

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Direktorat Jenderal Pemasyarakatan sebagai salah satu organisasi publik yang bergerak dalam bidang hukum dan Hak Asasi Manusia mempunyai tanggung jawab yang berat dalam menyelenggarakan layanan kepada publik. Tugas pokok dan fungsinya adalah merumuskan dan melaksanakan kebijakan dan standarisasi teknis dibidang pemasyarakatan. Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) dan Rumah Tahanan Negara (Rutan) yang tersebar di seluruh Indonesia merupakan salah satu Unit Pelayanan Teknis (UPT) yang mengejawantahkan tugas-tugas dalam bidang pemasyarakatan.

Untuk dapat melaksanakan tanggung jawab dan tugas yang cukup berat tersebut diperlukan sumber daya manusia yang berkualitas dan mampu memberikan sumbangsih terbaik kepada publik, sehingga dengan adanya sumber daya manusia yang berkualitas, maka diharapkan mampu menghasilkan kinerja yang baik, mutu layanan terbaik sehingga akan berdampak pada keberhasilan organisasi secara signifikan. Untuk mewujudkan tercapainya keberhasilan tersebut maka diperlukan sebuah formulasi kebijakan yang dapat diimplementasikan secara rasional dengan tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang realistis. Sebuah kebijakan publik merupakan suatu turunan dari hukum, bahkan kadang mempersamakan antara kebijakan publik dan hukum, utamanya hukum publik ataupun hukum tata negara, sehingga dapat dilihat sebagai proses interaksi di antara institusi-institusi negara (Nugroho, 2008:11).

Organisasi menurut Robbins (1999:4) adalah suatu pengaturan orang-orang secara sengaja untuk mencapai tujuan organisasi. Sumber daya manusia sebagai salah satu bagian dari organisasi, yang meliputi seluruh aktifitas dalam sebuah organisasi tidak dapat dipisahkan dalam rangkaian kegiatan sebuah organisasi, baik itu organisasi publik maupun swasta. Sumber daya manusia menduduki posisi yang sangat urgen dan menentukan sukses tidaknya organisasi tersebut melaksanakan program-program kerjanya.

Universitas Indonesia

Dalam rangka mencapai tujuan dari organisasi maka peranan sumber daya manusia sangatlah penting, mengingat peran dan tanggung jawab yang diemban sumber daya manusia untuk turut serta berperan aktif dalam rangka menjalankan roda organisasi, karena hal yang sangat mustahil sekali jika suatu organisasi dapat berjalan dengan baik tanpa ada sumber daya manusia di dalamnya. Agar dapat menjalankan fungsinya dengan baik, diperlukan kemampuan serta pemahaman yang benar tentang tugas dan fungsi yang dijalankan.

Sumber daya manusia merupakan satu-satunya sumber daya yang memiliki akal, perasaan, keinginan, kemampuan, ketrampilan, pengetahuan, dan motivasi untuk berkarya. Dengan demikian sumber daya manusia pada dasarnya perlu dikembangkan seoptimal mungkin dalam rangka menunjang dan memberikan kontribusi positif dalam pelaksanaan kegiatan agar memperoleh hasil yang maksimal dan berdaya guna. Untuk dapat melaksanakan tujuan tersebut diperlukan sumber daya manusia yang bermutu dan profesional sehingga pemerintah harus berupaya agar aparaturnya yaitu pegawai negeri sipil dapat bekerja secara optimal dan profesional.

Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai adalah warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan dalam peraturan Perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas lainnya dan digaji berdasarkan peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Pegawai negeri sipil terdiri dari Pegawai Negeri Sipil Pusat, Pegawai Negeri Sipil Daerah dan Pegawai Negeri Sipil yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Peranan pimpinan dan pegawai dalam sebuah organisasi merupakan sebuah sinergi yang indah dalam rangka mendukung kinerja pegawai, baik dalam rangka meningkatkan motivasi kerja dan kompetensi pegawai maupun dalam rangka membangun sistem kerja yang efektif, dinamis, harmonis, dan berkualitas. Tuntutan akan kualitas pelayanan, kinerja yang tinggi, sudah pasti harus didukung oleh kualitas sumber daya manusia yang baik.

Pegawai Negeri Sipil dalam melaksanakan tugas yang ditetapkan sudah pasti akan merujuk pada tugas pokok dan fungsi instansi masing-masing. Tujuan

Pegawai Negeri Sipil dalam melaksanakan tugasnya adalah mampu memberikan layanan terhadap publik atau masyarakat. Hal ini sudah pasti harapan dari masyarakat adalah dapat menerima layanan yang terbaik dan diberikan oleh orang-orang terbaik.

Sistem Pemasyarakatan bagi publik lebih identik dengan sebutan “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. Sehingga 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 (Rutan) untuk pelayanan tahanan, Rumah Penyimpanan Barang Sitaan Negara (Rupbasan) untuk perawatan barang-barang milik warga binaan atau yang menjadi barang bukti, serta Balai Pemasyarakatan (Bapas) untuk pembimbingan warga binaan dan klien pemasyarakatan.

