

NASKAH AKADEMIK
RUU TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG
NOMOR 12 TAHUN 1995 TENTANG
PEMASYARAKATAN



KETUA KELOMPOK KERJA:

Dr. Eva Ahdjani Zulfa, S.H., M.H.

PUSAT PERENCANAAN PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL
BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
2013

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa, dengan rahmat dan karunia-Nya, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Perubahan Atas UU No. 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan diselesaikan tepat pada waktunya. Tim bekerja berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: PHN-141.HN.01.03 Tahun 2013 tertanggal 1 Maret 2013.

Pengaturan Undang-Undang No. 12 Tahun 1995 tentang pemasyarakatan terdapat sistem pemasyarakatan yang diselenggarakan dalam rangka pembentuk Warga Binaan yang dilaksanakan secara terpadu antara pembina, yang dibina dan masyarakat. Dengan adanya perluasan peran dan tanggung jawab Direktorat Jenderal Pemasyarakatan yang sebelumnya peran dan tanggung jawabnya terbatas pada lembaga pemasyarakatan, kemudian bergeser mengelola lembaga-lembaga baru yang merupakan perintah dari KUHAP seperti Lembaga Rutan, lembaga Rupbasan dan Lembaga Bapas yang bergerak sejak tahap pra adjudikasi hingga purna adjudikasi, dimana lembaga-lembaga tersebut memiliki tujuan, daya kerja dan pengorganisasian sendiri yang berbeda dengan lembaga pemasyarakatan. Mengingat lembaga-lembaga baru ini tidak berada dibawah lembaga pemasyarakatan karena memiliki tujuan, daya kerja dan organisasi yang berbeda.

Selain itu juga dengan adanya sub-sub system yang sudah berperan mulai dari pra adjudikasi, adjudikasi dan purna adjudikasi yang terwujud dalam lembaga Rutan, Rupbasan, Bapas dan LAPAS yang merupakan sub sistem pemasyarakatan

mengakibatkan perubahan atas definisi sistem pemasyarakatan. Sistem pemasyarakatan sebelumnya hanya mengatur tentang definisi operasional secara sempit sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 UU Pemasyarakatan, dengan adanya sub-sistem tersebut sistem pemasyarakatan harus didefinisikan secara luas.

Pada kesempatan ini, kami mengucapkan terima kasih kepada Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM yang telah memberikan kesempatan dan kepercayaan kepada tim ini untuk menyusun Naskah Akademik RUU Perubahan UU No. 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan. Adapun personalia tim yang dituangkan dalam SK Menteri Hukum dan HAM Nomor: PHN-141.HN.01.03 Tahun 2013 tertanggal 1 Maret 2013 Tentang Pembentukan Tim-Tim Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tahun 2013, sebagai berikut:

Ketua : DR. Eva Achjani Zulfa, SH., MH
Sekertaris : Indry Meutia Sari, SE
Anggota :
1. Y Ambeg Paramarta, SH., MH
2. Drs. Dindin Sudirman, Bc.IP., M.Si
3. Dra. Ni Made Martini
4. Ali Aranoval
5. Candra S. SH
6. Sukesti Iriani, SH., MH
7. Deny Rahmansyah, SH
Sekertariat : 1. Wulan Prihandini, SH
2. Maretta Besturen, SH

Tim menyadari bahwa hasil penyusunan naskah akademik ini masih jauh dari kesempurnaan, oleh karenanya kami terbuka menerima masukan dan saran dari berbagai pihak. Kami berharap naskah akademik ini dapat bermanfaat dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan UU No. 12 tahun 1995 tentang Pemasarakatan.

Jakarta, November 2013

Ketua Tim,

DR. Eva Achjani Zulfa, SH., MH

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR

DAFTAR ISI

BAB I : PENDAHULUAN

- A. Latar Belakang 1
- B. Identifikasi Masalah 6
- C. Tujuan Dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik 7
- D. Metode 8

BAB II : KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIS EMPIRIS

- A. Kajian Teoritis 10
- B. Kajian Terhadap Asas dan Prinsip 65
- C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada Serta Permasalahan Yang Dihadapi Masyarakat 76
- D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru Terhadap Masyarakat Dan Dampaknya Terhadap Beban Keuangan Negara 175

BAB III : EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN

PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

- A. Evaluasi Undang-Undang Pemyarakatan 176
- B. Analisa Undang-Undang Terkait 178

BAB IV : JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN DRAF RUU PERUBAHAN UU PEMASYARAKATAN

- A. Sasaran 214

B. Jangkauan dan Arah Pengaturan	214
C. Materi Muatan ketentuan umum	215
D. Materi muatan batang tubuh	218
BAB : PENUTUP	
VI	
A. Simpulan	224
B. Saran	232
DAFTAR PUSTAKA	233

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Politik hukum nasional Indonesia mengacu kepada visi Negara yang dirumuskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam UUD Negara RI Tahun 1945 dinyatakan bahwa tujuan Negara Indonesia yaitu untuk melindungi segenap bangsa Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta melaksanakan perdamaian dunia demi mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Tujuan ini dimaksudkan agar terwujudnya masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

Untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur, setiap orang diberikan haknya baik hak dasar maupun hak untuk hidup. Hal ini dituangkan dalam Batang Tubuh UUD Negara RI Tahun 1945 Pasal 28A yang menyatakan bahwa "Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya". Pasal ini yang menjadi dasar penegakan HAM di Indonesia. Hak Asasi Manusia ini untuk semua orang bahkan orang yang dirampas kemerdekaannya oleh Negara atau biasa disebut Narapidana, masih di berikan haknya. Salah satu hak narapidana yang didapat dalam Lembaga Pemasyarakatan yaitu hak untuk mendapatkan binaan baik dari segi agama, pendidikan maupun keterampilan. Hal ini di atur dalam

Undang-Undang No. 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan.

Sebelum lebih jauh mengupas mengenai perubahan Undang-Undang No. 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan. Tim sepakat untuk mengusulkan nama RUU ini menjadi RUU Sistem Pemasyarakatan. Hal ini didasarkan atas beberapa hal diantaranya, adanya perluasan peran dan tanggung jawab Direktorat Jenderal Pemasyarakatan yang sebelumnya peran dan tanggung jawabnya terbatas pada lembaga pemasyarakatan, kemudian bergeser mengelola lembaga-lembaga baru yang merupakan perintah dari KUHAP seperti Lembaga Rutan, lembaga Rupbasan dan Lembaga Bapas yang bergerak sejak tahap pra adjudikasi hingga purna adjudikasi, dimana lembaga-lembaga tersebut memiliki tujuan, daya kerja dan pengorganisasian sendiri yang berbeda dengan lembaga pemasyarakatan. Mengingat lembaga-lembaga baru ini tidak berada dibawah lembaga pemasyarakatan karena memiliki tujuan, daya kerja dan organisasi yang berbeda.

Selain itu juga dengan adanya sub-sub system yang sudah berperan mulai dari pra adjudikasi, adjudikasi dan purna adjudikasi yang terwujud dalam lembaga Rutan, Rupbasan, Bapas dan LAPAS yang merupakan sub sistem pemasyarakatan mengakibatkan perubahan atas definisi sistem pemasyarakatan. Sistem pemasyarakatan sebelumnya hanya mengatur tentang definisi operasional secara sempit sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 UU Pemasyarakatan, dengan adanya sub-sub sistem tersebut sistem pemasyarakatan harus didefinisikan secara luas.

Beberapa tahun terakhir ini, Lembaga Pemasyarakatan menjadi sorotan publik. Semenjak adanya reformasi birokrasi di tubuh Kementerian Hukum dan HAM itu sendiri, sering ditemukan permasalahan dalam Lembaga Pemasyarakatan (LAPAS). Terlebih lagi ada beberapa kejadian yang menyebabkan kaburnya beberapa NAPI, terjadi penembakan yang menyebabkan tewasnya beberapa NAPI, masih ditemukannya peredaran narkoba didalam LAPAS sehingga mengindikasikan adanya permasalahan tata kelola yang buruk dan masih adanya pungli yang dilakukan oleh oknum yang tidak bertanggung jawab. Beberapa permasalahan tersebut terjadi karena jumlah NAPI dalam satu Lembaga Pemasyarakatan (LP) melebihi kapasitas dari LP tersebut, kurangnya pengawasan, manajemen yang buruk dan sumberdaya manusia yang sangat kurang.

Permasalahan terjadi tidak hanya dalam lapas saja tetapi juga permasalahan yang dihadapi setelah keluar dari lapas dan menjadi bagian dari masyarakat. Banyak mantan napi yng tidak berapa lama bebas kembali menjadi residivis. Hal ini dikarenakan keretakan hubungan antara mantan napi dan masyarakat tidak diselesaikan dengan baik sehingga ketika napi bebas, dia belum tentu bisa diterima di lingkungan masyarakat dan pada akhirnya kembali berbuat kejahatan. Disinilah “Pemasyarakatan” berperan “memasyarakatkan” seorang napi. Mengingat tujuan pemasyarakatan adalah reintegrasi sosial guna mencapai kesatuan hubungan hidup. Kehidupan dan penghidupan maka pembinaan yang diberikan di LAPAS seharusnya tidak hanya berguna atau berfungsi di dalam LAPAS saja tetapi

juga semestinya sampai napi keluar menjadi bagian dari masyarakat.

Untuk memasyarakatkan seorang napi diperlukan pembinaan, pembinaan disini tidak hanya peran BAPAS yang berperan tapi juga diperlukan peran masyarakat. reintegrasi sosial yang berasumsi bahwa kejahatan adalah konflik yang terjadi antara pelaku kejahatan dengan masyarakat. Sehingga hukuman (pidana) yang diberikan ditujukan untuk memulihkan konflik atau menyatukan kembali terpidana dengan masyarakatnya (*Cetak Biru*, 2009). Oleh karena itulah, idealnya masyarakat memegang peranan penting dalam hal proses kembalinya narapidana ke tengah-tengah lingkungannya.¹

Dengan adanya lembaga yang di perintahkan KUHP yaitu Rupsi, maka perlakuan terhadap barang juga perlu diatur didalam RUU ini. Perlunya manajemen terhadap pengelolaan barang hasil rampasan, sehingga biaya pemeliharaan barang hasil sitaan yang disimpan tidak menjadi suatu beban bagi Kementerian yang dinaunginya.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut di atas dan memberikan justifikasi ilmiah bagi penyempurnaan UU Pemasyarakatan, maka Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan HAM memandang perlu untuk melakukan Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pemasyarakatan dalam

¹ Makalah Ali Aranova dengan judul "Keterlibatan Masyarakat dalam Upaya Pemberdayaan Narapidana".

rangka mempermudah upaya Perubahan UU No.12 Tahun 1995 tentang Pemasarakatan.

B. Identifikasi Masalah

1. Permasalahan apa yang dihadapi dalam pelaksanaan tugas Pemasarakatan sehingga perlu melakukan perubahan terhadap UU Pemasarakatan ?
2. Mengapa perlu Rancangan Undang-Undang sebagai dasar pemecahan masalah yang dihadapi dalam pelaksanaan tugas Pemasarakatan?
3. Hal-hal apa saja yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis dan yuridis dalam pembentukan RUU Perubahan UU No.12 Tahun 1995 tentang Pemasarakatan?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan pembentukan RUU Perubahan UU No.12 Tahun 1995 tentang Pemasarakatan?

C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

Tujuan menyusun Naskah Akademik RUU Perubahan UU No.12 Tahun 1995 tentang Pemasarakatan adalah sebagai berikut:

1. Merumuskan permasalahan-permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan tugas Pemasarakatan sehingga perlu melakukan perubahan terhadap UU Pemasarakatan dan solusi dari permasalahan tersebut
2. Merumuskan alasan-alasan perlunya Rancangan Undang-Undang sebagai dasar pemecahan masalah yang dihadapi dalam pelaksanaan tugas Pemasarakatan

3. Merumuskan Hal-hal yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis dan yuridis dalam pembentukan RUU Perubahan UU No.12 Tahun 1995 tentang Pemasarakatan
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan pembentukan RUU Perubahan UU No.12 Tahun 1995 tentang Pemasarakatan.

Kegunaan :

Kegunaan Naskah Akademik ini adalah untuk membantu para pembuat kebijakan dalam pembentukan RUU Perubahan UU No.12 Tahun 1995 tentang Pemasarakatan

D. Metode

Pada dasarnya penyusunan Naskah Akademik tidak lepas dari kegiatan penelitian. Oleh karena itu metode yang digunakan sama dengan metode penelitian. Metode penelitian antara lain metode penelitian yuridis-normatif [Soeryono Soekanto, dan Sri Mamudji, 2003] dengan pendekatan deskriptif-analitis yang berasal dari data sekunder yang terdiri dari bahan-bahan hukum primer (peraturan-peraturan yang berkaitan dengan paten) dan bahan hukum sekunder serta bahan hukum tertier (hasil-hasil penelitian, pengkajian, majalah hukum dan sebagainya) serta data-data yang diperoleh dari anggota tim.

Selain hal di atas, penelitian diawali dengan melakukan inventarisasi hukum, khususnya peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Pemasarakatan. Hasil inventarisasi ini kemudian dianalisis secara kualitatif berdasarkan norma-norma hukum yang

berlaku, dan disusun menjadi suatu sub sistem sebagai bagian dari Sistem Hukum Nasional,² dan diperlukannya bahan-bahan hukum untuk mempersiapkan RUU Perubahan UU No. 12 Tahun 1995.

² Munir Fuady, 2007, Perbandingan Ilmu Hukum, Refika Aditama, Bandung, hlm 15.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. KAJIAN TEORITIS

Mengkaji pemyarakatan sebagai lembaga pelaksana pada dasarnya tidak dapat lepas dari kajian sistem pidana sebagai dasar filosofis keberadaan lembaga ini. Barda Nawawi Arief³ menjelaskan bahwa sistem pidana adalah suatu sistem yang menyangkut pemberian atau penjatuhan sanksi pidana. Agar pemberian pidana dapat benar-benar terwujud, sistem pidana harus direncanakan melalui beberapa tahap yaitu: (1) tahap penetapan pidana oleh pembuat Undang-Undang, (2) tahap pemberian pidana oleh badan yang berwenang memberikan pidana, serta (3) tahap pelaksanaan pidana oleh instansi pelaksana yang berwenang menjalankan pidana. Dengan demikian dapat diartikan bahwa tahapan pertama adalah tahapan penyusunan norma pidana materiil sebagaimana diatur dalam KUHP, kemudian tahap kedua pemberian pidana sebagaimana prosesnya diatur dalam Hukum Acara Pidana (hukum pidana formil) dan ketiga tahap pelaksanaan pidana oleh instansi pelaksanaan yang berwenang menjalankan pidana (hukum pelaksana pidana). Kajian ini secara umum akan melihat Pemyarakatan dalam tiga proses ini secara berkaitan yang dihubungkan juga dengan peran pemyarakatan dalam prespektif hukum penitensier

³ Barda Nawawi Arief, "Sistem Pidana dalam Ketentuan Umum Konsep RUU KUHP 2004", paper seminar, diselenggarakan oleh Departemen Hukum dan HAM, tanggal 23-24 Maret 2005.

1. Pemasyarakatan Sebagai Lembaga Pelaksana Pidana

Mengawali pembahasan mengenai pemasyarakatan sebagai sistem perlakuan maka terlebih dahulu perlu dipahami apa itu pemasyarakatan. Pemasyarakatan dalam konteks historis lebih dikenal dengan rumah penjara, rumah penjara ini secara perlahan berkembang⁴ menjadi tempat seorang terpidana yang dijatuhi pidana menurut jenisnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 b Undang-undang Hukum Pidana (selanjutnya disebut KUHP) yakni⁵;

Pidana terdiri atas:

a. pidana pokok:

- 1. pidana mati;*
- 2. pidana penjara;*
- 3. pidana kurungan;*
- 4. pidana denda;*
- 5. pidana tutupan.*

b. pidana tambahan

- 1. pencabutan hak-hak tertentu;*
- 2. perampasan barang-barang tertentu;*
- 3. pengumuman putusan hakim.*

⁴ Pasal 4 Reglemen Penjara menyebutkan bahwa yang dinamai orang-orang terpenjara yaitu;

- a. orang-orang yang menjalankan hukuman penjara (*gevangenisstraf*) atau hukuman kurungan (*hechtenis*)
- b. orang-orang yang ditahan buat sementara (tahanan preventief)
- c. orang-orang yang di *gijzel* (paksa badan karena hubungan keperdataan)
- d. sekalian orang-orang lain yang tidak menjalani hukuman hilang kemerdekaan (*vrijheidsstraf*) akan tetapi secara sah dimasukkan kedalam penjara

⁵ Indonesia, A, Undang- Undang Tentang Hukum Pidana, UU No. 1 tahun 1946, Psl. 10

Selain pidana denda pada jenis pidana pokok dan pidana tambahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 KUHP tersebut didalam prakteknya semua terpidana ditempatkan di dalam rumah penjara. Penempatan didalam rumah penjara ini dimaksudkan untuk membatasi kebebasan bergerak⁶. Pidana disini diartikan oleh ALGRA-JANSSEN sebagai alat yang dipergunakan oleh Hakim untuk memperingatkan mereka yang telah melakukan suatu perbuatan yang tidak dapat dibenarkan, atau menurut Professor SIMONS Pidana diartikan sebagai penderitaan yang oleh Undang-Undang pidana telah dikaitkan dengan pelanggaran suatu norma yang dengan suatu putusan hakim telah dijatuhkan bagi seorang yang bersalah⁷ dengan demikian pidana sesungguhnya diartikan sebagai alat atau suatu bentuk pemberian penderitaan saja belum ada tujuannya.

P.A.F Lamintang dalam Hukum Penitensier Indonesia, telah membedakan antara Pidana (*straf*), tindakan (*maatregelen*) dan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang implementasinya berdasarkan Pasal 45 KUHP yang berbunyi sebagai berikut:⁸Dalam hal penuntutan pidana terhadap orang yang belum dewasa karena melakukan suatu perbuatan sebelum umur enam belas tahun, hakim dapat menentukan: memerintahkan supaya yang bersalah dikembalikan kepada orang tuanya, walinya atau pemeliharanya, tanpa pidana apa pun; atau memerintahkan supaya yang bersalah diserahkan kepada pemerintah tanpa pidana apa pun, jika perbuatan

⁶ P.A.F Lamintang, Hukum Penitensier Indonesia, (Bandung: CV. ARMICO, 1984) hal. 69

⁷ Ibid., hal. 48

⁸ Indonesia, A, Op. Cit, Pasal 45

merupakan kejahatan atau salah satu pelanggaran berdasarkan pasal-pasal 489, 490, 492, 496, 497, 503 - 505, 514, 517 - 519, 526, 531, 532, 536, dan 540 serta belum lewat dua tahun sejak dinyatakan bersalah karena melakukan kejahatan atau salah satu pelanggaran tersebut di atas, dan putusannya telah menjadi tetap; atau menjatuhkan pidana kepada yang bersalah.

“...Mengembalikan kepada orang tua dan seterusnya tanpa pidana apapun...” merupakan kebijaksanaan yang diputuskan oleh Hakim berdasarkan Undang-undang. “...Memerintahkan supaya yang bersalah diserahkan kepada pemerintah...” merupakan tindakan sedangkan “...menjatuhkan pidana kepada yang bersalah”, merupakan penjatuhan pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 KUHP.

Dalam perkembangannya ketentuan ini telah diubah dengan Undang-Undang No.11 tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak. Dalam Undang-Undang ini Pasal 71 menyatakan :

- (1) Pidana Pokok bagi Anak
 - a. Pidana peringatan
 - b. Pidana dengan syarat:
 - 1) Pembinaan diluar lembaga
 - 2) Pelayanan masyarakat atau
 - 3) Pengawasan
 - c. Pelatihan kerja;
 - d. Pembinaan dalam lembaga; dan
 - e. penjara.
- (2) Pidana tambahan terdiri atas:

- a. Perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana;
atau
 - b. Pemenuhan kewajiban adat.
- (3) Apabila dalam hukum materiil diancam pidana kumulatif berupa penjara dan denda, pidana denda diganti dengan pelatihan kerja.
- (4) Pidana yang dijatuhkan kepada Anak dilarang melanggar harkat dan martabat anak.
- (5) Ketentuan yang lanjut mengenai bentuk dan tatacara pelaksanaan pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pada Pasal 72 dirumuskan bahwa:

pidana peringatan merupakan pidana ringan yang tidak mengakibatkan pembatasan kebebasan anak.

Pasal 76 ayat (1) merumuskan:

pidana pelayanan masyarakat merupakan pidana yang dimaksud untuk mendidik anak dengan meningkatkan kepeduliannya pada kegiatan kemasyarakatan yang positif.

Sementara dalam Pasal 74 dirumuskan bahwa:

Dalam hal Hakim memutuskan bahwa Anak dibina di luar lembaga sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 71 ayat (1) huruf b angka 1, lembaga tempat pendidikan dan pembinaan ditentukan dalam putusannya.

Pasal 75 ayat (1) menyatakan bahwa Pidana pembinaan di luar lembaga dapat berupa keharusan:

- a. Mengikuti program pembimbingan dan penyuluhan yang dilakukan oleh pejabat pembina;
- b. Mengikuti terapi dirumah sakit jiwa; atau

- c. Mengikuti terapi akibat penyalahgunaan alkohol, narkotika, psikologika dan zat adiktif lainnya.

Pada Pasal 82 dirumuskan tindakan yang dapat dikenakan kepada anak meliputi:

- a. Pengembalian kepada orangtua/wali
- b. Penyerahan kepada seseorang;
- c. Perawatan di rumah sakit jiwa;
- d. Perawatan di LPKS;
- e. Kewajiban mengikuti pendidikan formal dan/atau pelatihan yang diadakan oleh pemerintah atau badan swasta;
- f. Pencabutan surat izin mengemudi; dan/atau
- g. Perbaikan akibat tindak pidana.

Bagian lain yang penting dari perubahan itu adalah digunakannya pendekatan keadilan restorative sebagai dasar penanganan perkara anak. Restorative Justice merupakan pendekatan yang digunakan dalam penyelesaian perkara tindak pidana dengan melibatkan pelaku, korban, keluarga pelaku/korban, dan pihak lain yang terkait untuk bersama-sama mencari penyelesaian yang adil dengan menekankan pemulihan kembali pada keadaan semula, dan bukan pembalasan. Adapun tujuan dari keadilan restorative adalah untuk mencapai kesepakatan yang dicapai sebagai hasil dari suatu proses restoratif. Contoh hasil restoratif termasuk restitusi, pelayanan masyarakat dan program atau respon yang dirancang dalam rangka perbaikan kondisi korban dan masyarakat lainnya, dan reintegrasi korban dan / atau pelaku.

Dalam konsep ini penyelesaian perkara diluar sistem melalui proses pengadilan atau diversifikasi menjadi hal yang utama

yang dilakukan. Diversi merupakan proses pengalihan penyelesaian perkara Anak dari proses peradilan pidana ke proses di luar peradilan pidana. Diversi merupakan salah satu mekanisme yang digunakan dalam proses yang menggunakan pendekatan keadilan restorative. Adapun Diversi bertujuan:

- a. mencapai perdamaian antara korban dan Pelaku;
- b. menyelesaikan perkara pidana di luar proses peradilan;
- c. Mendorong pelaku mempertanggungjawabkan perbuatannya;
- d. mendorong masyarakat untuk berpartisipasi.

Dalam penggunaan dan mengoperasionalisasi Program Restorative, maka harus tersedia secara umum pada semua tahap proses peradilan pidana. Oleh karenanya peran Balai Pemasarakatan sebagai lembaga yang menangani proses pembinaan diluar lembaga pemsarakatan menjadi penting, khususnya dalam hal pembinaan dan rehabilitasi terhadap pelaku tindak pidana anak yang penyelesaiannya melalui diversi.

Dalam RKUHP, jenis sanksi pidana pun berkembang . Adapun ketentuan dalam Pasal 65 ayat (1) pidana pokok terdiri atas:

- a. pidana penjara;
- b. pidana tutupan;
- c. pidana pengawasan;
- d. pidana denda; dan
- e. pidana kerja sosial.

Sementara Pasal 67 ayat (1) merumuskan pidana tambahan terdiri atas:

- a. pencabutan hak tertentu;
- b. perampasan barang tertentu dan/atau tagihan;
- c. pengumuman putusan hakim;

- d. pembayaran ganti kerugian; dan
- e. pemenuhan kewajiban adat setempat atau kewajiban menurut hukum yang hidup dalam masyarakat.

Dalam prakteknya masing-masing jenis pidana, tindakan dan kebijaksanaan tersebut memiliki tujuan dan mempunyai daya kerja serta pengorganisasiannya. Jika hubungkan dengan hukum penitensier maka akan melihat bahwa hukum penitensier adalah keseluruhan norma-norma yang mengatur lembaga-lembaga pidana atau pemidanaan, lembaga-lembaga penindakan dan lembaga-lembaga kebijaksanaan yang telah diatur oleh pembentuk Undang-undang dalam hukum pidana materiil atau KUHP⁹. Lembaga-lembaga yang dimaksud oleh PAF Lamintang tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Lembaga Pemidanaan adalah lembaga hukum yang disebutkan di dalam hukum positif yang secara langsung ada hubungannya dengan pemidanaan yang dijatuhkan oleh hakim lembaga pemidanaan tersebut terdiri dari ;
 - Lembaga pidana mati, pidana penjara, pidana kurungan, pidana denda dan pidana tambahan berupa pencabutan hak-hak tertentu, penyitaan benda-benda tertentu dan pengumuman dari putusan hakim (pasal 10 huruf a dan b KUHP)
 - Lembaga pidana tutupan seperti yang telah diatur dalam UU Nomor 20 tahun 1946

⁹ P.A.F Lamintang, Op.Cit, hal 18

- Lembaga pidana bersyarat sebagaimana diatur dalam pasal 14 a ayat (1) sampai ayat (5) KUHP ¹⁰
 - Lembaga pemberatan pidana kurungan karena adanya suatu *samenloop van strafbare feiten*, *recidive* atau karena tindak pidana itu telah dilakukan oleh seorang pegawai negeri dengan menodai kewajiban jabatannya yang bersifat khusus sebagaimana diatur dalam pasal 18 ayat (2) KUHP
 - Lembaga tempat orang menjalankan pidana staatsblad tahun 1917 nomor 708 tanggal 10 Desember 1917 tentang *Gestichtenreglement* atau Peraturan tentang Lembaga-lembaga Pemasarakatan ¹¹
- b. Lembaga Penindakan adalah lembaga-lembaga hukum yang disebutkan dalam hukum positif yang secara langsung ada hubungannya dengan putusan hakim yang terkait dengan perkara pidana yang bukan pemidanaan atau kebijaksanaan terdiri dari ;
- Lembaga penempatan dibawah pengawasan pemerintah sebagaimana dimaksud dalam pasal 45 KUHP sebagaimana diatur dalam ordonansi tanggal 21 Desember 1917, Staatsblad tahun 1917 nomor 741

¹⁰ Sebelumnya diatur dalam ordonansi tanggal 6 Nopember 1926, staatsblad tahun 1926 nomor 487 yang dikenal sebagai *Uitvoeringsordonantie voorwaardelijke veroordeling* atau Peraturan Pelaksanaan Pemidanaan Bersyarat, ketentuan ini sepanjang terkait dengan pemasarakatan dinyatakan tidak berlaku setelah diundangkannya UU Nomor 12 tahun 1995 tentang Pemasarakatan

¹¹ Ketentuan ini dinyatakan tidak berlaku dengan diundangkannya UU Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasarakatan

dikenal sebagai *Dwangopvoeding Regeling* atau Peraturan Tentang Pendidikan Paksa¹²

- Lembaga penutupan secara terpisah atau lembaga *afzonderlijke opsluiting* sebagaimana dimaksud pada pasal 35 ayat (3) ordonansi tanggal 10 Desember 1917, staatblad tahun 1917 nomor 708¹³
 - Lembaga penutupan seorang diri didalam sebuah kerangkeng dengan jeruji besi atau lembaga *eenzame opsluiting* sebagaimana diatur dalam pasal 69 ayat (1) huruf d ordonansi tanggal 10 Desember 1917, Staatblad tahun 1917 nomor 708.¹⁴
 - Lembaga pendidikan paksa atau *dwangopvoeding* sebagaimana diatur dalam ordonansi tanggal 21 Desember 1917 nomor 741¹⁵
 - Lembaga penempatan di dalam lembaga kerja negara sebagaimana diatur ordonansi tanggal 24 maret 1936, staatsblad tahun 19936 nomor 160
- c. Lembaga Kebijakanaksanaan adalah lembaga lembaga yang disebutkan dalam hukum positif yang secara langsung ada hubungannya dengan putusan hakim dalam mengadili perkara perkara pidana akan tetapi yang bukan

¹² Ketentuan ini juga tidak berlaku sejak diundangkannya UU Nomor 12 tahun 1995 tentang Pemasyarakatan

¹³ Tidak berlaku sejak diundangkannya UU Pemasyarakatan

¹⁴ Pengaturan yang terkait dengan pemasyarakatan dinyatakan tidak berlaku sejak diundangkannya UU Pemasyarakatan

¹⁵ Pengaturan yang terkait dengan pemasyarakatan dinyatakan tidak berlaku sejak diundangkannya UU Pemasyarakatan

merupakan suatu pemidanaan atau suatu penindakan, ataupun secara langsung ada hubungannya dengan pelaksanaan dari putusan hakim. lembaga-lembaga kebijaksanaan terdiri dari;

- Lembaga pengembalian terdakwa kepada orang tua atau walinya sebagaimana dimaksud pasal 45 KUHP
- Lembaga pembebasan bersyarat sebagaimana dimaksud dalam dalam pasal 15 KUHP sebagaimana diatur dalam ordonansi tanggal 27 Desember 1917 Staatblad tahun 1917 nomor 749 dikenal sebagai *ordonnantie op de voor wardelijke invrijheidstelling* atau Peraturan mengenai Pembebasan Bersyarat¹⁶
- Lembaga izin bagi terpidana untuk hidup secara bebas di luar lembaga pemasyarakatan setelah jam kerja sebagaimana dimaksud dalam pasal 20 ayat (1) KUHP
- Lembaga mengusahakan perbaikan nasib sendiri bagi orang-orang yang dijatuhi pidana kurungan sebagaimana dimaksud dalam pasal 23 KUHP yang diatur lebih lanjut dalam pasal 94 ayat (1) sampai ayat (4) ordonansi tanggal 10 Desember 1917 Staatsblad tahun 1917 nomor 708¹⁷

Berdasarkan uraian diatas ada beberapa yang hal yang perlu dicermati :

¹⁶ Pengaturan yang terkait dengan pemasyarakatan dinyatakan tidak berlaku sejak diundangkannya UU Pemasyarakatan

¹⁷ Pengaturan yang terkait dengan pemasyarakatan dinyatakan tidak berlaku sejak diundangkannya UU Pemasyarakatan

- Bahwa dahulu Pemasyarakatan hanya menjadi salah satu bagian dari lembaga pemidanaan yang diatur tersendiri sebagai Lembaga tempat orang menjalankan pidana penjara saja.
- Bahwa sebagai lembaga tempat orang menjalankan pidana penjara maka dibuatlah reglement penjara staatblad tahun 1917 nomor 708 tanggal 10 Desember 1917 tentang *Gestichtenreglement* atau Peraturan tentang Lembaga-lembaga Pemasyarakatan yang didalamnya memuat tujuan lembaga pemidanaan, daya kerja (termasuk perlakuan yang harus diberikan kepada terpidana) dan pengorganisasiannya.
- bahwa setelah lahir Undang-undang Nomor 12 tahun 1995 tentang Pemasyarakatan secara teknis substansial hampir seluruh pelaksanaan dari lembaga lembaga pemidanaan, lembaga-lembaga tindakan dan lembaga kebijaksanaan sepanjang yang terkait dengan pemasyarakatan yang sebelumnya diatur dengan ketentuan tersendiri telah di serap kedalam UU Pemasyarakatan tersebut.
- Bahwa kondisi tersebut mengakibatkan perluasan dan pergeseran peran dan fungsi pemasyarakatan yang sebelumnya hanya melaksanakan peran dan fungsi kepenjaraan saja dalam satu aspek lembaga pemidanaan, diperluas sehingga juga menjadi pelaksana dari sebagian lembaga-lembaga tindakan dan lembaga-lembaga kebijaksanaan sebagaimana diatur dalam KUHP

2. Pemasyarakatan menjadi Sistem Pemasyarakatan

Patut disadari bahwa perkembangan sistem pemasyarakatan tidak terlepas dari perjalanan panjang kebijakan penegakan hukum pidana di Indonesia. Bermula dari berlakunya reglemen penjara yang menjadi titik awal sistem kepenjaraan di Indonesia dengan segala fase historisnya, sampai kepada pidato DR. Sahardjo yang melahirkan lembaga Pemasyarakatan dan menghapuskan praktek lembaga penjara dan perkembangan berlakunya Undang-Undang Nomor 8 tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, selanjutnya berlakunya Undang-Undang Nomor 12 tahun 1995 tentang Pemasyarakatan, yang dinamikanya terus berlanjut hingga penyusunan Naskah akademis ini untuk tujuan penyempurnaan UU Pemasyarakatan tersebut.

Lantas apa yang dimaksud dengan Sistem Pemasyarakatan itu? Sistem Pemasyarakatan menurut UU Pemasyarakatan adalah¹⁸

“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 menyadari kesalahan, memperbaiki diri, dan tidak mengulang tindak pidana sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat aktif berperan dalam pembangunan dan

¹⁸Indonesia B, Undang-Undang Tentang Pemasyarakatan, UU Nomor 12 tahun 1995, Lembaran Negara Nomor, Tambahan Lembaran Negara No. Tahun , Pasal 1 angka 2

dapat hidup secara wajar sebagai warga yang baik dan bertanggungjawab.”

Berdasarkan pengertian diatas secara konseptual, Sistem Pemasyarakatan yang dianut dalam UU Nomor 12 Tahun 1995 ini sejalan dengan pandangan Bahroedin Soerjobroto¹⁹, yang belum memposisikan pemasyarakatan untuk terlibat disetiap tahapan peradilan. Keduanya menjelaskan kedudukan pemasyarakatan hanya pada ranah pelaksanaan putusan hakim. Artinya Sistem Pemasyarakatan, menurut UU Pemasyarakatan dan Bahroedin Soejobroto, berada di akhir dari sub peradilan pidana terpadu.²⁰ Kedua pendapat ini berbeda dengan pandangan Richard Snarr, yang menjelaskan bahwa Sistem Pemasyarakatan mencakup kegiatan pada ranah penahanan pelaku, mendampingi mantan narapidana dalam bekerja dan mendapatkan pendidikan dimasyarakat, hingga menyediakan pendampingan bagi korban. Senada dengan Snarr, Dindin Sudirman²¹ melihat Sistem Pemasyarakatan dalam pandangan yang lebih luas, yang dilihatnya sebagai satu upaya perlindungan terhadap hak asasi manusia terhadap para pelanggar hukum.

Kekiniian terjadi pergeseran paradigma dimana Pemasyarakatan diposisikan sebagai salah satu elemen dari

¹⁹Bahroedin Soerjobroto, "Pelaksanaan Teknis Pemasyarakatan", Makalah disampaikan dalam prasaran pada Konferensi Kerja Direktorat Pemasyarakatan yang dilaksanakan di Bandung tanggal 27 April-9 Mei 1964.

²⁰Indonesia B, *Loc.Cit.* Pasal 1 angka 1

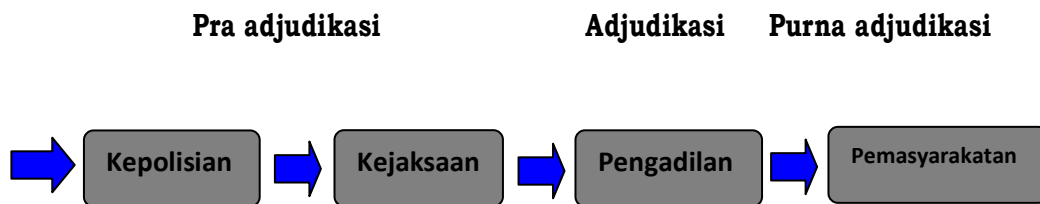
²¹ Dindin Sudirman, *Reposisi dan Revitalisasi Pemasyarakatan Dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesi*, (Jakarta: Pusat Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan Depkumham, 2007), hal. 29

sistem peradilan pidana pada dasarnya bekerja atas dasar kerangka kerja yang ada dalam sistem peradilan pidana sebagai suatu sistem yang terpadu. Kerangka kerja sistem peradilan pidana yang dimaksud didasarkan kepada pola hubungan sistemik dari masing-masing sub sistem (kepolisian-kejaksaan-pengadilan-pemasyarakatan) sebagai suatu kesatuan hubungan yang satu sama lain saling tergantung (interdependen). Konsepsi ini mengandung konsekuensi adanya relasi antar masing-masing elemen subsistem. Sebagai suatu sistem peradilan pidana yang terintegrasi (*integrated criminal justice system*) makna integrasi dapat diartikan sebagai suatu sinkronisasi dan keselarasan dalam hubungan antara elemen penegak hukum yang menjadi subsistem dalam sistem peradilan pidana. Sehingga beberapa prinsip yang harus menjadi acuan dari bekerjanya masing-masing sub sistem adalah:

1. Koordinasi dan sinkronisasi antar subsistem dalam sistem peradilan pidana;
2. Pengendalian dan pengawasan penggunaan kekuasaan dalam dan antar subsistem;
3. Efektifitas pencegahan dan penanggulangan kejahatan sebagai tujuan utama daripada efisiensi penyelesaian perkara;
4. Optimalisasi penggunaan instrumen hukum dalam rangka operasionalisasi sistem administrasi peradilan pidana.

Paradigma lama yang menempatkan pemasyarakatan pada fase akhir atau sering disebut fase

post adjudication/purna adjudikasi sebagaimana tergambar dalam bagan alur berikut mulai ditinggalkan.



Mengingat dalam kenyataannya operasionalisasi administrasi peradilan menempatkan fungsi pemasyarakatan tidak hanya bekerja dalam fase purna adjudikasi saja tetapi juga meliputi fase pra adjudikasi dan adjudikasi. Merujuk kepada ketentuan dalam KUHAP (Undang-undang No.8 tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana), ketentuan yang mengikat elemen pemasyarakatan sebagai sub sistem peradilan pidana meliputi:

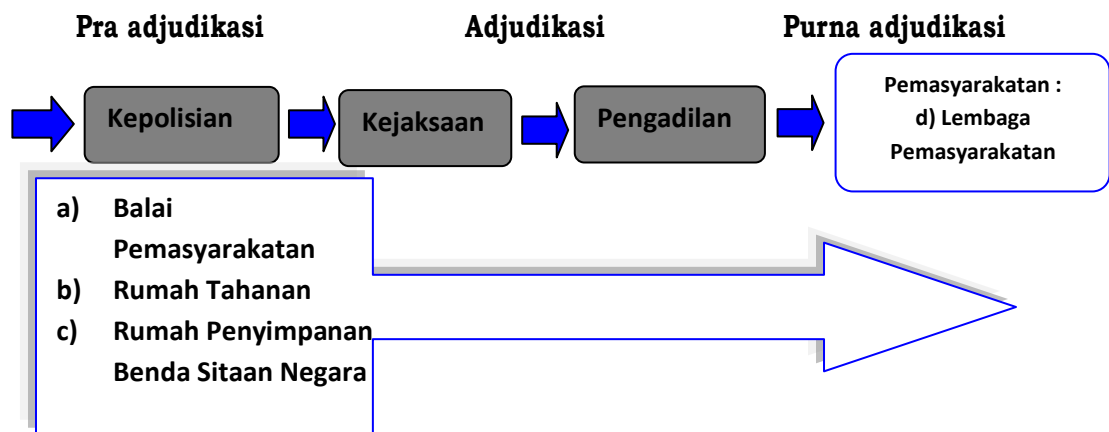
- a) Penahanan (terkait dengan fungsi rumah tahanan) dalama Pasal 22
- b) Tentang pengawasan dan pengamatan putusan pengadilan (terkait dengan lembaga pemasyarakatan) dalam Pasal 281-282)

Ketentuan ini kemudian dilengkapi dengan dibentuknya peraturan seperti Peraturan Pemerintah no. 27 tahun 1983 tentang pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana yang memuat aturan tentang:

- a. Rumah tahanan negara (Pasal 18-25) dan
- b. Rumah Penyimpanan Benda Sitaan (Pasal 26 - 34).

Sementara terdapat lembaga lain yaitu balai pemasyarakatan yang bernaung dibawah pemasyarakatan akan tetapi instrumen yang menaunginya terdapat dalam Undang-undang No. 3 tahun 1997 yang kemudian diperbaharui dengan undang-undang no. 11 tahun 2012 tentang Sistem peradilan pidana anak dimana ketentuan ini terdapat dalam Pasal 14 khususnya terkait dengan proses pelaksanaan diversi.

Kedudukan pemasyarakatan sebagai bagian yang integral dari sistem peradilan Pidana maka akan menemui perluasan peran dan tanggungjawab direktorat Jenderal Pemasyarakatan karena sebelumnya Pemasyarakatan hanya diartikan terbatas pada lembaga pemasyarakatan yang berada pada fase terakhir (post adjudikasi) dari proses penegakan hukum sebagaimana telah dijelaskan dalam Pasal 1 angka 1 UU Nomor 12 tahun 1995 tentang Pemasyarakatan. Kemudian bergeser karena juga mengelola lembaga lembaga baru seperti Lembaga Rutan, lembaga Rupas dan Lembaga Bapas yang bergerak sejak tahap pra adjudikasi hingga purna adjudikasi, dimana tentu saja lembaga-lembaga tersebut memiliki tujuan, daya kerja dan pengorganisasian sendiri yang berbeda dengan lembaga pemasyarakatan. Mengingat lembaga lembaga baru ini tidak berada dibawah lembaga pemasyarakatan karena memiliki tujuan, daya kerja dan organisasi yang berbeda maka sudah tentu penggunaan nomenklatur “Pemasyarakatan” sudah tidak sesuai lagi. Berikut gambaran *subsistem pemasyarakatan* sebagai salah satu subsistem dalam peradilan pidana ternyata terdiri dari beberapa elemen atau subsistem tersendiri :



Pemikiran ini sejalan dengan pendapat yang dikemukakan oleh Mardjono Reksodiputro²² bahwa saat ini sudah tidak tepat lagi menyusun Naskah Undang-undang Lembaga Pemasyarakatan karena di Pemasyarakatan sudah ada lebih dari satu lembaga tidak hanya Lembaga Pemasyarakatan dengan kata lain Lembaga Pemasyarakatan hanyalah salah satu sub sistem, mengingat di Pemasyarakatan saat ini sudah ada lembaga Rutan, Rupbasan dan Bapas maka sebaiknya digunakan kata “Sistem Pemasyarakatan” untuk dapat merangkum tujuan, daya kerja dan pengorganisasian dari masing-masing lembaga tersebut.

Jika mengaktualisasikan pendapat Dindin Sudirman yang menyatakan bahwa sistem Pemasyarakatan adalah satu upaya perlindungan hak asasi manusia bagi para pelanggar hukum maka akan mengarah kepada dua besaran perlindungan yang diberikan dalam sistem Pemasyarakatan ini, yakni pertama, perlindungan bagi orang yang sedang menjalani proses penegakan hukum pada tahap pra adjudikasi dan adjudikasi maka yang berperan adalah sub

²² “Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Lembaga Pemasyarakatan (Masukan RUU Sistem Pemasyarakatan)”, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Tahun 2009

sistem Rutan dan Sub Sistem Bapas sedangkan perlindungan bagi orang yang sudah dijatuhi hukuman dan menjalankan pidananya pada tahap post adjudikasi tentunya yang berperan adalah sub sistem Lembaga Pemasyarakatan dan sub sistem Bapas. Kedua adalah perlindungan kepada barang baik dalam aspek kualitas dan kuantitas yang berlaku pada tahap pra adjudikasi, adjudikasi dan post adjudikasi dan yang melaksanakan perlindungan terhadap barang ini tentu saja menjadi tugas dari sub sistem Rupbasan.

