

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

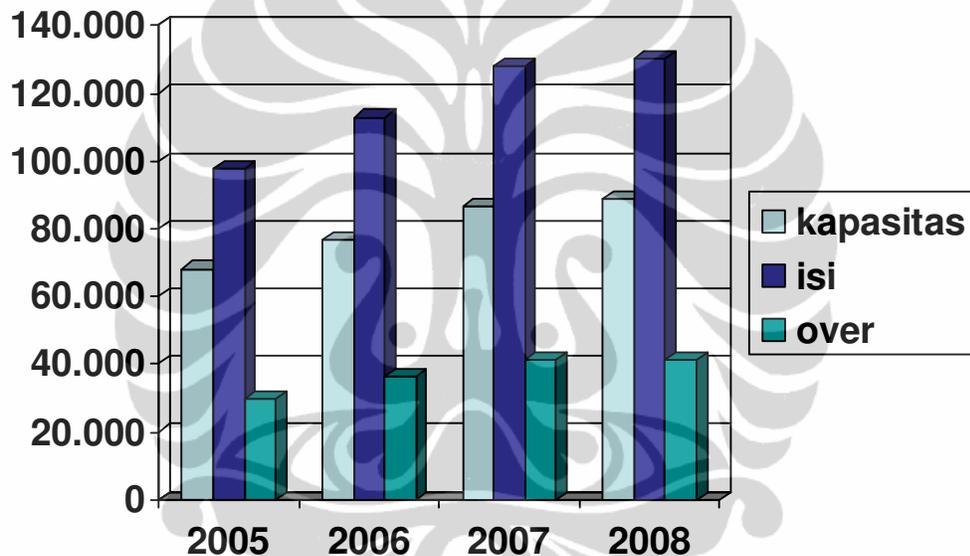
Pembebasan bersyarat merupakan metode yang paling baik dalam membebaskan narapidana. Walaupun pada kenyataannya banyak orang berpendapat pembebasan bersyarat dipandang sebagai pemberian maaf atau rasa simpati pemerintah (*executive clemency*), bertujuan memperpendek hukuman dengan mempercepat waktu pembebasan, bahkan pembebasan bersyarat dianggap sebagai upaya untuk menyenangkan atau memberi kenyamanan pelaku kejahatan (*comfort of the criminal*). Tetapi pendapat tersebut merupakan hal yang keliru. Tujuan pembebasan bersyarat bukan untuk memperkecil hukuman, mempermudah atau memberi kenyamanan pelaku kejahatan, juga bukan merupakan toleransi atau pemaaf (*leniency*). Sebaliknya, pembebasan bersyarat direkomendasikan sebagai metode yang berat dan yang paling aman dalam membebaskan narapidana.

Apabila narapidana yang tidak mendapatkan pembebasan bersyarat atau bebas murni hingga akhir masa hukumannya, hal ini membuat negara secara tiba-tiba kehilangan fungsi pengawasan terhadap narapidana yang bebas tersebut. Akibatnya masyarakat menjadi tidak aman dalam waktu yang lama. Sebaliknya narapidana yang mendapatkan pembebasan bersyarat, negara menambah hukuman mereka (1 tahun) yang mana narapidana tersebut harus tinggal, bekerja dan bertingkah laku dalam masyarakat di bawah pengawasan pihak yang berwenang (Bapas). Kebebasan para narapidana tersebut dikondisikan untuk bertingkah laku baik, menyesuaikan diri dengan masyarakat dengan dibimbing secara hati-hati dan dihadapkan pada ancaman hukuman penjara lagi (Wilcox, 1929).

Diberbagai negara, lembaga koreksional cenderung mempunyai masalah dengan pembinaan narapidana. Masalah yang biasanya terjadi pada lembaga koreksional adalah kepadatan atau *overcrowding* narapidana. Di Indonesia, kepadatan atau *overcrowding* narapidana dalam Lapas / Rutan juga

terjadi dibebberapa kota atau daerah. Hal ini merupakan masalah yang besar bagi negara. Besarnya jumlah narapidana dalam suatu negara, mengakibatkan negara tersebut mempunyai beban yang besar untuk memenuhi kebutuhan hidup para narapidananya. Dengan demikian, anggaran negara yang diperuntukkan untuk membiayai para narapidana tersebut juga semakin besar.

