

MEMIKIRKAN SISTEM PEMASYARAKATAN YANG PAS

Oleh : Prof. Dr. Muhammad Mustofa, M.A.

Latar belakang pemikiran

Menyelenggarakan sistem pemasyarakatan seyogyanya dilandasi oleh kejelasan tentang fungsi dari lembaga pemasyarakatan di masyarakat, atau secara lebih khusus dalam sistem peradilan pidana. Selain itu pelaksanaan sistem pemasyarakatan yang baik harus pula didasari oleh adanya pemahaman terhadap realitas pelaku pelanggaran hukum. Kemudian dalam rangka melakukan revisi penyelenggaraan sistem pemasyarakatan harus dilandasi oleh adanya evaluasi terhadap efektivitas penyelenggaraan sistem pemasyarakatan, agar dapat diketahui hal-hal kondusif bagi fungsi pemasyarakatan dan hal-hal yang menghambatnya. Makalah ini akan mencoba menyajikan wacana yang berhubungan dengan hal-hal tersebut di atas dan dikaitkan dengan naskah RUU Sistem Pemasyarakatan.

Fungsi Lembaga Pemasyarakatan

Lembaga pemasyarakatan di mata masyarakat dipandang berfungsi sebagai tempat membatasi ruang gerak orang yang dijatuhi hukuman pidana penjara. Oleh karena itu masyarakat umum lebih mengenalnya sebagai penjara daripada lembaga pemasyarakatan. Fungsi pemenjaraan ini lebih merupakan usaha untuk memastikan bahwa terpidana penjara tidak akan mengulangi perbuatannya sepanjang masa penghukumannya. Dengan kata lain fungsi pemenjaraan terpidana penjara merupakan strategi untuk membuat agar terpidana penjara tidak mampu melakukan pelanggaran hukum, atau dalam konsep penologi disebut *incapacitation*.

Dalam fungsi *incapacitation* ini penyelenggara penjara tidak berpretensi bahwa para narapidana yang selesai menjalani hukuman akan menjadi jera, sehingga ciri utama kegiatannya adalah menjaga keamanan di dalam penjara agar tidak terjadi keributan, dan mencegah agar tidak terjadi pelarian narapidana. Kalau ada kegiatan yang diprogramkan bagi narapidana, kegiatan tersebut adalah kegiatan kerja yang bersifat produktif, dengan hasil produksi yang kompetitif

dipasarkan di pasar terbuka. Bahkan terhadap narapidana yang dipandang rawan menimbulkan masalah, ia diawasi secara ketat dalam ruang yang berstatus *maximum security* atau bahkan kini diperkenalkan status *super maximum security*. Dalam tempat seperti itu fungsi pengawasan dan keamanan menjadi prioritas dan narapidana tidak diberi aktivitas apapun.

Dalam sistem peradilan pidana, pemenjaraan merupakan salah satu fungsi dari penegakan hukum, yakni sebagai tempat pelaksanaan hukuman bagi orang yang dalam persidangan pidana dinyatakan terbukti melakukan kejahatan, dan orang tersebut harus menjalani hukuman penjara sebagaimana diputuskan oleh pengadilan. Dalam fungsi pelaksanaan hukuman ini, sistem hukum tidak pernah merumuskan bentuk pembinaan yang harus dijalani oleh narapidana, oleh karena itu persoalan apakah narapidana yang selesai menjalani hukuman akan menjadi orang yang tidak cenderung melakukan pelanggaran hukum pidana tidak menjadi perhatian pengadilan. Fungsi utama dan keberhasilan dari penjara sebagai tempat pelaksanaan hukuman diukur berdasarkan kepastian bahwa narapidana menjalani masa hukuman sesuai dengan keputusan pengadilan, dan dicegah agar tidak melarikan diri.

Ketika penyelenggara penjara diberi tugas untuk juga mengubah perilaku narapidana dari kecenderungan melakukan kejahatan menjadi tidak atau kurang cenderung melakukan kejahatan, maka fungsi pembinaan narapidana menjadi bagian dari fungsi kepenjaraan. Kemudian karena fungsi pembinaan narapidana dianggap merupakan fungsi yang manusiawi, maka fungsi pemenjaraan ini diberi bungkus fungsi pembinaan agar narapidana dapat berintegrasi lagi dengan masyarakat. Fungsi pembinaan ini kemudian disebut sebagai fungsi pemasyarakatan. Keberhasilan fungsi pemasyarakatan harus diukur berdasarkan kemampuannya untuk mengurangi pengulangan kejahatan atau residivisme.