Secara filosofis Pemasyarakatan adalah sistem pemidanaan yang sudah jauh bergerak meninggalkan filosofi Retributif (pembalasan), *Deterrence* (penjeraan) dan Resosialisasi. Dengan kata lain, pemidanaan tidak ditujukan untuk membuat derita sebagai bentuk pembalasan, tidak ditujukan untuk membuat jera dengan penderitaan, juga tidak mengasumsikan terpidana sebagai seseorang yang kurang sosialisasinya. Pemasyarakatan sejalan dengan filosofi reintegrasi sosial yang berasumsi kejahatan adalah konflik yang terjadi antara terpidana dengan masyarakat. Sehingga pemidanaan ditujukan untuk memulihkan konflik atau menyatukan kembali terpidana dengan masyarakat (reintegrasi).

Dalam pasal 2, Undang-undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan ditegaskan bahwa “Sistem Pemasyarakatan diselenggarakan dalam rangka membentuk Warga Binaan Pemasyarakatan agar menjadi 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”.

Secara filosofis, Pemasarakatan memperlihatkan komitmen dalam upaya merubah kondisi terpidana, melalui perlindungan hak-hak terpidana. Hal ini ditegaskan secara eksplisit dalam UU tentang Pemasarakatan, bahwa sistem pembinaan pamasarakatan 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.*

Pelaksanaan pembimbingan dan pembinaan dalam sistem pamasarakatan dilakukan oleh petugas pamasarakatan, sehingga pelaksanaan Pemasarakatan menuntut profesionalitas sumber daya manusia yang akan memahami dengan baik tujuan Pemasarakatan dan bagaimana cara mencapai tujuan tersebut, serta untuk menghindari perlakuan-perlakuan tidak manusiawi. Selain itu, di dalam melaksanakan pembimbingan dan pembinaan diperlukan kerjasama dengan instansi pemerintah terkait serta lembaga kemasyarakatan lainnya untuk menunjang efektifitas kerja.

Prinsip-prinsip dasar ini dijadikan indikator dalam melihat keberhasilan pelaksanaan Pemasarakatan saat ini. Indikator tersebut lebih kepada asas dan pemenuhan hak-hak narapidana berupa:

- a. Melakukan ibadah sesuai dengan agama atau kepercayaannya;
- b. Mendapat perawatan, baik perawatan rohani maupun jasmani;
- c. Mendapat pendidikan dan pengajaran;
- d. Mendapatkan pelayanan kesehatan dan makanan yang layak;
- e. Menyampaikan keluhan;
- f. Mendapatkan bahan bacaan dan mengikuti siaran media massa lainnya yang tidak dilarang;
- g. Mendapatkan upah atau premi atas pekerjaan yang dilakukan;
- h. Menerima kunjungan keluarga, penasehat hukum, atau orang tertentu lainnya;
- i. Mendapatkan pengurangan masa pidana (remisi);
- j. Mendapatkan kesempatan berasimilasi termasuk cuti mengunjungi keluarga;

- k. Mendapatkan pembebasan bersyarat;
- l. Mendapatkan cuti menjelang bebas; dan
- m. Mendapatkan hak-hak lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Indikator-indikator tersebut menjadi ruh dari keseluruhan Sistem Pemasyarakatan Indonesia. Sementara indikator lainnya adalah sumber daya manusia dan teknis pelaksanaan Pemasyarakatan.

Konsep Pemasyarakatan muncul sejak tahun 1964 yang menjadi dasar adanya dorongan untuk pelaksanaan pemidanaan yang lebih manusiawi dan melindungi hak-hak asasi narapidana, termasuk tahanan. Dorongan tersebut telah diformulasikan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada tahun 1955 melalui bentuk *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*. Di mana di dalamnya terdapat sejumlah hak dan perlakuan minimum yang harus diberikan kepada terpidana atau tahanan selama berada dalam institusi penjara atau penahanan. *Standard Minimum Rules* inilah yang menandai peralihan sistem pemidanaan Indonesia dari sistem pemenjaraan yang dalam prakteknya lebih menekankan pada sentimen penghukuman (*punitive sentiment*) atau pembalasan (*retributive*).

Hak dan kewajiban Petugas Pembina Pemasyarakatan dahulu tercantum dalam *Gestichten Reglemen* (Peraturan Penjara) Staatsblad 1917 N0.708, tetapi sejak peraturan tersebut tidak berlaku lagi dan digantikan dengan Undang-Undang N0. 12 tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan tidak dijumpai lagi peraturan yang secara khusus mengatur tentang hak dan kewajiban Petugas Pembina Pemasyarakatan. Hak dan Kewajiban Petugas pemasyarakatan diatur secara umum sama dengan yang berlaku bagi seluruh Pegawai Negeri Sipil Republik Indonesia yaitu dalam Peraturan pemerintah Nomor 30 Tahun 1980.

Hak-hak tersebut diantaranya terdapat dalam :

Pasal 21 ayat (3) : Pegawai Penjara yang melakukan kecakapan dan sebagainya dapat diusulkan kepada Kepala Jawatan Kepenjaraan agar padanya diberikan premi atau hadiah berupa uang

Pasal 26 ayat (1) : Pegawai Penjara harus bertempat tinggal sedekat-dekatnya pada penjara.

Ayat (2): Di mana untuk pegawai-pegawai disediakan rumah negeri, pegawai-pegawai mendiami rumah yang ditunjuk.

