang diskresi untuk menyimpang dari pedoman (*departure*), namun penyimpangan itu hanya sah secara hukum apabila ditemukan faktor-faktor peringanan atau pemberatan yang sangat atipikal yang luput diakomodasi dalam pedoman baku, di mana hakim wajib menguraikan argumentasi yuridisnya secara ketat. Mengadopsi model pembatasan yang terukur seperti ini sangat mendesak bagi hukum acara pidana Indonesia guna memandu hakim dalam mengeksekusi wewenangnya saat menjatuhkan pidana pengawasan.

Kekosongan hukum mengenai pedoman pemidanaan pidana pengawasan ini mencerminkan kelemahan akut pada tahap kebijakan formulasi (legislasi) yang berdampak sistemik pada kegagalan kebijakan aplikasi di lapangan. Barda Nawawi Arief menggarisbawahi bahwa undang-undang tidak sekadar instrumen penegakan hukum, melainkan sebuah perencanaan kebijakan yang utuh; oleh karena itu, kesalahan atau kealpaan pada tahap perumusan legislasi merupakan kesalahan strategis yang akan melahirkan hambatan serius pada tataran *in concreto* (Faiki, 2024, h. 427). Apabila pedoman pemidanaan tindak pidana umum yang memuat klasifikasi pelaku, asesmen risiko, durasi pembimbingan, serta batas kewenangan pengawas tidak segera diformulasikan dalam sebuah Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) atau undang-undang turunan lainnya, maka keberadaan pidana pengawasan dalam KUHP Nasional rentan menjadi regulasi yang mandul.

Hakim akan senantiasa terbelenggu oleh kekakuan norma serta kekhawatiran atas reaksi publik, sehingga pada akhirnya akan tetap bergantung pada instrumen perampasan kemerdekaan (penjara) yang secara empiris telah gagal dan memicu krisis kelebihan kapasitas (Ryan, 2026, h. 4). Oleh karena itu, penyusunan *Sentencing Guidelines* yang mengikat secara institusional adalah *conditio sine qua non* (syarat mutlak) demi mewujudkan putusan pidana pengawasan yang humanis, menghindari disparitas, dan menjamin keadilan substantif bagi seluruh warga negara.

Konsep fundamental dari pidana pengawasan didasari pada ketidakpuasan masyarakat terhadap dampak destruktif dari pidana

perampasan kemerdekaan (penjara) (Hajairin et al., 2022, h. 166), sehingga hukum pidana modern menawarkan alternatif pemidanaan di luar penjara. Dalam kerangka Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang baru (Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023), pidana pengawasan tidak lagi dikonstruksikan sekadar sebagai cara menjalankan pidana (seperti pidana bersyarat dalam Pasal 14a KUHP lama), melainkan telah diangkat derajatnya menjadi salah satu pidana pokok yang berdiri sendiri.

Secara yuridis, parameter penjatuhan pidana pengawasan diformulasikan secara eksplisit dalam Pasal 75 dan Pasal 76 KUHP Baru. Berdasarkan Pasal 75, instrumen pidana pengawasan ini dapat dijatuhkan oleh hakim kepada terdakwa yang melakukan tindak pidana dengan ancaman pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun (Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023, Pasal 75). Pembatasan ancaman maksimal 5 tahun ini merupakan rasionalisasi objektif dari pembuat undang-undang bahwa pidana pengawasan hanya diperuntukkan bagi kejahatan-kejahatan yang sifatnya ringan hingga menengah, dan umumnya ditujukan kepada orang yang baru pertama kali melakukan tindak pidana (*first offender*).

