

PENGEMBANGAN SISTEM PEMASYARAKATAN KEARAH REALISASI GAGASAN OPEN PRISON: KAJIAN PROSPEKTIF RUU PEMASYARAKATAN

Oleh: **Romli Atmasasmita ***

Gerakan Humanitarian yang begitu kuat, memberikan inspirasi atas lahirnya gagasan open prison (penjara terbuka), yang mendasarkan pada filosofi, bahwa penjara harus bisa menyiapkan secara baik kemampuan integrasi sosial bagi setiap narapidana. Walaupun dalam RUU pemasyarakatan open prison belum disinggung secara eksplisit, namun realita open camp yang ditetapkan disebagian tempat, telah sedikit memberi akses ke arah open prison. Demikian antara lain penegasan dari Romli Atmasasmita

Pendahuluan

Pemasyarakatan kini sudah memperoleh perhatian yang layak dari pemerintah dengan telah diajukannya Rancangan Undang-Undang Pemasyarakatan kepada Dewan Perwakilan Rakyat RI. Sidang Komisi Hukum DPR RI saat ini sedang memasuki tahap penyusunan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) oleh masing-masing fraksi yang kemudian akan diteruskan kepada taraf diskusi.

Pemasyarakatan kini telah berusia 31 tahun sejak dicetuskannya pada tanggal 27 April 1964 di Lembang, Bandung. Perjuangan untuk menempatkan pemasyarakatan ke dalam lingkungan penegakan hukum bukanlah

perjuangan yang mudah akan tetapi penuh liku-liku dan tantangan, bahkan tantangan tersebut berasal dari lingkungan penegak hukum itu sendiri. Pembahasan RUU Pemasyarakatan pada saat ini telah terlepas dari perjuangan para pelopor Pemasyarakatan: Almarhum DR. SAHARDJO SH, mantan Menteri Kehakiman RI; Bapak RA Koesnoen SH, mantan Direktur Jenderal Bina Tuna Warga; Bapak Ibnu Susanto SH, mantan Direktur Jenderal Bina Tuna Warga, Almarhum Bapak Bahrudin Suryobroto, mantan Direktur Direktorat Pemasyarakatan; Almarhum Bapak Sukohardjo, mantan Kepala Wilayah Pemasyarakatan Jawa Tengah;

*) Romli Atmasasmita, SH.,LLM, adalah dosen pada Universitas Padjajaran.

Almarhum Bapak Waliman Hendrosusilo, mantan Direktur BISPA, dan Bapak Drs. Soegondo, mantan Sekretaris Direktorat Jenderal Pemasyarakatan serta Kepala Kantor Wilayah Departemen Kehakiman Jawa Tengah. Selain para pelopor diatas, sudah barang tentu eksistensi pemasyarakatan ini tidak luput dari perjuangan seluruh petugas LP di Indonesia yang telah bekerja keras untuk menciptakan citra yang positif dikalangan masyarakat awam dan penegak hukum lainnya. Kehadiran RUU Pemasyarakatan inipun tidak terlepas dari perjuangan Direktorat Jenderal Pemasyarakatan saat ini yang dengan gigih telah mendorong sehingga RUU PAS menjadi agenda pembahasan DPR RI. Dukungan di kalangan perguruan tinggi terhadap kehadiran Pemasyarakatan tidak kalah penting terutama melalui kerja sama yang dibina terus-menerus. Kerja sama ini dipelopori oleh Fakultas Hukum Unpad sejak tahun 1971 sampai dengan tahun 1979 yang telah menghasilkan pelbagai manual pembinaan narapidana dan *academic draft* pemasyarakatan serta manual sarana pembinaan lainnya. Dalam kurun waktu terakhir, kerja sama dilanjutkan dengan Universitas Indonesia dengan penyelenggaraan seminar-seminar Nasional Pemasyarakatan I, II dan III. Posisi strategis pemasyarakatan dalam lingkup sistem peradilan pidana terpadu atau biasa dikenal sebagai *integrated criminal justice system* adalah merupakan sub-sistem yang sederajat dan sama pentingnya dengan sub-sistem kepolisian, kejaksaan, dan sub-sistem pengadilan. Namun demikian dalam kenyataannya perlakuan pemerintah terkesan diskriminatif sehingga kondisi objektif pemasyarakatan sangat jauh tertinggal jika dibandingkan dengan sub-sistem penegak hukum lainnya. Hal ini disebabkan belum

