

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Latar belakang utama yang mendorong Penulis melakukan penelitian ini adalah munculnya keraguan terhadap kemampuan Sistem Pemasyarakatan saat ini sebagai bagian dari sistem peradilan pidana terpadu untuk mencapai dan mewujudkan pengayoman sebagai konsepsi fungsi hukum Indonesia sekaligus mewujudkan tujuan Sistem Pemasyarakatan itu sendiri yang telah dirumuskan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan. Selain itu, kesenjangan antara rumusan normatif yang telah diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan dengan rumusan normatif dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2012 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan, serta gagasan dan konsep-konsep ideal Sistem Pemasyarakatan yang berkembang dan belum terakomodir dalam Undang-Undang Pemasyarakatan menjadi suatu permasalahan yang penting untuk diketengahkan dalam ranah kebijakan pembaruan hukum Nasional saat ini.

Menjadi suatu hal yang tidak dapat dipungkiri dewasa ini adalah masyarakat terus dihadapkan dengan berbagai pemberitaan, diskusi, artikel, bahkan jurnal dan/atau hasil penelitian yang memperlihatkan bagaimana kompleksnya permasalahan yang terjadi dalam Sistem Pemasyarakatan. Prisonisasi, residivisme, kerusuhan, larinya narapidana, perdagangan narkoba di dalam lembaga pemasyarakatan/rumah tahanan negara, hingga isu LGBT merupakan beberapa masalah yang menjadikan Sistem Pemasyarakatan mendapatkan perhatian sekaligus kritikan.

Menempatkan Sistem Pemasyarakatan dalam kerangka pembaruan hukum Nasional merupakan suatu usaha bertahap dan dinamis. Berpangkal dari kesadaran tersebut, maka penting diupayakan membangun suatu argumentasi yang didasarkan pada kondisi objektif beserta analisis secara holistik atas unsur-unsur yang mempengaruhi pelaksanaan tugas dan fungsi dari sistem pemasyarakatan. Hal tersebut dilakukan supaya ditemukan suatu formula yang tepat untuk memecahkan permasalahan yang terindikasi terjadi dalam bekerjanya sistem pemasyarakatan dengan langkah-langkah perubahan yang jelas dan terukur.

Dalam pelaksanaan pidana yang dijatuhkan oleh hakim, baik pidana penjara ataupun pidana kurungan, seseorang yang dipidana ditempatkan di suatu tempat yang disebut dengan Lembaga Pemasyarakatan, yang dahulu dikenal dengan penjara. Sistem

Pemasyarakatan yang menempatkan warga binaan sebagai subjek serta dipandang sebagai pribadi dan warga negara biasa, serta dihadapi bukan dengan latar belakang pembalasan tetapi dengan bimbingan. Sistem pemasyarakatan yang dianut oleh Indonesia, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan merupakan perubahan ide secara *yuridis filosofis* dari suatu sistem kepenjaraan menjadi dan menuju ke arah sistem pemasyarakatan.

Sistem Pemasyarakatan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Tentang Pemasyarakatan didefinisikan sebagai suatu tatanan mengenai arah dan batas serta cara pembinaan Warga Binaan Pemasyarakatan berdasarkan Pancasila yang dilaksanakan secara terpadu antara pembina, yang dibina, dan masyarakat untuk meningkatkan kualitas Warga Binaan Pemasyarakatan agar dapat menyadari kesalahan, memperbaiki diri, dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat aktif berperan dalam pembangunan, dan dapat hidup secara wajar sebagai warga yang baik dan bertanggung jawab.

Secara filosofis Pemasyarakatan adalah sistem pemidanaan yang sudah jauh bergerak meninggalkan filosofi pembalasan (*retributif*), penjeraan (*deterrence*), dan resosialisasi. Dengan kata lain, pemidanaan tidak ditujukan untuk membuat derita sebagai bentuk pembalasan, tidak ditujukan untuk membuat jera dengan

penderitaan, juga tidak mengasumsikan terpidana sebagai seseorang yang kurang sosialisasinya. Pemasyarakatan sejalan dengan filosofi reintegrasi sosial yang berasumsi kejahatan adalah konflik yang terjadi antara terpidana dengan masyarakat. Sehingga pemidanaan ditujukan untuk memulihkan konflik atau menyatukan kembali terpidana dengan masyarakatnya (reintegrasi). Perbaikan cara pelaksanaan pidana penjara dan upaya penanggulangan kejahatan ini merupakan kemajuan dalam paradigma penolakan kejahatan. Cara ini (Sistem Pemasyarakatan) sejalan dengan anjuran Islam untuk menolak kejahatan dengan cara yang lebih baik sebagaimana firman Allah SWT yang terdapat dalam Al-Quran Surah Fushshilat ayat 34 yang berbunyi:

