
Reformasi Sistem Pemasyarakatan dalam Rangka Optimalisasi Pencapaian Tujuan Pemidanaan

M. Abdul Kholiq A.F.

ABSTRAK

Pemasyarakatan sebagai sistem pembinaan narapidana sesungguhnya telah mencerminkan konsep-konsep ideal mengenai bagaimana seharusnya menangani seseorang yang sedang tersesat jalan hidupnya karena terlibat sesuatu perilaku kriminal. Namun realitas menunjukkan bahwa operasionalisasi sistem pemasyarakatan dalam praktek sering terbentur oleh berbagai kendala baik yang bersifat yuridis, kultural-sosiologis maupun teknis sehingga aplikasinya tidak optimal. Untuk itu, reformasi terhadap berbagai aspek penghambat implementasi sistem pemasyarakatan tersebut merupakan solusi yang harus segera dilaksanakan dalam rangka efektivitas bekerjanya sistem untuk mencapai tujuannya.

Pendahuluan

Sejak tiga puluh enam tahun yang lalu (1963-1999), pelaksanaan pidana penjara di Indonesia secara konseptual sesungguhnya telah mengalami suatu lompatan perubahan yang fundamental sekaligus substansial. Perubahan penting tersebut setidaknya ditandai oleh munculnya ide pemasyarakatan sebagai suatu sistem pembangunan narapidana yang secara embrional dikemukakan pertama kali oleh Sahardjo sebagai Menteri Kehakiman RI waktu itu dalam pidato upacara penganugerahan gelar *Doktor Honoris Causa* bidang ilmu hukum dari Universitas Indonesia.¹

Saat mula kelahiran ide pemasyarakatan, banyak kalangan memberikan respon positif karena ide tersebut dinilai sebagai cermin dari *political will* pemerintah untuk melakukan perubahan paradigmatik dalam

masalah pelaksanaan pidana penjara di Indonesia. Yakni dari sebelumnya berdasarkan sistem kepenjaraan yang cenderung *deterrence oriented*² menuju pola baru (Sistem Pemasyarakatan) yang lebih bersifat *treatment oriented*. Dalam sistem kepenjaraan, proses pemenjaraan seorang narapidana pelaku kejahatan lebih diarahkan kepada tujuan yang nyaris semata-mata hanya untuk membalas kejahatan/kesalahannya sehingga menimbulkan "justifikasi" terhadap berbagai tindakan penyiksaan oleh petugas penjara. Sedangkan dalam Sistem Pemasyarakatan, praktek pemenjaraan tersebut lebih dimaksudkan sebagai suatu proses "pemanusiaan kembali" (baca: resosialisasi) seorang narapidana yang dipandang telah mengalami ketersesatan hidup sehingga menabrak

¹Pidato Sahardjo tersebut diucapkan pada tanggal 15 Juli 1963 di Istana Negara, Jakarta dengan Judul "Pohon Beringin Pengayoman - Hukum Pantjasila/Manipol/Usdek".

²Sistem Kepenjaraan Indonesia Sebelum Lahirnya UU No. 12/1995 tentang Pemasyarakatan adalah berdasarkan *Gestichten Reglement* Stb. 1917/708.

rambu-rambu sosial. Dalam persepsi demikian, maka orang tersebut perlu dibimbing dan dibina agar dapat kembali menjadi warga yang baik dan berguna dalam masyarakat.³

Berdasarkan *background* pemikiran mengenai konsepsi pemasyarakatan di atas, maka dalam perspektif pengakuan dan penghormatan/perlindungan hak-hak asasi manusia yang semakin menjadi tuntutan global dunia khususnya dalam beberapa dasawarsa terakhir ini, wajar kiranya apabila ide pemasyarakatan sebagai sistem pembinaan narapidana yang sedang menjalani pidana penjara mendapatkan perhatian khusus (positif) sebagai sistem yang akomodatif dan responsif terhadap perkembangan serta perubahan sosial yang terjadi (e.g. issue HAM). Hal ini karena dalam Sistem Pemasyarakatan ditegaskan bahwa pembinaan narapidana tetap harus memperhatikan hak-haknya sebagai manusia. Walaupun boleh memberangus hak-hak sebagai manifestasi dari suatu pemidanaan yang harus mencerminkan rasa derita nestapa, maka satu-satunya sumber penderitaan yang dapat dibenarkan ialah karena si narapidana dihilangkan kemerdekaan Bergeraknya baik untuk sementara waktu maupun untuk seumur hidup.⁴

Akan tetapi idealita Sistem Pemasyarakatan di atas masih sering hanya merupakan *das sollen* (baca: konsep normatif). Sedangkan dalam realitas, praktek pelaksanaan Sistem Pemasyarakatan tersebut tidak jarang diwarnai dengan munculnya berbagai macam kasus yang justru dapat men-

jauhan dari tujuan pemasyarakatan itu sendiri. Misalnya terjadinya kasus penyiksaan oleh petugas Lembaga Pemasyarakatan (L.P) terhadap narapidana yang biasanya di atasnamakan sebagai hukuman disiplin, kasus-kasus pelarian narapidana dari L.P yang membuat resah masyarakat, kasus-kasus kerusakan yang bersumber dari melembaganya kultur kekerasan di dalam L.P baik yang terjadi antara sesama narapidana maupun antara petugas dengan narapidana atau sebaliknya, kasus-kasus residivis yang dilakukan oleh para bekas narapidana yang tentu sebelumnya telah mengenyam proses pembinaan di suatu L.P, dan lain sebagainya.