Dengan demikian sistem pemasyarakatan tidak lagi hanya mengatur tentang definisi operasional secara sempit sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 UU Pemasyarakatan, tetapi harus didefinisikan secara luas sebagaimana sudah diuraikan sebelumnya . Oleh karena itu sedapat mungkin judul dari Undang-undang ini kedepannya tidak lagi hanya “Pemasyarakatan” tetapi harus diperkenalkan sistemnya, sehingga menjadi “ Undang-undang tentang Sistem Pemasyarakatan”

2.1 Pemasyarakatan Dalam Satu Kesatuan Sistem

a. Lembaga Pemasyarakatan

Sebagai bagian dari sistem pemasyarakatan yang bekerja pada tahap purna adjudikasi yaitu lembaga pelaksana putusan peradilan dalam kaitannya dengan perampasan kemerdekaan (penjara) seseorang, ada beberapa prinsip yang perlu dijadikan pedoman dalam pelaksanaan tugas dan fungsi lembaga pemasyarakatan dan merupakan hasil konferensi Kepenjaraan di Lembang yaitu :

- Pemasyarakatan tidak hanya tujuan dari pidana penjara, melainkan merupakan pula suatu cara (atau sistem) perlakuan terpidana.
- Pemasyarakatan adalah suatu proses perlakuan yang menganut prinsip gotong royong, yakni antara petugas-terpidana-masyarakat.
- Tujuan Pemasyarakatan adalah untuk mencapai kesatuan hubungan hidup-kehidupan-penghidupan yang terjalin antara terpidana dan masyarakat (dalam konferensi Lembang disebut “integritas” hidup-kehidupan-penghidupan).
- Fokus dari Pemasyarakatan bukan individu terpidana secara eksklusif, melainkan kesatuan hubungan antara terpidana dan masyarakat.
- Terpidana harus dipandang sebagai orang yang melakukan pelanggaran hukum, tidak karena ia ingin melanggar hukum, melainkan karena ia ditinggalkan dan tertinggal dalam mengikuti derap kehidupan masyarakat yang makin lama makin kompleks.
- Terpidana harus dipandang sebagai manusia mahluk Tuhan yang seperti manusia-manusia lainnya mempunyai potensi dan itikad untuk menyesuaikan dirinya dalam kehidupan masyarakat.
- Semua unsur yang terlibat dalam proses peradilan pidana pada hakekatnya menyukai perdamaian dan pada waktunya tidak segan untuk memberikan maaf.

- Petugas Pemasyarakatan harus menghayati prinsip-prinsip kegotong-royongan dan harus menempatkan dirinya sebagai salah satu unsur dalam kegotong-royongan.
- Tidak boleh ada paksaan dalam kegotong-royongan, tujuan harus dapat dicapai melalui *self propelling adjustment* dan *readjustment approach* yang harus dipakai ialah *approach* antar sesama manusia.
- Lembaga Pemasyarakatan adalah untuk operasional untuk mencapai tujuan Pemasyarakatan dan bukan bangunan. Bangunan hanya sarana.
- Tujuan akhir dari Pemasyarakatan adalah adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

Pemasyarakatan dalam hubungannya dengan perlakuan terpidana (hilang kemerdekaan) mengandung arti “pembinaan” dan istilah Pemasyarakatan harus ditafsirkan sebagai sebuah kata yang interaktif tidak sebagai sebuah kata benda yang abstrak yang berasal dari kata kerja aktif (“memasyarakatkan”) yang dapat dipasifkan (“dimasyarakatkan”) sebagaimana lazimnya. Kalau demikian halnya, maka terpidana akan dijadikan obyek dari pembinaan semata-mata.

b. Balai Pemasyarakatan

Saat ini dalam kajian sosial tentang pemidanaan muncul perkembangan pemikiran-pemikiran baru mengenai deinstitutionalisasi penghukuman

sebagai alternatif pidana yang lebih manusiawi. Beberapa perkembangan yang dimaksud adalah munculnya *community based corrections*, *restorative justice*, dan bentuk-bentuk pidana alternatif lainnya²³.

Kebijakan non pemenjaraan atau yang disebut juga dengan deinstitutionalisasi²⁴ merupakan salah satu isu utama dalam Sistem Pemasyarakatan dewasa ini. Deinstitutionalisasi penghukuman oleh Sistem Pemasyarakatan berbentuk pembebasan bersyarat hingga bentuk-bentuk penghukuman yang berbasis masyarakat sebagaimana telah diuraikan diatas.

Dari filosofi reintegrasi sosial yang berfokus pada tugas utama (sistem) Pemasyarakatan yang terlibat aktif sejak seseorang telah menjadi tersangka/terdakwa (tahanan) maupun narapidana maka lahirlah BAPAS. Filsafat yang mendasari adalah peran BAPAS tersebut yaitu filsafat yang mendasari munculnya teori dan praktik tentang sistem perlakuan tahanan dan narapidana (*the treatment of offender*). Kedua, dari keabsahannya

²³ Cetak Biru, *Op. Cit.*

²⁴ Deinstitutionalisasi pada dasarnya tidak hanya dipahami sebagai alternatif terhadap pemenjaraan, namun juga merupakan alternatif terhadap pemidanaan. Alternatif terhadap pemenjaraan berarti seseorang dipidana berdasarkan putusan pengadilan namun bukan pidana penjara. Sementara alternatif terhadap pemidanaan berarti seseorang dialihkan dari pengadilan atau proses peradilan secara umum. Bila pidana pengawasan, kerja sosial, pidana bersyarat dan pembebasan bersyarat adalah bentuk alternatif terhadap pemenjaraan, maka bentuk alternatif terhadap pemidanaan adalah kebijakan diversifikasi, seperti yang saat ini diutamakan terhadap anak yang berhadapan dengan hukum.

BAPAS dapat dilihat dari fungsi dan prosesnya dimana fungsi yang melekat lebih pada aspek sosiologis, rekomendasi rehabilitasi dan pengawasan dalam lingkup atau level pra adjudikasi, adjudikasi dan post adjudikasi. Ketiga, dari segi nilai maka BAPAS terikat pada nilai kasih sayang yang terefleksikan dalam tata perlakuan terhadap tahanan dan narapidana yang terimplementasi dalam fungsi-fungsi. Nilai ini menjadi nilai yang tidak terpisahkan dari nilai lain yang berada dalam ranah Hak Asasi Manusia.

Peran BAPAS tidak dapat dipisahkan dari upaya negara untuk merehabilitasi para pelanggar hukum melalui sebuah penilaian yang sistemik untuk kepentingan Pelepasan Bersyarat (PB)²⁵ maupun program-program lainnya, seperti asimilasi, CB, CMK, CMB, pidana percobaan²⁶ dan pengawasan program-program pelaksanaan pidana. Meskipun dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) menyebutkan semacam organisasi yang secara fungsi sama dengan BAPAS dan TPP, namun Dewan Reklasering Pusat ini secara *defacto* bukan lagi bagian dari sistem peradilan pidana terpadu.²⁷ Dilihat dari kepentingannya dalam peradilan pidana maka Dewan Reklasering Pusat sebenarnya bekerja untuk mengedepankan partisipasi dan ketelitian

²⁵ Pasal 15 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 1946 Tentang Peraturan Hukum Pidana

²⁶ Pasal 15 ayat (2) dan ayat (3) UU Nomor 1 Tahun 1946 Tentang Peraturan Hukum Pidana

²⁷ Pasal 16 UU Nomor 1 Tahun 1946 Tentang Peraturan Hukum Pidana

dalam memutuskan pemberian dan pencabutan pelepasan bersyarat.

Namun sangat disayangkan kekinian BAPS dipahami hanya terlibat pada akhir sistem peradilan pidana dan menjadi bagian akhir dari sistem pemasyarakatan. Khusus untuk perkara anak, BAPAS telah terlibat dalam memberikan penilaian untuk dijadikan rekomendasi kepada penyidik, penuntut umum dan hakim. Pemahaman seperti ini jelas keliru dimana sebenarnya BAPAS juga dinyatakan sebagai unit yang dapat pula memberikan penilaian terhadap perkara orang dewasa.²⁸ Memang ada ketidaktegasan dan lemahnya pengaturan BAPAS, terutama pengaturan dalam KUHAP dan UU Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan dimana tidak menegaskan BAPAS harus terlibat sejak awal penyidikan. Akibatnya BAPAS dalam praktek tidak dilihat sebagai unit yang berperan untuk memberikan penilaian dan juga tidak dipandang sebagai pihak yang harusnya terlibat dalam pengawasan program rehabilitasi para pelanggar hukum.

Secara organisasi BAPAS merupakan salah unit kerja di Direktorat Jenderal Pemasyarakatan dimana keberadaan organisasinya hingga di setiap ibukota kabupaten/kotamadya dan (jika dianggap

²⁸ Silahkan baca Pasal 38 ayat (4) PP 31 Tahun 1999 tentang Pembinaan Dan Pembimbingan Warga Binaan Pemasyarakatan

perlu) pada tingkat kecamatan atau kota administratif dapat didirikan Cabang BAPAS.²⁹

Tugas dan fungsi yang melekat pada BAPAS sebenarnya dapat diklasifikasi menjadi pendampingan, pembimbingan dan pengawasan yang ditujukan kepada (a) terpidana bersyarat; (b) Narapidana, Anak Pidana dan Anak Negara yang mendapat pembebasan bersyarat atau cuti menjelang bebas; (c) Anak Negara yang berdasarkan putusan pengadilan, pembinaannya diserahkan kepada orang tua asuh atau badan sosial; (d) Anak Negara yang berdasarkan Keputusan Menteri atau pejabat di lingkungan Direktorat Jenderal Pemasyarakatan yang ditunjuk, bimbingannya diserahkan kepada orang tua asuh atau badan sosial; (e) Anak yang berdasarkan penetapan pengadilan, bimbingannya dikembalikan kepada orang tua atau walinya; (f) Anak yang berdasarkan putusan pengadilan, dijatuhi pidana pengawasan; dan (g) Anak yang berdasarkan putusan pengadilan, wajib menjalani latihan kerja sebagai pengganti pidana denda.³⁰

BAPAS juga diberikan diberikan tugas dan fungsi untuk melakukan (a) merekomendasikan pencabutan pembebasan bersyarat kepada

²⁹ Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan

³⁰ Pasal 6 ayat (3) UU Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan dan Pasal 35 PP Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pembinaan dan Pembimbingan Warga Binaan Pemasyarakatan

Menteri;³¹ (b) memberikan bimbingan terhadap Narapidana, Anak Pidana, dan Anak Negara yang diberi pembebasan bersyarat, baik dilakukan secara perorangan maupun kelompok, dengan berkala dan berkesinambungan;³² (c) Khusus bagi Anak Negara yang pembebasan bersyaratnya dicabut, masa selama berada dalam bimbingan BAPAS diluar LAPAS dihitung sebagai masa pembinaan;³³ (d) Dalam melaksanakan bimbingan BAPAS melakukan koordinasi dengan Kejaksaan, Pengadilan Negeri, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pemerintah Daerah, dan Pemuka Masyarakat setempat;³⁴ (e) pembimbingan dan pengawasan selama cuti menjelang bebas, terhadap Narapidana, Anak Pidana, dan Anak Negara dilaksanakan oleh Petugas BAPAS.³⁵

Apabila tugas-tugas tersebut digabungkan berdasarkan klasifikasi pendampingan, pembimbingan dan pengawasan maka dapat tergambar sebagai berikut:

Warga ³¹ Pasal 44 PP Nomor 32 Tahun 1999 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Binaan Pemasarakatan

Warga ³² Pasal 45 PP Nomor 32 Tahun 1999 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Binaan Pemasarakatan

Warga ³³ Pasal 47 PP Nomor 32 Tahun 1999 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Binaan Pemasarakatan

Warga ³⁴ Pasal 48 PP Nomor 32 Tahun 1999 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Binaan Pemasarakatan

Warga ³⁵ Pasal 50 PP Nomor 32 Tahun 1999 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Binaan Pemasarakatan

PENDAMPINGAN	PEMBIMBINGAN	PENGAWASAN
<p>a. Memberikan pertimbangan dalam bentuk Penelitian Kemasyarakatan (Litmas) kepada penyidik, penuntut umum dan hakim terhadap perkara anak</p> <p>b. Memberikan pendampingan anak saat persidangan.</p>	<p>a. Pidana bersyarat, pembebasan bersyarat dan cuti menjelang bebas terhadap terpidana bersyarat, Narapidana, Anak Pidana dan Anak Negara.</p> <p>b. Pembinaan yang diserahkan kepada orang tua asuh atau badan sosial bagi Anak Negara;</p> <p>c. Pembimbingan oleh orang tua atau walinya bagi Anak.</p> <p>d. Kordinasi dengan Kejaksaan, Pengadilan Negeri, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pemerintah Daerah, dan Pemuka Masyarakat setempat;</p>	<p>a. merekomendasikan pencabutan pembebasan bersyarat kepada Menteri.</p> <p>b. Pelaksanaan cuti menjelang bebas,</p>

Uraian diatas menjelaskan belum tegasnya keterlibatan BAPAS dalam perkara orang dewasa sehingga BAPAS sebagai salah satu bagian dari sub sistem peradilan pidana yang berada di

Pemasyarakatan belum dipandang sebagai pihak yang akan memberikan penilaian, rekomendasi serta pengawasan program.

c. Rumah Penyimpanan Barang Sitaan Negara

Gagasan dasar untuk membentuk Lembaga baru seperti RUPBASAN adalah agar tetap terpeliharanya benda yang disita dalam satu kesatuan unit. Kebijakan ini akan memudahkan dalam pemeliharaan dan ada Pejabat tertentu yang bertanggung jawab terhadap benda sitaan tersebut, sehingga dengan pengelolaan dan pemeliharaan oleh RUPBASAN, kondisi atau keadaan benda sitaan dapat tetap utuh dan sama seperti pada saat benda itu disita.

Keutuhan benda sitaan sangat diperlukan bukan hanya untuk keperluan pembuktian pada proses peradilan sehingga para saksi dapat dengan mudah mengenali benda sitaan tersebut sama seperti pada saat dilakukan tindak pidana. Tetapi disamping itu dengan tetap utuh dan terpeliharanya benda sitaan, dimaksudkan untuk memberikan perlindungan hak (milik) tersangka, dan terutama sekali hak milik pihak yang menjadi korban tindak pidana maupun pihak lain yang mungkin terkait dengan tindak pidana.

Petugas Pemasyarakatan RUPBASAN sangat memerlukan pengetahuan dan keterampilan yang dapat menunjang untuk pelaksanaan tugas pokoknya, sebab masih banyak tugas-tugas

RUPBASAN yang belum dapat terlaksana secara optimal. Hal itu disebabkan kurangnya pengetahuan dan kemampuan Petugas Pelaksana serta kurang memadainya sarana dan prasarana kerja yang ada. Keberadaan RUPBASAN di beberapa daerah masih tergolong baru, dan masih dalam proses menuju ke arah perbaikan dan penyempurnaan dengan segala macam tantangan dan permasalahan karenanya sosialisasi dan koordinasi kerja yang harmonis dengan instansi terkait baik secara vertikal maupun horizontal sangat diperlukan.

3. Pemasyarakatan Sebagai Sistem Perlakuan

Pembahasan mengenai pemasyarakatan sebagai sistem perlakuan dapat diawali dengan melihat terlebih dahulu perkembangan sistem pemasyarakatan itu sendiri. Pemasyarakatan pada umumnya lebih identik dengan “penjara” atau pembinaan oleh Lembaga Pemasyarakatan. Dalam kenyataannya, tugas pokok dan fungsi Sistem Pemasyarakatan juga mencakup pelayanan terhadap tahanan, perawatan terhadap barang sitaan, pengamanan, serta pembimbingan terhadap warga binaan pemasyarakatan dan klien pemasyarakatan. Dalam konteks inilah Pemasyarakatan bekerja sebagai suatu sistem yang berdiri sendiri disamping posisinya sebagai bagian dari Sistem Peradilan Pidana. Oleh karenanya, sub-sub sistem dari Sistem Pemasyarakatan (yang kemudian disebut Unit Pelaksana Teknis Pemasyarakatan) tidak hanya Lembaga Pemasyarakatan yang melakukan

pembinaan, namun juga Rumah Tahanan Negara untuk pelayanan tahanan, Rumah Penyimpanan Barang Sitaan Negara untuk perawatan barang-barang milik warga binaan atau yang menjadi barang bukti, serta Balai Pemasyarakatan untuk pembimbingan warga binaan dan klien pemasyarakatan.

Berdasarkan uraian sebelumnya sudah melihat ada pergeseran tugas dan fungsi pemasyarakatan yang sebelumnya hanya mengurus lembaga pemidanaan penjara sebagaimana diatur dalam reglemen penjara diperluas dengan juga melaksanakan peran lembaga-lembaga pemidanaan lain, lembaga-lembaga penindakan dan lembaga-lembaga kebijaksanaan, kesemuanya diserap dalam Undang-Undang Pemasyarakatan Nomor 12 tahun 1995. Oleh karena lembaga-lembaga pemidanaan, lembaga-lembaga penindakan dan lembaga-lembaga kebijaksanaan adalah alat atau sarana untuk mencapai tujuan pemidanaan maka disitulah bisa melihat perlakuan yang diberikan dalam masing-masing lembaga tersebut kepada terpidana. Karena perlakuan itu berdasarkan tujuan pemidanaan maka perlu mengetahui teori yang terkait dengan tujuan pemidanaan.

Secara umum tujuan pemidanaan terdiri dari teori pembalasan (*deterrence*) yang berasumsi bahwa kejahatan itu menimbulkan ketidakadilan maka ia harus dibalas dengan ketidakadilan (Immanuel Kant), teori tujuan (*prevensi*) menyatakan bahwa dasar pemidanaan terletak pada tujuan pemidanaan. Tujuan pemidanaan terbagi menjadi teori tujuan umum (*prevensi umum*) yang

menyatakan bahwa tujuan pokok pemidanaan adalah pencegahan yang ditujukan kepada semua orang agar supaya tidak melakukan pelanggaran oleh karena itu tujuan pemidanaan selain untuk mempertahankan ketertiban masyarakat juga mempunyai tujuan kombinasi untuk menakutkan dan memperbaiki (Van Hammel). Sedangkan teori prevensi khusus menyatakan bahwa tujuan pemidanaan adalah membuat jera dengan memperbaiki dan dengan membuat penjahatnya itu sendiri menjadi tidak mampu untuk melakukan kejahatan lagi ³⁶.

Bagaimana tujuan pemidanaan dalam KUHP ? Sebenarnya pembentuk hukum pidana tidak menjelaskan teori pemidanaan yang mana yang dianut, namun Professor Simons berpendapat bahwa menurut pembentuk hukum pidana penjatuhan pidana itu harus dilakukan untuk kepentingan masyarakat dan bertujuan untuk melindungi tertib hukum yang mana teori itu tentu saja merupakan teori tujuan yang masuk kategori prevensi umum. Professor Simon menyinggung juga pendapat Menteri kehakiman ketika itu Mr. Modderman yang mengucapkan keinginannya agar pidana itu jangan hanya ditujukan untuk memperbaiki diri penjahatnya saja melainkan jika diperlukan membuat penjahatnya tidak mampu untuk melakukan kejahatan kembali dan ancaman pidana itu harus mampu mencegah niat orang untuk melakukan sesuatu kejahatan, pendapat ini

³⁶ Abdussalam, "Prospek Hukum Pidana Indonesia" (Jakarta; Restu Agung, 2006) hal 29-

berkesesuaian dengan pendapat Prof Simons tentang tujuan pemidanaan dalam KUHP.³⁷

Tujuan pemidanaan dalam KUHP yang didasarkan teori tujuan dan masuk dalam kategori prevensi umum inilah yang terwujud dalam lembaga-lembaga pemidanaan, lembaga tindakan dan lembaga kebijaksanaan. Sehingga dalam Pasal 28 Reglemen Penjara yang mengatur hal-hal yang berkenaan dengan pelaksanaan pidan penjara bisa melihat bahwa untuk menciptakan perlindungan kepentingan masyarakat dan melindungi tertib hukum maka ada upaya agar pegawai pegawai penjara diwajibkan memperlakukan orang terpenjara secara perikemanusiaan dan dengan keadilan juga dengan ketenangan beserta kekencangan yang patut. Ketentuan mengenai “ketenangan beserta kekencangan yang patut ini tidak memperbolehkan adanya persahabatan antara pegawai dan orang-orang hukuman. Ketentuan “menurut perikemanusiaan dan adil” adalah pegawai pegawai harus mempengaruhi orang-orang ke jalan perbaikan, kalau orang diperlakukan dengan tidak adil bertambah perasaan dendamnya terhadap masyarakat. Disisi lain hal yang menarik dari keterangan pasal 28 reglemen penjara adalah uraian bahwa “...pegawai penjara hendaknya selalu memperhatikan bahwa penjahat yang paling besarpun seorang manusia, yang sampai menjadi jahat sering kali karena didorong oleh keadaan keadaan.

³⁷ P.A.F Lamintang, Op.Cit., Hal. 42

Oleh karena itu pada tahap pelaksanaan pidana penjara, Doktor Sahardjo ketika itu menjabat Menteri Kehakiman menyatakan secara tegas bahwa³⁸

tujuan pidana penjara adalah disamping menimbulkan rasa derita pada terpidana karena dihilangkan kemerdekaan Bergeraknya, membimbing terpidana agar bertobat, mendidik supaya ia menjadi seorang anggota masyarakat Indonesia yang berguna, dengan singkat tujuan pidana penjara ialah pemasyarakatan.

Dikatakan juga bahwa tujuan ini tidak hanya mengayomi masyarakat tetapi juga mengayomi terpidana, disisi lain dengan tegas juga DR. Sahardjo mengatakan bahwa "...dari pengayoman itu nyata bahwa menjatuhkan pidana bukanlah tindakan balas dendam dari negara". dengan demikian telah terjadi perluasan tujuan pemidanaan. Pemidanaan tidak hanya menciptakan perlindungan kepentingan masyarakat dan melindungi tertib hukum akan tetapi juga melindungi kepentingan terpidana sebagai warga yang berguna di masyarakat. Doktor Sahardjo dalam pidatonya juga telah menetapkan prinsip perlakuan terhadap narapidana sebagai berikut;³⁹

- Tiap orang adalah manusia dan harus diperlakukan sebagai manusia, meskipun ia telah tersesat tidak boleh selalu ditunjukkan pada narapidana bahwa ia itu

³⁸ Sahardjo, "Pohon Beringin Pengayoman, Pidato pada upacara penganugerahan gelar Doktor Honoris Kausa dalam Ilmu Hukum yang disampaikan pada tanggal 5 Juli 1963, diterbitkan kembali oleh Pusat Pendidikan dan Pengembangan Kementerian Kehakiman tahun 1994, hal. 21

³⁹ Ibid., hal. 22

penjahat, sebaliknya ia harus selalu merasa bahwa ia di pandang dan diperlakukan sebagai manusia

- Tiap orang adalah makhluk kemasyarakatan, tidak ada orang yang hidup di luar masyarakat, narapidana harus kembali ke masyarakat sebagai warga yang berguna, dan sedapat dapatnya tidak terbelakang
- Narapidana hanya dijatuhi pidana kehilangan kemerdekaan bergerak, jadi perlu diusahakan supaya para narapidana mempunyai mata pencaharian yaitu supaya disamping atau setelah mendapat didikan berangsur-angsur mendapatkan upah untuk pekerjaannya

Penjelasan Undang-Undang Nomor 12 tahun 1995 tentang Pemasyarakatan menegaskan kembali perluasan tujuan lembaga pemidanaan penjara sebagai berikut:

“...Sistem pemasyarakatan disamping bertujuan untuk mengembalikan warga binaan pemasyarakatan sebagai warga yang baik juga bertujuan untuk melindungi masyarakat terhadap kemungkinan diulangnya tindak pidana oleh warga binaan pemasyarakatan...”

Namun harus yang perlu dicermati bahwa perlu dibuat batasan batasan yang jelas terhadap tujuan pemidanaan sebagaimana dimaksud dalam Hukum Pidana materiil dan tujuan dari lembaga lembaga pelaksana pemidanaan, sedapat mungkin tujuan pemidanaan seharusnya sejalan dengan tujuan umum dari lembaga-lembaga pemidanaan, lembaga-lembaga tindakan dan lembaga-lembaga

kebijaksanaan, sehingga perlakuan kepada narapidana dapat diwujudkan oleh lembaga-lembaga tersebut, dengan demikian lembaga lembaga tersebut juga tetap memiliki tujuan khususnya selain tujuan pemidanaan yang secara umum ingin dicapai. Dengan kata lain tujuan pemidanaan penjara adalah pemasyarakatan sedangkan tujuan pemasyarakatan adalah reintegrasi sosial guna mencapai kesatuan hubungan hidup. Kehidupan dan penghidupan

3.1 Sistem peradilan yang menghormati keberagaman dan perbedaan manusia.

Sebagai bagian yang integral dari sistem peradilan pidana, pemasyarakatan berperan sangat penting dalam pencapaian tujuan pemidanaan. Penempatan manusia di dalam lembaga pemidanaan memiliki dampak yang berbedapada . Sejumlah kajian memperlihatkan bagaimana pemenjaraan membawa dampak negative terhadap kelompok-kelompok tertentu seperti anak, perempuan , transgender, disabilitas dan lanjut usia. Pada bagian berikut akan dijelaskan bagaimana kerentanan tersebut terjadi , serta bagaimana kerentanan itu dapat diminimalkan dengan belajar melalui praktik-praktik terbaik yang pernah dilakukan di negara-negara lain. Dengan demikian maka revisi Undang-undang No12 tahun 1995 tentang pemasyarakatan diharapkan menjadi dapat mewujudkan pelaksanaan pemasyarakatan yang memberikan perlindungan terhadap hak-hak asasi para terpidana.

a) Kebijakan penghukuman terhadap Anak yang melanggar hukum

Berbagai negara di belahan dunia menghadapi masalah pada tren peningkatan jumlah penahanan dan penjatuhan hukuman pada anak, kendatipun tidak terlihat adanya peningkatan seriusitas pelanggaran hukum yang dilakukan anak . Trend ini antara lain dialami di Inggris *Juvenile Justice System* atau sistem peradilan pidana bagi anak dinilai “*punitive, harsh dan un forgiving*” . Sistem peradilan di Inggris yang memperlakukan “zero toleran” membuat anak-anak cenderung dituntut sekalipun hanya terlibat dalam pelanggaran hukum yang ringan. Persoalan yang serupa juga dialami negara di wilayah Eropa lainnya seperti Kroasia, Republik Czenya dan Hungaria (Europea best Practices of Restorative Justice in Criminal Procedur, 2010). Sedangkan di Amerika Serikat gejala sistem peradilan yang *punitive* pada anak diperlihatkan dari kondisi konsep “*get tough on crime*” dimana anak-anak menerima penghukuman bahkan untuk jenis pelanggaran hukum yang tidak berbahaya bagi masyarakat. Kondisi ini diperparah dengan semakin tingginya anak-anak yang diputuskan harus menjalankan penghukuman di penjara dewasa melalui mekanisme *waiver* atau *trasfer*.

Keprihatinan akan dampak buruk Sistem Peradilan bagi anak-anak telah lama diutarakan oleh para pendukung teori *labeling* yang mendorong

munculnya gerakan menjauhkan anak dari sistem peradilan, karena di yakini bahwa proses peradilan justru menciptakan kerugian dan dampak buruk bagi anak . Penghukuman memberikan dampak negatif terhadap anak, seperti tidak terpenuhi kebutuhan dasar anak, anak menjadi korban eksploitasi, kekerasan fisik oleh petugas dan penghuni lain, mengalami gangguan kesehatan, terpaksa putus sekolah, dan ditempatkan bersama pelanggar hukum dewasa. Kesengsaraan dan perlakuan buruk yang dialami anak selama menjalani penghukuman, merupakan *child victimization*. Pemerintah yang tidak melakukan pencegahan dan membiarkan anak-anak menderita tidak hanya melanggar hak anak, tetapi juga menjadi pelaku kejahatan (Hartjen, & Priyadarsini, 2012).

Juvenile justice system juga dikritik tidak efektif dan telah kelebihan beban kerja. Muncul gerakan yang kemudian mendukung pentingnya peran pelibatan komunitas dalam melakukan pembinaan terhadap delinkuen atau anak nakal. Secara lebih ekstrim lagi muncul gerakan yang bertujuan menghapuskan (*abolish*) keberadaan *juvenile justice system* .

Gambaran atas bekerjanya sistem peradilan pidana bagi anak, secara jelas memperlihatkan adanya situasi yang penuh pertentang nilai. Seperti apakah anak pelanggar hukum sebaiknya diberikan pembinaan atautakah penghukuman, apakah anak

akan di proses peradilan ataukah dapat dilakukan *diversi* (yakni pengalihan kasus anak yang melanggar hukum dari mekanisme formal(sistem peradilan) ke mekanisme non formal , jika anak dinyatakan bersalah dimana mereka ditempatkan, didalam lembaga penahanan atau di komunitas? Pengalihan anak dari sistem peradilan menjadi pemikiran yang kemudian didukung secara Internasional, yang dicantumkan dalam dokumen *The Beijing Rules:Peraturan Minimum Standard PBB Tentang Administrasi Peradilan Bagi Anak*, (PBB No. 40/33, 1985) , *Juvenile Deprive their Liberty* (JDL): Peraturan PBB Tentang Perlindungan Bagi Remaja yang Kehilangan Kebebasannya (Resolusi Majelis PBB No. 45/133/1990) , dan secara tegas dinyatakan di dalam Konvensi Hak-Hak Anak bahwa sedapat mungkin anak dijauhkan dari sistem peradilan dan penempatan anak didalam lembaga adalah pilihan akhir (*the last resort*) dan didasarkan pada kepentingan yang terbaik bagi anak atau *the best interest of the child*. *Restorative Justice* (RJ) menjadi mekanisme penting dalam penanganan kasus anak yang melanggar hukum.

Restorative Justice sebagai pendekatan yang berbeda secara mendasar dari keadilan *retributif* yang bersifat memberikan hukuman . Perbedaan yang mendasar adalah dalam pendekatan *restoratif*, kejahatan dan pelanggaran hukum dianggap telah melukai kondisi "harmonis " di dalam masyarakat. Sehingga respon terhadap pelaku pelanggaran

hukum bukanlah menjatuhkan hukuman , melainkan memberikan tanggungjawab bagi pelaku untuk mengembalikan dan memperbaiki kondisi harmoni yang ”dirusak” oleh pelanggaran hukum yang dilakukannya .⁴⁰ Dalam konteks anak maka terminologi RJ harus dipahami sebagai alternatif penghukuman dan bukan sebagai alternatif untuk menghukum.

Mengacu pada beberapa negara yang telah mengimplementasikan penyelesaian pelanggaran hukum dengan *restorative justice*, maka diperlukan adanya batasan tindak pidana, atau hal-hal khusus yang menjadi pertimbangan bagi dipergunakannya pendekatan *restorative justice*, khususnya bila menyangkut kasus anak. *Restorative justice* dianggap sebagai cara yang “ paling tepat” dalam penanganan kasus anak yang melanggar hukum , karena tidak hanya melindungi anak dari dampak negative sistem peradilan tetapi juga membuat anak bertanggung jawab sehingga tidak mengulangi pelanggaran hukum. Pendapat ini didukung dari hasil penelitian Morris di New Zealand bahwa *restorative justice* yang dilaksanakan selain ditanggapi secara positif oleh tersangka anak juga dapat memprediksikan penurunan residivisme.

⁴⁰ Howard Zehner, *Little Book Of Restorative justice*”, Goods Books, Intercourse, Pennsylvania USA, 1993

b) Anak Perempuan yang melanggar hukum

Kecilnya angka pemidanaan pada anak perempuan tidak berarti bahwa anak perempuan mendapatkan perlakuan yang lebih baik dari pada anak laki-laki. Sistem peradilan adalah sistem yang dibangun bagi pelanggar hukum laki-laki, sehingga sistem ini tidak sensitif pada kebutuhan perempuan. Keberadaan anak perempuan dalam sistem peradilan cenderung diabaikan. Pengabaian ini disebabkan karena tidak ada teori yang secara khusus dapat menjelaskan mengapa perempuan melakukan pelanggaran hukum, sehingga sistem peradilan cenderung mengkriminalisasi perilaku anak perempuan.

Keputusan terhadap anak yang melanggar hukum tidak hanya ditentukan oleh faktor seriusitas pelanggaran hukum dan riwayat pelanggaran hukum sebelumnya. Ras, gender, etnis, dan faktor seperti penerimaan sekolah dan status perkawinan orang tua juga turut berperan dalam keputusan hukum terhadap anak. Akan tetapi anak perempuan cenderung mendapat putusan yang lebih berat ketimbang anak laki-laki akibat adanya “standar ganda”. Anak perempuan dapat dikenai sanksi pidana hanya karena melakukan pelanggaran yang bersifat normative seperti lari dari rumah, didakwa dengan “*status offences-charge*” karena melakukan perbuatan yang tidak patut dilakukan oleh anak di bawah usia 18 tahun.

Penghukuman terhadap perempuan selain karena standar ganda, juga berkaitan dengan

benevolent sexism atau (seksime yang didasari oleh kebaikan hati).Dijelaskan oleh Becker, dan Wright *benevolent sexism* adalah ekspresi dari dominasi laki-laki dengan sikap penuh kasih sayang dan sikap *chivalrous* seperti satria terhadap perempuan. Pada anak perempuan yang melanggar hukum, maka petugas kepolisian yang sebagian besar adalah laki-laki, akan menempatkan perempuan di dalam lembaga penahanan. Hal ini selain untuk memperbaiki perilaku dan melindungi anak perempuan dari hal-hal yang buruk, tetapi juga menghadirkan sosok petugas yang menjadi pahlawan. *Benevolent sexism* merupakan gejala yang universal, berpengaruh pada subordinasi perempuan dan ketidakadilan.

Sejumlah studi yang telah dipaparkan diatas memperlihatkan bahwa anak perempuan yang melanggar hukum mengalami kerentanan berbasis gender . karena itu diperlukan perlindungan khusus terhadap anak-anak perempuan yang berada di dalam sistem peradilan . Jaminan perlindungan bagi anak perempuan antara lain dicantumkan didalam *UN Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (The Beijing Rules), Rule 26.4* : yang menyatakan bahwa anak perempuan yang ditempatkan di dalam lembaga berhak mendapatkan perlakuan khusus atas kebutuhan dan persoalannya. Anak perempuan menerima perawatan , perlindungan ,perhatian dan pelatihan yang tidak boleh lebih sedikit daripada yang diterima oleh anak laki-laki.

The Bangkok Rules (2010), menentukan pentingnya perlakuan khusus bagi anak perempuan yang dipenjarakan yang meliputi :

- Adanya assement yang dilakukan oleh pihak yang melakukan penahanan untuk memenuhi berbagai kebutuhan anak perempuan narapidana
- Menyediakan akses yang setara terhadap anak perempuan narapidana untuk pendidikan dan pelatihan kerja yang tersedia bagi anak laki-laki.
- Anak perempuan narapidana harus memiliki akses terhadap berbagai program dan layanan khusus-gender serta usia, seperti konseling terhadap pelecehan seksual ataupun kekerasan. Mereka harus mendapatkan pendidikan tentang layanan kesehatan perempuan dan memiliki akses rutin untuk pergi ke dokter ahlikandung, seperti pada narapidana perempuan dewasa.
- Anak perempuan narapidana yang hamil harus mendapatkan dukungan dan layanan kesehatan sama halnya dengan yang disediakan terhadap narapidana perempuan dewasa. Kesehatan mereka harus dipantau oleh seorang ahli medis, dengan memperti mbangkan kenyataan bahwa mereka mungkin berada pada risiko yang ti nggi terhadap berbagai komplikasi kesehatan selama kehamilan karena usia mereka (yang masih anak-anak).

Lembaga yang menangani anak-anak yang berkonflik dengan hukum harus menghindari tindakan penahanan kepada anak perempuan. Kerentanan berbasis gender dari anak perempuan pelaku

kenakalan harus dipertimbangkan dalam setiap pengambilan keputusan

c) Anak dengan disabilitas yang melanggar hukum

Anak-anak dengan kondisi intelektual disabilitas menjadi anak-anak yang rentan menjadi pelaku pelanggaran diproses dalam peradilan baik karena pelanggaran yang dilakukan secara perorangan, maupun karena dilibatkan oleh pihak lain. Dalam hukum, seseorang dapat dikenakan hukuman apabila memiliki kemampuan bertanggung jawab atas perbuatannya.

Kemampuan bertanggungjawab atas perbuatan sangat berhubungan dengan kondisi kesehatan mental seseorang. Penelitian Prins tahun 1980, memperlihatkan bahwa penegak hukum memiliki keterbatasan pengetahuan dalam mendeteksi dan menanganinya tersangka dengan kondisi gangguan mental untuk dinyatakan sebagai tersangka, pelaku penyimpangan ataukah pasien. Penelitian di Australia, menunjukkan bahwa polisi cenderung melakukan penahanan pada para tersangka dengan gangguan mental, keputusan selanjutnya sangat ditentukan oleh informasi yang diperoleh polisi di tempat kejadian. Penelitian Morgan, Fisher, Duan, Mandracchia, & Murray, tahun 2010, menemukan bahwa pada tersangka pelaku pelanggaran hukum yang memiliki kondisi *mental disorder*, memiliki tampilan klinis yang mirip dengan pasien gangguan jiwa dan pelaku kejahatan. Ini berarti bahwa sistem

peradilan telah melakukan kesalahan dalam melakukan proses peradilan dengan memberikan keputusan hukum pada orang-orang yang sesungguhnya tidak dapat dituntut untuk bertanggungjawab secara hukum

d) Transgender yang melanggar hukum

Didalam Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia , memberikan perlindungan bagi setiap orang dari segala bentuk diskriminasi dan kekerasan. Akan tetapi tidak dapat dipungkiri terjadinya kekerasan , pelanggaran HAM dan diskriminasi yang didasarkan orientasi seksual dan identitas gender seseorang. The “Yogyakarta Principles on the Application of International Human Rights Law in Relation to Sexual Orientation and Gender Identity” yang diterbitkan pada Bulan Maret 2007, menyuarakan bahwa Pelanggaran hak asasi manusia berdasarkan orientasi seksual atau identitas gender meliputi pelanggaran terhadap hak-hak anak, penderitaan penyiksaan dan perlakuan kejam, tidak manusiawi dan merendahkan, penahanan sewenang-wenang atas dasar identitas atau keyakinan, pembatasan kebebasan berserikat dan hak-hak dasar dari proses peradilan yang adil. Forum yang beranggotakan kelompok ahli Hak Asasi Manusia , termasuk para ahli dari PBB (Special Rapporteurs), anggota dari komisi nasional dan regional tentang Hak asasi Manusia sepakat untuk menerapkan prinsip-prinsip hukum hak asasi manusia

internasional untuk pelanggaran yang dialami lesbian, pria gay, biseksual dan transgender dan untuk memastikan jangkauan universal perlindungan terhadap hak asasi manusia.⁴¹

Jones dan Brookes , menekankan pentingnya pemahaman tentang definisi transgender serta konsep yang berhubungan dengan transgender ketika membahas aspek legal dari individu transgender yang melanggar hukum. Beliau menjelaskan bahwa konsep transgender harus dipahami dalam kaitannya dengan konsep identitas gender, gender *dysphoria*, *Gender identity disorder*, *trans sexualism*. Berikut dijelaskan definisi yang dimaksud

Asosiasi Psychology American (APA) mendefinisikan *Transgender is an umbrella term for persons whose gender identity, gender expression, or behavior does not conform to that typically associated with the sex to which they were assigned at birth. Gender identity refers to a person's internal sense of being male, female, or something else; gender expression refers to the way a person communicates gender identity to others through behavior, clothing, hairstyles, voice, or body characteristics. "Trans" is sometimes used as shorthand for "transgender." While transgender is generally a good term to use, not everyone whose appearance or behavior is gender-nonconforming will identify as a transgender person.*

⁴¹ (<http://www.amnesty.org/en/sexual-orientation-and-gender-identity>), di unduh tanggal 30 Juni 2013

The ways that transgender people are talked about in popular culture, academia, and science are constantly changing, particularly as individuals' awareness, knowledge, and openness about transgender people and their experiences grow.

Transgender adalah istilah umum untuk orang-orang yang identitas gender, ekspresi gender, atau perilakunya tidak sesuai dengan dengan jenis kelamin yang mereka bawa saat lahir. *Identitas Gender (gender identity)* merujuk perasaan internal seseorang sebagai lelaki, perempuan, atau sesuatu yang lain, ekspresi gender mengacu pada cara seseorang berkomunikasi tentang identitas gendernya kepada orang lain melalui perilaku, pakaian, gaya rambut, suara, atau karakteristik tubuh. "*Trans*" kadang-kadang digunakan sebagai singkatan untuk "*transgender.*" *Sementara transgender umumnya merupakan* istilah yang baik untuk digunakan, tidak semua orang yang penampilannya atau perilaku tidak sesuai-gender akan mengidentifikasi dirinya sebagai seorang transgender. Cara-cara orang seorang transgender dibicarakan dalam budaya populer, akademisi, dan ilmu pengetahuan terus berubah, terutama karena kesadaran, pengetahuan, dan keterbukaan terhadap orang-orang transgender dan pengalaman perkembangan individu.

Transgender juga dipahami sebagai istilah umum untuk menjelaskan berbagai jenis pengalaman-pengalaman gender yang terjadi dalam

kaitannya dengan perubahan peran gender yang bersifat menetap ataupun tidak menetap, yang tidak selalu memerlukan intervensi pembedahan.

Gender Dysphoria (seringkali disebut sebagai *gender variance*) adalah istilah umum yang digunakan secara profesional untuk menjelaskan pengalaman ketidak selarasan (disonan) antara identitas gender yang dimiliki seseorang dengan bentuk tubuh yang terlihat dari luar .

Gender identity disorder (GID) menurut American Psychiatric Association, dijelaskan sebagai kondisi dimana terdapat pertentangan yang kuat antara kondisi jenis kelamin dan ketidak sesuaian peran gender yang menimbulkan ketidaknyamanan yang bersifat menetap.⁴²

Transsexualism berdasarkan definisi World Health Organisation (WHO, 1992). Adalah pengalaman yang dialami ketika ada keinginan untuk hidup dan diterima sebagai anggota dari jenis kelamin yang berbeda, biasanya disertai dengan rasa ketidaknyamanan dengan atau ketidak tepatan anatomi jenis kelamin seseorang disertai dengan keinginan memiliki pengobatan hormonal dan pembedahan untuk membuat tubuh seseorang semirip mungkin dengan jenis kelamin yang diinginkan (lihat *The ICD-10 Classification of Mental and Behavioural Disorders: Clinical Descriptions and Diagnostic Guidelines*. Geneva:

⁴² (Lihat : GIRES Gender Identity Research and Education Society, 2008).

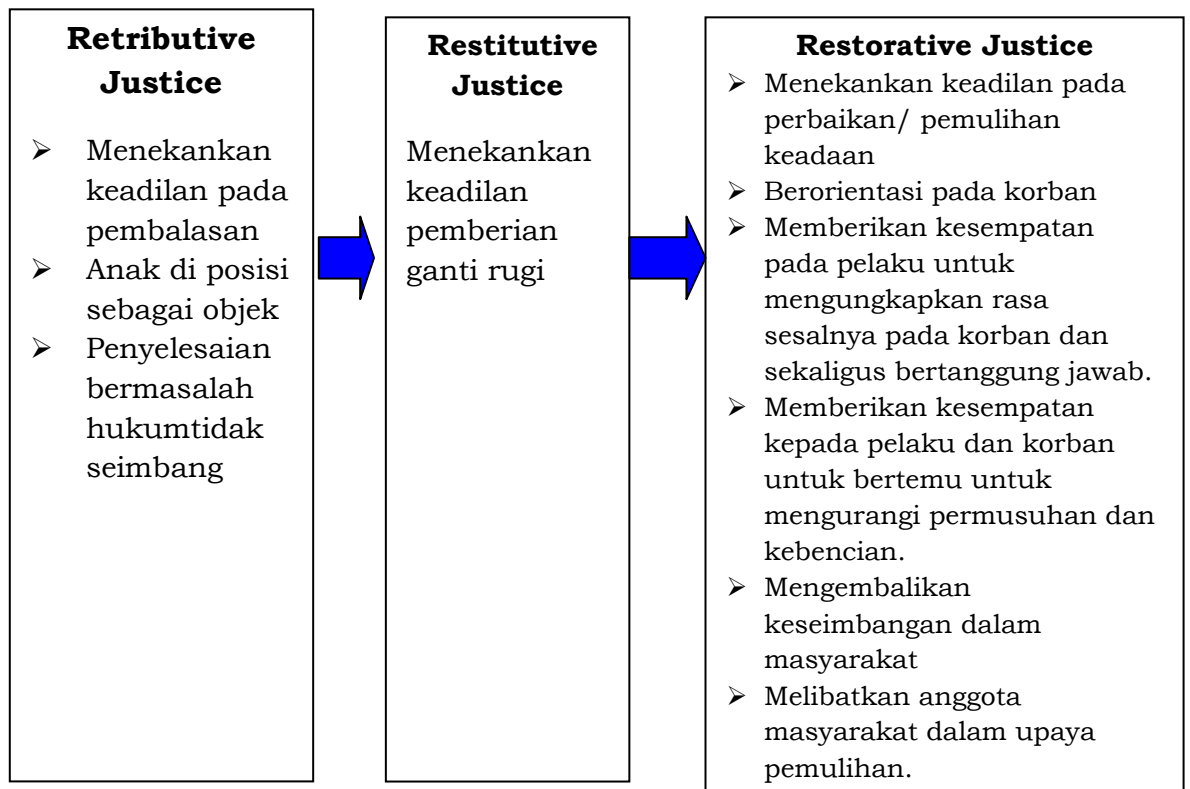
World Health Organisation) . Shah (2010) memberikan definisi,

“ transgender people are those” whose gender identity their sense of maleness or females, differ from their anatomical sex” . Transgender adalah mereka yang memiliki identitas gendernya kelaki-lakiannya ataupun keperempuan, yang berbeda dengan anatomi alat kelaminnya.”