dimilikinya undang-undang pemasyarakatan dan sarana serta prasarana yang sangat kurang memadai baik dilihat dari segi anggaran biaya yang tersedia, sumber daya manusia serta sarana fisik lembaga pemasyarakatan. Pembahasan RUU PAS saat ini merupakan momentum yang sangat penting dan berarti dalam sejarah pemasyarakatan di Indonesia karena pembahasan RUUPAS merupakan langkah awal dalam meningkatkan harkat dan martabat pemasyarakatan di tengah-tengah lingkungan keluarga penegak hukum lainnya. Selain posisi strategis tersebut di atas, pemasyarakatan memiliki posisi yang sangat rawan dan menentukan keberhasilan pelaksanaan penegak hukum secara menyeluruh. Keberhasilan penegak hukum dimaksud sangat tergantung dari dua faktor, yaitu faktor proses pemasyarakatan dan faktor sarana hukum yang dijadikan landasan bekerjanya proses dimaksud serta faktor perlindungan hak asasi manusia narapidana. Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor M.02-PK.04.10 tahun 1990 tertanggal 10 April 1990 telah menetapkan empat tahap proses pembinaan narapidana/tahanan dan anak didik (pemasyarakatan). Keempat tahapan dimaksud adalah sebagai berikut:

1. tahap admisi-orientasi (0 - 1/3)
2. tahap asimilasi (1/3 - 1/2)
3. tahap lepas bersyarat (1/2 - 2/3) dan
4. tahap bebas (release) 2/3 - habis masa pidana).

Keempat tahap pembinaan tersebut di atas berlaku bagi narapidana dengan sisa masa tahanan 1 tahun ke atas, sedang bagi narapidana dengan sisa masa pidana di bawah 1 tahun dilakukan pola pembinaan tiga tahap (lihat lampiran 1). Esensi pola-pola pembinaan tersebut di atas adalah sebagai berikut:

1. masyarakatan menganut sistem klasifikasi progresif di mana proses pembinaan dilaksanakan mengikuti tahap perkembangan dan kemajuan dalam pembinaan narapidana dan anak didik;
2. masyarakatan mempunyai empat ciri : preventif, kuratif, rehabilitatif dan edukatif (lihat penjelasan RUUPAS halaman 2);
3. proses masyarakatan mempergunakan pendekatan "community-based treatment";
4. masa pembinaan narapidana dan anak didik sangat tergantung pada lamanya pidana yang harus dijalani seorang narapidana/anak didik.

Esensi pertama menunjukkan bahwa, masyarakatan pada prinsipnya menuntut adanya kemajuan dalam perkembangan kepribadian seseorang narapidana dan anak didik. Pelaksanaan proses pembinaan sesuai dengan tahap pembinaan tersebut di atas "memaksa" seseorang narapidana selalu harus menjalani keempat tahap tersebut akan tetapi masyarakatan belum menetapkan secara eksplisit mengenai narapidana tertentu yang sering melanggar peraturan di dalam lembaga. Patut dipertanyakan apakah narapidana yang bersangkutan tetap pada tahap yang sama sampai selesai menjalani masa pidananya? Esensi pertama adalah kenyataan sering juga terhambat oleh prosedur yang telah ditetapkan oleh Departemen Kehakiman RI mengenai pemberian hak untuk remisi, cuti, asimilasi dan lepas bersyarat.

Esensi kedua menunjukkan kesan kuat bahwa masyarakatan tidak mengakui aspek penjeratan dari suatu pemidanaan. Hal ini disebabkan persepsi terhadap konsep masyarakatan dikalangan petugas masyarakatan dan masyarakat awam selama ini kurang tepat dimana konsep pembinaan cenderung dipertentangkan dengan konsep

keamanan dan ketertiban. Sekalipun konsep tersebut dapat dibedakan satu sama lain akan tetapi kedua konsep ini tidak dapat dipisahkan. *Tidak ada satupun proses pembinaan narapidana yang berhasil baik tanpa disertai dengan pemeliharaan ketertiban dan keamanan di lingkungan penghuni Lembaga Masyarakatan.* Bahkan dalam banyak hal ketertiban dan keamanan sering menjadi kunci keberhasilan pembinaan sebab dengan ketertiban dan keamanan yang baik maka disiplin narapidana semakin meningkat dan dengan disiplin yang meningkat maka proses pembinaan dan kegiatan-kegiatan di dalamnya berjalan dengan teratur dan tertib. Pada giliran terakhir maka semua pemberian hak-hak narapidana dapat dilaksanakan dengan tanpa kendala.

