

PROBLEM LEMBAGA PEMASYARAKATAN DI INDONESIA DAN REORIENTASI TUJUAN PEMIDANAAN

Ismail Rumadan

Peneliti Hukum dan Peradilan pada Mahkamah Agung RI.

Dosen Pascasarjana Universitas Jayabaya

Abstrak

Berbagai persoalan kriminal yang terjadi di dalam Lembaga Pemasyarakatan menunjukkan bahwa tujuan mulia dibentuknya lembaga pemasyarakatan yang digagas oleh Sahardjo sejak awal pembentukannya sebagai lembaga Pembinaan, etika dan kehormatan. Bahwa orang yang tersesat harus diayomi dengan memberikan kepadanya bekal hidup sebagai warga negara yang baik dan berguna dalam masyarakat menjadi hal yang sulit untuk diwujudkan. Kondisi ini menggugah kita untuk kembali mengkaji ulang (reorientasi) model pemidanaan yang digunakan dalam penegakan hukum pidana. Orientasi penegakan hukum pidana tidak semistinya berakhir pada penjatuhan sanksi pidana berupa penjara terhadap terdakwa, namun penjatuhan sanksi berupa sanksi sosial terhadap terdakwa dengan skala tindak pidana yang rekatif ringan perlu untuk dikedepankan atau diutamakan melalui pendekatan *restoratif justice*.

Kata Kunci: *Peradilan Pidana, tujuan pemidanaan, restoratif justice.*

Abstract

Many criminal problems that occurred in the prison showed that noble goal penitentiary establishment initiated by Sahardjo since its inception as a coaching institute, ethics and honor. That the person who lost had to give him stock diayomi live as good citizens and useful in society to be a difficult thing to achieve. This condition inspires us to re-review the (re-orientation) models that are used in a criminal prosecution of criminal law enforcement. Criminal law enforcement orientation semistinya not end at the prison in the form of criminal sanctions against the defendant, but the imposition of sanctions in the form of social sanction against the defendant with the crime scale reactive light need to be prioritized or preferably through a restorative justice approach.

Keywords: *Criminal Justice, the purpose of punishment, restorative justice.*

Pendahuluan

Kondisi terbakarnya Lembaga Pemsyarakatan¹⁰³ (LAPAS) Kelas 1 A Tanjung Gusta, Medan beberapa waktu yang lalu menambah panjang catatan

¹⁰³ Istilah Lembaga Pemasyarakatan digunakan secara resmi sejak tanggal 27 April 1964 bersamaan dengan berubahnya sistem kepenjaraan menjadi sistem pemasyarakatan, Lihat Petrus Irwan Panjaitan dan Pandapotan Simorangkir, *Lembaga Pemasyarakatan Dalam Prespektif Sistem Peradilan Pidana Penjara*, (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1995), hal 25

persoalan yang terjadi di sekitar kehidupan LAPAS di Indonesia. Diantara permasalahan yang terjadi di LP adalah keributan antar sesama narapidana, perlakuan para petugas LAPAS terhadap narapidana, pelarian narapidana, terjadinya pembunuhan sesama narapidana, perdagangan narkoba, pelecehan seksual dan berbagai persoalan-persoalan negatif lain yang sering terdengar dari balik jeruji besi tersebut.

Persoalan-persoalan tersebut di atas sering mewarnai kondisi kehidupan di berbagai LAPAS di mana saja lebih khusus di Indonesia. Beberapa deprivasi yang dialami narapidana selama menjalani masa pemidanaan di LAPAS serta adanya subkultur narapidana merupakan penyebab timbulnya berbagai persoalan yang ada, misalnya proses prisosialisasi narapidana di LAPAS. Apabila pembicaraan diseputar narapidana dan LAPAS dalam melaksanakan tujuan pemidanaan, maka pembicaraan berbagai deprivasi yang dialami para narapidana, proses prisonisasi, maupun kegagalan proses sistem pemidanaan, khususnya pidana penjara yang masih berlangsung dan tetap ada di muka bumi ini. Setiap saat dan setiap waktu, selalu ada perubahan dan peristiwa di LAPAS.

Di samping itu sering terjadi, narapidana yang pada awalnya tidak begitu mengenal kehidupan kasar yang seharusnya diresosialisasi melalui pembinaan di LAPAS, namun setelah menjalani masa pemidanaan yang cukup untuk dapat menerima proses prisonisasi di LAPAS, ternyata mempunyai perilaku yang mengarah kepada kehidupan yang keras dan kasar yang menjadi ciri utama sebagian besar subkultur narapidana. Sehingga sering kita dengar bahwa LAPAS merupakan tempat sekolah bagi narapidana yang ingin ke jenjang kejahatan yang lebih tinggi.

Permasalahan tersebut diatas menunjukkan bahwa suatu situasi yang sangat berbeda jauh dari tujuan dan cita-cita mulia yang digagas oleh Sahardjo sejak awal pembentukan LAPAS sebagai lembaga Pembinaan, etika dan kehormatan. Sahardjo mengemukakan sepuluh prinsip yang harus diperhatikan dalam membina dan membimbing narapidana yaitu:¹⁰⁴

1. Orang yang tersesat harus diayomi dengan memberikan kepadanya bekal hidup sebagai warga negara yang baik dan berguna dalam masyarakat.
2. Penjatuhan pidana bukan tindakan balas dendam dari pemerintah.
3. Rasa tobat bukanlah dapat dicapai dengan menyiksa melainkan dengan bimbingan.
4. Negara tidak berhak membuat seorang narapidana lebih buruk atau jahat daripada sebelum ia masuk lembaga.
5. Selama kehilangan kemerdekaan bergerak, narapidana harus dikenalkan kepada masyarakat dan tidak boleh diasingkan dari masyarakat.
6. Pekerjaan yang diberikan kepada narapidana tidak boleh bersifat mengisi waktu atau hanya di peruntukkan bagi kepentingan Lembaga atau Negara saja, pekerjaan yang diberikan harus ditujukan kepada pembangunan negara.
7. Bimbingan dan didikan harus berdasarkan Pancasila.

