

BAB IV GAMBARAN UMUM

4.1 Gambaran Umum Lapas Klas I Cipinang

4.1.1 Sejarah dan Kondisi Bangunan Lapas Klas I Cipinang

Lapas Klas I Cipinang merupakan bangunan yang didirikan oleh pemerintah Belanda pada Tahun 1918. Pada awal pendiriannya, hanya terdiri satu buah Lapas, namun dalam perkembangannya Lapas ini dipecah menjadi tiga bangunan dalam upaya menampung jumlah penghuni yang tingkat kelebihan kapasitasnya semakin tinggi. Pembangunan atau pemugaran Lapas Cipinang dilakukan menjadi 3 (tiga) bangunan unit pelaksana teknis dan 1 (satu) rumah sakit yaitu :

- Lapas Klas IIA Narkotika Jakarta (pembangunan tahap I tahun 2001);
- Lapas Klas I Cipinang (pembangunan tahap II tahun 2003); dan
- Rutan Klas IIA Cipinang dan Rumah Sakit Cipinang (pembangunan tahap III tahun 2006).

(Sumber : Bagian Penyusunan Program & Laporan Ditjenpas, 2009)

Lapas yang dibangun di atas tanah seluas 3,5 hektar ini berada tepat di Jalan Raya Bekasi Timur Nomor 170 Kelurahan Cipinang Besar Utara Kecamatan Jatinegara Jakarta Timur ini, memiliki letak geografis yang berbatasan dengan :

- sebelah utara berbatasan dengan perumahan penduduk;
- sebelah barat berbatasan dengan Lapas Klas IIA Narkotika;
- sebelah selatan berbatasan dengan Jalan Raya Bekasi Timur dan rel kereta api; dan
- sebelah timur berbatasan dengan Jalan Cipinang Jaya.

Pembangunan gedung baru Lapas Cipinang dilakukan dalam rangka mengoptimalkan fungsinya, bangunan baru tersebut terdiri dari tiga gedung utama yaitu : (Sumber : Bagian Tata Usaha, 2009)

a. Gedung I

Luas gedung ini adalah 1.078,63 m². Gedung ini merupakan gedung pertama tanpa penjagaan petugas karena diperuntukkan bagi kegiatan yang tidak

berhubungan dengan narapidana. Gedung ini dikelilingi oleh pagar kawat baja dengan tinggi sekitar 7 meter dengan dua pintu masuk. Gedung ini memiliki tiga lantai, yaitu :

a.1 Lantai pertama terdiri dari

- Kantin, yang menyediakan makanan dan minuman bagi pegawai lapas maupun pengunjung;
- Koperasi, yang menyediakan berbagai keperluan pegawai lapas; dan
- Kantor Kepegawaian, tempat yang dipergunakan sebagai ruang kerja bagian kepegawaian.

a.2 Lantai dua terdiri atas :

- Ruang kantor Kepala Lapas Klas I Cipinang;
- Ruang bagian umum,
- Bendaharawan serta ruang keuangan.

a.3 Lantai tiga berisi sebuah ruang besar (aula) yang dipergunakan sebagai tempat pertemuan/rapat yang cenderung melibatkan orang dalam jumlah yang banyak.

b. Gedung II

Gedung II ini terpisah dengan gedung pertama, gedung ini berada di dalam tembok keliling Lapas yang tingginya sekitar 6 meter. Untuk memasuki gedung seluas 1.096,50 m² ini harus melalui pintu portir yang dijaga oleh tiga orang petugas penjagaan dengan pemeriksaan yang cukup ketat. Karena pintu portir ini merupakan tempat masuk dan keluarnya orang dan barang bawaan. Gedung II ini merupakan gedung dengan 2 lantai, dengan rincian sebagai berikut :

b.1 Lantai pertama terdiri atas :

- Ruang kunjungan, ruang kunjungan ini memiliki luas kurang lebih 226,20 meter persegi yang dipergunakan sebagai ruang pertemuan antara narapidana dan keluarga yang berkunjung, ruang ini juga dilengkapi dengan dua buah kipas angin besar untuk mengurangi udara yang cukup panas dengan tempat duduk semacam bangku panjang tanpa sandaran yang terbuat dari kayu dan memuat 5 (lima) sampai dengan enam (enam) orang;

- Klinik atau rumah sakit, merupakan ruang yang dipergunakan khusus untuk memeriksa dan merawat narapidana yang sedang sakit; dan
- Ruang registrasi, merupakan tempat untuk melayani seluruh narapidana yang berhubungan dengan administrasi .

b.2 Lantai dua terdiri atas :

- Ruang Bimkemas, merupakan ruang yang khusus dipergunakan sebagai ruang untuk menginput data dan informasi yang berhubungan dengan kegiatan seluruh pembinaan termasuk didalamnya digunakan untuk memproses usulan pembebasan bersyarat dan wawancara narapidana dengan pihak bapas;
- Ruang kamtib, ruang ini berfungsi sebagai tempat petugas kamtib dalam memproses penghuni khususnya pada masalah penempatan kamar dan bentuk-bentuk lain yang berhubungan dengan keamanan dan ketertiban Lapas;
- Aula, merupakan ruang yang dapat digunakan sebagai tempat pertemuan dan acara-acara yang melibatkan banyak orang; dan
- Ruang kontrol CCTV, di ruang inilah petugas pengamanan dapat melihat gerak-gerik sasaran yang ingin diawasinya melalui beberapa buah Televisi yang tersedia di dalamnya.

c Gedung III

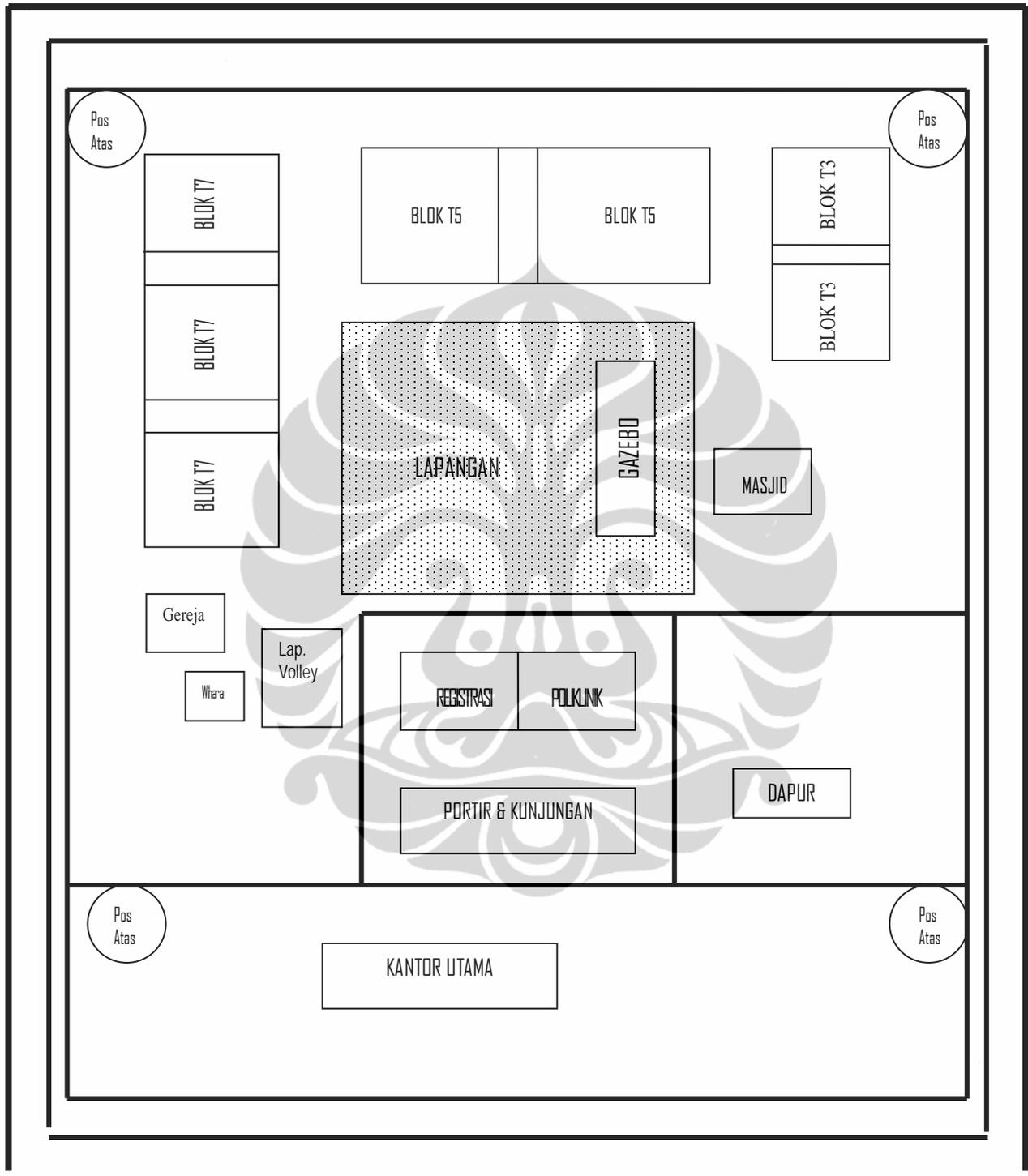
Gedung seluas 4.471,00 m² ini merupakan gedung yang khusus diperuntukkan bagi narapidana dan tahanan. Gedung ini terdiri atas tiga blok, yaitu :

- c.1 Blok Tipe VII, dengan luas bangunan 1.269 m² terdiri atas tiga blok yaitu Blok I CI, II C2 dan III C3, tiap-tiap blok memiliki 8 kamar dan masing-masing kamar dapat menampung maksimal 20 orang penghuni.
- c.2 Blok Tipe V, gedung dengan luas bangunan 3.160 m² ini merupakan gedung dengan tiga lantai, terdiri atas 4 blok. Keempat blok tersebut adalah blok AB, blok CD, Blok EF dan blok GH. Tiap-tiap blok terdiri atas 14 kamar dan masing-masing kamar dapat menampung maksimal 5 orang penghuni.

c.3 Blok Tipe III, gedung dengan luas bangunan 3.225,60 m² ini merupakan gedung dengan tiga lantai, terdiri atas 3 blok. Ketiga blok tersebut adalah blok IA, blok IIA-B, dan Blok IIIA-b. Tiap-tiap blok terdiri atas 16 kamar dan masing-masing kamar dapat menampung maksimal 3 orang penghuni. Di dalam gedung ini juga terdapat ruang / sel isolasi yang terdiri atas 12 kamar sel dengan kapasitas maksimal 1 orang untuk masing-masing sel.

Semua kamar tersebut masing-masing mempunyai sebuah kamar mandi dengan ukuran 2x2meter dan dilengkapi dengan sebuah WC. Sedangkan tempat tidur di dalam kamar dibangun berupa pelataran dua buah panggung beton yang saling berhadapan dan menempel pada sisi kanan dan sisi kiri dengan tinggi masing-masing panggung ± 60 cm dari lantai. Sementara itu, untuk mempermudah jumlah isi dan penghuninya, pada dinding luar masing-masing kamar terpasang nama-nama narapidana yang menghuni kamar tersebut. Masing-masing blok hunian narapidana dijaga oleh 3 orang petugas pengamanan yaitu paste blok. Dalam melaksanakan tugasnya paste ini bertanggung jawab kepada Komandan Jaga.