Adapun kewajiban-kewajiban pegawai penjara diantaranya terdapat dalam:

Pasal 25 ayat (2) : Di dalam menjalankan dinas Pegawai Penjara diwajibkan memakai pakaian jabatan dan bersenjata seperti yang telah ditetapkan.

Pasal 27 : Kepada Pegawai Penjara dilarang keras, baikpun dengan langsung maupun dengan jalan lain mempunyai perhubungan keuangan dengan orang terpenjara atau dengan orang-orang yang telah lepas belum lewat 1 tahun, begitu juga pegawai penjara dilarang menerima hadiah atau kesanggupan akan mendapat hadiah atau pinjaman dari orang-orang hukuman itu atau dari sanak keluarganya.

Pasal 28 ayat (1) : Pegawai-pegawai penjara diwajibkan memperlakukan orang-orang terpenjara secara kemanusiaan dan dengan keadilan akan tetapi ketenangan beserta dengan kekencangan yang patut.

Ayat (2) : Dilarang keras memberi hukuman memakai kekerasan kecuali kalau nyata-nyata diijinkan oleh Peraturan Penjara ini atau oleh Undang-Undang lain,

Harian Kompas (tanggal 29 Maret 2008) menyatakan bahwa berdasarkan survei dari Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) tahun 2007, Departemen Hukum dan HAM RI ditetapkan sebagai salah satu lembaga terburuk dalam integritas publik. Survei tersebut dilakukan kepada responden yang menggunakan pelayanan publik. Penilaian tersebut dilakukan dengan menggabungkan pengalaman integritas, refleksi pengalaman responden terhadap tingkat korupsi yang dialami, serta refleksi terhadap faktor penyebab korupsi.

Hasil dari survei tersebut, Departemen Hukum dan HAM RI memperoleh skor mengenai integritas 4,15. Skor ini merupakan skor yang terendah dari 30 departemen atau instansi yang rata-rata mendapat skor 5,53. Hasil ini survei ini

ditunjukkan pada tiga unit layanan, yaitu bidang kenotariatan (skor 4,13), bidang keimigrasian atau pembuatan paspor (skor 4,21), dan Lembaga Pemasyarakatan (skor 4,33). Secara keseluruhan skor integritas Departemen Hukum dan HAM RI yang berada di bawah rata-rata departemen/instansi penyelenggara layanan publik (skor rata-rata 5,53) menunjukkan bahwa setiap unit di departemen tersebut memiliki tingkat pengalaman korupsi yang sangat tinggi.

Skor Integritas Publik merupakan skor yang didapat berdasarkan nilai rata-rata dari dua unsur yakni nilai Pengalaman Integritas (*Experienced Integrity*) dan nilai Potensial Integritas (*Potential Integrity*) dengan bobot yang telah ditentukan. Berdasarkan hasil kompilasi pendapat dari 21 pakar, diperoleh angka 0,705 untuk Bobot Pengalaman Integritas dan 0,295 untuk Bobot Potensial Integritas (KPK: 2007).

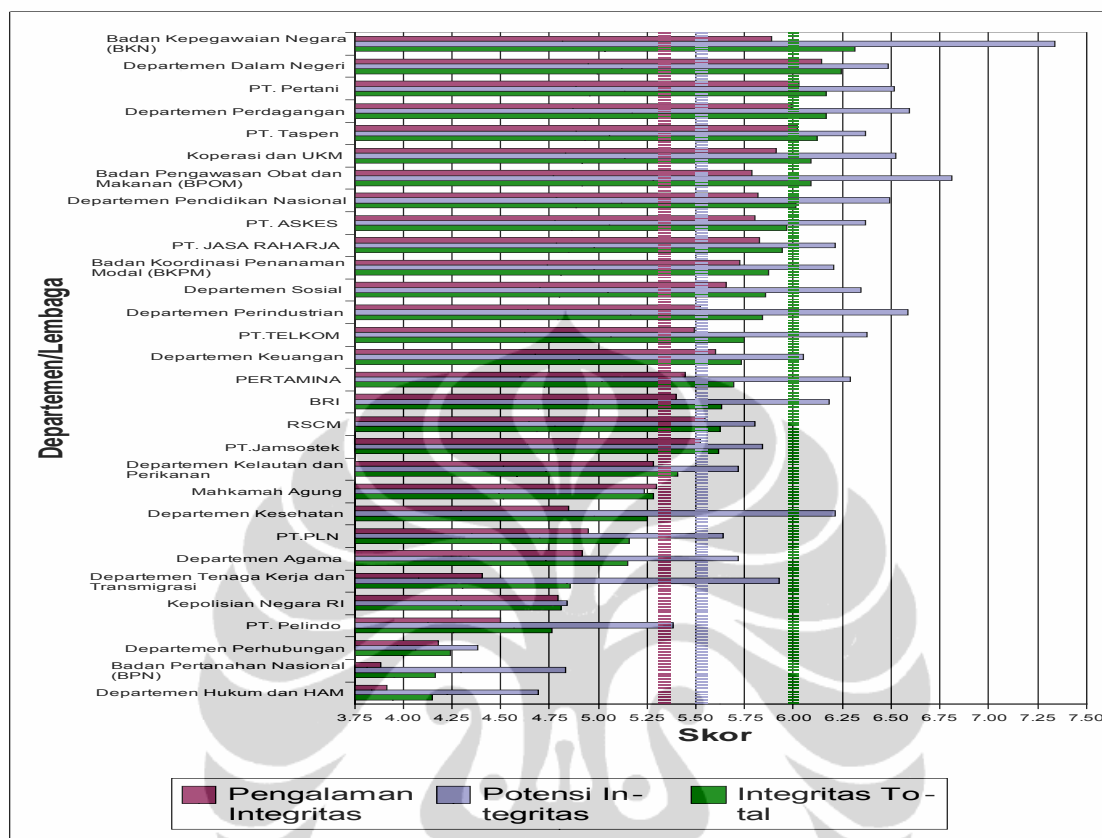
Untuk skala 1-10, skor rata-rata Integritas Sektor Publik Indonesia Tahun 2007 adalah **5,53**. Skor rata-rata tersebut dianggap masih cukup rendah. Sebagai acuan, rata-rata nilai integritas di Korea untuk tahun 2006 adalah 8,77. Rincian Skor integritas sektor publik per instansi dan per unit layanan adalah sebagai berikut :