¹⁰⁴ Harsono, *Sistem Baru Pembinaan Narapidana*, (Jakarta : Djambatan, 1995), hal 2

8. Tiap orang adalah manusia yang harus diperlakukan sebagai manusia meskipun ia telah tersesat, tidak boleh dijatuhkan kepada narapidana bahwa ia itu penjahat.
9. Narapidana itu hanya dijatuhkan pidana hilang kemerdekaan.
10. Sarana fisik lembaga dewasa ini merupakan salah satu hambatan pelaksanaan sistem pemasyarakatan maka perlu didirikan lembaga pemasyarakatan atau sarana baru sesuai dengan kebutuhan pelaksanaan program pembinaan.

Prinsip-prinsip tersebut sebagaimana dikemukakan diatas tentu sangat jauh berbeda dengan melihat fakta dan realitas LAPAS saat ini, sehingga menjadi pertanyaan besar. Apa yang menyebabkan kondisi semacam ini bisa terjadi, dan apa yang harus dilakukan ke depan sehingga pandangan buram mengenai situasi dan kondisi LAPAS di Indonesia bisa ditata kembali sesuai dengan tujuannya?

Gambaran Kondisi Umum Kehidupan di dalam LAPAS

Kerusuhan yang terjadi di LAPAS Tanjung Gusta Medan, Batam dan sebelumnya LAPAS Kuala Tungkal Jambi menyebabkan lebih dari 100 narapidana kasus narkoba dan terorisme kabur. Kemudian kita masih ingat kerusuhan yang terjadi di LAPAS Kerobogan di Bali tahun 2012 yang disebabkan pungutan liar yang dilakukan oleh oknum sipir, kebijakan yang diskriminatif, dan *over capacity*. Januari 2013 terjadi lagi kerusuhan di LAPAS Salemba, dan kerusuhan ini bukan yang pertama tetapi yang ke sekian kalinya. Dan masih banyak lagi kerusuhan dan disusul dengan pembakaran LP di beberapa tempat di Indonesia.

Jumlah napi yang melebihi kapasitas LAPAS ditengarai sebagai salah satu faktor mudahnya napi terpancing emosi.¹⁰⁵ Kondisi LAPAS kita sungguh sangat tidak manusiawi. Manusia diperlakukan seperti hewan. Mereka berjejal-jejalan mirip seperti ikan kembung. Sebagian lantai LP tidak memiliki tikar, mereka dibiarkan tidur hanya dengan beralasan lantai dingin dan berlumut. Belum lagi cerita soal makanan. Makanan yang disajikan berasal beras “catu” dengan lauk alakadarnya dengan tanpa garam atau malah kebanyakan garam. Sehingga banyak napi harus “menyelundupkan” makanan dari luar karena buruknya kondisi makanan. Kondisi sanitasi lebih buruk lagi, air yang disediakan kebanyakan adalah air dari sumur bor yang berwarna kuning kecoklatan, hanya beberapa LP di Indonesia yang menggunakan air PAM.¹⁰⁶

Secara umum kondisi LAPAS di Indonesia identik dengan penuh sesak, sarana yang buruk, kondisi yang kurang aman, dan kurangnya tenaga yang terdidik. Kondisi-kondisi ini telah dibiarkan berpuluh-puluh tahun tanpa ada sedikitpun reformasi di bidang lembaga pemasyarakatan. Menarik pula untuk diketahui juga tentang kehidupan napi di lembaga pemasyarakatan, bagaimana sebuah kerajaan dibangun di dalam lapas. Melalui sistem ini, pengorganisasian napi diatur sedemikian rupa agar berjalan sempurna, mulai dari hubungan antarnapi, sipir,

¹⁰⁵ Ahmad Sofian, Pernjara Kita Penuh Sesak dan Tidak Manusiawi, OPINI dalam Kompasiana | 12 July 2013 | 09:36

¹⁰⁶ Ibid.

hubungan ke orang-orang di luar lapas, hingga melakukan sebuah pergerakan sebagaimana yang terjadi di Lapas Tanjung Gusta, Medan.¹⁰⁷

Sistem Kerajaan biasanya terbentuk mulai dari sel penyidik hingga ke rutan. Di sel penyidik masih dalam skala kecil, yaitu dengan Kepala Kamar (PalKam) sebagai pemimpin di dalam sel yang dilayani oleh para Corve (pelayan). Satu Palkam memimpin beberapa orang tahanan di dalam sebuah sel.¹⁰⁸ Di Rutan sistem kerajaan ini meluas dan mulai beraroma kesukuan. Hampir setiap suku atau beberapa suku (bersifat kedaerahan) membentuk sebuah kerajaan dan juga pemerintahan. Ada Kerajaan dan pemerintahan sudah pasti ada Raja dan para pembantunya serta rakyat. Sebelum era narkoba perebutan wilayah (dalam hal ini adalah blok dan kamar-kamar) terjadi dalam bentuk kontak fisik dan perang antar kerajaan. Begitu narkoba (kasus narkoba) mulai masuk di mulailah era ekonomi dan perdagangan. Perluasan wilayah terjadi dalam bentuk transaksi jual beli wilayah (kamar dan blok).