Dari definisi diatas menunjukkan bahwa pada individu transgender anatomi alat kelaminnya tidak menentukan identitas dirinya secara seksual. Jika masyarakat mengkonstruksikan peran sosial berdasarkan jenis kelamin laki-laki dan perempuan mengacu pada anatomi alat kelamin, maka individu transgender mengalami kesulitan dalam mendefinisikan siapa dirinya, dan bagaimana ia harus berperan secara sosial. . Persoalan besar yang muncul ketika seorang transgender melakukan pelanggaran hukum, hukum pidana dan sistem peradilan yang hanya mengenal jenis kelamin sebagai laki-laki dan perempuan akan menempatkan individu transgender dalam posisi yang sulit untuk dapat mendefinisikan siapa dirinya . Lebih lanjut lagi hal ini akan berdampak pada bagaimana kelompok transgender diperlakukan , sulitnya mereka mendapatkan hak-haknya di dalam sistem tersebut, bahkan pada sisi lain , ketidak jelasan identifikasi ini berdampak pada terjadinya gangguan rasa aman, kekerasan seksual, fisik, verbal dan kekerasan struktural kepada kelompok transgender.

3.2 Konsep Reintegrasi sosial dalam Sistem Pemasyarakatan

Saat ini terjadi pergeseran paradigma pemidanaan dari aliran retributif yang menitik beratkan pada pembalasan kearah restorative atau pemulihan. Dalam konteks teoretis, ketentuan ini Pergeseran paradigma yang dimaksud adalah:



Pergeseran paradigma ini sesungguhnya bukan merupakan asas baru. Konsep keadilan restorative merupakan bentuk reintegrasi sosial sebagaimana yang dikenal sebagai sistem pemasyarakatan. Pemasyarakatan menjadikan reintegrasi sosial sebagai tujuan yang akan dicapai. Reintegrasi sosial yang ingin diwujudkan adalah terintegrasinya hubungan hidup-

kehidupan-penghidupan antara terpidana dan masyarakat. Oleh karena itu, pembinaan narapidana dilaksanakan secara terpadu antara pembina, yang dibina, dan masyarakat. Seluruh elemen ini mempunyai kedudukan dan peran yang saling mendukung tercapainya tujuan pemasyarakatan.

Tujuan reintegrasi sosial dalam pelaksanaan pidana penjara memberikan perhatian yang seimbang antara masyarakat dan narapidana. Perilaku melanggar hukum dipandang sebagai gejala (*symptoms*) adanya keretakan hubungan antara pelanggar hukum dan masyarakat. Oleh karena itu, pembinaan terhadap narapidana harus ditujukan untuk dapat memperbaiki keretakan hubungan tersebut. narapidana harus mendapatkan kesempatan yang seluas-luasnya untuk bersosialisasi dengan masyarakat; dan pada sisi lain, masyarakat harus berpartisipasi secara aktif dan memberikan dukungan dalam pembinaan narapidana sebagai wujud tanggung jawab social (*social responsibility*). Menurut Clement Bartolas⁴³ menjaga agar pelanggar hukum tetap berada dalam masyarakat adalah satu hal yang sangat penting karena pada dasarnya penjara dapat mengakibatkan dehumanisasi.

Reintegrasi sosial didasarkan pada premis bahwa kejahatan hanya gejala (*symptoms*) terjadinya disorganisasi dalam masyarakat. Masyarakat seharusnya ikut bertanggung jawab dalam upaya pembinaan narapidana. Pelaksanaan pembinaan sedapat mungkin memberikan ruang yang luas bagi masyarakat dan narapidana untuk saling berinteraksi. Dengan demikian diharapkan bahwa narapidana dapat

⁴³ Clemens Bartolas, *Correctional Treatment; Theory and Practice*, New Jersey, Prentice Hall, Inc. 1985:28.

menginternalisasi nilai dan norma yang berlaku dalam masyarakat. Selain itu, narapidana dapat dihindarkan dari bahaya latent dalam Lapas, seperti dehumanisasi.

The National Advisory Commission on Criminal Justice Standards and Goals memberikan dukungan terhadap model reintegrasi sosial. Komisi ini menjelaskan bahwa menjaga agar pelanggar hukum tetap berada dalam masyarakat adalah satu hal yang sangat penting karena pada dasarnya penjara atau lembaga koreksional dapat mengakibatkan dehumanisasi.⁴⁴

*“Prison tend to dehumanize people ... Their weaknesses are made worse, and their capacity for responsibility and self government is eroded by regimentation. Add to these facts the physical and mental conditions ignore the rights of offenders, and the riots of the past decade are hardly to be wondered at. Safety for society may be achieved for a limited time if offenders are kept out of circulation, but no real public protection is provided if confinement serves mainly to prepare men for more, and more skilled criminality.”*⁴⁵

Pendekatan reintegrasi menghendaki bahwa mantan pelanggar hukum mendapatkan pelayanan yang lebih dan pembimbingan jangka panjang, dan sedapat mungkin membantu menghilangkan stigma yang telah diterimanya dalam rangka membantu mereka dalam bersosialisasi dengan masyarakat dan tidak semata-mata bertahan hidup

Reintegrasi lebih menekankan kepada kepentingan individu dan masyarakat dalam tingkatan yang sama. Perilaku kepatuhan terhadap hukum terlihat sebagai kebutuhan bagi

⁴⁴ Ibid. hal.28.

⁴⁵ National Advisory Commission on Criminal Justice Standards and Goals, *A National Strategy to Reduce Crime*, Whashington, D.C., GPO, 1973, pg.121

individu pelaku maupun masyarakat. Masyarakat harus memberikan kesempatan kepada narapidana tersebut untuk membangun kembali perilaku patuh pada hukum, dan individu itu sendiri harus belajar memanfaatkan kesempatan yang diberikan tersebut. Oleh karenanya dapat dijelaskan bahwa Reintegrasi adalah intervensi ke dalam kehidupan narapidana dan masyarakat dengan maksud untuk memberikan pilihan-pilihan positif terhadap perilaku pelanggaran hukum. Pendekatan untuk menanamkan nilai-nilai positif tersebut dapat dilakukan kepada narapidana, baik pada saat narapidana berada di tengah-tengah masyarakat ataupun pada saat di dalam lembaga pemasyarakatan. Pada model reintegrasi masyarakat memiliki peran penting bagi kehidupan narapidana. Oleh karena perlu dilakukan penjelasan sekaligus penguatan akan peran seperti apa sebenarnya yang dapat dimainkan oleh masyarakat baik dalam proses pembinaan maupun integrasi mereka ke masyarakat.

Pertalian yang kuat dengan masyarakat sangat berpengaruh terhadap keberhasilan pembinaan narapidana, dengan dasar pemikiran bahwa ketika mereka tidak lagi memiliki hubungan pertalian yang kuat dengan masyarakat, tidak memiliki pekerjaan yang tetap, hubungan dengan keluarga putus, dan tidak memiliki bimbingan spiritual lagi, maka ia bebas untuk melakukan tindakan kriminal. Oleh sebab itu maka pada model ini ditumbuhkan berbagai program yang memfasilitasi upaya pendekatan kepada masyarakat luar lembaga. Program yang memfasilitasi kedekatan masyarakat dengan narapidana dapat dibuat dengan mendasarkan pada 4 peran masyarakat dalam dalam proses penghukuman dan pembinaan narapidana yang

dikemukakan oleh O'Leary (1969) dalam tulisannya "*Some Directions for Citizen Involvement in Corrections*", antara lain:

1. Sebagai *the correctional volunteer*, yaitu masyarakat yang secara langsung bekerja bagi para narapidana
2. Sebagai *the social persuader*, yaitu orang yang memiliki pengaruh di sistem sosial yang berkeinginan untuk mengajak orang lain untuk memberi dukungan pada penjara
3. Sebagai *the gate-keepers of opportunities*, para petugas penjara memiliki akses untuk memasuki institusi-institusi politik, ekonomi, sosial dan budaya yang penting. Oleh karena itu, orang inilah yang akan menjadi *gate keeper* dalam memasukin institus-institusi tersebut.
4. Sebagai *the intimates*, dapat berasal dari narapidana maupun dari lingkungan yang mengetahui benar kondisi narapidana.

Dengan mengacu pada pendekatan tersebut, maka sebenarnya peran sebagai *correctional volunteer* selama ini telah dijalankan dengan cukup baik di masyarakat, khususnya pada program-program pembinaan kepribadian. Telah cukup banyak organisasi keagamaan, organisasi masyarakat sipil yang selama ini menjalin kerja sama dengan instansi masyarakat baik untuk memberikan kegiatan keagamaan, program penanggulangan HIV/AIDS, deradikalisasi maupun program-program pembinaan kepribadian lainnya. Begitu juga halnya dengan peran *social persuader*. Lembaga Masyarakat selama ini mungkin juga telah cukup banyak didukung oleh baik LSM Asing maupun nasional yang kaitannya dengan

pelaksanaan tugas dan fungsi untuk peningkatan pelayanan publik.

Terkait dengan program integrasi, petugas Balai Pemasarakatan dapat memainkan peranannya untuk mewujudkan kerja sama dengan pihak ketiga. Program bimbingan kerja yang sedianya dilakukan di Balai Pemasarakatan dengan memberikan latihan keterampilan dapat diubah paradigmanya dengan melakukan kerja sama dengan pihak ketiga dan menempatkan mantan narapidana di instansi yang dapat memberdayakan keterampilan dan kemampuan mereka. Dengan demikian petugas Bapas dituntut untuk proaktif melakukan *tracking* terhadap organisasi baik pemerintah maupun swasta yang dapat diajak bekerjasama sehingga mantan narapidana dapat kembali menjadi manusia yang produktif sehingga memperkecil kemungkinan mereka untuk kembali melakukan pelanggaran.

Dengan mendekatkan pelaku kejahatan kepada kehidupan masyarakat diharapkan aturan hukum dan norma-norma yang berlaku di masyarakat dapat terinternalisasi dalam diri pelaku kejahatan. Agar internalisasi ini dapat tercapai, harus tersedia pilihan-pilihan perlakuan, misalnya dalam bentuk program pendidikan, pekerjaan, rekreasi, dan kegiatan lain yang dibutuhkan yang dapat menghindarkan terbentuknya perilaku kejahatan. Dengan demikian, pelaku kejahatan mempunyai kesempatan untuk memilih bentuk perlakuan yang dibutuhkan yang dapat dijadikan sarana untuk berintegrasi dengan masyarakat.

Clemens Bartolas menyatakan ada tiga asumsi dasar diperlukannya model reitegrasi, yaitu: pertama, bahwa permasalahan yang menyangkut pelaku kejahatan harus

dipecahkan bersama dengan masyarakat dimana mereka berasal. Kedua, masyarakat mempunyai tanggung jawab terhadap masalah yang terjadi menyangkut pelaku kejahatan dan tanggung jawab masyarakat dapat ditunjukkan dengan membantu pelanggar hukum tersebut untuk dapat mematuhi hukum yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, masyarakat harus memberikan kesempatan kepada pelaku kejahatan untuk mengembangkan perilaku yang taat hukum, dan pelaku kejahatan harus belajar untuk memanfaatkan kesempatan tersebut. Asumsi ketiga, bahwa kontak dengan masyarakat bertujuan untuk mencapai tujuan dari reintegrasi itu sendiri. Pelaku kejahatan harus didekatkan dengan peran-peran normal sebagai warga masyarakat, anggota keluarga, dan pekerja.⁴⁶

Model reintegrasi menganut paham bahwa setiap tindakan yang dilakukan harus dapat memberikan bantuan pada masa transisi ketika pelanggar hukum kembali ke dalam masyarakat untuk menjadi warga masyarakat yang patuh hukum dan produktif. Untuk mendapatkan hasil yang optimal, model reintegrasi yang ideal harus mengandung empat tahap, yaitu *prison based rehabilitation* (penjara berdasarkan rehabilitasi), *transitional service* (pelayanan transisi), *community after care* (pembinaan dalam masyarakat), dan *postsupervision certification as "normal"* (pembinaan akhir hingga dianggap telah mampu bermasyarakat dan mendapatkan hak-haknya sebagai warga masyarakat).⁴⁷

⁴⁶ Clemens Bartolas, *op.cit.* 27-28.

⁴⁷ David Levinson, ed., *Encyclopedia of Crime and Punishment*, London, New Delhi, Sage Publication, 2002:1360.

B. KAJIAN TERHADAP ASAS DAN PRINSIP

1. Prinsip Penyelenggaraan Sistem Pemasyarakatan

Regulasi di Indonesia telah mengamanatkan bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia menjadi tanggungjawab pemerintah⁴⁸. Dalam konteks sistem pemasyarakatan pemberian perlindungan pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia harus direalisasikan pada seluruh aspek penyelenggaraan dan mencapai tujuan sub sistem Rutan, Bapas, Rupbasan dan Lapas sebagai satu kesatuan sistem pemasyarakatan. Ketentuan Undang-undang ini dengan sendirinya menjamin bahwa Pemerintah (dan juga negara), dalam hal ini Institusi Pemasyarakatan sedapat mungkin menghindari terjadi pelanggaran-pelanggaran terhadap perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia baik yang sedang menjalani proses pra adjudikasi, adjudikasi dan post adjudikasi dalam kerangka penegakan hukum. Argumentasi ini sangat relevan dengan pendapat Dindin Sudirman⁴⁹ yang melihat Sistem Pemasyarakatan dalam pandangan yang lebih luas, yang dilihatnya sebagai satu upaya perlindungan terhadap hak asasi manusia terhadap para pelanggar hukum.

Mastricht Guidelines⁵⁰ yang mengelaborasi prinsip-prinsip untuk mengarahkan implementasi *The International*

⁴⁸ Indonesia C, "Undang-Undang Tentang Hak Asasi Manusia, UU Nomor 39 Tahun 1999, Lembaran Negara No 165 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3886, Pasal 8

⁴⁹ Dindin Sudirman, *Loc. Cit.* hal. 29

⁵⁰ Maastricht Guidelines dihasilkan dalam satu pertemuan dari lebih dari 30 ahli yang diselenggarakan di Maastricht 22-26 Januari 1997. Tujuan pertemuan itu adalah untuk mengelaborasi prinsip-prinsip Limburg tentang implementasi Kovenan internasional tentang Hak-

Covenant on social and cultural rights, telah mendefinisikan dan mengaktualisasikan konsep pelanggaran hak asasi manusia bagi baik pelaku negara maupun pelaku non-negara, meski tetap dengan penekanan pada peran negara. Arahan Maastricht ini menyediakan dasar utama bagi identifikasi pelanggaran hak asasi manusia. Arahan ini menyatakan juga bahwa pelanggaran terjadi lewat *acts of commission* (tindakan untuk melakukan), oleh pihak negara atau pihak lain yang tidak diatur secara memadai oleh negara, atau lewat *acts of omission* (tindakan untuk tidak melakukan tindakan apapun) oleh negara. Pelanggaran hak asasi manusia oleh pihak negara, baik berupa *acts of commission* maupun *acts of omission*, dapat dilihat dalam hal kegagalannya untuk memenuhi tiga jenis kewajiban yang berbeda, yaitu:

- a. Kewajiban untuk menghormati: kewajiban menghormati ini menuntut negara, dan semua organ dan agen (aparatus)-nya, untuk tidak bertindak apapun yang melanggar integritas individu atau kelompok atau pelanggaran pada kebebasan mereka, misalnya hak untuk tidak ditahan tanpa dasar hukum, atau pemenuhan hak terkait kebebasan beragama
- b. Kewajiban untuk melindungi: kewajiban untuk melindungi menuntut negara dan agen (aparatus)-nya melakukan tindakan yang memadai guna melindungi

Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya yang dilihat sebagai sifat dan lingkup pelanggaran hak hak, ekonomi, sosial dan budaya dan tanggapan dan pemulihan yang tepat. Pertemuan Maastricht diorganisasikan oleh Internasional Commission of Jurists, the Urban Morgan Institute on Human Rights and the Centre for Human Rights of the Faculty of Law of Maastricht University. Prinsip-prinsip Limburg dan arahan Maastricht telah diterbitkan di dalam berbagai dokumen. Termasuk internasional Commission of Jurists (ed.), *Economic, Social and Cultural Rights: A Compilation of Essential Documents*. Chatelaine/Geneve: International Commission of Jurists, 1997.

warga individu dari pelanggaran hak-hak individu atau kelompok lain, termasuk pencegahan atau pelanggaran atas penikmat kebebasan mereka misalnya pembayaran upah yang sesuai

- c. Kewajiban untuk memenuhi: kewajiban untuk memenuhi ini menuntut negara melakukan tindakan yang memadai untuk menjamin setiap orang di dalam peluang yurisdiksinya untuk memberikan kepuasan kepada mereka yang memerlukan yang telah dikenal di dalam instrumen hak asasi dan tidak dapat dipenuhi oleh upaya pribadi, misalnya pemenuhan hak kesehatan dan hak untuk pendidikan

Tiga bentuk kewajiban pemerintah ini berlaku juga untuk mereka yang sedang menjalani proses penegakan hukum pada tahap pra adjudikasi dan adjudikasi termasuk bagi mereka yang sedang menjalani pidana atau post adjudikasi. Karena perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia menjadi prinsip utama dalam seluruh pelaksanaan sistem pemasyarakatan maka semua instrument hak asasi manusia yang diatur dan berlaku baik yang sudah diratifikasi atau yang belum diratifikasi sedapat mungkin ditaati dan diimplementasikan sesuai kemampuan lembaga lembaga tersebut termasuk bagi mereka yang dikategorikan dalam kelompok rentan dan anak

Beberapa prinsip-prinsip pokok konsepsi Pemasyarakatan yang perlu dijadikan acuan dalam untuk mempertahankan adanya proses internalisasi dan sosialisasi melalui mekanisme *reward and punishment* sehingga sistem yang

ada tersebut dapat berjalan secara konsisten dan simultan, yaitu :

1) Orang yang tersesat diayomi juga dengan memberikan kepadanya bekal hidup sebagai warga yang baik dan berguna dalam masyarakat.

Jelas bahwa yang dimaksud di sini adalah masyarakat Indonesia yang menuju ketata masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

Bekal hidup tidak hanya berupa financial dan material, tetapi yang lebih penting adalah mental, fisik (kesehatan), keahlian, ketrampilan, hingga orang mempunyai kemauan dan kemampuan yang potensial dan efektif untuk menjadi warga yang baik, tidak melanggar hukum lagi, dan berguna dalam pembangunan negara.

2) Menjatuhi pidana bukan tindakan balas dendam dari negara.

Maka tidak boleh ada penyiksaan terhadap narapidana baik yang merupakan tindakan, ucapan, cara perawatan ataupun penempatan. Satu-satunya derita yang dialami narapidana hendaknya hanya dihilangkan kemerdekaannya.

3) Tobat tidak dapat dicapai dengan penyiksaan melainkan dengan bimbingan.

Maka kepada narapidana harus ditanamkan pengertian mengenai norma-norma hidup dan kehidupan, serta diberi kesempatan untuk merenungkan perbuatannya yang lampau. Narapidana dapat diikutsertakan dalam kegiatan-kegiatan sosial untuk mrasa hidup kemasasyarakatannya.

4) *Negara tidak berhak membuat seseorang lebih buruk/lebih jahat daripada sebelum ia masuk lembaga.*

Untuk itu harus diadakan pemisahan antara lain:

- ❖ yang residivist dan yang bukan.
- ❖ Yang tindak pidana berat dan yang ringan.
- ❖ Macam tindak pidana yang dilakukan.
- ❖ Dewasa, dewasa muda, pemuda dan anak-anak.
- ❖ Laki-laki dan wanita.
- ❖ Orang terpidana dan orang tahanan/titipan.

Pada waktu sekarang pada prinsipnya pemisahan-pemisahan itu memang dilakukan, walaupun dalam satu bangunan, berhubung masih kekurangan gedung-gedung untuk pengkhususan itu. Akan tetapi hal ini perlu mendapat perhatian karena pelaksanaannya sukar untuk diadakan pemisahan dengan sempurna.

5) *Selama kehilangan kemerdekaan bergerak, narapidana harus dikenalkan dengan masyarakat dan tidak boleh diasingkan daripadanya.*

Masalah ini memang dapat menimbulkan salah pengertian ataupun dianggap sebagai masalah yang sukar dimengerti. Karena justru pada waktu mereka menjalani pidana hilang kemerdekaan, yang menurut paham lama ialah identik dengan pengasingan dari masyarakat, sekarang menurut

sistem pemasyarakatan mereka tidak boleh diasingkan dari masyarakat.

Adapun yang dimaksud sebenarnya di sini bukan “geographical” atau “physical” tidak diasingkan, akan tetapi “cultural” tidak diasingkan, hingga mereka tidak asing dari masyarakat dan kehidupan masyarakat.

Bahwa mereka kemudian secara bertahap akan dibimbing di luar lembaga (di tengah-tengah masyarakat), itu merupakan kebutuhan dalam proses pemasyarakatan. Dan memang sistem pemasyarakatan didasarkan pada pembinaan yang “community centered” serta berdasarkan interaktivitas dan interdisipliner approach antara unsur pegawai, masyarakat, dan narapidana.

6) Pekerjaan yang diberikan kepada narapidana tidak boleh bersifat mengisi waktu, atau hanya diperuntukkan kepentingan jawatan atau kepentingan negara sewaktu saja.

Pekerjaan harus satu dengan pekerjaan di masyarakat dan ditujukan kepada pembangunan nasional. Maka harus ada integrasi pekerjaan narapidana dengan pembangunan nasional. Potensi-potensi kerja yang ada di lembaga harus dianggap sebagai yang integrasi dengan potensi pembangunan nasional.

7) Bimbingan dan didikan harus berdasarkan Pancasila.

Maka pendidikan dan bimbingan itu harus berisikan asas-asas yang tercantum di dalamnya. Kepada narapidana harus diberikan pendidikan agama serta diberi kesempatan dan bimbingan yuntuk melaksanakan ibadahnya.

Kepada narapidana harus ditanamkan jiwa kegotongroyongan, jiwa toleransi, jiwa kekeluargaan juga kekeluargaan antar bangsa-bangsa.

Kepada narapidana harus ditanamkan rasa persatuan, kebangsaan Indonesia, harus ditanamkan jiwa bermusyawarah untuk bermufakat yang positif. Narapidana harus diikutsertakan dalam kegiatan-kegiatan untuk kepentingan bersama dan kepentingan umum.

8) Tiap orang adalah manusia dan harus diperlakukan sebagai manusia, meskipun ia telah tersesat.

Tidak boleh selalu ditunjukkan kepada narapidana bahwa ia itu penjahat. Sebaliknya ia harus selalu merasa bahwa ia dipandang dan diperlukan sebagai manusia.

Maka petugas Pemasyarakatan tidak boleh bersikap maupun memakai kata-kata yang menyinggung perasaanya, khususnya yang bersangkutan dengan perbuatannya yang telah lampau yang menyebabkan ia masuk lembaga.

Segala bentuk "label" yang negative (cap sebagai orang teridana) hendaknya sedapat mungkin dihapuskan, anantara lain misalnya:

- Bentuk dan warna pakaian.
- Bentuk dan warna gedung/bangunan.
- Cara pemberian perawatan, makan, tempat tidur.
- Cara pengantaran/pemindahan narapidana.
- Dan lain sebagainya.

9) *Narapidana hanya dijatuhi pidana hilang kemerdekaan.*

Maka perlu diusahakan supaya narapidana mendapat mata pencaharian untuk kelangsungan hidup keluarga yang menjadi tanggungannya, dengan disediakan pekerjaan ataupun dimungkinkan bekerja dan diberi upah untuk pekerjaannya.

Sedangkan untuk pemuda dan anak-anak hendaknya disediakan lembaga pendidikan (sekolah) yang diperlukan, ataupun yang diberi kesempatan kemungkinan untuk mendapatkan pendidikan di luar.

10) *Yang menjadi hambatan untuk melaksanakan sistem Pemasyarakatan ialah warisan rumah-rumah penjara yang keadaannya menyedihkan yang sukar untuk disesuaikan dengan tugas Pemasyarakatan, yang letaknya di tengah-tengah kota dengan tembok yang tinggi dan tebal.*

Maka perlu kiranya mendirikan lembaga-lembaga baru yang sesuai dengan kebutuhan pelaksanaan program pembinaan, serta memindahkan lembaga-lembaga yang letaknya di tengah-tengah kota ke tempat yang sesuai dengan kebutuhan proses Pemasyarakatan.

Hal ini tidak berarti bahwa lokasi lembaga semuanya harus jauh dari kota. Sesuai dengan proses pembinaannya, akan diperlukan pula lembaga yang letaknya dekat dari kota, ataupun justru di dalam kota, tetapi bentuknya atau tata bangunannya tidak mencolok sebagai bangunan penjara yang tradisional, sehingga tidak akan merupakan label bagi penghuninya sebagai orang-orang jahat.

Sebagaimana telah diuraikan di muka seharusnya ada bangunan-bangunan atau gedung-gedung khusus, hingga dapat diadakan pemisahan antara:

- Narapidana dewasa yang residivist dan yang bukan.
- Yang tindak pidana berat dan yang ringan.
- Macam tindak pidana yang dilakukan.
- Dewasa, dewasa muda, pemuda dan anak-anak.
- Laki-laki dan wanita.
- Orang terpidana dan orang tahanan.

2. Asas

Telah diuraikan sebelumnya bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia menjadi prinsip utama dalam seluruh pelaksanaan sistem pemasyarakatan, oleh sebab itu prinsip tersebut sedapat mungkin dapat dikontekstualkan melalui asas-asas penyelenggaraan sistem pemasyarakatan. asas asas yang diuraikan disini adalah asas umum yang berlaku untuk keseluruhan penyelenggaraan sistem pemasyarakatan, dengan demikian kajian ini tidak membatasi berlakunya asas khusus di masing-masing sub sistem pemasyarakatan yaitu, Lapas, Rutan, Bapas dan Rupas. Asas yang melingkupi penyelenggaraan sistem pemasyarakatan adalah sebagai berikut;

a. Non diskriminasi

Diskriminasi⁵¹ adalah setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individu maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, social, budaya, dan aspek kehidupan lainnya. Oleh karena itu penyelenggaraan sistem pemasyarakatan harus non diskriminasi dengan memperhatikan pembatasan-pembatasan tertentu bagi orang-orang tertentu berdasarkan Undang-undang dan keputusan hakim

b. Perlindungan Bagi Kelompok Rentan

Asas ini mengedepankan kewajiban untuk melindungi hak kelompok rentan dalam setiap penyelenggaraan sistem pemasyarakatan. Asas ini menegaskan pengkhususan perlakuan kepada kelompok rentan berdasarkan undang-undang dan juga berdasarkan instrumen hak asasi manusia yang umum maupun yang khusus mengatur tentang kelompok rentan

⁵¹ Indonesia , C, Loc. Cit, Pasal 1 angka 3

c. Kepentingan Terbaik Untuk Anak

Asas ini menegaskan keharusan melindungi hak dan kebutuhan khusus anak dalam setiap penyelenggaraan sistem pemasyarakatan. Asas ini harus dikedepankan dalam memberikan perlakuan dan pengentasan terhadap anak berdasarkan undang-undang dan instrumen hak asasi manusia yang umum maupun yang khusus mengatur tentang anak

d. Kepastian Hukum

Sistem Pemasyarakatan adalah sistem yang lahir atas perintah undang-undang yang sah dan menjadi satu kesatuan yang integral dalam sistem peradilan pidana (*integrated criminal justice system*). Oleh sebab itu penyelenggaraan sistem pemasyarakatan harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku

e. Akuntabilitas

Asas ini menjelaskan bahwa seluruh penyelenggaraan sistem pemasyarakatan harus dipertanggungjawabkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Asas akuntabilitas ini juga mengikat pihak ketiga yang terlibat dalam setiap penyelenggaraan sistem pemasyarakatan sesuai ketentuan yang berlaku

C. KAJIAN TERHADAP PRAKTIK PENYELENGGARAAN, KONDISI YANG ADA SERTA PERMASALAHAN YANG DIHADAPI MASYARAKAT

1. Praktik Penyelenggaraan

a. Pemasyarakatan secara umum

Sejatinya, tujuan penyelenggaraan Pemasyarakatan seperti yang ditegaskan dalam Bab Penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan adalah : “.... agar Narapidana menyadari kesalahannya, tidak lagi berkehendak untuk melakukan tindak pidana dan kembali menjadi warga masyarakat yang bertanggungjawab bagi diri, keluarga, dan lingkungannya”. Namun dalam praktiknya, sistem Pemasyarakatan yang telah berjalan selama kurang lebih 18 tahun masih mengalami berbagai hambatan. Opini masyarakat terhadap penyelenggaraan Pemasyarakatan sedemikian buruknya, sehingga partisipasi dan dukungan masyarakat terhadap berjalannya sistem ini, dirasakan masih jauh dari harapan.

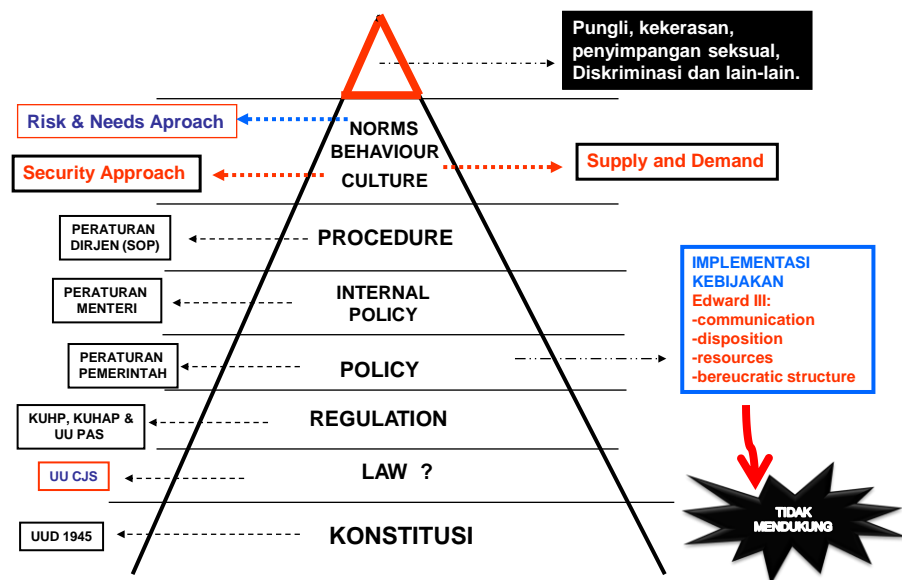
Berbagai issue di media massa, yang menyudutkan Pemasyarakatan sampai saat ini terus menerus, tidak lekang oleh waktu, berjalan tanpa ada upaya yang signifikan untuk mengatasinya. Issue pungutan liar, bilik bercinta, perlakuan khusus dan sel mewah bagi koruptor serta narapidana berduit lainnya, peredaran narkoba di dalam Lapas/Rutan dan peredaran narkoba yang dikendalikan dari dalam Lapas/Rutan, pabrik sabu

di dalam Lapas/Rutan, pelarian massal, huru-hara dan pemberontakan yang dilakukan oleh narapidana, adalah realitas yang dihadapi oleh sistem Pemasyarakatan saat ini. Terlebih dalam waktu dua bulan terakhir ini (sejak Juli 2013) telah terjadi kasus spektakuler yang menggegerkan masyarakat yaitu pemberontakan narapidana di Lapas Tanjung Gusta Medan yang mengakibatkan tewasnya dua orang Petugas dan tiga orang narapidana. Kerusuhan ini merembet ke Rutan Batam, Lapas Labuhan Ruku dan terakhir kejadian percobaan pelarian narapidana di Lapas Padang Sidempuan. Adanya kasus bilik bercinta di Lapas Narkotika Cipinang yang berbau penyimpangan karena ditemukan adanya tarif sewa ruangan sampai dua juta rupiah sekali pakai. Kejadian ini mengakibatkan dicopotnya jabatan Kepala Lapas Narkotika Cipinang dan digantikan dengan pejabat yang baru. Lalu yang terakhir, kasus ditemukannya pabrik sabu di bengkel kerja Lapas Narkotika Cipinang yang dilakukan oleh seorang narapidana atas nama Fredy Budiman yang bekerja sama dengan seorang petugas pengamanan.

Upaya-upaya yang dilakukan untuk mengatasi masalah ini, sering dilakukan. Akan tetapi, hasilnya selalu tidak memenuhi harapan. Rupanya upaya-upaya yang selama ini dilakukan untuk mengatasi permasalahan tersebut, ibarat mengobati sakit kepala dengan aspirin, tanpa mau mencoba mengetahui dan mengobati penyebabnya. Dalam metaphora kasus ini, sakit kepala adalah gejalanya sedangkan akar masalah mengapa terjadi sakit kepala tidak pernah dianalisa dan diatasi secara

memadai. Akibatnya, ketika pengaruh obat aspirin ini hilang, maka penyakit itu muncul kembali. Oleh sebab itu, gejala yang demikian sering disebut dengan **fenomena gunung es** karena gejala yang muncul dan kelihatan sangat kecil dan hanya merupakan puncaknya saja. Tetapi sebenarnya, dibalik itu, akar masalahnya sangat besar akan tetapi tidak kelihatan karena tersembunyi. Dalam kaitan ini, fenomena masalah Pemasarakatan selama ini seperti terlihat seperti dibawah ini ;

FENOMENA PUNCAK GUNUNG ES



Demikian pula, berbagai kejadian yang menimpa Pemasarakatan sampai saat ini, selalu diatasi hanya terbatas kepada gejala masalahnya saja, tanpa menyentuh akar masalahnya. Hasilnya, ya suatu saat gejala itu akan muncul (kambuh) lagi manakala pengaruh kebijakan reaktif tersebut telah hilang. Itulah

fenomena yang dihadapi Pemasarakatan sampai saat ini.

Yang menjadi permasalahannya adalah apakah akar penyebabnya, sehingga kejadian-kejadian yang menyudutkan pemsarakatn tersebut selalu muncul dan selalu berulang? Mengapa institusi penanggungjawab yaitu Direktorat Jenderal Pemasarakatan seolah-olah tidak berdaya untuk mengatasi permasalahan tersebut ?

b. Pemasarakatan dan Kelompok Rentan

(1) Anak dan disabilitas

Dalam konteks Indonesia , kendatipun dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir pemerintah Indonesia telah melakukan sejumlah upaya untuk mempromosikan mekanisme *diversi* dan *restorative justice*, bagi Aparat Penegak Hukum : Polisi, Hakim dan Jaksa, Balai Pemasarakatan (Bapas) dan Lapas serta advokat dan kementerian terkait seperti kementerian Pendidikan Nasional Kementerian Sosial dan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Anak, namun belum menghasilkan perubahan yang berarti dalam penurunan angka pemedanaan bagi anak yang melanggar hukum. Berdasarkan data yang diterbitkan oleh Direktorat Jenderal Pemasarakat (2009) terdapat 7.847 anak yang dicatat sebagai pelaku tindak pidana . Jumlah ini justru menunjukkan angka peningkatan yang sangat tajam dibandingkan dengan data sebelumnya. Misalnya Analisis Situasi Anak yang berhadapan dengan

hukum di Indonesia (2007) UNICEF bekerja sama dengan Universitas Indonesia mencatat terdapat 4,484 anak Indonesia (95% diantaranya adalah anak laki-laki) yang berada di dalam Lapas dan Rutan di Indonesia. Situasi yang kurang lebih sama juga diperlihatkan pada Analisa Situasi Anak Yang Berhadapan Dengan hukum di Indonesia tahun 2002, yang mencatat. Sejumlah 4.325 anak ditahan di dalam rumah tahanan dan penjara di seluruh Indonesia dan 11.344 anak tercatat dalam statistik kriminal kepolisian sebagai tersangka pelaku tindak pidana (Purnianti. dkk, 2002).

Dari data Analisis Situasi Anak Yang Berhadapan dengan Hukum di Indonesia tahun 2007, (Purnianti, dkk 2007) sistem peradilan di Indonesia didominasi dengan semangat penghukuman terhadap anak. Dari data yang sama tergambar bahwa sekitar 85,59% kasus yang diterima oleh kepolisian akan diteruskan ke Kejaksaan, dan sekitar 80% kemudian diputuskan oleh pengadilan untuk dibina di dalam Lapas, dimana 61,09% diantaranya dijatuhi hukuman penjara lebih dari 1 tahun. Bahkan untuk masa hukuman yang singkatpun (kurang dari satu tahun) anak-anak yang melanggar hukum di Indonesia harus menjalani penghukuman di dalam Lapas. Masa hukuman kurang dari 1 tahun, merupakan hukuman yang paling banyak dijatuhkan bagi anak yakni sebesar 30,54 %.

Dijelaskan oleh Muncie (2004), perilaku pelanggaran hukum pada anak perempuan seringkali dikaitkan dengan kebutuhan akan perlindungan, dan evaluasi moral. Secara kultural, maskulinitas, kekuatan dan

ketangguhan serta keterlibatan dalam kegiatan seksual adalah nilai-nilai yang normal bagi anak laki-laki. Akibatnya ketika anak perempuan melakukan hal yang sama, maka anak perempuan tidak hanya dinyatakan melanggar hukum, tetapi juga “abnormal”, serta melawan peran-peran alami sebagai perempuan.(p.266-268). Situasi ini menjelaskan mengapa perilaku yang sama, lari dari rumah, tidak akan menyebabkan anak laki-laki ataupun orang dewasa dituntut sebagai pelanggar hukum, sedangkan pada anak perempuan dinyatakan sebagai pelanggaran. Dengan kata lain terdapat bias gender dalam sistem peradilan pidana anak.

Mengenai anak dengan disabilitas yang melanggar hukum, dari penjelasan penelitian yang telah dikemukakan sebelumnya diduga bahwa ketika berhubungan dengan aparat penegak hukum, anak dengan intelektual disabilitas akan dinilai berbelit-belit tidak kooperatif dan menghambat persidangan. Penggunaan pendekatan yang berbeda dalam menangani anak dengan intelektual disabilitas juga mempengaruhi bagaimana perlakuan dan penghukuman terhadap anak akan diberikan. Penggunaan pendekatan risiko *anamnestic* misalnya, melihat kondisi disabilitas sebagai potensi pengulangan pelanggaran hukum. Tetapi sebaliknya jika menggunakan pendekatan rehabilitatif maka dimungkinkan adanya perbaikan perilaku individual anak. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa anak-anak dengan kondisi disabilitas, rentan menjadi pelaku

pelanggaran hukum, berpotensi mengalami penahanan dan berpeluang untuk menjadi pelaku pelanggaran hukum kronis pada saat dewasa akibat tidak pekanya sistem peradilan terhadap issue ini.

(2) Wanita

Secara khusus perempuan perempuan yang dipenjarakan karena terkait kasus narkoba, mendapatkan hukuman yang berat sehingga memutus haknya untuk merawat dan mengasuh anak-anaknya. Perang terhadap narkoba pada sisi lain menjadi perang terhadap perempuan. Kondisi yang mirip juga terjadi di Indonesia. Kajian yang dilakukan oleh Departemen Kriminologi memperlihatkan bahwa statistik Warga Binaan Perempuan di Lapas Wanita Semarang dan Lapas Wanita Malang untuk kasus narkoba menunjukkan peningkatan dari waktu ke waktu.⁵² Kebijakan pemerintah memberantas peredaran narkoba di Indonesia, melalui pelaksanaan UU No. 5 tahun 1997 tentang Psikotropika, UU No. 22 tahun 1997 tentang Narkotika dan UU No. 35 tahun 2009 tentang Narkotika, menempatkan setiap orang yang diduga terlibat akan diproses dan diadili. Adanya ancaman hukuman minimum dan ketentuan jumlah narkoba yang dibawa menjadi dasar utama penuntutan. Akibatnya sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya keterlibatan perempuan dalam pelanggaran hukum

⁵²Departemen Kriminologi FISIP UI, *The Invisible Victims: Anak-anak dari Perempuan dalam Penjara*, Jakarta: 2010

karena faktor sosial budaya, kemiskinan dan persoalan gender menjadi diabaikan. Perempuan sekali lagi menjadi kelompok yang rentan terlibat dalam pelanggaran hukum dan kemudian mendapatkan sanksi yang lebih berat. Kenyataan ini diperburuk dengan adanya fakta-fakta bahwa perempuan yang melanggar hukum menjadi korban kekerasan seksual ditempat-tempat penahanan dan penjara .⁵³

(3) Transgender

Dalam Undang-undang Pemasyarakatan 1995, dan peraturan lain sistem peradilan di Indonesia fasilitas pemenjaraan hanya diperuntukan berdasarkan jenis kelamin perempuan dan laki-laki. Berdasarkan aturan tersebut , narapidana *transgender* yang beralih dari laki-laki menjadi perempuan , ketika melakukan pelanggaran hukum akan ditempatkan di lembaga pemasyarakatan pria, sebaliknya kelompok *transgender* dari perempuan yang beralih ke laki-laki akan ditempatkan di lembaga pemasyarakatan pria. Dengan kata lain konstruksi sosial didalam penjara hanya tersedia bagi jenis kelamin laki-laki dan perempuan , sementara kelompok *transgender* kemudian “dipaksa” dikelompokkan kedalam salah satu diantara dua jenis kelamin tersebut.

c. Pemasyarakatan dan Peran Serta Masyarakat

⁵³ *Ibid.* hal. 35

Peran serta masyarakat sangat penting dalam perbaikan kedekatan antara narapidana dan masyarakat itu sendiri. Keterlibatan masyarakat dalam proses pembinaan narapidana telah dimulai oleh Intitusi Pemasyarakatan. Keberadaan beberapa Lembaga Pemasyarakatan Terbuka di Indonesia pada prinsipnya dapat dikatakan sebagai sebuah implementasi pembinaan berbasis masyarakat. Implementasi perwujudan *Community Based Corrections* di LP Terbuka ditunjukkan dengan kondisi fisik bangunan Lapas yang terbuka, tanpa sekat dan tembok tebal, sehingga memungkinkan para narapidana memiliki kesempatan lebih banyak dalam melanjutkan interaksi dengan masyarakat, sehingga narapidana lebih bebas dibandingkan dengan narapidana yang berada di Lapas tertutup.⁵⁴ Penerapan pembinaan berbasis masyarakat di Lapas Terbuka juga tercermin dari tujuan yang ingin dicapai yaitu selain untuk mengurangi jumlah narapidana di sejumlah lembaga pemasyarakatan juga bertujuan untuk melibatkan masyarakat untuk ikut serta berpartisipasi dalam proses mendidik warga binaan sebagai warga negara yang secara hukum melanggar aturan. Dengan demikian, Lembaga Pemasyarakatan Terbuka merupakan tahapan asimilasi yang riil di dalam masyarakat, di mana para narapidana

⁵⁴ Johari. *Analisis Terhadap Proses Reintegrasi Narapidana Dengan Community Based Corrections*. (Tesis, Kekhususan Sistem Peradilan Pidana, Universitas Indonesia), Tahun 2006.

benar-benar menyesuaikan diri dengan masyarakat di mana kelak mereka akan kembali

Namun ternyata, proses reintegrasi narapidana dengan menggunakan konsep *Community Based Corrections* pada Lembaga Pemasyarakatan Terbuka meskipun sudah berjalan namun masih belum maksimal dikarenakan keterlibatan peran serta masyarakat dalam reintegrasi narapidana masih sangat minim. Oleh karena itulah, Pemasyarakatan mungkin perlu melakukan penguatan akan peran seperti apa sebenarnya yang dapat dilakukan oleh masyarakat baik dalam proses pembinaan maupun integrasi mereka ke masyarakat.