Esensi ketiga menunjukkan bahwa masyarakatan bertujuan untuk memasyarakatkan narapidana dan anak didik. Hal ini berarti bahwa, seluruh upaya dan langkah-langkah serta kegiatan dalam pembinaan sepenuhnya diarahkan kepada bagaimana mengembalikan narapidana dan anak didik menjadi warga yang baik dan berguna bagi masyarakat, bangsa dan negara. Esensi ketiga ini menunjukkan pula bahwa peranan serta masyarakat dalam proses masyarakatan dipandang penting dan menentukan. Sikap negatif masyarakat terhadap bekas narapidana sering juga menjadi kendala memasyarakatkan narapidana dan anak didik.

Esensi keempat menunjukkan bahwa, masa pembinaan narapidana sepenuhnya di batasi oleh lamanya pidana yang harus dijalani seseorang narapidana dan anak didik. Dalam kaitan ini tidak berlebihan kiranya apabila dinyatakan bahwa lamanya pembinaan narapidana dan anak didik ditentukan oleh putusan hakim. Esensi keempat ini patut memperoleh perhatian pakar hukum dan pakar

pemasyarakatan karena keberhasilan pembinaan narapidana sesungguhnya tidak dapat ditentukan oleh batas waktu tertentu melainkan oleh perubahan atau perbaikan kepribadian atau sikap narapidana dan anak didik. Masalah utama adalah bagaimana aplikasi proses pemasyarakatan (empat tahap/tiga tahap) dalam kurun waktu yang telah ditetapkan dalam putusan hakim. Terkesan kuat bahwa proses pemasyarakatan dengan terpaksa "*disesuaikan*" atau dipaksa disesuaikan dengan kurun waktu sebagaimana terdapat pada putusan hakim. Masalah selanjutnya adalah, apakah para hakim sudah memahami atau sudah mengantisipasi proses pemasyarakatan bagi seseorang terpidana dan bagaimana caranya ?

Faktor kedua yang menyebabkan pemasyarakatan memiliki posisi strategis dan rawan dalam lingkungan penegakan hukum yaitu pemasyarakatan sarat dengan muatan perlindungan Hak Asasi Manusia seorang narapidana dan anak didik. Apabila dibandingkan dengan instansi penegak hukum lainnya maka lembaga pemasyarakatan memiliki tugas dan tanggung jawab terlama di dalam melaksanakan pengawasan dan pembinaan terhadap narapidana (maksimal sepanjang lamanya pidana) sedangkan instansi penegak hukum lainnya dibatasi oleh ketentuan yang telah ditetapkan menurut KUHAP. Dalam kurun waktu pembinaan tersebut tidak jarang terjadi pelanggaran HAM. Sebagai contoh, pelaksanaan pemberian hak untuk remisi, cuti atau asimilasi atau lepas bersyarat (pembebasan bersyarat) tidak jarang kurang mengindahkan HAM narapidana tertentu. Persyaratan dan prosedur pemberian hak-hak atas narapidana tersebut di atas masih sering tidak menguntungkan narapidana yang bersangkutan dimasa yang akan datang. Hal ini akan sangat rawan tampaknya manakala pelaksanaan pemberian hak-hak narapidana

masih dilandaskan pada persyaratan (tambahan) diperlukan *jaminan* dalam bentuk sejumlah uang atau orang atau sertifikat (tanah) sebagai pengganti uang (lihat Surat Edaran Direktur Jenderal Pemasyarakatan Nomor : E-PK.04.10-64 tertanggal 23 September 1992 juncto Pasal 3 huruf b Peraturan Menteri Kehakiman RI Nomor : M.01-PK.04.10 Tahun 1991).

Mengingat posisi pemasyarakatan yang bersifat strategis dan sarat dengan muatan HAM (rawan) tersebut di atas maka salah satu alternatif untuk mencegah dan menghindari ekses-ekses negatif dalam pelaksanaan pembinaan narapidana dan anak didik ialah sejak dini perlu dipertimbangkan pembentukan suatu *Lembaga pemasyarakatan terbuka* atau "*open prison*" atau kemungkinan dilaksanakan suatu "*open camp*".

Konsep Lembaga (Pemasyarakatan) Terbuka

Uraian mengenai konsep lembaga (pemasyarakatan) terbuka meliputi: latar belakang singkat sejarah kepenjaraan dan pertimbangan munculnya konsep lembaga terbuka serta prospek lembaga terbuka dalam konteks RUU Pemasyarakatan di Indonesia.