Secara berurut tingkatan dari atas ke bawah Sistem Kerajaan tergambar sebagai berikut:

1. Raja atau Kepala Suku (Di kenal dengan istilah KS)
2. Wakil Raja atau Wakil Kepala Suku (Dikenal dengan istilah Wadan/wakil komandan KS)
3. Panglima-panglima pasukan yang memimpin pasukan-pasukan di tiap wilayah blok (dikenal dengan istilah PASTEM)
4. Kepala-kepala Kamar (Dikenal dengan istilah PALKAM)
5. Rakyat yang biasanya berasal dari suku yang sama (bisa juga dari suku lain yang menyeberang karena alasan tertentu atau semacam pencari suaka)¹⁰⁹

Jika dikatakan era ekonomi pertanyaan yang timbul tentunya adalah bagaimana mereka mendapatkan uang? Uang bisa masuk melalui kunjungan, transferan, voucher pulsa yang diperjual belikan, dan lain-lainnya. Setiap hari seluruh rakyat membayar semacam pajak yang besarnya ditentukan sesuai aturan dari kerajaan (akan lebih besar jika rakyat mendapatkan kunjungan). Uang yang terkumpul ini kemudian di kelola termasuk salah satunya adalah untuk memasak. Memasak ini dilakukan karena konsidi makanan yang tidak layak jika mengandalkan dapur rutan/lapas.

Jika dalam keuangan para petinggi kerajaan ini berseleweng dalam arti tidak benar dalam penggunaan dana dari sumber pajak ini, maka rakyat bisa melakukan kudeta dengan segala cara termasuk mengumpulkan uang untuk membuang sang Raja ataupun petinggi-petinggi lainnya ke rutan/lapas yang berbeda, untuk kemudian dilakukan pemilihan Raja dan petinggi yang baru.

¹⁰⁷ Ibid

¹⁰⁸ Gambaran Keadaan Rutan dan Lapas serta Organisasi Narapidana, lihat, <http://lifestyle.kompasiana.com/catatan/2013/07/12/gambaran-keadaan-rutan-dan-lapas-serta-organisasi-narapidana-573088.html>.

¹⁰⁹ Ibid

Sistem kerajaan ini rentan sekali dengan keributan antar kerajaan (suku). Kerajaan yang umum terdapat di beberapa rutan di Jawa yaitu kerajaan DKI, Kerajaan Selatan Jakarta, Kerajaan Utara Jakarta, Kerajaan Arek (Jawa), Kerajaan PLG (persatuan Lampung Palembang), Kerajaan Korea (Medan), Kerajaan Cina, Kerajaan Timor dan Ambon, Kerajaan Tangerang, Kerajaan Pasundan, dan masih banyak lagi. Kondisi semacam inilah menimbulkan dampak negatif terhadap persepsi di kalangan publik bahwa LAPAS menjadi "sekolah" kejahatan, pusat pengaturan bisnis narkoba, pelecehan seksual dan diskriminasi terhadap sesama penghuni LAPAS, yang berujung pada keributan dan aksi-aksi pembakaran yang sering menjadi tontonan masyarakat umum.

Reorientasi Tujuan Pemidanaan

Melihat pada situasi dan kondisi narapidana yang terjadi saat ini sebagaimana dijelaskan diatas, dan apabila fenomena LAPAS Tanjung Gusta dianggap sebagai problema umum LAPAS di seluruh Indonesia, nampaknya negara memang merngahadapi permasalahan serius yang memerlukan keputusan politik secara tegas untuk mengatasinya. Dalam jangka pendek mungkin yang bisa dilakukan adalah melaksanakan instruksi presiden agar sebagian narapidana dipindah ke LAPAS lain, kemudian perbaikan sarana yang berujung pada peningkatan anggaran. Hal ini mungkin menjadi solusi jangka pendek, sebab dalam jangka panjang solusi pemindahan narapidana ke tempat lain tidak mungkin juga dilakukan karena kondisi LAPAS di setiap daerah pada umumnya sama sudah over loaded, demikian juga dengan perbaikan sarana dengan peningkatan aggaran, dari-tahun ke tahun jumlah narapidana meningkat melebihi kapasitas daya tampung LAPAS.

Dengan demikian maka, hal yang paling mendasar yang harus dilakukan dalam jangka panjang adalah bagaimana merumuskan kembali sistem pemidanaan dengan melakukan pengkajian ulang terhadap tujuan pemidanaan sebagaimana yang tergambar dalam tiga teori pemidanaan yang menjadi dasar system pemasyarakatan.

1. Teori absolut/ retributive

Menurut teori absolut, pidana adalah suatu hal yang mutlak harus dijatuhkan terhadap adanya suatu kejahatan. Muladi dan Barda Nawawi Arief berpendapat bahwa "pidana merupakan akibat mutlak yang harus ada sebagai suatu pembalasan kepada orang yang melakukan kejahatan. Jadi dasar pembenaran dari pidana terletak pada adanya atau terjadinya kejahatan itu sendiri".¹¹⁰ Hal ini senada dengan yang disampaikan oleh Andi Hamzah bahwa pidana adalah hal yang mutlak diberikan sebagai pembalasan terhadap suatu kejahatan.¹¹¹ Teori ini menganggap bahwa hukuman yang diberikan kepada sipelaku tindak pidana menjadi suatu pembalasan yang adil terhadap kerugian yang diakibatkannya.

