

# BAB I PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang Masalah

Kenyataan menunjukkan bahwa tidak semua organisasi, termasuk organisasi publik, dapat memberikan pelayanan dengan baik, karena pelayanan publik masih memiliki berbagai kelemahan antara lain (Mohamad: 2003): pertama kurang responsif, kondisi ini terjadi hampir di semua tingkatan unsur pelayanan, mulai pada tingkatan petugas pelayanan (*front line*) sampai dengan tingkatan penanggung jawab instansi. Respon terhadap berbagai keluhan, aspirasi, maupun harapan masyarakat seringkali lambat atau bahkan di abaikan sama sekali.

Kedua kurang informatif, berbagai informasi yang seharusnya disampaikan kepada masyarakat, lambat atau bahkan tidak sampai kepada masyarakat. Ketiga kurang *accessible*, berbagai unit pelaksana pelayanan terletak jauh dari jangkauan masyarakat, sehingga menyulitkan bagi yang memerlukan pelayanan tersebut. Keempat kurang koordinasi, unit pelayanan yang terkait satu dengan yang lainnya sangat kurang berkoordinasi. Akibatnya, sering terjadi tumpang tindih ataupun pertentangan kebijakan antara satu instansi pelayanan dengan instansi pelayanan lain yang terkait.

Kelima Birokratis, pelayanan (khususnya perijinan) pada umumnya dilakukan dengan melalui proses yang terdiri dari berbagai level, sehingga menyebabkan penyelesaian pelayanan yang terlalu lama. Dalam kaitannya dengan penyelesaian masalah pelayanan, kemungkinan staf pelayanan (*front line staff*) untuk dapat menyelesaikan masalah sangat kecil, dan di lain pihak kemungkinan masyarakat untuk bertemu dengan penanggung jawab pelayanan, dalam rangka menyelesaikan masalah yang terjadi ketika pelayanan diberikan, juga sangat sulit. Akibatnya berbagai masalah pelayanan memerlukan waktu yang lama untuk diselesaikan. Keenam kurang mau mendengar keluhan/saran/aspirasi masyarakat. Pada umumnya aparat pelayanan kurang memiliki kemauan untuk mendengar keluhan/

saran / aspirasi masyarakat. Akibatnya pelayanan dilaksanakan dengan apa adanya, tanpa ada perbaikan dari waktu ke waktu. Selanjutnya adalah *inefisien*, berbagai persyaratan yang diperlukan (khususnya dalam pelayanan perijinan) seringkali tidak relevan dengan pelayanan yang diberikan.

Dari sisi kelembagaan, kelemahan utama terletak pada disain organisasi yang tidak di rancang khusus dalam rangka pemberian pelayanan kepada masyarakat, penuh dengan hirarki yang membuat pelayanan menjadi berbelit-belit (birokratis), dan tidak terkoordinasi. Kecenderungan untuk melaksanakan dua fungsi sekaligus, fungsi pengaturan dan fungsi penyelenggaraan, masih sangat kental dilakukan oleh pemerintah, yang menyebabkan pelayanan publik tidak efisien.

Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia RI merupakan organisasi pemerintah yang akhir-akhir ini selalu mendapat sorotan dari masyarakat, dan termasuk organisasi pemerintah yang kurang baik dalam memberikan pelayanan pada masyarakat, khususnya mengenai kinerja pelayanan yang buruk lembaga pemasyarakatan dan Rumah Tahanan Negara pada umumnya.

Penelitian ini dilakukan di Rumah Tahanan Negara Kelas I Jakarta Pusat, pertama karena dilihat dari sisi kelembagaannya bahwa Rutan Klas I Jakarta Pusat adalah Rutan Klas I. Perbedaan kelas ini berhubungan dengan daya tampung Rutan dan tentunya berbeda dengan Rumah Tahanan Negara Kelas II. Asumsinya adalah kualitas pelayanan yang diberikan oleh Rumah Tahanan Negara Kelas I, akan lebih baik apabila dibandingkan dengan kualitas pelayanan yang diselenggarakan oleh Rumah Tahanan Negara Kelas II. Oleh karena itu apabila kinerja pelayanan dan kualitas pelayanan dari Rumah Tahanan Negara Kelas I saja buruk, maka yang akan menjadi pertanyaan adalah bagaimana dengan kinerja pelayanan dan kualitas pelayanan dari Rumah Tahanan Negara Kelas II .