A. Latar belakang kepenjaraan dan lembaga terbuka.

Didalam sejarah kepenjaraan konsep lembaga (pemasyarakatan) terbuka muncul pada abad ke-20 atau sekitar tahun 1960 atau tahun 1970-an. Konsep ini merupakan hasil perjuangan yang gigih dari kaum humanitarian sejak lahir abad ke-18 atau awal abad ke-19 (Barnes & Teeters, dalam Atmasasmita, 1975: 73-88).

Awal dari lahirnya konsep lembaga terbuka adalah timbulnya gerakan yang disebut,

"reformatory" (pembaharuan) pada tahun 1870-an dan gerakan ini menitikberatkan pada pembaharuan dalam pelaksanaan pidana terutama terhadap narapidana anak, remaja dan wanita. Gerakan ini telah berhasil membentuk suatu penjara yang diisi dengan kegiatan-kegiatan kerajinan tangan dan pekerjaan yang bermanfaat lainnya sehingga narapidana memiliki kesibukan serta memperoleh upah dari hasil pekerjaannya. Hal ini sudah diwujudkan dalam bangunan penjara yang disebut "The Apparatus" (*Maconochie*) yang dilaksanakan pada sistem klasifikasi progresif dengan *mark-system* kemudian diteruskan oleh Sir Walter Crofton dengan "intermediate system" (Barnes dan Teeters, dalam Atmasasmita, 1975: 77-79). Tujuan gerakan ini adalah merubah penjara menjadi lebih bermanfaat dari keadaan penjara sebelumnya (sebagai tempat penebusan dosa). "Mark-system" dan "intermediate system" merupakan embrio dari munculnya konsep lembaga terbuka di kemudian hari.

Perkembangan puncak dari gerakan *reformatory* tersebut adalah munculnya gagasan lembaga terbuka (open prison) yang bertujuan untuk mendekatkan narapidana dengan masyarakat dan membiasakan kehidupannya dengan kehidupan di masyarakat bebas dengan pelbagai kegiatan produktif yang mengisi kehidupan mereka sehari-hari. Bentuk bangunan lembaga terbuka dan segala fasilitas yang ada didalamnya disesuaikan dengan bentuk perkampungan dalam masyarakat dan narapidana dapat dengan bebas berkomunikasi dengan keluarga atau masyarakat disertai dengan pengawasan yang sangat minim. Pengertian "terbuka" dalam istilah lembaga terbuka harus diartikan: secara fisik dan psikis narapidana memiliki kebebasan walaupun masih dalam pengawasan (bebas dan bertanggung-jawab).

Pertimbangan lahirnya konsep lembaga terbuka selain disebabkan gerakan *humanitarian* disegala bidang kehidupan juga disebabkan kelemahan-kelemahan dari konsep "deterrence" dilandaskan kepada tiga pertimbangan sebagai berikut :

- (1) bahwa pengalaman pahit bagi mereka yang dipenjara untuk meyakinkan mereka bahwa kejahatan sebaiknya dihindari di masa yang akan datang;
- (2) penjaraan atau deterrence sangat penting bukan hanya bagi para penjahat itu sendiri melainkan juga bagi warga masyarakat lainnya;
- (3) bahwa efek penjaraan adalah memisahkan atau menjauhkan para penjahat terkenal untuk sementara waktu dari masyarakat sehingga sedikitpun mereka tidak dapat berkomunikasi dengan masyarakat (Syskes, 1958 : 10).

Konsep penjaraan ini kemudian melahirkan penjara dengan maximum-security atau sering disebut "total-institution" yang mengakibatkan timbulnya, "the pains of imprisonment" (Sykes, 1958 : 65-78) yaitu : "the deprivation of liberty", "the deprivation of the Goods and Services", "The Deprivation of Heterosexual Relationships", "The Deprivation of Autonomy", dan "the Deprivation of Security". Sesungguhnya menurut penulis, masih ada lagi suatu bentuk "deprivation" yang belum disebut oleh Sykes sendiri yaitu "the deprivation of privacy". Bentuk depresi ini antara lain narapidana diharuskan bertelanjang bulat ketika dilakukan pemeriksaan badan ketika mulai memasuki penjara dan ketika terjadi kegaduhan-kegaduhan, tidak boleh tidur sendiri, sekurang-kurangnya berdua atau satu sel (kecuali dikenai hukum disiplin atau menderita penyakit menular) atau kewajiban mandi bersama serta

makan bersama. Konsep penjeraan dalam bentuk "total institution" ini benar sangat menyakitkan bagi setiap individu. Kelemahan-kelemahan mendasar atas konsep penjeraan dengan total institution tersebut kemudian dirubah dengan konsep penjeraan dengan sistem "medium security" dan kemudian dilanjutkan dengan konsep penjeraan dengan sistem: "minimum security" (Kadish, 1983 : 1204). Dalam konteks pemasyarakatan maka ketiga sistem tersebut di atas tampak jelas di dalam lampiran 1.