Berbagai fakta dari perjalanan panjang Sistem Pemasyarakatan di atas, tentu melahirkan berbagai tanda tanya pula. Mengapa kasus-kasus tersebut bisa terjadi? Apakah sistem pembinaan narapidana yang bernama pemasyarakatan sekarang ini sudah tidak relevan lagi dan perlu diganti dengan sistem yang lain? Ataukah masih relevan akan tetapi memerlukan reaktualisasi dan revitalisasi konsep agar sesuai dengan perubahan yang terjadi (reformasi)? Bagaimana halnya dengan status, fungsi, dan tugas serta *human resource* yang nyata-nyata dimiliki oleh Lembaga Pemasyarakatan? Bagaimana keadaan sarana dan prasarana sebagai fasilitas untuk penyelenggaraan pembinaan narapidana? Dalam perspektif sistem peradilan pidana, apakah praktek penyelenggaraannya benar-benar telah mencerminkan suatu keterpaduan (*inte-*

³Perhatikan Prinsip-Prinsip Pokok Tentang Konsepsi Pemasyarakatan yang dihasilkan dalam Konferensi Direktorat Pemasyarakatan pada tanggal 27 April - 9 Mei 1964 di Lembang, Bandung. Lihat juga hasil Lokakarya Evaluasi Sistem Pemasyarakatan (BPHN). Penerbit Bina Cipta. Jakarta. 1976. hlm. 61-64.

⁴A. Widiada Gunakaya, S.A. 1988. *Sejarah dan Konsepsi Pemasyarakatan*. Bandung: Penerbit Armico. hlm. 59. Lihat juga pasal 14 UU No. 12/1995 tentang Pemasyarakatan yang menentukan hak-hak seorang narapidana.

grated) di antara sub-sub sistem yang ada (mulai dari Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan sampai dengan Lembaga Pemasyarakatan)? Berbagai pertanyaan lain yang semuanya tentu memerlukan kejian atau analisis guna menemukan *problem solving* yang terbaik. Sebab akumulasi dari seluruh kasus yang terjadi, yang menimbulkan berbagai masalah tersebut, dalam dataran praksis bukan mustahil justru akan dapat menempatkan pemasyarakatan pada gradasi terendah (baca: tidak layak) sebagai suatu sistem pembinaan narapidana. Karena tingginya frekuensi kejadian (kasus penyiksaan napi oleh petugas, pelarian napi dari L.P, *recidive* dan lain-lain) tersebut akan berimplikasi pada masalah-masalah efektivitas yang biasanya berkait erat dengan variabel berupa tujuan pemidanaan. Selanjutnya, masalah efektivitas pencapaian tujuan pemidanaan ini pada akhirnya pasti akan melahirkan masalah baru yang lebih esensial yakni justifikasi bagi keberadaan Sistem Pemasyarakatan itu sendiri.

Dengan konfigurasi pemikiran seperti di atas, maka tulisan ini dihasilkan dengan tema: "Reformasi Sistem Pemasyarakatan dalam Rangka Optimalisasi Pencapaian Tujuan Pemidanaan". Berdasarkan tema tersebut, kerangka penjabaran dari tulisan ini akan menelaah tiga masalah pokok. Yaitu (1) Hubungan Sistem Pemasyarakatan dengan tujuan pemidanaan (2) Beberapa kendala dan kelemahan Sistem Pemasyarakatan, dan (3) Reformasi Sistem Pemasyarakatan sebagai solusi.

Hubungan Sistem Pemasyarakatan dengan Tujuan Pemidanaan

Secara sederhana, pemidanaan dapat diartikan sebagai suatu proses penjatuhan pidana oleh hakim terhadap seseorang yang diadakan dan kemudian dinyatakan terbukti bersalah telah melakukan suatu tindakan pidana.⁵ Sebagai tindakan hukum, suatu pemidanaan secara ideal tentu diorientasikan kepada berbagai tujuan.

Dalam perspektif teori, dikenal berbagai pandangan yang menggambarkan tujuan-tujuan dijatuhkannya suatu sanksi pidana. Antara lain ialah teori absolut atau pembalasan yang mengajarkan bahwa pidana adalah konsekuensi logis (yang harus ada) karena telah dilakukannya suatu kejahatan oleh seseorang. Bahkan Immanuel Kant dengan ajaran *Kategorischen Imperative*-nya berpendapat setiap perbuatan melawan hukum itu menghendaki harus dibalas. Keharusan menutut hukum dan keadilan tersebut merupakan sesuatu yang bersifat mutlak sehingga setiap pengecualian atau pembatasan yang semata-mata didasarkan pada suatu tujuan selain untuk membalas haruslah dikesampingkan.⁶ Jadi basis teori ini adalah asas keseimbangan yang menilai terjadinya suatu kejahatan sebagai kausa timbulnya kegoncangan sosial (baca: ketidakseimbangan), sehingga diperlukan suatu tindakan yang membawa kembali kondisi kehidupan masyarakat secara *balance*. Konkritisasi tindakan dimaksud ialah dengan

⁵Barda Nawawi Arief. 1996. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Bandung: Penerbit PT. Citra Aditya Bhakti. hlm. 129.

⁶Immanuel Kant dalam P.A.F Lamintang. 1984. *Hukum Penitensier Indonesia*. Bandung: Penerbit Armico. hlm. 13.

pidana. Karena dalam pidana terkandung suatu nestapa/derita atau kerugian yang dirasakan oleh terpidana sebagaimana pula halnya ia telah membuat derita atau kerugian pada korban kejahatannya.