2. Permasalahan Yang dihadapi

- a. Duplikasi Paradigma Pemasyarakatan dalam UU No. 12 tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan

Boleh jadi ketidak berhasilan pemasyarakatan selama ini, berkaitan dengan operasionalisasi dari Undang-undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan secara konsepsi telah menyimpan hal-hal yang kontradiktif yaitu dicantumkannya paradigma rehabilitasi dan re integrasi sosial secara bersama-sama. Padahal secara paradigmatik kedua konsepsi itu berbeda satu sama lainnya. Sehingga visi yang dihayati oleh para petugas pun berbeda-beda satu dengan lainnya, berbeda antara pejabat pimpinan dengan pelaksanaan di lapangan, yang pada gilirannya sangat berpengaruh terhadap kinerja.

Seperti diketahui istilah Pemasyarakatan, untuk pertama kali secara terbuka dikemukakan secara terbuka oleh **Sahardjo, SH**, Menteri Kehakiman RI saat itu, dalam pemberian gelar doctor honoris causa di bidang ilmu hukum dari Universitas Indonesia pada tanggal 5 Juli 1963. Dalam pidatonya itu memberi rumusan dari tujuan pidana penjara sebagai berikut :

“Disamping menimbulkan rasa derita pada terpidana karena hilangnya kemerdekaan bergerak, membimbing terpidana agar bertobat, mendidik supaya menjadi seorang anggota masyarakat sosialis Indonesia yang berguna”. Selanjutnya dikatakan bahwa tujuan pidana penjara adalah pemasyarakatan. (Sahardjo, 1963 : 21)

Dalam “pidato pengayoman” Dr. Sahardjo, memang terdapat beberapa pengungkapan tentang cara memperlakukan terpidana yang mirip sekali dengan “resosialisasi”. Akan tetapi dalam pidatonya itu pula terdapat dua ungkapan kalimat yang, kalau dianalisa secara mendalam dapat dijadikan sebagai petunjuk bahwa Pemasyarakatan tidak sama dengan “resosialisasi”. Pertama, kalimat yang berbunyi “*Negara tidak berhak membuat seseorang lebih buruk atau lebih jahat daripada sebelum ia dipenjarakan*”. Kedua, kalimat yang berbunyi “*Tidak boleh selalu ditunjukkan pada narapidana bahwa ia itu penjahat*”.

Secara filosofis-penologis, tujuan pemasyarakatan yang diakomodir dalam UU No 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan memang memandang seolah-olah konsep **rehabilitasi** berkaitan erat atau setidaknya

tidaknya simultan dengan konsep **re-integrasi sosial**. Padahal, seperti diuraikan dimuka, dipandang dari ilmu tersebut kedua konsep itu tidak sama dan tidak sejalan satu sama lainnya. Hal itu antara lain terlihat dalam tujuan pemidanaan dalam UU Nomor 12 Tahun 1995, yang terpengaruh oleh pendekatan **rehabilitasi** yang menempatkan pelanggar hukum sebagai objek pembinaan bukan subjek pembinaan. Hal ini diperkuat pula dengan sasanti Pemasarakatan yang berbunyi GRIYA WINAYA JAMNA MIWARGA LAKSA DHARMESTI yang artinya (kurang lebih) *rumah untuk pendidikan manusia yang salah jalan agar patuh kepada hukum dan berbuat baik*.

Realitas diatas menguatkan bahwa sampai saat ini, secara filosofis, masih terjadi pemahaman tentang Pemasarakatan secara utuh. Apabila dianalisis secara mendalam pengertian sasanti diatas sebenarnya telah menunjukkan bahwa pelanggar hukum adalah orang yang bersalah secara mutlak. Sudah barang tentu hal ini sangat bertentangan dengan prinsip yang dikemukakan oleh DR. Sahardjo, yang berbunyi : *“Tidak boleh selalu ditunjukkan pada narapidana bahwa ia itu penjahat”*.

b. Implementasi Kebijakan Pemasarakatan

1) Kecenderungan-kecenderungan dalam pelaksanaan tugas Pemasarakatan

Seperti diuraikan dimuka bahwa kecenderungan perilaku atau karakteristik dari pelaksana kebijakan (dalam kaitan ini Petugas Pemasarakatan) berperan

penting untuk mewujudkan implementasi kebijakan yang sesuai dengan tujuan atau sasaran. Namun ruang lingkup Petugas Pemasyarakatan selalu berhadapan dengan manusia yang sedang dibatasi kebebasan Bergeraknya karena sedang menjalani penahanan atau penghukuman yang dijatuhkan oleh pihak yang berwenang di dalam Lapas/Rutan. Kondisi ini sangat berpengaruh kepada pola hubungan antara Petugas Pemasyarakatan dengan tahanan/narapidana yang justru akan menimbulkan kecenderungan-kecenderungan yang tidak kondusif terhadap pelaksanaan tugas. Seperti dijelaskan dalam *The Implementation Standard Minimum Rules for The Treatment of Prisoners* (PBB, 1955) yang menyatakan bahwa, secara sosiologis, kehidupan di dalam penjara seringkali memperlihatkan ciri-ciri yang sama dengan kondisi di dalam masyarakat yang memudahkan timbulnya suatu perilaku menyimpang (kejahatan).

Pernyataan tersebut dapat dijelaskan dengan alur berpikir sebagai berikut ; secara psikologis penempatan seseorang dalam Lapas/Rutan pada hakekatnya merupakan upaya pengekangan kebebasan seseorang dalam memenuhi segala kebutuhannya. Karena itulah penghuni Lapas/Rutan mengalami “kesakitan” akibat berbagai kehilangan, baik kehilangan akan rasa aman, relasi seksual, otonomi, maupun kehilangan pelayanan serta kekuasaan atas barang-barang (dan jasa) yang dimilikinya (Gresham Sykes). Berdasarkan teori

supply and demand, kondisi ini cenderung dapat meningkatkan permintaan. Ketika permintaan meningkat maka harga (nilai) pun akan meningkat pula.

Sosiolog Smelser dalam bukunya Sosiologi Ekonomi menyatakan, variabel *supply and demand* dalam hubungannya dengan faktor lain selalu menjadi variabel berpengaruh (*dependent variables*). Hal ini berarti bahwa proses pengekangan kebebasan seseorang dalam proses pemenjaraan, akan berdampak atau berpengaruh kepada hubungan sosiologis antara Petugas Lapas/Rutan (yang *powerful*) di satu pihak dan penghuni Lapas/Rutan (yang *powerless*) di pihak lain. Hubungan kekuasaan yang tidak seimbang ini, cenderung menumbuhkan konflik latent dan terus menerus dalam sebuah sistem sosial masyarakat penjara.

Sebagaimana layaknya sebuah konflik, demi utuhnya eksistensi sistem yang hidup dalam masyarakat, maka system tersebut cenderung akan menciptakan mekanisme untuk meredam konflik tersebut agar tidak destruktif terhadap sistem yang ada. Mekanisme tersebut dalam sosiologi disebut proses akomodasi (*accommodation*). Akomodasi adalah suatu mekanisme dalam upaya meredam konflik melalui proses tukar menukar kepentingan di antara dua kelompok yang mengalami konflik. Dengan demikian diharapkan konflik dapat diredam dan sistem akan mengalami keseimbangan.

Secara ideal, proses akomodasi seharusnya berlangsung melalui sistem yang formal. Hak-hak penghuni Lapas/Rutan, yang pada hakekatnya dapat dirasakan sebagai hal yang dapat meringankan kesakitan-kesakitan yang dialami penghuni dipertukarkan dengan perilaku baik dari narapidana itu sendiri. Hak-hak penghuni yang dijamin oleh undang-undang, dapat dijadikan modus (alat, sarana) terciptanya kondisi dan perilaku yang diinginkan (*conditioning operant*). Dalam kondisi inilah fungsi Lapas/Rutan dapat diharapkan sebagai tempat untuk “merubah” tingkah laku penghuninya dari yang tidak baik menjadi perilaku yang diinginkan (terpuji).

Secara faktual, kondisi ideal tersebut seringkali sulit dicapai, karena berbagai alasan. Antara lain masih rendahnya kualitas dan kuantitas Petugas serta kesejahteraannya. Para Petugas, terutama di lapangan, seringkali proses akomodasi cenderung dipertukarkan terhadap hal-hal yang yang fungsional dan instrumental bagi dirinya. Lebih jelasnya, dalam kaitan ini proses akomodasi cenderung dilakukan sebagai suatu usaha agar terciptanya kondisi “aman” didalam Lapas/Rutan. “Kondisi aman“ ini, tentu dipersepsikan sebagai kondisi “aman” untuk memenuhi kebutuhannya masing – masing, baik bagi Petugas maupun bagi penghuni. Disatu sisi penghuni penjara, menginginkan agar kebutuhan – kebutuhan dasarnya dapat dipenuhi secara maksimal termasuk kebutuhan seksualnya.

Sedangkan disisi lain Petugas terutama Petugas keamanan atau penjagaan berkepentingan agar pelaksanaan tugasnya selalu dalam keadaan aman. Untuk memuaskan kebutuhannya mereka melakukan upaya saling menukar kepentingan. Jadi disini terlihat bahwa kekuatan – kekuatan yang menyimpang itu bertumpu kepada kebutuhan – kebutuhan penghuni yang manusiawi akan tetapi tidak dapat dipuaskan secara “normal” karena berbagai peraturan tidak memberikan akses untuk memenuhinya secara normal. Berhubung karena kebutuhan itu manusiawi sifatnya, maka secara laten terus-menerus mendesak agar selalu dapat dipenuhi. Akibatnya proses akomodasi berlangsung dalam tataran informal, dengan kata lain pertukaran kepentingan terjadi antara penghuni dan oknum Petugas secara perorangan.

Fenomena tersebut, lebih marak lagi ketika populasi Lapas berubah secara signifikan pasca tahun 2002 an. Dimana pada saat itu, di masyarakat sedang ada perubahan karena adanya resesi ekonomi global yang berujung adanya gerakan reformasi di Indonesia. Pada saat sebelum reformasi (1998), populasi penghuni Lapas seluruh Indonesia masih berkisar rata-rata 159.000 orang, sedangkan kapasitas hunian sekitar 63.000 orang. Jadi penghuni Lapas/Rutan masih dibawah kapasitas tidak *over crowded*. Resesi ekonomi pada saat itu, mengakibatkan banyaknya perusahaan yang bangkrut dan berdampak kepada adanya pemutusan

hubungan kerja (PHK) di kalangan buruh. Langsung atau tidak langsung, hal itu berpengaruh kepada fenomena munculnya berbagai kejahatan di masyarakat dan akibatnya populasi penghuni Lapas/Rutan meningkat secara tajam. Sampai saat ini populasi Lapas/Rutan sudah mencapai sekitar 156.000 sedangkan daya tampung kamar hunian saat ini hanya sekitar 102.000 orang, jadi tingkat over kapasitas sekitar 145 persen.

Namun hal yang menarik adalah pasca tahun 2002, dibidang penegakan hukum dilaksanakannya secara konsisten UU tentang penyalahangunaan narkoba. Tak pelak kebijakan ini berdampak kepada bertambahnya populasi penghuni Lapas/Rutan yang berlatar belakang kasus narkoba. Secara nasional saat ini populasinya sekitar 40 persen, sedangkan di wilayah DKI Jakarta jumlah mereka sekitar 65 persen.

Satu hal yang menarik adalah, ketika seorang pecandu (yang nota bene sudah terkena sindrom ketergantungan) dimasukkan ke dalam Lapas/Rutan maka mereka cenderung menagih untuk selalu mengkonsumsi narkoba tersebut. Situasi demikian berdampak kepada adanya kebutuhan pasokan narkoba ke dalam Lapas/Rutan. Lapas/Rutan menjadi pasar yang potensial untuk terjadinya kegiatan jual-beli narkoba. Lagi-lagi situasi yang demikian menumbuhkan situasi munculnya prinsip *supply and demand*. Dari segi sosiologis, ketika di

Lapas/Rutan dilakukan pengetatan pengawasan terhadap lalu lintas narkoba, maka secara ekonomi akan mengakibatkan terbatasnya pasokan. Kondisi ini akan cenderung menimbulkan langkanya komoditi dan meningkatnya penawaran serta meningkatnya harga (keuntungan). Ketika pasar⁴ berpeluang untuk memperoleh keuntungan yang tinggi, maka ada oknum petugas yang tidak memiliki integritas, yang menggunakan kesempatan untuk memanfaatkan situasi tersebut guna meraih keuntungan secara pribadi.

Disamping itu gejala yang menarik lainnya, adalah keberadaan para bandar narkoba, yang walaupun populasinya tidak banyak, akan tetapi mereka memiliki uang yang sangat berlimpah. Eksistensi mereka sangat berpengaruh terhadap relasi social diantara para penghuni bahkan relasi dengan para petugas Lapas/Rutan. Karena solah-olah mereka merasa mampu untuk membeli segalanya. Sudah barang tentu kondisi demikian apabila dihadapkan dengan petugas (yang berfungsi mengawasi) yang tidak punya integritas akan menjadi “titik lemah” dari sistem kebijakan Pemasyarakatan. Kondisi demikian diperparah lagi dengan banyaknya penghuni yang memiliki intelektual yang sangat tinggi karena kasus korupsi, yang pemberantasannya digalakkan sejak tahun 2004. Ciri dari kelompok kasus korupsi ini meliputi antara lain memiliki kemampuan secara ekonomi, berpengetahuan luas, kritis dan memiliki relasi yang sangat luas (bahkan dengan penguasa

yang masih aktif), didampingi lawyer yang handal dan alin sebagainya. Populasi penghuni Lapas/Rutan yang punya kualitas intelektual dan kemampuan ekonomi ini, berdampak kepada relasi hubungan kehidupan antara mereka, baik dengan penghuni lainnya maupun dengan petugas Pemasyarakatan, terutama dalam kaitannya dengan proses tukar menukar kepentingan karena berpengaruhnya prinsip *supply and demand*. Dengan demikian maka tidak dapat dihindari terjadinya proses pemenuhan kebutuhan yang tidak normal (menyimpang) yang dilakukan secara bersama-sama baik oleh oknum Petugas maupun oleh penghuni Lapas/Rutan melalui proses tukar menukar kepentingan.

Dalam kaitan ini layak untuk disimak apa yang menjadi kajian para ahli kepenjaraan se dunia, yang dituangkan dalam *The Implementation of Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (SMR, PBB : 1955)* yang menyatakan bahwa : *.....tujuan-tujuan pemenjaraan seringkali berubah arah karena diakibatkan oleh pendekatan pengamanan dan alat-alat penunjangnya.....”*.

.....Ajaran Sosiologis mengenai masyarakat penjara telah menunjukkan bahwa di penjara dengan peraturan-peraturan keamanan yang maksimum terdapat suatu pertumbuhan kehidupan yang menghambat kemungkinan terjadinya integrasi narapidana kembali ke masyarakat.

.....Sebaliknya pertumbuhan kehidupannya kerap kali dapat membuat tumbuhnya sifat-sifat kelainan pada narapidana, dengan lebih memperlihatkan ciri-ciri persamaannya dengan pola-pola penjahat serta ciri-ciri perbuatan jahatnya”.

Rasionalisasi dari fenomena tersebut, dapat diterangkan sebagai berikut. Diambil contoh misalnya, fenomena bilik bercinta. Ketika kebutuhan biologis manusia dewasa sudah tidak diakomodasi oleh system dengan penyaluran yang normal dan wajar, maka yang terjadi adalah penyimpangan perilaku. Mengapa? karena secara alami kebutuhan biologis adalah anugrah Tuhan yang harus mendapat penyaluran. Ketika system tidak menyediakan saluran itu, apalagi dengan pendekatan keamanan (dengan wujud larangan dan sanksinya) maka di Lapas akan terjadi perilaku-perilaku seperti fenomena homo seksual (istilahnya : anak-anakan), fenomena eentogan (narapidana melakukan hubungan biologis dengan menggunakan ruangan kantor, fenomena bilik bercinta), fenomena memerian (narapidana dengan alasan berobat ke rumah sakit di luar LP, tentu ada surat keterangan sakit dari Dokter, akan tetapi yang bersangkutan singgah ke rumahnya untuk menyalurkan kebutuhan biologis dengan isterinya (Arswendo, *Menghitung Hari*). Sudah barang tentu kesemuanya itu bisa terjadi karena dilandasi oleh adanya proses saling tukar menukar kepentingan antara penghuni dengan petugas.

Apabila perilaku tersebut menjadi model dan menjadi acuan para penghuni Lapas, maka tak pelak lagi bahwa kehidupan Lapas akan berpengaruh secara negative terhadap narapidana. Karena dengan kondisi kehidupan yang demikian, cenderung menimbulkan budaya siapa yang kuat (kaya) maka dia akan memperoleh fasilitas yang lebih menguntungkan. Denyut kehidupan ini, pada gilirannya menciptakan tatanan masyarakat yang tidak adil dan diskriminatif. Justru itu tidak aneh kalau banyak orang yang menyatakan bahwa Penjara adalah merupakan Sekolah Tinggi Kejahatan karena pengaruh budaya penjara (*prisonisasi*). Untuk itulah SMR mengamanatkan bahwa syarat untuk menjadi seorang petugas pemasyarakatan harus mempunyai kualifikasi : **memiliki integritas, rasa kemanusiaan, kapasitas keahlian dan kesesuaian pribadi petugas dengan pekerjaan** (bahwa pekerjaannya itu merupakan panggilan hidupnya). Satu dan lain hal, agar setiap petugas pemasyarakatan tidak terpengaruh dengan kecenderungan yang destruktif ini, tapi justru sebaliknya, dapat berpengaruh secara positif kepada kehidupan penghuni Lapas/Rutan

Kondisi ini merupakan penyebab dari munculnya realitas kehidupan di Lapas. yang selama ini selalu menjadi sorotan masyarakat, seperti misalnya maraknya proses KKN (kolusi, koneksi dan nepotisme), kamar mewah, perilaku pungli, bilik bercinta, diskriminasi, peredaran narkoba dan lain sebagainya.

Dalam tataran idealnya, justru kebijakan pemasyarakatan ingin keluar dari fenomena diatas. Ada pun model pendekatannya adalah pendekatan pembinaan, yang landasannya bukan balas dendam tapi kasih sayang antar manusia dan bukan bertujuan untu menghasilkan efek jera tapi tetapi mereka menjadi tobat dan sadar. Strategi yang digunakan adalah dengan cara mengakselerasi agar narapidana lebih cepat diintegrasikan dengan masyarakat agar terhindar dari pengaruh *prisonisasi* yang destruktif tersebut. Strategi yang digunakan adalah melalui insentif (reward) berupa program pemberian asimilasi, remisi, pembebasan bersyarat, cuti mengunjungi keluarga, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat.

2) Proses Komunikasi

Seperti disampaikan sebslummya, komunikasi dalam implementasi kebijakan mencakup beberapa dimensi penting yaitu tranformasi informasi (*transmisi*), kejelasan informasi (*clarity*) dan konsistensi informasi (*consistency*).

Idealnya tranformasi kebijakan dilakukan kepada seluruh Petugas Pemasyarakatan melalui berbagai kegiatan misalnya sosialisasi, pendidikan dan latihan (diklat), seminar dan lain sebagainya. Namun dalam kenyataannya di kalangan Pemasyarakatan proses ini tidak dilaksanakan sebagai mana mestinya.

Kalau pada tahun 1954-1955 (masih jaman Kepenjaraan) dikenal adanya diklat KRK (Kursus Rendah Kepenjaraan). Diklat ini ditujukan bagi Petugas Penjara dari lulusan sekolah dasar dan dilaksanakan selama 12 (dua belas) bulan. Diadakan secara serentak di kota-kota besar seperti Medan, Padang Palembang, Jakarta, Bandung, Semarang, Surabaya dan Makasar. Selain dari itu ada diklat KMK (Kursus Menengah Kepenjaraan) bagi Petugas lulusan Sekolah Menengah Pertama dan dilaksanakan selama 12 (dua belas) bulan dengan lokasi yang sama seperti penyelenggaraan KRK. Masing-masing dilaksanakan sebanyak 2 (dua) angkatan dengan peserta berjumlah 40 (empat puluh) orang. Disamping itu, ada pula diklat KPP (Kursus Pemeriksa Penjara) yang ditujukan kepada Petugas dari lulusan Sekolah Menengah Atas dan dilaksanakan selama 12 (dua belas) bulan. Masing-masing angkatan diikuti 40 (empat puluh) orang peserta dan diselenggarakan di Jakarta sebanyak 9 (sembilan) angkatan dari tahun 1955 sampai dengan tahun 1963. Lalu pada tahun 1964 berdasarkan SK Presiden Soekarno dibentuk Akademi Ilmu Pemasaryakatan (AKIP) yang lulusannya dipersiapkan menjadi kader-kader pimpinan Pemasaryakatan. Pada tahun 1970 an, Akademi Ilmu Pemasaryakatan di Jakarta menyelenggarakan Kursus Bimbingan Kemasyarakatan dan Pengentasan Anak (Bispa), selama 9 (sembilan) bulan yang lulusannya dipersiapkan untuk menjadi

seorang Pembimbing Kemasyarakatan. Sekitar tahun 1996 – 1999, di Pusdiklat Departemen Kehakiman dilaksanakan Latihan Tenaga Teknis Pemasyarakatan I (Latganispas I) bagi petugas Pemasyarakatan yang dipersiapkan untuk menduduki jabatan teknis eselon V, Latganispas II bagi petugas Pemasyarakatan yang dipersiapkan untuk menduduki jabatan teknis eselon IV dan Latganispas III bagi petugas Pemasyarakatan yang dipersiapkan untuk menduduki jabatan teknis eselon III. Lama pendidikan tersebut masing-masing 2 (dua) bulan, akan tetapi hanya dilaksanakan satu angkatan pertahun. Walaupun dalam jumlah yang diakomodasikan untuk pendidikan masih kecil dibanding dengan kebutuhan akan tetapi hal ini menunjukkan, bahwa pada saat itu ada kesadaran dari pengambil kebijakan bahwa transformasi dan transmisi kebijakan Pemasyarakatan, dianggap hal yang penting.

Di berbagai Negara maju, misalnya di Negara Australia (Negara Bagian New South Wales – Sydney), Academy Correctional Services nya menyelenggarakan latihan bagi Petugas baru selama satu tahun. Pelajaran teori dilaksanakan selama 12 (dua belas) minggu dan praktek dilaksanakan selama 36 (tiga puluh enam) minggu. Sebelum melaksanakan tugasnya, mereka harus lulus ujian baik teori maupun praktek. Demikian pentingnya transformasi kebijakan ini, sehingga The Standard

Minimum Rules for The Treatment of Prisoners (PBB, 1955) dalam point 47 menyatakan:

(1) Petugas lembaga Pemasyarakatan harus memiliki standar pendidikan dan kecerdasan yang memadai.

(2) Sebelum mulai melaksanakan tugas, Petugas harus diberi pelatihan tentang tugas khusus dan umum dan diwajibkan untuk lulus ujian teori dan praktik.

(3) Setelah mulai melaksanakan tugas dan selama karir kerja, Petugas harus tetap mempertahankan dan meningkatkan pengetahuan dan kapasitas keahlian mereka dengan cara menghadiri pelatihan yang diadakan di tempat kerja yang diselenggarakan pada jarak waktu yang sesuai.

Namun dalam konteks ke-Indonesia-an dan ke-kini-an, transformasi kebijakan Pemasyarakatan belum dapat dilaksanakan sebagaimana yang diharapkan. Pendidikan dan latihan bagi calon Petugas Pemasyarakatan tidak terprogram sebagaimana mestinya. Diklat calon Petugas, selama ini dilaksanakan secara informal atas inisiatif KaLapas/Rutan, itu pun hanya sekedar latihan baris berbaris, yang tujuannya hanya sekedar agar ketika mereka berpakaian dinas tidak bersikap loyo, tapi sigap tegas (samapta) sebagaimana layaknya sikap Petugas yang berpakaian dinas. Pernah pada tahun 2005, ada program pendidikan dan latihan calon Petugas yang serentak dilakukan oleh seluruh Kantor Wilayah Kemenkumham yang menerima

Petugas baru. Pendidikan ini dianggarkan di dalam Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA). Namun kegiatan tersebut hanya berlangsung beberapa saat. Seolah-olah setiap kegiatan tergantung dari kebijakan pimpinan. Ganti pimpinan ganti kebijakan, tidak terpola dengan konsisten.

Pendidikan dan latihan bagi calon Petugas ini sangat penting karena dari kebanyakan mereka, ditempatkan dalam tugas-tugas pengamanan yang berhubungan langsung dengan penghuni Lapas/Rutan. Jangankan mempergunakan senjata api, sekedar mempergunakan borgol saja dalam menghadapi narapidana yang “mengamuk” mereka tidak mempunyai keterampilan yang dibutuhkan. Seperti ditegaskan dalam SMR poin 51 (2) yang menyatakan bahwa : *Petugas lembaga pemasyarakatan harus diberi pelatihan fisik khusus yang memungkinkan mereka untuk mengendalikan tahanan dan/atau narapidana yang bertindak secara agresif.*

Terlebih lagi, mereka secara terus menerus dalam waktu yang relative lama, menghadapi penghuni dalam situasi pengaruh proses *supply and demand*, mereka tidak memiliki kemampuan untuk menghindarinya. Jadi tidak aneh kalau diantara Petugas tersebut melakukan penyimpangan-penyimpangan dalam melaksanakan tugasnya. Tragisnya, saat ini semua kegiatan pendidikan dan latihan yang disebutkan diatas, sudah tidak ada lagi dan diganti dengan nama diklat yang lain dengan

waktu yang lebih singkat. Misalnya kursus Peneliti Kemasyarakatan hanya dilaksanakan selama satu bulan (bahkan hanya 14 hari) dengan masing-masing peserta sekitar 40 orang. Padahal populasi Petugas Pemasarakatan sekitar 70 % yakni berjumlah 30.000 orang dari 43.000 pegawai Kementerian Hukum dan HAM. Hal ini berarti, kebutuhan akan pendidikan dan latihan untuk petugas Pemasarakatan lebih banyak ketimbang Pegawai di jajaran Kementerian Hukum dan HAM lainnya. Namun proporsi kebijakan pelaksanaan pendidikan dan latihan yang dilaksanakan saat ini, tidak berbanding lurus dengan kebutuhan, akan tetapi dibagi secara merata kepada setiap eselon I.

Sementara itu variabel komunikasi lainnya yaitu dimensi transformasi kebijakan, menghendaki agar informasi tidak hanya disampaikan kepada pelaksana kebijakan tetapi juga kepada kelompok sasaran dan pihak yang terkait. Dalam kaitannya dengan kelompok sasaran, kebijakan Pemasarakatan mempunyai kelompok sasaran yaitu narapidana, tahanan, dan klien Pemasarakatan. Selama ini, terhadap mereka, secara minimal diberikan penjelasan-penjelasan terkait dengan hak-hak dan kewajibannya. Dikatakan minimal, karena biaya untuk keperluan tersebut, tidak memadai. Penjelasan-penjelasan tersebut, selama ini hanya berupa lisan saja, tidak tertulis sebagaimana yang dianjurkan oleh SMR point 35 yang berbunyi :

a) Setiap narapidana pada saat masuk lembaga

harus diberi informasi tertulis tentang peraturan yang mengatur perlakuan bagi narapidana pada kategorinya, tindakan disiplin yang diberlakukan oleh lembaga Pemasyarakatan, cara-cara yang diijinkan untuk mencari informasi dan mengajukan pengaduan, dan hal-hal lain yang diperlukan untuk membuatnya dapat memahami, baik hak-hak dan kewajibannya dan untuk beradaptasi dengan kehidupan di lembaga Pemasyarakatan.

b) Jika seorang tahanan dan/atau narapidana buta huruf, informasi yang telah disebutkan di atas harus disampaikan secara lisan.

Upaya-upaya diatas mempunyai pengaruh yang signifikansi terhadap kepatuhan tahanan dan narapidana dalam melaksanakan pidana/penahanannya di Lapas/Rutan karena dengan penjelasan tersebut, mereka mempunyai keyakinan untuk memperoleh hak-haknya secara adil pasti. Akan tetapi sebaliknya akan mempunyai pengaruh negative manakala informasi tersebut, dengan sengaja atau tidak, tidak sampai kepada sasaran secara terang dan jelas. Keadaan yang demikian akan menumbuhkan ketidak-pastian, sehingga cenderung akan menumbuh-suburkan proses *supply and demand* dalam artian yang negative.

Selanjutnya variabel komunikasi dengan dimensi kejelasan, menghendaki agar informasi yang jelas dan mudah dapat dipahami, oleh pihak yang terkait

(stake holder) dalam implementasi kebijakan. Pihak-pihak yang terkait dengan kebijakan Pemasyarakatan meliputi aparat penegak hukum (Polisi, Jaksa dan Hakim) dan masyarakat yang berkaitan dengan keberadaan narapidana dan tahanan. Aparat Penegak Hukum harus mengerti benar bahwa kebijakan Pemasyarakatan berlandaskan pendekatan rehabilitasi dan integrasi sosial, bukan pembalasan dan penjeraan. Untuk itu mereka perlu mengerti agar yang dimasukkan ke dalam Lapas/Rutan hendaknya orang yang benar-benar berbahaya bagi masyarakat. Bukan kasus-kasus sepele seperti pencuri sandal dan pencuri sejumput buah kakao. Seperti dinyatakan oleh Andi Hamzah (2012 :241), bahwa di Negara-negara Eropah sudah sejak lama diusahakan dilaksanakan adanya pidana alternative pidana penjara singkat : satu, tiga sampai enam bulan. Pidana singkat dipandang terlalu singkat untuk perbaikan dan terlalu lama untuk pembusukan (*too short for rehabilitation and too long for corruption*).

Dalam konteks hukum di Indonesia, sebenarnya hal ini sudah di akomodasi misalnya dalam KUHP dikenal adanya pidana bersyarat dan pidana denda serta di dalam KUHAP dikenal adanya tahanan rumah dan tahanan kota. Namun para penegak hukum lebih senang memasukan pelanggar hukum ke dalam Lapas/Rutan. Akibatnya seluruh Lapas/Rutan di Indonesia, terutama di kota-kota besar, mengalami over kapasitas. Saat ini daya

tampung Lapas/Rutan di Indonesia sekitar 90.000 penghuni akan tetapi jumlah tahanan dan narapidananya berjumlah 160.000. Bahkan secara ekstrim saat ini ada Lapas/Rutan yang kelebihan daya tampung sampai 400 %. Padahal dalam *The Implementation of SMR* dinyatakan bahwa :
.....perbaikan para terpidana tidak akan mencapai hasil yang signifikan manakala pada waktu yang bersamaan tidak diambil langkah-langkah yang serius untuk mengurangi gejala “over kapasitas”.....”. Dengan demikian fenomena kurang-mengertian para penegak hukum dalam memahami kebijakan Pemasyarakatan, yang diakibatkan kurangnya komunikasi dan sosialisasi tersebut, pada gilirannya berdampak kepada penambahan beban yang dihadapi petugas pemasyarakatan, yang berujung kepada tidak efektifnya tugas-tugas pemasyarakatan.

Selama ini, dimensi kejelasan kebijakan Pemasyarakatan secara struktural diserahkan dan menjadi tanggung jawab Kepala Sub Bagian Hubungan Masyarakat (Humas). Namun dalam struktur organisasi yang terakhir (tahun 2011), fungsi ini sudah ditingkatkan strukturnya menjadi eselon II yaitu Direktorat Informasi dan Komunikasi, dengan harapan fungsinya dapat memenuhi harapan seperti disarankan SMR point 46 (2) yang menyatakan bahwa : *Manajemen lembaga pemasyarakatan secara teratur harus mencoba untuk*

membangun dan memelihara keyakinan baik kepada para petugas maupun masyarakat umum, bahwa pekerjaan ini merupakan pekerjaan sosial yang sangat penting, dan untuk mencapai tujuan tersebut semua sarana yang tepat untuk memberi informasi kepada masyarakat umum harus digunakan.

Variabel Komunikasi yang terakhir adalah dimensi konsistensi. Dimensi konsistensi menghendaki agar informasi yang disampaikan harus konsisten sehingga tidak menimbulkan kebingungan pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak terkait. Seperti disampaikan dimuka, bahwa kebijakan Pemasyarakatan sudah meninggalkan pendekatan pembalasan dan penjeraan dan diganti dengan menggunakan pendekatan rehabilitasi dan re-integrasi sosial. Pendekatan rehabilitasi dan re-integrasi sosial bertumpu kepada konsep internasionalisasi nilai-nilai yang fungsional bagi kehidupan mereka pasca menjalani pidananya. Untuk itu, konsep pemotivasian yang bertumpu kepada prinsip "*reward and punishmen*" sangat lah penting. Dengan demikian, maka pencantuman hak-hak yang terdapat dalam pasal 14 Undang-undang Nomor 12 Tahun 1995 adalah sarana pemberian penghargaan kepada mereka yang telah berkelakuan baik selama menjalani pidananya.

Namun yang menjadi masalah adalah adanya pendapat masyarakat, ahli-ahli hukum bahkan pejabat birokrat hukum yang selalu mewacanakan dan menampilkan bahwa hukuman harus

menghasilkan efek jera. Bukankah pendapat yang demikian itu sangat bertentangan dengan maksud dari kebijakan Pemasyarakatan?. Dan yang lebih tragisnya, media massa mengekspose pendapat ini, seolah-olah pendekatan pembalasan dan penjeraan-lah yang sedang dan harus berlaku di Indonesia. Sudah barang tentu, wacana yang demikian tidak konsisten dan tidak kondusif dengan kebijakan Pemasyarakatan yang mengedepankan konsep pembinaan bukan penghukuman. Prinsip penghukuman sudah berakhir ketika Hakim menjatuhkan putusannya. Pelaksanaan hukuman penjara di Indonesia menggunakan konsep Pemasyarakatan dengan asas-asasnya seperti yang tercantum dalam pasal 5 Undang-undang Nomor 12 Tahun 1995 yang berbunyi : Sistem pembinaan pemasyarakatan dilaksanakan berdasarkan asas :

- ✚ pengayoman;
- ✚ persamaan perlakuan dan pelayanan;
- ✚ pendidikan;
- ✚ pembimbingan;
- ✚ penghormatan harkat dan martabat manusia;
- ✚ kehilangan kemerdekaan merupakan satu-satunya penderitaan; dan
- ✚ terjaminnya hak untuk tetap berhubungan dengan keluarga dan orang-orang tertentu.

Namun asas ini seringkali tidak dilaksanakan secara konsisten. Contoh yang paling aktual dari ketidak-konsistenan kebijakan ini adalah munculnya

Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2012 Tentang Tata Cara Pelayanan dan Pelaksanaan Hak-Hak Warga Bina Pemasyarakatan, yang secara diskriminatif telah diterapkan terhadap narapidana kasus korupsi, teroris dan koruptor. Peraturan ini dirasakan sangat merugikan kelompok narapidana tersebut dan mereka merasa telah diperlakukan dengan tidak adil sehingga muncul sikap *hopeless* (tidak memiliki harapan). Mereka merasa bahwa walaupun mereka berbuat baik selama menjalani pidananya tidak akan berpengaruh terhadap kemungkinan diberikannya penghargaan berupa pemotongan masa hukuman (remisi). Seperti diuraikan di muka bahwa keberadaan mereka di dalam Lapas/Rutan, memegang posisi elit dan dihormati oleh penghuni lainnya, akibat proses social yang terjadi dalam masyarakat penghuni Lapas/Rutan. Disisi lain, petugas juga merasa bahwa kebijakan ini mengakibatkan tumpulnya wewenang mereka untuk memberikan motivasi (berupa *reward, carrot*) kepada para penghuni agar tunduk dan taat kepada peraturan.

Seperti kita ketahui bahwa peristiwa pemberontakan di Lapas Tangjung Gusta dan lainnya, yang menghebohkan itu, dipicu oleh kebijakan ini. Disamping itu, kebijakan ini berpengaruh kepada kondisi mental petugas pemasyarakatan. Saat ini seluruh petugas merasa khawatir akan timbul kejadian serupa di Lapas tempatnya bekerja, karena mereka tahu bahwa kebijakan ini secara diametral

telah bertentangan dengan perundang-undangan di atasnya bahkan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Mereka merasakan adanya penurunan semangat dalam melaksanakan tugas karena dipenuhi rasa khawatir dan situasi tidak berdaya.

3) Sumberdaya Pemasarakatan

Seperti disebutkan dimuka bahwa bagaimanapun jelas dan konsistensinya ketentuan-ketentuan dan aturan-aturan serta bagaimanapun akuratnya penyampaian ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tersebut, jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber daya untuk melaksanakan kebijakan secara efektif maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif. Sumber daya ini mencakup sumber daya manusia, anggaran, fasilitas, informasi dan kewenangan.

a) Sumber Daya Manusia (*Staff*)

Implementasi kebijakan tidak akan berhasil tanpa adanya dukungan dari sumber daya manusia yang cukup kualitas dan kuantitasnya. Dalam konteks kualitas sumber daya manusia berkaitan dengan keterampilan, dedikas, profesionalitas, dan kompetensi di bidang Pemasarakatan, masih jauh dari harapan. Secara ideal kualitas sumber daya manusia di bidang

Pemasyarakatan menurut SMR menuntut adanya kualifikasi yang khusus. Dalam point 46 (1) dinyatakan bahwa : *“Manajemen lembaga pemasyarakatan harus mengadakan seleksi secara cermat pada semua tingkatan petugas karena pelaksanaan lembaga pemasyarakatan yang baik bergantung kepada **integritas, rasa kemanusiaan, kapasitas keahlian dan kesesuaian pribadi petugas dengan pekerjaan**”.*

Hal itu berarti pola pembinaan sumber daya manusia Pemasyarakatan mulai dari rekrutmen, pendidikan dan latihan, penempatan dan pembinaan karier memerlukan spesifikasi tersendiri. Yang menjadi permasalahan adalah semua faktor tersebut berada di luar kendali Direktur Jenderal Pemasyarakatan. Karena sampai saat ini wewenang untuk hal tersebut berada pada Sekretariat Jenderal dan Badan Pembinaan Sumber Daya Manusia Kementerian Hukum dan HAM. Kedua organisasi tersebut mengelola dan membina sumber daya manusia dari berbagai jenis profesi, misalnya bidang keimigrasian, bidang hak kekayaan intelektual, bidang pelayanan hukum, bidang pelayanan HAM, bidang profesi pembentukan peraturan perundang-undangan. Tak pelak, karena mengelola sedemikian banyak profesi dengan kebutuhan-kebutuhan yang berbeda, maka pembinaan dan pengelolaan tidak terfokus dengan baik. Dalam situasi yang demikian ada kesan masalah-masalah pembinaan sumber daya manusia di simplifikasi (disederhanakan)

dengan diperlakukan secara general dan tidak dikhususkan sebagaimana layaknya pembinaan profesi yang memerlukan perlakuan yang khusus.

Selama ini dalam rekrutmen petugas Pemasarakatan, selalu disamakan dengan penerimaan pegawai lainnya, alih-alih sesuai dengan bunyi pasal 46 (1) SMR seperti tersebut dimuka.. Dalam setiap pengumuman rekrutmen selalu dicantumkan Kementerian Hukum dan HAM menerima calon pegawai baru, sehingga banyak calon pegawai yang merasa terjebak ketika setelah diterima jadi pegawai, ditugaskan di bidang Pemasarakatan. Sudah barang tentu fenomena yang demikian tidak mendukung bahkan bertentangan dengan syarat yang dinyatakan dalam SMR point 46 (1) yang berbunyi antara lain, *bahwa setiap pegawai harus memiliki kesesuaian pribadi dengan pekerjaannya*, dalam arti bahwa bidang pekerjaan Pemasarakatan harus sesuai dengan panggilan hati nuraninya. Faktor integritas moral dan rasa kemanusiaan, di dalam seleksi rekrutmen harus melalui test psikologi (psikotest). Akan tetapi dalam prakteknya hal itu tidak dilakukan terutama untuk penerimaan dari lulusan SLTA, kecuali untuk rekrutmen taruna Akademi Ilmu Pemasarakatan. Sementara untuk pembinaan dalam kapasitas keahlian, sebahagian sudah diuraikan dalam sub bab Komunikasi kebijakan yang masih memiliki kendala yang sangat besar.

Adapun pada tahun 2013 ini. Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan HAM, telah dan akan menyelenggarakan pendidikan dan latihan bagi petugas Pemasarakatan sebagai berikut :

TABEL 1
JENIS DIKLAT PEMASYARAKATAN TAHUN 2013

NO	PENDIDIKAN DAN LATIHAN	WAKTU	JUMLAH	KET
1.	Pelatihan Tehnis Dasar Pemasarakatan	14 hari	40 orang	-
2.	Pencegahan Narkoba di Lapas/Rutan	14 hari	40 orang	-
3.	Pelatihan Teknis Pembinaan Napi Kasus Terorisme bagi Petugas Lapas/Rutan	14 hari	40 orang	-
4.	Peningkatan Kapasitas HAM bagi Petugas Pemasarakatan pada Kanwil Babel, Jogya, Sumbar dan Kaltim	3 hari	40 orang	4 (empat) angkatan
5.	Pelatihan Teknis	14 hari	40 orang	-

	Rupbasan			
6.	Pelatihan Disiplin bagi Petugas Lapas	14 hari	40 orang	
7	Pelatihan Keterampilan Kerja bagi Petugas Lapas Wanita.	14 hari	40 orang	-

(sumber : www.kemenkumham.blogspot.bpsdm.go.id)

Apabila dibandingkan dengan kebutuhan organisasi Pemasyarakatan, baik jumlah waktu pelaksanaan (hanya 14 hari), jumlah jenis diklat, serta jumlah petugas yang harus mendapat pendidikan dan latihan masih jauh dari harapan. Terlebih apabila dibandingkan dengan praktek diklat di Negara maju dan diklat Kependidikan pada tahun lima puluhan, kondisi diklat yang dilaksanakan saat ini mengalami “kemunduran”. Hal itu disebabkan antara lain, kewenangan penyelenggaraan diklat tidak sepenuhnya menjadi kuasa pengambil kebijakan teknis Pemasyarakatan akan tetapi dilaksanakan oleh pihak lain (BPSDM Hukum dan HAM) yang, karena keterbatasannya, tidak dapat mengakomodasi keseluruhan kebutuhan diklat petugas Pemasyarakatan.

Sementara itu penyelenggaraan diklat seringkali dikeluhkan tidak efisien. Salah satu faktor penyebab tidak efisiennya penyelenggaraan diklat disebabkan struktur organisasi BPSDM dilakukan dengan pendekatan sistem fungsi yang terbagi atas Pusat

Pengembangan Kepemimpinan dan Manajemen, Pusat Pengembangan Teknis dan Pusat Pengembangan Fungsional dan HAM, keseluruhan Pusat ini mengadakan pelatihan untuk seluruh unit utama di Departemen Hukum dan HAM termasuk Ditjen Pas. Dengan pendekatan fungsi ini kekhususan pengembangan SDM bidang Pemasaryakatan kurang terlaksana dengan baik dan perlu perbaikan.

Sementara itu di sisi lain, SMR point 49 menyatakan bahwa:

- ✚ Sedapat mungkin, petugas dilengkapi dengan para ahli dalam jumlah yang mencukupi seperti psikiater, psikolog, pekerja sosial, guru dan intstruktur kewirausahawan.
- ✚ Pelayanan yang diberikan oleh pekerja sosial, guru dan instruktur kewirausahawan harus dijamin berbasis permanen (pegawai tetap), tanpa mengecualikan pekerja sukarela paro waktu (honoror).

Dalam layanan kesehatan SMR point 22 menyatakan :

- (1) Di setiap lembaga pemsaryakatan, harus tersedia layanan kesehatan dengan sekurangny satu petugas kesehatan yang memenuhi syarat yang harus memiliki sedikit pengetahuan mengenai psikiatri. Layanan kesehatan harus diadakan dengan melalui kerjasama yang erat dengan pusat kesehatan masyarakat didalam komunitas atau negara

tersebut. Termasuk didalamnya layanan psikiatri untuk pendiagnosaan dan, dalam kasus-kasus tertentu, layanan negara pada kasus kelainan mental.