Gambar 4.1
Denah Lapis Klas I Cipinang



4.1.2 Struktur Organisasi dan Tata Kerja Lapas Klas I Cipinang

Berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI No. M.01.PR.07.10 Tahun 2005 tentang Organisasi dan Tata Laksana Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia ditetapkan bahwa Lembaga Pemasyarakatan mempunyai tugas melaksanakan pemasyarakatan narapidana/anak didik. Dalam menyelenggarakan tugas tersebut Lapas mempunyai fungsi :

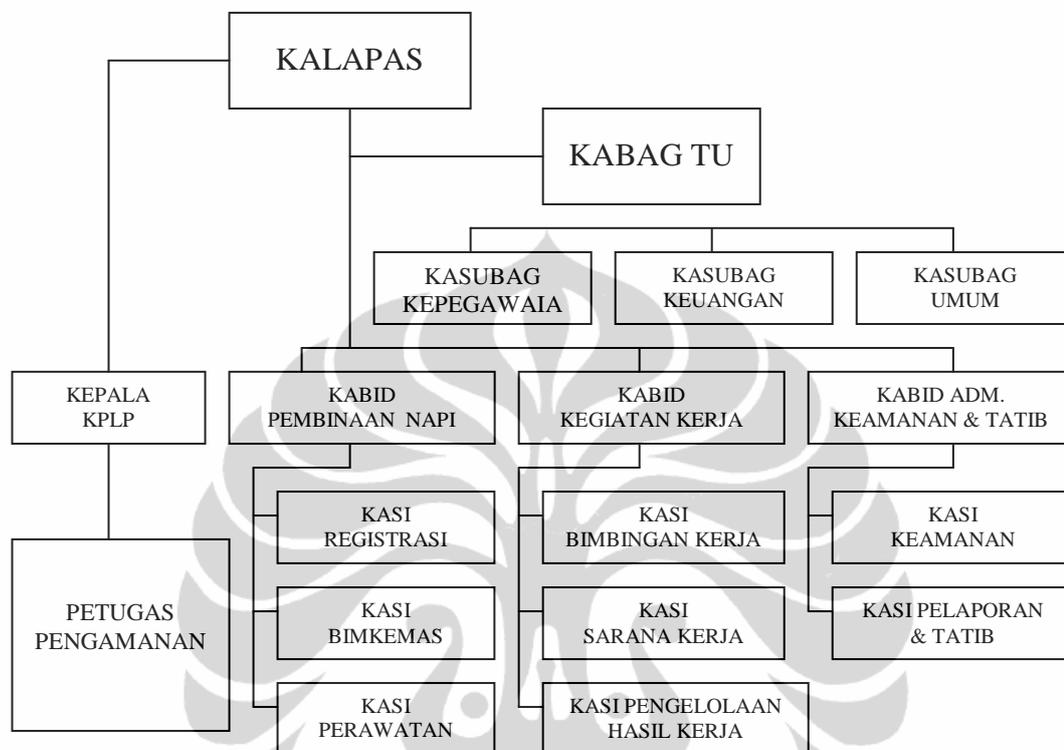
- a. Melakukan pembinaan narapidana/anak didik;
- b. memberikan bimbingan, mempersiapkan sarana dan mengelola hasil kerja;
- c. melakukan bimbingan sosial/kerohanian narapidana/anak didik
- d. melakukan pemeliharaan keamanan dan tata tertib lapas;
- e. melakukan urusan tata usaha dan rumah tangga.

Untuk melaksanakan tugas dan fungsi tersebut lapas di Indonesia dikategorikan dalam tiga Klas, yaitu :

- Lembaga Pemasyarakatan Klas I, berpusat di Ibukota Propinsi dengan kapasitas isi penghuni diatas 500 orang;
- Lembaga Pemasyarakatan Klas IIa, berada di Kotamadya dengan kapasitas isi dibawah 500 orang; dan
- Lembaga Pemasyarakatan Klas IIB, berada di Kabupaten dengan kapasitas isi kurang dari 300 orang.

Berdasarkan klasifikasi tersebut maka Lembaga Pemasyarakatan Klas I Cipinang dimasukkan dalam kategori Lapas Klas I karena berada di Ibukota Propinsi dan memiliki kapasitas di atas 500 orang yaitu 1.500 orang, bahkan pada kenyataannya telah terjadi kelebihan kapasitas. Lapas Klas I Cipinang memiliki bagan struktur organisasi yang dapat digambarkan sebagai berikut :

Gambar 4.2
Bagan Struktur Organisasi
Lembaga Pemasarakatan Klas I Cipinang



Sumber : Bagian Tata Usaha Tahun 2009

Seperti terlihat dalam bagan tersebut di atas, susunan organisasi Lapas Klas I Cipinang terdiri dari :

a. Kepala Lembaga Pemasarakatan

Sebagaimana Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI No. M.01.PR.07.10 Tahun 2005 tentang Organisasi dan Tata Laksana Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia disebutkan bahwa tugas Kepala Lembaga Pemasarakatan adalah :

- Menetapkan rencana kerja Lembaga Pemasarakatan;
- Melakukan pembinaan Narapidana/Anak Didik Pemasarakatan/dengan mengkoordinasikan keamanan dan tata tertib serta pengamanan Lembaga Pemasarakatan;

- Melakukan koordinasi pelaksanaan tugas dengan PEMDA dan instansi terkait;
- Mengkoordinasikan tindak lanjut petunjuk yang tertuang dalam LHP;
- Membina ketatausahaan di lingkungan Lembaga Pemasarakatan;
- Melakukan pembinaan pegawai di lingkungan Lembaga Pemasarakatan;
- Menilai dan mengesahkan penilaian pelaksanaan pekerjaan pejabat bawahan;
- Mengkoordinasikan penyusunan DUK pegawai di lingkungan Lembaga Pemasarakatan;
- Melakukan Pengawasan Melekat (WASKAT) di lingkungan Lembaga Pemasarakatan;
- Mengkoordinasikan pengelolaan anggaran rutin pada Lembaga Pemasarakatan sesuai ketentuan dan peraturan yang berlaku;
- Mengkoordinasikan pengelolaan anggaran pembangunan pada Lembaga Pemasarakatan sesuai ketentuan dan peraturan yang berlaku;
- Mengkoordinasikan kebutuhan formasi pegawai pada Lembaga Pemasarakatan; dan
- Mengkoordinasikan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Kantor Wilayah.

b. Tata Usaha

Bagian ini mempunyai fungsi :

- 1) Melakukan urusan kepegawaian, mulai dari kenaikan pangkat pegawai, promosi dan mutasi sampai dengan hukuman disiplin bagi pegawai yang melanggar aturan kepegawaian;
- 2) Melakukan urusan keuangan, mulai dari gaji bagi pegawai sampai dengan berbagai anggaran yang diperuntukkan bagi kepentingan Lapas Klas I Cipinang; dan
- 3) Melakukan urusan surat-menyurat baik dengan instansi dalam Lapas maupun dengan pihak instansi di luar Lapas.

c. Pembinaan

Bidang pembinaan ini membawahi tiga bidang tugas, yaitu :

- Seksi Registrasi, yang memiliki tugas melakukan pencatatan dan membuat statistik serta dokumentasi sidik jari narapidana.
- Seksi Bimbingan Kemasyarakatan, yang memiliki tugas memberikan bimbingan dan penyuluhan rohani serta memberikan latihan olah raga, peningkatan pengetahuan, asimilasi, Cuti Mengunjungi Keluarga, dan pelepasan narapidana.
- Seksi Perawatan narapidana, yang memiliki tugas mengurus kesehatan narapidana dan memberikan pelayanan kesehatan di dalam Lapas bagi narapidana yang sedang sakit.

d. Kegiatan Kerja

Bidang kegiatan kerja ini membawahi tiga bidang tugas, yaitu :

- Seksi Bimbingan Kerja, yang bertugas memberikan petunjuk dan bimbingan latihan kerja bagi narapidana.
- Seksi Sarana Kerja, yang bertugas mempersiapkan fasilitas dan sarana kerja yang diperlukan oleh narapidana dalam rangka melaksanakan kegiatan kerja.
- Seksi Pengelolaan Hasil Kerja, yang bertugas mengelola hasil kerja yang telah dihasilkan oleh narapidana.

e. Administrasi Keamanan dan Tata Tertib

Bidang Administrasi Keamanan dan Tata Tertib ini membawahi dua bidang tugas, yaitu :

- Seksi Keamanan, yang bertugas mengatur jadwal tugas, penggunaan perlengkapan dan pembagian tugas pengamanan.
- Seksi Pelaporan dan Tata Tertib, bertugas menerima laporan harian dan berita acara dari satuan pengamanan yang bertugas serta mempersiapkan laporan berkala di bidang keamanan dan menegakkan tata tertib.

f. Kesatuan Pengamanan Lapas

Bidang Kesatuan Pengamanan Lapas ini memiliki tugas sebagai berikut :

- Melakukan penjagaan dan pengawasan terhadap narapidana;

- Melakukan pemeliharaan keamanan dan ketertiban di dalam Lapas;
- Melakukan pengawalan, penerimaan, penempatan dan pengeluaran narapidana; dan
- Membuat laporan harian dan berita acara pelaksanaan pengamanan Lapas.

4.1.3 Keadaan Petugas Lapas Klas I Cipinang

Petugas lapas merupakan salah satu faktor pendukung yang sangat penting dalam menjalankan tugas pokok dan fungsi Lapas Klas I Cipinang, sehingga keadaan petugas Lapas sangat berpengaruh terhadap keberhasilan pelaksanaan tugas lapas itu sendiri. Keadaan petugas tersebut meliputi jumlah petugas berdasarkan jenis kelamin dan pembagian tugas. Hal ini menjadi sangat penting mengingat Lapas Klas I Cipinang merupakan barometer Lapas yang ada di Indonesia dan menampung penghuni dalam jumlah yang banyak, yang menyebabkan kebutuhan akan jumlah petugas menjadi meningkat.

Data yang diperoleh penulis pada tanggal 2 Juni 2009, jumlah petugas secara keseluruhan dalam Lapas ini sebanyak 401 orang. Untuk lebih jelasnya, dapat dilihat dalam beberapa kategori, berikut :

Table 4.1.
Jumlah Petugas Lapas Klas I Cipinang
Berdasarkan Jenis Kelamin

Jenis Kelamin	Jumlah
Laki-laki	357 orang
Perempuan	44 orang
TOTAL	401 orang

Sumber : Lapas Klas I Cipinang tanggal 02 Juni 2009

Dari tabel tersebut dapat diketahui bahwa Petugas di Lapas Klas I Cipinang ini memang didominasi oleh petugas dengan jenis kelamin laki-laki. Ada dua alasan mengapa 89% petugas Lapas ini adalah laki-laki, yang pertama adalah cukup beratnya tugas yang harus diemban oleh seorang Petugas Lapas

(baik dari sisi resiko kerja maupun dari sisi jam kerja). Kedua adalah seluruh penghuni Lapas Klas I Cipinang ini adalah laki-laki.

