

Dilema Kebijakan Pembinaan Terpidana Penjara: Antara Teori dan Praktek

Muhammad Mustofa*



Abstrak :

Polemik pada pemberitaan yang berhubungan dengan kriminalitas dan sempat mengemuka yaitu mengenai pemberian grasi oleh Presiden RI kepada terpidana mati kasus penyelundupan Narkoba, Meirika Franola alias Ola. Pro kontra tentang pengurangan hukuman maupun grasi terhadap pengedar narkotika dan terhadap koruptor berhubungan dengan persepsi khalayak terhadap efektivitas penghukuman. pemikiran positivisme mempercayai bahwa penghukuman akan berdampak pada keadaan penjeratan (deterrence) terhadap narapidana. Namun hasil penelitian menunjukkan efektivitas pembinaan narapidana justru lebih efektif, sehingga untuk yang berperilaku baik diberikan remisi atau grasi. Namun semangat ini ternyata mendapat tentangan. Berbagai dilema tersebut harus segera diakhiri dengan adanya keputusan yang konstitusional atau yang dibuat berdasarkan hukum yang berlaku dan didukung oleh teori yang relevan

Kata Kunci : *Pembinaan Nara Pidana, Efek Jera, Teori Rehabilitasi*

Latar belakang

Kebijakan publik yang baik seyogyanya didasarkan pada telaah akademik yang dapat dipertanggung jawabkan. Pertanggung jawaban tersebut dapat dilakukan karena telaah akademik mempunyai dasar-dasar pembenaran. Untuk ilmu-ilmu empiris pembenarannya antara lain bahwa penjelasan akademik yang didasarkan pada telaah akademik (penelitian ilmiah) berasal pada realitas konkrit. Komunitas akademik yang bersangkutan dapat menilai kadar kebenaran akademik hasil telaah akademik tersebut. Secara praktis, sesuatu dinyatakan benar apabila ia bermanfaat. Namun demikian dalam realitas, kebijakan publik tidak selalu menunjukkan keselarasan antara praktik dengan teori (telaah akademik).

Ketidakselarasan antara teori dengan praktik (kebijakan publik) tersebut, dengan mengacu pada pendapat Dye (1978) disebabkan karena kebijakan publik adalah apapun yang dipilih atau tidak dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan.¹ Oleh karena itu bukan hal yang mustahil bila antara praktik (kebijakan publik) dengan teori tidak saling berhubungan. Kebijakan publik dalam pengurangan penghukuman yang belakangan ini menghasilkan polemik antara pro dan kontra merupakan contoh konkrit, betapa antara teori dan praktik tidak selalu selaras.

Polemik pada pemberitaan yang berhubungan dengan kriminalitas dan sempat mengemuka yaitu mengenai pemberian grasi oleh Presiden RI kepada terpidana mati kasus penyelundupan 3,5 kg heroin dan 3 kg kokain,

* Prof. Dr. Muhammad Mustofa, guru besar kriminologi pada Departemen Kriminologi Fisip Universitas Indonesia.

1 T. R. Dye (1978). Understanding Public Policy, 3rd Ed. Englewood Cliffs, NJ: Prencice Hall, Inc., hlm. 3.

Meirika Franola alias Ola. Yang menjadi persoalan adalah, tak lama setelah pemberian grasi dari hukuman mati menjadi seumur hidup, Ola yang masih berada di dalam Lapas Wanita Tangerang, diketahui mengendalikan penyelundupan sabu dari India. Tentu saja kaputusan pemberian grasi dan kenyataan bahwa penerima grasi melakukan pelanggaran yang sama menimbulkan protes keras dari masyarakat, baik dari para aktivis anti narkoba, dan tentu saja oleh anggota DPR karena ini menjadi isu politik yang seksi.

Pada periode sebelumnya, sebagai tradisi pada setiap peringatan hari kemerdekaan, setiap bulan Agustus pemerintah memberikan remisi atau pengurangan hukuman, termasuk kepada terpidana kasus korupsi. Keputusan pemerintah yang didasarkan pada hukum tersebut (Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan) telah mendapat kritik dan tentangan dari para aktivis anti korupsi, dengan dalih bahwa pengurangan masa hukuman terhadap koruptor tidak konsisten dengan tujuan penjeraan dari pengukuman, dan korupsi adalah kejahatan yang luar biasa yang tidak perlu adanya toleransi terhadapnya.