Fungsi-fungsi manakah yang pas sebagai sistem pemasyarakatan berdasarkan uraian diatas tergantung pada realitas pelaku pelanggaran hukum pidana. Bagaimana karakteristik mereka, dan apakah tingkah laku pelanggaran hukum pidana dapat diubah? Hal inilah yang harus dijadikan landasan bagi sistem pemasyarakatan.

Realitas Pelaku Pelanggaran

Pelaku pelanggaran hukum pertama kali harus dibedakan menurut kelompok usianya, yaitu antara anak dan orang dewasa. Bila pelakunya anak maka pelanggaran hukum yang dilakukannya lebih merupakan belum matangnya kepribadian mereka dalam arti belum dapat membedakan dengan baik antara baik dan buruk. Pada dasarnya pelanggaran hukum pidana yang mereka lakukan lebih merupakan kegagalan sosialisasi dan pengendalian sosial oleh masyarakat. Oleh karena itu menghukum anak yang melakukan pelanggaran hukum pidana tidak berdasar, sebab yang bertanggung jawab adalah masyarakat yang telah gagal melaksanakan fungsi sosialisasi nilai dan norma serta pengendalian sosial terhadap anak. Kedua anak yang melakukan pelanggaran hukum pidana ini justru harus dibantu agar mempunyai kemampuan untuk melakukan tindakan yang tidak melanggar hukum.

Pelaku pelanggaran hukum pidana yang sudah dewasa, harus dibedakan antara pelaku pelanggaran hukum primer dengan pelaku pelanggaran hukum sekunder. Bahkan pelanggaran serius seperti pembunuhan, banyak dilakukan dalam keadaan yang sangat khusus yang kemungkinan pengulangnya kecil. Pelanggaran sekunder cenderung bersifat menetap, sehingga pengulangan pelanggaran adalah keniscayaan. Kecenderungan pelanggaran hukum pada pelanggar sekunder bersifat menetap, yang akan berhenti bila mereka memasuki usia pensiun. Terkait dengan hal ini dalam fungsi pemasyarakatan harus mempunyai data base tentang kelompok usia dari narapidana.

Berdasarkan uraian realitas pelanggaran hukum di atas, maka fungsi pembinaan hanya dapat dilakukan kepada anak atau pelaku pelanggar primer. Bagi pelaku pelanggaran sekunder fungsi pembinaan tidak akan dapat dilaksanakan secara efektif, mereka ini hanya perlu dibuat tidak berdaya melakukan pelanggaran atau menjalani proses *incapacitation* saja. Pelanggaran hukum pidana dapat dilihat secara analogi seperti penyakit, ada yang hanya memerlukan perawatan sesaat, ada memerlukan perawatan jalan, rawat inap, atau isolasi karena penyakitnya bersifat menular.

Evaluasi Umum Penyelenggaraan Sistem Pemasyarakatan

Apabila lembaga pemasyarakatan dilihat hanya melaksanakan fungsi pemenjaraan, kondisi obyektif gedung-gedung lembaga pemasyarakatan sekarang ini sangat tidak kondusif. Masalah *overcrowding*, dan bangunan yang sudah tua akan memudahkan pelarian narapidana. Oleh karena itu perlu dilakukan renovasi maupun pembangunan gedung yang baru dalam jumlah yang memadai.

Sarana dan prasarana dasar untuk menyelenggarakan penjara yang harus ada adalah buku-buku register sebagai alat ukur kinerja petugas. Keadaan lembaga pemasyarakatan sekarang ditandai oleh kurang berfungsinya buku register. Berdasarkan sistem kepenjaraan, terdapat kurang lebih 19 buku register yang harus ada di setiap penjara.

Lembaga pemasyarakatan selain menampung narapidana juga menampung tahanan. Pencampuran penampungan pada gedung yang sama ini seharusnya tidak perlu terjadi karena hak dan kewajiban antara tahanan dan narapidana berbeda. Tahanan adalah orang yang sedang menunggu atau sedang menjalani pemeriksaan pengadilan, sedang narapidana merupakan orang yang sedang menjalani penghukuman, bila lembaga pemasyarakatan berfungsi membina agar narapidana terintegrasi kembali dengan masyarakat, tahanan belum memerlukan pembinaan karena belum jelas status hukumnya, apakah ia bersalah atau tidak.