Tabel 4.2.
Jumlah Petugas Lapas Klas I Cipinang
Berdasarkan Pembagian Tugas

Unit Kerja	Jumlah
Kalapas	1
Pejabat Struktural	17
Pembinaan	99
Administrasi Kemanan	56
Petugas Pengamanan	183
Administrasi	46
TOTAL	401

Sumber : Lapas Klas I Cipinang 02 Juni 2009

Dari tabel di atas menunjukkan bahwa jumlah petugas berdasarkan pembagian tugas, paling banyak adalah petugas pengamanan, sesuai dengan kondisi *kelebihan* kapasitas yang cukup tinggi di Lapas Klas I Cipinang. Urutan kedua adalah jumlah petugas di bagian pembinaan, karena memang banyak ragam pembinaan yang diberikan sehingga memerlukan banyak petugas sebagai koordinator kegiatan pembinaan dan juga untuk administrasi registrasi penghuni.

4.1.4 Keadaan Penghuni Lapas Klas I Cipinang

Untuk jumlah penghuni yang terdapat di Lapas Klas I Cipinang, saat ini sudah melebihi kapasitas yang semestinya. Dari 1500 kapasitas Lapas Cipinang, saat ini dihuni lebih dari 3227 orang narapidana dan tahanan. Artinya, Lapas ini telah mengalami kelebihan kapasitas. Jumlah penghuni tersebut merupakan gabungan dari jumlah tahanan dan narapidana. Tahanan adalah terdakwa yang sedang dalam proses hukum baik pada tingkat kepolisian, kejaksaan atau pengadilan. Sedangkan narapidana adalah tahanan yang sudah diputus oleh hakim

dan mempunyai kekuatan hukum tetap. Berikut ini data yang menyajikan besarnya jumlah narapidana dan tahanan yang berada di Lapas Klas I Cipinang.

Tabel 4.3.
Jumlah Penghuni Lapas Klas I Cipinang
Berdasarkan Status

STATUS	JUMLAH
NARAPIDANA	1.486
TAHANAN	1.741
TOTAL	3.227

Sumber : Lapas Klas I Cipinang ,02 Juni 2009

Dari tabel di atas terlihat bahwa jumlah tahanan lebih banyak dibandingkan dengan jumlah narapidana. Lapas Klas I Cipinang ini memiliki fungsi ganda yakni selain menampung narapidana juga menerima tahanan baik tahanan dari pihak Kepolisian, Kejaksaan maupun Pengadilan.

Dari data tersebut juga dapat mengartikan bahwa lebih dari separuh penghuni Lapas Klas I Cipinang ini masih dalam proses hukum. Tahanan masih harus keluar Lapas untuk mengikuti jalannya persidangan yang menyidangkan kasusnya. Dan bagi Tahanan, pihak Lapas tidak memberikan pembinaan karena statusnya yang masih tahanan. Sebaliknya, separuh dari jumlah penghuni yang berstatus sebagai narapidana ini telah memiliki kekuatan hukum tetap. hanya menjalani masa pidananya sesuai Keputusan Pengadilan.

4.2 Gambaran Umum Pembebasan Bersyarat

4.2.1 Pengertian

Pembebasan Bersyarat adalah proses pembinaan di luar lapas setelah menjalani sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) masa pidananya minimal 9 (sembilan) bulan. Dimana selama menjalani masa bersyarat, narapidana tersebut menjadi klien Balai Pemasarakatan untuk melaksanakan program pembimbingan. Pengertian Pembebasan Bersyarat menurut Trianna (tanggal 2 Juni 2009) menyebutkan bahwa "pembebasan bersyarat merupakan hak

narapidana yang telah menjalani 2/3 (dua pertiga) masa pidananya minimal 9 bulan dengan syarat-syarat administratif dan substantif yang harus dipenuhi.”

Hal senada juga disampaikan oleh Almaden Lubis salah satu narapidana di Lapas Klas I Cipinang (2 Juni 2009), ”PB adalah pembebasan bersyarat, memberikan hak bebas kepada narapidana setelah menjalani 2/3”. Meskipun pengertian tersebut lebih sederhana namun setidaknya sebagai salah satu narapidana telah mengerti bahwa pembebasan bersyarat merupakan hak narapidana.

4.2.2 Syarat – syarat untuk Memperoleh Pembebasan Bersyarat

Pemberian Pembebasan Bersyarat dilakukan setelah narapidana yang bersangkutan telah memenuhi syarat-syarat substantif dan administratif. Syarat-syarat substantif meliputi :

- a. telah menunjukkan kesadaran dan penyesalan atas kesalahan yang menyebabkan dijatuhi pidana;
- b. telah menunjukkan perkembangan budi pekerti dan moral yang positif;
- c. berhasil mengikuti program kegiatan pembinaan dengan tekun dan bersemangat;
- d. masyarakat dapat menerima program kegiatan pembinaan narapidana dan Anak Pidana yang bersangkutan;
- e. berkelakuan baik selama menjalani pidana dan tidak pernah mendapat hukuman disiplin sekurang-kurangnya dalam waktu 9 (sembilan) bulan terakhir; dan
- f. masa pidana yang telah dijalani adalah 2/3 (dua pertiga) dari masa pidananya.

Persyaratan lain yang juga harus dipenuhi yaitu syarat administratif yang meliputi :

- a. kutipan putusan hakim (ekstrak vonis);
- b. laporan penelitian kemasyarakatan yang dibuat oleh Pembimbing Kemasyarakatan atau laporan perkembangan pembinaan narapidana yang dibuat oleh wali pemsyarakatan;
- c. surat pemberitahuan ke Kejaksaan Negeri tentang rencana pemberian pembebasan bersyarat terhadap narapidana.

- d. Salinan register "F" (daftar yang memuat tentang pelanggaran tata tertib yang dilakukan oleh narapidana selama menjalani masa pidana) dari kepala lapas atau kepala rutan.
- e. Salinan daftar perubahan atau pengurangan masa pidana, seperti grasi, remisi, dan lain-lain dari kepala lapas atau kepala rutan;
- f. Surat pernyataan kesanggupan dari pihak yang akan menerima narapidana seperti, pihak keluarga, sekolah, instansi pemerintah atau swasta dengan diketahui oleh pemerintah daerah setempat serendah-rendahnya lurah atau kepala desa.

4.2.3. Filosofi Pemberian Pembebasan Bersyarat

Filosofi pemberian pembebasan Bersyarat adalah negara memaafkan pelaku pelanggaran terutama yang menunjukkan perubahan perilaku yang baik, bahwa setiap orang melakukan pelanggaran hukum harus ada unsur pemaafan dari Negara. Dengan program pembinaan dalam sistem pemasyarakatan ada beberapa program yang merupakan bentuk pemaafan dari negara, yaitu remisi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Mengunjungi Keluarga, dan Cuti Bersyarat. Hal tersebut sesuai dengan yang dinyatakan oleh Mashudi, Bc.IP, MAP : " bahwa setiap orang melakukan pelanggaran hukum harus ada unsur pemaafan dari Negara"

4.2.4 Dasar Hukum Pembebasan Bersyarat

- Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) pasal 15 :

Ayat (1) : Orang yang dipidana penjara dapat dilepaskan dengan syarat, apabila telah dua pertiga dari masa pidana yang sebenarnya dan juga sekurang-kurangnya sembilan bulan daripada itu. Kalau orang yang dipidana penjara berturut-turut maka dalam hal itu semua pidana itu dijumlahkan jadi satu.

Ayat (2) : Pada waktu dilepaskan itu ditentukan pula lainnya masa percobaan bagi orang yang dipidana itu dan diadakan syarat yang harus diturutinya selama masa percobaan itu.

Ayat (3) : Masa percobaan itu lamanya setahun lebih dari sisa waktu dipidana yang sebenarnya. Masa percobaan itu tidak dihitung selama orangnya ditahan dengan sah.

- PP No 32 Tahun 1999 ttg Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan)

1. Pasal 1 : Pembebasan Bersyarat adalah proses pembinaan di luar Lapas setelah menjalani sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) masa pidananya minimal 9 bulan

2. Pasal 43 :

Ayat (1) : Setiap Narapidana dan Anak Didik Pemasyarakatan kecuali anak sipil, berhak mendapatkan pembebasan bersyarat

Ayat (2) : Pembebasan Bersyarat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) bagi narapidana dan anak pidana setelah menjalani pidana sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari masa pidananya dengan ketentuan $\frac{2}{3}$ masa pidana tersebut tidak kurang dari 9 bulan.

Ayat (3) : Pembebasan Bersyarat bagi Anak Negara diberikan setelah menjalani pembinaan sekurang-kurangnya 1 tahun

3. Pasal 44 :

Ayat (1) : Pemberian pembebasan bersyarat sebagaimana dimaksud dalam pasal 43 ditetapkan dengan Keputusan Menteri atas usul Kepala Lapas.

Ayat (2) : Pembebasan bersyarat dapat dicabut oleh Menteri atas usul Kepala Bapas dalam hal melanggar ketentuan mengenai pembebasan bersyarat.

4. Pasal 45 :

Ayat (1) : Bimbingan terhadap narapidana, Anak Pidana, dan Anak Negara yang diberi pembebasan bersyarat dilaksanakan oleh Bapas

- Ayat (2) : Bimbingan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan baik secara perorangan maupun kelompok, secara berkala dan berkesinambungan.
5. Pasal 46 : Pencabutan pembebasan bersyarat sebagaimana dimaksud dalam pasal 44 ayat (2) dapat dilakukan, bila narapidana, anak pidana dan atau anak negara yang sedang melaksanakan pembebasan bersyarat :
- a. Mengulangi melakukan tindak pidana;
 - b. Hidup secara tidak teratur dan menimbulkan keresahan dalam masyarakat; atau
 - c. Malas bekerja atau sekolah.
6. Pasal 47 :
- Ayat (1) : Dalam hal Narapidana dan Anak Pidana yang pembebasan bersyaratnya dicabut, maka :
- a. masa selama berada di luar Lapas tidak dihitung sebagai masa menjalani pidana; dan
 - b. untuk tahun pertama setelah dilakukan pencabutan pembebasan bersyarat tidak diberikan remisi, cuti menjelang bebas, dan cuti mengunjungi keluarga.
- Ayat (2) : Dalam hal Anak Negara yang pembebasan bersyaratnya dicabut, maka masa selama berada dalam bimbingan Bapas di luar Lapas dihitung sebagai masa pembinaan.
- Ayat (3) : Ketentuan mengenai pembebasan bersyarat diatur lebih lanjut dengan Keputusan Menteri.
7. Pasal 48 : Dalam melaksanakan bimbingan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 petugas Bapas harus melakukan koordinasi dengan kejaksaan, Pengadilan negeri, kepolisian RI, Pemerintah Daerah, dan Pemuka masyarakat setempat
- Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor : M.01.PK.04.10 Tahun 2007 tentang Syarat dan tata cara pelaksanaan asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat.