Pandangan lain mengenai tujuan pidana ialah yang dikenal dengan teori relatif atau teori tujuan. Secara prinsip, teori ini mengajarkan bahwa penjatuhannya dan pelaksanaannya setidaknya harus berorientasi pada upaya mencegah terpidana (*special prevention*) dari kemungkinan mengulangi kejahatan lagi di masa mendatang, serta mencegah masyarakat luas pada umumnya (*general prevention*) dari kemungkinan melakukan kejahatan baik seperti kejahatan yang telah dilakukan terpidana maupun kejahatan lainnya. Semua orientasi pidana tersebut adalah dalam rangka menciptakan dan mempertahankan tata tertib hukum dalam kehidupan masyarakat.⁷ Teori ini memang sangat menekankan pada kemampuan pidana sebagai suatu upaya *prevention of crime* khususnya bagi terpidana. Oleh karena itu implikasinya dalam praktek pelaksanaan pidana seringkali bersifat *out of control* sehingga terjadi kasus-kasus seperti penyiksaan terpidana secara berlebihan oleh aparat/petugas dalam rangka menjadikan terpidana jera, untuk selanjutnya tidak melakukan kejahatan lagi.

Kemudian, seiring dengan makin berkembangnya berbagai ilmu bantu hukum pidana dalam memahami problem kejahatan dan penanggulangannya seperti kriminologi, penologi dan lain sebagainya, maka perkembangan mutakhir tentang masalah pemi-

danaan dan tujuannya ini telah melahirkan sebuah pandangan baru yang dikenal dengan *utilitarianisme theory*. Menurut teori ini, suatu pidana bukanlah sekedar untuk melakukan pembalasan atau pengimbangan kepada orang yang telah melakukan suatu tindak pidana, akan tetapi harus mempunyai tujuan-tujuan tertentu yang mencerminkan aspek utilitas (kemanfaatan) baik bagi korban kejahatan secara individual atau sosial maupun bagi si terpidana itu sendiri.⁸

Pidana dinilai bermanfaat terhadap korban kejahatan yang bersifat individual ialah manakala dengan pidana tersebut perasaan balas dendam si korban secara relatif dapat terpuaskan. Di samping itu, dalam perspektif viktimologis kerugian riil yang diderita si korban tersebut juga harus memperoleh perhatian hukum (kompensasi). Sedangkan bagi masyarakat luas, utilitas pidana tersebut dinilai ada apabila secara relatif masyarakat dapat kembali merasakan ketentraman, ketenangan, perlindungan dan lain sebagainya (*social defence*). Kemudian bagi si terpidana sendiri, kemanfaatan pidana tersebut setidaknya harus dicerminkan dalam program-program pelaksanaan pidana yang dapat mengarahkan dirinya untuk kembali ke jalan yang benar (tobat) dan menjadi warga masyarakat yang baik dan berguna.

Dalam konteks penjatuhannya pidana penjara dan praktek pelaksanaannya, perkembangan menunjukkan bahwa teori utilitas ini cukup dominan menjadi basis orientasi. Sehingga pemenjaraan yang dulu lebih cenderung bersifat *deterrence oriented* (orientasi penjeratan terpidana dengan praktek-praktek

⁷Van Hamme! dalam E. Utrecht. 1986. *Hukum Pidana I*. Surabaya: Penerbit Pustaka Tinta Mas. hlm. 185.

⁸Muladi dan Barda Nawawi Arief. 1984. *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*. Bandung. Penerbit Alurni. hlm. 16.

penyiksaan untuk mencapai tujuan *prevention of crime*), kemudian berkembang ke arah yang lebih menekankan konsep *treatment oriented* (pembinaan terpidana).

Di Indonesia, pengaruh kuat teori utilitas terhadap orientasi tujuan pemidanaan (penjara) dan praktek pelaksanaannya tersebut dapat dilihat dalam *Ius Constituendum* (Rancangan KUHP Baru) dan di dalam UU No. 12/1995 tentang Pemasyarakatan beserta berbagai peraturan pelaksanaan lainnya seperti Surat-surat Edaran, Keputusan Menteri dan lain-lain yang merupakan basis yuridis pelaksanaan pemasyarakatan sebagai sistem pembinaan narapidana.

Dalam Rancangan KUHP Baru Pasal 47 disebutkan bahwa:⁹

(1) Pemidanaan bertujuan untuk:

- Ke-1 mencegah dilakukannya tindak pidana dengan menegakkan norma hukum demi pengayoman masyarakat;
- Ke-2 memasyarakatkan terpidana dengan mengadakan pembinaan sehingga menjadikannya orang yang baik dan berguna;
- Ke-3 menyelesaikan konflik yang ditimbulkan oleh tindak pidana, memulihkan keseimbangan dan mendatangkan rasa damai dalam masyarakat;
- Ke-4 membebaskan rasa bersalah pada terpidana.