¹¹⁰ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori Dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 1992, hlm. 10-11

¹¹¹ Andi Hamzah, *Sistem Pidana dan Pemidanaan di Indonesia*, Pradnya Paramita, Jakarta : 1993, hlm. 26.

2. Teori relatif/teori tujuan

Menurut Muladi dan Barda Nawawi Arief “pidana bukanlah untuk sekedar melakukan pembalasan atau pengimbalan kepada orang yang telah melakukan suatu tindak pidana, tetapi mempunyai tujuan-tujuan tertentu yang bermanfaat. Oleh karena itu, teori ini sering disebut teori tujuan (*utilitarian theory*). Dasar pembenaran adanya pidana menurut teori ini adalah terletak pada tujuannya. Pidana dijatuhkan bukan “*quia peccatum est*” (karena membuat kejahatan) melainkan “*ne peccetur*” (supaya jangan melakukan kejahatan).¹¹² Teori ini mengutamakan terciptanya ketertiban masyarakat melalui tujuan untuk membuat si pelaku tindak pidana tidak melakukan kejahatan lagi. Teori relatif ini dalam hukum pidana dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu prevensi umum (*generale preventie*) dan prevensi khusus (*speciale preventie*).

Kedua bentuk ini mempunyai fokus perhatian yang berbeda, namun pada dasarnya keduanya adalah saling melengkapi. Sebagaimana dijelaskan E.Utrecht bahwa prevensi umum bertujuan untuk menghindarkan supaya orang pada umumnya tidak melanggar, sedangkan prevensi khusus mempunyai tujuan menghindarkan supaya pembuat (*dader*) tidak melanggar.¹¹³ Prevensi umum menekankan bahwa dengan melakukan pemidanaan terhadap sipelaku, maka anggota masyarakat lainnya tidak melakukan suatu kejahatan yang sama atau kejahatan lainnya. Sedangkan teori prevensi khusus menekankan bahwa tujuan pidana itu adalah terhadap pelaku itu sendiri. Pemidanaan terhadap sipelaku adalah agar tidak diulangnya lagi kejahatan tersebut. Dalam hal ini pidana itu mempunyai fungsi untuk mendidik dan memperbaiki narapidana agar menjadi anggota masyarakat yang baik dan berguna, sesuai dengan harkat dan martabatnya.

3. Teori gabungan

Teori ini menurut Andi Hamzah bervariasi juga, ada yang menitik beratkan kepada pembalasan dan ada pula yang menginginkan supaya unsur pembalasan seimbang dengan unsur pencegahan.¹¹⁴ Van Bemmelen sebagai salah satu tokoh teori gabungan ini mengatakan bahwa “pidana bertujuan membalas kesalahan dan mengamankan masyarakat. Tindakan bermaksud mengamankan dan memelihara tujuan. Jadi, pidana dan tindakan keduanya bertujuan mempersiapkan untuk mengembalikan terpidana kedalam kehidupan masyarakat”.¹¹⁵ Teori gabungan ini mengkombinasikan dua tujuan pemidanaan yaitu pembalasan terhadap kejahatan yang dilakukan oleh sipelaku dan sebagai bentuk perlindungan terhadap masyarakat.

Dari ketiga teori pemidanaan tersebut terlihat bahwa pemikiran tentang tujuan pemidanaan itu bergerak kearah yang lebih baik. Munculnya teori absolut dengan sifat yang tegas terhadap perilaku jahat dirasa sangat keras dan tidak memberi peluang terhadap tujuan lebih besar yang ingin dicapai dalam menjatuhkan pidana. Sehingga melalui teori relatif dimunculkan konsep tujuan yang ingin dicapai dari pemidanaan. Kemudian disempurnakan lagi dengan

¹¹² Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Op.Cit*, hal. 16.

¹¹³ Djisman Samosir, hal.12

¹¹⁴ Andi Hamzah, *Op.Cit*, hal.31.

¹¹⁵ Ibid

munculnya teori gabungan dengan menekankan tujuan pidana yang seimbang. Sehingga dengan teori ini akan terangkum semua tujuan yang ada pada masing-masing teori sebelumnya.

Muladi mengelompokkan teori-teori tentang tujuan pidana menjadi 3 (tiga) kelompok, yaitu, teori absolut (retributif), teori teleologis, dan teori retributif teleologis.¹¹⁶ Pendapat mengenai teori yang mendasari sistem pemasyarakatan adalah teori relative atau tujuan disampaikan oleh Sudarto yang menyatakan bahwa “tidak sulit untuk mengatakan, bahwa sistem itu termasuk teori yang memandang pidana sebagai sarana untuk mencapai tujuan yang bermanfaat, jadi jelas tidak dapat digolongkan kedalam teori pembalasan”.¹¹⁷ Pendapat ini dapat dibenarkan karena pelaksanaan sistem pemasyarakatan melalui pembinaan pada LAPAS tidak terlepas dari maksud untuk mencapai tujuan sistem pemasyarakatan. Sehingga dengan maksud tersebut, maka diupayakan perlakuan-perlakuan yang mengarah kepada tujuan yang akan dicapai.