Selain kelemahan-kelemahan penjeraan sebagai tujuan pidana di atas, konsep Lembaga Terbuka sangat diperlukan untuk mencegah atau menghindari kepadatan penghuni penjara (overcrowding). Pada saat ini jumlah seluruh narapidana dan tahanan di seluruh Indonesia 55.000 orang (narapidana = 27.000 dan tahanan = 28.000) atau 0,55 per 100.000 penduduk Indonesia. sedangkan angka rata-rata (rate) jumlah narapidana per 100.000 penduduk yaitu 0,27 dan tahanan mencapai 0,28. Angka rata-rata-rata ini jauh lebih kecil jika di bandingkan dengan angka rata-rata narapidana di Belanda yaitu mencapai angka 44 per 100.000 penduduk pada akhir tahun 1990, sedangkan angka rata-rata tersebut menempati urutan terendah pada yurisdiksi lima belas negara di mana angka rata-rata tertinggi ditempati oleh Amerika Serikat (398) pada akhir tahun 1989 (Young dan Brown dalam Tinry, 1993 : 5).

Sekalipun data statistik pemasyarakatan di atas masih jauh di bawah kebutuhan untuk pembentukan lembaga terbuka kiranya perlu dipertimbangkan keberadaannya sejak sekarang mengingat kemungkinan pertambahan jumlah penduduk dan kemungkinan kesempatan kerja yang berkaitan erat dengan perkembangan perekonomian Indonesia dalam duapuluh lima tahun yang akan datang.

B. Konsep Lembaga Terbuka dalam Konteks RUU PAS 1995.

Uraian mengenai lembaga terbuka dalam konteks RUU Pemasyarakatan 1995 tidak terlepas dari pemasyarakatan sebagai salah satu sub-sistem dalam penegakan hukum dan keberhasilan pemasyarakatan tergantung juga dari sistem pemidanaan yang dipergunakan untuk menanggulangi kejahatan yang pada umumnya mencegah terjadinya penjahat kambuhan pada khususnya. Sistem pemidanaan dan sistem pelaksanaan pidana atau pemasyarakatan memiliki kaitan-dampak satu sama lain.

Perkembangan sistem pemidanaan telah mengakui pentingnya pelbagai alternatif untuk meningkatkan efektifitas penanggulangan kejahatan dan upaya ini dikenal dengan sebutan "Alternative Sentencing". Perkembangan awal dari sistem pemidanaan alternatif yaitu dalam bentuk "non-custodial measures" yang konvensional adalah, pidana bersyarat (percobaan). Jenis "pidana" ini masih dianut dalam Pasal 14 a s/d f KUHP, sedangkan naskah rancangan KUHP baru tidak mengatur jenis pidana ini. Perkembangan baru dalam sistem pemidanaan alternatif dan telah dilaksanakan dalam praktik peradilan di Amerika Serikat, yaitu pelaksanaan tiga jenis alternatif sebagai berikut:

1. Alternatif pemidanaan yang memuat komponen pemulian atau reparation.

Alternatif pemidanaan ini menuntut atau mewajibkan kepada terpidana untuk memulihkan akibat yang merugikan dari kejahatan yang dilakukan yaitu secara langsung terhadap korban atau keluarga korban atau secara tidak langsung kepada masyarakat yang lebih luas. Wujud alternatif

pidana ini perintah untuk membayar sejumlah uang secara tunai, biasanya - tidak selalu - sebagai salah satu syarat untuk pidana percobaan.

2. Alternatif pidana yang memuat komponen rehabilitasi.

Alternatif pidana ini mewajibkan terpidana merubah perilakunya untuk mencegah pengulangan kejahatan. Pelaksanaan dari kewajiban tersebut adalah dengan mengikuti pembinaan secara paksa.

3. Alternatif pidana yang memuat komponen pengasingan atau pengucilan.

Alternatif pidana ini mewajibkan terpidana tetap dijauhkan dari masyarakat atau dibatasi untuk berhubungan atau berkomunikasi dengan masyarakat akan tetapi dalam batas waktu yang tidak lama dan biaya relatif tidak besar. Pengasingan ini juga dapat dilakukan dengan cara mewajibkan terpidana bekerja sendiri (Klein, 1988 : 93-95).