4.2.5 **Prosedur Pemberian Pembebasan Bersyarat :**

1. Tim Pengamat Pemasarakatan (TPP) Lapas dan TPP rutan setelah mendengar pendapat anggota TPP dan mempelajari laporan perkembangan pembinaan dari wali pemsarakatan, mengusulkan pemberian PB kepada kepala lapas/rutan.
2. Apabila kepala lapas/rutan menyetujui usul TPP selanjutnya meneruskan usul tersebut kepada kepala kantor wilayah Departemen Hukum dan HAM setempat, dengan tembusan kepada Direktur Jenderal Pemsarakatan.
3. Kepala Kantor Wilayah dapat menolak atau menyetujui usul pembebasan bersyarat setelah mempertimbangkan hasil sidang TPP kantor wilayah setempat. Apabila kepala kantor wilayah menolak usul tersebut maka dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari terhitung sejak diterimanya usul tersebut memberitahukan penolakan itu beserta alasannya kepada kepala lapas/rutan. Dan apabila menyetujui maka dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari terhitung sejak diterimanya usul tersebut meneruskan usul kepada Direktur Jenderal Pemsarakatan.
4. Usul yang diterima oleh Direktorat Jenderal Pemsarakatan untuk kemudian diteliti dan diperiksa berkasnya dan dipersiapkan untuk disidang TPP Pusat (Direktorat Jenderal Pemsarakatan). Hasil sidang (risalah sidang TPP) untuk kemudian di serahkan kepada Direktur Jenderal Pemsarakatan untuk mendapatkan persetujuan. Setelah disetujui maka barulah dibuatkan SK Pembebasan Bersyarat yang ditandatangani oleh Direktur Bina Bimbingan Kemasyarakatan atas nama Direktur Jenderal Pemsarakatan.
5. Apabila Direktur Jenderal Pemsarakatan menolak usul tersebut maka dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari terhitung sejak tanggal penetapan memberitahukan penolakan tersebut beserta alasannya.

4.2.6 Wewenang Pemberian Pembebasan Bersyarat

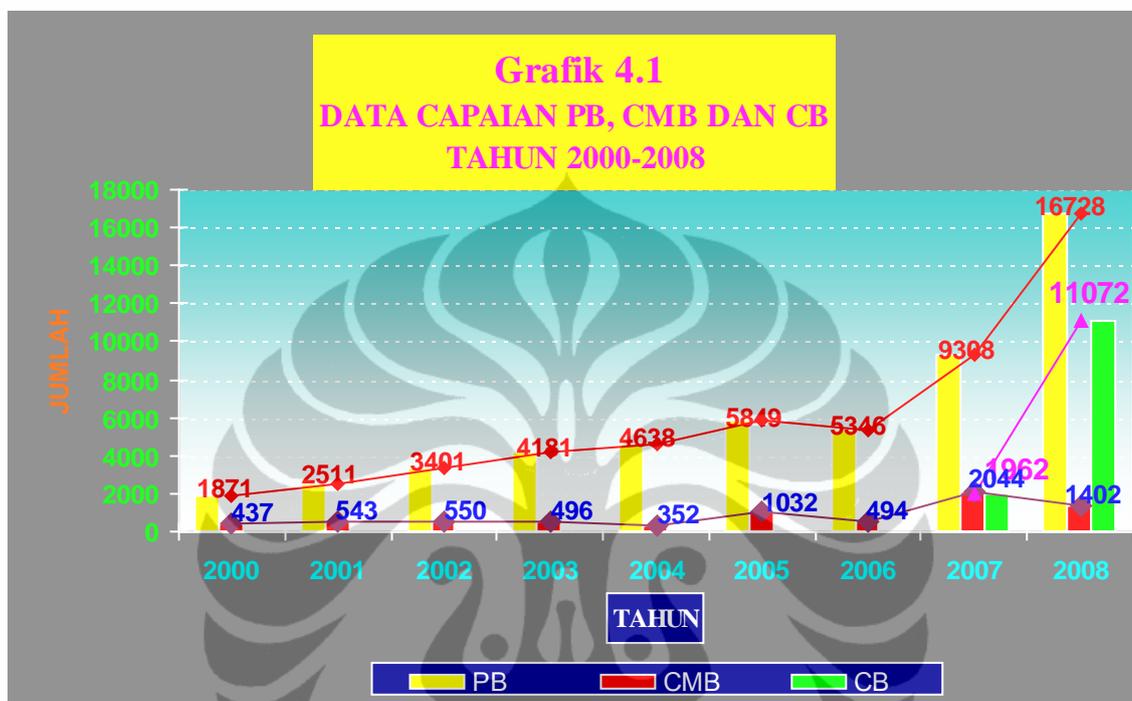
Dari uraian prosedur pemberian Pembebasan Bersyarat di atas, maka terlihat bahwa kewenangan untuk pemberian Pembebasan Bersyarat berada pada Direktur Jenderal Pemasyarakatan. Namun demikian sesuai yang di atur dalam Peraturan Pemerintah Nomor : M. 01.Pk.04.07 Tahun 2007 pasal 15 menyebutkan bahwa kewenangan pemberian pembebasan bersyarat ada pada Menteri Hukum dan HAM dan dilaksanakan oleh Direktur Jenderal Pemasyarakatan. Dalam hal ini untuk narapidana kasus-kasus tertentu yang menarik perhatian publik, Direktur Jenderal Pemasyarakatan meminta pertimbangan dan persetujuan kepada Menteri Hukum dan HAM RI dalam pemberian Pembebasan Bersyarat.

4.2.7 Kronologis Munculnya Kebijakan Optimalisasi Pembebasan Bersyarat

Bahwasannya sejak tahun 1998 kondisi lapas/rutan di Indonesia mengalami kelebihan kapasitas yang terus berkembang dan menjadi masalah klasik yang dihadapi lapas/rutan dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya. Lengsernya Presiden Soeharto dan adanya tuntutan reformasi dari rakyat Indonesia pada tahun 1998 telah menyebabkan kondisi negara menjadi tidak stabil terutama dalam hal keamanan dan perekonomian. Banyak terjadi kerusuhan dan penjarahan yang dilakukan oleh masyarakat, terutama masyarakat yang tinggal di kota besar, terutama sekali di ibu kota negara, Jakarta. Kondisi negara yang tidak stabil tersebut menyebabkan angka kejahatan semakin meningkat dan menyebabkan adanya lonjakan yang cukup signifikan terhadap jumlah penghuni lapas/rutan. Semenjak itu jumlah narapidana mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Ditambah lagi dengan adanya Undang-undang Narkotika dan psikotropika, semakin bertambah jenis kejahatan menambah jumlah penghuni lapas/rutan, apalagi tindak pidana narkotika-psikotropika perkembangannya sangat pesat sekali. Untuk data perkembangan

jumlah penghuni lapas/rutan dari tahun 2001 sampai dengan tahun 2008 dapat dilihat pada grafik 1.2 pada bab 1 halaman 3 (tiga).

Data yang menunjukkan capaian Pembebasan Bersyarat untuk Tahun 2000-2008 dapat dilihat pada grafik berikut ini :



Sumber : Ditbinkemas, Januari 2009

Dengan grafik tersebut di atas menunjukkan bahwa pemberian pembebasan bersyarat dari tahun 2000 hingga 2006 sangat kecil tidak lebih dari 6.000 narapidana. Asumsi jumlah narapidana yang mendapat pembebasan bersyarat paling tidak adalah 10% dari jumlah keseluruhan narapidana. Dengan jumlah penghuni 64.041 narapidana pada tahun 2006 hanya 5.348, sedangkan dengan asumsi 10% maka minimal dalam setahun harusnya mencapai 6.404. Angka minimal perolehan pembebasan bersyarat tidak mampu dicapai pada tahun 2006. Bahkan di tahun-tahun sebelumnya juga lebih rendah.

Untuk itulah muncul pemikiran untuk mengoptimalkan pembebasan bersyarat untuk mengatasi kelebihan kapasitas, karena penambahan bangunan unit pelaksana teknis yang telah dilakukan masih belum

mampu untuk mengatasi kelebihan kapasitas. Selain itu pembangunan dan penambahan kapasitas hunian lapas/rutan juga membutuhkan dana yang tidak sedikit.

4.3 Gambaran Umum Pembebasan Bersyarat di Australia

Sebagai bahan perbandingan dalam pelaksanaan pembebasan bersyarat di luar Indonesia, dilakukan wawancara dengan Paul E. Bonnett, *Senior Learning and Development Facilitator* pada Brush Farm Corrective Services Academy, NSW Department of Corrective Services juga sebagai *trainer* pada Direktorat Jenderal Pemasyarakatan. Wawancara dilakukan pada hari senin tanggal 15 Juni 2009 pukul 12.15 WIB – 14.00 WIB di Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Jl. Veteran No. 11 Jakarta Pusat, dengan penterjemah Indah Fitri (staf). Dari hasil wawancara diperoleh data yang berkaitan dengan pembebasan bersyarat di Australia yaitu sebagai berikut :

4.3.1 Pengertian Pembebasan Bersyarat

Pembebasan bersyarat adalah waktu yang diberikan kepada narapidana setelah menjalani masa pidana sebelum bebas. Pemberian pembebasan bersyarat atau yang di Australia sering disebut dengan "*Parole*" ini ditetapkan oleh pengadilan, tercantum dalam keputusan pidana yang diberikan kepada terdakwa.

Bagi terpidana di bawah 3 (tiga) tahun maka secara otomatis pembebasan bersyarat mengikuti tanggal jatuh tempo yang ditetapkan oleh pengadilan. Sedangkan untuk pidana di atas 3 (tiga) tahun pemberian pembebasan bersyarat ditentukan oleh Badan Pembebasan Bersyarat (*State Parole Authority*). Dasar hukum dalam pemberian pembebasan bersyarat adalah KUHP dari Perundang-undangan Inggris.