Apabila dilihat dari kualifikasi yang disyaratkan oleh SMR tersebut, kondisi sumber daya manusia bidang Pemasaryakatan, baik ditinjau dari kualitasnya maupun ditinjau dari kuantitasnya masih jauh dari harapan. Sudah barang tentu hal ini akan berdampak kepada pelaksanaan tugas di Lapangan. Dibawah ini akan digambarkan komposisi jumlah sumberdaya manusia yang dimiliki organisasi Pemasaryakatan, sebagai berikut :

TABEL 2
JUMLAH PETUGAS PEMASYARAKATAN SELURUH
INDONESIA

NOMOR	BIDANG TUGAS	JUMLAH
1	Pejabat Struktural/Pejabat Fungsional	4.755 orang
2	Petugas Pengamanan	16.182 orang
3	Petugas Pembinaan	3.887 orang
4	Petugas Administrasi/Tata Usaha	4.004 orang
5	Petugas Medis/Paramedis	617 orang
6	Pembimbing Kemasyarakatan (PK) / Pembantu PK	649 orang
TOTAL		30.094 orang

(sumber Bagian Kepegawaian Ditjenpas)

Apabila dibandingkan dengan jumlah seluruh narapidana dan tahanan di seluruh Indonesia (Lihat TABEL 3), maka dapat dianalisis sebagai berikut : setiap satu orang tenaga Dokter/ Paramedis akan berhadapan dengan 255 orang (jumlah narapidana/tahanan dibagi jumlah tenaga medis/paramedis atau $156.758 : 617 \text{ orang} = 255 \text{ orang}$). Sedang satu orang Pembimbing Kemasyarakatan harus melayani 242 orang, sungguh suatu perbandingan yang tidak memadai. Idealnya seorang agar seorang Pembimbing Kemasyarakatan dapat menjalankan tugasnya secara efektif maksimal hanya dapat melayani 20 orang narapidana/tahanan. Seorang Petugas Pembinaan diharuskan melayani 40 orang, idealnya maksimal 20 orang narapidana/tahanan. Sementara itu rata-rata perbandingan seorang petugas Pengamanan dalam menghadapi narapidana/tahanan saat ini adalah $156758 : (16.182 : 4 \text{ regu}) = 39 \text{ orang}$. Idealnya satu orang petugas Pengamanan menghadapi 20 orang narapidana/tahanan pada Lapas/Rutan yang tingkat medium security, sedangkan 1: 10 pada Lapas/Rutan yang maksimum security. Namun di Lapas/Rutan tertentu terutama di kota-kota besar perbandingan tersebut membengkak menjadi satu orang petugas Pengamanan diharuskan menghadapi 100 orang narapidana/tahanan. Kondisi jumlah petugas Pengamanan diatas berdampak terhadap adanya kecenderungan para

petugas dengan sadar atau tidak telah merekrut tenaga bantuan pengamanan dari narapidana/tahanan untuk mengamankan kondisi Lapas/Rutan. Kualitas narapidana/tahann yang direkrut tentu yang berkualitas “jagoan” minimal narapidana/tahanan yang ditakuti oleh yang lainnya. Perekrutan ini sudah barang tentu berdampak kepada pola hubungan atau relasi antara narapidana/tahanan pembantu pegawai yang secara “informal” memiliki kewenangan tertentu, termasuk kewenangan untuk mengatur narapidana/penghuni lainnya.

Padahal dalam SMR point 28 (1) dinyatakan bahwa *“Tidak seorang tahanan dan/atau narapidana pun yang boleh dipekerjakan, dalam tugas-tugas di Lapas, dengan kapasitas kewenangan menegakan disiplin.* Rasionalitas dari aturan ini adalah untuk mencegah adanya penyalah-gunaan kewenangan diantara narapidana. Akan tetapi karena “kebutuhan” yang mendesak, demi menegakkan situasi aman di Lapas/Rutan, maka aturan ini diabaikan. Namun dampaknya, situasi dan kondisi ini, cenderung dapat “menumbuh suburkan” perilaku pemerasan diantara penghuni di dalam Lapas.

Satu hal lagi, masalah pembinaan sumberdaya manusia bidang Pemasyarakatan yang sampai saat ini masih belum mendapat perhatian secara formal oleh struktur yang ada yakni yang tersurat dalam SMR poit 54 yang antara lain menyatakan :

(2) Petugas lembaga pemasyarakatan harus diberi pelatihan fisik khusus yang memungkinkan mereka untuk mengendalikan tahanan dan/atau narapidana yang bertindak secara agresif.

Kecuali untuk taruna AKIP, hampir seluruh pegawai Pemasyarakatan tidak pernah diberi latihan fisik secara formal. Apabila ada kegiatan tersebut, hanya dilakukan atas inisiatif Kepala Lapas tidak ada dana khusus untuk kegiatan tersebut.

Keadaan ini berdampak kepada pola pendekatan yang dilakukan oleh petugas terhadap narapidana/tahanan. Pendekatan yang dilakukan selama ini hanya dilakukan dengan pendekatan-pendekatan kemanusiaan yang berbau silaturahmi, atau kata kasarnya memberikan banyak toleransi (pemberian) manakala terdapat perilaku narapidana yang melanggar peraturan. Hal ini dilakukan, untuk menghindari situasi konflik terbuka dengan kelompok narapidana/tahanan. Sebagai contoh, kebanyakan Kalapas, saat itu, memberikan remisi kepada narapidana kasus teroris, padahal jelas-jelas mereka tidak mau ikut upacara penghormatan bendera. Kalau menurut ketentuan hal ini sudah melanggar peraturan akan tetapi dianggap tidak melanggar, hanya karena untuk menghindari adanya konflik terbuka dengan mereka.

Dari uraian diatas, maka dapat disimpulkan bahwa keberadaan sumber daya manusia, baik ditinjau dari

kualitasnya maupun kuantitasnya, masih belum mampu mendukung terlaksananya kebijakan Pemasyarakatan secara efektif dan efisien.

b) Anggaran (*Budgetary*)

Seperti diuraikan dimuka bahwa dalam implementasi kebijakan, anggaran berkaitan dengan kecukupan modal atau investasi atas suatu program atau kebijakan untuk menjamin terlaksananya kebijakan, sebab tanpa dukungan anggaran yang memadai, kebijakan tidak akan berjalan dengan efektif dalam mencapai tujuan dan sasaran.

Dalam konteks anggaran di Lapas /Rutan seluruh Indonesia menurut data yang dimuat dalam situs Direktorat Jenderal Pemasyarakatan (smslap.ditjenpas.go.id) dalam kaitannya dengan kegiatan penyelenggaraan bahan makanan (bama) bagi narapidana/tahanan untuk tahun 2013 dianggarkan sebesar Rp. 438.943.720.760,- (*empat ratus tiga puluh delapan milyar sembilan ratus empat puluh tiga juta tujuh ratus enam puluh rupiah*) per tahun. Dan untuk penyelenggaraan non bama yang meliputi biaya pembinaan, pelayanan kesehatan, perawatan kantor dan penyelenggaraan tata usaha untuk tahun 2013 dianggarkan sebesar Rp. 409.459.267.770,- (*empat ratus Sembilan milyar empat ratus lima puluh sembilan juta dua ratus enam puluh tujuh ribu tujuh ratus tujuh puluh rupiah*). Biaya tersebut diluar biaya gaji pegawai dan biaya pembangunan.

Anggaran sedemikian itu untuk melayani tahanan/narapidana di seluruh Indonesia sebagai berikut :

TABEL 3

JUMLAH NARAPIDANA/TAHANAN SELURUH INDONESIA

DITINJAU DARI UMUR DAN JENIS KELAMIN PER SEPTEMBER 2013

NO	GOLONGAN	DEWASA LAKI- LAKI	DEWASA WANITA	ANAK LAKI- LAKI	ANAK WANITA	JUMLAH
1	Tahanan	45.949	2.733	1.770	59	50.511
2	Narapidana	97.750	5.183	3.253	61	106.247
TOTAL		143.699	7.916	5.023	120	156.758

(sumber : *smslap.ditjenpas.go.id*)

Dari dua variabel data diatas yaitu variabel anggaran dan variabel jumlah penghuni Lapas/Rutan di seluruh Indonesia maka dapat dianalisis berapa biaya makan perorang/perhari dengan cara jumlah anggaran bama dibagi jumlah penghuni lalu dibagi dengan jumlah hari dalam setahun = **Rp. 438.943.720.760,- : 156.758 : 365 = Rp.7.671,- /orang /hari** untuk tiga kali makan (pagi, siang dan sore). Kalau dilihat dari kepatutan biaya makan di masyarakat maka dapat disimpulkan bahwa hal itu tidak cukup bahkan untuk sekali makan saja tidak memadai. Namun apa boleh buat, realitasnya seperti itu.

Dampak dari biaya makan yang minimalis tersebut, secara fisik dan psiko-sosiologis menumbuhkan kebutuhan makanan tambahan, yang secara otomatis, mau tidak mau, harus dicukupi oleh narapidana/tahanan masing-masing. Bagi narapidana/tahanan yang mampu hal ini tidak jadi masalah karena dapat memenuhi sendiri dengan berbagai cara, yaitu membeli sendiri atau dikirim oleh keluarga (bila jarak rumahnya terjangkau). Namun bagi narapidana/tahanan yang tidak mampu, untuk mencukupinya melalui berbagai cara. Apabila yang bersangkutan tidak memiliki sifat “berani”, maka yang bersangkutan akan “mengabdikan” kepada narapidana/tahanan yang mampu, apakah bertindak sebagai tukang cuci atau bekerja lainnya. Apabila narapidana/tahanan tersebut berkualifikasi seorang “jagoan” maka yang bersangkutan bisa saja menjadi “backing” narapidana/tahanan yang kaya secara ekonomi atau melakukan pemerasan kepada penghuni lainnya. Ada pula narapidana/tahanan yang menggunakan kesempatan ini untuk berjualan dengan modal bantuan pegawai, atau jadi agen pemasaran petugas yang memanfaatkan kesempatan ini. Relasi antara penghuni dan juga petugas yang demikian itu, muncul karena kebutuhan “sistem” itu sendiri agar terciptanya keseimbangan di dalam masyarakat. Lagi-lagi hal tersebut itu, muncul karena dipengaruhi oleh proses yang dapat dijelaskan melalui teori *supply and demand*.

Sementara itu anggaran non bama yang meliputi biaya pembinaan, pelayanan kesehatan, perawatan dan biaya administrasi/tata usaha pada tahun ini dianggarkan sebagaimana dicantumkan diatas. Dengan model perhitungan yang sama seperti perhitungan bama maka biaya non bama per-orang per-hari dapat dihitung sebagai berikut : **Rp. 409.459.267.770,- : 156.758 orang : 365 hari = Rp. 7.156,- / orang / hari.**

Apabila dianalisis secara seksama, maka biaya tersebut diatas sangat tidak memadai apabila diperuntukan bagi kebijakan Pemasyarakatan dalam rangka mencapai tujuannya. Karena kegiatan yang didukung oleh biaya non bama ini sangat bervariasi, misalnya biaya pembinaan. Kegiatan pembinaan, seperti tercantum dalam pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pembinaan dan Pembimbingan Warga Binaan Pemasyarakatan meliputi : Pembinaan dan pembimbingan kepribadian dan kemandirian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 (dua) meliputi hal-hal yang berkaitan dengan :

- ✚ a ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- ✚ kesadaran berbangsa dan bernegara;
- ✚ intelektual;
- ✚ sikap dan perilaku;
- ✚ kesehatan jasmani dan rohani;
- ✚ kesadaran hukum;
- ✚ reintegrasi sehat dengan masyarakat;
- ✚ keterampilan kerja; dan

✚ latihan kerja dan produksi.

Biaya tersebut belum lagi dikurangi untuk pembiayaan perawatan gedung, listrik, air dan pengelolaan administrasi ketata-usahaan. Dengan demikian tak pelak bahwa dalam menyelenggarakan hak-hak narapidana terutama berupa pembinaan reintegrasi secara sehat dengan masyarakat melalui pemberian program Pembebasan Bersyarat (PB) tercium bau aroma pungutan liar seperti disampaikan oleh narasumber bekas narapidana dalam berbagai acara talk show di media televisi. Apa pun di Lapas/Rutan itu harus bayar, jadi bukan hotel perdeo lagi, katanya.

Apabila dianalisis, fenomena tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut : bahwa untuk mendapatkan PB, seorang narapidana harus memiliki syarat-syarat antara lain adanya Hasil Penelitian Kemasyarakatan (Litmas) dari petugas PK (Pembimbing Kemasyarakatan) Bapas. Litmas ini adalah sebuah dokumen yang menghimpun data tentang kemungkinan yang bersangkutan diterima atau tidak oleh masyarakat lingkungannya. Data ini dikumpulkan oleh petugas PK yang harus terjun ke masyarakat melalui kegiatan berkunjung ke rumah narapidana atau keluarganya (home visit). Dalam praktek karena dananya tidak ada, maka narapidana yang mampu bersedia untuk mengongkosi petugas tersebut untuk melakukan home visit. Ditambah lagi biaya fotocopy yang tidak didukung oleh anggaran karena anggarannya serba terbatas dan di bagi-bagi

untuk berbagai macam kegiatan yang prioritas (misalnya biaya listrik dan air karena terkait dengan pihak ke III, malahan di beberapa wilayah Kementerian Hukum dan HAM sering berhutang kepada PLN dan PAM). Sehingga kadangkala biaya untuk penyelenggaraan pembinaan narapidana “terpaksa” di nomor dua kan.

Dampaknya adalah bagi narapidana yang mampu membiayai syarat-syarat tersebut maka hak PB nya bisa diperoleh dengan lancar. Sedangkan bagi narapidana yang tidak mampu, tidak bisa atau merasa kesulitan untuk memperoleh haknya. Bagi Kepala Lapas yang bijaksana, kadang-kadang mereka menggunakan semacam subsidi silang untuk membiayai syarat-syarat PB bagi narapidana yang sudah memperlihatkan kelakuan baik (biasanya menjadi pembantu pegawai/tamping) akan tetapi tidak memiliki kemampuan secara ekonomi agar dapat diusulkan PBnya. Sehingga dengan kebijakan ini, riak-riak gejolak ketidak puasan karena “merasa” diperlakukan secara tidak adil (oleh system) dapat dieliminir. Namun fenomena yang berbau “pungutan liar “ itu tetap menjadi realitas sosial yang terjadi di Lapas/Rutan.

c) Fasilitas (*facility*)

Fasilitas atau sarana dan prasarana merupakan salah satu faktor yang berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Di dalam mendukung pelaksanaan kebijakan Pemasyarakatan, fasilitas

dan sarana lainnya masih dirasakan kurang. Kapasitas hunian di Lapas/Rutan saat ini baru bisa menampung penghuni sejumlah 108.445 orang, sedangkan jumlah penghuni secara keseluruhan berjumlah 156.758 orang. Ada kelebihan (over kapasitas) sekitar 145 persen. Namun di beberapa kota besar, tingkat over kapasitas ini ada kalanya sampai mencapai 400 persen

Dampak dari keadaan ini adalah menurunnya kualitas pelayanan dan meningkatnya rentang kendali pengawasan. Kamar hunian yang seharusnya diisi maksimal 10 orang terpaksa diisi 40 orang. Sehingga fasilitas MCK, suasana kamar, kebersihan udara di dalam kamar tidak kondusif, serta cenderung memudahkan terjadi konflik diantara mereka. Ketika konflik terjadi maka peran Pembantu Pegawai (tamping/pemuka) memegang peran yang penting dalam “meredam” suasana ini. Dalam kondisi ini, terlihat adanya semacam “simbiose mutualistis” atau kerjasama yang saling menguntungkan antara Tamping/Pemuka dengan Petugas Pengamanan. Akan tetapi secara “laten” (tidak disadari), situasi ini dapat menumbuhkan suburkan perilaku yang tidak kondusif bagi suasana pembinaan karena tercipta atas prinsip “tukar menukar kepentingan” yang tidak sehat antara petugas dengan narapidana.

Sementara itu, adanya kecenderungan di dalam masyarakat dalam menggunakan teknologi komunikasi melalui hand phone sangat berpengaruh

terhadap kehidupan penghuni Lapas/Rutan. Sebenarnya, dilihat dari sisi penghuni Lapas/Rutan keberadaan hand phone di dalam Lapas/Rutan sangat berpengaruh secara positif dalam meredam tingkat frustrasi penghuni seperti disampaikan oleh Rahardi Ramelan dalam bukunya yang berjudul “Cipinang, *sebuah desa tertinggal*”. Dalam buku itu diceritakan bahwa ketika yang bersangkutan dapat berkomunikasi dengan anak dan isterinya rasa penderitaan dan frustrasi akibat pemenjaraan seolah-olah dapat dihapuskan, walaupun untuk sementara waktu. Namun yang jadi masalah adalah penggunaan hand phone di Lapas/Rutan sering disalahgunakan untuk hal-hal yang melanggar hukum, misalnya digunakan untuk pengendalian perdagangan narkoba. Untuk itu dibuat kebijakan untuk melarang penggunaan hand phone di dalam Lapas/Rutan (program *zero halinar : hp, pungli dan narkoba*). Namun, lagi-lagi efektivitasnya diragukan, karena terpengaruh oleh prinsip *supply dan demand* seperti diuraikan di muka. Ketika penggunaan hand phone (dan juga narkoba) dilarang, sedangkan hal itu merupakan suatu kebutuhan yang esensial bagi kehidupan penghuni, (apalagi bagi narapidanan yang memiliki kualitas intelektual) maka yang terjadi adalah perilaku sembunyi-sembunyi dengan berbagai cara agar mereka dapat memenuhi kebutuhannya tersebut. Lagi-lagi, proses yang negative ini akan melibatkan petugas yang memiliki kualitas integritas yang rendah.

Upaya untuk mengatasi hal tersebut telah dicoba dengan menggunakan jammer untuk mengacak sinyal hand phone di Lapas Cipinang, akan tetapi kebijakan tersebut mendapat protes dari masyarakat bahkan dari PT Kereta Api Indonesia (KAI) karena mengganggu kegiatan komunikasi mereka. Malahan protes masyarakat tersebut mendapat dukungan dari Kementerian Komunikasi dan Informasi, karena kebijakan tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Telekomunikasi (UU nomor 1999) dan Undang-undang Keterbukaan Informasi Publik (UU nomor 14/2008). Sehingga program tersebut menemui kegagalan.

Jadi dalam konteks masalah yang seperti disebutkan dimuka, maka pengaturan larangan komunikasi melalui hand phone ini, disamping dilakukan melalui penggunaan jammer (walaupun harus melalui regulasi agar tidak bertentangan dengan Undang-undang Telekomunikasi), maka akan lebih efektif manakala di sediakan fasilitas telpon untuk penghuni secara formal dan resmi di Lapas/Rutan dengan dilakukan pengawasan yang memadai seperti yang dilakukan di Lapas/Rutan di negara-negara maju misalnya di Australia, Swedia dan lain-lain.

Selain itu, untuk mengatasi maraknya penyelundupan dan peredaran narkoba di dalam Lapas/Rutan harus diatasi melalui sarana dan prasarana yang tepat. Kasus penyelundupan narkoba

di Lapas/Rutan, disamping diakibatkan oleh karena ada oknum petugas Pemasyarakatan yang memiliki integritas yang rendah, sehingga selalu memanfaatkan kesempatan, akan tetapi juga diakibatkan karena terbatasnya keterampilan petugas di dalam mengawasi, memeriksa dan mengeledah barang bawaan baik orang-orang yang masuk-keluar Lapas/Rutan. Dari berbagai kasus yang terjadi diperoleh bukti bahwa bahwa modus penyelundupan narkoba ke dalam Lapas/Rutan sangat bervariasi dan berubah-ubah, kalau modus tertentu sudah diketahui oleh petugas. Dalam praktek di lapangan modus penyelundupan tersebut, misalnya melalui makanan yang dibungkus seolah-olah kemasan aslinya padahal di dalamnya sudah dimasukkan zat narkoba. Bungkus itu sedemikian rapi sehingga petugas terkecoh. Modus dimasukkan melalui makanan : kemasan teh kotak, kaleng minuman, nasi bungkus, roti, martabak dan lain sebagainya. Modus lainnya adalah menyimpan narkoba di kaus tangan bayi, pembalut wanita, bantalan (hak) sepatu/ sandal.

Untuk mengatasi hal tersebut, tidak ada jalan keluar yang lain, kecuali dengan melengkapi sarana dan prasarana pengamanan yang sampai saat ini tidak dimiliki oleh Pemasyarakatan. Fasilitas alat tersebut, seperti dilaksanakan di Lapas-Lapas yang terdapat di Negara maju adalah dengan alat sensor narkoba yang memanfaatkan dan menggunakan teknologi canggih atau dengan menggunakan anjing pelacak.

Sehingga semua orang yang keluar-masuk ke dalam LP, baik petugas mau pun penghuni serta keluarganya, tidak luput dari pengawasan yang maksimal.

Tapi satu hal yang perlu diketahui, bahwa pernah kebijakan pengadaan alat sensor canggih tersebut diberlakukan, ketika di operasionalisasikan untuk pertama kalinya Lapas Narkotika Cipinang sekitar tahun 2004.. Namun pemakaiannya, tidak lama kemudian dihentikan karena tidak didukung oleh daya listrik yang dimiliki oleh Lapas tersebut. Disamping itu alat tersebut memerlukan sarana lainnya, yaitu semacam zat kimia, yang kalau setiap orang lewat melalui alat sensor tersebut menyemprotkan zat tersebut. Yang menyedihkan adalah harga zat kimia tersebut memerlukan sejumlah biaya yang relative mahal. Sehingga karena alasan tidak ada dukungan biayanya maka alat tersebut sampai saat ini tidak dioperasikan, dan keberadaannya hanya sebagai symbol dan hiasan yang tidak bermakna.

Sebenarnya, fenomena tersebut bukan hanya sekedar tidak adanya biaya pendukung, akan tetapi diakibatkan oleh *miss manajemen*, dimana pihak Direktorat Jenderal Pemasyarakatan tidak punya kewenangan sama sekali untuk melakukan dukungan teknis terhadap pelaksanaan tugas di Lapas/Rutan. Karena semua itu, sampai saat ini, merupakan kewenangan Sekretariat Jenderal Kementerian Hukum Dan HAM. Akibat dari model

manajemen demikian, maka terjadi situasi yang tidak fokus dan tidak konsistennya kebijakan dukungan teknis yang berdampak kepada efektif dan efisiennya pelaksanaan kebijakan Pemasyarakatan.

d) Informasi dan Kewenangan (*Information and Authority*)

Seperti dijelaskan dimuka, bahwa informasi menjadi faktor penting dalam implementasi kebijakan, terutama informasi yang relevan dan memadai, terkait bagaimana mengimplementasikan suatu kebijakan. Sementara wewenang berperan penting terutama untuk meyakinkan dan menjamin bahwa kebijakan yang dilaksanakan sesuai dengan yang dikehendaki.

Informasi dalam mendukung kebijakan sangat penting terutama yang menyangkut pelaksanaan dari kebijakan Pemasyarakatan melalui berbagai kegiatan yang berupa pembuatan standard operasional prosedur guna mengimplementasi kebijakan tersebut. Kegiatan tersebut berupa komunikasi, informasi dan edukasi. Hal ini berarti sebagai unit eselon I, Direktorat Jenderal Pemasyarakatan mempunyai tugas dan fungsi membuat kebijakan teknis di bidang Pemasyarakatan. Yang jadi masalah adalah sampai saat ini tugas dan fungsi tersebut tidak dapat dilaksanakan karena terbatasnya biaya dan model kebijakan organisasi yang tidak mendukung (seperti yang akan diuraikan dalam variable Struktur Birokrasi). Akibatnya program teknis tidak bisa terpantau dengan memadai. Sebagai contoh,

kebijakan menangani narapidana Terorisme tidak bisa dilaksanakan karena kurangnya dukungan dana dari APBN. LSM Common Ground pernah membantu Ditrektorat Jenderal Pemasyarakatan untuk membantu membuat modul Pembinaan Narapidana Resiko Tinggi. Namun modul ini tidak dapat dioperasionalkan karena, lagi-lagi, tidak ada dana. Kebijakan ini dilanjutkan oleh LSM ICITAP, namun dengan strategi yang berbeda dengan yang dilakukan oleh Common Ground. Kebijakan ini menimbulkan kebingungan di lapangan karena terdapat ketidak konsistenan antara strategi yang satu dengan yang lainnya. Contoh lain; sejak tahun 1997, LSM HCPI telah mengadakan bantuan kepada Direktorat Jenderal Pemasyarakatan untuk melaksanakan penanganan/pencegahan penularan HIV/Aids di Lapas/Rutan dengan membuat modul-modul. Modul-modul ini bisa dilaksanakan karena HCPI secara terus menerus melakukan pendampingan (dengan biaya mereka). Hasilnya, Pemasyarakatan Indonesia mendapat apresiasi dari Negara-negara lain dalam melaksanakan program ini. Dari kedua contoh ini dapat diambil kesimpulan bahwa kebutuhan Pemasyarakatan untuk memberikan informasi secara memadai kepada pelaksana kebijakan sangat besar. Akan tetapi akibat kewenangan untuk memformulasikan informasi menjadi standard operasional prosedur dan melakukan sosialisasinya, apalagi mengawasi dan mengevaluasinya, tidak didukung oleh anggaran

yang memadai maka dukungan informasi terhadap pelaksanaan kebijakan mengalami hambatan.

Sementara dalam bidang anggaran, Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, tidak memiliki kewenangan yang memadai guna mendukung pelaksanaan tugas di Unit Pelaksana Teknis Pemasyarakatan (Lapas, Rutan, Bapas dan Rupbasan). Hal ini disebabkan karena model anggaran di Kementerian Hukum dan HAM dilaksanakan tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku. Seperti diketahui bahwa PP Nomor 40/2006 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional yang menekankan pada perencanaan dan penganggaran yang berbasis kinerja, berjangka menengah dan sistem penganggaran terpadu yang di “break down” dengan Surat Edaran Bersama Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas dan Menteri Keuangan No.0142/M.PPN/06/2009 - SE 1848/MK/2009 tanggal 19 Juni 2009 tentang Pedoman Reformasi Perencanaan dan Penganggaran diatur bagaimana melakukan reformasi penganggaran di setiap Kementerian dan badan pemerintahan lainnya. Dalam model anggaran berbasis kinerja dikenal apa yang dikenal anggaran untuk mendukung program generik dan program teknis. Anggaran generik adalah anggaran untuk digunakan untuk mendukung unit yang memberikan pelayanan internal (Sekertaris Jenderal, Inspektur Jenderal dan Badan), sedangkan anggaran teknis

adalah anggaran untuk mendukung kegiatan teknis operasional yakni unit yang secara langsung melakukan pelayanan eksternal kepada masyarakat (Direktorat Jenderal dan Unit Pelaksana Teknis di daerah). Dalam Surat Edaran Bersama tersebut, diberikan petunjuk bahwa selama ini yang menjadi permasalahan dalam bidang penyusunan dan pelaksanaan anggaran adalah antara lain; program-program generik seperti Program Peningkatan Sarana dan Prasarana Aparatur dan Prrogram Kepemerintahan Yang Baik masih digunakan untuk menampung biaya-biaya pengelolaan administrasi dari kebijakan teknis. Dalam surat edaran tersebut dicontohkan bahwa kegiatan Pembangunan Pelayanan Pajak (bersifat pelayanan eksternal) dimasukkan dalam katagori Program Peningkatan dan Pengamanan Negara (Program Teknis) dan BUKAN ke dalam katagori Peningkatan Sarana dan Parasarana Aparatur (program Generik).

Yang jadi permasalahan saat ini, adalah berbagai program teknis Pemasyarakatan, anggarannya masih dimasukkan kedalam kelompok anggaran generik, dibawah kewenangan Sekretariat Jenderal Kemenkumham, misalnya anggaran pembangunan Lapas/Rutan/Bapas/Rupbasan, anggaran bahan makanan narapidana, anggaran pemindahan narapidana, anggaran sarana-prasarana teknis seperti borgol, mobil cell wagon, anggaran pembinaan narapidana, pelayanan tahanan, perawatan barang rampasan dan barang sitaan

negara dan lain sebagainya. Selama ini, UPT Pemasarakatan dalam melaksanakan tugasnya menggunakan indicator kinerja Sekretariat Jenderal yakni Program Dukungan Manajemen lainnya. Dengan demikian, hal tersebut dapat diartikan bahwa disatu sisi; kinerja UPT Pemasarakatan adalah merupakan tanggungjawab Sekretariat Jenderal karena menggunakan indicator kinerja Sekretariat Jenderal. Sedangkan disisi lain, dengan model anggaran seperti ini, kewenangan Direktur Jenderal Pemasarakatan tidak memiliki kewenangan yang penuh atas pelaksanaan seluruh kebijakan Pemasarakatan. Keadaan demikian, telah melanggar prinsip anggaran berbasis kinerja dan pada gilirannya akan membawa dampak kepada lemahnya kinerja Pemasarakatan karena tidak didukung oleh kewenangan pengelolaan anggaran teknis, sebagaimana seharusnya.

4) Struktur Birokrasi

Struktur organisasi memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek struktur organisasi ini melingkupi dua hal yaitu mekanisme dan struktur birokrasi. Mekanisme organisasi terkait dengan implementasi kebijakan yang berupa standard operation procedur (SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementator dalam bertindak agar dalam pelaksanaan kebijakan tidak melenceng dari tujuan dan sasaran kebijakan. Dalam kaitan dengan SOP dilingkungan

Pemasyarakatan, seperti sudah disinggung dalam uraian sub bab Kewenangan, Direktorat Jenderal Pemasyarakatan tidak mempunyai kemampuan untuk melakukan tugasnya secara optimal karena model anggaran yang digunakan Kemenkumham tidak mendukung. Yang terjadi selama ini, Direktorat Jenderal Pemasyarakatan hanya membuat SOP, akan tetapi ketika melakukan sosialisasi yang intensif, tidak bisa dilaksanakan. Kondisi itu, juga berlaku untuk melakukan pengawasan dan evaluasi pelaksanaan SOP tersebut. (kinerja). Karena, seperti disebutkan dalam uraian di muka, pertanggungjawaban kinerja UPT Pemasyarakatan selama ini ditunjukan kepada Sekretariat Jenderal Kemenkumham. Karena UPT Pemasyarakatan, selama ini dalam operasionalnya, mendapat anggaran dari Program Dukungan Manajemen Teknis lainnya (kode 01) dengan dua indikator kinerja yang meliputi adanya Dokumen dan Laporan. Hal ini berarti kinerja UPT tidak dinilai atas dasar pelaksanaan SOP akan tetapi dinilai atas dasar pelaksanaan program Dukungan Manajemen Tekhnis lainnya.

Sementara itu dikaitkan dengan struktur birokrasi, kedudukan Direktorat Jenderal Pemasyarakatan dalam susunan organisasi Kementerian, tidak sesuai dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara. Dalam pasal 27 (2) dinyatakan bahwa susunan Kementerian terdiri dari

unsur : pemimpin yaitu Menteri; pembantu pemimpin yaitu sekretariat jenderal, pelaksana, yaitu direktorat jenderal, pengawas yaitu inspektorat jenderal; pendukung yaitu badan dan/atau pusat. Ayat (3) menyatakan bahwa Kementerian Agama, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, dan Kementerian Keuangan selain memiliki unsur yang dimaksud ayat (2) juga memiliki unsur pelaksana tugas pokok di daerah. Sekretariat Jenderal mempunyai tugas melaksanakan koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan Kementerian (psl 30). Sedangkan Direktorat Jenderal mempunyai tugas merumuskan serta melaksanakan kebijakan dan standardisasi teknis di bidangnya (psl 33). yang mempunyai fungsi antara lain pemberian bimbingan teknis dan evaluasi (psl 35 ayat d).

Namun seperti diuraikan di muka, fungsi Direktorat Jenderal Pemasarakatan, sampai saat ini tidak bisa melaksanakan pemberian bimbingan teknis dan evaluasi kebijakan kepada UPT Pemasarakatan. Hal itu disebabkan model organisasi yang dibangun tidak secara "in-line" antara UPT Pemasarakatan dengan Direktorat Jenderal Pemasarakatan.

Sebaliknya Sekretariat Jenderal yang sejatinya, berfungsi sebagai pembantu Menteri, yang antara lain berfungsi melakukan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan Kementerian, malahan bertindak sebagai

unsur pelaksana karena mengendalikan seluruh kinerja UPT di daerah. Hal itu dilakukan melalui kebijakan mengendalikan anggaran teknis “direkayasa” menjadi anggaran generic, sehingga kinerja UPT dibiayai oleh anggaran yang menjadi tanggung jawabnya (program 01). Dalam kondisi yang demikian, Direktorat Jenderal Pemasyarakatan tidak berfungsi lagi sebagai pelaksana kebijakan akan tetapi hanya sebagai “staf” Menteri karena tidak memiliki kewenangan untuk mengendalikan UPT Pemasyarakatan. Sudah barang tentu hal ini bertentangan dengan apa yang digariskan oleh Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 47 tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara.

Kejanggalan ini, apabila ditelusuri akar sejarahnya terkait dengan munculnya Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 1981 tentang Perubahan Beberapa Pasal dari Lampiran 3 Keputusan Presiden Nomor 45 Tahun 1974 tentang Susunan Organisasi Departemen Sebagaimana Telah Beberapa Kali Diubah, Terakhir Dengan Keputusan Presiden Nomor 62 Tahun 1980 yang dalam pasal 12 dilakukan perubahan yang tadinya dikenal dengan Kanwil Direktorat Jenderal Pemasyarakatan dan Kanwil Imigrasi lalu digabung menjadi Kanwil Departemen Kehakiman.

Sebenarnya kebijakan perubahan Kanwil ini, sangat bertentangan dengan Keputusan Presiden Tahun

1974 Tentang Pokok-Pokok Organisasi Departemen yang dalam pasal (1) menyatakan bahwa sebagai penyelenggara tugas dan fungsi Departemen di Propinsi, dibentuk Kantor Wilayah Departemen atau Kantor Wilayah Direktorat Jenderal. Yang dimaksud dengan Kantor Wilayah Departemen adalah Instansi Vertikal dari suatu Departemen yang Direktorat Jenderalya secara keseluruhan melakukan tugas dan fungsi dengan ruang lingkup dan sifat yang sejenis. Dalam teori organisasi model organisasi yang demikian disebut “integrated type”. Sedangkan yang dimaksud dengan Kantor Wilayah Direktorat Jenderal adalah Instansi Vertikal dari suatu Departemen, yang masing-masing Direktorat Jenderalya melakukan tugas dan fungsi yang berbeda-beda satu dengan lainnya. Dalam teori model organisasi yang demikian disebut “holding type”.

Jika dianalisis lebih jauh lagi, maka kesalahan dari Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 1981 adalah ketika para pengambil kebijakan menginterpretasikan bahwa Kementerian Hukum dan HAM (waktu itu namanya Departemen Kehakiman) memiliki Direktorat Jenderal yang melakukan tugas dan fungsi antara satu dengan yang lainnya mempunyai fungsi yang sama. Sudah barang tentu kontruksi berpikir yang demikian, tidak rasional dan terlalu dipaksakan. Mana mungkin tugas dan fungsi Direktorat Jenderal Pemasyarakatan dianggap sejenis dengan Direktorat Jenderal Imigrasi, Direktorat Jenderal HKI, Direktorat

Jenderal Peraturan Perundang-undangan dan lain sebagainya.

Tak pelak bahwa kebijakan ini menghasilkan kinerja organisasi pemasyarakatan sampai saat ini terpuruk dan selalu menjadi sorotan masyarakat secara luas. Namun anehnya kondisi yang demikian, tidak terpantau oleh instansi yang berwenang dan beratnggungjawab untuk itu, yaitu Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara. Bapenas dan Kementerian Keuangan bahkan Badan Pengawas Keuangan (yang bertanggung jawab atas pengawasan kinerja Lembaga Negara). Ketika program Reformasi Birokrasi digalakan terutama ketika yang mendapat prioritas adalah instansi aparat penegak hukum (termasuk pemasyarakatan) permasalahan ini tidak terpantau. Seolah-olah ada semacam "pembebaran", karena secara ilmu pengetahuan manajemen, kondisi ini secara teoritis telah bertentangan dengan logika keilmuan.

Sementara itu, di lain fihak, Kementerian yang masih konsisten dengan model "holding type' sampai saat ini adalah Kementerian Keuangan Republik Indonesia. Dan ternyata kinerjanya rata-rata lebih baik dari Kementerian lainnya, terbukti Direktorat Jenderal Bea dan Cukai serta Direktorat Pajak, dijadikan prototype dalam rangka melaksanakan reformasi birokrasi.

Dampak dari situasi dan kondisi yang dihadapi Pemasyarakatan dalam mengimplementasikan kebijakannya seperti diuraikan diatas, dapat dilihat

dari hasil penelitian yang dilakukan oleh Kelompok Kerja Evaluasi Kinerja Reformasi Birokrasi Masyarakat, yang dibantu oleh Centre of Detention Study (CDS) pada September 2010, seperti terlihat pada tabel dibawah ini ;

TABEL 4

Rekapitulasi Hasil Evaluasi Kinerja Direktorat Jenderal Masyarakat

No	Aspek	Bobot Nilai Maksimum	Penilaian Hasil Evaluasi	Persentase Capaian
1.	Kepemimpinan	8.00	3.27	40.90%
2.	Perencanaan Kinerja	12.00	5.61	46.76%
3.	Organisasi	6.00	1.17	19.44%
4.	Manajemen SDM	8.00	1.90	23.72%
5.	Penganggaran	4.00	1.33	33.33%
6.	Pengukuran, Analisis, Dan Manajemen Informasi Kinerja	9.00	2.26	25.12%
7.	Manajemen Proses	8.00	0.83	10.42%

8.	Capaian Hasil	45.00	2.00	4.44%
	TOTAL	100.00	18.37	18.37%

Dari tabel hasil penelitian tersebut maka dapat dilihat bahwa nilai semua variabel yang dianalisis rata-rata sangat rendah. Capaian hasil Kinerja Kepemimpinan menduduki nilai yang rendah (40,90 %) yang terkait dengan model organisasi antara lain disebabkan oleh karena Pimpinan Ditjen Pas kurang berperan sebagai pengalokasi anggaran antara fungsi dan unit-unit organisasi hal ini dikarenakan fungsi penganggaran di unit organisasi dilakukan oleh Sekjen. Penelusuran di lapangan menemukan fakta bahwa telah ada komitmen pelayanan dari pimpinan Ditjen Pas berupa kebijakan, meskipun tidak semua kebijakan dapat dilaksanakan secara maksimal. Contohnya: ketentuan larangan pemungutan liar di Lembaga Masyarakat, tapi kenyataan di lapangan hal tersebut masih terjadi.

Beberapa faktor yang menjadi kendala implementasi dari komitmen pelayanan di antaranya:

1. keterbatasan anggaran operasional;
2. masih rendahnya moral dari pegawai;
3. minimnya kapasitas SDM karena belum pernah mengikuti diklat;
4. minimnya kesejahteraan pegawai;
5. masih lemahnya sistem rekrutmen pegawai; dan
6. tingkat kedisiplinan pegawai rendah.

Temuan di atas memperlihatkan bahwa pimpinan Ditjen Pas memiliki komitmen untuk pelayanan dan telah terdapat tindakan-tindakan untuk meningkatkan pelayanan, serta terdapat penyesuaian-penyesuaian dalam organisasi maupun oleh pihak pimpinan dalam hal peningkatan pelayanan. Namun belum terintegrasi dengan sistem yang ada, mengingat Ditjen Pas tidak secara langsung membawahi Unit Pelaksana Teknis yang akan melaksanakan komitmen tersebut

Hasil penilaian keseluruhan variabel yang diteliti adalah 18,3 (sangat buruk) dari nilai ideal sebesar 100. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kinerja dari implementasi kebijakan Pemasyarakatan masih jauh dari harapan. Hal ini, di satu sisi diakibatkan masih lemahnya seluruh variabel pendukung yakni komunikasi, sumber daya dan model birokrasi. Sedangkan di sisi lain, dalam pelaksanaan tugas-tugas pemasyarakatan cenderung menumbuhkan adanya proses “tukar menukar” kepentingan antara narapidana dengan oknum petugas. yang diakibatkan oleh bekerjanya prinsip “*supply and demand*”.

Satu hal yang menarik bahwa, pada tahun 2011 Presiden telah mengeluarkan Intruksinya (Inpres) Nomor 9 tahun 2011 Tentang Rencana Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi. Dalam bidang Pemasyarakatan Inpres tersebut

direncanakan adanya program aksi yaitu melakukan perubahan struktur organisasi sesuai dengan peraturan Menpan Nomor: PER/18/M.PAN/11/2008 tentang Pedoman Organisasi UPT Kementerian dan Lembaga Pemerintah non Kementerian. Target sarannya adalah paling lambat bulan Juli tahun 2011 harus sudah disahkannya Peraturan Menteri Hukum dan HAM sebagaimana dimaksud, yang substansi di dalam Permen ini memuat hal-hal sebagai berikut:

- Ditjen Pemasarakatan memiliki garis kewenangan, tanggung-jawab dan tata kerja yang tegas terhadap Divisi Pemasarakatan dan Unit Pelaksana Teknis Pemasarakatan (UPT)
- Ditjen Pemasarakatan mempunyai otonomi dalam pengelolaan SDM, sarana prasarana, pengawasan internal, dan keuangan
- Penguatan fungsi Divisi Pemasarakatan dengan menjadikan sebagai Satuan Kerja

Namun pada kenyataannya, disengaja atau tidak, Inpres Nomor 9 Tahun 2011 ini sampai sekarang tidak pernah dilaksanakan. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa upaya-upaya yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pemasarakatan selalu mengalami kegagalan.

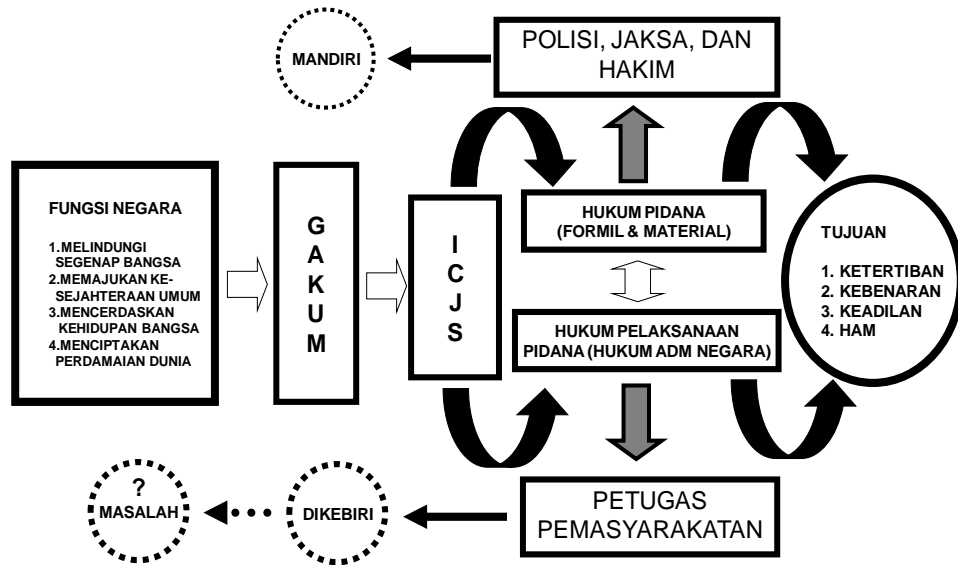
Persoalan lainnya, bahwa gejala yang dihadapi Lapas/Rutan juga dihadapi oleh pelaksanaan perawatan barang sitaan dan perawatan barang rampasan (Rupbasan) belum mendapat perhatian

yang memadai terutama apabila dilihat dari dukungan sumber daya manusia, sumberdaya, sarana-prasarana dan dukungan keuangan masih jauh dari harapan. Sehingga kinerjanya tidak sesuai dengan apa yang diharapkan oleh peraturan yang berlaku yani terpeliharanya barang sitaan dan barang rampasan. Sehingga kalau barang sitaan itu dikembalikan kepada yang berhak maka mereka tidak merasa barang-barangnya utuh baik kualitas maupun kuantitasnya. Demikian pula, apabila barang itu disita untuk Negara, maka barang itu bisa menjadi pemasukan keuangan Negara.