Perkembangan bentuk kejahatan menyebabkan lembaga pemasyarakatan juga menampung narapidana yang menderita penyakit yang mematikan seperti hiv/aids, sebagai akibat dari penyalagunaan narkotika. Narapidana seperti ini di samping merupakan sasaran pembinaan juga memerlukan perawatan dan penempatan secara khusus agar supaya penyakitnya tidak menular kepada narapidana lain. Di sini lembaga pemasyarakatan juga harus berfungsi seperti rumah sakit, baik untuk rehabilitasi kecanduan narkotika, maupun perawatan penderita hiv/aids. Fungsi ini pada masa lalu tidak pernah terpikirkan akan harus dilaksanakan oleh lembaga pemasyarakatan.

Peraturan perundangan yang menyangkut anak, khususnya Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional mengamanatkan bahwa anak dalam usia

wajib belajar yakni 7 tahun hingga 16 tahun berhak memperoleh pendidikan dan perlindungan. Lembaga pemasyarakatan anak belum dapat melaksanakan fungsinya sebagai lembaga pendidikan maupun perlindungan sebagaimana dimaksud oleh pembuat undang-undang.

Tuntutan terhadap lembaga pemasyarakatan oleh masyarakat adalah bahwa bekas narapidana tidak akan mengulangi pelanggaran. Masyarakat hanya tahu bahwa penghukuman harus bersifat kejam, dalam waktu yang lama, bahkan kalau perlu diberlakukan hukuman seumur hidup dan hukuman mati. Ketika narapidana menjalani hukuman seumur hidup (dengan tanpa memperhatikan bahwa ia akan dapat memperoleh keringanan hukuman), akan tiba saatnya ia menjadi orang yang renta yang tidak berdaya yang tidak lagi kuat melakukan kejahatan. Lembaga pemasyarakatan dalam menangani narapidana lanjut usia ini kemudian juga berfungsi sebagai panti jompo. Vonis hukuman mati yang telah dijatuhkan ternyata tidak selalu diikuti dengan kepastian eksekusi. Banyak terpidana mati yang harus menunggu dalam kurun waktu yang lama memerlukan tempat penampungan yang khusus.

Masih banyak lagi persoalan yang menjadi kendala dalam melaksanakan fungsi sistem pemasyarakatan yang juga harus disikapi dalam rangka revisi Undang-Undang Pemasyarakatan. Namun beberapa identifikasi masalah tersebut di atas merupakan permasalahan yang penting. Padahal ketika pemecahan masalah menyangkut perlunya dana yang cukup untuk mengelola dan membangun bangunan lembaga pemasyarakatan, penyelenggara negara agak enggan memikirkannya. Prinsip *cost and benefit* sering kali dijadikan patokan utama dalam mengusulkan program-program pemerintahan. Dan tentu saja *benefit* penyelenggaraan penghukuman tidak akan dapat dihitng secara ekonomi.

Catatan Terhadap Naskah RUU Pemasyarakatan

Naskah RUU Pemasyarakatan ini ternyata mempunyai tugas ganda. Disatu pihak bertugas melakukan pembinaan narapidana, dilain pihak bertugas mengurus tahanan. Karena status hukum dari tahanan dan narapidana berbeda, maka ada baiknya RUU ini berjudul RUU Sistem Pemasyarakatan Narapidana dan Pengelolaan Tahanan atau judul lain. Dalam sistem peradilan pidana kedua status hukum tersebut sebetulnya merupakan keadaan awal (penahanan) dan

akhir (penghukuman) dalam proses sistem peradilan pidana tersebut. Oleh karena itu secara substantif merupakan fungsi yang berbeda. Bila perlu ihwal tahanan dapat dibuat undang-undang yang terpisah.

Mengingat bahwa pelaksanaan penghukuman adalah salah satu fungsi pemerintahan, maka sudah seharusnya bahwa pada setiap daerah kabupaten/kota dibentuk lembaga pemasyarakatan. Bila tahanan juga akan dimasukkan dalam fungsi yang harus diemban oleh Ditjenpas, maka perlu juga penegasan perlunya dibentuk rumah tahanan pada setiap kabupaten/kota. Adalah benar bahwa anak memerlukan pembinaan yang khusus oleh karena itu perlu adanya lembaga pendidikan khusus anak bagi anak yang berkonflik dengan hukum. Perlu diperhatikan juga bahwa kini tugas yang diemban oleh lembaga pemasyarakatan termasuk juga merawat orang sakit, orang jompo, dan rehabilitasi pecandu narkoba, maka perlunya lembaga khusus atau blok khusus tentang fungsi-fungsi ini perlu juga dipertegas sebagai keharusan. Dalam fungsi pemasyarakatan narapidana untuk berintegrasi dengan masyarakat, sesungguhnya peran balai pemasyarakatan mempunyai peran sentral, oleh karena itu beralasan agar Bapas juga didirikan pada setiap kabupaten/kota.