Departemen/Instansi	Skor Integritas	Peringkat	Unit Layanan di Departemen/Instansi bersangkutan	Skor Integritas Unit Layanan	Peringkat Unit Layanan
Badan Kepegawaian Negara	6.31	1	Pengangkatan PNS	6.18	12
			Kenaiakan Pangkat	6.37	3
			Mutasi	6.23	9
			Pensiun	6.47	1
Departemen Dalam Negeri	6.25	2	Pengurusan DAU, DAK dan Dana Perimbangan Daerah	6.28	7
			Persewaan Eselon I dan II	6.34	4
			Pengurusan Program Pemberdayaan Masyarakat Desa dan Kota/Program PPMK	6.19	11
PT. PERTANI	6.17	3	Pengurusan Program Sarana Frasarana Daerah	6.17	13
			Distribusi dan Produksi pupuk, beras, benih padi dan palawija, pestisida dan bahan kimia, alat mesin pertanian	6.28	6
Departemen Perdagangan	6.17	4	Jasa Perdagangan Hasil Bumi	6.12	16
			Pelayanan Perdagangan Dalam Negeri: Pendaftaran Keagenan/Distributor	6.08	19
			Pelayanan Perdagangan Luar Negeri: Layanan Perizinan Ekspor	6.44	2
TASPEN	6.12	5	Tabungan Pensiun	6.12	15
Departemen Koperasi & UKM	6.09	6	Penjamin Modal	6.09	17
Badan Pengawasan Obat dan Makanan	6.09	7	Pengawasan Trapetik, Napza, Tradisional	6.09	18
Departemen Pendidikan Nasional	6.02	8	Izin/Akreditasi TK, SD, SLTP, SLTA Umum dan Khusus, PT/S/Sertifikasi Guru	5.85	27
			Izin Pendidikan Luar Sekolah	6.21	10
PT ASKES	5.97	9	Pengurusan Penggunaan Askes	5.97	21
Jasa Raharja	5.94	10	Klaim Kecelakaan	5.94	24
Badan Koordinasi Penanaman Modal	5.87	11	Izin PMA/PMDN	5.87	26
Departemen Sosial	5.86	12	Panti Rehabilitasi Sosial/Panti Asuhan dan Jompo/penyantunan Veteran dan Cacat	5.83	28
			Pembudayaan Masyarakat (KUBE)	5.87	25
Departemen Perindustrian	5.84	13	SIUP dan TDP	5.80	35
			Metrologi/Tera	6.31	5
TELKOM	5.75	14	Pemasangan Baru	5.80	36
			Pemutusan	6.02	20
Departemen Keuangan	5.73	15	Penyambungan Kembali	6.12	14
			Pajak	5.96	22
PERTAMINA	5.69	16	Cukai/Bea Masuk	5.50	40
			Distribusi dan Jaringan Pelayanan Domestik/Distribusi dan Pemasaran BBM	5.45	43
			Distribusi dan Pemasaran Non BBM	5.95	23
Bank Rakyat Indonesia	5.63	17	Peminjaman Modal	5.63	32
Rumah Sakit Cipto Mangunkusumo	5.62	18	Pelayanan ASKESKIN	5.60	34
			Pelayanan Rawat Inap	5.57	39
			Pelayanan Rawat Jalan	5.69	29
PT. JAMSOSTEK	5.62	19	Jaminan Hari Tua dan Tabungan Perumahan	5.63	33
			Asuransi Kecelakaan Kerja	5.65	30
			Asuransi Kesehatan Tenaga Kerja	5.58	38
Departemen Kelautan dan Perikanan	5.41	20	Bongkar Muat, Cold Storage, dll	4.90	52
			Izin Pengembangan Usaha Perikanan/Izin Pelayanan Usaha Penangkapan/Izin Kapal Perikanan	5.59	37
Mahkamah Agung	5.28	21	Banding	4.96	50
			Peninjauan Kembali PK (Putusan Pengadilan)	5.23	47
			Penetapan Hukum Tetap	5.64	31
			Kasasi	5.29	46
Departemen Kesehatan	5.25	22	Izin Pendirian Rumah Sakit, Izin Praktek Dokter/Izin Penempatan Dokter	5.44	44
			Industri Farmasi/Izin Pendirian Apotik/Rumah Obat, Izin Penyaluran Alat Kesehatan dan Obat/Izin Edar Alat Kesehatan dan Obat	4.98	49
PT. Perusahaan Listrik Negara	5.16	23	Izin Penyambungan dan Pemasangan Listrik	4.52	57
			Pelayanan Gangguan	5.47	42
Departemen Agama	5.15	24	Penambahan Daya	5.42	45
			Pelayanan Haji	5.50	41
			Administrasi Perkikahan	4.85	54
Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi	4.85	25	Pengurusan PJTKI	6.25	8
			Pelayanan TKI di Terminal 3	3.45	65
Kepolisian Republik Indonesia	4.81	26	Tindak Pidana Umum, Tindak Pidana Khusus, Narkoba dan Lalulintas	5.08	48
			Retribusi STNK dan BPKB/SIM/STNK/BPKB	4.62	56
PT. Pelabuhan Indonesia II	4.76	27	Jasa Kepelabuhanan	4.88	53
			Jasa Gudang/Lapangan Penumpukan	4.72	55
Departemen Perhubungan	4.24	28	Izin Usaha Angkutan Darat/Laut (Pelayaran)/Udara (Penerbangan)	4.22	60
			Izin Trayek Angkutan Darat antar Provinsi	4.90	51
			Izin Pengujian Kelayakan Kendaraan Angkutan Umum Darat (KIR)	3.99	64
Badan Pertanahan Nasional	4.16	29	Sertifikasi Tanah/Penggabungan Sertifikat	4.09	63
			Pengukuran dan Pemetaan Kadastral/Pendaftaran Pertama Kali	4.23	59
Departemen Hukum dan HAM	4.15	30	Kenotariatan	4.13	62
			Keimigrasian/Paspor	4.21	61
			Lembaga Pemasyarakatan	4.33	58