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

Beberapa tujuan pemidanaan seperti yang termaktub dalam ketentuan Pasal 47

Rancangan KUHP Baru di atas, secara konseptual sesungguhnya telah mencerminkan adanya muatan-muatan target pemidanaan yang berorientasi kemanfaatan baik bagi korban kejahatan yang bersifat individual (korban langsung) atau yang bersifat sosial/masyarakat (korban tidak langsung) maupun bagi terpidana itu sendiri. Asumsi dan konklusi demikian, secara eksplisit juga dinyatakan dalam penjelasan Pasal 47 Rancangan KUHP Baru itu sendiri yang antara lain ditegaskan bahwa dalam tujuan pertama, jelas tersimpul pandangan tentang urgensi perlindungan masyarakat (utilitas sosial). Tujuan kedua, mengandung maksud bukan saja untuk merehabilitasi tetapi juga meresosialisasi terpidana dan mengintegrasikannya ke dalam masyarakat (utilitas bagi terpidana). Sedangkan tujuan ketiga, adalah dimaksudkan untuk mengembalikan keseimbangan kehidupan sosial yang telah terguncang oleh karena kejahatan terpidana. Jadi dalam tujuan ketiga ini tercermin aspek utilitas bagi masyarakat luas yang pencapaiannya antara lain dengan membalas kejahatan terpidana melalui pemidanaan sehingga diharapkan dengan pemidanaan tersebut korban langsung dari kejahatan secara relatif dapat "terpuaskan" perasaan balas dendamnya (utilitas individual). Adapun tujuan ke empat hakekatnya merupakan tujuan yang lebih bersifat spiritual dimana terbalasnya rasa bersalah pada diri terpidana baru dapat dicapai apabila ia telah sampai pada sikap tobat yang sesungguhnya. Tumbuhnya sikap tobat terpidana tentu harus diupayakan antara lain melalui bimbingan dan pembinaan yang terarah, bukan melalui penyiksaan-penyiksaan (utilitas bagi terpidana). Di samping itu terbebasnya

⁹Naskah Rancangan Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP). Konsep 1991/1992. Edisi Revisi Bulan Maret 1993.

rasa bersalah tersebut juga dapat dicapai melalui adanya pemberian maaf oleh korban kejahatan langsung (individual) kepada terpidana. Kondisi demikian bisa terwujud di antaranya ialah apabila terpidana mau memberikan kompensasi (ganti rugi) terhadap korban. Jadi dengan demikian, tujuan pemidanaan ke empat ini secara implisit mengandung muatan-muatan utilitas yang akan dapat dirasakan baik oleh pelaku kejahatan (terpidana) maupun korban kejahatan. Kemudian ketentuan yang tercantum dalam Pasal 117 ayat 2 tersebut, harus diperhatikan oleh petugas pelaksana pidana penjara. Karena pernyataan pasal bahwa pemidanaan tidak boleh berakibat sampai menderitakan dan merendahkan martabat kemanusiaan terpidana, mengandung makna atau pesan imperatif agar pelaksanaan pidana tetap harus memperhatikan dan menghormati hak-hak asasi terpidana.¹⁰

Dalam rangka mewujudkan berbagai tujuan pemidanaan di atas, maka diperlukan langkah-langkah/tindakan-tindakan/cara-cara yang dapat mengantarkan tercapainya tujuan-tujuan tersebut. Berbagai langkah/tindakan/cara dalam keseluruhan prosesnya yang mengarah pada realisasi tujuan tersebut, secara luas bisa disebut sebagai suatu sistem. Dalam konteks pelaksanaan pidana penjara di Indonesia, sistem untuk mencapai berbagai tujuan pemidanaan (penjara) tersebut populer dengan istilah Sistem Pemasyarakatan.¹¹

Ada beberapa hal yang dapat menunjukkan posisi, korelasi dan sekaligus urgensi pemasyarakatan sebagai sistem pembinaan narapidana bagi pencapaian tujuan pemidanaan (penjara) bahkan bagi keberhasilan pelaksanaan penegakan hukum (*law enforcement*) secara keseluruhan. Hal-hal tersebut antara lain adalah berupa diterapkannya konsep proses pemasyarakatan narapidana baik selama di Lembaga Pemasyarakatan maupun setelah keluar dari Lembaga Pemasyarakatan. Ditinjau dari segi waktu, keseluruhan proses pemasyarakatan seorang narapidana selama mengikuti pembinaan di L.P terbagi dalam empat fase (tahap). Yaitu (1) tahap admisi-orientasi (0 - 1/3 masa pidana); (2) tahap asimilasi (1/3-1/2 masa pidana); (3) tahap lepas bersyarat (2/3 -habis masa pidana).¹² Penempatan dan perubahan seorang narapidana dalam fase-fase pembinaan tersebut sangat dipengaruhi oleh kenyataan sejauhmana ia mampu merespons program-program pembinaan yang diberikan oleh petugas lembaga sekaligus menunjukkan perkembangan dan kemajuan perilakunya yang semakin positif. Artinya, cepat lambatnya seorang narapidana akan dialihkan status pembinaannya dari fase admisi-orientasi ke fase asimilasi dan seterusnya sampai fase pembebasan, adalah sangat tergantung kepada bagaimana ia menjalani proses pembinaannya secara baik. Hal demikian ini karena sistem pemasyarakatan sebagai cara pembinaan

¹⁰Periksa Penjelasan Pasal 47 Rancangan KUHP Baru. Konsep 1991/1992. Edisi Revisi Bulan Maret 1993.

¹¹Uraian lebih mendalam tentang Pemasyarakatan sebagai suatu sistem dapat dilihat dalam Muladi. 1995. "Pelaksanaan Sistem Pemasyarakatan dalam Perspektif Sistem Peradilan Pidana Terpadu". Kumpulan Karangan dalam *buku Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro. hlm. 119-123.