Pendapat berikutnya disampaikan oleh Muladi yang menyebutkan bahwa di Indonesia tujuan pidana yang tepat diterapkan adalah teori integratif. Alasannya bahwa pada saat ini masalah pidana menjadi permasalahan yang sangat kompleks, disebabkan karena perhatian lebih banyak terhadap hak asasi manusia serta keinginan untuk menjadikan pidana bersifat operasional dan fungsional. Sehingga pilihan terhadap teori integratif ini menghendaki adanya pendekatan multidimensi terhadap dampak pidana.¹¹⁸ Pendapat ini menekankan kepada suatu maksud bahwa didalam sistem pemasyarakatan tersebut tidak semata-mata mengutamakan tujuan yang akan dicapai dan melepaskan diri sepenuhnya dari maksud pengimbalan atas perbuatan pelaku tindak pidana.

Sistem pemasyarakatan merupakan penyempurnaan dari sistem kepenjaraan yang berangkat dari pemikiran perlunya perlakuan yang lebih baik terhadap narapidana. Meskipun pada dasarnya pelaksanaan sistem pemasyarakatan dilaksanakan untuk mencapai tujuan, namun unsur pembalasan terhadap perbuatan yang dilakukan oleh narapidana tetap saja tidak dapat dipisahkan dalam pemikiran tujuan tersebut. Pendapat yang disampaikan oleh Muladi tersebut lebih tepat dan dapat diterima sebagai teori yang mendasari sistem pemasyarakatan di Indonesia. Dimana, teori integratif ini lebih jauh mempertimbangkan tujuan penjatuan pidana dari berbagai aspek termasuk mengenai hak-hak asasi manusia.

Didalam teori integratif tersebut terkandung maksud pembalasan dan tujuan yang hendak dicapai. Unsur teori retributif terlihat dengan adanya upaya untuk mengekang kebebasan seseorang yang bersalah dalam jangka waktu tertentu sebagai balasan atas perbuatannya. Pengekangan kebebasan tersebut dilakukan pada LAPAS Tertutup atau RUTAN dengan sistem *maksimum security*. Namun, pengekangan kebebasan tersebut tidak semata-mata hanya sebagai bentuk pembalasan terhadap perbuatan narapidana tetapi hal tersebut diselenggarakan

¹¹⁶ Muladi, *Lembaga Pidana Bersyarat*, : Penerbit PT.Alumni, Bandung,2004, hlm.49-51.

¹¹⁷ Sudarto, 2010, *Kapita Selekta Hukum Pidana, Ed.1. Cet .ke 4*, Bandung :Penerbit PT.Alumni, hal.99

¹¹⁸ Muladi, *ibid*, hlm. 53

untuk mencapai tujuan sistem pemasyarakatan sebagai salah satu unsur teori relatif. Kedua hal ini termasuk kedalam pandangan dari teori integratif, hanya saja unsur-unsur teori yang lebih lebih dominan muncul didalam penerapannya akan tergantung kepada tahap-tahap pembinaan yang dilaksanakan pada sistem pemasyarakatan.

Tahap asimilasi yang dilaksanakan pada LAPAS Terbuka dengan metode *community based corrections* adalah bagian dari sistem pemasyarakatan. Pemikiran tentang teori dasar tujuan pemidanaan yang digunakan didalam sistem pemasyarakatan secara umum juga menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari tahap asimilasi. Jika gabungan kedua teori yang ada dalam teori integratif lebih dikhususkan sesuai dengan tahap pembinaan narapidana, maka untuk tahap asimilasi dapat dikatakan lebih dekat hubungannya kepada teori relatif atau tujuan.

Tahap asimilasi mengedepankan kepada tujuan akhir dari sistem pemasyarakatan, yaitu agar narapidana dapat diterima kembali oleh masyarakat. Tujuan tersebut didukung dengan penerapan metode *community based corrections* yang menghendaki adanya upaya mengintegrasikan narapidana dalam lingkungan masyarakat. Upaya mengintegrasikan dimaksudkan agar narapidana dapat hidup secara wajar dalam kehidupan masyarakat. Tahap asimilasi dengan metode ini kegiatan pembinaannya semaksimal mungkin dengan melibatkan masyarakat pada lingkungan yang terbuka. Hal ini menunjukkan bahwa tidak adanya upaya pengekangan kebebasan sebagai maksud pembalasan dari perbuatan yang telah dilakukan oleh narapidana.

Penggunaan teori yang tepat menghadirkan tujuan pemasyarakatan yang mengandung makna bahwa, tidak saja masyarakat diayomi terhadap perbuatan jahat oleh terpidana melainkan juga orang yang tersesat diayomi dengan memberikan kepadanya bekal hidup sebagai warga yang berguna dalam masyarakat. Dari pengayoman itu nyata bahwa penjatuh pidana bukanlah tindakan balas dendam oleh negara. Tobat tidak dapat dicapai dengan penyiksaan melainkan dengan bimbingan. Terpidana juga tidak dijatuhi pada penyiksaan melainkan pada hilangnya kemerdekaan seseorang dan yang pada waktunya akan mengembalikan orang itu kepada masyarakat, yang mempunyai kewajiban terhadap orang terpidana itu dan masyarakat itu¹¹⁹

Menurut Muladi, tujuan dari sistem peradilan pidana bersifat jangka pendek berupa resosialisasi pelaku tindak pidana, bersifat menengah berupa pengendalian kejahatan, dan jangka panjang berupa kesejahteraan sosial.¹²⁰ Maka, apabila dilihat dari sistem peradilan pidana terpadu (*Integrated Criminal Justice System*), pelaksanaan pidana dengan menerapkan sistem pemasyarakatan, merupakan salah satu sub-sistem yang saling berkaitan dengan sub-sistem lainnya. Sistem pemasyarakatan sebagai pelaksanaan pidana penjara, berpegang pada asumsi bahwa arti pemasyarakatan adalah memasyarakatkan kembali narapidana sehingga menjadi warga baik dan berguna atau *healthy reentry into the community*,