Tabel 1.1
Hasil Skor Integritas Unit Layanan

Nilai 5,53 tersebut diperoleh dari hasil survei yang dilakukan di 30 instansi publik dengan sampel 65 unit layanan. Skor integritas dari suatu instansi

merupakan hasil dari kompilasi skor integritas dari setiap unit layanan yang disurvei di instansi tersebut.



Grafik 1.1
Hasil Survei Integritas KPK

Data tersebut di atas menunjukkan bahwa dalam satu instansi terdapat unit layanan yang berada pada peringkat yang baik dan unit layanan yang berada di peringkat buruk (misalnya, Unit Layanan di Departemen Tenaga Kerja). Di samping itu ada departemen/ lembaga/ instansi yang unit layanan seluruhnya berada di peringkat baik (misalnya, Unit Layanan di Badan Kepegawaian Negara) walaupun masih dengan beberapa catatan temuan. Namun yang lebih memprihatinkan adalah dalam satu departemen/ lembaga/ instansi apabila seluruh unit layanan yang menjadi sampel di suatu departemen/ lembaga/ instansi tersebut berada pada peringkat yang buruk (misalnya Unit Layanan di Departemen Hukum dan HAM).

Hasil survei ini diterima secara lapang dada oleh Menteri Hukum dan HAM RI Andi Mattalatta dan Menhub Jusman Syafii Djamal. Hasil survei KPK

ini memang terjadi di departemen atau instansi tersebut. Perilaku Koruptif Sikap institusi atas hasil survei KPK ini lebih proaktif, rata-rata menilai survei KPK tersebut benar adanya dan berjanji akan melakukan perubahan.

Tujuan Pembangunan adalah mewujudkan bangsa yang maju, mandiri, dan adil sebagai landasan bagi tahap-tahap pembangunan berikutnya menuju masyarakat adil dan makmur dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD RI. Bertitik tolak pada tujuan pembangunan jangka panjang Tahun 2005 – 2025, maka pembangunan hukum diarahkan pada makin terwujudnya sistem hukum nasional yang mantap bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang menyangkut pembangunan materi hukum, struktur hukum termasuk aparat hukum, sarana dan prasarana hukum.

Penerapan penegakan hukum dan hak asasi manusia (HAM) dilaksanakan secara tegas, lugas, profesional dan tidak diskriminatif dengan tetap berdasarkan pada penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia, keadilan dan kebenaran. Direktorat Jenderal Pemasyarakatan secara fungsional merupakan bagian dari instansi penegak hukum, dengan tugas dan fungsi yakni melaksanakan perawatan tahanan, pembinaan terhadap narapidana dan anak didik, pembimbingan klien, serta pengelolaan benda sitaan negara. Pelaksanaan sistem pemasyarakatan sebagai bagian dari *integrated criminal justice system* harus mempersiapkan diri dengan membangun instrumen, metode dan sistem serta kultur agar dapat menjalankan tugas pokok dan fungsinya sesuai dengan tuntutan dan harapan masyarakat. Bahwa tidak dapat di pungkiri dan hal tersebut merupakan fakta keseharian pelaksanaan pemasyarakatan baik yang meliputi Perawatan, Pembinaan, Pembimbingan dan Pengelolaan Benda Sitaan Negara masih di jumpai hal-hal yang tidak sesuai dengan tujuan pembangunan hukum itu sendiri.