Lebih lanjut, Pasal 76 mendiktekan operasionalisasi dari pidana pengawasan yang dibatasi untuk masa waktu paling lama 3 (tiga) tahun. Dalam menjatuhkan putusan ini, hakim diwajibkan untuk menetapkan dua jenis syarat yang mengikat terpidana selama masa pembimbingan di masyarakat, yaitu syarat Umum; terpidana diwajibkan untuk berkelakuan baik dan diikat dengan komitmen mutlak untuk tidak akan melakukan tindak pidana lagi selama masa pengawasan berlangsung dan syarat Khusus; Hakim dapat menjatuhkan kewajiban tambahan berupa; (a) kewajiban bagi terpidana untuk mengganti seluruh atau sebagian kerugian yang timbul akibat tindak pidana yang dilakukan dalam kurun waktu tertentu; dan/atau (b) kewajiban bagi terpidana untuk melakukan atau tidak melakukan perbuatan tertentu, dengan jaminan bahwa kewajiban tersebut tidak boleh mengurangi kemerdekaan beragama dan kemerdekaan berpolitik dari terpidana (Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023, Pasal 76).

Apabila terpidana terbukti melanggar syarat umum, maka konsekuensi hukumnya sangat tegas: terpidana wajib dieksekusi untuk menjalani pidana penjara yang lamanya tidak lebih dari ancaman pidana penjara bagi tindak pidana tersebut. Namun, apabila yang dilanggar adalah syarat khusus tanpa alasan yang sah, Jaksa berdasarkan pertimbangan Pembimbing Kemasyarakatan dari Balai Pemasyarakatan (BAPAS) dapat mengusulkan kepada hakim agar terpidana dimasukkan ke penjara atau masa pengawasannya diperpanjang.

Meskipun secara konseptual rumusan pidana pengawasan ini sangat progresif, celah persoalan justru terbuka lebar pada tataran aplikatif akibat ketiadaan *Sentencing Guidelines* atau pedoman pemidanaan teknis yang baku. Menurut La Ode Faiki, kewenangan hakim yang terlalu besar dalam menilai dan memutus perkara sesuai keyakinannya tanpa dibatasi oleh parameter pemidanaan yang terukur adalah embrio lahirnya putusan yang diskriminatif dan mengabaikan rasa keadilan (Faiki, 2024, h. 423). KUHP Baru hanya mengamanatkan bahwa penjatuhan pidana pengawasan "sepenuhnya terletak pada pertimbangan hakim, dengan memperhatikan keadaan dan perbuatan terpidana" (Hajairin et al., 2022, h. 171). Frasa "memperhatikan keadaan" ini sangat abstrak dan lentur.

Sebagai akibatnya, penerapan hukum menjadi murni bergantung pada subjektivitas majelis hakim. Abdul Halim Kaongo dalam analisisnya menegaskan bahwa kebebasan tanpa pedoman ini menciptakan anomali di mana penilaian hakim terhadap "kebaikan" atau "kelayakan" terdakwa menjadi sangat subjektif. Ketiadaan pedoman teknis ini membuka ruang lebar terjadinya disparitas putusan. Sangat mungkin terjadi sebuah skenario di mana terdapat dua orang terdakwa dalam berkas kasus yang berbeda namun memiliki bobot kejahatan dan kesalahan yang persis sama; Hakim A yang memiliki perspektif restoratif dan memandang terdakwa kooperatif mungkin akan menjatuhkan pidana pengawasan, sementara Hakim B yang memiliki watak retributif dan konservatif pada kasus yang sama justru menjatuhkan pidana penjara.

Perbedaan putusan (disparitas) yang ekstrem pada dua kasus dengan

karakteristik serupa ini terjadi bukan karena perbedaan fakta hukum, melainkan akibat ketiadaan parameter objektif yang memandu kemandirian hakim. Tanpa adanya pedoman yang merinci instrumen klasifikasi risiko pelaku dan takaran pembobotan yang seragam, pidana pengawasan rentan mencederai asas kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*).