Kembali ke masalah pemberian grasi. Pemberian grasi pada dasarnya merupakan hak prerogatif Presiden sebagai Kepala Negara. Namun berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002, presiden harus mempertimbangkan pertimbangan dari Mahkamah Agung, lepas apakah presiden akan menerima atau menolak pertimbangan tersebut dan selanjutnya menerima atau menolak permohonan pemberian grasi. Kontroversi seputar pemberian grasi terhadap terpidana mati tersebut, maupun perubahan hukuman mati terpidana mati kejahatan narkoba menjadi hukuman penjara melalui permohonan Peninjauan Kembali Perkara (PK) ke Mahkamah Agung, dan pemberian remisi terhadap terpidana korupsi, pada dasarnya mencerminkan adanya perbedaan pendapat

antara unsur masyarakat dengan pemerintah tentang pembinaan narapidana.

Permasalahan

Pro kontra tentang pengurangan hukuman maupun grasi terhadap pengedar narkotika dan terhadap koruptor berhubungan dengan persepsi khalayak terhadap efektivitas penghukuman. Di satu pihak, pemerintah dengan melandaskan diri pada kewenangan konstitusional dan mengedepankan prinsip pembinaan narapidana merupakan usaha memasyarakatkan kembali narapidana kemasyarakat (Undang-Undang Nomor 12/1995) memberikan peluang pengurangan penghukuman.

Di lain pihak masyarakat menghendaki penghukuman yang keras dengan tanpa adanya pengurangan penghukuman. Secara empiris, melalui penelitian ditemukan bahwa pembinaan narapidana (program pemerintah) hanya menunjukkan hasil yang minimal, di lain pihak kehendak menjerakan terpidana (tuntutan publik) dengan penghukuman yang keras sesungguhnya juga tidak berhasil guna. Dilema pembinaan narapidana ini memerlukan penjelasan akademik.

Pembahasan

Para ahli hukum dan para kriminolog beraliran pemikiran positivisme mempercayai bahwa penghukuman akan berdampak pada keadaan penjeraan (*deterrence*) terhadap narapidana. Pemikiran tersebut dilandasi oleh asumsi bahwa manusia bertingkah laku berdasarkan kehendak bebasnya, dan penghukuman akan mengerem nafsu hedonis manusia.² Pendapat ini begitu mendominasi kebijakan penghukuman yang kemudian diwujudkan dalam teori penghukuman yang

2 Lihat antara lain: C. Beccaria (1996) "On Crimes and Punishments", dalam J. Munvie, E. McLaughlin, M. Langan, *Criminological Perspective*. London: Sage Publications Ltd.; R.J. Michalowski, (1978), "Perspective and Paradigm, Structuring Criminological Thought", dalam R.F. Meier. *Theory in Criminology: Contemporary Views*. Beverly Hill: Sage Publications.

bertujuan melakukan rehabilitasi narapidana.³ Para sarjana hukum dalam berteori memang hanya mengandalkan pemikiran yang rasional logis dan tidak peduli pada bukti empiris dari teori, yang memang bukan wilayahnya. Sementara itu kriminolog positivis meskipun menekuni ilmu empiris kurang memberikan bukti empiris bahwa tujuan penjeraan dan rehabilitasi narapidana hanya sedikit didukung oleh bukti empiris.

Martinson (1974) dalam reviewnya terhadap penelitian-penelitian efektivitas pembinaan narapidana hanya menemukan sedikit bukti bahwa pembinaan narapidana di dalam lembaga pemasyarakatan adalah efektif.⁴ Sebagai konsekuensi, konsep bahwa penghukuman merupakan pembalasan yang setimpal memperoleh pijakan lagi untuk dipergunakan kembali. Selain itu tujuan penghukuman yang terutama adalah merupakan usaha untuk membuat pelakunya tidak mempunyai kebebasan bergerak (*incapacitation*).⁵

Selama ini secara teoretis semangat yang diusung dalam memperlakukan terpidana adalah upaya rehabilitasi terhadap kelakuan pelanggaran hukumnya agar supaya yang bersangkutan dapat bertingkah laku tidak melanggar hukum di kemudian hari. Di Indonesia gagasan ini diwujudkan dengan konsep pemasyarakatan terpidana yang didalamnya ada pemberian remisi bila terpidana dinilai berkelakuan baik selama masa pembinaan. Akan tetapi teori pembinaan terpidana penjara tersebut tampaknya tidak digubris oleh anggota masyarakat pada umumnya, khususnya para aktivis anti narkoba, anti korupsi dan politisi yang memandang pemberian remisi dan grasi terhadap terpidana, khususnya

pengedar narkotika dan koruptor sebagai tidak benar. Untuk memperkuat argumennya, mereka mengatakan bahwa pemberian pengurangan hukuman terhadap pengedar narkotika dan koruptor sebagai tindakan kontra produktif terhadap semangat memberantas peredaran gelap narkotika dan korupsi dan melemahkan fungsi penjeraan. Semangat balas dendam terhadap narapidana pengedar narkotika dan koruptor sangat kuat di dalamnya.