¹²Lihat Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor: M.02-PK.04.10 Tahun 1990 tertanggal 10 April 1990 tentang Pola Pembinaan Narapidana/Tahanan.

narapidana menganut model/stelsel progressif. Dalam stelsel progressif ini, seorang narapidana berdasarkan kesadaran diri sendiri (tobat) benar-benar dituntut untuk secara kontinyu dan optimal berperilaku sesuai dengan program-program pembinaan yang mengarahkan dirinya pada upaya-upaya untuk mencapai tujuan rehabilitasi, reintegrasi dan resosialisasi.¹³ Dengan demikian konsep stelsel progressif dalam Sistem Pemasyarakatan ini sesungguhnya secara implisit menjadi basis untuk mewujudkan tujuan-tujuan pemidanaan sebagaimana telah disebutkan di muka khususnya tujuan berupa pemasyarakatan terpidana sehingga menjadikannya kembali sebagai orang yang baik dan berguna. Di samping itu upaya pencapaian tujuan-tujuan pemidanaan tersebut melalui Sistem Pemasyarakatan ini juga ditunjang dengan diikutinya konsep *extra mural treatment* (pembinaan di luar tembok Lembaga Pemasyarakatan) serta pembinaan lanjutan setelah narapidana selesai menjalani pidana penjaranya di L.P. Peningkatan pembinaan di luar ataupun pasca L.P ini dilakukan oleh institusi yang bernama BAPAS (Balai Pemasyarakatan)¹⁴ yang dalam praktek biasanya bekerja sama dengan tokoh-tokoh masyarakat (baik formal maupun informal) dimana mantan narapidana tersebut bertempat tinggal. Secara konseptual, pola pembinaan demikian tentu sangat menunjang bagi keberhasilan tujuan reintegrasi dan resosialisasi mantan narapidana yang bersangkutan serta dalam jangka panjang diharapkan mampu memulihkan keseimbangan dan rasa damai dalam kehi-

dupan masyarakat karena telah menyatunya mantan narapidana dengan masyarakatnya. Pembinaan narapidana yang mengikutsertakan peran masyarakat luas tersebut sangat sejalan dengan konsep *community based treatment* yang sudah menjadi pemikiran luas dari perkembangan akhir mengenai idealita pelaksanaan pidana penjara. Akomodasi terhadap konsep di atas, setidaknya tercermin dalam UU Pemasyarakatan yang baru (UU No. 12/1995) di mana pada pasal 1 angka 2 ditegaskan bahwa Sistem Pemasyarakatan adalah suatu tatanan mengenai arah dan batas serta cara pembinaan warga binaan pemasyarakatan (baca: narapidana) berdasarkan Pancasila yang dilaksanakan secara terpadu antara pembina, yang dibina dan masyarakat. Dipertimbangkannya unsur masyarakat sebagai salah satu komponen Sistem Pemasyarakatan adalah rasional dan tepat mengingat narapidana bagaimanapun adalah anggota masyarakat dan nantinya setelah lepas menjalani hukuman, ia akan kembali juga ke masyarakat.

Selanjutnya hal lain yang menunjukkan posisi strategis sekaligus urgensi dari Sistem Pemasyarakatan bagi upaya pencapaian tujuan pemidanaan (penjara) bahkan tujuan penegakan hukum secara keseluruhan ialah kedudukan L.P sebagai institusi pelaksana sistem pemasyarakatan yang merupakan mata rantal (sub sistem) terakhir dari proses bekerjanya sistem peradilan pidana yang terdiri dari sub-sub sistem lainnya seperti kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan.

¹³Bambang Poemomo, 1986. *Pelaksanaan Pidana Penjara dengan Sistem Pemasyarakatan*. Yogyakarta: Penerbit Liberty. hlm. 136.

¹⁴Pasal 1 jo Pasal 6 UU No. 12/1995 tentang Pemasyarakatan. Lihat pula Bab II Angka 5 jo Angka 7 Keputusan Menteri Kehakiman RI No. M.02-PK.04.10 tahun 1990 Tentang Pola Pembinaan Narapidana/Tahanan.

Deskripsi mengenai integritas antara Lembaga Pemasyarakatan dengan lembaga-lembaga lain sebagai sub sistem pendukung bekerjanya proses peradilan pidana yang merupakan sebuah sistem tersebut, secara tepat pernah diutarakan oleh Muladi dan Barda Nawawi, yaitu bahwa banyak orang yang salah duga bahwa seolah-olah program rehabilitasi pelaku tindak pidana baru mulai sejak ia memasuki pintu gerbang Lembaga Pemasyarakatan. Padahal apa yang dinamakan Lembaga Pemasyarakatan itu hanya sebuah sistem penyelenggaraan hukum pidana yang tidak dapat dipikirkan sebagian demi sebagian. Saat-saat seseorang tersangka ditahan polisi, cara-cara ia diinterogasi, cara-cara alat bukti dikumpulkan dan dikemukakan di sidang pengadilan, semuanya akan mempengaruhi; tingkah laku narapidana sekaligus merupakan faktor yang menentukan dalam penyesuaiannya terhadap program rehabilitasi (di Lembaga Pemasyarakatan).¹⁵