Di atas, yurisdiksi di berbagai negara maju telah lama mengintegrasikan instrumen *Sentencing Guidelines* yang diwujudkan melalui kewajiban penggunaan Laporan Penelitian Kemasyarakatan (*Pre-Sentence Report*/PSR) secara ketat sebelum hakim menjatuhkan putusan alternatif seperti *probation* (pidana pengawasan). Berdasarkan komparasi internasional, pedoman standar dari Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui instrumen The Tokyo Rules mewajibkan otoritas peradilan untuk memanfaatkan laporan penyelidikan sosial (*social inquiry reports*) guna mengetahui latar belakang pelaku secara faktual, objektif, dan tidak bias sebelum menentukan pidana non-kustodial (Klaus, 1998, h. 32). Di dalam manual *Handbook on Probation Services* yang disusun oleh UNICRI, dijelaskan bahwa *Pre-Sentence Report* berfungsi secara krusial untuk memasok data kepada hakim mengenai rekam jejak psikologis pelaku, sejarah keluarga, pendidikan, asesmen risiko kriminogenik, hingga sikap pelaku terhadap korban, di mana laporan ini ditutup dengan rekomendasi ahli mengenai kelayakan pelaku untuk menerima pidana di luar penjara (Klaus, 1998, h. 32).

Sebagai perbandingan, komparasi internasional yang dilakukan oleh Josine Junger-Tas dalam karyanya *Alternatives to Prison Sentences* membuktikan bahwa efektivitas penjatuhan sanksi alternatif sangat bergantung pada koordinasi antara pengadilan dan institusi pengawas. Dengan merujuk pada praktik peradilan di Inggris, Junger-Tas menegaskan pentingnya ketersediaan Laporan Masa Percobaan (*Probation Report*) yang mendetail. Laporan ini disusun oleh petugas *probation* dengan memuat analisis risiko dan rekomendasi bagi pengadilan. Melalui laporan sosial yang komprehensif inilah, hakim dapat membuat keputusan yang terinformasi dengan baik (*informed decision*)

dalam memformulasikan jenis pengawasan dan pelayanan sosial (*community service*), sekaligus meningkatkan kepercayaan yudikatif terhadap pelaksanaan sanksi non-kustodial tersebut (Junger-Tas, 1994, h. 45).

Lebih lanjut, riset internasional yang dipublikasikan dalam *Evaluating Alternative Sentencing Policies* dan *Qualitative Literature Review* dari SSRN menegaskan bahwa efektivitas penerapan pidana pengawasan dan langkah non-kustodial lainnya sangat bergantung pada kerangka institusional yang kuat dan pembuatan keputusan yang berbasis pada data empiris (*data-driven decision making*) (Widodo & Kasih, 2025, h. 5). Hal ini didukung oleh kajian Khokhar et al. dalam *International Journal of Law*, yang membuktikan bahwa program pengawasan hanya akan berhasil merehabilitasi pelanggar risiko rendah (*low-risk offenders*) apabila syarat-syarat pembebasan bersyaratnya dirumuskan berdasarkan ukuran saintifik (seperti instrumen *Pre-Sentence Report*), bukan berdasarkan diskresi hakim yang tidak terkontrol (Gupta, 2026).

Berdasarkan komparasi internasional tersebut, dapat ditarik benang merah bahwa penerapan pidana pengawasan di Indonesia (sebagaimana diatur dalam KUHP 2023) tidak akan berjalan objektif dan terhindar dari disparitas apabila Mahkamah Agung dan Pemerintah tidak segera mengkodifikasikan kewajiban penggunaan *Pre-Sentence Report* secara detail, presisi, dan mengikat sebagai pedoman utama bagi hakim sebelum mengetukkan palu keadilan.

Keberhasilan pembaharuan hukum pidana tidak cukup dinilai dari formulasi norma di atas kertas, efektivitasnya sangat bergantung pada tahap penerapan (aplikasi/yudikatif) dan tahap eksekusi (administrasi/eksekutif).