وَلَا تَسْتَوِى الْحَسَنَةُ وَلَا السَّيِّئَةُ ادْفَعْ بِالَّتِي هِيَ أَحْسَنُ فَإِذَا الَّذِي بَيْنَكَ وَبَيْنَهُ عَدَاوَةٌ

كَأَنَّهُ وَلىٌّ حَمِيمٌ ﴿٣٤﴾

Terjemah: Dan tidaklah sama kebaikan dan kejahatan. Tolaklah (kejahatan itu) dengan cara yang lebih baik, maka tiba-tiba orang yang antaramu dan antara dia ada permusuhan seolah-olah telah menjadi teman yang sangat setia.

Pada saat dicetuskannya sistem pemasyarakatan pada tahun 1963 oleh Sahardjo salah satu asumsi yang dikemukakan adalah bahwa negara tidak berhak membuat orang lebih buruk atau jahat sebelum dan di penjara, asumsi ini secara langsung menunjukkan pengakuan terhadap pemenjaraan secara potensial dapat

menimbulkan dampak negatif. Oleh karena itu lahirlah sistem pemasyarakatan yang menggantikan sistem kepenjaraan. Namun timbul pertanyaan, apakah sistem pemasyarakatan benar-benar tanpa cacat dan tidak menimbulkan dampak negatif? Apakah sistem pemasyarakatan telah meninggalkan ciri sistem kepenjaraan secara utuh? Tentu jawabannya tidak. Sistem pemasyarakatan dengan menggunakan Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara sebagai unit pelaksana teknisnya adalah tempat untuk menjalani hukuman/pidana penjara ataupun hukuman/pidana kurungan meskipun sifat *punitif* yang ada idealnya harus dihilangkan, namun saat ini masih memiliki ciri sistem kepenjaraan dan masih mengalami banyak masalah.

Menempatkan manusia pada Lapas/Rutan seharusnya tidak menjadikan manusia tersebut menjadi lebih buruk. Namun pada kenyataannya ada manusia yang menjadi lebih buruk setelah mengalami pemenjaraan/kurungan oleh karena adanya masalah dalam Sistem Pemasyarakatan. Salah satu domain persoalan yang dihadapi oleh Sistem Pemasyarakatan selain yang telah disebutkan adalah dasar hukum Sistem Pemasyarakatan yang membutuhkan penyesuaian dengan dinamika kehidupan masyarakat dewasa ini. Masalah sarana dan prasarana Sistem Pemasyarakatan yang tidak memadai dalam menampung populasi tahanan dan narapidana, sehingga tercipta kondisi *over crowded* yang kemudian berimplikasi

pada tidak terselenggaranya program-program rehabilitatif dan reintegratif yang seharusnya dilakukan. Kondisi *over crowded* juga menyebabkan terabaikannya sejumlah hak dasar narapidana, sesuai standar internasional maupun instrumen hukum nasional. Selain itu, masalah organisasi dan sumber daya manusia serta rendahnya kapasitas petugas juga menyebabkan tidak proporsionalnya proses pelaksanaan pembinaan warga binaan dan penyelenggaraan Sistem Pemasyarakatan.

Begitu banyak data dan fakta, bahkan termasuk hasil penelitian yang menunjukkan bahwa sistem pemasyarakatan tengah menghadapi berbagai macam masalah. Terlebih jika dikaitkan dengan efektivitas. Misalnya saja efektivitas sistem pemasyarakatan apabila ditinjau dari dua aspek pokok tujuan pemidanaan yang juga merupakan fungsi hukum Indonesia dalam konsepsi teori Pengayoman, yaitu aspek perlindungan masyarakat dan aspek perbaikan pelaku kejahatan. Tentu kita akan bersikap skeptis karena ternyata efektivitas sistem pemasyarakatan belum tercapai. Tidak tercapainya efektivitas sistem pemasyarakatan ini adalah akibat dari banyaknya masalah yang dihadapi sistem pemasyarakatan itu sendiri.