Semangat balas dendam terhadap terpidana ini menunjukkan bahwa alam berfikir dari penganutnya seolah-olah merupakan cermin kemunduran pemikiran. Meskipun demikian, bila ditelaah berdasarkan penelitian empiris, skeptifitas terhadap pembinaan terpidana adalah beralasan. Namun demikian, di lain pihak kepercayaan para aktivis anti narkotika dan anti korupsi bahwa hukuman yang berat akan membuat pelakunya menjadi jera, tidak mempunyai pijakan empiris. Penelitian-penelitian tentang dampak penjeraan dari penghukuman menunjukkan bahwa hal tersebut tidak fungsional.⁶ Andenaes (1983) misalnya, dalam penelitiannya terhadap dampak peningkatan ancaman hukuman terhadap pengemudi kendaraan bermotor dengan kandungan alkohol dalam darah terhadap menurunnya kecelakaan lalu-lintas yang dipengaruhi alkohol hanya menemukan dampak temporer.

Dampak tersebut lebih disebabkan karena polisi lalu-lintas rajin mengadakan razia pengemudi kendaraan bermotor untuk mengukur kandungan alkohol dalam darah, serta danya kampanye besar-besaran adanya ketentuan hukum yang lebih ketat tersebut. Ketika program-program kepolisian lalu-lintas

3 L.J. Siegel (2000), *Criminology*. Belmont, CA: Wadsworth, hlm. 492.

4 Robert Martinson (1974), "What Works? Questions and Answers About Prison Reform", *Public Interest*, 35, hlm. 22-54.

5 Lihat misalnya, James Q. Wilson (1977), "Incapacitation", dalam S.L. Radzinowicz dan W.E. Wolfgang (Eds.), *Crime and Justice*, Vol. III, *The Criminal Under Restraint*. New York: Basic Books, Inc., hlm. 113-118. Jaqueline Cohen (1983), "Incapacitation as a Strategy for Crime Control: Possibilities and Pitfalls", dalam *Crime and Justice*, Vol. 5, hlm. 1-84. J.L.A. Garcia (Aug, 1986) *Two Concepts of Desert*, dalam *Law and Philosophy*, Vol. 5, No. 2 (Aug, 1986), hlm. 219-235

6 J. Andenaes (1983), "Deterrence", dalam S.H. Kadish (Ed., In Chief), *Encyclopaedia of Crime and Justice*. Vol. 2, New York: The Free Press; R. Baxter, and C. Nuttall (1975), *Severe Sentences: No Deterrent to Crime*, New Society, 39, hlm. 11-13; H. Bedau, (1970), "Deterrence and the Death Penalty: a Reconsideration." *Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science*. 61, hlm. 539-548; W.J., Bowes, and G.L. Pease (1980). *Deterrence or Brutalisation: What is the Effect of Execution?*, *Crime and Delinquency*. 26, hlm. 353-484.

tersebut tidak dilakukan lagi, tingkat kecelakaan lalu-lintas yang terkait dengan konsumsi alkohol kembali ke tingkat sebelum undang-undang baru dilaksanakan. Sedangkan Bedau (1970) dan Bowes dan Pease (1980) tidak menemukan hubungan antara hukuman mati dengan menurunnya tingkat kejahatan yang sama yang diancam dengan hukuman mati di masyarakat. Bahkan Bowes dan Pease menemukan bahwa pada bulan setelah eksekusi hukuman mati dilakukan, justru terdapat penambahan peristiwa kejahatan yang diancam dengan hukuman mati tersebut.

Penutup

Dari diskusi ringkas tentang pro dan kontra pengurangan hukuman, baik dalam bentuk remisi dan grasi yang diberikan pemerintah, maupun pengurangan hukuman berdasarkan keputusan Mahkamah Agung dalam Peninjauan Kembali perkara, dapat ditengarai beberapa dilema:

Pertama, kendatipun remisi, grasi, dan keputusan peninjauan kembali perkara mempunyai dasar konstitusional, terdapat penolakan dari khalayak maupun politisi terhadap keputusan tersebut. Penolakan keputusan remisi, grasi, dan peninjauan kembali perkara, yang juga didukung oleh beberapa advokat, dan politisi, menunjukkan bahwa asas-asas hukum dianggap tidak mengikat. Padahal secara konstitusional negara Republik Indonesia dirancang dan dilaksanakan berdasarkan pada hukum dan bukan kekuasaan. Ketika hukum formal tidak diakui akan terdapat ketidakpastian hukum. Dilemanya adalah, apakah kita akan tunduk kepada hukum yang berlaku, lepas apakah hasilnya adil atau tidak, atau menggugat kepastian hukum, dan mengabaikan kebijakan yang dibuat secara konstitusional, dan membuat kebijakan tanpa landasan hukum dan hanya mengedepankan perasaan keadilan masyarakat?