¹¹⁹ Ibid

¹²⁰ Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, (Semarang : Badan Penerbit Undip,1995), hal 75.

yang pada hakikatnya adalah resosialisasi.¹²¹ Oleh karena itu, keberhasilan pembinaan pelaku tindak pidana tidak dimulai sejak dia masuk pintu gerbang lembaga pemasyarakatan, tetapi bahkan pengalaman sejak diperiksa oleh polisi akan mempengaruhi keberhasilan resosialisasi.¹²²

Alternatif Kebijakan Pemidanaan

Dalam konteks Sistem Peradilan Pidana (*Criminal Justice System*) maka di Indonesia dikenal institusi yang merupakan sub Sistem Peradilan Pidana, yaitu Lembaga Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan, dan Lembaga Pemasyarakatan. Pada Sistem Peradilan Pidana tersebut yang berpuncak adanya “putusan” atau “vonnis” hakim hakekatnya dikaji dari perspektif teoritik dan praktik peradilan acapkali menimbulkan disparitas dalam hal pemidanaan (*sentencing of disparity*) dan juga berkorelasi dengan “kebijakan pidana” dimana kebijakan formulatif merupakan kebijakan strategis dan menentukan bagi kebijakan aplikatif. Pada dasarnya, konteks “kebijakan” dalam hukum pidana diartikan sebagai prinsip-prinsip umum yang berfungsi untuk mengarahkan pemerintah (dalam arti luas termasuk penegak hukum) mengelola, mengatur atau menyelesaikan urusan-urusan publik, masalah-masalah masyarakat atau bidang penyusunan peraturan perundang-undangan dan mengalokasikan hukum/peraturan dengan suatu tujuan (umum) yang mengarah pada upaya mewujudkan kesejahteraan atau kemakmuran masyarakat (warga negara).¹²³

Pada konteks di atas maka, kebijakan hukum pidana hakikatnya merupakan “usaha untuk mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana agar sesuai dengan keadaan pada waktu tertentu (*ius constitutum*) dan masa mendatang (*ius constituendum*)”. Konsekuensi logisnya, kebijakan hukum pidana identik dengan *penal reform* dalam arti sempit. Dikaji dari perspektif politik hukum maka politik hukum pidana berusaha membuat dan merumuskan peraturan perundang-undangan pidana yang baik. Menurut Marc Ancel maka *penal policy* merupakan “Ilmu sekaligus seni yang bertujuan untuk memungkinkan peraturan hukum positif yang dirumuskan secara lebih baik”. Peraturan hukum positif di sini diartikan sebagai peraturan perundang-undangan hukum pidana. Konkretnya, menurut Jeremy Bentham, janganlah hukum pidana dikenakan/digunakan apabila groundless, needless, unprofitable or inefficacious.¹²⁴ Demikian pula Packer pernah mengingatkan bahwa penggunaan sanksi pidana secara sembarangan/tidak pandang bulu/menyamaratakan dan digunakan secara paksa (*coercively*) akan menyebabkan sarana pidana itu menjadi suatu “pengancam yang utama” (*prime threatener*).¹²⁵

¹²¹ Romli Atmasasmita, *Strategi Pembinaan Pelanggar Hukum*, Bandung : Alumni, 1982, hal. 30

¹²² Muladi, *Op. Cit*, hal 80.

¹²³ LILIK MULYADI, Pergeseran Perspektif dan Praktik dari Mahkamah Agung Republik Indonesia Mengenai Putusan Pemidanaan. Makalah, tth.

¹²⁴ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Pidana*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 2

¹²⁵ Herbert L. Packer, *The Limits of the Criminals Sanctions*, Stanford University Press, California, 1968, hlm. 87

Karena keterbatasan penal, maka dalam penanggulangan kejahatan (politik kriminal) hendaknya dimanfaatkan dua kebijakan yaitu kebijakan penal dengan menggunakan sanksi pidana (termasuk bidang politik hukum pidana) dan kebijakan nonpenal (termasuk menggunakan sanksi administrasi, sanksi perdata dan lainnya). Kedua kebijakan itu dilakukan melalui pendekatan terpadu (*integrated approach*) antara politik, kriminal dan sosial serta keterpaduan (integritas) antara upaya penanggulangan kejahatan dengan sarana penal dan nonpenal.

Dalam konteks kajian ini, maka salah satu alternatif yang ditawarkan secara permanen untuk mengatasi permasalahan pada LAPAS adalah penggunaan sarana non panel dalam menanggulangi kejahatan dalam setiap tingkatan proses peradilan pidana yang terintegrasi. Baik pada tahapan penyelidikan, penyidikan, penuntutan, pengadilan maupun pada tahap akhir di LAPAS. Penggunaan sarana non panel ini dapat saja dilakukan melalui pendekatan “restoratif justice”. Konsep *restorative justice* merupakan suatu model pendekatan yang muncul dalam era tahun 1960-an dalam upaya penyelesaian perkara pidana. Berbeda dengan pendekatan yang dipakai pada sistem peradilan pidana konvensional di mana masyarakat dan korban merasa tersisihkan. Pendekatan ini menitikberatkan pada adanya partisipasi langsung pelaku, korban dan masyarakat dalam proses penyelesaian perkara pidana.