Untuk membangun pencitraan positif pelaksanaan tugas pokok dan fungsi pemasyarakatan maka berdasarkan Instruksi Menteri Hukum dan HAM R.I tanggal 1 Februari 2008 Nomor : M.HH-01.03.01 Tahun 2008 tentang Pencanaan Bulan Tertib Pemasyarakatan Tahun 2008 maka perencanaan Bulan

Tertib Pemasarakatan (Buterpas) telah dilaksanakan sejak tanggal 14 Februari 2008. Adapun sasaran program Bulan Tertib Pemasarakatan meliputi:

- a. Penanggulangan over kapasitas;
- b. Penanggulangan kekurangan pegawai;
- c. Pemberantasan peredaran NARKOBA;
- d. Pemberantasan pungutan liar;
- e. Penertiban warung-warung liar;
- f. Peningkatan pelayanan;
- g. Pemberantasan penggunaan HP oleh penghuni;
- h. Peningkatan kegiatan kerja.

Program Buterpas tersebut sejalan dengan visi dan misi Direktorat Jenderal Pemasarakatan, yaitu dalam rangka mewujudkan misi *“melaksanakan perawatan tahanan, pembinaan dan pembimbingan warga binaan pamasarakatan serta pengelolaan benda sitaan Negara dalam kerangka penegakan hukum, pencegahan dan penanggulangan kejahatan serta pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia”* serta visi *“pulihnya kesatuan hubungan hidup, kehidupan dan penghidupan warga binaan pamasarakatan sebagai individu, anggota masyarakat dan makhluk Tuhan YME”*.

Pemasarakatan sebagai instansi yang melakukan pemenuhan dan perlindungan hak-hak asasi tersangka, terdakwa, dan terpidanan mempunyai peran yang vital dalam proses penegakan hukum. Hal ini dikarenakan pamasarakatan merupakan instansi penegak hukum yang terlibat dalam proses penegakan hukum sejak dalam tahap *pre-adjudikasi, adjudikasi* hingga tahap *post adjudikasi*.

Namun dalam prakteknya, posisi pamasarakatan sebagai salah satu sub sistem dalam sistem peradilan pidana masih belum diakui sepenuhnya, baik oleh masyarakat maupun instansi penegak hukum lainnya. Terbukti dan secara realitas, pamasarakatan sampai saat ini belum diposisikan sebagaimana mestinya sesuai dengan tuntutan Undang-undang yang notabene merupakan suara rakyat. Masih banyak pejabat penegak hukum atau pakar ahli hukum pidana yang menyatakan bahwa institusi penegak hukum hanya meliputi *catur wangsa* yang meliputi polisi, jaksa, hakim, dan penasehat hukum. Hal ini dimungkinkan karena penerjemahan yang sempit, dalam arti bahwa penegakan hukum diterjemahkan hanya sebatas

sebagai proses kegiatan untuk mengoperasionalkan unsur-unsur delik pidana yang tercantum dalam pasal-pasal Undang-undang hukum pidana.

Dalam penelitian ini peneliti mengambil topik tentang “Analisis Implementasi Kebijakan Bebas Peredaran Uang (BPU) pada Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Salemba”, penelitian ini berbeda dengan beberapa penelitian sejenis yang pernah dilakukan sebelumnya seperti :

No	Judul / Tahun Penelitian	Peneliti	Fokus	Hasil
1.	Analisis Implementasi Kebijakan <i>Theurapeutic Community</i> dalam rangka Terapi Rehabilitasi bagi Narapidana Narkotika di Lembaga Pemasyarakatan Khusus Narkotika Cirebon. Tahun 2005	Yon Suharyono	Analisis Implementasi Kebijakan <i>Theurapeutic Community</i>	Kebijakan tentang <i>Theurapeutic Community</i> dapat diimplementasikan di LP Khusus Narkotika Cirebon
2.	Evaluasi Implementasi Kebijakan Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba di Rumah Tahanan Negara Klas I Jakarta Pusat. Tahun 2005.	Diah Ayu Noorsinta Hidayati	Evaluasi Implementasi Kebijakan Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba	Implementasi Kebijakan Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba berjalan secara konsisten dan koheren dengan pihak-pihak terkait
3.	Analisis Implementasi Kebijakan Penanggulangan HIV/AIDS dan Penyalahgunaan Narkoba di Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Pemuda Tangerang	Wawan Indiarito	Analisis Implementasi Kebijakan Penanggulangan HIV/AIDS dan Penyalahgunaan Narkoba	Faktor-faktor yang paling dominan mempengaruhi implementasi kebijakan tentang Penanggulangan HIV/AIDS dan Penyalahgunaan Narkoba adalah ketersediaan sumber daya manusia, dana, dan prasarana kesehatan

Pelaksanaan sistem pemasyarakatan diamanatkan bahwa setiap narapidana atau tahanan yang sedang menjalani masa hukuman atau masa penahanan di dalam Lapas/ Rutan dapat melaksanakan kehidupannya seperti kehidupan normal pada umumnya, namun ada aturan yang membatasi ruang gerak narapidana/

tahanan selama di dalam Lapas/ Rutan. Kebutuhan pokok seperti makan, minum, tempat tidur diupayakan semaksimal mungkin untuk dipenuhi oleh pihak Lapas/ Rutan, namun hal itu mungkin belum maksimal dapat dipenuhi secara layak karena keterbatasan kemampuan serta biaya. Untuk memenuhi kebutuhan tambahan lainnya, seperti makanan ringan, rokok, dan lain-lainnya pihak Lapas/ Rutan memberikan kebebasan kepada para narapidana/ tahanan untuk dapat menggunakan uang tunai dalam rangka memenuhi kebutuhan tambahan tersebut.