Agar masalah yang dihadapi sistem pemasyarakatan dapat diselesaikan, efektivitas sistem pemasyarakatan dapat tercapai, agar dapat mewujudkan tujuan sistem pemasyarakatan serta segala

konsep ideal yang berkembang saat ini maupun konsep ideal yang terdapat dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan, dan tentunya dalam rangka mewujudkan Pengayoman maka Penulis merasa perlu untuk ikut ambil bagian dengan cara menjabarkan pemikiran, gagasan, dan aspirasi mengenai pembaruan dalam bekerjanya sistem pemasyarakatan yang disusun atas dasar kondisi-kondisi normatif dan objektif sistem pemasyarakatan yang berjalan selama ini dengan menggunakan kajian atau analisis teoretis dalam suatu penelitian. Oleh karena itu, Penulis mengangkat judul **“Urgensi Pembaruan Sistem Pemasyarakatan Dalam Mewujudkan Pengayoman Bagi Warga Binaan dan Masyarakat”** sebagai penelitian tesis untuk menjadi suatu sumbangan pemikiran dalam reformasi dan perbaikan/perubahan Sistem Pemasyarakatan pada kebijakan di masa mendatang.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dan penjelasan pada latar belakang masalah yang telah dikemukakan sebelumnya, maka yang menjadi rumusan masalah pada penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah urgensi pembaruan Sistem Pemasyarakatan dalam mewujudkan Pengayoman bagi warga binaan dan masyarakat?
2. Bagaimana bentuk pembaruan Sistem Pemasyarakatan yang dapat dilakukan dalam mewujudkan Pengayoman bagi warga binaan dan masyarakat?

C. Tujuan Penelitian

Berpijak pada arah pembahasan sebagaimana telah ditunjukkan dalam rumusan masalah, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis urgensi pembaruan Sistem Pemasyarakatan dalam mewujudkan Pengayoman bagi warga binaan dan masyarakat; dan
2. Untuk mengetahui dan menganalisis bentuk pembaruan Sistem Pemasyarakatan yang dapat dilakukan dalam mewujudkan Pengayoman bagi warga binaan dan masyarakat.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini yang hasilnya telah disusun, dibahas, dan ditulis sebagai suatu karya ilmiah berupa tesis memiliki kegunaan sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoretis

- a. Mahasiswa, akademisi, penegak hukum, bahkan masyarakat umum dapat menggunakannya sebagai bahan rujukan dalam menguji kesahihan sistem pemasyarakatan serta eksistensi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan.
- b. Hasil penelitian ini dapat pula digunakan sebagai bahan studi perbandingan hukum (sistem pemasyarakatan dengan sistem kepenjaraan yang berkembang saat ini terutama di Amerika dan Eropa), bahkan sebagai sarana pembenar (justifikasi) atas adanya ide atau gagasan tentang “Negara Tanpa Penjara”, “Penghukuman Nonpemenjaraan”, maupun penerapan syariat Islam dalam Hukum Pidana Nasional dan menjadikan pidana penjara dan pidana kurungan benar-benar hanya sebagai upaya terakhir (*ultimum remedium*).

2. Kegunaan Praktis

- a. Secara praktis, hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai dasar argumentasi segenap *stake holders* untuk melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan sistem pemasyarakatan yang

berjalan selama ini. Secara khusus hasil penelitian ini dapat dimanfaatkan oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia pada Direktorat Jenderal Pemasyarakatan untuk menyusun peraturan ataupun kebijakan terkait dengan sistem pemasyarakatan.

- b. Hasil penelitian ini juga dapat digunakan Direktorat Jenderal Pemasyarakatan sebagai salah satu rujukan substansi dalam menentukan kategori prioritas dan pemilihan strategi mengatasi masalah/hambatan yang dihadapi dalam bekerjanya sistem pemasyarakatan.
- c. Dalam ranah legislasi dapat dipertimbangkan dalam perumusan dan pembuatan Naskah Akademik maupun pembahasan tentang Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (RKUHP) sekaitan dengan penerapan/penggunaan pidana penjara dan pidana kurungan.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dipahami bahwa hasil penelitian ini akan berguna bagi banyak pihak dalam ranah teoretis maupun implementasi untuk mencapai ketertiban-ketertiban dalam kehidupan bernegara.