Terjadi kelebihan kapasitas di Rumah Tahanan Negara Kelas I Jakarta Pusat, dengan daya tampung 1.450 dan berdasarkan laporan harian Sub Seksi Administrasi Dan Perawatan tanggal 16 Februari 2009, telah di

huni 3.267 tahanan dan narapidana, sehingga dengan keterbatasan daya tampung tersebut menyebabkan tidak adanya pemisahan blok hunian tahanan dan narapidana berdasarkan klasifikasi kasus, baik pidana kriminal, tidak pidana korupsi, politik maupun kasus psikotropika. Hal tersebut mengakibatkan di antara para tahanan dan narapidana yang tidak lain adalah pelaku tindak pidana yang beragam, dapat saling mempengaruhi dan kurang dapat diawasi, sehingga kemungkinan besar terjadi akulturasi kejahatan. Akibat lebih lanjutnya yaitu akan menghambat tercapainya tujuan Rutan Klas I Jakarta Pusat dalam melaksanakan program/sistem pembinaan, yaitu mengupayakan pemulihan kesatuan hubungan hidup, kehidupan dan penghidupan, untuk menjadi manusia yang lebih baik dan dapat berintegrasi kembali dengan masyarakat.

Sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya Rumah Tahanan Negara Klas I Jakarta Pusat mempunyai tugas dan kewenangan untuk melaksanakan perawatan kepada tahanan baik secara fisik dan mental, selama dalam proses peradilan dalam rangka memperoleh kekuatan hukum yang tetap. Tetapi dalam kenyataannya, menurut data dari Sub Seksi Administrasi Dan Perawatan tanggal 06 Mei 2009 bahwa 21 % dari jumlah penghuni Rutan Klas I Jakarta Pusat pada saat ini adalah berstatus narapidana. Untuk itu terjadi perubahan dan bertambahnya peran Rutan Klas I Jakarta Pusat, yang semula hanya bertugas melakukan perawatan terhadap tahanan, akhirnya harus melakukan program pembinaan terhadap narapidana. Hal ini akan menyebabkan pelayanan menjadi tidak optimal

Pada saat ini berdasarkan data dari bagian PPL Direktorat Jenderal Pemasyarakatan jumlah Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) di seluruh Indonesia adalah 221 buah, sementara jumlah Rumah Tahanan Negara (Rutan) adalah 143 dan 57 Cabang Rumah Tahanan Negara. Salah satu Rumah Tahanan Negara adalah Rumah Tahanan Negara Klas I Jakarta Pusat yang menjadi tempat penelitian dari perspektif pelayanan publik. Salah satu tugas dan fungsi Rumah Tahanan Negara Klas I Jakarta Pusat adalah menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat tertentu, baik secara internal maupun secara eksternal. Pelayanan internal adalah

pelayanan yang diberikan kepada para tahanan dan narapidana, yang terkait dengan pemenuhan hak-hak tahanan dan narapidana yang biasa disebut sebagai warga binaan pemasyarakatan.