Seiring dengan berjalannya waktu, pelaksanaan sistem pemasyarakatan di Indonesia ternyata kebebasan tersebut disalahgunakan oleh para narapidana/ tahanan untuk melakukan transaksi ilegal lainnya dengan menggunakan uang tunai sebagai alat pembayaran. Salah satu contoh transaksi ilegal yang banyak ditemukan adalah tindak pemerasan atau pemalakan yang kadang menjadi sebab terjadinya kerusuhan di dalam Lapas/ Rutan, hingga transaksi peredaran narkoba di dalam Lapas/ Rutan.

Dalam rangka memberantas praktek-praktek ilegal yang terjadi di Lapas/ Rutan, maka Direktorat Jenderal Pemasyarakatan menyusun suatu kebijakan tentang pengaturan peredaran uang di dalam Lapas/ Rutan. Peredaran uang secara tunai diganti dengan model lain yang menggantikan uang tunai dalam setiap transaksi legal. Model pengganti uang tunai dapat berupa uang-uangan dengan nominal tertentu, kupon, atau sistem tabungan yang dapat di debet langsung pada saat bertransaksi.

Penelitian-penelitian tersebut berbeda dengan penelitian yang akan dilakukan dalam hal kebijakan yang akan diteliti, objek penelitian, fokus penelitian serta hasil yang diharapkan. Penelitian ini mengambil topik Analisis Implementasi Kebijakan Bebas Peredaran Uang (BPU) pada Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Salemba. Objek penelitian akan dilakukan pada Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Salemba dan masyarakat sebagai pihak yang terkena dampak dari implementasi kebijakan yang dilaksanakan. Penelitian ini mencoba untuk menganalisis tentang kebijakan Bebas Peredaran Uang (BPU) pada Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Salemba, apakah kebijakan tersebut tepat sasaran dan mendapat dukungan dari seluruh pihak yang terlibat serta faktor-

faktor apa saja yang menunjang dan menghambat pelaksanaan Program Bebas Peredaran Uang (BPU) pada Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Salemba.

1.2. POKOK PERMASALAHAN

1.2.1 Pengertian Bebas Peredaran Uang

Pelaksanaan sistem pemasyarakatan sebagai bagian dari *integrated criminal justice system* harus mempersiapkan diri dengan membangun instrumen, metode dan sistem serta kultur agar dapat menjalankan tugas pokok dan fungsinya sesuai dengan tuntutan dan harapan masyarakat. Gencarnya pemberitaan media cetak maupun elektronik tentang kejadian-kejadian negatif pelaksanaan tugas pokok dan fungsi pemasyarakatan, secara sistematis akan membangun opini publik dan berdampak buruk terhadap akuntabilitas serta kepercayaan masyarakat kepada Direktorat Jenderal Pemasyarakatan.

Sehubungan dengan hal tersebut maka untuk membangun citra positif dan kepercayaan masyarakat terhadap Pemasyarakatan dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya, maka perlu untuk meningkatkan kinerja pemasyarakatan melalui Kebijakan Bebas Peredaran Uang (BPU). BPU merupakan kegiatan peningkatan kinerja yang wajib dilaksanakan oleh seluruh jajaran Pemasyarakatan baik tingkat Pusat, tingkat Wilayah maupun oleh segenap pelaksana pada Unit Pelaksana Teknis Pemasyarakatan. Selain itu, BPU merupakan penertiban di segala aspek yang dirancang dalam bentuk kegiatan yang terencana dan berkesinambungan, untuk mengetahui tingkat keberhasilan akan dilaksanakan monitoring dan evaluasi secara periodik setiap bulan.