Sebagaimana ditegaskan oleh John Kenedi, kebijakan pidana harus dipahami sebagai rangkaian tindakan yang saling terkait — formulasi, aplikasi, dan eksekusi — sehingga kelemahan pada tahap penerapan atau pelaksanaan akan menghambat terwujudnya tujuan kebijakan sosial, keadilan, dan perlindungan masyarakat pada tataran *in concreto* (Kenedi, 2017, h. 9).

Dalam konteks Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

(KUHP Nasional) yang memposisikan pidana pengawasan sebagai instrumen utama alternatif pemenjaraan, beban eksekusi paling berat kini bergeser dari pundak Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) ke pundak Balai Pemasyarakatan (BAPAS). Berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022 tentang Pemasyarakatan serta Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak, BAPAS merupakan pranata hukum yang memegang fungsi absolut dalam melaksanakan penelitian kemasyarakatan, pembimbingan, pengawasan, serta pendampingan terhadap klien pemasyarakatan di luar tembok penjara. Pelaksanaan tugas ini secara teknis dijalankan oleh para pejabat fungsional yang dikenal sebagai Pembimbing Kemasyarakatan (PK).

Meskipun secara konseptual pendelegasian wewenang kepada BAPAS merupakan langkah progresif yang sejalan dengan prinsip *restorative justice*, kesiapan institusional BAPAS untuk menanggung lonjakan beban kerja ini dipertanyakan. Persoalan paling krusial yang mengancam efektivitas operasional BAPAS adalah terjadinya disparitas (ketimpangan) ekstrem antara rasio jumlah petugas Pembimbing Kemasyarakatan (PK) dengan kuantitas klien yang harus diawasi secara intensif. Fakta empiris yang didokumentasikan oleh Institute for Criminal Justice Reform (ICJR) bersama Direktorat Jenderal Pemasyarakatan mengungkapkan bahwa infrastruktur sumber daya manusia penegak hukum ini masih berada dalam fase krisis; dari total kebutuhan ideal sekitar 5.000 orang petugas PK di seluruh Indonesia guna menjalankan sistem pengawasan yang proporsional, formasi yang tersedia secara faktual saat ini baru berkisar pada angka 1.500 orang petugas (Maya et al., 2019, h. 93). Kesenjangan kuantitas sumber daya manusia ini secara logis melahirkan tumpukan beban kerja (*caseload*) yang sama sekali tidak rasional bagi setiap individu petugas. Dalam kondisi *overload* semacam ini, seorang petugas tidak akan mampu melakukan asesmen risiko kriminogenik, memetakan rekam jejak psikologis, dan melakukan observasi lingkungan sosial (*social history*) secara individual terhadap setiap terpidana, padahal instrumen tersebut merupakan syarat mutlak agar

program pembimbingan kepribadian dan kemandirian dapat berhasil mencegah residivisme.

Realita operasional mengenai rapuhnya kesiapan institusional ini dapat dilihat secara nyata melalui dinamika di tingkat daerah. Sebuah riset kualitatif yang dilakukan oleh Nurkhalida terhadap Balai Pemasyarakatan Kelas I Makassar memberikan gambaran utuh (*case study*) mengenai problematika struktural yang menghambat berjalannya asas keseimbangan dalam hukum pidana. Temuan penelitian tersebut mengonfirmasi bahwa luasnya wilayah cakupan yurisdiksi BAPAS sama sekali tidak didukung oleh instrumen anggaran operasional yang memadai dan ketersediaan sarana prasarana yang layak (Nurkhalida, 2019). Anggaran finansial selalu menjadi isu klasik yang menghambat PK BAPAS untuk melaksanakan metode pengawasan aktif, seperti melakukan kunjungan langsung ke rumah klien (*home visit*). Metode *home visit* sesungguhnya sangat esensial untuk memverifikasi secara faktual apakah terpidana benar-benar terintegrasi kembali dengan keluarganya, atau justru kembali berinteraksi dengan komunitas kriminal lamanya. Namun, ketiadaan biaya transportasi operasional memaksa petugas untuk membatalkan agenda kunjungan, dan di beberapa kasus, petugas PK yang memiliki dedikasi terpaksa harus menggunakan dana pribadi agar proses pengawasan dapat tetap berjalan, sebuah situasi ironis yang tidak dapat dipertahankan secara sistemik.