Dalam bidang Balai Pemasyarakatan (Bapas) yang bertanggung jawab atas pembimbingan klien pemasyarakatan (karena diberikan tindakan atau kebijakan oleh Hakim) dan pembimbingan kepada anak yang berhadapan dengan hukum, pelaksanaannya belum optimal juga, karena terkendala dengan hal yang sama yakni masalah sumber daya manusia, sarana-prasarana dan keuangan.

Kalau dibandingkan dengan posisi pemasyarakatan dengan instansi penegak hukum lainnya, maka akan terlihat seperti gambar dibawah ini :

**ALUR PIKIR PERMASALAHAN DAN
POSISI PEMASYARAKATAN DALAM GAKUM**



Dari uraian diatas, maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan Pemasyarakatan sampai saat ini belum bisa berkinerja secara optimal karena variabel pendukung untuk melaksanakan kebijakan Pemasyarakatan masih jauh dari kualifikasi memadai. Kebijakan Pemasyarakatan memiliki variabel disposisi (kecenderungan) yang khas, karena dipengaruhi secara intens oleh proses “*supply and demand*” yang tidak dimiliki oleh kebanyakan pemangku kinerja kebijakan yang lainnya. Maka untuk itu, diperlukan upaya-upaya kebijakan Pemasyarakatan untuk meraih sumberdaya yang diperlukan, se-segera mungkin. Karena kalau tidak, maka kejadian-kejadian yang membentuk opini negatif dari masyarakat tentang Pemasyarakatan akan selalu muncul dikemudian hari, siapapun Menteri atau siapa pun Direktur Jenderal.

c. Pemasyarakatan dan Kelompok rentan

1) Narapidana Anak

Permasalahan terhadap Narapidana Anak khususnya perempuan terdapat pada penghukuman terhadap perempuan selain karena standar ganda, juga berkaitan dengan *benevolent sexism* atau (seksime yang didasari oleh kebaikan hati). Dijelaskan oleh Becker, dan Wright (2011) *benevolent sexism* adalah ekspresi dari dominasi laki-laki dengan sikap penuh kasih sayang dan sikap *chivalrous* seperti satria terhadap perempuan. Pada anak perempuan yang melanggar hukum, maka petugas kepolisian yang sebagian besar adalah laki-laki, akan menempatkan perempuan di dalam lembaga penahan. Hal ini selain untuk memperbaiki perilaku dan melindungi anak perempuan dari hal-hal yang buruk, tetapi juga menghadirkan sosok petugas yang menjadi pahlawan (Bynum, 2006). *Benevolent sexism* merupakan gejala yang universal, berpengaruh pada subordinasi perempuan dan ketidakadilan (Glick, Fiske, Mladinic, Jose, Abrams, Masser, et al., 2000).

Perbedaan penilaian antara perilaku pelanggaran yang dilakukan oleh laki-laki dan perempuan menyebabkan perempuan mendapatkan hukuman yang lebih berat. Sejumlah studi menunjukkan, ketika perempuan melakukan agresi maka perilaku tersebut dipandang sebagai ekspresi dari ketidakmampuan mengendalikan diri, sedangkan perilaku agresi pada laki-laki dinilai sebagai kemampuan mengendalikan orang lain (Driscoll, Zinkivskay, Evans, & Campbell, 2006; Alexander, Allen,

Brooks, Cole, & Campbell, 2004). Dengan demikian maka pelanggaran hukum yang dilakukan perempuan akan dilihat sebagai penyimpangan dan kelalaian individu, konsekwensinya perempuan akan mendapatkan hukuman yang bersifat retributive ketimbang reintegrasi (Hammer, Widmer & Robert , 2009). Anak perempuan yang paling rentan mendapatkan hukuman lebih berat adalah anak perempuan dari kelompok minoritas dan keluarga miskin (MacDonald & Chesney -Lind (2001).

2) Wanita

Penjatuhan hukuman terhadap perempuan juga menimbulkan dampak sosial yang luas, yang tidak sekedar menciptakan penderitaan bagi terpidana perempuan tetapi juga bagi keluarganya, khususnya anak-anak yang dipisahkan dari ibunya. Radosh (2002) , secara khusus menyatakan bahwa dampak penghukuman terhadap perempuan selain memutus haknya untuk merawat dan mengasuh anaknya, juga menimbulkan dampak yang selama ini tidak pernah diperhitungkan yaitu dampak kejiwaan yang tidak hanya menimpa perempuan yang dihukum , tetapi juga dampak psikis yang ditanggung oleh anak-anak dan keluarganya. Pemenjaraan membuat perempuan mengalami penderitaan yang tidak terperikan karena dipisahkan dari anak-anaknya , depresi, tidak percaya diri, dan rasa malu (Dorpat, 2007). Penelitian Departemen Kriminologi juga menemukan hal yang sama , dimana beberapa perempuan narapidana yang diwawancaramenjadi sedih

dan menangis teringat anak-anak (Departemen Kriminologi FISIP UI , *The Invisible Victims: Anak-anak dari Perempuan dalam Penjara*, 2010)

Secara khusus Kajian Kebutuhan Perempuan dalam Sistem Pemasarakatan Indonesia :Sebuah Inisiatif untuk Reformasi Model Rehabilitasi dan Reintegrasi Sosial yang berpihak Pada Perempuan (2012) mengidentifikasi sejumlah persoalan yang dihadapi narapidana perempuan sebagai berikut :

Tempat penjatuhan hukuman bagi perempuan yang melanggar hukum tidak selalu ditempatkan di Lapas Khusus perempuan atau Lapas Wanita. Tetapi juga ditemukan perempuan yang menjalani pidana di Rumah Tahanan, Lapas Anak atau di Lapas dan Rutan Umum.

Dampak pemenjaraan terhadap perempuan memperberat peran perempuan sebagai ibu. Kajian tentang penjara juga menemukan bahwa bila seorang laki-laki atau suami dipenjara, biasanya sang istri akan setia, tetapi bila perempuan atau istri dipenjara maka cukup memberikan alasan bagi suami untuk menceraikannya atau kawin lagi.

Gambaran umum dari perempuan yang berada di Lapas adalah memiliki tanggungan anak-anak yang berusia dibawah 18 tahun. Anak-anaknya kemudian dialihkan pengasuhannya pada hak lain seperti mertua ataupun kerabat. Anak-anak dari perempuan yang dipenjara rentan mengalami kekerasan ketika dialihkan pengasuhannya.

Ditemukan anak-anak yang dilahirkan dan dibesarkan didalam Lapas , Rutan dan tempat penahanan lainnya,

sementara selain tidak tersedia fasilitas bagi perempuan untuk melahirkan, mengasuh dan membesarkan anak dalam kebijakan tidak tersedia alokasi anggaran bagi anak-anak yang dilahirkan dan dibesarkan di Lapas dan lembaga penahanan.

Berdasarkan pelanggaran yang dilakukan ditemukan sebagian perempuan terlibat kejahatan Narkotika dan psikotropika (sebagai pemakai, kurir maupun pengedar). Pelanggaran lainnya adalah pencurian, pembunuhan, penipuan, penggelapan, *human trafficking*, uang palsu, penganiayaan, dan perjudian. Pelanggaran tersebut seringkali berhubungan dengan peran perempuan didalam kehidupan sosialnya , seperti pembunuhan terhadap pasangannya atau orang yang terkait dengan pasangannya, dituduh membunuh bayi yang baru dilahirkan dan kasus pembunuhan secara berkelompok dalam suatu peristiwa perampokan yang juga seringkali melibatkan orang terdekat.

Kondisi *overcrowding* yang terjadi di beberapa Rutan , Lapas umum menjadikan menguatkan pendekatan keamanan. Dengan demikian akses untuk layanan kesehatan dan fasilitas hunian yang sesuai SMR (*Standard Minimum Rules*) menjadi tidak terpenuhi. Layanan kesehatan khusus untuk kesehatan reproduksi bagi perempuan yang berkaitan dengan kehamilan, pasca melahirkan dan gangguan hormonal belum tersedia secara merata. Bahkan persoalan sulitnya mendapatkan pembalut , bahkan larangan penggunaan pembalut masih terjadi diberbagai tempat penahan bagi perempuan.

Jasa petugas medis yang hanya diakses pada waktu dan jadwal tertentu, membatasi akses layanan kesehatan bagi perempuan. Terutama gangguan kesehatan yang berdasarkan pada siklus hormonal seperti gangguan pendarahan saat haid, kehamilan dan pasca melahirkan dapat terjadi pada saat tidak ada jadwal petugas kesehatan. Kendatipun dapat dirujuk ke RS terdekat namun lebih banyak perempuan narapidana yang harus menunggu sampai hari layanan kesehatan di Lapas tersedia . Kesulitan layanan kesehatan juga disebabkan karena letak ruang kesehatan berdekatan dengan ruang tahanan laki-laki atau karena petugas kesehatannya laki-laki.

Program pelatihan lebih banyak bersifat gender *stereotyping* , dimana perempuan diajarkan ketrampilan konvensional tentang peran perempuan di lingkup domestik, ketimbang ketrampilan yang didasarkan pada minat dan bakat. Penegasan konstruksi gender feminin pada penghuni perempuan juga mewujud dalam tata cara berperilaku termasuk berpakaian, berdandan, potongan rambut dan berelasi personal termasuk kecurigaan yang besar akan munculnya perilaku seksual sesama jenis.

Secara umum, program pembinaan dalam sistem masyarakatan yang adalah kata lain dari program rehabilitasi dan reintegrasi sosial, masih didominasi oleh kegiatan ritual keagamaan. Hak penghuni menjalankan prakti k-praktik keagamaan atau keyakinan pribadi sebagaimana dinyatakan dalam SMR dan UU Masyarakatan diartikann sebagai kewajiban. Frekwensi

keterlibatan pada ritual keagamaan dijadikan indikator bagi mendapatkan percepatan pembebasan.

Privasi merupakan persoalan penting bagi perempuan. Akan tetapi di Lapas dan Rutan hak privasi bagi perempuan ditiadakan. Kamar mandi dan toilet di kamar dibangun tanpa pintu, dengan tinggi tembok hanya 1 meter sehingga segala aktivitas pribadi di dalam toilet dapat diketahui orang lain. Kehilangan hak privasi bagi perempuan juga menimbulkan rasa tidak aman. Dengan alasan keaman seringkali dilakukan pengeledahan terhadap barang-barang pribadi dan tubuh narapidana perempuan. Pengeledahan juga terjadi di malam hari, dengan melibatkan petugas laki-laki, bahkan tanpa kehadiran petugas perempuan.

Kendala bagi Narapidana perempuan untuk mendapatkan CB, PB dan CMB tidak hanya berkaitan dengan praktik-praktik penyalahgunaan kekuasaan oleh petugas yang meminta sejumlah uang, tetapi juga berkaitan dengan kondisi sosial dan budaya yang membuat perempuan lebih memilih merahasiakan statusnya sebagai narapidana dari anak, keluarga dan lingkungannya. Stigma dan penolakan dari lingkungan sosial menjadi pertimbangan bagi narapidana perempuan untuk kemudian lebih memilih bebas setelah masa hukumannya berakhir daripada menggunakan hak CB, PB dan CMBnya.

Sebagaimana dijelaskan bahwa penghukuman pada perempuan memisahkan perempuan dari anak-anaknya. Kondisi ini mendatangkan tekanan dan gangguan kejiwaan bagi perempuan. Akan tetapi di dalam Lapas

perempuan tidak ditemukan fasilitas *support group* yang dapat memberikan dukungan untuk berbagi masalah , jasa profesional psikolog dan psikiater.

Model register atau pencatatan di lapas perempuan atau terhadap penghuni perempuan disamakan dengan penghuni laki-laki. Akibatnya persoalan perempuan yang menjalani kehamilan, melahirkan dan membesarkan anak di dalam Lapas tidak mendapatkan perhatian. Tidak tersedia anggaran untuk membiayai kesehatan dan kebutuhan dasar anak-anak yang dibesarkan di Lapas termasuk juga kehidupan yang sehat untuk anak-anak itu. Anak-anak dari para narapidana perempuan dibesarkan bersama-sama narapidana lain pada ruangan tahanan yang sama tanpa fasilitas bermain, bahkan dalam lingkungan dimana merokok tidak dilarang .

Hukuman badan dan hukuman yang merendahkan masih diberlakukan untuk narapida perempuan yang dinilai melanggar aturan lembaga dan norma sosial. Hukuman dapat berupa larangan menerima kunjungan dari anak-anak dan keluarga, dan penempatan ke dalam sel isolasi selama lebih dari enam (6) hari. Praktik-praktik ini termasuk pada definisi penyiksaan sebagaimana yang dinyatakan dalam konvensi anti penyiksaan (CAT).

Pemasyarakatan dan Narapidana Perempuan

Dalam Undang-undang Pemasyarakatan 1995, dan peraturan lain sistem peradilan di Indonesia fasilitas pemenjaraan hanya diperuntukan berdasarkan jenis kelamin perempuan dan laki-laki. Berdasarkan aturan tersebut , narapidana *transgender* yang beralih dari laki-laki menjadi perempuan , ketika melakukan pelanggaran

hukum akan ditempatkan di lembaga pemasyarakatan pria, sebaliknya kelompok *transgender* dari perempuan yang beralih ke laki-laki akan ditempatkan di lembaga pemasyarakatan pria. Dengan kata lain konstruksi sosial didalam penjara hanya tersedia bagi jenis kelamin laki-laki dan perempuan , sementara kelompok *transgender* kemudian “dipaksa” dikelompokkan kedalam salah satu diantara dua jenis kelamin tersebut.

3) Transgender

Kendatipun jumlah narapidana transgender lebih sedikit akan tetapi pemenjaraan terhadap pelanggar hukum transgender menjadi perhatian , karena terdapat sejumlah konsekwensi berupa pelanggaran HAM ketika penempatan transgender di insitusi penahanan yang dirancang untuk laki-laki ataupun perempuan. Shah (2010) mencatat sejumlah persoalan yang muncul, antara lain :

- ✚ Penempatan didasarkan pada dokumen resmi seperti akta kelahiran (*birt certificate*). Secara hukum penempatan berdasarkan akta kelahiran, merupakan dokumen yang legal. Akan tetapi persoalannya kelompok transgender memiliki orientasi seksual dan identitas seksual yang berbeda dengan jenis kelamin yang dinyatakan di akta kelahirannya bahkan beberapa telah melakukan terapi dan pembedahan secara medis sehingga terjadi perubahan pada anatomi alat kelaminnya. Dengan demikian menempatkan transgender pada lembaga pemidanaan

berdasarkan akta kelahiran , akan menimbulkan rasa tidak nyaman, ancaman, ketakutan bahkan kekerasan bagi individu transgender.

- ✚ Penempatan berdasarkan genital /organ kelamin yang dimiliki saat menjalani hukuman. Cara ini tetap menimbulkan potensi bagi munculnya kekerasan terhadap kelompok transgender. Pada transgender yang belum melakukan pembedahan /operasi kelamin maka ia akan ditempatkan sesuai dengan organ kelamin aslinya, meskipun orientasi, identifikasi serta peran sosialnya berbeda dengan organ kelaminnya. Dengan demikian transgender laki-laki yang belum melakukan operasi akan tetap ditempatkan di penjara laki-laki. Kelompok transgender di penjara laki-laki dianggap sebagai kelompok yang lemah sehingga seringkali menjadi korban dari sistem kekuasaan yang berlangsung di dalam penjara.

Sebaliknya bagi transgender yang melakukan operasi alat kelamin, pembedahan tidak serta merta mengubah organ kelamin dapat berfungsi sesuai dengan organ kelamin yang baru. Pada transgender perempuan menjadi laki-laki, perkosaan oleh tahanan laki-laki terhadap mereka sering dilakukan ,sementara apabila transgender laki-laki menjadi perempuan kemudian ditempatkan di penjara bagi perempuan , maka penghuni perempuan lainnya merasa tidak nyaman, bahkan terdapat beberapa kasus dimana

transgender melakukan kekerasan terhadap penghuni lain .

- ✚ Penempatan berdasarkan identitas gender (*gender identity*). Penempatan terpidana sesuai dengan identitas gendernya kendatipun merupakan cara yang dianggap paling ideal , akan tetapi ketika tahanan transgender ditempatkan pada lembaga penahanan yang tetap berorientasi pada jenis kelamin laki-laki ataupun perempuan , potensi pelanggaran HAM masih dimungkinkan muncul. Kondisi ini berkaitan dengan bagaimana sistem dan aturan di dalam penjara tetap memperlakukan tahanan sebagai laki-laki atau perempuan. Transgender tetap harus menyesuaikan dengan peran sebagai laki-laki ataupun perempuan. Keluhan dan pengaduan yang disampaikan oleh tahanan transgender atas pelecehan misalnya tidak ditanggapi sebagai hal yang serius, dan pengadu ditekankan untuk bertingkah laku sesuai dengan peran gender yang berlaku di dalam penjara tersebut (Jones; Brookes, 2013) .

Penempatan transgender berdasarkan identitas gender yang dinyatakan terpidana, dapat mengundang kerugian bagi komunitas didalam penjara. Terutama bila transgender laki-laki menjadi perempuan yang ditempatkan di penjara perempuan dapat menimbulkan kerugian bagi komunitas tahanan perempuan.

Upaya untuk melindungi transgender dari penghuni lain adalah dengan menempatkan transgender dalam sel tahanan khusus dengan pengawasan ketat seperti penjahat berbahaya. Kondisi ini memberikan stigma sosial bagi transgender dan mengasingkan mereka dari lingkungan di dalam penjara .

- ✚ Secara administrative tidak tersedia kebijakan dan aturan khusus bagi transgender (e.g. Tarzwell, 2006) dengan demikian transgender dituntut untuk berperan dan berperilaku sebagai laki-laki atau perempuan, dengan standar pelayanan kesehatan, kebutuhan sanitasi dan privacy yang mengacu pada dua jenis kelamin tersebut. Misalnya transgender laki-laki menjadi perempuan yang ditempatkan di penjara laki-laki “dipaksa” menggunakan wc laki-laki, ruang ganti bersama, serta tidak tersedianya obat hormonal.

d. Peranserta Masyarakat

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya mengenai 4 peran masyarakat dalam dalam proses penghukuman dan pembinaan narapidana yang dikemukakan oleh O’Leary (1969) dalam tulisannya “*Some Directions for Citizen Involvement in Corrections*”, antara lain: Sebagai *the correctional volunteer*, Sebagai *the social persuader*, Sebagai *the gate-keepers of opportunities*, Sebagai *the intimates*.

Terkait dengan peran *gate-keeper of opportunities* dan *intimates* inilah yang belum cukup

diberdayakan selama ini oleh instansi pemasyarakatan. Peran ini idealnya dapat diberikan oleh masyarakat baik pada tahap pembinaan narapidana maupun reintegrasinya. Misalnya dalam tahap pembinaan, petugas Lapas yang memiliki akses untuk memasuki institusi politik, ekonomi, sosial dan budaya seharusnya dapat menjalin kerjasama dengan pihak organisasi pemerintah maupun swasta untuk membuat program yang dapat memberdayakan kemampuan dan keterampilan yang dimiliki oleh narapidana. Dengan jumlah narapidana yang saat ini mencapai lebih dari 150 ribu orang, maka Instansi Pemasyarakatan sesungguhnya memiliki aset sumber daya manusia yang secara kuantitas sudah lebih dari cukup. Sedangkan untuk meningkatkan dari segi kualitas, pihak Lembaga Pemasyarakatan dapat membuka peluang kerjasama khususnya terkait dengan pembinaan kemandirian baik berupa usaha mandiri, industri kecil, kegiatan pertanian, perkebunan maupun kegiatan lain sesuai dengan bakat dan minat masing-masing narapidana.

e. RUPBASAN

Tantangan dan permasalahan yang dihadapi RUPBASAN terkait dengan perkembangan permasalahan hukum dewasa ini, dimana pengaruh situasi lingkungan strategis pembangunan dibidang hukum sedemikian pesat dari waktu ke waktu baik dalam skala nasional, regional maupun internasional, Permasalahan dan perubahan yang muncul sebagai

dampak dari transformasi global juga telah berpengaruh terhadap tingkat, bentuk, jenis dan pelaku kejahatan, baik yang bersifat *transnational crime*, *organized crime*, *white collar crime*, *economic crime* maupun berbagai tindak pidana yang bersifat konvensional dan tradisional merupakan fenomena-fenomena yang juga akan berpengaruh terhadap bentuk, jenis, sifat dan jumlah dan Barang Bukti yang akan dikelola di RUPBASAN.

Selain tantangan dan permasalahan tersebut diatas, biaya pemeliharaan serta sarana dan prasarana dalam penyimpanan benda rampasan menjadi permasalahan yang juga dihadapi di RUPBASAN. Tempat yang tidak terlalu besar sehingga tidak cukup menampung semua barang rampasan selain itu juga biaya pemeliharaan barang-barang yang membutuhkan perawatan yang cukup besar menjadi beban anggaran bagi RUPBASAN. Batas waktu yang tidak pasti juga menjadi permasalahan yang dihadapi karena dengan lamanya barang tersebut disimpan maka mempengaruhi biaya perawatan. Tidak adanya manajemen dalam pengelolaan yang baik terhadap barang rampasan sehingga barang tersebut menjadi rusak dan tidak dapat dipergunakan lagi. Ada pengalaman dari Kepala RUPBASAN, saat itu ada penyitaan baju-baju impor yang sangat banyak. Dikarenakan saat itu bertepatan dengan kejadian meletusnya gunung merapi, kepala RUPBASAN tersebut berniat mengajukan ijin ke pengadilan agar mendapatkan ijin menggunakan baju impor tersebut

untuk diberikan kepada pengungsi atau korban merapi. Namun karena tidak adanya ijin dan tidak ada manajemen yang baik maka baju tersebut yang sedianya dapat dimanfaatkan oleh korban merapi, menjadi rusak dan sudah tidak bermanfaat lagi. Disini dapat kita lihat betapa pentingnya manajemen pengelolaan barang sitaan tersebut, selain dapat membantu orang lain juga dapat mengurangi beban negar dalam bencana tersebut.

3. Kondisi Yang di harapkan

- a. Pemasyarakatan secara umum (dibersihkan dari duplikasi dan dimasukkan hanya yang reintegrasi)

Berhubung tugas-tugas pemasyarakatan rentan terhadap adanya pelanggaran hak asasi manusia karena disengaja atau karena adanya proses “pembiaran” , maka regulasi Pemasyarakatan kedepan harus menjamin adanya kemampuan Negara untuk secara konsisten dapat melindungi warga negaranya termasuk para pelanggar hukumnya. Prinsip perlindungan Negara dilakukan melalui penerapan hukum yang konsisten. Karena eksistensi hukum pidana – baik hukum formal maupun hukum material – pada hakekatnya mempunyai dua tujuan. Pertama; sebagai rambu-rambu bagi penegak hukum untuk melaksanakan tugasnya. Kedua; sebagai perlindungan bagi pelanggar hukum untuk diperlakukan semena-mena oleh penguasa (penegak hukum).

Belajar dari implementasi kebijakan Pemasyarakatan berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 1995, yang masih banyak belum diatur terutama yang terkait dengan model birokrasi dan dukungan sumber daya, baik sumber daya, sarana-prasara, keuangan maupun kewenangan. Dalam RUU Pemasyarakatan, harus diatur secara tegas dukungan infra struktur tersebut, sehingga Pemerintah mau tidak mau harus memenuhi kebutuhan sistem Pemasyarakatan. Sehingga kebijakan Pemasyarakatan dapat berjalan optimal, bukan sebaliknya, seperti yang saat ini menjadi opini masyarakat seolah-olah ada kesan pembiaran.

Yang perlu difahami adalah, biaya penyelenggaraan Pemasyarakatan bukan biaya yang murah. Oleh sebab itu, pelaksanaan penegakan hukum tidak harus bertumpu dan berakhir di Lapas/Rutan. Instansi penegak hukum lainnya (Polisi, Jaksa, Hakim) harus melaksanakan regulasi yang tidak harus berujung di Pemasyarakatan. Sehingga Pemasyarakatan tidak kewalahan dengan adanya gejala kelebihan daya tampung (*over kapasitas*) dengan berbagai dampaknya.

Unsur Pemasyarakatan yang masih belum mendapat perhatian saat ini, adalah Rupbasan dan Bapas. Untuk itu dalam regulasi RUU Pemasyarakatan kedepan, keduanya harus mendapat perhatian yang seksama baik dukungan sumber daya manusia, sarana dan prasarana serta keuangan.

Penting ditegaskan dalam RUU tersebut, bahwa strategi Lapas untuk membina narapidana adalah melalui

pemberian tanggung jawab agar mereka setelah menjalani hukumannya dapat kembali ke masyarakat sebagai manusia seutuhnya, 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. Pembinaan tanggungjawab tidak bisa di ajarkan tapi harus di praktekan. Padda hakekatnya pembinaan narapidana di tengah-tengah masyarakat, merupakan wujud dari praktek pembinaan tanggungjawab. Karena secara bertahap mereka diberi kebebasan untuk berbaur dengan masyarakat yang notabene disatu sisi, untuk membiasakan mereka berbuat baik karena tanpa pengawasan, sedangkan di sisi lain untuk menghindarkan adanya pengaruh buruk dari budaya penjara. Sehingga pemasyarakatan berprinsip bahwa wahana pembinaan yang terbaik adalah di tengah-tengah masyarakat (*community base treatment*). Jadi fungsi instrumental dari proses ini adalah mempercepat narapidana keluar dari pengaruh budaya penjara yang destruktif serta memperingan beban anggaran pemerintah karena mereka kembali ke masyarakat (melalui program Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat) sebelum waktu yang ditentukan oleh putusan Hakim. Oleh sebab itu, pencantuman hak-hak narapidana harus tetap dipertahankan dan dilaksanakan tanpa diskriminasi.

b. Pemasyarakatan dan Kelompok Rentan

1) Narapidana Anak

Berdasarkan sebelumnya maka kendatipun secara proposi tahanan dan anak yang dijatuhi pidana jumlahnya lebih kecil dibandingkan narapida dewasa, akan tetapi kondisi ini tidak dapat dijadikan alasan membenaran bagi kualitas penyelenggaraan pembinaan dan rehabilitasi terhadap anak sebagai prioritas yang harus segera dilakukan . Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Pusat kajian Perlindungan Anak FISIP-UI (2012) dengan menggunakan indikator utama Konvensi Hak Anak pertama yaitu : segala bentuk perenggutan kemerdekaan dan/atau pemenjaraan harus selalu menjadi upaya yang paling akhir bagi anak; kedua Apabila anak terpaksa mengalami proses peradilan, perenggutan kemerdekaan dan/atau pemenjaraan, maka harus selalu untuk masa yang paling singkat dan harus terdapat prosedur dan mekanisme perlindungan khusus bagi anak, maka dirumuskan rekomendasi sebagai berikut :

Pertama, perlu segera dilakukan perbaikan kualitas pemenuhan hak-hak dasar anak yang berada dalam lembaga penahanan dan lembaga pemasyarakatan melalui beberapa langkah utama, yaitu:

- (1) Memperbaiki kualitas layanan kesehatan melalui kerjasama dan koordinasi dengan program Kementerian Kesehatan untuk peningkatan pelayanan kesehatan bagi anak di dalam lembaga penahanan dan pemasyarakatan sebagaimana diamanatkan

Inpres 1 dan 3 tahun 2010; termasuk di dalamnya melakukan assement tentang kebutuhan anak dan kondisi kemampuan intelektual anak.

- (2) Menyediakan, memperluas, dan memperkuat penyediaan layanan bantuan hukum cuma-cuma untuk anak di lembaga penahanan dan pemasyarakatan; dan
- (3) Menata ulang disain pembinaan di dalam lembaga melalui penyelenggaraan sekolah formal dan non-formal, kerjasama dengan Kementerian Pendidikan Nasional dan dengan lembaga masyarakat sipil yang mampu memberikan pendampingan psikososial dan merancangnyanya sebagai bagian dari proses anak kembali kepada masyarakat atau keluarga.

Kedua, perlu segera melakukan perbaikan dan pelaksanaan mekanisme percepatan pembebasan untuk anak melalui:

- (1) Penghitungan jatuhnya hak percepatan pembebasan dan pengurangan hukuman bagi anak di tahap awal (admisi) leh petugas lapas yang kemudian diperiksaberkala oleh petugas bapas;
- (2) Penguatan dan pengawasan terhadap peran bapas dalam perancangan model pembinaan, pemantauan perkembangan anak, pelaporan berkala terhadap kemajuan atau kemunduran, serta rekomendasi berkala bagi proses percepatan pembebasan;
- (3) Penguatan instrumen litmas, metodologi, dan kapasitas petugas bapas dalam menggunakannya;
- (4) Penyelarasan program dan wilayah reintegrasi dengan mekanisme bantuan sosial PKS-ABH dari

Kementerian Sosial berdasarkan alokasi anggaran yang sudah diprioritaskan sampai dengan 2014.

Ketiga, merancang ulang mekanisme rehabilitasi dan reintegrasi bagi anak menggunakan pendekatan *comprehensive throughcare* yang menekankan pentingnya perencanaan pembinaan anak sejak anak diperiksa di kepolisian sampai nanti kembali ke keluarga dan masyarakat serta melaksanakan uji coba terhadap model tersebut.

Pembentukan model dapat dimulai dengan melaksanakan dua rekomendasi sebelumnya serta mulai membangun:

- ✚ Perbaikan dan penguatan mekanisme pencatatan dan pengelolaan data dan informasi tentang anak;
- ✚ Pengembangan kapasitas petugas kemasyarakatan untuk perlindungan anak dan peninjauan atas manual-manual yang ada untuk lapas, bapas, dan rutan serta menyelaraskan isi serta metode nya dengan model *throughcare* yang akan dibangun.

Keempat, perlu terus mengawal penyusunan revisi UU Pemasalahan (12/1995) serta aturan dan pedoman yang diperlukan untuk anak yang berada dalam insti tusi penahanan dan anak yang berhadapan dengan hukum agar:

- (1) Terwadahi kebutuhan khusus anak dan prinsip-prinsip perlindungan anak di dalam RUU tentang Sistem Pemasalahan yang tengah disusun pemerintah;
- (2) Diatur prosedur khusus anak, pelarangan hukuman badan dan kekerasan, alternatif pembinaan dan

reintegrasi, fungsi bapas untuk perlindungan anak, spesialisasi sumber daya manusia dan struktur kelembagaan, pendanaan, pencatatan, dan pendataan;

(3) Diatur model dengan pendekatan *comprehensive throughcare*. (lihat bagan terlampir)

2) Wanita

Berdasarkan kajian-kajian yang ada , maka pemikiran yang berkembang saat ini tentang pemenjaraan dan pemidanaan pada perempuan haruslah menjadi langkah akhir. Dimana sebelumnya harus tersedia mekanisme yang dapat menjauhkan perempuan dari penghukuman di dalam lembaga , memberikan diskresi , memberlakukan hukuman alternatif, dan melakukan *restorative justice*. Dengan demikian penghukuman terhadap perempuan tidak boleh memutus peran sebagai ibu dan pengasuhan terhadap anak-anak. Penjara bagi perempuan harus memberikan fasilitas yang dapat menjamin perempuan tidak kehilangan hak atas pengasuhan anak-anaknya serta memberikan jaminan pemenuhan kebutuhan hak anak dari anak-anak yang ibunya menjalani pidana. Selain itu kepekaan gender harus dipahami dalam konteks bukan hanya perempuan berbeda dari laki-laki, tetapi juga bahwa perempuan yang menjalani pemidanaan tidaklah homogen melainkan beragam. Dengan demikian maka proses peradilan dan penjatuhan pidana terhadap perempuan tidak boleh menempatkan perempuan sebagai korban berganda dari

kelemahan dan bias yang ada dalam sistem pemasyarakatan .

Secara lebih terinci Kajian Kebutuhan Perempuan dalam Sistem Pemasyarakatan Indonesia : Sebuah Inisiatif untuk Reformasi Model Rehabilitasi dan Reintegrasi Sosial yang Berpihak Pada Perempuan (2012) merumuskan beberapa rekomendasi yang komprehensif sebagai berikut :

- Diperlukan perbaikan secara signifikan terhadap situasi perempuan dalam sistem pemasyarakatan melalui rekonstruksi kebijakan kriminal yang personal, sensitif gender, dan responsif pada kebutuhan dan pengalaman khusus perempuan. Termasuk menyediakan dan memprioritaskan mekanisme penyelesaian secara non formal di luar pengadilan misalnya melalui model *restorati ve justitiae*, dan memprioritaskan langkah-langkah non-penahanan sebagaimana prinsip-prinsip dalam *UN Rules for the Treatment of Women prisoners and Non-custodial Measures for Women Offender* atau *Bangkok Rules*.
- Rekonstruksi kebijakan senyogya mencakup prinsip depenalisasi dan dekriminasi dalam merespons perempuan pelaku pelanggaran, dan kebijakan sosial politik yang mampu mencegah perempuan terlibat dalam pelanggaran hukum. Sistem peradilan pidana yang sensitif gender merupakan langkah awal yang amat penting untuk memastikan bahwa praktik yang terjadi di berbagai tingkatan sistem peradilan pidana memperhatikan

konteks sosial pelanggaran, memperhatikan keberagaman kebutuhan perempuan yang tidak saja berbeda dari laki-laki tetapi juga beragam di antara perempuan, serta situasi khusus perempuan.

- Sistem peradilan pidana harus pula mampu mencegah terjadinya viktimisasi berlapis yang menimpa perempuan: menjadi korban dari struktur masyarakat patriarkhal dan kemudian menjadi korban dari sistem sistem peradilan pidana yang maskulin (mengabaikan pengalaman hidup perempuan dan menjadikan pengalaman laki-laki sebagai standar dan nilai). Mekanisme-mekanisme seperti penangguhan penahanan, tahanan luar, dan hukuman percobaan, seyogyanya dipilih bilamana pembebasan perempuan tidak dapat dilakukan.
- Penahanan dan pemenjaraan harus merupakan pilihan paling akhir ketika tidak ada cara lain yang lebih layak, dilakukan dalam waktu yang paling singkat dan dimungkinkan pelepasan lebih awal. Pada perempuan lansia, perempuan yang menderita gangguan mental, perempuan yang sedang hamil dan menyusui, perempuan yang sakit mematikan, tindakan-tindakan penahanan dan pemenjaraan harus dikesampingkan sejak awal. Jika penahanan dan pemenjaraan perempuan terpaksa dilakukan, maka hanya dilakukan ketika tersedia tempat penahanan atau pemenjaraan yang mampu menyediakan layanan yang sensitif pada pengalaman dan kebutuhan khusus perempuan dan beragam, dengan dilengkapi kemampuan profesional para staf

yang memadai. Tindakan penahanan dan pemenjaraan ini harus memberi manfaat nyata bagi perempuan tersebut. Oleh karena hidup perempuan senantiasa dilekatkan dengan anak-anak, dan fakta bahwa sebagian besar perempuan yang dipenjarakan memiliki tanggungan anak, maka segala tindakan yang terkait dengan anak-anak, prinsip kepentingan terbaik anak (*the best interest for child*) harus dikedepankan tanpa mengabaikan kesejahteraan perempuan. Bagaimanapun, respek pada hak asasi perempuan dan perlindungan hak-hak anak selalu diutamakan. Dengan demikian, berbagai kebutuhan setiap anak yang ada di dalam penjara maupun yang hidup terpisah di luar penjara pun harus diutamakan.

- Dengan mempertimbangkan situasi kerentanan berlapis pada perempuan dalam penjara maka perlu dibentuk mekanisme nasional untuk monitoring tempat-tempat penahanan dan pemenjaraan. Mekanisme ini merupakan bagian tak terpisahkan dari reformasi kebijakan kriminal.

Lebih lanjut lagi kajian tersebut juga memberikan arahan tentang prioritas memperbaiki sistem masyarakat bagi Narapidana perempuan dengan cara :

- ✚ Penguatan kapasitas profesionalisme personel atau staf melalui pendidikan formal dan latihan-latihan ketrampilan teknis sesuai bidang kerjanya, penguatan kapasitas peka gender, pemahaman yang lebih baik mengenai seksualitas dan *human rights*, serta kemampuan menyelenggarakan layanan bagi

penghuni berkebutuhan khusus, sehingga terjadi perubahan cara pandang dan cara tindak dalam memahami dan memperlakukan perempuan dalam penjara. Penguatan kapasitas profesional staf ini dilakukan terhadap seluruh staf pemasyarakatan, dengan secara khusus memberikan perhatian dan prioritas kepada staf perempuan, karena selama ini staf perempuan dimarginalkan. Penghapusan praktik-praktik diskriminasi dan ancaman kekerasan seksual yang menimpa staf perempuan harus pula menjadi bagian tak terpisahkan dari program peningkatan kapasitas profesional staf pemasyarakatan. Membangun mekanisme pencegahan, pengawasan dan penindakan yang memadai sebagai upaya yang lebih sungguh-sungguh dalam menghentikan praktik pungutan, korupsi dan penyalahgunaan kekuasaan baik yang dilakukan untuk keuntungan pribadi dan kolektif staf maupun keuntungan kelembagaan.

- ✚ Memperbaiki metode pencatatan identitas diri perempuan yang disesuaikan dengan situasi khusus perempuan, di antaranya catatan yang lengkap tentang anak-anak mereka baik yang dirawat dalam lembaga maupun yang hidup terpisah, tentang riwayat kekerasan yang pernah dialami, dan riwayat kesehatannya.
- ✚ Menyelenggarakan layanan kesehatan psikis dan mental bagi personel perempuan
- ✚ Mengoptimalkan bekerjanya mekanisme percepatan hukuman dan pembebasan lebih awal melalui

mekanisme yang telah ada yaitu remisi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas, dan cuti bersyarat.

- ✚ Mengopti malkan penyelenggaraan program-program rehabilitasi dan reintegrasi sosial seperti pendidikan, latihan ketrampilan kerja dan penempatan kerja.
- ✚ Menyediakan program pendampingan dan dukungan untuk persiapan atau pra pelepasan dan pasca pelepasan yang sifatnya personal. Termasuk menyediakan layanan konseling psikologis untuk mengatasi trauma karena pemenjaraan, rumah transisi atau rumah antara yang membantu perempuan yang baru bebas mempersiapkan diri kembali kepada keluarga dan komunitasnya.
- ✚ Menyediakan layanan kesehatan dasar (termasuk layanan kesehatan psikologis dan mental) yang lebih memadai dan menyediakan layanan khusus perempuan termasuk kesehatan seksual dan reproduksi, pre natal dan pos natal, perawatan anak dalam lembaga, serta layanan khusus bagi penghuni berkebutuhan khusus.
- ✚ Menyediakan program bantuan hukum secara cuma-cuma bekerjasama dengan lembaga pengadaan layanan bantuan hukum maupun individu pengacara. Bila memungkinkan, bekerjasama dengan lembaga pengada layanan khusus untuk perempuan.
- ✚ Menyediakan mekanisme penyampaian keluhan dan pengaduan dari perempuan narapidana dengan mengopti malkan fungsi pengawasan inspektorat jen-deral, dan memberikan kewenangan pengawasan dan pemberian sanksi terhadap

pelanggaran oleh Badan Pengamat Pemasyarakatan (BPP).

- ✚ Menyediakan fasilitas-fasilitas yang memadai untuk mendukung dan menjamin para penghuni agar mampu menjaga dan menjalin kontak dengan dunia luar, seperti dengan anak-anak, orang-orang dekat, keluarga, dan pihak luar.
- ✚ Mekanisme yang telah ada seperti program asimilasi (khususnya asimilasi luar), cuti mengunjungi keluarga, kunjungan-kunjungan ke dalam lembaga, sarana komunikasi melalui telepon dan surat, harus dioptimalkan.
- ✚ Mengembangkan model lembaga penahanan yang semi terbuka dan terbuka bagi perempuan
- ✚ Metode-metode pendisiplinan dan pengamanan seperti aturan dan larangan, hukuman, penggeledahan badan, pengaduan, penempatan, supervisi, dan pemindahan, harus sesuai dengan standar perlakuan sebagaimana ditentukan dalam *Standard Minimum Rules, Conventi on Against Torture*, dan instrumen hak asasi manusia lainnya.
- ✚ Praktik-praktik yang dapat ditengarai sebagai penyiksaan², diskriminasi³, kekerasan⁴ dan pelecehan, tidak dapat ditolerir.
- ✚ Mengubah pendekatan staf dan kelembagaan yang mengedepankan alasan keamanan untuk membenarkan pengabaian atas layanan dan perlakuan yang cocok bagi perempuan, dan membenarkan praktik-praktik pelanggaran hak perempuan narapidana.

Tindakan prioritas untuk perbaikan situasi perempuan dalam sistem pemasyarakatan ini mencakup *psyco-social support and protection (social rehabilitation)*; *educational and vocational skills (skills-based rehabilitation)*; *social reintegration* dan pasca pelepasan; penguatan kapasitas staf dan kelembagaan; peningkatan kerjasama intersektoral dan dengan masyarakat sipil. Hasil kajian kebutuhan ini menggarisbawahi bahwa dalam situasi yang darurat seperti ini, maka perubahan untuk perbaikan-perbaikan yang bermakna bagi kehidupan perempuan dalam sistem pemasyarakatan Indonesia harus dimulai dengan melakukan perubahan cara pikir dan cara tindak, serta perbaikan kapasitas dan profesionalismeseluruh personel atau staf. Bagian ini memang tidak mudah, tetapi dipercaya sebagai langkah kunci dan langkah paling mendesak sekaligus paling mudah untuk dilakukan sesegera mungkin dibandingkan perubahan-perubahan lainnya, dan tidak perlu menunggu perbaikan bagian-bagian lainnya. Potensi dan infrastruktur yang tersedia pun dipercaya dapat dioptimalkan untuk melakukan reformasi personel.

3) Transgender

Berdasarkan identifikasi masalah yang telah diuraikan, maka selanjutnya Shah (2010) memberikan beberapa rekomendasi sebagai berikut :

- ✚ Penjara khusus bagi transgender menjadi alternative (di Inggris dan Itali) , tetapi fasilitas ini juga dianggap merupakan bentuk diskriminasi, pengasingan dan

segregasi bagi kelompok transgender dari komunitas masyarakat yang lebih luas.

- ✚ Pengembangan Akuntabilitas sistem penjara, merupakan cara yang diyakini jauh lebih efektif daripada membangun penjara khusus bagi kelompok transgender.
- ✚ Sistem penjara harus menjamin adanya mekanisme yang aman dengan respond cepat untuk menyampaikan keluhan .
- ✚ Sistem ini harus memberikan pelatihan secara terus menerus bagi petugas tentang isu transgender serta penanggulangan harasme dan kekerasan yang terjadi pada transgender.
- ✚ Penempatan narapidana transgender harus didasarkan pada proses evaluasi dan assesment yang cermat oleh kelompok professional (psikiater dan psikolog) untuk memastikan bahwa mekanisme ini bermanfaat bagi narapidana transgender, dan juga untuk mencegah narapidana menggunakan mekanisme ini untuk mendapatkan peluang melakukan kekerasan seksual terhadap narapidana lain.
- ✚ Dalam hal sistem tidak memungkinkan terjadinya pemisahan maka praktiknya sistem melakukan pengelompokan terhadap narapidana transgender, dengan petugas yang telah dilatih untuk memahami perlakuan terhadap transgender.

c. Peranserta Masyarakat

Membangun keterlibatan masyarakat dalam proses pemberdayaan narapidana memang bukan hal yang mudah namun tidak juga terlampau sulit. Langkah awal yang harus dilakukan oleh pemasyarakatan pada dasarnya adalah *pertama*, membangun tim untuk menjalankan kebijakan ini. Hal yang penting dalam menjalankan pembinaan berbasis masyarakat adalah adanya keterlibatan dari polisi, jaksa, hakim dan pemasyarakatan. Oleh karena itu perlu koordinasi dengan aparat penegak hukum tersebut untuk melakukan pengawasan terhadap narapidana ketika mereka terlibat dalam kegiatan-kegiatan di masyarakat. *Kedua*, melakukan asesmen untuk menentukan apa yang ingin dicapai dan sumber daya apa yang tersedia saat ini di pemasyarakatan. *Ketiga*, mengembangkan pengawasan yang efektif. Data yang *valid* dan reliabel harus dikumpulkan untuk mengevaluasi tujuan yang telah dicapai. *Keempat*, terkait dengan tantangan utama dalam membangun pembinaan berbasis masyarakat yang terletak pada keterlibatan masyarakat maka perlu ada pendekatan yang efektif dari instansi pemasyarakatan sendiri dalam rangka mendapatkan penerimaan dan keterlibatan masyarakat.

d. RUPBASAN

Harapan kedepan untuk perbaikan RUPBASAN yaitu adanya perbaikan dalam kualitas sumberdaya manusia dimana Petugasan Rupbasan diberikan

pendidikan dan ketrampilan yang dapat menunjang tugas pokoknya. Saranan dan prasarana yang masih minim dapat lebih di perbaiki dan ditingkatkan kuantitasnya. Perlunya manajemen dalam pengelolaan barang sitaan sehingga nanti dapat dimanfaatkan oleh Negara untuk kepentingan masyarakat.