Model pendekatan *restorative justice* merupakan suatu model pendekatan yang baru yang dapat digunakan dalam merespon suatu tindak pidana bagi penegak hukum. Penanganan perkara pidana dengan pendekatan *restorative justice* menawarkan pandangan dan pendekatan berbeda dalam memahami dan menangani suatu tindak pidana. Dalam pandangan *restorative justice* makna tindak pidana pada dasarnya sama seperti pandangan hukum pidana pada umumnya yaitu serangan terhadap individu dan masyarakat serta hubungan kemasyarakatan. Akan tetapi dalam pendekatan *restorative justice*, korban utama atas terjadinya suatu tindak pidana bukanlah negara, sebagaimana dalam sistem peradilan pidana yang sekarang ada. Oleh karenanya kejahatan menciptakan kewajiban untuk membenahi rusaknya hubungan akibat terjadinya suatu tindak pidana. Sementara keadilan dimaknai sebagai proses pencarian pemecahan masalah yang terjadi atas suatu perkara pidana dimana keterlibatan korban, masyarakat dan pelaku menjadi penting dalam usaha perbaikan, rekonsiliasi dan penjaminan keberlangsungan usaha perbaikan tersebut.

Sejumlah keuntungan yang dapat diperoleh melalui pendekatan ini adalah:

- a. Masyarakat telah diberikan ruang untuk menangani sendiri permasalahan hukumnya yang dirasakan lebih adil. Dalam hal ini asas sederhana, terang dan tunai yang lebih banyak dikenal dan dipergunakan dalam hukum adat untuk penanganan perkara-perkara keperdataan dapat juga diterapkan dalam hukum pidana. Apalagi karena pada dasarnya hukum adat Indonesia memang tidak mengenal perbedaan pidana dan perdata.
- b. Beban Negara dalam beberapa hal menjadi berkurang misalnya: Beban untuk mengurus tindak pidana-tindak pidana yang masih dapat diselesaikan secara mandiri oleh masyarakat. Aparat kepolisian,

kejaksaan dan pengadilan dapat lebih memfokuskan diri untuk memberantas tindak pidana-tindak pidana yang kualifikasinya lebih berbahaya seperti narkoba, terorisme, perdagangan manusia atau pelanggaran HAM berat. Kemudian secara administratif, jumlah perkara yang masuk ke dalam sistem peradilan dapat dikurangi sehingga beban institusi pengadilan sebagaimana diungkapkan di atas menjadi berkurang.

- c. Beban untuk menyediakan anggaran penyelenggaraan sistem peradilan pidana utamanya dalam hal penyelenggaraan lembaga pemasyarakatan dimana fokus penyelesaian perkara pidana kebanyakan berakhir pada penjatuan pidana kurungan atau penjara menjadikan munculnya banyak permasalahan di dalam lembaga pemasyarakatan ini. Dapat diharapkan lahirnya bentuk sanksi-sanksi baru yang lebih baik dan berdayaguna (sebagaimana yang tengah dikembangkan dalam rancangan KUHP Indonesia saat ini).

Sistem pemenjaraan dalam hukum pidana modern yang sangat mahal namun tidak efektif bahkan telah gagal dalam mengurangi kejahatan di dalam masyarakat. Maka para ahli hukum dengan pandangan barunya yaitu restorative justice mencari sistem hukum lain yang telah ada sebelumnya yaitu sistem hukum kuno untuk menggantikan sistem hukum pidana modern.

Contoh-contoh pelaksanaan restorative justice, di mana digunakan hukuman denda, dan hukuman tanpa pemenjaraan lain.

- a) Kitab Hammurabi (1700 S.M) mendeskripsikan adanya ganti rugi sebagai satu jenis sanksi atas tindak pidana terhadap harta benda;
- b) Kitab Ur-Nammi Sumeria (2060 S.M), mencantumkan ganti rugi sebagai satu jenis sanksi bagi semua tindak pidana;
- c) Hukum "Twelve Table" Romawi (496 M), mengatur mengenai pembayaran dengan jumlah dua kali harga barang bagi pelaku perkara pencurian.
- d) Kitab hukum pidana Kutara Manawa yang diterapkan pada masa pemerintahan Majapahit.
- e) Qonun Mangkuta Alam yang dibuat semasa pemerintahan Sultan Iskandar Muda.

Dalam hal ini Marc Levin menyatakan bahwa pendekatan yang dulu dinyatakan sebagai usang, kuno dan tradisional kini justru dinyatakan sebagai pendekatan yang progresif. Dalam berbagai literatur antara lain dalam Kutara Manawa yang dinyatakan sebagai kitab hukum pidana yang diterapkan masa pemerintahan Majapahit, Qonun Mangkuta Alam yang dibuat semasa pemerintahan Sultan Iskandar Muda merupakan cerminan dari keberlakuan hukum adat yang hingga kini masih menjadi rujukan dari keberlakuan hukum adat di beberapa daerah di Indonesia. Dalam bagian X dari "Pandecten van het adatrecht (1936)" dijelaskan bahwa sanksi adat dapat berupa:

- a) Pengganti kerugian immaterieel dalam pelbagai rupa seperti paksaan menikahi gadis yang telah dicemarkan;

- b) Pembayaran "uang adat" kepada orang yang terkena, yang berupa benda yang sakti sebagai pengganti kerugian rohani;
- c) Selamatan (korban) untuk membersihkan masyarakat dari segala kotoran gaib;
- d) Penutup malu, permintaan maaf;
- e) Pelbagai rupa hukuman badan hingga hukuman mati;
- f) Pengasingan dari masyarakat serta meletakkan orang di luar tata hukum (dalam hal ini orang yang dikenai sanksi diberikan pembatasan haknya sebagai anggota masyarakat adat).