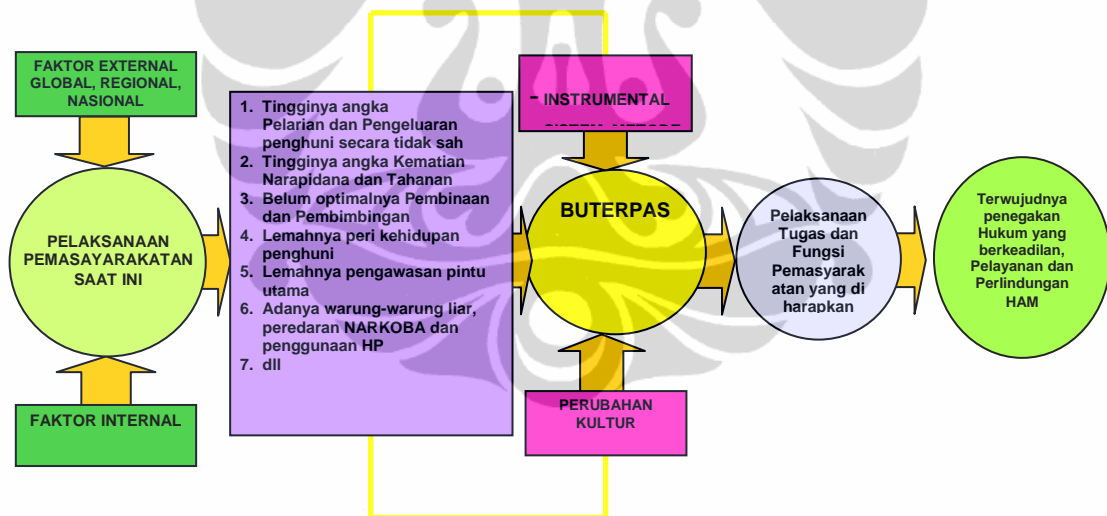
Pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah Optimalisasi Bebas Peredaran Uang (BPU). Kebijakan Optimalisasi Bebas Peredaran Uang (BPU) ini merupakan penegasan dari program yang sudah dilaksanakan pada tahun-tahun sebelumnya tetapi dinilai belum dapat terlaksana secara baik dan optimal pada Unit Pelaksana Teknis (UPT) Pemasyarakatan di seluruh Indonesia.

1.2.2 Maksud Bebas Peredaran Uang

Pencanangan BPU dimaksudkan untuk membangun komitmen yang tinggi dan integritas moral yang kuat bagi Petugas Pemasarakatan, agar dalam menjalankan tugasnya tetap berlandaskan pada Peraturan Perundang-undangan yang berlaku serta dilaksanakan sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan serta mampu menghindari diri dari berbagai bentuk penyimpangan, penyelewengan, dan penyalahgunaan wewenang.

1.2.3 Tujuan Bebas Peredaran Uang

Melalui BPU akan terwujud Unit Pelaksana Teknis Pemasarakatan dalam kondisi tertib di segala aspek, yang meliputi : Tertib Pengamanan; Tertib Pelayanan; Tertib Perawatan dan Pengelolaan; Tertib Pembinaan dan Pembimbingan, serta Perikehidupan penghuni.



Gambar 1.1
Skema Alur Pikir Pelaksanaan Buterpas

1.3. PERTANYAAN PENELITIAN

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, penelitian ini merumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimana implementasi kebijakan tentang Bebas Peredaran Uang (BPU) di Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Salemba ?
2. Faktor-faktor apa saja yang menunjang implementasi kebijakan Bebas Peredaran Uang (BPU) di Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Salemba ?
3. Faktor-faktor apa saja yang menghambat implementasi kebijakan Bebas Peredaran Uang (BPU) di Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Salemba ?
4. Apakah kebijakan tentang Bebas Peredaran Uang (BPU) di Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Salemba berhasil mencapai tujuan yang diinginkan ?

1.4. TUJUAN DAN SIGNIFIKANSI PENELITIAN

1.4.1 Tujuan

Dari perumusan masalah di atas, penulis merumuskan tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisis implementasi kebijakan tentang Bebas Peredaran Uang (BPU) di Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Salemba.
2. Untuk menganalisis faktor-faktor apa saja yang menunjang pelaksanaan implementasi kebijakan tentang Bebas Peredaran Uang (BPU) di Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Salemba.
3. Untuk menganalisis faktor-faktor apa saja yang menghambat pelaksanaan implementasi kebijakan tentang Bebas Peredaran Uang (BPU) di Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Salemba.
4. Berhasil atau tidaknya pengimplementasian kebijakan tentang Bebas Peredaran Uang (BPU) di Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Salemba.

1.4.2 Signifikansi Penelitian

Signifikansi hasil penelitian ini adalah sebagai berikut :

a. Secara Akademis

Diharapkan dapat memberikan sumbangan pengetahuan dalam bidang pelayanan publik serta informasi mengenai hasil analisis terhadap implementasi kebijakan Direktorat Jenderal Pemasarakatan.

b. Secara Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada pimpinan pada Kantor Pusat Direktorat Jenderal Pemasarakatan dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan yang akan dilaksanakan.

1.5 SISTEMATIKA PENULISAN

Karya tulis ini di bagi dalam 5 (lima) bab dengan sistematika penulisan sebagai berikut:

BAB 1 : PENDAHULUAN.

Menguraikan tentang latar belakang, pokok permasalahan, tujuan dan signifikansi penelitian dan sistimatika penulisan.

BAB 2 : TINJAUAN LITERATUR

Penjelasan mengenai tinjauan literatur analisis implementasi kebijakan, model analisis, hipotesis, operasionalisasi faktor-faktor.

BAB 3 : METODE PENELITIAN

Penjelasan mengenai pendekatan penelitian, jenis penelitian, metode dan strategi penelitian, hipotesis kerja, narasumber atau informan, proses penelitian, penentuan lokasi dan objek penelitian serta keterbatasan penelitian.

**BAB 4 : GAMBARAN UMUM DAN PEMBAHASAN HASIL
PENELITIAN**

Penjelasan mengenai gambaran umum Objek Penelitian dan Pemaparan tentang hasil penelitian yang telah dilakukan serta hasil analisis penelitian

BAB 5 : SIMPULAN DAN SARAN