Akibat dari keterbatasan finansial dan defisit personel tersebut, BAPAS pada akhirnya mengambil jalan pintas dengan hanya mengandalkan metode pengawasan pasif, yakni sistem wajib lapor. Dalam sistem ini, proses pengawasan direduksi hanya menjadi kewajiban bagi klien untuk datang ke kantor BAPAS satu bulan sekali demi menggugurkan kewajiban administratif semata. Penelitian tersebut juga menemukan adanya kelemahan integritas di kalangan sebagian petugas, di mana beberapa klien yang telah lebih dari dua kali absen wajib lapor tidak diberikan tindakan teguran atau evaluasi pencabutan pembebasan bersyarat, sehingga menunjukkan bahwa pengawasan hukum telah melemah. Kondisi ini diperparah oleh rendahnya

kesadaran hukum dari pihak keluarga terpidana yang bersikap apatis dan tidak secara aktif turut serta mengontrol perilaku anak atau anggota keluarganya yang sedang dalam masa pidana pengawasan (Nurkhalida, 2019).

Ketergantungan pada metode pasif dan lemahnya infrastruktur penunjang ini menciptakan sebuah fenomena destruktif yang dapat disebut sebagai formalitas pengawasan atau pengawasan semu. Apabila eksekusi putusan hakim direduksi menjadi sekadar formalitas wajib lapor secara administratif di BAPAS, ketiadaan kontrol sosial dan bimbingan riil di lapangan justru akan menggugurkan esensi utama dari keadilan restoratif itu sendiri. Bahaya dari formalitas pengawasan ini tidak hanya menggagalkan tujuan rehabilitasi pelaku, melainkan memicu lahirnya *public distrust* atau krisis kepercayaan masyarakat terhadap aparat penegak hukum. Apabila masyarakat luas dan korban kejahatan melihat bahwa terpidana dapat bebas berkeliaran tanpa adanya intervensi dan kontrol negara yang tegas, publik akan mempersepsikan putusan pidana pengawasan sebagai bentuk impunitas (pembebasan dari hukuman) bagi pelaku kejahatan. Kajian literatur internasional menunjukkan bahwa langkah-langkah non-kustodial berpotensi besar mengurangi kepadatan penjara, tetapi keberhasilan implementasinya sangat bergantung pada kapasitas kelembagaan dan dukungan anggaran. Sejalan dengan itu, dokumen *Reducing Prison Overcrowding through Non Custodial Measures: Lessons from International Practices and Policy Recommendations* menegaskan bahwa tantangan implementasi termasuk *resource constraints*, inkonsistensi hukum, dan resistensi sosial seringkali menghambat skalabilitas program alternatif pemidanaan; tanpa kerangka kelembagaan yang kuat dan pendanaan berkelanjutan, penerapan pemidanaan alternatif rentan mengalami kegagalan dan memicu kembalinya dukungan politik terhadap kebijakan punitif yang mengandalkan pemenjaraan (Widodo & Kasih, 2025).