Apabila alternatif pidana konvensional masih tetap dipertahankan dan hanya dibatasi pemakaiannya untuk tindak pidana yang dijatuhi pidana maksimal satu tahun ke bawah maka pemsarakatan akan menghadapi masalah kepadatan penghuni LP, sedangkan jika ketiga alternatif pidana di atas dipertimbangkan dalam sistem peradilan pidana di Indonesia maka pemsarakatan akan tidak mengalami banyak kendala dan masalah di dalam proses pembinaan narapidana dan anak didik.

Esensi dari ketiga alternatif sistem pidana di atas adalah meletakkan tugas

dan tanggungjawab sebagian tugas pemsarakatan kepada para Hakim atau sekurang-kurangnya kepada para hakim yang sudah dibekali pengetahuan mengenai pemsarakatan serta dampak negatif dari pidana penjara terutama pidana penjara jangka waktu lama.

Dalam konteks RUU Pemsarakatan (RUU PAS) 1995 dapat dikemukakan bahwa, RUUPAS tersebut tidak mengatur secara eksplisit konsep lembaga terbuka. Namun demikian dilihat dari perkembangan pemsarakatan selama 31 tahun konsep secara lembaga terbuka ini sudah pernah dilaksanakan yaitu dengan didirikannya "open camp" atau kamp terbuka seperti: Sendang Waringin di Pulau Nusakambangan, Arcamanik di LP Sukamiskin, di daerah Singkawang (Pontianak).

Penelitian secara menyeluruh terhadap isi RUU PAS 1995 menunjukkan bahwa, seharusnya materi muatan RUU PAS tersebut dapat menjangkau perkembangan pemsarakatan sekurang-kurangnya untuk duapuluh lima tahun yang akan datang. Hal ini disebabkan perkembangan kehidupan masyarakat Indonesia di segala bidang termasuk perkembangan hukum pelaksanaan pidana (pemsarakatan) pada giliran terakhir menitikberatkan pada pembinaan narapidana dan anak didik menjadi warga masyarakat yang berguna bagi masyarakat, bangsa dan negara. Lembaga Terbuka atau lembaga yang bersifat terbuka tampak merupakan tempat yang cocok bagi pelaksanaan pemsarakatan karena lembaga dimaksud dapat dijadikan fasilitas sebagai, "half-way out" (Kadish, 1983: 1205) bagi setiap narapidana dan anak didik yang sudah memenuhi persyaratan hukum dan administrasi dan mempersiapkan diri menuju ke alam bebas. Selain dari tempat tersebut perlu dipertimbangkan suatu tempat sebagai sarana

bagi setiap narapidana dan anak didik untuk mempersiapkan diri memasuki *kehidupan baru* di dalam lembaga pemasyarakatan atau disebut "*half-way in*". Kegunaan "*half-way in*" ini ialah untuk mengurangi sejauh mungkin terjadinya "*pains of imprisonment*" bagi setiap narapidana baru.

Dalam jangka waktu duapuluh lima tahun yang akan datang penulis berpendapat bahwa, urgensi pengadaan sarana dan prasarana lembaga terbuka dalam pelaksanaan pemasyarakatan akan semakin diperlukan. Pendapat penulis dilandaskan kepada dua pertimbangan yaitu:

1. Sejarah pemidanaan dan kepenjaraan telah membuktikan bahwa, pidana yang kejam tidak mengurangi kuantitas dan kualitas kejahatan dan semakin penuh sesak penghuni di LP semakin tidak baik bukan hanya dilihat dari segi kesehatan semata-mata akan tetapi keadaan tersebut akan sangat potensial bagi *penularan kejahatan*. Selain dari alasan tersebut, kepadatan penghuni penjara/LP (*overcrowded*) secara teknis menyulitkan pengawasan dan pemeliharaan ketertiban dan keamanan. Disamping itu biaya yang dilakukan pemerintah sangat besar dan kurang seimbang jika dibandingkan dengan keberhasilannya (lihat Gresham Sykes, 1958; H.E. Barnes dan N.K. Teeters, dalam Atmasasmita, 1975; Andre T. Scull, 1977; Michael Ignatieff, 1978).
2. Sejarah pemidanaan juga telah membuktikan bahwa, kuantitatif penggunaan pidana penjara pada abad ke-18 lebih kecil jika dibanding dengan pidana mati dan pembuangan ke tempat pengasingan (koloni); (Ignatieff, 1978 : 15-16), sedangkan pada abad ke-19 sampai abad ke-20,