Berdasarkan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis perawatan Rumah Tahanan Negara, maka Rumah Tahanan Negara Klas I Jakarta Pusat mempunyai tugas pokok melaksanakan perawatan tahanan baik fisik maupun mental di dalam mempersiapkan tahanan menghadapi proses peradilan, dalam hal ini Rutan Klas I Jakarta Pusat memberikan berbagai pelayanan, yaitu:

Pertama, memberikan perawatan kesejahteraan tahanan. Pelayanan ini antara lain dilakukan dengan memberikan perlengkapan seperti pakaian, tempat tidur, fasilitas mandi, makanan yang memenuhi standar, dan perlengkapan makan yang layak. Fasilitas dan pelayanan kesehatan juga diberikan kepada para tahanan dan narapidana yang dilakukan oleh dokter Rutan Klas I Jakarta Pusat. Pemeriksaan kesehatan dilakukan sekurang-kurangnya satu kali dalam satu bulan, kecuali bila ada keluhan, maka sewaktu-waktu dapat meminta pemeriksaan dokter. Pihak Rutan Klas I Jakarta Pusat juga mengizinkan tahanan dan narapidana untuk berobat di luar Rutan jika ada rujukan dari dokter.

Kedua Rutan Klas I Jakarta Pusat juga memberikan pelayanan lain berupa bantuan hukum dan penyuluhan tahanan. Dalam hal ini pihak rutan memberikan kesempatan kepada para tahanan dan narapidana untuk menggunakan haknya dalam memperoleh bantuan hukum dari penasehat hukum. Dalam upaya untuk memberikan kesempatan mendapatkan bantuan hukum tahanan dan narapidana disediakan tempat untuk pertemuan dengan penasehat hukum yang dapat dilihat/diawasi, tetapi tidak dapat didengar oleh orang lain/petugas. Kegiatan penyuluhan juga diberikan oleh pihak Rutan Klas I Jakarta Pusat, yang meliputi penyuluhan rohani seperti ceramah keagamaan dan pendidikan umum ; penyuluhan jasmani dengan mengadakan berbagai kegiatan olah raga berupa bola volley, bulu tangkis, tenis meja, sepak bola, catur dan lain-lain. Pihak Rutan Klas I Jakarta Pusat menyediakan pula fasilitas perpustakaan untuk mengisi waktu dan guna menyalurkan minat baca. Perpustakaan yang diselenggarakan Rutan Klas I Jakarta Pusat meliputi buku

agama, pengetahuan umum, kejuruan dan lain-lain yang dipandang tidak mengganggu keamanan dan ketertiban Rutan serta bermanfaat bagi Tahanan;

Ketiga Pihak Rutan klas I Jakarta Pusat memberikan pelayanan bimbingan kegiatan kepada para tahanan dan narapidana, untuk mengetahui bakat masing-masing tahanan diadakan penelitian pada setiap tahanan yang baru masuk Rutan, terutama pada saat mengikuti masa pengenalan lingkungan. Bimbingan keterampilan sedapat mungkin diarahkan kepada jenis-jenis keterampilan yang bermanfaat di masyarakat dan yang dapat dikembangkan lebih lanjut di Lembaga Pemasyarakatan apabila kelak telah diputus menjadi narapidana.

Selain pelayanan-pelayanan di atas, pihak Rutan Klas I Jakarta Pusat juga berusaha memberikan jaminan keamanan kepada para tahanan dan narapidana, masalah keamanan dan ketertiban menjadi tanggung jawab Kepala Rutan Klas I Jakarta Pusat yang dalam operasionalnya dibantu oleh Kepala kesatuan pengamanan. Berdasarkan data dari Sub Seksi Kepegawaian Rutan Klas I Jakarta Pusat, bahwa setiap Regu Jaga hanya berjumlah 37 (tiga puluh tujuh) orang pegawai yang bertugas dan bertanggung jawab terhadap keamanan dan ketertiban dari tahanan dan narapidana yang berjumlah 3.267 orang. Mengingat perbandingan jumlah tahanan dan narapidana yang harus diawasi sangat tidak berbanding dengan jumlah petugas pengamanan Rutan Klas I Jakarta Pusat, oleh karena itu setiap pegawai Rutan Klas I Jakarta Pusat juga wajib ikut serta dalam memelihara keamanan dan ketertiban Rutan. Hal tersebut dilakukan guna memberikan rasa aman kepada para tahanan / narapidana selama berada di dalam Rutan.