Gambar 1.1
Populasi Lapas dan Rutan



Sumber : Warta Pemasarakatan Desember 2008

Selain itu, kepadatan narapidana di dalam Lapas / Rutan akan membahayakan keamanan masyarakat. Kepadatan di dalam Lapas / Rutan berdampak pada meningkatnya kerusuhan / kekacauan, pelarian dan pelayanan yang buruk terhadap narapidana di dalam Lapas / Rutan. Alternatif pemecahan masalah *overcrowding* narapidana di dalam Lapas / Rutan tersebut adalah 1) membangun Lapas / Rutan yang baru yang disesuaikan dengan pertumbuhan narapidana yang ada; 2) memberikan disposisi *parole* (pembebasan bersyarat); 3) melaksanakan pidana kerja sosial seperti yang termuat di dalam konsep rancangan KUHP (Muladi, 1995: 132).

Pada saat ini, dari ketiga alternatif pemecahan masalah *overcrowding* tersebut, yang paling efektif untuk dilaksanakan adalah alternatif yang kedua, yakni memberikan disposisi *parole* atau pembebasan bersyarat, yang mana pada akhir-akhir ini Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia telah mencanangkannya dengan nama percepatan re-integrasi sosial narapidana. Mengingat, dengan membangun Rutan / Lapas baru membutuhkan biaya dan tenaga yang sangat besar. Sedangkan dengan memberlakukan pidana kerja sosial hingga, hingga sekarang konsep rancangan KUHP tersebut tidak kunjung disahkan sehingga alternatif tersebut belum mempunyai kekuatan hukum. Senna dan Siegel menjelaskan: ketika penjara *overcrowding*, pembebasan bersyarat dipandang sebagai cara yang diinginkan, dimana sebagai alternatif yang evaktif untuk mengurangi anggaran. (Senna dan Siegel, 1993: 640).

Sejalan dengan pendapat Senna dan Siegel, penghematan anggaran negara melalui pembebasan bersyarat juga telah terjadi di Indonesia. Percepatan reintegrasi sosial yang digulirkan oleh Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, berdampak terjadinya penghematan yang sangat signifikan. Sebagai catatan penting, melalui optimalisasi kegiatan PB, CMB dan CB, apabila dikaitkan dengan kebutuhan anggaran terdapat penghematan biaya sebesar Rp.57.516.660.000,00 berupa penghematan biaya bahan makan, perawatan kesehatan, pakaian napi/tahanan dan biaya umum Lapas/Rutan. (Warta Pemasyarakatan Desember 2008). Maksud dari penghematan tersebut adalah apabila 16.728 narapidana yang mendapat PB selama 240 hari, 1.402 narapidana yang mendapat CMB selama 120 hari, dan 11.702 narapidana yang mendapat CB selama 60 hari masih tinggal di dalam Lapas, maka akan memerlukan biaya sebesar Rp.57.516.660.000,00 tetapi karena narapidana tersebut mendapat PB, CMB dan CB maka anggaran tersebut kembali ke kas negara.

Tabel 1.1

Penghematan anggaran dalam optimalisasi program pembinaan

No.	Kegiatan	Jumlah Napi	Jumlah Hari	Indeks BAMA	Jumlah
1.	PB	16.728	240	Rp.10.500,00	Rp. 42.154.560.000,00
1.	CMB	1.402	120	Rp.10.500,00	Rp. 1.766.520.000,00
3.	CB	11.702	60	Rp.10.500,00	Rp. 7.372.260.000,00
	Jumlah:				Rp.51.293.340.000,00