Kedua, perkembangan telaah akademik di bidang penghukuman telah tidak diperhitungkan dalam pembuatan kebijakan hukum yang terutama terkait dengan pembinaan pelanggar hukum. Ketika teori rehabilitasi pelaku pelanggaran tidak memperoleh dukungan bukti empiris, dan para ahli lebih mempromosikan teori *incapacitation*, kebijakan hukum pembinaan pelanggar hukum tidak segera disesuaikan dengan perkembangan teori yang mutakhir. Dilemanya adalah apakah kita akan tetap membuat kebijakan berdasarkan hukum yang masih berlaku walaupun tidak mempunyai dukungan teoretis, atau mengikuti tuntutan perasaan keadilan masyarakat yang belum ada landasan hukumnya dan tidak ada dukungan teoretis pula.

Ketiga, keputusan pengurangan penghukuman, baik remisi maupun grasi pada dasarnya merupakan keputusan final. Keputusan tersebut tidak dapat diganggu gugat karena asas mengatakan bila terdapat perubahan peraturan maka kepada terpidana diberlakukan ketentuan yang meringankan. Dilemanya adalah, apakah keputusan yang bersifat final tersebut akan tetap dipertahankan atau dibatalkan dengan mempergunakan asas hukum administrasi bahwa apabila dikemudian hari terdapat kekeliruan, maka keputusan ini akan ditinjau kembali.

Berbagai dilema tersebut harus segera diakhiri dengan adanya keputusan yang konstitusional atau yang dibuat berdasarkan hukum yang berlaku dan didukung oleh teori yang relevan, lepas apakah keputusan tersebut dipandang adil atau tidak. Sebab untuk mengejar kepastian hukum, seringkali keputusan tersebut tidak selaras dengan gagasan keadilan. Namun bila kepastian hukum tidak ada, maka hukum yang berlaku tidak dapat lagi disebut sebagai hukum positif.

Referensi

Andenaes, J., (1983), "Deterrence", dalam S.H. Kadish (Ed., In Chief), *Encyclopaedia of*

Crime and Justice. Vol. 2, New York: The Free Press;

Baxter, R., and C. Nuttall (1975), *Severe Sentences: No Deterrent to Crime*, New Society, 39, hlm. 11-13.

Becaria, C. (1996) "On Crimes and Punishments", dalam J. Munvie, E. McLaughlin, M. Langan, *Criminological Perspective*. London: Sage Publications Ltd.

Bedau, H.(1970), "Deterrence and the Death Penalty; a Reconsideration." *Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science*. 61, hlm. 539-548;

Bowes, W.J., and G.L. Pease (1980). *Deterrence or Brutalisation: What is the Effect of Execution?.*, *Crime and Delinquency*. 26, hlm. 353-484.

Cohen, Jaqueline (1983), "Incapacitation as a Strategy for Crime Control: Possibilities and Pitfalls", dalam *Crime and Justice*, Vol. 5, hlm. 1-84.

Dye, T. R. (1978). *Understanding Public Policy, 3rd Ed*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, Inc.,. hlm. 3,

Garcia, J.L.A. (Aug, 1986) *Two Concepts of Desert*, dalam *Law and Philosophy*, Vol. 5, No. 2 (Aug., 1986), hlm. 219-235

Martinson, Robert (1974), "What Works? Questions and Answers About Prison Reform", *Public Interest*, 35, hlm. 22-54.

Michalowski, R.J. (1978), "Perspective and Paradigm, Structuring Criminological Thought", dalam R.F. Meier. *Theory in Criminology: Contemporary Views*. Beverly Hilld: Sage Publications.

Siegel, L.J. (2000), *Criminology*. Belmont, CA: Wadsworth, hlm. 492.

Wilson James Q. (1977), "Incapacitation", dalam S.L. Radzinowicz dan W.E. Wolfgang (Eds.), *Crime and Justice*, Vol. III, *The Criminal Under Restraint*. New York: Basic Books, Inc., hlm. 113-118.