tampak kuantitatif penggunaan pidana penjara makin tinggi jika dibandingkan dengan penggunaan pidana mati (pidana pengasingan sudah tidak digunakan lagi). Salah satu pertimbangan utama keadaan pada abad ke-18 atas adalah, keringanan atau pengampunan pada waktu itu dipandang lebih efektif dibanding dengan menempatkan penjahat di dalam penjara. Pada abad ke-18 setiap bentuk kejahatan berat selalu dijatuhi pidana mati atau dibuang ke daerah koloni untuk kerja paksa. Bertolak pada kenyataan tersebut di atas, kiranya perlu diperhatikan perkembangan terakhir dalam upaya mencari alternatif sistem pemidanaan (resolusi ke-8 mengenai, *On Alternative to Imprisonment* pada Kongres PBB keenam), selanjutnya setelah dirumuskan dalam Kongres ke-8, *The Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*, pada tahun 1990 di Havana, Cuba. Keputusan Kongres PBB mengenai alternatif pemidanaan ini disebut, *United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures* atau *The Tokyo Rules* dan, pada bagian menimbang antara lain disebutkan:

Convinced that alternative to imprisonment can be effective means of treating offenders within the community to the best advantage of both offenders and society;

Aware that the restriction of liberty is justifiable only from the viewpoints of public safety, crime prevention, just retribution and deterrence and that the ultimate goal of the criminal justice system is the reintegration of the offender into society.

Bagian menimbang tersebut di atas secara eksplisit menegaskan kembali bahwa

tujuan utama dari sistem peradilan pidana adalah, reintegrasi narapidana dan anak didik dengan masyarakat. Tujuan dimaksud secara jelas menyebutkan "reintegrasi"; menurut penulis pengertian tersebut berbeda secara fundamental dengan pengertian resosialisasi (lihat Atmasasmita, 1983) yang memiliki makna luar dan mendalam.

Resosialisasi dapat diartikan sebagai suatu proses interaksi antara narapidana, petugas lembaga pemasyarakatan dan masyarakat, dimana didalamnya terkandung perubahan sistem nilai narapidana sehingga mereka mampu dengan mudah mengadaptasi norma dan nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat.

Pengertian *reintegrasi* memiliki konotasi semula antara narapidana dan masyarakat dalam keadaan terpisah, kemudian karena suatu hal perlu disatukan kembali. Didalam konteks pemasyarakatan pengertian tersebut tidak benar sama sekali karena sejak awal pemasyarakatan berpandangan bahwa narapidana adalah bagian (warga) dari masyarakat dan karena sesuatu keadaan ia telah melakukan perbuatan yang bersifat asusila sehingga perlu diresosialisasikan.

Bagian I dari *Tokyo Rules* tersebut menetapkan tujuan pokok antara lain sebagai berikut :

- 1.2. ... to promote greater community involvement in the management of criminal justice, specifically in the treatment of offenders, as well as to promote among of fenders a sense of responsibility towards society;
- 1.4. When of implementing the Rules, Member States shall endeavor to ensure a proper balance between the rights of individual offenders, the rights of victims,

and the concern of society for public safety and crime prevention.

Bagian IV dari *Tokyo Rules, Post-Sentencing Stage* antara lain menetapkan:

- 9.1. The Competent authority shall have...a wide range of post-sentencing alternative in order to avoid institutionalization and to assist offenders in their early reintegration into society.
- 9.2. Post sentencing disposition may include:
 - (1) Furlough and half-way houses;
 - (2) Work or education release;
 - (3) Various forms of parole;
 - (4) Remission;
 - (5) Pardon.

Bagian V dari *Tokyo Rules, Implementation of Non-Custodial Measures* antara lain menetapkan bahwa pelaksanaan dari alternatif pemidanaan ini dapat berhasil dengan baik hanya dengan bantuan tenaga pelaksana profesional seperti: Ahli psikologi, pendidik, psikiater atau petugas lembaga yang sudah terlatih baik.

Berdasarkan *Tokyo Rules* tersebut di atas tampak bahwa arah dari politik kriminal (*criminal policy*) menurut kesepakatan masyarakat internasional sudah jelas dan tegas yaitu:

reintegrasi narapidana dan anak didik kedalam masyarakat serta mencegah sedini mungkin penempatan atau memasukkan mereka ke dalam lembaga pemasyarakatan.

Penutup

Berdasarkan uraian di atas penulis menyampaikan beberapa kesimpulan seperti tersebut di bawah ini.

1. Konsep lembaga terbuka bukan suatu yang

mustahil didalam pelaksanaan pemasyarakatan dan bahkan konsep tersebut sudah secara implisit diisyaratkan di dalam Tokyo Rules sebagai salah satu alternatif dari pelaksanaan sistem pemidanaan.