4.3.2 Prosedur Pemberian Pembebasan Bersyarat

Karena pemberian *parole* (pembebasan bersyarat) ditetapkan oleh pengadilan pada saat memberikan putusan pidana, maka sejak seseorang diputus telah diketahui kapan akan mendapatkan *parole* (pembebasan bersyarat), sehingga tidak memiliki persyaratan spesifik yang tertulis diperaturan atau ketentuan perundang-undangan seperti di Indonesia. Namun secara garis besar prosedur

yang harus dilalui seorang narapidana setelah diputus pidananya oleh pengadilan adalah sebagai berikut. :

1. Ketika narapidana diterima lapas maka selanjutnya dibuat "*case plan*" bagi narapidana yang bersangkutan. Pembuatan tersebut dilakukan oleh *Case Management Team* (CMT) yang terdiri dari seorang pimpinan, psikolog, petugas pembuat data korban, petugas untuk penanganan alkohol dan narkoba, petugas sosial dan kesejahteraan, dan petugas pendidikan. Dari anggota tersebut *case plan* minimal dilakukan oleh 3 (tiga) anggota tersebut. *Case plan* dilakukan untuk membuat rencana pembinaan bagi narapidana, mengenai program apa saja yang akan diikuti, dilaksanakan oleh siapa, kemudian pengawasan dilakukan oleh siapa. *Case plan* tersebut dilakukan setiap enam bulan sekali dengan melibatkan narapidana yang bersangkutan. Untuk *meeting* (pertemuan) untuk *case plan* tersebut harus mendapatkan persetujuan dari narapidana yang bersangkutan berkaitan dengan kesediaan ditangani oleh tim tersebut (CMT). Dan apabila narapidana yang bersangkutan dipindah, maka tim lain ditempat pemindahan yang baru yang akan melanjutkan pembuatan *case plan*. Hal tersebut menjadi mudah dilakukan karena data narapidana atau *case plan* narapidana bersifat *online* sehingga ditempat yang baru sangat mudah untuk mendapatkan informasi mengenai perkembangan perilaku narapidana (*case plan*) di lapas asal. Dengan data yang mudah diakses tersebut maka sangat mudah untuk melanjutkan program pembinaan bagi narapidana sesuai dengan program sebelumnya.
2. *Department of Corrective Services* (pemasyarakatan) di Australia memiliki banyak program dengan spesifikasi tertentu dan narapidana tidak diwajibkan untuk mengikuti seluruh program yang ada, melainkan melalui *case plan* ditentukan program apa yang paling sesuai dengan tindak pidana yang telah dilakukan. Program yang diberikan diharapkan bukan merupakan paksaan akan tetapi adanya kemauan dan keinginan dari narapidana yang bersangkutan. Akan tetapi terdapat 2 (dua) program yang sifatnya diharuskan, bagi yang keberatan tetap akan dipaksa untuk mengikuti, yaitu program bagi pelaku tindak pidana kekerasan dan kejahatan seksual, karena

keduanya dianggap kejahatan paling berbahaya. Setelah ditetapkan program apa yang harus diikuti narapidana yang bersangkutan, untuk selanjutnya setiap 6 (enam) bulan akan dibuat *case plan* disesuaikan dengan perubahan dan perkembangan perilaku dan pelaksanaan program yang diikuti.

3. Menjelang pembebasan bersyarat -dua tahun sebelum jatuh tempo tanggal pembebasan bersyarat- Balai Pemasyarakatan (Bapas) atau yang sering disebut *Distric Office of Parole and Probation* mulai melakukan *social research* (penelitian sosial, di Indonesia sering disebut sebagai penelitian kemasyarakatan). Dan memasuki 6 (enam) bulan sebelum tanggal jatuh tempo *parole* (pembebasan bersyarat), *Distric Office of Parole and Probation* (bapas) menyerahkan laporan hasil penelitian kemasyarakatan tersebut kepada *State Parole Authority* (Badan Pembebasan Bersyarat) sebagai bahan pertimbangan untuk memberikan *parole* (pembebasan bersyarat). Laporan tersebut terdiri dari :
 - a. Bagaimana perilaku narapidana di dalam penjara (terhadap pidana yang dijalandkannya);
 - b. Bagaimana perilaku narapidana terhadap korban;
 - c. Apakah selama berada di dalam penjara melakukan pelanggaran tata tertib di dalam lapas. Jika di Indonesia sama halnya dengan register "f";
 - d. Pendidikan apa saja yang telah diikuti;
 - e. Program apa saja yang telah diikuti untuk perilaku narapidana, Jika pada saat jatuh tempo pembebasan bersyarat program yang diikuti belum selesai, maka *Distric Office of Parole and Probation* (bapas) dapat mengajukan *parole* (pembebasan bersyarat) akan diberikan setelah program selesai diikuti;
 - f. Bagaimana kondisi masyarakat yang akan menerima narapidana yang akan menjalani *parole* (pembebasan bersyarat);
 - g. Penilaian resiko, dari penilaian tersebut dapat diketahui apakah seseorang atau narapidana tertentu memiliki resiko tinggi untuk melakukan tindak pidana lagi. Penilaian tersebut dilakukan oleh *Distric Office of Parole and Probation* (bapas) dengan menggunakan dasar "*criminogenic*" untuk mengidentifikasi kebutuhan narapidana (akan

program tertentu) dengan mengetahui apa yang menyebabkan seseorang atau narapidana melakukan tindak pidana. Dalam "teori *criminogenic*" terdapat pemahaman bahwa seseorang melakukan tindak pidana itu disebabkan oleh faktor-faktor tertentu yang mendorong, antara lain perilaku yang pro pada kriminal atau cenderung mengarah pada tindak kriminal, kebutuhan ekonomi, lingkungan masyarakat, pecandu, pendidikan yang rendah, pengangguran, dan lain sebagainya. Semakin banyak faktor penyebab yang ada pada seseorang pelaku tindak pidana maka semakin tinggi tingkat resikonya (untuk kembali melakukan tindak pidana). Penilaian tersebut juga menjadi bahan pertimbangan bagi Badan *Parole (State Parole Authority)* untuk menyetujui pembebasan bersyarat bagi seorang narapidana.

4. Setelah laporan diterima oleh Badan *parole (State Parole Authority)* maka selanjutnya badan tersebut memeriksa dan menilai seseorang layak untuk diberikan pembebasan bersyarat atau tidak. Sebelum jatuh tanggal tempo pembebasan bersyarat (± 6 minggu) badan tersebut mengeluarkan keputusan pembebasan bersyarat bagi narapidana yang bersangkutan jika disetujui. Akan tetapi jika tidak disetujui karena alasan program atau penilaian resiko tinggi, maka narapidana tersebut paling lama harus menjalani pidana selama 1 (satu) tahun setelah tanggal pembebasan bersyarat. Setelah lewat tanggal pembebasan bersyarat selama setahun maka pihak *corrective services* (pemasyarakatan) tidak boleh menahan lagi, harus dibebaskan dengan pengawasan dari *Distric Office of Parole and Probation* (balai pemeasyarakatan).
5. Apabila *State Parole Authority* (badan *parole*) menyetujui *parole* (pembebasan bersyarat) akan tetapi dari pihak *corrective services* menolak atau keberatan maka akan dilakukan "hearing" di *State Parole Authority* (Badan Parole) dengan melibatkan pengacara dari pihak *State Parole Authority* (badan *parole*) dan dari terpidana. Demikian pula sebaliknya apabila *State Parole Authority* (badan *parole*) tidak menyetujui dan *Departement of Corrective Services* menyetujui. Kecenderungan yang ada bahwasannya *Departement of Corrective Services* lebih menyetujui apabila

narapidana dibebaskan atau keluar dari lapas. Pihak yang terlibat dalam *hearing* tersebut merupakan anggota *State Parole Authority* yang tidak menangani *parole* (pembebasan bersyarat) seseorang dari awal. Namun demikian, tidak menutup kemungkinan pada saat *State Parole Authority* tidak menyetujui, dan pihak klien (narapidana) menerima hal tersebut maka tidak dilakukan banding dan klien tersebut tetap dibebaskan 1 (satu) tahun setelah tanggal jatuh tempo pembebasan bersyarat dengan melalui proses yang sama dengan pada saat akan mendapat *parole* (pembebasan bersyarat). Terhadap tindak pidana tertentu yang serius, tidak menutup kemungkinan diberikan syarat-syarat khusus yang spesifik yang harus dipenuhi dalam mendapatkan persetujuan *State Parole Authority* untuk pembebasan bersyarat.

6. Setelah seseorang memperoleh pembebasan bersyarat dan keluar dari lapas maka selanjutnya pengawasan dilakukan oleh *Distric Office Of Parole and Probation* (bapas). Pertemuan klien dengan pihak *Distric Office Of Parole and Probation* (Bapas) dilakukan sesuai dengan penilaian resiko terhadap klien yang bersangkutan. Semakin tinggi tingkat resikonya maka semakin sering intensitas pertemuannya bila dibandingkan dengan yang rendah penilaian resikonya. Dalam melakukan pengawasan, *Distric Office of Parole and Probation* (Bapas) melakukan kerjasama dengan pihak kepolisian, kejaksaan dan pengadilan. Masing-masing instansi tersebut memiliki intelijen yang akan membantu pengawasan. Bagi klien yang tidak mematuhi atau mengikuti ketentuan pembebasan bersyarat (setelah keluar dari lapas) maka atas rekomendasi dari *Distric Office Of Parole and Probation* (bapas), badan *parole* dapat melakukan 3 (tiga) tindakan yaitu yang pertama adalah tidak melakukan apa-apa, kedua memberikan peringatan, dan yang ketiga yaitu mencabut *parole* (pembebasan bersyarat) yang telah diberikan.

Dalam rangka mengurangi *kelebihan* kapasitas, dalam 1 (satu) periode memberikan pembebasan bersyarat terhadap 4.000 narapidana dan 8.000 pidana bersyarat untuk satu Negara bagian. Selain itu dimungkinkan untuk membebaskan tahanan yang ditangkap (pada tahap penyidikan di kepolisian) dengan uang jaminan terhadap kejahatan atau tindak pidana tertentu yang sifatnya tidak

membahayakan masyarakat, sehingga hal ini dapat menjadi suatu tindakan *preventif* terhadap *kelebihan* kapasitas di dalam lapas/rutan.

4.3.3 Kewenangan Pembebasan Bersyarat

Dari uraian di atas menunjukkan bahwasannya yang mempunyai kewenangan untuk menentukan pembebasan bersyarat adalah badan *parole* atau *State Parole Authority* dengan mempertimbangkan hasil laporan kemasyarakatan dari bapas atau *District Office of Parole and Probation*. Namun demikian keputusan tersebut dapat dilakukan banding oleh pihak *Department of Corrective Services* ataupun dengan pihak klien yang bersangkutan. Dengan demikian kewenangan dalam pemberian pembebasan bersyarat melibatkan pihak-pihak antara lain :

1. *State Parole Authority* yang menentukan pemberian pembebasan bersyarat bagi seseorang atau narapidana. Salah satu dari anggota badan ini adalah polisi dan mantan-mantan hakim, dengan demikian secara tidak langsung akan sangat membantu badan ini untuk berkoordinasi dengan instansi tersebut dalam hal pembebasan bersyarat maupun membantu *Department of Corrective Services* baik dalam rangka pemberian program-program, pengawasan, maupun penanganan *kelebihan* kapasitas. Secara struktural, organisasi badan ini terpisah atau berdiri sendiri dengan *Department of Corrective Service*, tetapi berada di bawah satu kementerian yaitu menteri kehakiman.
2. *Department of Corrective Services*, selain terkait dengan case plan yang dibuat untuk mendukung laporan kemasyarakatan (litmas) dari bapas atau *District Office of Parole and Probation*, juga mempunyai hak untuk mempengaruhi keputusan dari badan parole melalui adanya "hearing". *Department* ini membawahi Lapas (*corrective Services*) dan Bapas (*District Office of Parole and Probation*)
3. *District Office of Parole and Probation* (bapas) berkaitan dengan laporan yang dibuatnya. Bapas ini jika diminta dapat memberikan assessment prahukuman dimana sebelum memasuki proses pidana memberikan masukan atau pendapat bahwa seseorang (terdakwa) dapat dibebaskan dari

penahanan diganti dengan denda. Dasar asumsi yang digunakan adalah pelaku tindak pidana dapat diberikan denda kecuali yang membahayakan bagi masyarakat atau pihak korban. Kedudukannya berada di bawah *Department of Corrective Services* dan sejajar dengan lapas.