Berdasarkan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia RI Nomor : M.01.PK.04.10 Tahun 2007 Rumah Tahanan Negara Klas I Jakarta Pusat memberikan pelayanan berupa pemberian program pembinaan seperti Asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat kepada narapidana. Rumah Tahanan Negara Kelas I Jakarta Pusat sekarang dihuni oleh 3.267 tahanan / narapidana. Berdasarkan Laporan Harian Sub Seksi Administrasi Dan Perawatan Rumah Tahanan Negara Klas I Jakarta Pusat tanggal 16 Pebruari 2009. Sementara berdasarkan hasil rapat Direktur

Jenderal Pemasyarakatan, Kepala Kantor Wilayah Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia DKI Jakarta dihasilkan kesepakatan bahwa kapasitas ideal Rumah Tahanan Negara Klas I Jakarta Pusat adalah 1.450 orang tahanan / narapidana, artinya terjadi kelebihan kapasitas 1.643 tahanan dan narapidana sebagai penghuni Rutan Klas I Jakarta Pusat. Kondisi ini tentunya mempunyai dampak terhadap kualitas pelayanan Rutan Klas I Jakarta Pusat. Meskipun berbagai bentuk pelayanan di atas sudah diatur dalam petunjuk teknis Rumah Tahanan Negara dan sudah menjadi program yang seharusnya dilaksanakan dengan baik, namun dalam kenyataannya masih banyak aspek yang pelaksanaannya masih kurang/tidak sesuai dengan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis, seperti pelayanan Rutan Klas I Jakarta Pusat pada saat ini.

Terkait dengan pelayanan kesejahteraan tahanan dan narapidana yang berhubungan dengan kelayakan jumlah penghuni setiap bloknya, dengan terjadinya kelebihan kapasitas tentunya hal ini menjadi masalah yang harus dicari jalan keluarnya, karena dari laporan harian Seksi Kesatuan Pengamanan Rutan Klas I Jakarta Pusat pada tanggal 16 Pebruari 2009 bahwa kondisi hunian blok tahanan dan narapidana adalah sebagai mana tertera pada tabel dibawah ini:

Tabel 1.1

Kondisi Hunian Blok Tahanan Dan Narapidana  
Rumah Tahanan Negara Klas I Jakarta Pusat

No	Type Sel Hunian	Ukuran Kamar Sel	Luas kamar	Jumlah Kamar	Kapasitas Kamar	Kapasitas Blok	Isi Blok saat ini
1	Type I	180x300 cm	5,40 m <sup>2</sup>	96	1 orang	96	364 Org
2	Type III	270x600 cm	16,20 m <sup>2</sup>	72	3 orang	216	823 Org
3	Type V	360x600 cm	21,60 m <sup>2</sup>	54	5 orang	270	688 Org
4	Type VII	540x600 cm	32,40 m <sup>2</sup>	40	7 orang	280	1392 Org
Total						862	3.267

Sumber : Laporan Harian Kesatuan Pengamanan Rutan Klas I Jakarta Pusat

Dari kondisi dan keadaan kelebihan kapasitas tersebut mengakibatkan tempat hunian kurang layak, kualitas dan kuantitas air bersih kurang memadai, pembuangan dan pengelolaan limbah kurang

memadai, terbatasnya petugas serta infrastruktur untuk penanganan sanitasi baik kualitas maupun kuantitas dan kondisi bangunan sudah kurang memadai, jika dibandingkan dengan semakin meningkatnya jumlah penghuni dan perkembangan kehidupan masyarakat di sekitar.

Dalam pelayanan kesehatan yaitu untuk meningkatkan derajat kesehatan bagi tahanan dan narapidana, idealnya seorang tahanan dan narapidana di periksa kesehatannya secara berkala sekurang-kurangnya satu kali dalam satu bulan, tetapi dalam kenyataannya tahanan dan narapidana mendapatkan pemeriksaan kesehatan apabila mengalami keluhan. Terlalu padatnya penghuni Rutan Klas I Jakarta Pusat pada setiap kamar memudahkan penyebaran penyakit menular seperti Tuberkolusis (TB), yang merupakan penyakit yang sering di ditemukan di lembaga pemasyarakatan / Rutan di samping HIV/AIDS mengingat 40 % penghuni Rutan Klas I Jakarta Pusat adalah pelaku tindak pidana psikotropika. Apalagi tidak adanya kamar khusus bagi penderita penyakit menular di Rutan Klas I Jakarta Pusat sehingga penyakit menular akan cepat berkembang.