D. KAJIAN TERHADAP IMPLIKASI PENERAPAN SISTEM BARU TERHADAP MASYARAKAT, DAN DAMPAKNYA TERHADAP BEBAN KEUANGAN NEGARA

1. Implikasi terhadap masyarakat

Berdasarkan kajian yang telah dipaparkan baik dalam permasalahan dan juga keinginan yang diharapkan dalam pemasyarakatan dimasa yang akan datang. Implikasi penerapan sistem baru/ penerapan RUU sistem Pemasyarakatan ini terhadap masyarakat yaitu peran masyarakat dalam perbaikan keretakan hubungan yang terjadi antara napi dan masyarakat, sangat diperlukan. Diharapkan peranserta masyarakat tidak hanya pada saat narapidana dalam LP saja tetapi juga saat narapidana telah bebas dan terjun ke masyarakat. Memberikan lapangan pekerjaan kepada narapidana yang telah bebas merupakan bentuk nyata dalam peranserta masyarakat.

2. Dampak terhadap beban anggaran Negara

Berdasarkan kajian dan harapan-harapan yang diinginkan untuk perbaikan undang-undang pemasyarakatan pada umumnya dan Lembaga

Pemasyarakatan khususnya, akan mengakibatkan adanya beban anggaran Negara, antarlain:

- a. Biaya Pembentukan RUU Perubahan UU tentang pemasyarakatan
- b. Perbaikan infrastruktur baik dari segi sumber daya manusia, sarana prasarana, serta anggaran

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN
PERUNDANGAN-UNDANGAN TERKAIT

A. Evaluasi UU Pemasyarakatan

UU Pemasyarakatan belum mengatur secara lengkap berbagai aspek berkaitan dengan tugas dan fungsi Pemasyarakatan. Beberapa aspek yang diatur dalam UU Pemasyarakatan adalah terkait dengan “definisi”, kedudukan, tugas, dan kewenangan Pemasyarakatan. Bahwa UU Pemasyarakatan mendefinisikan “Pemasyarakatan” sebagai sebuah aktifitas atau kegiatan, padahal dalam tataran praktis, Pemasyarakatan adalah sebuah entitas, lembaga, atau institusi yang menyelenggarakan tugas pembinaan dan pembimbingan WBP. Definisi ini sendiri bertolak belakang dengan pengertian Pemasyarakatan yang merupakan bagian akhir dari sistem peradilan pidana sebagaimana termuat dalam Pasal 1 angka 1 UU Pemasyarakatan. Pendudukan Pemasyarakatan sebagai bagian akhir SPP ini memberikan pemahaman bahwa Pemasyarakatan adalah institusi, bukan aktifitas.

Selanjutnya, UU Pemasyarakatan belum memberikan ketentuan secara utuh tentang tugas yang harus dijalankan dan kewenangan yang dimiliki oleh Pemasyarakatan dalam menjalankan tugas tersebut. UU Pemasyarakatan hanya memandatkan 2 tugas, yaitu pembinaan narapidana dan pembimbingan klien pemasyarakatan. Padahal, dalam tataran praktis, Pemasyarakatan menjalankan tugas untuk

memberikan pelayanan terhadap tahanan dan pengelolaan benda sitaan dan barang rampasan.

Muatan materi tentang tugas pokok dan fungsi Pemasyarakatan masih tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan, seperti Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP), Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Pengadilan Anak (UU Pengadilan Anak), dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan KUHAP.

Kewenangan yang dimiliki Pemasyarakatan pun tidak disebutkan dalam UU Pemasyarakatan. Padahal pelaksanaan tugas tidak akan efektif tanpa adanya kewenangan yang diberikan.

Berikut dikemukakan beberapa pokok pikiran yang melandasi perubahan UU Pemasyarakatan sebagai berikut:

1. Pemasyarakatan merupakan bagian dari Sistem Peradilan Pidana yang melaksanakan perannya sejak pada tahap pra-adjudikasi, adjudikasi, hingga post-adjudikasi;
2. Tersebarnya aturan-aturan tentang tugas dan fungsi Pemasyarakatan, seperti tugas dan fungsi berkaitan dengan Rutan dan Rupbasan;
3. Minimnya pengaturan tentang kewenangan yang dimiliki oleh petugas Pemasyarakatan;
4. Adanya perjanjian Internasional atau konvensi Internasional yang berdampak langsung maupun tidak langsung terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi Pemasyarakatan;

5. Meningkatnya kualitas dan kuantitas kejahatan Internasional dan transnasional seperti penyelundupan orang, perdagangan manusia, terorrisme, narkoba, dan pencucian uang;
6. Pentingnya dukungan teknologi dan informasi dalam pelaksanaan tugas dan fungsi Pemasarakatan sebagai upaya untuk efektifitas dan efisiensi pelaksanaan tugas dan fungsi tersebut;

Penekanan tentang arti penting manajemen organisasi, terutama terkait dengan kedudukan UPT Pemasarakatan yang semestinya berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Direktorat Jenderal Pemasarakatan

B. Analisis Undang-Undang Terkait

1) Keterkaitan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)

Pada penjelasan pasal 22 ayat (1) Undang Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana disebutkan bahwa selama belum ada rumah tahanan negara di tempat yang bersangkutan, penahanan dapat dilakukan di kantor kepolisian Negara, di kantor kejaksaan, di lembaga pamasarakatan, di rumah sakit dan dalam keadaan yang memaksa di tempat lain. Penjelasan pasal ini memberikan pemahaman bahwa pembentukan cabang Rutan di luar Kementerian Hukum dan HAM hanya dapat dilakukan jika belum terdapat Rutan.

Pasal 44 KUHAP telah mengamanatkan bahwa Benda Sitaan disimpan dalam Rupbasan. Rupbasan inilah

satu-satunya tempat penyimpanan segala macam jenis benda sitaan. Untuk itulah pasal 27 PP 27/1993 Tentang Pelaksanaan KUHAP, mengamanatkan bahwa Rupbasan baik secara struktural maupun fungsional berada dibawah Kementerian Hukum dan HAM (Cq. Direktorat Jenderal Pemasyarakatan).

Pasal 44 ayat 1 KUHAP menegaskan bahwa setiap benda sitaan harus disimpan di Rupbasan. Siapapun tidak diperbolehkan untuk mempergunakan. Larangan mempergunakan benda sitaan telah ditegaskan secara imperatif dalam pasal 44 ayat 2. Pelarangan ini ditujukan untuk menghindari penyalahgunaan wewenang dan jabatan. KUHAP telah menggariskan ketentuan yang dapat diharapkan menjamin keselamatan benda sitaan.

Pasal 44

- (1) Benda sitaan disimpan dalam rumah penyimpanan benda sitaan negara.
- (2) Penyimpanan benda sitaan dilaksanakan dengan sebaik-baiknya dan tanggung jawab atasnya ada pada pejabat yang berwenang sesuai dengan tingkat pemeriksaan dalam proses peradilan dan benda tersebut dilarang untuk dipergunakan oleh siapapun juga. peradilan dan benda tersebut dilarang untuk dipergunakan oleh siapapun juga.

Pasal 45

- (1) Dalam hal benda sitaan terdiri atas benda yang dapat lekas rusak atau yang membahayakan,

sehingga tidak mungkin untuk disimpan sampai putusan pengadilan terhadap perkara yang bersangkutan memperoleh kekuatan hukum tetap atau jika biaya penyimpanan benda tersebut akan menjadi terlalu tinggi, sejauh mungkin dengan persetujuan tersangka atau kuasanya dapat diambil tindakan sebagai berikut:

- a. apabila perkara masih ada ditangan penyidik atau penuntut umum, benda tersebut dapat dijual lelang atau dapat diamankan oleh penyidik atau penuntut umum, dengan disaksikan oleh tersangka atau kuasanya;
 - b. apabila perkara sudah ada ditangan pengadilan, maka benda tersebut dapat diamankan atau dijual yang oleh penuntut umum atas izin hakim yang menyidangkan perkaranya dan disaksikan oleh terdakwa atau kuasanya.
- (2) Hasil pelelangan benda yang bersangkutan yang berupa uang dipakai sebagai barang bukti.
 - (3) Guna kepentingan pembuktian sedapat mungkin disisihkan sebagian kecil dan benda sebagaimana dimaksud dalam ayat (1).
 - (4) Benda sitaan yang bersifat terlarang atau dilarang untuk diedarkan, tidak termasuk ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), dirampas untuk dipergunakan bagi kepentingan negara atau untuk dimusnahkan.

Pasal 46

- (1) Benda yang dikenakan penyitaan dikembalikan kepada orang atau kepada mereka dan siapa benda itu disita, atau kepada orang atau kepada mereka yang paling berhak apabila:
 - a. kepentingan penyidikan dan penuntutan tidak memerlukan lagi;
 - b. perkara tersebut tidak jadi dituntut karena tidak cukup bukti atau ternyata tidak merupakan tindak pidana;
 - c. perkara tersebut dikesampingkan untuk kepentingan umum atau perkara tersebut ditutup demi hukum, kecuali apabila benda itu diperoleh dan suatu tindak pidana atau yang dipergunakan untuk melakukan suatu tindak pidana.
- (2) Apabila perkara sudah diputus, maka benda yang dikenakan penyitaan dikembalikan kepada orang atau kepada mereka yang disebut dalam putusan tersebut kecuali jika menurut putusan hakim benda itu dirampas untuk negara, untuk dimusnahkan atau untuk dirusakkan sampai tidak dapat dipergunakan lagi atau jika benda tersebut masih diperlukan sebagai barang bukti dalam perkara lain.

2) Keterkaitan dengan KUHP

Peran Lembaga Pemasarakatan dalam KUHP adalah merupakan lembaga pemidanaan, atau lembaga

pemerintah yang ditunjuk untuk mengawasi, menampung para pelaku tindak pidana yang sudah dijatuhi vonis oleh hakim untuk menjalani hukumannya. Pidana pokok berupa pidana penjara dan pidana kurungan dilaksanakan di Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) dan Rumah Tahanan Negara (Rutan), sementara pidana tambahan yaitu berupa perampasan barang-barang tertentu disimpan dalam Rumah Penyimpanan Barang Sitaan Negara (Rupbasan).

Pasal 14d

- (3) Yang disertai mengawasi supaya syarat-syarat dipenuhi, ialah pejabat yang berwenang menyuruh menjalankan putusan, jika kemudian ada perintah untuk menjalankan putusan.
- (4) Jika ada alasan, hakim dapat perintah boleh mewajibkan lembaga yang berbentuk badan hukum dan berkedudukan di Indonesia, atau kepada pemimpin suatu rumah penampungan yang berkedudukan di situ, atau kepada pejabat tertentu, supaya memberi pertolongan atau bantuan kepada terpidana dalam memenuhi syarat-syarat khusus.
- (5) Aturan-aturan lebih lanjut mengenai pengawasan dan bantuan tadi serta mengenai penunjukan lembaga dan pemimpin rumah penampungan yang dapat disertai dengan bantuan itu, diatur dengan undang-undang.

Terkait pengaturan mengenai pengenaan pelepasan bersyarat dalam KUHP yang dalam RUU ini

pengawasannya dilakukan oleh Balai Pemasyarakatan (Bapas), diatur dalam pasal-pasal sebagai berikut :

Pasal 15

- (1) Jika terpidana telah menjalani dua pertiga dari lamanya pidana penjara yang dijatuhkan kepadanya, sekurang-kurangnya harus sembilan bulan, maka ia dapat dikenakan pelepasan bersyarat. Jika terpidana harus menjalani beberapa pidana berturut-turut, pidana itu dianggap sebagai satu pidana.
- (2) Ketika memberikan pelepasan bersyarat, ditentukan pula suatu masa percobaan, serta ditetapkan syarat-syarat yang harus dipenuhi selama masa percobaan.
- (3) Masa percobaan itu lamanya sama dengan sisa waktu pidana penjara yang belum dijalani, ditambah satu tahun. Jika terpidana ada dalam tahanan yang sah, maka waktu itu tidak termasuk masa percobaan.

Pasal 15a

- (1) Pelepasan bersyarat diberikan dengan syarat umum bahwa terpidana tidak akan melakukan tindak pidana dan perbuatan lain yang tidak baik.
- (2) Selain itu, juga boleh ditambahkan syarat-syarat khusus mengenai kelakuan terpidana, asal saja tidak mengurangi kemerdekaan beragama dan kemerdekaan berpolitik.
- (3) Yang disertai mengawasi supaya segala syarat dipenuhi ialah pejabat tersebut dalam pasal 14d ayat 1.

- (4) Agar supaya syarat-syarat dipenuhi, dapat diadakan pengawasan khusus yang semata-mata harus bertujuan memberi bantuan kepada terpidana.
- (5) Selama masa percobaan, syarat-syarat dapat diubah atau di hapus atau dapat diadakan syarat-syarat khusus baru; begitu juga dapat diadakan pengawasan khusus. Pengawasan khusus itu dapat diserahkan kepada orang lain daripada orang yang semula diserahi.
- (6) Orang yang mendapat pelepasan bersyarat diberi surat pas yang memuat syarat-syarat yang harus dipenuhinya. Jika hal-hal yang tersebut dalam ayat di atas dijalankan, maka orang itu diberi surat pas baru.

Pasal 15b

- (1) Jika orang yang diberi pelepasan bersyarat selama masa percobaan melakukan hal-hal yang melanggar syarat-syarat tersebut dalam surat pasnya, maka pelepasan bersyarat dapat dicabut. Jika ada sangkaan keras bahwa hal-hal di atas dilakukan, Menteri Kehakiman dapat menghentikan pelepasan bersyarat tersebut untuk sementara waktu.
- (2) Waktu selama terpidasna dilepaskan bersyarat sampai menjalani pidana lagi, tidak termasuk waktu pidananya.
- (3) Jika tiga bulan setelah masa percobaan habis, pelepasan bersyarat tidak dapat dicabut kembali, kecuali jika sebelum waktu tiga bulan lewat, terpidana dituntut karena melakukan tindak pidana

pada masa percobaan, dan tuntutan berakhir dengan putusan pidana yang menjadi tetap. Pelepasan bersyarat masih dapat dicabut dalam waktu tiga bulan bersyarat masih dapat dicabut dalam waktu tiga bulan setelah putusan menjadi tetap berdasarkan pertimbangan bahwa terpidana melakukan tindak pidana selama masa percobaan.

Pasal 16

- (1) Ketentuan pelepasan bersyarat ditetapkan oleh Menteri Kehakiman atas usul atau setelah mendapat kabar dari pengurus penjara tempat terpidana, dan setelah mendapat keterangan dari jaksa tempat asal terpidana. Sebelum menentukan, harus ditanya dahulu pendapat Dewan *Reklasering* Pusat, yang tugasnya diatur oleh Menteri Kehakiman.
- (2) Ketentuan mencabut pelepasan bersyarat, begitu juga hal-hal yang tersebut dalam pasal 15a ayat 5, ditetapkan oleh Menteri Kehakiman atas usul atau setelah mendapat kabar dari jaksa tempat asal terpidana. Sebelum memutuskan, harus ditanya dahulu pendapat Dewan *Reklasering* Pusat.
- (3) Selama pelepasan masih dapat dicabut, maka atas perintah jaksa tempat dimana dia berada, orang yang dilapaskan bersyarat orang yang dilepaskan bersyarat dapat ditahan guna menjaga ketertiban umum, jika ada sangkaan yang beralasan bahwa orang itu selama masa percobaan telah berbuat hal-hal yang melanggar syarat-syarat tersebut dalam

surat pasnya. Jaksa harus segera memberitahukan penahanan itu kepada Menteri Kehakiman.

- (4) Waktu penahanan paling lama enam puluh hari. Jika penahanan disusul dengan penghentian untuk sementara waktu atau pencabutan pelepasan bersyarat, maka orang itu dianggap meneruskan menjalani pidananya mulai dari tahanan.

Terkait dengan penempatan warga binaan baik narapidana maupun tahanan diatur dalam KUHP, yaitu:

Pasal 28

Pidana penjara dan pidana kurungan dapat dilaksanakan di satu tempat asal saja terpisah.

Pasal 29

- (1) Hal menunjuk tempat untuk menjalani pidana penjara, pidana kurungan, atau kedua-duanya, begitu juga hal mengatur dan mengurus tempat-tempat itu, hal membedakan orang terpidana dalam golongan-golongan, hal mengatur pemberian pengajaran, penyelenggaraan ibadat, hal tata tertib, hal tempat untuk tidur, hal makanan, dan pakaian, semuanya itu diatur dengan undang-undang sesuai dengan kitab undang-undang sesuai dengan kitab undang-undang ini.
- (2) Jika perlu, Menteri Kehakiman menetapkan aturan rumah tangga untuk tempat-tempat orang terpidana.

Terkait dengan kewenangan Lembaga Pemasyarakatan atau Rutan atau Bapas, yang tidak dapat mengenakan pidana tambahan bagi warga binaan yang melarikan diri selama berada dalam pengawasan lembaga pemasyarakatan diatur juga dalam Pasal 34 yang berbunyi:

“Jika terpidana selama menjalani pidana melarikan diri, maka waktu selama di luar tempat menjalani pidana tidak dihitung sebagai waktu menjalani pidana.”

3) Keterkaitan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1998 Tentang Pengesahan Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan Atau Penghukuman lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, Atau Merendahkan Martabat Manusia)

Dalam rangka pengamalan Pancasila dan pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945, Indonesia pada dasarnya telah menetapkan peraturan perundang-undangan yang langsung mengatur pencegahan dan pelarangan, segala bentuk penyiksaan yang tidak manusiawi dan merendahkan martabat manusia. Penandatanganan konvensi ini merupakan salah satunya, dimana dalam konvensi ini mengatur pelarangan penyiksaan baik fisik maupun mental, dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi, atau merendahkan martabat manusia yang dilakukan oleh atau atas hasutan dari atau dengan persetujuan/sepengetahuan pejabat publik

(public official) dan orang lain yang bertindak dalam jabatannya.

Adapun pelarangan penyiksaan yang diatur dalam Konvensi ini tidak mencakup rasa sakit atau penderitaan yang timbul, melekat, atau diakibatkan oleh suatu sanksi hukum yang berlaku. Negara Pihak wajib mengambil langkah-langkah legislatif, administratif, hukum, dan langkah efektif lainnya guna mencegah tindak penyiksaan di dalam wilayah yurisdiksinya. Tidak terdapat pengecualian apapun, baik dalam keadaan perang, ketidakstabilan politik dalam negeri, maupun keadaan darurat lainnya yang dapat dijadikan sebagai pembenaran atas tindak penyiksaan. Dalam kaitan ini, perintah dari atasan atau penguasa (public authority) juga tidak dapat digunakan sebagai pembenaran atas suatu penyiksaan.

Penandatanganan konvensi ini juga menjadi semangat pemerintah untuk melakukan penyempurnaan perundang-undangan nasional guna meningkatkan perlindungan hukum secara lebih efektif, sehingga akan lebih menjamin hak-hak setiap warga negara bebas dari penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia, demi tercapainya suatu masyarakat Indonesia yang tertib, teratur, dan berbudaya.

Kaitannya dengan RUU ini ialah, bahwa setiap warga binaan adalah warga negara Indonesia yang perlu dijamin hak-hak dasarnya yaitu hak untuk bebas dari penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak

manusiawi atau merendahkan martabat manusia, sekalipun hak kemerdekaannya dikurangi karena sanksi yang dijatuhkan Hakim terhadapnya, akibat perbuatan atau tindak pidana yang dilakukannya.

Hal tersebut sejalan dengan tujuan pemasyarakatan yang mengedepankan fungsi pemidanaan sebagai usaha yang tidak lagi sekedar penjeraan tetapi juga merupakan suatu usaha rehabilitasi dan reintegrasi sosial Warga Binaan Pemasyarakatan.

4) Keterkaitan dengan Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Salah satu tujuan dari sistem pemasyarakatan adalah memberikan jaminan perlindungan hak asasi manusia terhadap terpidana di Lembaga Pemasyarakatan dalam rangka memperlancar proses pelaksanaan pembinaan selama yang bersangkutan menjalankan masa pidananya. (Sujatno, 2001:14). Oleh karena itu, dalam peraturan mengenai pemasyarakatan harus juga memperhatikan Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang HAM, pasal-pasal yang berkaitan dengan pelaksanaan pembinaan dalam sistem pemasyarakatan dengan UU ini, diantaranya adalah:

Pasal 3

(2) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan perlakuan hukum yang adil serta

mendapat kepastian hukum dan perlakuan yang sama di depan hukum.

- (3) Setiap orang berhak atas perlindungan hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia, tanpa diskriminasi.

Pasal 4

Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kebebasan pribadi, pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dan persamaan di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun.

Pasal 12

Setiap orang berhak atas perlindungan bagi pengembangan pribadinya, untuk memperoleh pendidikan, mencerdaskan dirinya, dan meningkatkan kualitas hidupnya agar menjadi manusia yang beriman, bertaqwa, bertanggung jawab, berahlak mulia, bahagia, dan sejahtera sesuai dengan hak asasi manusia.

Pasal 33

- (1) Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan, penghukuman atau perlakuan yang kejam, tidak manusiawi, merendahkan derajat dan martabat kemanusiaannya.

- (2) Setiap orang berhak untuk bebas dari penghilangan paksa dan penghilangan nyawa.

Pasal 34

Setiap orang tidak boleh ditangkap, ditahan, disiksa, dikucilkan, diasingkan, atau dibuang secara sewenang-wenang.

5) Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Dalam menunjang tugas pokok dan fungsi Pemasarakatan, proses perencanaan dan penganggaran memainkan peranan yang sangat penting. Peranan tersebut semakin penting dengan dikembangkannya sistem baru dalam perencanaan dan penganggaran yang berbasis pada program. Aspek pengelolaan keuangan negara memasuki babak baru setelah lahirnya Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU Keuangan Negara).

Hal-hal yang dicakup dan diatur dalam UU Keuangan Negara antara lain adalah pengertian dan ruang lingkup keuangan negara, asas-asas umum pengelolaan keuangan negara, kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara, penyusunan dan penetapan APBN dan APBD, hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan instansi lain mencakup instansi pemerintah, swasta, pusat-daerah, dan pihak asing (antar negara), serta pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara. Sebagai undang-undang payung dalam hal pengelolaan

kekayaan negara, tentunya undang-undang keuangan negara mempunyai konsekuensi-konsekuensi yang spesifik terkait dengan hal teknis pengelolaan keuangan negara.

6) Keterkaitan dengan Undang-undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Diundangkannya Undang-undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, semakin mengukuhkan kemanunggalan perencanaan program dan penganggaran sebagai satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Hal ini dikaitkan dengan aspek perencanaan dan pertanggungjawaban program dan anggaran dalam satu indikator penilaian dengan basis kinerja. Rumusan dalam arah kebijakan anggaran Indonesia menunjukkan bahwa dalam penyusunan anggaran hingga di tingkatan Unit Pelaksana Teknis, juga merupakan dokumen program yang menggambarkan rincian kerja dan sejauh mana capaian program yang hendak dituju. Anggaran negara bukan sekedar dokumen keuangan saja yang berkuat dalam urusan teknis keuangan namun bagaimana pengelolaan keuangan negara dijalankan departemen/unit pelaksana. Melalui anggaran dapat dilihat upaya-upaya dalam melakukan mobilisasi sumber daya yang tersedia. Selanjutnya terkait dengan penerapan anggaran berbasis kinerja, Pasal 8 PP Nomor 21 tahun 2004 memerintahkan kementerian negara/lembaga yang

bersangkutan melakukan pengukuran kinerja. Penyusunan anggaran sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 mengamanatkan tiga hal yang menjadi rangkaian kegiatan yang meliputi proses perencanaan, penganggaran dan pembuatan putusan politik.

7) Keterkaitan dengan UU No 11 Tahun 2005 Ratifikasi Konvensi Internasional tentang Hak-Hak Ekosob

Kehidupan berbangsa dan bernegara yang tidak mengindahkan pemajuan dan, perlindungan HAM akan selalu menimbulkan ketidakadilan bagi masyarakat luas dan tidak memberikan landasan yang sehat bagi pembangunan ekonomi, politik, sosial dan budaya untuk jangka panjang.

Dalam Konvensi Internasional tentang Hak-Hak Ekosob yang terdapat di lampiran UU No. 11 tahun 2005 ini, Bagian III, Pasal 6 mengatur:

1. Negara Pihak dari Kovenan ini mengakui hak atas pekerjaan, termasuk hak semua orang atas kesempatan untuk mencari nafkah melalui pekerjaan yang dipilih atau diterimanya secara bebas, dan akan mengambil langkah-langkah yang memadai guna melindungi hak ini.
2. Langkah-langkah yang akan diambil oleh Negara Pihak pada Kovenan ini untuk mencapai perwujudan hak ini sepenuhnya, harus meliputi juga bimbingan

teknis dan kejuruan serta program-program pelatihan, kebijakan, dan teknik-teknik untuk mencapai perkembangan ekonomi, sosial dan budaya yang mantap serta lapangan kerja yang penuh dan produktif, dengan kondisi-kondisi yang menjamin kebebasan politik dan ekonomi yang mendasar bagi perorangan.

Terkait dengan Pasal 6 Konvensi Internasional Mengenai Ekosob dengan RUU ini ialah dalam rangka pembinaan warga binaan di lembaga pemasyarakatan, selama tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan sanksi yang dijatuhkan kepadanya, warga binaan berhak mendapatkan bimbingan teknis maupun pelatihan yang dapat membantu meningkatkan keahlian warga binaan, sehingga dapat diharapkan ketika kelak selesai masa pembinaannya di lapas, dapat berdikari, dan mencegah terjadinya tindak kriminalitas oleh karena ketidakmampuan ekonomi yang disebabkan kurangnya keahlian warga binaan yang keluar dari lapas.

Pasal 12

1. Negara Pihak dalam Kovenan ini mengakui hak setiap orang untuk menikmati standar tertinggi yang dapat dicapai atas kesehatan fisik dan mental.
2. Langkah-langkah yang akan diambil oleh Negara Pihak pada Kovenan ini guna mencapai perwujudan

hak ini sepenuhnya, harus meliputi hal-hal yang diperlukan untuk mengupayakan:

- a) Ketentuan-ketentuan untuk pengurangan tingkat kelahiran-mati dan kematian anak serta perkembangan anak yang sehat;
- b) Perbaikan semua aspek kesehatan lingkungan dan industri;
- c) Pencegahan, pengobatan dan pengendalian segala penyakit menular, endemik, penyakit lainnya yang berhubungan dengan pekerjaan;
- d) Penciptaan kondisi-kondisi yang akan menjamin semua pelayanan dan perhatian medis dalam hal sakitnya seseorang.

Terkait dengan pasal 12, warga binaan perlu diperhatikan dan dijamin kesehatan fisik maupun mentalnya,

Pasal 13

1. Negara-negara Pihak pada Kovenan ini mengakui hak setiap orang atas pendidikan. Mereka menyetujui bahwa pendidikan harus diarahkan pada perkembangan kepribadian manusia seutuhnya dan kesadaran akan harga dirinya, dan memperkuat penghormatan atas hak-hak asasi dan kebebasan manusia yang mendasar. Mereka selanjutnya setuju bahwa pendidikan harus memungkinkan semua orang untuk berpartisipasi secara efektif dalam suatu masyarakat yang bebas, meningkatkan rasa pengertian, toleransi serta persahabatan antar semua

bangsa dan semua kelompok, ras, etnis atau agama, dan lebih memajukan kegiatan-kegiatan Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk memelihara perdamaian.

Pasal 15

1. Negara-negara Pihak pada Kovenan ini mengakui hak setiap orang
 - a) Untuk berpartisipasi dalam kehidupan budaya;
 - b) Untuk menikmati manfaat dari kemajuan ilmu pengetahuan dan penerapannya;
 - c) Untuk memperoleh manfaat dari perlindungan atas kepentingan moral dan material yang timbul dari karya ilmiah, sastra atau seni yang telah diciptakannya.

8) Keterkaitan dengan UU No 12 Tahun 2005 Ratifikasi Konvensi Internasional tentang Hak-Hak Sosial dan Politik

Kovenan ini mengukuhkan pokok-pokok HAM di bidang sipil dan politik yang tercantum dalam DUHAM sehingga menjadi ketentuan-ketentuan yang mengikat secara hukum dan penjabarannya mencakup pokok-pokok lain yang terkait.

Sesuai dengan DUHAM, cita-cita umat manusia untuk menikmati kebebasan sipil dan politik serta kebebasannya dari rasa takut dan kemiskinannya dapat tercapai apabila telah tercipta kondisi bagi setiap orang

untuk dapat menikmati hak-hak sipil dan politiknya maupun hak-hak ekonomi, sosial dan budayanya

Pasal 7

Tidak seorang pun yang dapat dikenakan penyiksaan atau perlakuan atau hukuman lain yang keji, tidak manusiawi atau merendahkan martabat. Pada khususnya, tidak seorang pun dapat dijadikan obyek eksperimen medis atau ilmiah tanpa persetujuan yang diberikan secara bebas.

Pasal 10

1. Setiap orang yang dirampas kebebasannya wajib diperlakukan secara manusiawi dan dengan menghormati martabat yang melekat pada diri manusia.
2. Tersangka, kecuali dalam keadaan-keadaan yang sangat khusus, harus dipisahkan dari orang yang telah dipidana, dan diperlakukan secara berbeda sesuai dengan statusnya sebagai orang yang belum dipidana;
3. Terdakwa di bawah umur harus dipisahkan dari orang dewasa dan secepat mungkin segera dihadapkan ke sidang pengadilan.
4. Sistem pemasyarakatan harus memiliki tujuan utama memperbaiki dan melakukan rehabilitasi dalam memperlakukan narapidana. Terpidana di bawah umur harus dipisahkan dari orang dewasa dan diperlakukan sesuai dengan usia dan status hukum mereka.

9) Keterkaitan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Pengadilan Pidana Anak

Dalam UU Sistem Pengadilan Pidana Anak, mengamanatkan peran dari pembimbing kemasyarakatan dalam proses sidang pengadilan bagi anak. Amanat tersebut tertuang dalam pasal 55 ayat 1 disebutkan bahwa dalam pelaksanaan sidang anak, hakim wajib memerintahkan orang tua/wali atau pendamping, advokat atau pemberi bantuan hukum lainnya dan pembimbing kemasyarakatan untuk mendampingi anak.

Selain itu pada pasal 55 ayat 2 mengamanatkan bahwa dalam hal orang tua/wali dan/atau pendamping tidak hadir, sidang tetap dilanjutkan dengan didampingi advokat atau pemberi bantuan hukum lainnya dan/atau Pembimbing Kemasyarakatan.

Pada pasal 64 menjelaskan tentang peran dan tugas dari pembimbing kemasyarakatan dalam melakukan penelitian kemasyarakatan, pendampingan, pembimbingan, dan pengawasan terhadap anak.

Amanat UU sistem peradilan pidana anak mengamanatkan bahwa Pelaksanaan penahanan bagi anak dilaksanakan di Lembaga Penempatan Anak Sementara sedangkan dalam pelaksanaan pembinaan bagi anak ditempatkan di Lembaga Pendidikan Khusus Anak (dulu disebut Lembaga Pemasyarakatan Anak)

10) Keterkaitan dengan PP 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan KUHAP

Begitu pula halnya berkaitan dengan pelaksanaan tugas pada Rutan atau Rupbasan. Di dalam UU Pemasyarakatan sama sekali tidak diatur tentang pelayanan tahanan dan pengelolaan benda sitaan dan barang rampasan negara. Pengaturan tentang kedua hal tersebut justru telah diatur dalam KUHAP.

Ketentuan pasal 18 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan KUHAP, menyebutkan: ayat (1) Di setiap Ibukota Kabupaten atau Kotamadya dibentuk Rutan oleh Menteri; ayat (2) apabila dipandang perlu Menteri dapat membentuk atau menunjuk Rutan di luar tempat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) yang merupakan cabang dari Rutan. Ayat (3) Kepala cabang Rutan diangkat dan diberhentikan oleh Menteri. Yang dimaksud Menteri dalam aturan ini adalah Menteri Kehakiman (sekarang Menteri Hukum dan HAM).

Selanjutnya, dalam Bab XI Ketentuan Peralihan, pasal 38 disebutkan bahwa (1) sebelum terbentuknya Rutan berdasarkan Peraturan Pemerintah ini, Menteri menetapkan Lapas tertentu sebagai Rutan; (2) Menteri dapat menetapkan tempat tahanan yang terdapat dalam jajaran Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kejaksaan dan tempat lainnya sebagai cabang Rutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (2); (3) Kepala cabang Rutan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) memberi laporan bulanan tentang tahanan kepada Kepala Rutan yang daerah hukumnya meliputi cabang Rutan tersebut.

Pasal 27 ayat 1 PP 27/1983, menyatakan bahwa segala benda sitaan yang diperlukan sebagai barang bukti dalam pemeriksaan tingkat penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di sidang pengadilan maupun barang yang dirampas berdasarkan putusan hakim, harus disimpan dalam Rupbasan. Pasal 2 menyatakan bahwa dalam hal benda sitaan tidak mungkin dapat disimpan dalam Rupbasan, cara penyimpanannya diserahkan kepada kebijaksanaan Kepala Rupbasan. Dalam ketentuan pasal 1 ayat 5 Peraturan Menteri Kehakiman No. M.05-UM.01.06/1983 menyatakan bahwa Kepala Rupbasan dapat menguasai penyimpanannya kepada instansi atau badan maupun organisasi yang berwenang atau kegiatan usahanya bersesuaian dengan sifat dan tempat penyimpanan benda sitaan yang bersangkutan. Yang penting diperhatikan Kepala Rupbasan dalam pemberian kuasa penyimpanan tersebut: keselamatan dan keamanan benda sitaan dapat terjamin. Jaminan keselamatan inilah yang menjadi faktor pemberian kuasa penyimpanan dalam melaksanakan fungsi dan tanggungjawab secara fisik atas benda sitaan oleh Kepala Rupbasan.

11) Keterkaitan dengan PP 43 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penetapan Kawasan Khusus

Keberadaan Lembaga Pemasyarakatan dalam suatu daerah merupakan salah satu tertentu adalah urusan pemerintahan yang bersifat khusus untuk kepentingan nasional yang dilaksanakan di kawasan khusus. Penetapan kawasan khusus ini mengikutsertakan daerah

yang bersangkutan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pemeliharaan, dan pemanfaatan.

PP 43 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penetapan Kawasan Khusus ini merupakan pelaksanaan dari ketentuan Pasal 9 ayat (6) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Penjelasan Pasal 2 ayat (1) Peraturan Presiden ini menegaskan: “Jenis-jenis kawasan khusus meliputi kawasan otorita, kawasan/wilayah perbatasan dan pulau-pulau tertentu/terluar, kawasan pertahanan negara, kawasan **lembaga pemasyarakatan**, kawasan budaya, kawasan pelestarian lingkungan hidup, kawasan riset dan teknologi, kawasan pengembangan tenaga nuklir, kawasan peluncuran peluru kendali, kawasan pengembangan prasarana komunikasi dan telekomunikasi, kawasan pengembangan sarana transportasi, kawasan penelitian dan pengembangan sumber daya nasional, kawasan eksploitasi dan konservasi bahan galian strategis, dan kawasan lain yang akan ditetapkan sebagai kawasan strategis yang secara nasional menyangkut hajat hidup orang banyak dari sudut politik, sosial, ekonomi, budaya, lingkungan, pertahanan dan keamanan.

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan tertentu yang bersifat khusus meliputi sosial, budaya, ekonomi, politik,

lingkungan, pertahanan dan keamanan yang secara nasional menyangkut hajat hidup orang banyak”

Oleh karenanya, keterkaitan RUU dengan PP ini ialah dalam penyediaan infrastuktur fisik yaitu salah satunya berupa bangunan dan wilayah pembangunan lembaga pemasyarakatan terdapat kekhususan dengan bangunan dan penetapan wilayahnya. Selain itu juga dengan adanya PP ini yang menyebutkan bahwa lembaga pemasyarakatan merupakan kawasan khusus, maka lembaga pemasyarakatan tersebut semestinya mempunyai aturan sendiri yang sesuai dengan keadaan lembaga pemasyarakatan tersebut untuk melindungi hak warga binaan dan menjaga keamanan dilingkungan lembaga pemasyarakatan tersebut.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Penting untuk mengutip apa yang termuat dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945: “Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka ...”

Apa yang terkandung di dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 tersebut merupakan tujuan yang ingin dicapai oleh negara. Bahwa negara mempunyai kewajiban untuk memberikan perlindungan kepada segenap bangsa, memajukan kesejahteraan rakyat, dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Pemasyarakatan yang merupakan organ negara mempunyai peran dalam penegakan hukum. Peran ini tidak hanya pada tahap post adjudikasi, tetapi juga sejak tahap pra-adjudikasi dan adjudikasi. Pelaksanaan peran Pemasyarakatan ini tidak dapat dilepaskan dari tujuan yang ingin dicapai oleh Negara sebagaimana disebutkan dalam Pembukaan UUD 1945 tersebut.

Membangun institusi Pemasyarakatan, yang salah satunya melalui pembentukan UU Pemasyarakatan, merupakan langkah untuk mempertegas kembali tentang arti

penting perlakuan terhadap pelanggar hukum (Warga Binaan Pemasyarakatan) dengan pendekatan reintegrasi sosial. Bentuk pendekatan ini dilihat dari latar belakang filosofis umumnya adalah mempertahankan hubungan pertalian yang positif dengan masyarakat dan menggantikan nilai negatif dengan nilai yang baru dan positif. Unsur terpenting di dalam masyarakat yang lebih diprioritaskan dalam pendekatan ikatan positif tersebut adalah keluarga.

Bahwa integrasi antara mantan Warga Binaan Pemasyarakatan dengan masyarakat hanya dapat dicapai apabila Negara (dalam hal ini Pemasyarakatan) mampu memberikan perlakuan yang terbaik terhadap Warga Binaan Pemasyarakatan. Perlakuan ini meliputi kegiatan pelayanan, pembinaan, dan pembimbingan yang diselenggarakan secara sistematis dan berkesinambungan dengan tetap mengedepankan penghormatan terhadap hak-hak yang dimiliki Warga Binaan Pemasyarakatan, termasuk didalamnya hak kebendaan.

Perlu juga untuk menyetengahkan kembali tentang premis yang mendasari pendekatan reintegrasi sosial. Reintegrasi sosial didasarkan pada premis bahwa kejahatan hanya gejala (*symptoms*) terjadinya disorganisasi dalam masyarakat. Oleh karena itu, masyarakat mempunyai tanggung jawab dalam pelaksanaan tugas Pemasyarakatan. Pemasyarakatan harus memberikan ruang yang luas bagi masyarakat dan Warga Binaan Pemasyarakatan untuk saling berinteraksi. Dengan demikian diharapkan bahwa Warga Binaan Pemasyarakatan dapat menginternalisasi nilai dan norma yang berlaku dalam masyarakat.

Tentunya, tujuan sebagaimana diungkapkan di atas akan dapat tercapai apabila beberapa aspek, dalam pelaksanaan tugas Pemasyarakatan, seperti aspek kelembagaan, kewenangan, dan pengawasan, serta partisipasi masyarakat diatur secara jelas dan komprehensif dalam UU Pemasyarakatan. Dengan demikian, pelaksanaan tugas Pemasyarakatan akan dapat diselenggarakan secara efektif sehingga mampu memenuhi harapan masyarakat tentang perlakuan Warga Binaan Pemasyarakatan yang mengedepankan penghormatan hukum dan hak asasi manusia.

B. Landasan Yuridis

Perubahan UU Pemasyarakatan merupakan satu hal yang penting dilakukan dengan mengingat dan memahami beberapa peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini. Perubahan ini juga sangat terkait erat dengan perubahan UUD 1945.

UUD 1945 telah memuat beberapa ketentuan mendasar yang erat hubungannya dengan pelaksanaan tugas Pemasyarakatan, yaitu terkait dengan warga negara dan penduduk, hak asasi manusia, pendidikan dan kebudayaan.

Pasal 27 ayat (1): “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.

Pasal ini memberikan pemahaman bahwa setiap warga negara, tidak terkecuali warga negara yang sedang dalam

proses hukum, mempunyai kedudukan yang sama di hadapan hukum. Setiap warga negara juga mempunyai kewajiban untuk menjunjung hukum tersebut. Ketentuan dalam pasal ini berkorelasi dengan yang termuat dalam Pasal 28D ayat (1): “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”.

Selanjutnya berkaitan dengan hak asasi manusia, UUD 1945 menyatakan bahwa:

Pasal 28A: “Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya”.

Pasal 28C ayat (1): “Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia”.

Sebagai wujud adanya penghormatan terhadap setiap warga negara untuk dapat mempertahankan hidup dan kehidupannya demi meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraannya maka mereka berhak untuk mendapatkan imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja. Hal ini sebagaimana dimuat dalam Pasal 28D ayat (2): “Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja”.

Dan khusus bagi mereka yang masih berada dalam usia anak, maka mereka mempunyai hak untuk tumbuh dan berkembang selaras dengan kebutuhannya. Pasal 28B ayat (2) menyatakan bahwa: “Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi”.

Upaya untuk memberikan perlindungan terhadap anak ini selanjutnya dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (UU Perlindungan Anak). Sebagaimana termuat dalam pasal 3 UU Perlindungan Anak, bahwa: “Perlindungan anak bertujuan untuk menjamin terpenuhinya hak-hak anak agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi, demi terwujudnya anak Indonesia yang berkualitas, berakhlak mulia, dan sejahtera”.

Dan berdasarkan undang-undang ini, terhadap anak yang dirampas kebebasannya berhak mendapatkan perlakuan yang manusiawi dengan memperhatikan kepentingan terbaik bagi anak.

Pasal 17

- (1) Setiap anak yang dirampas kebebasannya berhak untuk:
 - a. mendapatkan perlakuan secara manusiawi dan penempatannya dipisahkan dari orang dewasa;
 - b. memperoleh bantuan hukum atau bantuan lainnya secara efektif dalam setiap tahapan upaya hukum yang berlaku; dan
 - c. membela diri dan memperoleh keadilan di depan pengadilan anak yang objektif dan tidak memihak dalam sidang tertutup untuk umum.

Negara dan pemerintah mempunyai kewajiban untuk memberikan dukungan sarana dan prasarana dalam penyelenggaraan perlindungan anak. Dan salah satu aspek yang harus dipenuhi dalam upaya perlindungan anak adalah adanya kesempatan untuk memperoleh pendidikan. Pasal 49:

“Negara, pemerintah, keluarga, dan orang tua wajib memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada anak untuk memperoleh pendidikan”.

Selanjutnya, berdasarkan UUD 1945, setiap warga negara juga harus mendapatkan perlindungan atas kehormatan diri, keluarga, serta harta benda yang menjadi hak miliknya. Mereka pun wajib dijauhkan dari segala bentuk penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat kemanusiaan.

Pasal 28G

- (1) Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.
- (2) Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain.

Pasal 28H ayat (4) menyatakan bahwa: “Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun”.

Dan tidak boleh ada sedikitpun perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun terhadap warga negara. Pasal 28I ayat (2): “Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu”.

Dan sebagai perwujudan adanya upaya mencerdaskan kehidupan berbangsa, maka setiap warga Negara berhak mendapatkan pendidikan.

Pasal 31

- (1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan.
- (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.

Hak-hak warga Negara sebagaimana termuat dalam UUD 1945 dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM). Di dalam UU HAM ini diatur secara rinci tentang hak asasi warga Negara dan kewajiban Negara dalam memberikan penghormatan dan penghargaan terhadap hak asasi tersebut.

Pada sisi lain, penyelenggaraan pemerintahan suatu negara akan berjalan dengan baik apabila didukung oleh lembaga-lembaga negara yang saling berhubungan satu sama lain sehingga merupakan satu kesatuan dalam mewujudkan nilai-nilai kebangsaan dan perjuangan negara sesuai dengan kedudukan, peran, kewenangan dan tanggung jawabnya masing-masing.