2. Bertitik tolak pada butir 1 di atas maka kebijaksanaan pemerintah dalam pelaksanaan pemasyarakatan selama ini sangat menitikberatkan pada pendekatan keamanan semata-mata tidak sejalan dengan persepsi dan kesepakatan masyarakat internasional mengenai alternatif pemidanaan termasuk lembaga terbuka.
3. Konsep lembaga terbuka menuntut pula peran aktif masyarakat di dalam pelaksanaan pemasyarakatan dan berkaitan dengan hal ini maka diperlukan keterbukaan atau transparansi yang optimal dari pemerintah dalam hal ini Direktorat Jenderal Pemasyarakatan didalam pelaksanaan pembinaan narapidana dan anak didik terutama kebijaksanaan dalam pelaksanaan pemberian remisi, cuti, asimilasi dan lepas bersyarat. Konsekuensi logis dari tuntutan di atas maka semua kebijakan Direktorat Jenderal Pemasyarakatan yang telah ditetapkan dan tidak sejalan dengan aspirasi masyarakat mengenai hak-hak serta kewajiban narapidana dan anak didik serta *Tokyo Rules* (1990) dan *Standard Minimum Rules* atau SMR (1995) patut ditinjau kembali.
4. Langkah awal kearah pembentukan lembaga terbuka di masa yang akan datang yaitu RUU Pemasyarakatan (1995) seharusnya memuat ketentuan mengenai empat bentuk LP: LP dengan *Maximum-security*; *medium-security*; *mimimal security* dan LP Terbuka (*Open Prison*) disertai ketentuan yang memuat sarana dan prasarannya

seperti : bengkel kerja dan perusahaan.

Dalam jangka pendek kiranya pemerintah khususnya Departemen Kehakiman patut mempertimbangkan kembali pembukaan "*lahan-lahan tidur*" di daerah-daerah untuk dipergunakan sebagai kamp-kamp terbuka bagi kegiatan narapidana atau menghidupkan kembali kamp-kamp terbuka yang pernah dilaksanakan di beberapa lembaga pemasyarakatan.

5. Keberhasilan cita-cita pembentukan lembaga terbuka sebagai sarana bagi pelaksanaan alternatif pemidanaan sebagai mana telah diuraikan di atas sangat tergantung dari selain sikap politik pemerintah juga aspirasi sosial politik yang berkembang dalam masyarakat terhadap konsep pemasyarakatan baik kini maupun masa mendatang.

DAFTAR PUSTAKA

- Atmasasmita, Romli. 1974, *Sistem Pemasyarakatan di Indonesia*; Binacipta, Bandung.
- , 1975. *Dari Pemenjaraan ke Pembinaan Narapidana*. Saduran Buku, New Horizon in Criminology, Part Two: The Era of Reform: The Emergence of the Concept of Imprisonment; Alumni, Bandung.
- , 1990. *Reformative or Retributive: a Preliminary Study of the "Pemasyarakatan" system*; Confrence Proceeding: International Trends in Crime: East Meet West, Autralian Institute of Criminology, Canberra.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional. 1976. *Loka Karya Evaluasi Sistem Pemasyarakatan*; Binacipta, Bandung.
- Departemen Kehakiman RI. 1990. *Pola Pembinaan Narapidana/Tahanan*. Cetakan I.
- , 1995. *Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor... Tahun Tentang Pemasyarakatan*
- United Nations. 1986. *Eighth United Nations Congress On The Prevention of Crime and Treatment of offenders*; Havana, 27 August - 7 September 1990.
- Ignatieff, Michael. 1978. *A Just Measure of Pain: The Penitentiary in the Industrial Revolution, 1750-1850*; Pantheon Books, New York.
- Kadish, Sanford. 1983. *Encyclopedia of Crime and Justice, Vol. 3*, Macmillan and FreePress, New York.
- Klein Andrew R. 1988. *Alternative Sentencing A Practitioner's Guide*; Anderson Publishing Co., Cincinnati.
- Sykes, Gresham M. 1958. *The Society of Captives: A Study of A Maximum Security Prison*; Princeton University Press, New Jersey.
- Scull, Andrew T. 1977. *Decarceration : Community Treatment And The Deviant-A Radical View*; Prentice-Hall, Inc. New Jersey.
- Young, Warren dan Brown, Mark. 1993. *Cross Nationnal Comparisons of Imprisonment*; dalam, Michael Tonry Crime and Justice, A review of Research, Vol. 17. University of Chicago Press, Chicago and London. ■