Bila merumuskan keharusan membentuk Rutan, Lapas, Bapas, dan Lembaga Pendidikan Anak pada setiap kabupaten/kota ini diterima dalam undang-undang, harus dipastikan agar supaya ketentuan tentang hal itu hanya rumusan di atas kertas dan tidak diwujudkan. Mungkin perlu dirumuskan siapa yang wajib membangun bangunannya. Mewajibkan pemerintah daerah untuk ikut terlibat, rasanya cukup beralasan. Sedangkan dalam mewujudkan fungsi-fungsi khusus seperti rumah sakit, panti jompo, sekolah, harus juga ditegaskan perlunya anggaran dari Departemen Teknis terkait.

Terkait dengan klasifikasi tahanan dan narapidana perlu dibuat rumusan yang membedakan antara pelanggar primer dan pelanggar sekunder (tidak cukup hanya rumusan residivis sebagaimana disebut pada Pasal 9 ayat (4e) yang diperlukan dalam rangka penempatan mereka. Pemisahan ini diperlukan agar tidak terjadi dampak kontaminasi oleh pelanggar sekunder kepada pelanggar primer. Tugas untuk mengidentifikasi status pelanggar ini adalah pada Bapas yang bertugas seperti UGD pada suatu rumah sakit. Peran Bapas ini belum cukup jelas diatur dalam RUU ini. Seharusnya fungsi ini seperti fungsi rumah tahanan dan lain-lain yang belum diuraikan dirumuskan secara eksplisit

seperti dirumuskan fungsi pemasyarakatan (Pasal 2) yang juga perlu direvisi karena rumusan tadi lebih merupakan rumusan tupoksi Ditjenpas bukan gagasan pemasyarakatan.

Dalam Bab III Pendaftaran, Pasal 8, rumusan pasal ini mencampuradukan semua fungsi yang harus diemban oleh Ditjen PAS. Seyogyanya dipisah menurut fungsi rumah tahanan sendiri, lembaga pemasyarakatan sendiri, Bapas sendiri. Pemisahan ini terkait dengan ayat (2) tentang kelengkapan pendaftaran yang dalam masing-masing fungsi membutuhkan buku-buku register yang berbeda. Ada baiknya tentang buku register ini diadopsi sistem pemenjaraan peninggalan Belanda karena sistem tadi merupakan sesuatu yang standar dalam manajemen penjara.

Karena pada umumnya kriteria residivis adalah pengulangan penghukuman sebelum masa 2 tahun terlampaui, maka sesungguhnya data tentang residivisme hanya menyangkut pengulangan sebelum masa 2 tahun. Pengulangan penghukuman setelah masa 2 tahun kemudian tidak masuk dalam hitungan residivisme. Tanpa mengabaikan adanya manfaat program pembinaan, beberapa penelitian menunjukkan bahwa belum ada program pembinaan narapidana yang efektif bagi pengurangan kecenderungan pelanggaran hukum pada residivis. Terkait dengan hal ini, agar lebih realistis, fungsi lembaga pemasyarakatan sebaiknya disadari terutama sebagai fungsi *incapacitation*. Fungsi pembinaan adalah fungsi komplementer sehingga bila membuat program kegiatan kerja, tidak perlu diharapkan bahwa pemberian aktivitas kerja tadi akan mengurangi kecenderungan pengulangan pelanggaran hukum. Kalau program pembinaan merupakan kegiatan utama, maka pendekatan individual oleh ahli psikologi dapat dipertimbangkan.

Pemberian kerja pada era pengukuran *cost and benefit* sekarang ini menjadi semakin penting. Lembaga Pemasyarakatan harus menjadi kegiatan produksi yang dikelola secara profesional. Dengan tingkat ongkos produksi yang relatif rendah (karena narapidana sebagai buruh tidak harus dibayar sesuai UMP) keuntungan yang diperoleh menjadi besar, keuntungan tersebut dapat dipergunakan untuk membiayai keperluan narapidana secara keseluruhan, seperti perbaikan akomodasi, gizi, dan fasilitas lain dengan tanpa harus membebani APBN/APBD, dalam operasional keseharian lembaga pemasyarakatan. Oleh karena itu perlu diatur tentang tata cara dan syarat-

syarat penyelenggaraan lembaga pemasyarakatan secara mandiri tersebut. Pokok-pokok pikiran ini di atas bukan merupakan suatu kebenaran mutlak, namun diperlukan sebagai wacana untuk memikirkan dan merancang sistem pemasyarakatan yang pas.