No.	Kegiatan	Jumlah Napi	Indeks Kesehatan/ Rp.1000/hari	Jumlah
1.	PB	16.728	240	Rp. 4.014.720.000,00
2.	CMB	1.402	120	Rp.168.240.000,00
3.	CB	11.702	60	Rp. 702.120.000,00
	Jumlah:			Rp.4.885.080.000,00

No.	Kegiatan	Jumlah Napi	Indeks Perlengkapan	Jumlah
1.	PB	16.728	Rp. 50.000,00	Rp. 836.400.000,00

No.	Kegiatan	Jumlah Napi	Indeks Biaya Umum	Jumlah
1.	PB	16.728	Rp. 30.000,00	Rp. 501.840.000,00

Jumlah keseluruhan biaya yang dihemat Rp57.516.660.000,00.

Sumber : Warta Pemasarakatan, Desember 2008

Tujuan utama dari pembebasan bersyarat bukan semata-mata untuk mengurangi *overcrowding* di dalam Lapas/Rutan, atau menghemat anggaran negara dalam pos pemeliharaan narapidana tetapi ada tujuan yang lebih utama. Tujuan utama tersebut, lebih merupakan pembinaan untuk mengembalikan nara agar dapat hidup kembali di masyarakat dan tidak melakukan kejahatan lagi.

Dalam Sistem Pemasarakatan di Indonesia yang menganut model penghukuman rehabilitatif dan re-integrasi sosial, narapidana yang menjalani hukuman tidak cukup dibuat jera saja, tetapi harus dibina agar menjadi manusia yang baik lagi. Dalam proses pembinaan di Lapas / Rutan, semua

narapidana harus menjalani tiga tahapan, yakni tahap *maximum security*, *medium security* dan *minimum security*. Setelah menjalani ketiga tahapan tersebut, narapidana berhak mendapatkan pembebasan bersyarat atau reintegrasi sosial. Disposisi *parole* atau re-integrasi sosial bagi narapidana di Indonesia meliputi Pembebasan Bersyarat (PB), Cuti Menjelang Bebas (CMB), Cuti Mengunjungi Keluarga (CMK) serta Cuti Bersyarat (CB).

Menurut Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI. Nomor: M.01.PK.04-10 tahun 2007 dalam pasal 1 disebutkan : "...2. Pembebasan Bersyarat adalah proses pembinaan Narapidana dan Anak Pidana di luar Lembaga Pemasyarakatan setelah menjalani sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) masa pidananya minimal 9 (sembilan) bulan . 3. Cuti Menjelang Bebas adalah proses pembinaan Narapidana dan Anak Pidana di luar Lembaga Pemasyarakatan setelah menjalani 2/3 (dua pertiga) masa pidana, sekurang-kurangnya 9 (sembilan) bulan berkelakuan baik. 4. Cuti Bersyarat adalah proses pembinaan di luar Lembaga Pemasyarakatan bagi Narapidana dan Anak Pidana yang dipidana 1 (satu) tahun ke bawah, sekurang-kurangnya setelah menjalani 2/3 (dua pertiga) masa pidana."

Narapidana berhak mendapatkan pembebasan bersyarat (PB) setelah menjalani 2/3 masa pidananya. Pembebasan bersyarat merupakan suatu proses re-integrasi sosial narapidana pada masyarakat, dimana narapidana tersebut tinggal. Para narapidana hidup bersama lagi dengan masyarakat. Mereka tidak lagi diawasi oleh petugas Lapas / Rutan tetapi mereka diawasi langsung oleh masyarakat dan secara berkala mereka dibimbing oleh petugas Bapas.