Selain persoalan internal BAPAS, lemahnya infrastruktur pengawasan di Indonesia juga dipersulit oleh kendala eksternal yang diakibatkan oleh ego sektoral antar-lembaga dalam Sistem Peradilan

Pidana Terpadu (*Integrated Criminal Justice System*). Abdul Halim Kaongo dalam analisisnya menyoroti adanya kebuntuan birokrasi dan *"miss-communication"* yang persisten antara lembaga penegak hukum yakni antara Hakim yang memutus perkara, Jaksa selaku eksekutor putusan, dan BAPAS selaku lembaga pengawas (Kaongo, 2022). Kelemahan ini bersumber dari kekosongan aturan teknis dan minimnya pedoman khusus yang mengatur hukum acara perihal pelimpahan wewenang pengawasan. Kerap kali terpidana yang dijatuhi pidana alternatif tidak langsung diserahterimakan dokumennya secara resmi dari Kejaksaan ke pihak BAPAS, yang berakibat pada mengambangnya status hukum terpidana di masyarakat. Tanpa adanya integrasi antar-lembaga peradilan yang dibingkai oleh hukum acara yang ketat, rantai sistem pemasyarakatan akan terputus dan putusan hakim kehilangan kekuatan eksekutorialnya.

Guna mengatasi kebuntuan institusional dan memastikan agar instrumen Pidana Pengawasan dapat berlaku efektif secara empiris, langkah krusial yang harus diambil adalah pemerintah dituntut untuk segera merevitalisasi arsitektur pemasyarakatan melalui reformasi kelembagaan dan penerbitan regulasi turunan yang kuat. Menyikapi keterbatasan personel negara secara matematis, solusi mutlak yang harus diadopsi adalah pemberdayaan peran masyarakat sipil (pihak ketiga) melalui pembentukan regulasi yang menginstitusionalisasikan sistem pengawasan berbasis komunitas (*community-based supervision*). Konsep ini menuntut diakomodasinya peran pekerja sosial, pemuka agama, aparatur desa, hingga relawan pengawas (*volunteer probation officers*) untuk bertindak sebagai jejaring perpanjangan tangan institusi BAPAS di tingkat akar rumput. Hal ini sejatinya sangat relevan dengan filosofi pemidanaan progresif sebagaimana diutarakan oleh Sulistyowati, di mana penyelesaian perkara pidana dititikberatkan pada keseimbangan harmoni sosial dan kearifan lokal dalam masyarakat (Sulistyowati, 2020, h. 111). Pengintegrasian elemen masyarakat melalui payung Peraturan Pemerintah akan secara langsung menutupi defisit anggaran operasional negara, menghapus budaya pengawasan formalitas yang pasif, serta

mengoptimalkan instrumen hukum pidana dalam fungsi sejatinya yaitu mengedukasi pelanggar hukum, memulihkan keseimbangan sosial, dan mencegah pengulangan kejahatan secara rasional dan memanusiakan manusia.

**D. Kesimpulan**

Pengakuan pidana pengawasan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP Nasional) menandai pergeseran fundamental sistem pemidanaan di Indonesia, yakni transisi dari paradigma keadilan retributif yang berorientasi kuat pada pemenjaraan menuju paradigma keadilan restoratif. Meskipun pidana pengawasan ditujukan sebagai alternatif yang manusiawi untuk menghindari dampak destruktif dari penjara, implementasinya dihadapkan pada dua kendala sistemik yang krusial. Pertama, ketiadaan Pedoman Pemidanaan (*Sentencing Guidelines*) yang baku telah menjadi akar pemicu lahirnya disparitas atau kesenjangan putusan hakim. Tanpa adanya tolak ukur objektif untuk mengukur kelayakan pelaku, kewenangan diskresioner hakim yang terlampau luas sangat rentan menghasilkan putusan yang diskriminatif dan tidak berkeadilan atas perkara-perkara yang sejatinya memiliki karakteristik serupa. Kedua, kesiapan institusional Balai Pemasyarakatan (BAPAS) selaku instrumen negara yang mengeksekusi pidana pengawasan masih sangat lemah. Tingginya beban kerja akibat defisit rasio petugas Pembimbing Kemasyarakatan serta minimnya dukungan sarana dan anggaran operasional memaksa metode pengawasan di lapangan turun derajatnya menjadi sekadar formalitas administratif, di mana klien hanya sekadar menjalani rutinitas wajib lapor. Apabila kontrol riil di lingkungan tempat tinggal klien tidak berjalan, esensi pemidanaan alternatif untuk mencegah pengulangan tindak pidana (residivisme) mustahil dapat tercapai.