Dalam mekanisme pelayanan pemberian makanan kepada tahanan dan narapidana sudah ditentukan secara kualitas dan kwalitasnya. Tahanan dan narapidana di usahakan makan secara bersama-sama dalam suatu ruangan khusus di dalam Rutan untuk mempermudah pengawasan sesuai dengan petunjuk pelaksanaan teknis perawatan Rumah Tahanan Negara Pada kenyataannya makanan diberikan kepada tahanan dan narapidana di kamar hunian masing-masing tidak di suatu ruangan khusus, dan terdapat tahanan dan narapidana yang tidak mengkonsumsi makanan dari pihak Rutan Klas I Jakarta Pusat melainkan mengkonsumsi makanan dari luar.

Untuk hal Pelayanan eksternal adalah pelayanan yang diberikan kepada keluarga, pengacara dan pihak – pihak yang mempunyai hubungan dengan para tahanan dan narapidana, berupa pelayanan kunjungan yang dilaksanakan setiap hari. Tetapi yang menjadi fokus penelitian ini adalah

pelayanan kepada tahanan dan narapidana sebagai warga binaan pemasyarakatan (WBP).

Bertolak dari uraian di atas, maka menjadi alasan untuk meneliti ihwal kualitas pelayanan pada Rumah Tahanan Negara Kelas I Jakarta Pusat.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah : Bagaimana kualitas pelayanan Rumah Tahanan Negara Kelas I Jakarta Pusat menurut persepsi tahanan dan narapidana ?

## **C. Tujuan dan Signifikansi Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

Bertolak dari pertanyaan penelitian di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis kualitas pelayanan Rumah Tahanan Negara Kelas I Jakarta Pusat menurut persepsi tahanan dan narapidana.

### **2. Signifikansi Penelitian**

Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan manfaat ganda :

- a. Secara akademik hasil penelitian dapat memberikan sumbangan bagi pengembangan kebijakan dan administrasi pelayanan sebagai suatu aspek kajian administrasi Negara.
- b. Secara praktis hasil penelitian dapat menjadi masukan bagi Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia RI dalam membuat kebijakan dan administrasi pelayanan Rumah Tahanan Negara.

## **D. Sistematika Penulisan**

Secara sederhana, tesis ini disusun berdasarkan sistematika sebagai berikut:

Bab I, Pendahuluan. Bab ini berisi mengenai latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan dan signifikansi penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II, Tinjauan Literatur. Pada bab ini diuraikan tentang teori-teori dan konsep-konsep yang relevan dengan topik penelitian, terutama teori dan konsep tentang kualitas dan pelayanan. Selain itu, juga

Bab III, Metode Penelitian. Pada bab ini dijelaskan metode penelitian yang mencakup pendekatan penelitian, definisi operasional variabel, populasi dan sampel, metode pengumpulan data, validitas dan reliabilitas dan metode analisis data.

Bab IV, Gambaran Umum Objek Penelitian, Analisis dan Pembahasan. Pada bab ini dijelaskan kondisi umum lokasi penelitian yang mencakup sejarah singkat, visi dan misi, sumber daya manusia dan struktur organisasi, dan pada bab ini juga disajikan hasil pengolahan dan analisis data yang diperoleh dari penelitian lapangan dilengkapi dengan pembahasan.

Bab V, Kesimpulan dan Saran. Dalam bab ini dikemukakan kesimpulan atas materi yang telah diuraikan pada bab-bab sebelumnya berikut saran-saran yang relevan.