Dalam kaitannya dengan hal tersebut, lahirnya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU Pelayanan Publik) merupakan salah satu upaya untuk menciptakan harmonisasi antar lembaga Negara dalam melaksanakan tugas, fungsi, dan kewenangan demi terselenggaranya pelayanan masyarakat yang optimal.

Pasal 3 UU Pelayanan Publik menyebutkan bahwa:

- a. Terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan public;
- b. Terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan public yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik;

- c. Terpenuhiya penyelenggaraan pelayanan public sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- d. Terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Perubahan UU Pemasarakatan merupakan hal yang mendesak untuk dilakukan dengan mendasarkan pada perubahan UUD 1945 dan beberapa instrumen hukum yang ada. Hal ini sebagai upaya untuk menyelaraskan, menyerasikan, dan mengharmoniskan antara landasan hukum pelaksanaan tugas Pemasarakatan dengan aturan hukum lain.

C. Landasan Sosiologis

Perkembangan masyarakat yang dinamis dan dalam masa demokratis saat sekarang semakin menumbuhkan kesadaran masyarakat tentang arti penting pelaksanaan tugas Pemasarakatan. Masyarakat mempunyai harapan tentang eksistensi Pemasarakatan sebagai sebuah institusi yang mampu menjalankan tugas dan fungsinya secara optimal. Pada sisi lain, masyarakat juga mempunyai ekspektasi yang besar tentang perlakuan Warga Binaan Pemasarakatan yang mengedepankan perlindungan dan penghormatan atas hukum dan hak asasi manusia. Perlindungan hak asasi manusia ini tidak saja diartikan secara sempit yaitu berkaitan dengan diri pelanggar hukum, tetapi juga harus dikaitkan dengan hak-hak kebendaan atau keperdataan mereka.

Pelaksanaan tugas Pemasarakatan pada kurun waktu sekarang dan yang akan datang mengalami perkembangan yang cukup berarti karena adanya perubahan pada lingkungan strategis, baik dalam skala nasional, regional, maupun

internasional. Perubahan yang bergulir sejalan dengan proses reformasi dan transformasi global yang ditandai dengan terbentuknya masyarakat yang sangat kritis dalam mengemukakan berbagai permasalahan yang sarat dengan muatan-muatan HAM, demokratisasi dan isu-isu sentral lainnya, serta munculnya berbagai tingkat, bentuk, jenis dan perilaku kejahatan, baik yang bersifat *transnational crime*, *organizer crime*, *white collar crime*, *economic crime* di samping berbagai tindak pidana yang bersifat konvensional dan tradisional.

Sebagai ilustrasi dapat dikemukakan bahwa sebagai dampak munculnya berbagai tingkat, bentuk, jenis, dan perilaku kejahatan, baik yang bersifat *transnasional crime*, *organizer crime*, *white collar crime*, dan *economic crime*, pelaksanaan tugas Pemasyarakatan menghadapi kondisi yang cukup berat, yaitu adanya tingkat hunian lembaga pemasyarakatan (Lapas) dan rumah tahanan Negara (Rutan) yang cukup tinggi. Berdasarkan data yang ada pada Ditjen Pemasyarakatan, tingkat hunian Lapas/Rutan terus mengalami peningkatan yang cukup tinggi. Pada September 2011, tingkat hunian Lapas mencapai 129.120 orang. Tingkat hunian ini telah melebihi kapasitas hunian yang hanya diperuntukkan bagi 90.853 orang. Kondisi inilah yang sering disebut sebagai kondisi *over kapasitas (over crowded)*. Over kapasitas ini tentu berdampak pada berbagai aspek kehidupan di dalam Lapas/Rutan yang cenderung bersifat disfungsional terhadap pencapaian tujuan Pemasyarakatan. Dan jika kondisi ini tidak teratasi maka tentu saja harapan masyarakat tentang integrasi yang sehat antara mantan Warga Binaan Pemasyarakatan

dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara tidak akan dapat dicapai secara optimal.

Berdasarkan survey Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), kinerja Pemasyarakatan dianggap belum menunjukkan hasil yang optimal, terutama berkaitan dengan integritas layanan publik. Pada survey KPK pada tahun 2007, Pemasyarakatan menjadi salah satu institusi yang integritas layanan publiknya buruk (skor 4,33). Dan pada tahun 2008, skor integritas layanan publik Pemasyarakatan justru semakin buruk (skor 2,99).

Upaya penanganan terhadap kondisi penjara yang semakin sesak ini sebenarnya tidak hanya dilakukan melalui pembangunan gedung Lapas/Rutan saja, akan tetapi secara simultan juga harus dilakukan upaya-upaya untuk mengurangi "supply" tahanan/narapidana kedalam Lapas/Rutan dan "mempercepat" pengeluaran narapidana/ tahanan sesuai dengan aturan-aturan yang berlaku. Upaya tersebut sesuai dengan bunyi *Implementation of The Standar Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* point 11 yang menyatakan bahwa "Kebijakan untuk menegakan aturan di dalam Lapas/Rutan tidak akan efektif manakala pada saat yang bersamaan tidak diambil langkah-langkah untuk mengatasi gejala over kapasitas. Usaha-usaha pembinaan terhadap narapidana harus didahului dengan program yang bertujuan untuk mengurangi isi Lapas/Rutan sesuai dengan fasilitas dan sarana yang tersedia". Dari pedoman ini dapat disimpulkan bahwa masalah over kapasitas penjara merupakan variabel yang berpengaruh terhadap efektivitas pelaksanaan pembinaan. Oleh karena itu, harus segera dibuat suatu strategi agar over kapasitas tersebut

dapat diatasi, sehingga dapat diminimalisir dampak-dampak dari kondisi tersebut.

Menilik pada perkembangan lingkungan strategis yang determinan pada pelaksanaan tugas Pemasarakatan tersebut, maka menjadi penting kiranya untuk melakukan perubahan UU Pemasarakatan. Bahwa perubahan UU Pemasarakatan ini dilakukan agar pelaksanaan tugas Pemasarakatan mampu mencapai tujuan yang telah ditetapkan dan memenuhi harapan masyarakat.

BAB V

**JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP
MATERI MUATAN DRAFT RUU PEMASYARAKATAN**

A. Sasaran :

1. Mewujudkan penegasan kewajiban negara dalam memenuhi, menghormati dan melindungi.
2. Menegaskan kedudukan pemasyarakatan dalam Sistem Peradilan Pidana Terpadu/*Criminal Justice System* (Posisi pemasyarakatan tidak hanya diakhir, tetapi dimulai dari fase pra adjudikasi, adjudikasi dan purna adjudikasi)
3. Menegaskan pemasyarakatan sebagai satu kesatuan sistem.
4. Menjamin efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya

B. Jangkauan dan arah pengaturan:

Dalam UU No. 12 Tahun 1995, pemasyarakatan hanya diartikan terbatas pada lembaga pemasyarakatan yang berada pada fase terakhir (post adjudikasi) dari proses penegakan hukum namun dengan kedudukan pemasyarakatan sebagai bagian yang integral dari sistem peradilan Pidana maka akan menemui perluasan peran dan tanggungjawab. Oleh karena itu subsistem pemasyarakatan sebagai salah satu subsistem dalam peradilan pidana dimulai dari Pra adjudikasi, adjudikasi dan purna adjudikasi. Pada awalnya hanya mengatur

Lapas dan Bapas sekarang meluas hingga Rupbasan, Rutan.

C. Materi Muatan Ketentuan Umum

1. Institusi Pemasyarakatan

Pemasyarakatan bukan merupakan “aktifitas atau kegiatan” tetapi merupakan insitusi yang merupakan bagian tidak terpisahkan dalam sistem peradilan pidana. Pemasyarakatan melaksanakan tugas pada tahap pra adjudikasi, adjudikasi, hingga post adjudikasi.

Pemasyarakatan mempunyai peran dalam penegakan hukum untuk memberikan pelayanan tahanan, pembinaan narapidana, pembimbingan klien pemasyarakatan, dan pengentasan anak didik pemasyarakatan, serta pengelolaan benda sitaan dan barang rampasan negara dalam rangka memberikan perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia.

2. Sistem Pemasyarakatan

Bahwa dalam pelaksanaan tugas, Pemasyarakatan menetapkan Sistem Pemasyarakatan” sebagai sistem yang dianut dalam menjalankan segala tugas, tanggung jawab, dan kewenangan yang dimilikinya. Sistem Pemasyarakatan adalah suatu tatanan mengenai arah dan batas serta cara perlakuan terhadap Warga Binaan Pemasyarakatan dan pengelolaan benda sitaan dan barang rampasan yang dilaksanakan secara terpadu antara petugas pemasyarakatan, aparat penegak hukum lainnya, dan masyarakat dengan didasarkan pada prinsip

perlindungan hukum dan penghormatan hak asasi pelanggar hukum.

Perlakuan terhadap Warga Binaan Pemasyarakatan meliputi serangkaian kegiatan yang diselenggarakan untuk memberikan pelayanan tahanan, pembinaan narapidana, pembimbingan klien pemasyarakatan, dan pengentasan anak didik pemasyarakatan.

3. Warga Binaan Pemasyarakatan

Warga Binaan Pemasyarakatan tidak hanya mencakup narapidana, klien pemasyarakatan, dan anak didik pemasyarakatan, akan tetapi meliputi terpidana dan anak yang berhadapan dengan hukum. Anak didik pemasyarakatan, dengan memperhatikan ketentuan yang termuat dalam draft perubahan UU Pengadilan Anak, hanya memuat anak pidana saja.

4. Reintegrasi Sosial

Fokus perhatian pada RUU Sistem Pemasyarakatan ada pada memulihkan keretakan hubungan sosial antara Pelaku dengan masyarakatnya. Olehkarena itu pelibatan masyarakat dalam pelaksanaan sistem pemasyarakatan menjadi penting. Tindak kejahatan terjadi tidak semata-mata ada pada kesalahan pelaku, tapi ada peran serta masyarakat disana sehingga masyarakat harus ikut berpartisipasi aktif dalam memulihkan.

5. Unit Pelaksana Teknis Pemasarakatan

Untuk melaksanakan tugas Pemasarakatan, dibentuk Unit Pelaksana Teknis Pemasarakatan (UPT) Pemasarakatan. Dalam draft perubahan UU Pemasarakatan terdapat pengklasifikasian UPT Pemasarakatan berdasarkan kekhususan tugas yang dilaksanakan, yaitu meliputi:

- a. Lembaga Pemasarakatan yang selanjutnya disebut Lapas yaitu tempat untuk melaksanakan pembinaan narapidana.
- b. Lembaga Pendidikan Khusus Anak yang selanjutnya disebut LPKA yaitu pranata yang menjalankan fungsi pengentasan narapidana anak.
- c. Lembaga Penempatan Anak Sementara yang selanjutnya LPAS yaitu pranata yang menjalankan fungsi pengentasan tahanan anak.
- d. Rumah Tahanan Negara yang selanjutnya Rutan yaitu pranata yang menjalankan fungsi perawatan bagi tahanan.
- e. Balai Pemasarakatan yang selanjutnya disebut Bapas adalah pranata yang menjalankan fungsi pembimbingan, pendampingan dan pengawasan untuk klien pemasarakatan pada tahapan pra adjudikasi, adjudikasi dan post adjudikasi serta tahapan bimbingan lanjutan.
- f. Rumah Penyimpanan Benda Sitaan dan Barang Rampasan Negara yang selanjutnya disebut Rupbasan yaitu tempat benda yang disita oleh negara untuk keperluan proses peradilan.

D. Materi Muatan Batang Tubuh

Materi muatan yang termuat di dalam batang tubuh draft perubahan UU Pemasarakatan adalah terkait dengan beberapa aspek, seperti tugas dan wewenang Pemasarakatan (dan UPT Pemasarakatan), kedudukan, sarana dan prasarana, SDM, kode etik, Dewan Pembina Pemasarakatan dan Tim Pengamat Pemasarakatan, dan partisipasi masyarakat.

1. Tugas dan Wewenang

Dalam bab ini diatur tentang tugas yang diemban oleh Pemasarakatan, yaitu pelayanan tahanan, pembinaan narapidana, pengentasan anak didik pemasarakatan, pembimbingan klien pemasarakatan, dan pengelolaan benda sitaan dan barang rampasan, serta memberikan perlindungan dan pengayoman terhadap WBP.

Tugas-tugas tersebut dilaksanakan lebih lanjut oleh UPT Pemasarakatan, yang meliputi Lapas, Rutan, LPKA, LPAS, Bapas, dan Rupbasan.

Dan untuk melaksanakan tugas tersebut, Pemasarakatan diberikan wewenang, diantaranya:

- a. Menyelenggarakan kegiatan dalam menjamin terlaksananya pelayanan, pembinaan, dan pembimbingan warga binaan pemasarakatan;
- b. Menyelenggarakan kegiatan dalam menjamin terlaksananya pengelolaan barang sitaan dan barang rampasan;
- c. Menyelenggarakan kegiatan dalam menjamin keamanan dan ketertiban Lapas, Rutan, dan

Rupbasan. Dalam konteks barang sitaan menjamin kualitas dan kuantitas saat dikembalikan kepada yang berhak dan untuk barang rampasan tetap dapat memberi pemasukan bagi keuangan negara;

d. Melakukan pengawasan dan pengendalian kegiatan yang dilakukan oleh warga binaan pemasyarakatan.

2. Kedudukan

UPT Pemasyarakatan dibentuk di setiap Kabupaten/Kotamadya. Dan untuk LPKA/LPAS, dibentuk di setiap Provinsi. Kedudukan UPT Pemasyarakatan di setiap Kabupaten/Kotamadya ini didasarkan pada kebutuhan pelaksanaan tugas. Ada hubungan langsung antara UPT Pemasyarakatan dengan direktorat Jenderal Pemasyarakatan terutama dalam kaitannya dengan pembinaan, pengendalian, pengawasan dan koordinasi.

3. Sarana dan Prasarana

Bahwa pemenuhan terhadap sarana dan prasarana merupakan aspek strategis dalam mendukung pelaksanaan tugas Pemasyarakatan. Oleh karena itu, kewajiban pemenuhan sarana dan prasarana ini diatur dalam undang-undang ini.

4. SDM

Pelaksanaan tugas Pemasyarakatan dilaksanakan oleh petugas pemasyarakatan. penguatan peran petugas

Pemasyarakatan adalah satu aspek penting yang diatur di dalam perubahan UU Pemasyarakatan ini.

Petugas pemasyarakatan adalah pejabat fungsional penegak hukum yang diberi wewenang berdasarkan undang-undang untuk melaksanakan tugas-tugas pemasyarakatan dalam sistem peradilan pidana.

Untuk dapat diangkat menjadi petugas pemasyarakatan harus mempunyai integritas moral, rasa kemanusiaan, mempunyai minat dalam bidang pemasyarakatan, dan memiliki kecerdasan yang sesuai.

Petugas pemasyarakatan wajib mendapatkan pendidikan teknis secara berkesinambungan. Petugas pemasyarakatan dilarang mempunyai hubungan keuangan dengan warga binaan pemasyarakatan yang dapat mempengaruhi integritas moral dan profesionalisme pelaksanaan tugas.

Dalam perubahan UU Pemasyarakatan ini diatur tentang wewenang yang dimiliki oleh petugas Pemasyarakatan, seperti:

- a. melakukan penggalian data, identitas diri, dan hal-hal lain yang diperlukan.
- b. memberikan atau tidak memberikan izin kepada setiap orang untuk masuk atau keluar UPT Pemasyarakatan.
- c. melakukan tindakan pengamanan untuk pencegahan dan penanggulangan gangguan keamanan dan ketertiban.
- d. melakukan pemeriksaan terhadap surat yang masuk atau keluar.

- e. melakukan pemeriksaan dan pengeledahan terhadap badan dan barang bawaan setiap orang yang masuk atau keluar UPT Pemasyarakatan.
- f. melakukan pemeriksaan terhadap WBP yang melakukan pelanggaran.

Dalam draft RUU Pemasyarakatan ini juga diatur tentang pemberhentian petugas pemasyarakatan, baik pemberhentian dengan hormat maupun secara tidak hormat.

Ditegaskan tentang mewujudkan petugas yang ahli dan terampil.

Fungsional penegakan hukum

5. Perlakuan terhadap Kelompok Rentan dan Resiko Tinggi

Draft RUU Pemasyarakatan ini mengatur tentang perlakuan yang harus diberikan secara khusus terhadap narapidana dan tahanan kelompok rentan dan resiko tinggi. Hal lain tentang perlakuan khusus ini akan diatur lebih lanjut dalam peraturan di bawahnya.

6. Kode Etik

Draft RUU Pemasyarakatan ini memuat ketentuan tentang kode etik petugas pemasyarakatan. Kode etik ini menjadi pedoman bagi petugas pemasyarakatan dalam melaksanakan tugas sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

7. Dewan Pembina Pemasarakatan dan Tim Pengamat Pemasarakatan (berfungsi sebagai komisi yang menetapkan pertimbangan proses pemasarakatan)

Draft RUU Pemasarakatan ini memuat tentang pembentukan Dewan Pembina Pemasarakatan (DPP) yang mempunyai tugas memberi saran, pertimbangan dan rekomendasi kepada menteri. DPP adalah suatu badan yang terdiri dari para ahli di bidang pemasarakatan yang merupakan wakil instansi pemerintah terkait, badan non pemerintah, dan perorangan lainnya.

Selain itu, draft RUU ini juga mengatur tentang Tim Pengamat Pemasarakatan (TPP). TPP mempunyai tugas memberi saran mengenai bentuk dan program pembinaan dan pembimbingan warga binaan pemasarakatan dan membuat penilaian atas pelaksanaan program pembinaan dan pembimbingan.

8. Partisipasi Masyarakat

Dalam rangka pelaksanaan tugas Pemasarakatan, Kepala UPT Pemasarakatan dapat mengadakan kerjasama dengan instansi pemerintah terkait, pemerintah daerah, lembaga kemasyarakatan, atau perorangan yang kegiatannya seiring dengan penyelenggaraan sistem pemasarakatan. *(penerapan 4 konsep model partisipasi masyarakat)*

9. Ketentuan Peralihan

Ketentuan peralihan termuat dalam Bab XV yang terdiri dari 2 pasal, yaitu pasal 123 dan 124. Terhadap

terpidana mati yang sedang menunggu putusan permohonan grasi atau menunggu eksekusi atas putusan pidana mati dapat ditempatkan di Lapas.

Pada saat undang-undang ini mulai berlaku, semua peraturan pelaksanaan yang berkaitan dengan pemasyarakatan tetap berlaku, sepanjang tidak bertentangan atau belum diatur dengan peraturan pelaksanaan baru berdasarkan undang-undang ini.

10. Ketentuan Penutup

Berdasarkan ordonansi staatblad nomor 25 tahun 1912, pemerintah Hindia Belanda menetapkan Pulau Nusakambangan sebagai pulau pembinaan narapidana.

Berdasarkan SK Gubernur Hindia Belanda Nomor 32 tahun 1937, kewenangan atas pengelolaan pulau Nusakambangan diberikan kepada Departemen van Justitie.

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

1. Dari pembahsan yang dilakukan dalam bab-bab sebelumnya ditemukan beberapa permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan tugas Pemasyarakatan sehingga perlu melakukan perubahan terhadap UU Pemasyarakatan. Adapun permasalahan tersebut antaralain:
 - a. Adanya duplikasi paradigma pemasyarakatan dalam UU No. 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan, secara konsepsi undang-undang tersebut menyimpan hal-hal yang kontradiktif yaitu mencantumkan paradig *rehabilitasi* dan *re integrasi* secara bersama-sama. Sehingga visi yang dihayati oleh para petugas berbeda-beda satu sama lain, berbeda antara pejabat pimpinan dengan pelaksanaan dilapangan dan mengakibatkan mempengaruhi kinerja para petugas;
 - b. Adanya kecendrungan-kecendrungan dalam pelaksanaan tugas Pemasyarakatan;
 - c. Tidak terlaksananya proses transformasi kebijakan melalui kegiatan sosialisasi, pendidikan dan latihan diklat sebagai mana mestinya;
 - d. Kualitas sumber daya manusia berkaitan dengan ketrampilan, dedikasi, profesionalitas, dan kompetensi di bidang Pemasyarakatan masih jauh dari harapan. pola pembinaan sumber daya manusia Pemasyarakatan mulai dari rekrutmen, pendidikan

dan pelatihan, penempatan dan pembinaan karier memerlukan spesifikasi tersendiri. Namun selama ini yang menjalankan semua faktor tersebut berada di luar kendali Direktur Jenderal Pemasyarakatan karena sampai saat ini wewenang untuk hal tersebut berada pada Sekretariat Jenderal dan Badan Pembinaan Sumber Daya Manusia Kementerian Hukum dan HAM.

- e. Biaya bahan makanan (Bama) untuk makan tiga kali sehari dan biaya Non bahan makanan (Non Bama) yang dianggarkan sangat minim dan belum lagi dikurangi untuk pembiayaan perawatan gedung, listrik, air dan pengelolaan administrasi ketatausahaan. Sehingga memicu pungutan liar melalui program pembebasan bersyarat.
- f. Dalam mendukung pelaksanaan kebijakan Pemasyarakatan, fasilitas dan sarana lainnya masih dirasakan kurang. Kapasitas hunian di Lapas/Rutan saat ini baru bisa menampung penghuni sejumlah 108.445 orang, sedangkan jumlah penghuni secara keseluruhan berjumlah 156.758 orang. Ada kelebihan (over kapasitas) sekitar 145 persen. Dampak dari keadaan ini adalah menurunnya kualitas pelayanan dan meningkatnya rentang kendali pengawasan. Kamar hunian yang seharusnya diisi maksimal 10 orang terpaksa diisi 40 orang. Sehingga fasilitas MCK, suasana kamar, kebersihan udara di dalam kamar tidak kondusif, serta cenderung memudahkan terjadi konflik diantara mereka.

- g. Berbagai program teknis Pemasyarakatan, anggarannya masih dimasukkan kedalam kelompok anggaran generik, dibawah kewenangan Sekretariat Jenderal Kemenkumham. Selama ini, UPT Pemasyarakatan dalam melaksanakan tugasnya menggunakan indicator kinerja Sekretariat Jenderal yakni Program Dukungan Manajemen lainnya. Dengan demikian, hal tersebut dapat diartikan bahwa disatu sisi; kinerja UPT Pemasyarakatan adalah merupakan tanggungjawab Sekretariat Jenderal karena menggunakan indicator kinerja Sekretariat Jenderal. Sedangkan disisi lain, dengan model anggaran seperti ini, kewenangan Direktur Jenderal Pemasyarakatan tidak memiliki kewenangan yang penuh atas pelaksanaan seluruh kebijakan Pemasyarakatan. Keadaan demikian, telah melanggar prinsip anggaran berbasis kinerja dan pada gilirannya akan membawa dampak kepada lemahnya kinerja Pemasyarakatan karena tidak didukung oleh kewenangan pengelolaan anggaran teknis, sebagaimana seharusnya.
- h. Fungsi Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, sampai saat ini tidak bisa melaksanakan pemberian bimbingan teknis dan evaluasi kebijakan kepada UPT Pemasyarakatan. Hal itu disebabkan model organisasi yang dibangun tidak secara “in-line” antara UPT Pemasyarakatan dengan Direktorat Jenderal Pemasyarakatan;
- i. Pelaksanaan perawatan barang sitaan dan perawatan barang rampasan (Rupbasan) belum mendapat perhatian yang memadai terutama apabila dilihat dari

dukungan sumber daya manusia, sumberdaya, sarana-prasarana dan dukungan keuangan masih jauh dari harapan. Sehingga kinerjanya tidak sesuai dengan apa yang diharapkan oleh peraturan yang berlaku yakni terpeliharanya barang sitaan dan barang rampasan. Sehingga kalau barang sitaan itu dikembalikan kepada yang berhak maka mereka tidak merasa barang-barangnya utuh baik kualitas maupun kuantitasnya.

- j. Balai Pemasyarakatan (Bapas) yang bertanggung jawab atas pembimbingan klien pemasyarakatan dan pembimbingan kepada anak yang berhadapan dengan hukum, pelaksanaannya belum optimal juga, karena terkendala dengan hal yang sama yakni masalah sumber daya manusia, sarana-prasarana dan keuangan.

2. Beberapa urgensi perlu dilakukannya perubahan UU No 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan, yaitu bahwa adanya perluasan peran dan tanggung jawab Direktorat Jenderal Pemasyarakatan yang sebelumnya peran dan tanggung jawabnya terbatas pada lembaga pemasyarakatan, kemudian bergeser mengelola lembaga-lembaga baru yang merupakan perintah dari KUHAP seperti Lembaga Rutan, lembaga Rupbasan dan Lembaga Bapas yang bergerak sejak tahap pra adjudikasi hingga purna adjudikasi; dalam UU PAS sistem pemasyarakatan hanya mengatur tata cara pembinaan warga binaan, dengan adanya perintah dari KUHAP, yang bergerak semenjak tahap pra adjudikasi, adjudikasi, purna

adjudikasi menciptakan suatu sistem, oleh karena itu pengertian sistem pemasyarakatan tidak hanya berbicara mengenai tata cara warga binaan tetapi lebih luas lagi yang bergerak mulai tahap pra adjudikasi, adjudikasi dan purna adjudikasi.

3. Landasan filosofis dalam melakukan perubahan UU No. 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan adalah tercermin dalam nilai-nilai hakiki dan luhur yang hidup dalam masyarakat yang terangkum dalam Pancasila. Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang mengamanatkan bahwa Pemerintah Negara Indonesia mempunyai kewajiban antara lain melindungi segenap bangsa Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta melaksanakan perdamaian dunia demi mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Salah satu unsur melindungi segenap bangsa Indonesia dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh bangsa Indonesia yaitu dengan terciptanya perlindungan HAM kepada perlakuan terhadap pelanggar hukum.

Membangun institusi Pemasyarakatan, yang salah satunya melalui pembentukan UU Pemasyarakatan, merupakan langkah untuk mempertegas kembali tentang arti penting perlakuan terhadap pelanggar hukum (Warga Binaan Pemasyarakatan) dengan pendekatan reintegrasi sosial.

Integrasi antara mantan Warga Binaan Pemasyarakatan dengan masyarakat hanya dapat dicapai apabila Negara (dalam hal ini Pemasyarakatan)

mampu memberikan perlakuan yang terbaik terhadap Warga Binaan Pemasyarakatan. Perlakuan ini meliputi kegiatan pelayanan, pembinaan, dan pembimbingan yang diselenggarakan secara sistematis dan berkesinambungan dengan tetap mengedepankan penghormatan terhadap hak-hak yang dimiliki Warga Binaan Pemasyarakatan, termasuk didalamnya hak kebendaan.

Landasan Yuridis dalam melakukan Perubahan UU No. 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan tercermin dalam Batang tubuh UUD NRI Tahun 1945 memuat beberapa ketentuan mendasar yang erat hubungannya dengan pelaksanaan tugas Pemasyarakatan, yaitu terkait dengan warga negara dan penduduk, hak asasi manusia, pendidikan dan kebudayaan.

Pasal 27 ayat (1): “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.

Pasal ini memberikan pemahaman bahwa setiap warga negara, tidak terkecuali warga negara yang sedang dalam proses hukum, mempunyai kedudukan yang sama di hadapan hukum. Setiap warga negara juga mempunyai kewajiban untuk menjunjung hukum tersebut. Ketentuan dalam pasal ini berkorelasi dengan yang termuat dalam Pasal 28D ayat (1): “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”.

Selanjutnya berkaitan dengan hak asasi manusia, UUD 1945 menyatakan bahwa:

Pasal 28A: “Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya”.

Pasal 28C ayat (1): “Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia”.

Sebagai wujud adanya penghormatan terhadap setiap warga negara untuk dapat mempertahankan hidup dan kehidupannya demi meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraannya maka mereka berhak untuk mendapatkan imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja. Hal ini sebagaimana dimuat dalam Pasal 28D ayat (2): “Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja”.

Dan khusus bagi mereka yang masih berada dalam usia anak, maka mereka mempunyai hak untuk tumbuh dan berkembang selaras dengan kebutuhannya. Pasal 28B ayat (2) menyatakan bahwa: “Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi”.

Pelaksanaan tugas Pemasarakatan pada kurun waktu sekarang dan yang akan datang mengalami perkembangan yang cukup berarti karena adanya perubahan pada lingkungan strategis, baik dalam skala

nasional, regional, maupun internasional. Perubahan yang bergulir sejalan dengan proses reformasi dan transformasi global yang ditandai dengan terbentuknya masyarakat yang sangat kritis dalam mengemukakan berbagai permasalahan yang sarat dengan muatan-muatan HAM, demokratisasi dan isu-isu sentral lainnya, serta munculnya berbagai tingkat, bentuk, jenis dan perilaku kejahatan, baik yang bersifat *transnational crime*, *organizer crime*, *white collar crime*, *economic crime* di samping berbagai tindak pidana yang bersifat konvensional dan tradisional.

Sebagai ilustrasi dapat dikemukakan bahwa sebagai dampak munculnya berbagai tingkat, bentuk, jenis, dan perilaku kejahatan, baik yang bersifat *transnasional crime*, *organizer crime*, *white collar crime*, dan *economic crime*, pelaksanaan tugas Pemasarakatan menghadapi kondisi yang cukup berat, yaitu adanya tingkat hunian lembaga pemsarakatan (Lapas) dan rumah tahanan Negara (Rutan) yang cukup tinggi. Berdasarkan data yang ada pada Ditjen Pemsarakatan, tingkat hunian Lapas/Rutan terus mengalami peningkatan yang cukup tinggi. Pada September 2011, tingkat hunian Lapas mencapai 129.120 orang. Tingkat hunian ini telah melebihi kapasitas hunian yang hanya diperuntukkan bagi 90.853 orang. Kondisi inilah yang sering disebut sebagai kondisi over kapasitas (*over crowded*). Over kapasitas ini tentu berdampak pada berbagai aspek kehidupan di dalam Lapas/Rutan yang cenderung bersifat disfungsional terhadap pencapaian tujuan Pemsarakatan. Dan jika kondisi ini tidak teratasi maka

tentu saja harapan masyarakat tentang integrasi yang sehat antara mantan Warga Binaan Pemasyarakatan dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara tidak akan dapat dicapai secara optimal.

4. Sasaran yang akan diwujudkan adalah
 - a. Mewujudkan penegasan kewajiban negara dalam memenuhi, menghormati dan melindungi.
 - b. Menegaskan kedudukan pemasyarakatan dalam Sistem Peradilan Pidana Terpadu/ *Criminal Justice System* (Posisi pemasyarakatan tidak hanya diakhir, tetapi dimulai dari fase pra adjudikasi, adjudikasi dan purna adjudikasi)
 - c. Menegaskan pemasyarakatan sebagai satu kesatuan sistem.
 - d. Menjamin efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya

Jangkauan dan arah pengaturan yaitu Dalam UU No. 12 Tahun 1995, pemasyarakatan hanya diartikan terbatas pada lembaga pemasyarakatan yang berada pada fase terakhir (post adjudikasi) dari proses penegakan hukum namun dengan kedudukan pemasyarakatan sebagai bagian yang integral dari sistem peradilan Pidana maka akan menemui perluasan peran dan tanggungjawab. Oleh karena itu subsistem pemasyarakatan sebagai salah satu subsistem dalam peradilan pidana dimulai dari Pra adjudikasi, adjudikasi dan purna adjudikasi. Pada

awalnya hanya mengatur Lapas dan Bapas sekarang meluas hingga Rupbasan, Rutan.

B. Saran

1. Perlu diidentifikasi aspek formal maupun material terkait Perubahan UU Pemasarakatan, yang harus dilakukan harmonisasi dan sinkronisasi dengan undang-undang terkait
2. Perlu diidentifikasi materi muatan yang perlu di ubah, dengan menggunakan kajian ilmu lainnya terkait obyek yang diatur.
3. RUU Perubahan atas UU No. 12 Tahun 1995 tentang Pemasarakatan telah masuk dalam Prolegnas jangka menengah 5 (lima) tahunan 2010-2014 dengan nomor 213. Diharapkan pembahasan RUU dan harmonisasi dapat dipercepat sehingga dapat masuk dalam prolegnas prioritas tahun 2015

DAFTAR PUSTAKA

- Abeles, N. (2010). In the public interest: Intellectual disabilities, Supreme Court, and death penalty. *American Psychologist*, November 2010,
- Ainsworth, J.E. (1991). *Re Imagining Childhood and Reconstructing The Legal Order: The case of abolishing the Juvenile Court*, North Carolina Law Review,
- Allen, D. (2008). The relationship between challenging behavior and mental ill-health in people with intellectual disabilities. A review of current theory and evidence. *Journal of Intellectual Disabilities*, 12(4),
- Alexander, F., Allen, C., Brooks, J., Cole, C., dan Campbell, A. (2004). Reason to believe: Representation of aggression as phenomenological read-out. *Sex and Roles*, 51 (11/12). doi: 10.1007/s11199-004-0716-z.
- Barrett, J. (2007). *Transsexual and other disorders of gender identity*. Oxford: Radcliffe.
- Becker, J.C., dan Wright, S.C. (2011). Yet another dark side of chivalry: Benevolent sexism undermines and hostile sexism motivates collective action for social change. *Journal of Personality and Social Psychology*, 101(1). doi: 10.1037/a0022615.
- Bynum, J. E., & Thompson, W. E. (2006). *Juvenile delinquency: A sociological approach*. Boston: Allyn and Bacon
- Chesney-Lind, M. (1999). Challenging girls invisibility in juvenile court. *Annals of American Academy of Political Social Science*, *Will the juvenile court survive?*.
- Coyle, Andrew, (2002) *A Human Rights Approach to Prison Management Handbook for Prison Staff*,
- Duff, A. (1992). Alternatives to punishment or alternative punishment? Dalam W Cragg (ed) *Retributivism and its Critics*. Stuttgart : Steiner.
- Dorpat, T. L. (2007), *Crimes of Punishment America's Culture of Violence*. New York : Algora Publishing.
- Driscoll, H., Zinkivskay, A., Evans, K., dan Campbell, A. (2006). Gender differences in social representations of aggression: The

- phenomenological experience of differences in inhibitory control? *British Journal of Psychology*,. doi: 10.1348/000712605X63073.
- Ericson, K.L., dan Perlman, N.B. (2001). Knowledge of legal terminology and court proceedings in adult with development disabilities. *Law and Human Behavior*.
- Elis, Lori. (2005). Restorative justice programs, gender, and recidivism. *Public Organization Review: A Global Journal*, 5,.
- Ferraro K. J., & Moe, A. (2003), 'Mothering, crime and incarceration. *Journal of Contemporary Ethnography*, 32 (1).
- Gönczöl, K., (ed) (2010). European best practices of restorative justice in criminal prosedur.
- Godfredson, J.W., Thomas, S.D.M., Ogloff, J.RP., dan Luebbers, S. (2011). Police perception of their encounters with individuals experiencing mental illness: A Victorian survey. *Australian & New Zealan Journal of Criminology*, 44(2). doi: 10.1177/0004865811405138.
- Glick, P, Fiske, S.T., Mladinic, A. S., Jose. L., Abrams, D., Masser, B., ... López, W.L. (2000). Beyond prejudice as simple antipathy: Hostile and benevolent sexism across cultures. *Journal of Personality and Social Psychology*, 79(5). doi: 10.1037//0022- 3514.79.5.763
- Howard Zeher, *Litle Book Of Restorative justice*", Goods Books, intercourse,Pennsylvania USA, 1993
- Hammer, R., Widmer, E.D., dan Robert, CN. (2009). Subjective proximity to crime or social representations? Explainning sentencing attitudes in Switzerland. *Soc Just Res*, 22. doi:10.1007/s11211-009-0094-3.
- Hartjen, C.A., dan Priyadarsini, S. (2012). The global victimization of children: Problem and solution. New York :Springer Business Media.
- Hoyt, S., dan Scherer, D.G. (1998). Female juvenile delinquency: Misunderstood by the juvenile system, neglected by social science. *Law and Human Behavior*, 22 (1).
- Johari. *Analisis Terhadap Proses Reintegrasi Narapidana Dengan Community Based Corrections*. (Tesis, Kekhususan Sistem Peradilan Pidana, Universitas Indonesia), Tahun 2006
- Johnson, P.C., (2003). *Inner lives voices of African American women in prison*. New York :University Press.
- Jones, L., & Brookes (2013). Transgender offenders: A literature review. *Prison Service Journal*, March 2013, No. 206.

Kupchick., A. (2010) . *Juvenile Crime*, revised Edition, Library of Congress Cataloging- in - Publication Data

Lamintang, P.A.F, *Hukum Penitensier Indonesia*, (Bandung: CV. ARMICO, 1984)

Levinson, David, ed., *Encyclopedia of Crime and Punishment*, London, New Delhi, Sage Publication, 2002.

Munir Fuady, 2007, *Perbandingan Ilmu Hukum*, Refika Aditama, Bandung.

MacDonald, J.M. dan Chesney -Lind, M. (2001). Gender bias and juvenile justice revisited: A multi years analysis. *Crime and Delinquency*.

Morgan, R.D., Fisher, W.H., Duan. N., Mandracchia, J.T., dan Murray , D. (2010). Prevalence of criminal thinking among state prison inmates with serious mental illness. *Law and human Behavior*, 34. doi:10.1007/s10979- 009-9182-z

Morin, D., Rivard, M., Cobigo, V., dan Lépine, M. (2010). Intellectual disabilities and depression: How to adapt psychological assessments and intervention. *Canadian Psychology* ,51 (3). doi:10.1037/a0020184.

Morris, Allison . (2004). Youth Crime and Youth Justice , Comparative and Cross national Perspectives. *Crime and Justice*, Volume 31.

Muncie, Jhon .(2004), *Youth and Crime: Representation , Discourse and Data* , London: Sage Publication.

Nawawi Arief, Barda, “Sistem Pemidanaan Dalam Ketentuan Umum Konsep RUU KUHP 2004”, paper seminar, diselenggarakan oleh Departemen Hukum dan HAM, tanggal 23-24 Maret 2005.

National Advisory Commision on Criminal Justice Standards and Goals, *A National Strategy to Reduce Crime*, Whashington, D.C., GPO, 1973, pg.121

Oakes, P.M., dan Davies, R.C. (2008). Intellectual disabilities in homeless adults:A prevalence study. *Journal of Intellectual Disabilities*, 12(4). doi:101177/1744629508100496

Prins, H. (1980). Offenders, deviants, or patients? An introduction to study of socio- forensic problems. New York : Tavistock publication. pp 1-101.

Purnianti, Supatmi, M. S., dan Martini, N. M. (2002). *Analisa situasi anak yang berhadapan dengan hukum di Indonesia*, Unicef (2002).

- Purnianti, Supatmi, M. S., dan Martini, N. M. (2007). *Analisis situasi anak yang berhadapan dengan hukum di Indonesia*, Unicef (2007)
- Radosh, P. F., (2002). 'Reflections on Women's Crime and Mothers in Prison: A Peacemaking Approach' dalam *Crime & Delinquency*. 48 (30),
- Rodriguez, N. (2005). Restorative justice, communities, and delinquency: Whom do we reintegrate? *Criminology and Public Policy*, 4(1), 103-130.
- Rosenheim, Margareth K., Zimring, Franklin E., et all. (2002). *A Century Of Juvenile Justice*. USA: The University of Chicago Press.
- Sahardjo, "Pohon Beringin Pengayoman, Pidato pada upacara penganugerahan gelar Doktor Honoris Kausa dalam Ilmu Hukum yang disampaikan pada tanggal 5 Juli 1963, diterbitkan kembali oleh Pusat Pendidikan dan Pengembangan Kementerian Kehakiman tahun 1994.
- Sudirman, Dindin, *Reposisi dan Revitalisasi Pemasyarakatan Dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesi*, (Jakarta: Pusat Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan Depkumham, 2007).
- Soerjobroto, Bahroedin, "Pelaksanaan Teknis Pemasyarakatan", Makalah disampaikan dalam prasaran pada Konferensi Kerja Direktorat Pemasyarakatan yang dilaksanakan di Bandung tanggal 27 April-9 Mei 1964.
- Shah, B.A. (2010). Lost in gender maze: Placement of Transgender inmates in the prison system. *Journal of Race, Gender, and Ethnicity*, 5 (1).
- Siegel, L. J. dan Senna, J. (1988). *Juvenile Delinquency Theory, Practice and Law(3rd ed.)*. Boston: West Publishing Company Inc.
- Schaffner, L., Shick, S., dan Stein, N. (1997). Changing policy in San Francisco: Girls in the Juvenile Justice System. *Social Justice*, Vol 24, No. 4 (70), *Losing a Generation: Probing the Myths and Reality of Youth and Violence*.
- Smith, B. V. (2001). 'Sexual Abuse against Women in Prison' dalam *Criminal Justice* 30
- Tarzwell S. (2006). The gender lines are marked with razor wire: addressing state prison policies and practices for management of transgender prisoners. *Columbia Human Rights Law Review*. 38.

Tracy, P.E. (2002). Decision making and juvenile justice: An analysis of bias in case processing. Westport, CT: Praeger Publisher, 1- 208. In Parry, D.L. (rev), *Contemporary Sociology*, 33(1).

Waldman, H.B., Perlman, S.P., dan Munter, B.L.(2008). Juvenile with disabilities in detention and correctional facilities. *The Exception Parents Magazine*, 38 (10).

Zhang, D., Hsu, H.Y., Katsiyannis, A., Barret, D.E., dan Ju, S. (2011) . Adolescents with disabilities in the juvenile justice system: Pattern of recidivism. *Exceptional Children*, 77 (3).

Zehr, Howard (1990), *Changing Lenses:New Focus for Crime and Justice*. Scottdale (PA)

Zehr, Howard., & Mac Rae , Allan. (2004).*The Little Book of Family Confrences, New Zealand Style*.

Pedoman /Aturan

Undang-Undang No. 12 Tahun 1995 tentang Pemasarakatan

Undang-Undang No. 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana

Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1999 tentang Pembinaan dan Pembimbingan Warga Binaan Pemasarakatan

Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasarakatan

American Psychiatric Association (2000). *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* (Fourth Edition, Text Revision).

The Beijing Rules: Peraturan Minimum Standard PBB Tentang Administrasi Peradilan Bagi Anak, (PBB No. 40/33, 1985) ,

Juvenile Deprive their Liberty (JDL): Peraturan PBB Tentang Perlindungan Bagi Remaja yang Kehilangan Kebebasannya (Resolusi Majelis PBB No. 45/133/1990)

GIRES (Gender Identity Research and Education Society) (2008). *Guidance for GPs, other clinicians and health professionals on the careof gender variant people. Transgender wellbeing and healthcare*. London: Department of Health.

The ICD-10 Classification of Mental and Behavioural Disorders: Clinical Descriptions and Diagnostic Guidelines. Geneva: World Health Organisation.

(Royal College of Psychiatrists ,2006). *Good practice guidelines for the assessment and treatment of gender dysphoria (Open Consultation Document).* Available at: http://www.translondon.org.uk/resources/Standards_of_Care_Draft_v8.3bp.pdf (accessed 26 July 2013).

Kajian Kebutuhan Perempuan dalam Sistem Pemasarakatan Indonesia : Sebuah Inisiatif untuk Reformasi Model Rehabilitasi dan Reintegrasi Sosial yang Berpihak Pada Perempuan (2012), Departemen Kriminologi dan The Asia Foundation .

Analisis terhadap Mekanisme Pembinaan, Rehabilitasi, dan Reintegrasi Sosial bagi Anak di Indonesia (2012). Pusat Kajian Perlindungan Anak FISIP-UI , Departemen Kriminologi dan The Asia Foundation.

Departemen Kriminologi FISIP UI (2010), *The Invisible Victims: Anak-anak dari Perempuan dalam Penjara. Laporan Penelitian* tidak diterbitkan.

Departemen Kriminologi (2011) *Penggunaan Mekanisme Adat dalam Penanganan Anak yang Berhadapan dengan Hukum .* Departemen Kriminologi, FISIP-UI , Unicef , Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Anak RI,

International Centre for Prison Studies, (2008). *International Profile of Women's Prisons*, King's College London University of London, April 2008

Internet

<http://cad.sagepub.com/cgi/content/abstract/48/2/300>. Diunduh tanggal 13 April 2009

(<http://www.amnesty.org/en/sexual-orientation-and-gender-identity>), diunduh tanggal 30 Juni 2013