Dalam hal ini unsur utama dari *restorative justice* yaitu kerelaan dan partisipasi dari korban, pelaku dan masyarakat dalam melakukan perbaikan atas tindak pidana yang terjadi juga merupakan ciri dari hukum adat. Dalam Kutara Manawa dari Bab Astacorah pasal 55-56, disebutkan bentuk pemidanaan pelaku pencurian sebagai berikut:

Jika pencuri tertangkap dalam pencurian, dikenakan pidana mati, anak istrinya, miliknya dan tanahnya diambil alih oleh raja yang berkuasa. Jika pencuri memiliki hamba laki-laki dan perempuan, hamba tersebut tidak diambil alih oleh raja yang berkuasa, tetapi dibebaskan dari segala hutangnya kepada pencuri yang bersangkutan. Jika pencuri mengajukan permohonan hidup, maka ia harus menebus pembebasannya sebanyak delapan tali, membayar denda empat laksa kepada raja yang berkuasa, membayar kerugian kepada orang yang terkena curi dengan cara mengembalikan segala milik yang diambilnya dua kali lipat. Dalam hal ini Kutara Manawa telah menerapkan suatu ketentuan di mana kepentingan korban ikut diperhatikan dalam suatu putusan pemidanaan, berupa pengembalian kerugian.

Pada dasarnya pendekatan *restorative justice* diasumsikan sebagai pergeseran paling mutakhir dari berbagai model dan mekanisme yang bekerja dalam sistem peradilan pidana dalam menangani perkara-perkara pidana pada saat ini. PBB melalui *Basic principles* yang telah digariskannya menilai bahwa pendekatan *restorative justice* adalah pendekatan yang dapat dipakai dalam sistem peradilan pidana yang rasional. Jika saja pendekatan ini dilakukan maka apa yang menjadi prinsip dasar LAPAS yang digagas oleh Sahardjo yaitu, kemuliaan, jatidiri dan kehormatan, dapat terwujud.

Kesimpulan

Pada dasarnya kebijakan dalam hukum pidana diartikan sebagai prinsip-prinsip umum yang berfungsi untuk mengarahkan pemerintah (dalam arti luas termasuk penegak hukum) mengelola, mengatur atau menyelesaikan urusan-urusan publik, masalah-masalah masyarakat atau bidang penyusunan peraturan perundang-undangan dan mengalokasikan hukum/peraturan dengan suatu tujuan (umum) yang mengarah pada upaya mewujudkan kesejahteraan atau kemakmuran masyarakat. Oleh karena itu dalam penanggulangan kejahatan (politik kriminal) hendaknya dimanfaatkan dua kebijakan yaitu kebijakan penal dengan menggunakan sanksi pidana (termasuk bidang politik hukum pidana) dan kebijakan nonpenal (termasuk menggunakan sanksi administrasi, sanksi perdata dan lainnya).

Kedua kebijakan itu dilakukan melalui pendekatan terpadu (*integrated approach*) antara politik, kriminal dan sosial.

Model pendekatan *restorative justice* merupakan suatu model pendekatan yang dapat digunakan dalam merespon suatu tindak pidana bagi penegak hukum untuk memberikan ruang bagi masyarakat dalam menangani sendiri permasalahan hukumnya (terutama dalam kasus-kasus pidana yang relatif ringan) yang dirasakan lebih adil. Dalam hal ini asas sederhana, terang dan tunai yang lebih banyak dikenal dan dipergunakan dalam hukum adat untuk penanganan perkara-perkara keperdataan dapat juga diterapkan dalam hukum pidana. Apalagi karena pada dasarnya hukum adat Indonesia memang tidak mengenal perbedaan pidana dan perdata. Dengan cara demikian setidaknya dapat mengurangi jumlah narapidana yang harus mendekam dalam lembaga pemasyarakatan.

DAFTAR PUSTAKA

- Andi Hamzah, *Sistem Pidana dan Pemidanaan di Indonesia*, Pradnya Paramita, Jakarta : 1993.
- Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Pidana*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996
- Herbert L. Packer, *The Limits of the Criminals Sanctions*, Stanford University Press, California, 1968
- Petrus Irwan Panjaitan dan Pandapotan Simorangkir, *Lembaga Pemasyarakatan Dalam Prespektif Sistem Peradilan Pidana Penjara*, (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1995.
- Harsono, *Sistem Baru Pembinaan Narapidana*, Jakarta : Djambatan, 1995.
- Ahmad Sofian, Penjara Kita Penuh Sesak dan Tidak Manusiawi, OPINI dalam Kompasiana| 12 July 2013.
- Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori Dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 1992.
- Muladi, *Lembaga Pidana Bersyarat*, : Penerbit PT.Alumni, Bandung, 2004.
- Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, (Semarang : Badan Penerbit Undip, 1995
- Romli Atmasasmita, *Strategi Pembinaan Pelanggar Hukum*, Bandung : Alumni, 1982
- Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana, Ed.1. Cet .ke 4*, Bandung :Penerbit PT.Alumni, 2010.
- LILIK MULYADI, Pergeseran Perspektif dan Praktik dari Mahkamah Agung Republik Indonesia Mengenai Putusan Pemidanaan. Maklah, tth