Berdasarkan pemahaman terhadap kedudukan Lembaga Pemasyarakatan dalam perspektif sistem peradilan pidana di atas, bisa disimpulkan bahwa sesungguhnya tanggungjawab pembinaan narapidana tidak pada L.P semata. Akan tetapi juga pada institusi-institusi lain yang turut menggerakkan proses peradilan pidana sebagai suatu sistem. Hal ini berarti apabila ada bekas narapidananya menjadi residivis (melakukan kejahatan kembali), itu tidak bisa diartikan sebagai ketiadaan efektivitas Sistem Pemasyarakatan yang merupakan cara pembinaan narapidana, melainkan harus "dibaca" sebagai kegagalan dari sistem peradilan pidana secara keseluruhan. Terlebih lagi dalam kenyataan, Lembaga Pemasyarakatan

sebagai "terminal akhir" berjalannya proses peradilan pidana, sama sekali tidak pernah mempersoalkan apakah seseorang yang hendak dibina dengan program-program rehabilitasi dan resosialisasi itu adalah benar-benar merupakan orang yang bersalah seperti "vonis" institusi-institusi sebelumnya atau tidak. Namun demikian, justru proses pembinaan dengan sistem pemasyarakatan yang diselenggarakan L.P inilah yang merupakan fase menentukan bagi upaya pengembangan bahkan seorang pelaku tindak pidana menjadi baik dan berguna dalam kehidupan masyarakat.

Dalam konteks di atas, maka perlu disadari oleh semua pihak bahwa Lembaga Pemasyarakatan yang bertugas memperbaiki, perilaku narapidana dengan Sistem Pemasyarakatan, pada satu sisi memang merupakan lembaga yang memiliki beban berat dengan berbagai kekurangan dan stigma yang menyudutkannya. Tetapi dibalik itu, posisinya sungguh sangat strategis dan menentukan hasil akhir dari aktivitas *law enforcement* khususnya yang melalui bekerjanya sistem peradilan pidana.

Beberapa Kendala dan Kelemahan Sistem Pemasyarakatan

Posisi strategis yang dimiliki Lembaga Pemasyarakatan sebagai institusi operator Sistem Pemasyarakatan seperti diuraikan di atas, dalam kinerjanya ternyata tidak selalu bersesuaian dengan idealita yang dikonsepsikan. Justru karena posisi strategis dan urgensi tersebut, keberadaan L.P sering terhalang oleh berbagai kendala yang sekaligus merupakan sisi kelemahannya. Kendala-kendala tersebut antara lain ialah:

¹⁵Muladi dan Barda Nawawi Arief. *Teori-Teori.....op cit.*

Pertama, adanya *mispersepsion* di antara sub sistem dalam sistem peradilan pidana mengenai tugas dan tanggungjawab pembinaan seorang yang sedang tersesat perilakunya karena suatu tindakan pidana. Artinya, baik kepolisian, kejaksaan maupun pengadilan pada umumnya berpandangan bahwa urusan pembinaan pelaku tindakan pidana adalah merupakan tugas dan tanggungjawab Lembaga Pemasyarakatan. *Kedua*, kemampuan personil (*human resource*) Lembaga Pemasyarakatan yang secara umum kurang memadai untuk "menerjemahkan" konsep pemasyarakatan dalam menjalankan tugas pembinaan. Kendala ini biasanya bermuara pada latar belakang status pendidikan petugas L.P yang sebagian besar di bawah tamatan SLTA.¹⁶ *Ketiga*, masalah sarana dan prasarana operasionalisasi Sistem Pemasyarakatan khususnya yang berupa sarana fisik (gedung bangunan L.P) yang sebagian besar masih berujud gedung-gedung penjara warisan masa kolonial. Sekalipun sebagian di antaranya ada yang sudah direnovasi dan dimodifikasi, namun kenyataan demikian tetap kurang kondusif bagi implementasi sistem pemasyarakatan secara optimal. *Keempat*, adanya persepsi negatif di kalangan masyarakat luas bahwa L.P tidak lebih dari sebuah "Sekolah Kejahatan". *Image* demikian ini muncul karena di dalam L.P berkumpul segala macam jenis pelaku tindak pidana yang bisa saling berkomunikasi sehingga potensial bagi terjadinya suasana saling mempengaruhi. *Kelima*, adanya semacam kultur dalam masyarakat yang mendorong lahimya sikap selalu mencurigai terhadap setiap bekas narapidana. Lahimya kultur demikian,

selain berakar pada budaya yang termanifestasikan pada pepatah semacam "sekali lancung ke ujan selamanya orang tak akan percaya", juga disebabkan karena adanya ketidakpercayaan terhadap kemampuan fungsi L.P sebagai Lembaga Pembinaan narapidana sebagaimana yang tercermin dalam suburnya anggapan bahwa L.P adalah sekolah kejahatan. *Keenam*, adanya kendala/kelemahan internal yang bersumber pada UU No. 12/1995 sebagai basis yuridis normatif bagi penyelenggaraan Sistem Pemasyarakatan. Artinya, UU No. 12/1995 tentang Pemasyarakatan sebagai pengganti reglement kepenjaraan yang kelahirannya telah ditunggu puluhan tahun, ternyata masih mencantumkan ketentuan-ketentuan yang justru "menampilkan" sisi kelemahan. Antara lain ialah: (a) Ketentuan pasal 47 mengenai wewenang kepala L.P yang bersifat mutlak yang umumnya sering dinegosiasikan kepada petugas bawahan untuk memberikan tindakan/hukuman disiplin terhadap narapidana pelanggar peraturan keamanan dan ketertiban L.P. Dalam pasal ini ternyata masih mengesankan ketentuan yang bersifat kepenjaraan (*deterrence oriented*) yang sesungguhnya hal itu merupakan warisan kolonial. Dikatakan demikian karena substansi pasal ini masih melihat narapidana sebagai "ketingganger" (orang rantai) yang berbahaya (bukan manusia tersesat yang perlu dibina) sehingga perlu disediakan hukuman disiplin keras diantaranya berupa "krangkeng" (tutupan sunyi). (b) Pada Pasal 14 mengenai daftar berbagai macam hak yang boleh dimiliki seorang narapidana, undang-undang ini dapat dinilai sebagai kurang adaptif terhadap pemikiran-pemikiran yang