**DAFTAR PUSTAKA**

Faiki, L. O. (2024). Urgensi Pedoman Pemidanaan Demi Terwujudnya Putusan Hakim yang Berkeadilan. *Journal of Mandalika Literature*, *5*(3), 422–429.

Firdaus, A., & Koswara, I. Y. (2024). Pembaharuan Hukum Pidana di Indonesia: Analisis Tentang Pidana Pengawasan dan Asas Keseimbangan. *Lex Renaissance*, *9*(1), 1–22.

https://doi.org/10.20885/JLR.vol9.iss1.art1

Gupta, A. K. (2026). The efficacy of probation and parole in criminal justice system. *International Journal of Law*, *12*(1), 180–184.

Hajairin, Syamsuddin, Kasmar, & Sanusi, G. (2022). Kebijakan Pidana Pengawasan Dalam Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia. *IBLAM Law Review*, *2*(02), 165–174.

Indonesia. (2023). *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*. Republik Indonesia.

Junger-Tas, J. (1994). *Alternatives to Prison Sentences: Experiences and Developments*. Kugler Publications.

Kaongo, A. H. (2022). Pengawasan Vonis Pidana Bersyarat Sebagai Alternatif Pemidanaan. *Dinamika Hukum*, *13*(3).

Kenedi, J. (2017). *Kebijakan Hukum Pidana: Penal Policy dalam Sistem Penegakan Hukum di Indonesia* (S. M. (ed.); Cetakan Pertama). Pustaka Pelajar bekerja sama dengan IAIN Bengkulu Press.

Klaus, J. F. (1998). *Handbook on Probation Services: Guidelines for Probation Practitioners and Managers*. UNICRI and Commonwealth Secretariat.

Maya, G. A. K. S., Napitupulu, E. A. T. N., Iftitahsari, & Pramuditya, M. E. A. (2019). *Alternatives to Imprisonment: Provision, Implementation, and Projection of Alternatives to Imprisonment in Indonesia* (Z. Abidin & Anggara (eds.); First Edition). Institute for Criminal Justice Reform (ICJR).

Monica, D. R., & Maulani, D. G. (2018). *Pengantar Hukum Penitensier dan Sistem Pemasyarakatan Indonesia* (H. Siswanto (ed.)). Aura Publishing, CV. Anugrah Utama Raharja.

Nurkhalida. (2019). Optimalisasi Peran Balai Pemasyarakatan Kelas I Makassar terhadap Pembimbingan dan Pengawasan Anak yang Berhadapan dengan Hukum dan Memperoleh Pembebasan Bersyarat. *Phinisi Integration Review*, *2*(1), 67–80.

Ryan, G. (2026). Evaluating Alternative Sentencing Policies as a Solution to Prison Overcrowding. *Unpublished Manuscript / Policy Analysis*.

Sudaryono. (2017). *Hukum Pidana: Dasar-Dasar Hukum Pidana Berdasarkan KUHP dan RUU KUHP* (N. Surbakti (ed.)). Muhammadiyah University Press.

Sulistyowati. (2020). *Alternatif Penegakan Hukum Pidana*

*Berbasis Nilai Keadilan*. Deepublish.

United States Sentencing Commission. (2024). *Guidelines Manual 2024*. United States Sentencing Commission.

Wahyuni, F. (2020). *Dasar-Dasar Hukum Pidana di Indonesia*. ---.

Widodo, L. A., & Kasih, E. (2025). Reducing Prison Overcrowding through Non-Custodial Measures: Lessons from International Practices and Policy Recommendations. *SSRN Electronic Journal*, 11. https://doi.org/10.2139/ssrn.5086689