Dari uraian gambaran umum mengenai pembebasan bersyarat di Australia, maka perbedaan yang sangat mencolok antara Australia dan Indonesia terutama dalam hal pemberian pembebasan bersyarat adalah kuasa pemberi pembebasan bersyarat, di Indonesia pada Menteri Hukum dan HAM RI yang dilaksanakan oleh Direktur Jenderal Pemasyarakatan. Dan penentu pemberian pembebasan bersyarat adalah Tim Pengamat Pemasyarakatan yang berada di Unit Pelaksana Teknis Pemasyarakatan atau Lapas, Kantor Wilayah, dan Kantor Pusat (Direktorat Jenderal Pemasyarakatan). Di Australia, pembebasan bersyarat ditentukan oleh pengadilan dan dalam pelaksanaan jatuh tempo tanggal pembebasan bersyarat yang ditetapkan oleh pengadilan tersebut harus disetujui oleh *State Parole Authority* yang secara struktural berdiri sendiri diluar *Department of Corrective Services* (Independen). Selain itu peran *Distric Offices of Parole and Probation* sangat luas, dimana dapat melakukan *assessment* selain untuk *State Parole Authority* juga untuk kepentingan kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan. *Distric Office of Parole and Probation* berada di bawah Department of Corrective Services dan mempunyai tugas dalam hal pelaksanaan penelitian sosial dengan batas waktu yang cukup lama hingga keluarnya laporan kemasyarakatan (\pm 1,5 tahun). Sedangkan bapas di Indonesia kedudukannya berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Kepala Kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM, bukan berada di bawah Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, dan batas waktu untuk pembuatan litmas untuk keperluan pembebasan bersyarat belum ada ketentuan yang pasti, berdasarkan kebijakan kepala bapas, rata-rata tidak lebih dari 14 hari kerja. Kondisi-kondisi tersebut sedikit banyak memberi pengaruh terhadap pelaksanaan pembebasan bersyarat baik dari sisi kuantitas maupun kualitas litmas.

BAB V PEMBAHASAN

5.1 Analisis Implementasi Kebijakan Optimalisasi Pembebasan Bersyarat

Pembebasan bersyarat merupakan salah satu hak narapidana yang menjadi bagian dari program pembinaan dalam sistem pemasyarakatan, dimana program ini memberikan kesempatan kepada narapidana untuk berintegrasi dengan masyarakatnya lebih cepat. Program ini menjadi alternatif legal yang dapat membantu Direktorat Jenderal Pemasyarakatan dalam mengurangi masalah kelebihan kapasitas yang terjadi hampir di seluruh lapas/rutan di Indonesia. Namun, dalam pelaksanaannya pemberian pembebasan bersyarat belum mampu memberikan sumbangan yang signifikan terhadap pengurangan jumlah hunian di Lapas/Rutan untuk itulah Direktorat Jenderal Pemasyarakatan mengeluarkan kebijakan berupa program optimalisasi pembebasan bersyarat guna mendongkrak jumlah narapidana yang memperoleh pembebasan bersyarat, sehingga diharapkan mampu membantu mengatasi kelebihan kapasitas yang terjadi. Berikut hasil wawancara yang telah dilakukan kepada 7 orang informan yang terkait dengan implementasi program optimalisasi pembebasan bersyarat :

1. Bapak Mashudi, Kepala Kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM Sumatera Utara. Sebelumnya merupakan Direktur Bina Bimbingan Kemasyarakatan pada Direktorat Jenderal Pemasyarakatan. Beliau merupakan salah satu pencetus alternatif optimalisasi Pembebasan Bersyarat sebagai strategi dalam menangani *kelebihan* kapasitas yang telah terjadi. Wawancara dilakukan pada hari Jumat tanggal 15 Mei 2009, pukul 10.15 WIB-12.25 WIB bertempat di Ruang Kerja Kepala Kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM Sumatera Utara, Jalan Puteri Hijau Nomor 4 Medan.
2. Bapak Nugroho, Kepala Sub. Direktorat Pembimbingan pada Direktorat Jenderal Pemasyarakatan. (Sebagai perwakilan Direktur Bina Bimbingan Kemasyarakatan yang saat akan diwawancara sedang bertugas ke Austria) Wawancara dilakukan pada hari selasa tanggal 5

Mei 2009 pukul 16.30 sampai dengan 17.40 WIB di ruangan Beliau di kantor pusat Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Jalan Veteran Nomor 11 Jakarta Pusat.

3. Ibu Trianna Aryati, Bc.IP, SH., Kepala Seksi Bimbingan Pemasyarakatan pada Lapas Klas I Cipinang Jakarta. Wawancara dilakukan pada hari Rabu tanggal 02 Juni 2009 pukul 14.15 sampai dengan 15.20 WIB di ruangan Beliau di Lapas Klas I Cipinang Jakarta.
4. Almaden Lubis adalah mantan pejabat di Sekretariat Negara yang terlibat kasus gratifikasi dan dihukum 5 (lima) tahun penjara dengan uang pengganti, berusia 55 tahun dan telah menjalani pidana 3 tahun 1 bulan di Lapas Cipinang. Wawancara dilakukan pada tanggal 02 Juni 2009 pukul 15.30 sampai dengan 16.15 WIB di ruang Kasie Bimpas di Lapas Klas I Cipinang.
5. Sasli Rais adalah seorang mantan anggota kopasus yang terlibat kasus 338 KUHP (pembunuhan) dan dipidana 5 (lima) tahun penjara. Sejak Juni 2008 ditempatkan di Lapas Klas I Cipinang. Saat ini sedang menunggu Surat Keputusan Pembebasan Bersyarat dari Direktorat Jenderal Pemasyarakatan. Wawancara dilakukan pada tanggal 02 Juni 2009 pukul 16.17 sampai dengan 16.45 WIB di ruang Kasie Bimpas di Lapas Klas I Cipinang.
6. Dodo (nama samaran) seorang mahasiswa Gunadarma, berusia 22 tahun, terlibat kasus narkoba (sebagai pengedar) dan dipidana penjara selama 6 (enam) tahun penjara dan saat diwawancara telah menjadi tamping (narapidana) yang membantu petugas dalam melakukan pembinaan. Telah menjalani pidana penjara di Lapas Cipinang selama 2 tahun 8 bulan. Wawancara dilakukan pada tanggal 02 Juni 2009 pukul 16.45 sampai dengan 17.00 WIB di ruang Kasie Bimpas di Lapas Klas I Cipinang.
7. Lilik, 54 tahun (masyarakat umum) tinggal di bekasi. Wawancara dilaksanakan hari sabtu tanggal 5 Juni 2009 pada pukul 17.10 – 17.40 WIB di kediaman bu lilik yang berada di perumahan Bintang Metropole Bekasi Utara.

5.1.1 Implementasi Kebijakan Optimalisasi Pembebasan Bersyarat ditinjau dari Aspek Konten

Aspek konten dari suatu kebijakan mengacu pada muatan-muatan yang terdapat dalam kebijakan yang dikeluarkan, dalam hal ini kebijakan optimalisasi pembebasan bersyarat. Aspek konten dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi melalui faktor-faktor yang meliputi : pihak-pihak yang kepentingannya dipengaruhi, manfaat yang diperoleh, jangkauan perubahan yang diharapkan, posisi pengambilan keputusan, pelaksana-pelaksana program, dan sumber daya yang disediakan. Untuk selanjutnya akan dijelaskan masing-masing faktor dan pengaruhnya terhadap implementasi kebijakan optimalisasi pembebasan bersyarat sebagai berikut :

5.1.1.1 Pihak-pihak yang Kepentingannya Dipengaruhi oleh Program Optimalisasi Pembebasan Bersyarat

Suatu kebijakan akan bersentuhan dengan berbagai individu atau kelompok yang kemungkinan mendapat kerugian atau keuntungan dari kegiatan implementasi kebijakan. Demikian pula dengan implementasi kebijakan optimalisasi pembebasan bersyarat sedikit banyak akan mempengaruhi individu atau kelompok yang terkena dampak, baik itu bersifat positif (menguntungkan) atau justru dampak negatif (merugikan). Dalam implementasi optimalisasi pembebasan bersyarat ini, pihak-pihak yang dipengaruhi antara lain adalah :

- a. Narapidana yang bersangkutan, dengan adanya program optimalisasi pembebasan bersyarat narapidana merupakan salah satu pihak yang menerima pengaruh positif (menguntungkan). Hal tersebut dikarenakan dengan program pembebasan bersyarat narapidana memiliki kesempatan untuk bebas lebih cepat dari masa pidana yang seharusnya dijalani. Ketika program tersebut dioptimalkan dengan adanya pengurangan terhadap syarat-syarat dalam memperoleh pembebasan bersyarat dengan tujuan memberikan kemudahan untuk segera mendapatkan haknya, maka itu akan menjadi hal yang sangat menguntungkan baginya. Dengan pembebasan bersyarat akan mempercepat keluar dari lapas, dan itu artinya dapat segera berkumpul

dengan keluarga dan dapat beraktifitas sebagai anggota masyarakat. Dengan kata lain , keuntungan yang diperoleh narapidana adalah percepatan integrasi dengan masyarakat. Seperti yang disampaikan oleh Sasli Rais ”Ya cepet pulang, kumpul dengan keluarga” (komunikasi pribadi, 02 Juni 2009)

- b. Lembaga Pemasyarakatan (lapas) maupun Rumah Tahanan Negara (Rutan), merupakan *front office* dalam pemberian pembebasan bersyarat bagi narapidana. Dengan program optimalisasi pembebasan bersyarat maka jumlah narapidana yang bebas sebelum masa pidana habis dijalani meningkat secara signifikan, hal ini sangat membantu dalam mengurangi jumlah penghuni di dalam lapas/rutan yang mayoritas mengalami kelebihan kapasitas. Dengan tingkat kelebihan kapasitas maka pelaksanaan program-program pembinaan di lapas dapat dijalankan, dan pergeseran nilai terhadap kecenderungan lapas yang kelebihan kapasitas biasanya lebih mementingkan sisi keamanan bila dibandingkan sisi pembinaan. Narapidana dengan adanya pembebasan bersyarat memiliki harapan untuk hidup, dan cenderung mengurungkan niat untuk melarikan diri karena tanpa upaya melarikan diri, dapat bebas atau keluar lapas lebih cepat dari yang seharusnya.