¹⁶Petrus Irwan Panjaitan dan P. Simorangkir. 1995. *Lembaga Pemasyarakatan dalam Perspektif Sistem Peradilan Pidana*. Jakarta: Penerbit Pustaka Sinar Harapan. hlm. 67.

berkembang dalam berbagai konvensi internasional mengenai *prevention of crime and treatment of offenders* yang sudah menjadi resolusi-resolusi PBB. Seperti "Standar Minimum Rules", "Convention Against Torture and Other Cruel", "The Beijing Rules" dan lain-lain. Salah satu bukti kurang adaptifnya undang-undang pemasyarakatan ini ialah tidak ditegaskannya hak asasi narapidana berupa hak untuk memperoleh perlindungan dari mengalami penyiksaan/penganiayaan baik oleh sesama narapidana maupun oleh petugas L.P.

Dua pasal dalam UU Pemasyarakatan yang menjadi contoh kajian di atas, serta beberapa kendala/kelemahan dari operasionalisasi Sistem Pemasyarakatan seperti diuraikan terdahulu, kiranya cukup untuk menarik kesimpulan bahwa Sistem Pemasyarakatan memang perlu segera direformasi (diadakan pembaharuan) dengan cara mengembangkan pemikiran-pemikiran alternatif sebagai solusi bagi berbagai kendala/kelemahan tersebut. Arti penting perlunya langkah reformasi Sistem Pemasyarakatan ini ialah mengingat kedudukan dan fungsinya yang amat strategis sekaligus menentukan dalam memberikan gambaran tentang keberhasilan kinerjanya sistem peradilan pidana (baca: penegakan hukum) secara keseluruhan.

Reformasi Sistem Pemasyarakatan Sebagai Solusi

Ada beberapa pemikiran alternatif yang perlu dikembangkan untuk mengatasi berbagai problem kelemahan/kendala yang "menyelimuti" aplikasi Sistem Pemasyarakatan selama ini. Pemikiran-pemikiran tersebut ialah: (1) perlu ada semacam *plan action* untuk menyamakan visi dan persepsi di antara aparat penegak hukum tentang konsep *integrated criminal justice system*. Maksud

langkah ini ialah agar seluruh jajaran aparat, khususnya yang "bersentuhan" secara langsung dan riil di lapangan saat proses *law enforcement*, benar-benar dapat memahami dan menyadari bahwa setiap tindakan dalam bentuk apapun akan memiliki pengaruh terhadap "calon" narapidana (setidaknya secara psikologis). Pentingnya pemahaman terhadap masalah ini ialah agar seluruh aparat penegak hukum merasa memiliki tanggungjawab terhadap perbaikan/pembinaan orang yang sedang tersesat karena terlibat suatu perkara pidana. (2) Perlu ada pembenahan terhadap proses rekrutmen sumber daya manusia (SDM) ke dalam jajaran L.P, khususnya petugas lapangan yang akan mengoperasionalkan konsep pemasyarakatan sebagai sistem pembinaan narapidana. Bentuk konkritnya ialah peningkatan kualitas seleksi sehingga dapat menghasilkan tenaga-tenaga profesional yang benar-benar memahami visi, misi dan orientasi Sistem Pemasyarakatan. Di samping itu perlu pula diupayakan peningkatan kesejahteraan kehidupan petugas lembaga sampai pada tingkatan standard kelayakan yang seharusnya. Karena bagaimanapun masalah kesejahteraan petugas ini sedikit banyak tentu akan berorientasi secara signifikan dengan kesuksesan pelaksanaan tugasnya. Barangkali sulit mengharapakan petugas lembaga yang masih "compang-camping" dalam memenuhi kebutuhan hidupnya, untuk bisa mengoperasionalkan Sistem Pemasyarakatan secara optimal. Terlebih lagi bila realitas perilaku-perilaku narapidana yang indiscipliner yang seringkali menggiring petugas untuk secara mudah menerapkan tindakan-tindakan yang bersifat *differrence*. (3) Perlu segera ada pembaharuan gedung-gedung penjara beserta kelengkapannya yang lebih representatif sebagai sarana dan prasarana untuk implementasi sistem pemasyarakatan. Guna merealisasikan tujuan ini,