Tabel 1.2

**Jumlah Narapidana yang Memperoleh Asimilasi (AS),
Pembebasan Bersyarat (PB), Cuti Menjelang Bebas (CMB) dan
Cuti Mengunjungi Keluarga (CMK) Seluruh Indonesia tahun 2008**

No	Narapidana	Jumlah
1.	Assimilasi	218 orang
2.	CMK	72 orang
3.	Cuti Bersyarat	11.702 orang
4.	Pembebasan Bersyarat	16.728 orang
5.	Cuti Menjelang Bebas	1.402 orang
	Jumlah	30.122 orang

Sumber : Warta Pemasarakatan Desember 2008

Dalam rangka pembinaan narapidana yang sekaligus merupakan upaya mengurangi *overcrowded* di Rutan dan Lapas, Direktorat Jenderal Pemasarakatan melaksanakan percepatan reintegrasi sosial bagi narapidana yang meliputi Pembebasan Bersyarat (PB), Cuti Menjelang Bebas (CMB), Cuti Mengunjungi Keluarga (CMK) serta Cuti Bersyarat (CB). Pembebasan Bersyarat dan sejenisnya tersebut merupakan kegiatan pembinaan narapidana di luar Lapas / Rutan. Narapidana yang mendapat pembebasan bersyarat, dibebaskan sebelum masa pidananya berakhir tetapi mendapat pembimbingan dari Balai Pemasarakatan (Bapas) dan pengawasan dari Kejaksaan.

Pembebasan Bersyarat yang diharapkan sebagai pembinaan untuk mengembalikan narapidana hidup dimasyarakat dengan perilaku yang baik, tetapi realitanya hingga saat ini masih ada yang mengalami kegagalan. Kegagalan yang dimaksud adalah, pada masa para narapidana menjalani pembebasan bersyarat atau re-integrasi sosial, para narapidana melakukan kejahatan atau tindak pidana lagi (*re-offence*). Data dari Direktorat Jenderal

Pemasyarakatan Departemen Hukum dan HAM RI. tahun 2008 dari 16.728 narapidana yang mendapatkan pembebasan bersyarat, terjadi kegagalan sebanyak 57 orang atau 0,34%. Dilihat dari persentase kegagalan pembebasanbersyarat di Indonesia sangatlah kecil bila dibandingkan dengan kegagalan pembebasan bersyatat di negara maju seperti Amerika, tetapi kegagalan tersebut tetap saja membahayakan keamanan dan ketenteraman masyarakat.

Penelitian James Austin, dari National Council on Crime and Delinquency San Francisco California tentang keberhasilan dan kegagalan Pembebasan besyarat di California tahun 1985, diketahui bahwa : 1) Kegagalan klien pembebasan bersyarat menyelesaikan masa bimbingannya sejak tahun 1975 mengalami peningkatan dari 23 % menjadi 53 %; 2) narapidana yang ditolak atau ditunda usulan pembebasan bersyaratnya lebih besar dari pada jumlah klien yang dicabut atau dikembalikan ke Lapas karena melakukan kejahatan baru (5% ke 35 % sejak tahun 1975); 3)Terjadi peningkatan secara dramatis jumlah narapidana yang ditunda usulan pembebasan bersyaratnya (secara administrasi) karena : a) menurunnya tingkat bantuan keuangan dan sumber perawatan narkotika untuk klien pembebasan bersyarat; b) meningkatnya volume pekerjaan pembimbing klien pembebasan bersyarat; c) perubahan sikap masyarakat dan penegakan hukum terhadap klien pembebasan bersyarat serta pelanggaran hukum secara umum; d) kelebihan narapidana / *overcrowded* di Lapas; e) lebih efisiennya penegakan hukum / sistem pembimbingan pembebasan bersyarat; 4) Meningkatnya jumlah pembebasan bersyarat yang ditunda berdampak pada peningkatan jumlah narapidana (*overcrowding*) di Lapas; 5) Alasan penolakan pembebasan bersyarat oleh parole board karena calon klien pembebasan bersyarat terlibat dalam kasus pencurian atau perampokan (kejahatan Properti), sedangkan yang relatif rendah jumlah pembebasan bersyaratnya ditolak adalah karena kejahatan kekerasan; 6) Sebagian besar narapidana yang keluar dari penjara yang menjalani pembebasan bersyarat adalah pengangguran dan diklasifikasikan memiliki permasalahan narkotika, secara periodik para