”...bukan hanya dari penghematan biaya makan , bukan hanya dari pemenuhan hak napi, tapi juga berdampak pada ketenangan karena ada harapan dia untuk dihadapkan pejabat BIMPAS ada fase – fase hukum , tanpa nguruspun kantor diurus, tanpa ada pungli, tanpa berbelit belit. Dampaknya ada ketenangan hidup dalam hidup jadi tenang, gangguan kamtib menurun.”

”...dampak pengurusan PB mengurangi angka kematian . angka pelarian menurun karena ada harapan.dapat bebas bersyarat buktinya ada, sepanjang sejarah PB 5000 sekian. Tahun 2007 kita mulai angkat naik 4000 hampir 100%”(Mashudi, Bc.IP, MAP, 15 Mei 2009)

Selain narapidana yang bersangkutan yang mendapat keuntungan, akan tetapi juga narapidana yang masih berada di dalam lapas untuk menjalani masa pidananya. Yaitu terkait dengan pemenuhan kebutuhan akan ruang gerak yang cukup, tempat tidur yang tidak berdesak-desakkan, serta penggunaan air dan fasilitas tertentu yang terbatas akibat *kelebihan* kapasitas.

”...bermanfaat juga kalo akibatnya pada pengurangan penghuni itu juga pemenuhan kebutuhan hak-hak yang hakiki, kebutuhan tidur yang tidak umpel-umpelan, kebutuhan mandi yang tidak rebutan, kebutuhan pengobatan, utk obat-obatan, kesehatan, perlengkapan penerangan dan sebagainya itu diantaranya” (Nugroho, Bc.IP, M.Si Kasubdit pembimbingan, 05 Mei 2009)

- c. Pemerintah khususnya Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, sebagai kantor pusat dan pembuat kebijakan optimalisasi pembebasan bersyarat, dalam hal ini merupakan pihak yang diuntungkan dengan adanya program tersebut. Karena selain mengurangi beban kelebihan kapasitas, juga dapat memberikan penghematan anggaran akibat biaya perawatan narapidana misal biaya untuk makan, pelayanan kesehatan, perlengkapan sehari-hari dan lain-lain dengan rincian yang dapat dilihat pada tabel 1.6 bab 1 halaman 11, bahwa terdapat penghematan sebesar 47,5 M tidak terpakai untuk sisa pidana yang dijalani sebagai klien (menjalani pembimbingan setelah menerima Surat Keputusan pembebasan bersyarat). Seperti yang dikatakan oleh Nugroho, Bc.IP, M.Si tentang penghematan anggaran : ”... pemerintah dikaitkan dengan penghematan anggaran yang sangat besar.” (tanggal 05 Mei 2009)
- d. Masyarakat, masyarakat disini dibagi menjadi 3 (tiga) kelompok, masyarakat umum, korban, dan masyarakat dalam hal ini keluarga terpidana atau narapidana. Jika keluarga narapidana, maka tentu saja akan sangat senang ketika saudaranya bebas lebih cepat, karena akan mempercepat keutuhan keluarga kembali. Sedangkan bagi masyarakat umum yang tidak ada kaitannya langsung dengan narapidana maka tidak terlalu menganggap penting berkaitan dengan pembebasan bersyarat yang diperoleh narapidana tertentu. Seperti yang dikatakan oleh Lilik (5 juni 2009) ”...ga masalah kalau memang kejahatannya bukan kejahatan berat.” Ketika dikonfirmasi kembali mengenai klasifikasi suatu tindak pidana dikategorikan sebagai kejahatan berat lilik mengatakan ”ya..seperti pembunuhan, korupsi..itu termasuk kejahatan berat” Bagi masyarakat yang memiliki posisi sebagai pihak korban yang dirugikan oleh tindak pidana yang dilakukan oleh narapidana, akan berbeda lagi. Kecenderungan pihak korban akan keberatan

manakala si terpidana tersebut mendapatkan pembebasan bersyarat. Hal tersebut juga diakui oleh Mashudi Bc.IP, MAP, bahwa

"Jadi pihak korban itu masalah psikologis korban dengan pelaku, sudah merupakan masalah yang sulit untuk di ukur. orang korban dihukum mati aja belum puas karena konsep penglihatan orang terhadap terpidana berbeda, kita melihatnya bahwa kalau keluarga korban otomatis rasa keadilan itu setara dengan apa yang perbuat, hutang nyawa bayar nyawa, hutang padi bayar dengan padi. Itu konsep pandangan primitif." (15 Mei 2009)

Namun posisi korban ataupun keluarga korban dalam hal ini lemah karena korban saat ini dianggap tidak berhak untuk membatalkan pembebasan bersyarat narapidana tertentu, karena dari awal perkaranya telah diserahkan kepada negara untuk memutuskan melalui persidangan di pengadilan. Ketika putusan hakim telah dikeluarkan, maka itulah yang harus diterima, dan akan menjadi tidak adil bagi korban atau keluarga korban mengetahui bahwa pelaku tindak pidana yang telah merugikan dirinya dapat bebas lebih cepat dari masa pidana yang telah ditetapkan. Mashudi, Bc.IP, MAP juga menyinggung masalah korban dan kaitannya dengan pembebasan bersyarat bahwa :

"Pihak Korban itu sebenarnya tidak terlibat dalam proses pidana bersangkutan. Karena pihak korban sudah diwakili oleh pihak Kejaksaan Negeri. Negara yang mengambil alih persoalan, orang itu mau dihukum pendek atau tinggi, karena tidak ada hubungan dengan korelasi dengan korban. karena pada saat orang itu dijatuhi pidana .Pihak korban itu tidak dimintain tanggapan." (tanggal 15 Mei 2009)

Dengan posisi yang lemah maka yang dapat dilakukan adalah membuat surat permohonan ataupun pengaduan perihal keberatannya terhadap narapidana tertentu yang akan memperoleh pembebasan bersyarat.

5.1.1.2 Manfaat yang Diperoleh dari Implementasi Optimalisasi Pembebasan Bersyarat

Implementasi kebijakan optimalisasi pembebasan bersyarat dapat pula dipengaruhi oleh kelompok-kelompok yang melihat program-program tersebut menawarkan kemanfaatan tertentu yang bereda-beda. Berkaitan dengan program

optimalisasi pembebasan bersyarat, manfaat yang dapat diperoleh berdasarkan uraian tentang pihak yang dipengaruhi kebijakan tersebut antara lain adalah :

- Pembebasan Bersyarat yang diberikan oleh narapidana dapat memberikan motivasi dalam mengikuti kegiatan pembinaan yang diberikan oleh pihak lapas selama menjalani masa pidana (sebelum jatuh tempo tanggal 2/3 masa pidana). Dengan mengetahui adanya pembebasan bersyarat pada saat pertama kali masuk lapas, maka itu akan memotivasi dirinya untuk berkelakuan baik selama berada di dalam lapas, karena salah satu syarat untuk mendapatkan pembebasan bersyarat adalah tidak pernah melakukan pelanggaran tata tertib di dalam lapas atau tidak ada register "f" selama menjalani masa pidananya. Mengenai hal itu, sebagian besar narapidana telah mengetahui bahwa salah satu syarat utama untuk mendapatkan pembebasan bersyarat adalah berkelakuan baik sehingga catatan register "f" nya bersih. Hal itu diungkapkan oleh Sasli bahwa "PB ya pembebasan bersyarat, mendapatkannya harus berkelakuan baik dan sudah 2/3." (2 Juni 2009). Hal senada juga dikatakan oleh "...pertama kita memenuhi syarat berkelakuan baik..." (Almaden, 2 Juni 2009)

Selain itu, di atas telah disebutkan bahwa dengan adanya motivasi berupa harapan untuk bebas lebih cepat, dapat mempengaruhi niat narapidana untuk melarikan diri dan memberikan ketenangan yang berdampak pada kesehatan narapidana yang bersangkutan selama berada di lapas. Berkaitan dengan hal ini Mashudi mengatakan bahwa : "...tanpa nguruspun kantor mengurus, tanpa ada pungli, tanpa berbelit belit. Dampaknya ada ketenangan hidup dalam hidup jadi tenang, gangguan kamtib menurun..."

- Pembebasan bersyarat juga memberikan peran dalam mendukung program integrasi, dimana merupakan roh dari pemasyarakatan, sesuai dengan visi pemasyarakatan, yang menghendaki pemulihan kesatuan hidup, kehidupan dan penghidupan sebagai individu dan anggota masyarakat.

"...satu meningkatkan PB dua pelaksanaan CB semua ini untuk optimal program integrasi. Jadi tujuan optimalisasi PB adalah optimalisasi intergrasi . semakin banyak orang yang bebas dimasyarakat setelah memenuhi syarat itu bagus." (Mashudi, tanggal 15 Mei 2009)

Pemasyarakatan memiliki paradigma yang berbeda dengan penghukuman, pemasyarakatan melihat narapidana sebagai orang yang tersesat dan memerlukan bantuan. Keberadaannya di dalam lapas/rutan menjadi tanggung jawab bersama, baik dari narapidana itu sendiri, pembina (petugas pemasyarakatan) dan masyarakat yang setidaknya ikut berperan dalam mendorong seseorang sebagai anggota masyarakat untuk melakukan pelanggaran ataupun tindak pidana, sehingga wajar apabila peran masyarakat sangat dibutuhkan untuk pembinaan narapidana. Optimalisasi pembebasan bersyarat merupakan sarana untuk optimalisasi program integrasi, dan memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk menjalankan perannya dalam mendukung pembinaan narapidana. Jadi optimalisasi pembebasan bersyarat dapat mewujudkan program optimalisasi integrasi yang merupakan tahap akhir dari tahapan pembinaan bagi narapidana.

- Manfaat yang ketiga yaitu dengan adanya program optimalisasi pembebasan bersyarat memberikan sumbangan terhadap penghematan anggaran pemerintah khususnya Direktorat Jenderal Pemasyarakatan. "Yang mendapatkan manfaat ini pertama, pemerintah dikaitkan dengan anggaran yang sangat besar, coba bayangkan kalo 1 orang itu kebutuhan makan minum listrik dsb sendiri antara 10..." (Nugroho, tanggal 5 Mei 2009) Berdasarkan data yang terlihat pada tabel 1.6 halaman 11 bab 1 menunjukkan bahwa program pembebasan bersyarat memberikan sumbangan berupa penghematan anggaran sebesar 47,5 Milyar pada tahun 2008. Hal ini dapat digunakan sebagai bukti bahwa pembebasan bersyarat selain membantu mengurangi kelebihan kapasitas juga mampu memberikan dampak pada penghematan anggaran. Penghematan tersebut tidak secara langsung terlihat dalam bentuk materi (uang) akan tetapi membantu mengurangi Anggaran Biaya Tambahan (ABT) yang menyebabkan utang lapas kepada penyedia bahan makanan cukup tinggi, Jika dulu anggaran misalkan anggaran diperuntukkan untuk 100 orang dalam 1 tahun pada pelaksanaannya akan habis sebelum 1 tahun dikarenakan jumlah penghuni yang terus meningkat. Dengan pengurangan

jumlah penghuni maka sangat dimungkinkan dana tersebut memadai untuk penyediaan selama 1 tahun anggaran. Di sini terjadi penghematan sebagai dampak adanya optimalisasi pembebasan bersyarat.