barangkali ide swastanisasi penjara secara terbatas (dalam arti masih tetap dalam kontrol pemerintah) perlu mendapat pertimbangan serius. Sebab selama ini, pemikiran terhadap urgensi pembaharuan gedung-gedung penjara yang sebagian besar memang merupakan kebutuhan mendesak, seringkali terbentur oleh masalah dana. Dengan demikian, swastanisasi terbatas dalam mengoperasionalkan penjara ini mungkin bisa menjadi solusi yang akan menjawab masalah pendanaan tersebut. Dalam hubungan ini kerangka berpikirnya ialah bahwa betapapun Sistem Pemasyarakatan sangat ideal, namun akan tidak begitu berarti manakala tidak ditunjang oleh sarana-prasarana (yang di antaranya berupa gedung-gedung bangunan L.P) yang memadai untuk operasionalisasi sistem tersebut. (4) Perlu ada program yang mengarah kepada demitologisasi image yang berkembang di masyarakat bahwa penjara adalah merupakan sekolah kejahatan. Program tersebut dapat dimulai dari pembenahan secara internal terhadap sistem klasifikasi dan differensiasi pada narapidana yang berada dalam lembaga. Misalnya dengan menerapkan sistem pengelompokan yang bersifat pemisahan di antara para narapidana berdasarkan kriteria-kriteria seperti jenis dan atau berat ringannya kejahatan, usia, karakter dan lain sebagainya. Sehingga dengan demikian secara maksimal dapat ditutup peluang tentang kemungkinan terjadinya "penjahat kelas teri" bersekolah dengan "penjahat kelas kakap". Di samping itu, secara external perlu pula dilaksanakan program-program sosialisasi tentang visi, misi dan orientasi pemasyarakatan kepada publik secara luas yang antara lain melalui praktek-praktek pembinaan narapidana yang membuka seluas mungkin partisipasi dari masyarakat luar. Tentu saja sepanjang hal tersebut memungkinkan baik dari segi *security* maupun format program.

(5) perlu ada langkah-langkah dekulturasasi pemikiran yang terlanjur mengakar di kalangan masyarakat bahwa orang yang bersalah selamanya harus distigma sebagai orang yang salah. Langkah-langkah dekulturasasi tersebut mungkin dapat ditempuh antara lain melalui pendekatan keagamaan yang diharapkan akan dapat membuka wacana kesadaran bahwa orang yang jahat/buruk/tersesat sesungguhnya dapat "diluruskan" untuk kembali menjadi orang yang baik. Sebab dalam perspektif agama secara inheren dalam diri tiap manusia ada dua kekuatan yang saling tarik menarik yakni antara kekuatan baik (akal/hati nurani) dengan kekuatan buruk (nafsu). Sehingga persoalannya adalah bagaimana manusia ini "menggiring" dirinya atau "digiring" (baca: diarahkan) pihak luar untuk mengikuti kekuatan-kekuatan baik atau buruk tersebut. Dalam konteks inilah L.P dengan Sistem Pemasyarakatannya harus mampu membuktikan sebagai pihak luar yang akan berperan mengarahkan seseorang yang sedang tersesat menuju jalan hidup yang baik/benar. (6) Perlu segera direncanakan untuk melakukan pembaharuan UU Pemasyarakatan (UU No. 12/1995) khususnya terhadap substansi beberapa pasal yang kurang korelatif atau bahkan terkesan "berseberangan" dengan spirit pembinaan yang terkandung di dalam Sistem Pemasyarakatan. Seperti telah diidentifikasi dalam uraian-uraian terdahulu, beberapa pasal yang perlu direformasi tersebut antara lain ialah Pasal 47 yang masih menyiratkan pandangan narapidana sebagai objek yang berbahaya sehingga perlu diantisipasi dengan bentuk-bentuk tindakan indiscipliner oleh Petugas (seperti hukuman tutupan sunyi/kerangkeng) yang akan dengan mudah menjelma menjadi praktek-praktek *deterrence oriented*. Padahal Sistem Pemasyarakatan adalah *treatment oriented*. Kemudian pada Pasal 14,

reformasi substansinya antara lain dapat diwujudkan dalam bentuk penyempurnaan rumusan pasal sehingga jaminan perlindungan terhadap hak-hak narapidana dapat meliputi cakupan yang lebih luas. Seperti hak perlindungan terhadap kemungkinan mengalami penyiksaan/penganiayaan baik oleh petugas lembaga ataupun dari sesama narapidana. Perlindungan terhadap hak ini sesungguhnya juga dapat menjadi sarana pencegahan bagi petugas untuk menerapkan praktek-praktek *differrence oriented*. ●

Daftar Pustaka

- A. Widiada Gunakaya. 1988. *Sejarah dan Konsepsi Pemasyarakatan*. Bandung: Armico
- Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN). 1976. *Lokakarya tentang Evaluasi Sistem Pemasyarakatan*. Jakarta: Bina Cipta.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN). 1976. *Naskah Rancangan Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP)*. Konsep Tahun 1991/1992. Edisi Revisi Bulan Maret 1993.
- Bambang Poernomo. 1986. *Pelaksanaan Pidana Penjara dengan Sistem Pemasyarakatan*. Yogyakarta: Liberty.
- Barda Nawawi Arief. 1996. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Bandung: Citra Aditya Bhakti.
- Departemen Kehakiman. *Keputusan Menteri Kehakiman RI tentang Pola Pembinaan Narapidana/Tahanan*.
- E. Utrecht. 1986. *Hukum Pidana I*. Surabaya: Pustaka Tinta Mas.
- Muladi dan Barda Nawawi Arief. 1984. *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*. Bandung: Alumni.
- P.A.F Lamintang. 1984. *Hukum Penitensier Indonesia*. Bandung: Armico.
- Petrus Irwan P. dan P. Simorangkir. 1995. *Lembaga Pemasyarakatan dalam Perspektif Sistem Peradilan Pidana*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Sahardjo. 1963. *Pohon Beringin Pengayoman - Hukum Pantjasila/Manipol/Usdak*. Pidato Penganugerahan Gelar Doktor Honoris Causa. UI. Jakarta. Tanggal 15 Juli 1963.
- Undang-Undang No. 12/1995 tentang Pemasyarakatan.