narapidana diminta tes urine di Bapas; 7) Sebagian besar klien pembebasan bersyarat diklasifikasikan dalam bimbingan dan pelayanan level/tingkat tinggi, rata-rata jumlah kontak dengan Bapas adalah 2 kali/bulan, sedangkan kotak rutin dilapangan (kunjungan rumah) bukan untuk absen atau kontak telepon tidak terjadi karena Bapas memiliki pekerjaan yang banyak; 8) Ditemukan jumlah klien pembebasan bersyarat yang pindah dari Bapas yang satu ke Bapas lain yang banyak. Kekurangsinambungan ini memungkinkan dapat menyebabkan masalah baru dalam pemberian pelayanan dan bimbingan.

Dengan mencermati hasil penelitian Austin (1985), yang mengambil kancah masyarakat Amerika Serikat, maka pada penelitian ini akan diteliti ulang tentang keberhasilan atau kegagalan pembebasan bersyarat dengan setting di Bapas Semarang dari tahun 1998 sampai dengan 2008. Selain itu juga akan dilakukan peramalan seperti yang dilakukan Ernest Burgess pada tahun 1920 di Chicago. Sebagaimana diketahui, Burgess melakukan peramalan terhadap yang didasarkan pada penelitian terhadap 3000 orang narapidana yang mendapat disposisi *parole* (pembebasan bersyarat). (Mustofa 2007: 1000).

1.2 Permasalahan

Dari berbagai penelitian, pembebasan bersyarat merupakan metode yang paling baik dalam membebaskan narapidana, pembebasan bersyarat merupakan pembinaan narapidana yang berbasiskan masyarakat, selain itu pembebasan bersyarat juga merupakan cara yang paling efektif untuk mengurangi kelebihan / kepadatan narapidana (*overcrowded*) di dalam Lapas. Tetapi tujuan dari utama pembebasan bersyarat adalah merupakan pembinaan narapidana agar bisa kembali hidup dimasyarakat dengan perilaku yang baik. Hal inilah yang menjadi fokus dari penelitian ini. Di beberapa negara, cara tersebut telah lama digunakan, begitu juga di Indonesia. Bahkan akhir-akhir ini Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI. telah menetapkan optimalisasi pembinaan melalui percepatan re-integrasi sosial bagi para narapidana yang di dalamnya termasuk pembebasan

bersyarat. Pada kenyataannya, pembebasan bersyarat yang diharapkan sebagai langkah pembinaan narapidana di dalam masyarakat, seringkali mengalami kegagalan. Kegagalan dimaksud adalah narapidana yang mendapatkan pembebasan bersyarat masuk ke Lapas lagi karena mengulangi atau melakukan kejahatan lagi. Berdasarkan data dari Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI., tingkat kegagalan pembebasan bersyarat di Indonesia pada tahun 2008 mencapai 57 orang narapidana atau 0,34% dari 16.728 narapidana yang mendapat pembebasan bersyarat.

1.3 Pertanyaan Penelitian

Penelitian ini mengutip pertanyaan penelitian dari James Austin, tentang kegagalan atau keberhasilan pembebasan bersyarat di California tahun 1985, yang mana pertanyaan penelitiannya adalah sebagai berikut: 1. Bagaimana rata-rata keberhasilan atau kegagalan klien pembebasan bersyarat selama dalam pembimbingan Bapas? 2. Bagaimana level atau tingkatan pembimbingan dan pelayanan yang ditetapkan untuk klien pembebasan bersyarat? 3. Alasan-alasan atau kriteria yang bagaimana yang digunakan untuk penundaan, pembatalan pembebasan bersyarat dan kembali ke Lapas? 4. Faktor-faktor apa yang menyebabkan kegagalan pembebasan bersyarat? 5. Kebijakan dan prosedur baru apa yang dicoba digunakan untuk menyelamatkan masyarakat melalui pengurangan rata-rata kegagalan pembebasan bersyarat?

Mengingat perbedaan kondisi institusi pemasyarakatan yang ada di Amerika dengan yang ada di Indonesia, maka dari lima pertanyaan penelitian Austin tersebut akan diambil tiga saja yang juga disesuaikan dengan kondisi yang ada Indonesia.

Adapun pertanyaan yang penelitian tersebut adalah :

- Bagaimana gambaran keberhasilan klien pembebasan bersyarat selama dalam pembimbingan Bapas Semarang dari tahun 1998 – 2008 ?
- Faktor-faktor apa yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan pembebasan bersyarat ?
- Bagaimana prediksi faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan di masa yang akan datang ?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasar permasalahan di atas, penelitian ini bertujuan:

- Menjelaskan gambaran tingkat keberhasilan klien pembebasan bersyarat selama dalam pembimbingan Bapas Semarang dari tahun 1998-2008.
- Menjelaskan faktor-faktor yang menyebabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan pembebasan bersyarat.
- Memprediksi faktor-faktor penyebab keberhasilan di masa yang akan datang.

1.5 Signifikansi Penelitian ini

Penelitian termasuk penelitian besar dan baru pertama kali di Indonesia, karena meneliti pelaksanaan pembebasan bersyarat dalam kurun waktu 11 tahun (dari tahun 1998 s/d 2008) di Balai Pemasyarakatan Semarang dengan jumlah narapidana yang mendapat pembebasan bersyarat sebanyak 700 orang lebih. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara langsung maupun tidak langsung yang berkaitan dengan program pembebasan bersyarat. Hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi:

1.5.1 Akademis

Menambah khazanah penelitian Universitas Indonesia dalam bidang penologi khususnya dan kajian kriminologi pada umumnya.

1.5.2 Praktis

- Menjadi rujukan Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Departemen Hukum dan Hak Asasi manusia RI dalam membuat keputusan pembebasan bersyarat para narapidana di Indonesia.
- Menjadi dasar dalam pembinaan narapidana yang sekaligus sebagai upaya mengurangi kepadatan (*overcrowded*) narapidana di dalam Lembaga Pemasyarakatan (Lapas), menghemat anggaran Negara untuk pelayanan dan perawatan narapidana serta meningkatkan fungsi Balai Pemasyarakatan (Bapas).
- Sebagai bahan evaluasi pelaksanaan pembimbingan di Bapas Semarang dari tahun 1998 s/d 2008.

1.6 Pembabakan Isi

Guna memudahkan memahami hasil penelitian, tesis ini dibagi dalam pembabakan sebagai berikut:

- BAB 1** *Pendahuluan*, berisi uraian tentang latar belakang masalah, permasalahan, tujuan penelitian, signifikansi penelitian, dan pembabakan.
- BAB 2** *Tinjauan Pustaka*, memaparkan konteks penelitian dari hasil studi pustaka, kerangka teori, konsep penghukuman, pembebasan bersyarat, indikator keberhasilan dan kegagalan pembebasan bersyarat.
- BAB 3** *Metode Penelitian*, berisi penjelasan metodologi penelitian, pendekatan penelitian, pelaksanaan penelitian, tehnik pengumpulan data, subyek penelitian, analisis penelitian yang dipergunakan, kelemahan dan kendala penelitian.
- BAB 4** *Gambaran Umum* berisikan tentang kegiatan pemasyarakatan di lingkup Kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM Jawa Tengah dan khususnya di wilayah kerja Bapas Semarang secara umum.

- BAB 5** *Hasil Penelitian* berisikan tentang tingkat keberhasilan dan kegagalan pembebasan bersyarat di Bapas Semarang serta faktor-faktor yang mempengaruhinya.
- BAB 6** *Analisis Hasil Penelitian*, berisikan analisis statistik hasil penelitian tentang hubungan antara hasil pembebasan bersyarat dengan faktor-faktor yang mempengaruhi dan prediksi keberhasilan serta kegagalan.
- BAB 7** *Kesimpulan dan Saran*, berisi kesimpulan tesis dan saran sehubungan dengan berbagai temuan yang diperoleh.