5.1.1.3 Jangkauan Perubahan yang di Harapkan dari Implementasi Optimalisasi Pembebasan Bersyarat

Kebijakan dibuat dalam rangka mencapai tujuan tertentu, demikian pula dengan kebijakan optimalisasi pembebasan bersyarat, dikeluarkan dalam rangka memaksimalkan peran pembebasan bersyarat untuk mengurangi *kelebihan* kapasitas yang terjadi di lapas/rutan. Dari tujuan yang hendak dicapai tersebut harus melalui perubahan-perubahan yang searah dengan tujuan akhir dari kebijakan tersebut. Dan dalam implementasi kebijakan optimalisasi pembebasan bersyarat terdapat perubahan-perubahan yang diharapkan yaitu :

- Perubahan perilaku narapidana, dengan adanya syarat berkelakuan baik dalam pengusulan pembebasan bersyarat maka narapidana yang bersangkutan akan termotivasi untuk berkelakuan baik dan tidak melanggar tata tertib di dalam lapas. Dengan terbiasa berperilaku baik diharapkan dapat menjadi suatu kebiasaan yang pada akhirnya menjadi perilaku positif hingga pada kehidupan setelah bebas/keluar dari lapas nantinya. Disamping itu keberadaan pembebasan bersyarat sebagai program yang sedang diusung untuk dioptimalkan, akan mengalihkan perhatian narapidana dari keinginan untuk keluar lapas secara ilegal (melarikan diri) kepada upaya-upaya untuk memperoleh pembebasan bersyarat yang memungkinkan dirinya untuk bebas lebih cepat dengan cara yang aman, tanpa resiko menjadi buronan aparat penegak hukum. Meskipun demikian ketika menjalani pembimbingan juga diharapkan mematuhi ketentuan dan tidak melakukan tindak pidana lagi.
- Perubahan tingkat hunian lapas/rutan yang diharapkan mampu mengurangi *kelebihan* kapasitas yang telah mempengaruhi lapas/rutan dalam memberikan pelayanan bagi narapidana. Kondisi *kelebihan* kapasitas membuat kondisi sarana dan prasarana yang tersedia menjadi terbatas dan tidak optimal pemanfaatannya fungsinya dalam pelaksanaan pembinaan. Hal tersebut berpengaruh besar terhadap pemberian pelayanan bagi narapidana, misalnya

fungsi pelataran yang digunakan untuk tidur menjadi terbatas ketika pemanfaatannya hanya memuat 10 orang namun dalam kenyataannya digunakan oleh 20 orang bahkan lebih. Hal tersebut membuat tidur narapidana menjadi sempit dan tidak nyaman, dan istirahat pun tidak optimal. Sehingga dengan optimalisasi pembebasan bersyarat diharapkan mampu mengurangi *kelebihan* kapasitas dan memberikan kemungkinan untuk peningkatan kinerja bagi lapas/rutan dalam memberikan pelayanan bagi narapidana.

- Perubahan paradigma, dari paradigma lama yang menganggap pemberian pembebasan bersyarat adalah kebutuhan narapidana, menjadi suatu program organisasi dalam rangka optimalisasi integrasi warga binaan pemasyarakatan. Dengan perubahan paradigma tersebut diharapkan pemberian pembebasan bersyarat tidak lagi bagi narapidana yang meminta diurus melainkan sudah bagian dari tugas lapas/rutan untuk melayani semua narapidana yang telah memenuhi syarat untuk mendapatkan pembebasan bersyarat tanpa diskriminasi sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Jadi tidak ada kesan bahwa pembebasan bersyarat hanya diberikan kepada narapidana yang membutuhkan, melainkan program organisasi yang harus dijalankan agar tercapai tujuan optimalisasi integrasi. Mashudi, Bc.IP, MAP mengatakan tentang paradigma baru dalam pemberian pembebasan bersyarat seperti yang diuraikan sebagai berikut :

"Program ini bisa top down artinya perintah kepala sebagai program atau rencana kerja dari tiap unit. PB itu semua program. PB bukan kebutuhan warga binaan. Setiap orang di program untuk PB. PB itu bukan permohonan perorangan.....Kalau yg lama PB itu hanya maunya napi, sekarang maunya organisasi. Itu yang harus dirobah paradigmanya." (tanggal 15 Mei 2009)

5.1.1.4 Posisi Pengambilan Keputusan dalam Optimalisasi Pembebasan Bersyarat

Bahwa setiap kebijakan itu dapat menggambarkan bagaimana pelaksanaannya. Namun dalam pelaksanaannya kebijakan tersebut seringkali dipengaruhi oleh segelintir orang atau aktor tertentu yang berkuasa pada suatu lembaga. Berkaitan dengan kebijakan optimalisasi pembebasan bersyarat pengambilan keputusan berada pada : Kepala Lapas/Rutan dan Direktur Jenderal

Pemasyarakatan. Kepala Lapas sangat berkaitan dengan *good will* –nya dalam rangka menyukseskan program tersebut. Kepala Lapas merupakan penentu awal bagi narapidana yang mengusulkan pembebasan bersyarat, dan dengan inisiatif atau daya tanggap yang dimilikinya mampu membuat keputusan-keputusan tertentu dalam menunjang pelaksanaan optimalisasi pembebasan bersyarat. Akan tetapi jika kepala lapas kurang *interest* terhadap optimalisasi pembebasan bersyarat maka dia akan cenderung menjalankan program tersebut dengan keterpaksaan sekedar menjalankan ketentuan yang berlaku atau perintah dari atasan. Sebaliknya, Direktur Jenderal Pemasyarakatan merupakan penentu akhir terhadap pembebasan bersyarat seseorang, dengan melalui kebijakan-kebijakannya baik yang berkaitan secara langsung dengan pemberian pembebasan bersyarat maupun yang lainnya, dapat mempengaruhi implementasi kebijakan optimalisasi pembebasan bersyarat.

Berdasarkan Struktur Organisasi Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Direktur Jenderal Pemasyarakatan berada di bawah menteri, sedangkan lapas/rutan berada di bawah dan bertanggung jawab kepada kantor wilayah. Keberadaan Direktur Jenderal Pemasyarakatan di Pusat yaitu di Jakarta, dari struktur yang ada tidak memiliki garis hirarki dengan lapas/rutan, sedangkan dengan kantor wilayah juga tidak memiliki garis hirarki yang jelas. Kantor wilayah merupakan instansi vertikal Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia yang berkedudukan di propinsi yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Hukum dan HAM RI. Apabila kondisi tersebut dikaitkan dengan hirarki proses pemberian atau pengusulan pembebasan bersyarat bagi narapidana, maka sepertinya ada garis yang terputus yang tidak menghubungkan antara Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, Kantor Wilayah, dan Lapas/Rutan. Direktorat Jenderal Pemasyarakatan tidak memiliki garis hirarki dengan kantor wilayah maupun lapas/rutan. Direktorat Jenderal Pemasyarakatan berperan sebagai pembuat kebijakan dibidang teknis pemasyarakatan, sedangkan kantor wilayah melakukan penkoordinasian, perencanaan, pengendalian program, dan pengawasan, yang dibantu oleh divisi teknis salah satunya adalah divisi pemasyarakatan yang khusus membantu di bidang pemasyarakatan berdasarkan kebijakan teknis yang ditetapkan oleh Direktur Jenderal Pemasyarakatan.

Lapas/Rutan sebagai pelaksana kebijakan teknis pemasyarakatan. Kondisi tersebut menyebabkan dalam melaksanakan tugas lapas/rutan memerlukan izin dan petunjuk serta membuat laporan kepada kantor wilayah yang dalam hal ini dapat dilakukan oleh divisi pemasyarakatan, karena lapas/rutan secara struktural berada di bawah dan bertanggung jawab kepada kepala kantor wilayah. Direktorat Jenderal Pemasyarakatan dengan lapas/rutan tidak memiliki garis penghubung secara struktural akan tetapi secara logis memiliki hubungan sebagai pembuat kebijakan dan pelaksananya. Ini yang sedikit rumit, secara teknis Direktorat Jenderal Pemasyarakatan sebagai pembuat kebijakan rasis kecuali untuk seharusnya melakukan pengawasan terhadap pelaksanaannya dan hal tersebut dilakukan oleh kantor wilayah yang untuk selanjutnya dilaporkan ke menteri dengan tembusan ke Direktur Jenderal Pemasyarakatan. Hal tersebut dikarenakan secara geografis wilayah Indonesia sangat luas dan lapas/rutan tersebar di seluruh wilayah tersebut, sehingga yang memungkinkan untuk mengkoordinasikan adalah kantor wilayah yang berada di ibu kota propinsi.

Keberadaan lapas/rutan, kantor wilayah, dan Direktorat Jenderal Pemasyarakatan yang terpisah secara geografis, kecuali untuk kantor wilayah dan lapas/rutan DKI Jakarta, yang berada satu wilayah dengan Direktorat Jenderal Pemasyarakatan. Posisi geografis tersebut mempengaruhi komunikasi antara ketiganya, yang pada akhirnya dapat mempengaruhi konten informasi yang dikirimkan. Mekanisme sosialisasi (penyampaian informasi) kebijakan adalah dari Direktorat Jenderal pemasyarakatan untuk selanjutnya dikomunikasikan atau diinformasikan kepada Kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM RI, dan diteruskan kepada Kepala Divisi Pemasyarakatan untuk diinformasikan kepada seluruh Kepala Unit Pelaksana Teknis Pemasyarakatan (lapas/rutan). Alur tersebut menunjukkan bahwa organisasi pemerintahan cenderung lebih menekankan pada unsur “birokrasi “ yang menyebabkan informasi yang diterima kepala lapas/rutan ada kemungkinan menjadi bias akibat melalui hirarki yang berlapis-lapis, memungkinkan adanya perbedaan persepsi terhadap kebijakan yang dikeluarkan.

Menurut Edward III menyebutkan bahwa faktor komunikasi merupakan faktor yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Komunikasi tersebut dipengaruhi oleh transmisi, kejelasan, dan

konsistensi. Proses transmisi (perpindahan) informasi dalam implementasi kebijakan optimalisasi pembebasan bersyarat cenderung dihambat oleh struktur organisasi (hirarki) dan jarak yang harus dilalui suatu informasi hingga sampai pada pelaksana. Kondisi tersebut akan semakin diperburuk apabila daya serap masing-masing tingkatan dalam hirarki kurang optimal atau memiliki persepsi yang berbeda terhadap suatu kebijakan. Seperti yang disampaikan oleh Mashudi (15 Mei 2009) bahwasannya kecenderungan yang terjadi Unit Pelaksana Teknis Pemasarakatan lambat dalam merespon kebijakan baru dari Direktur jenderal Pemasarakatan, hal itu menurut beliau adalah dikarenakan sistem komando yang terkait dengan hirarki struktural arus informasi.

“Dari Direktur Jenderal Pemasarakatan diterima oleh kanwil 80-90%, trus diteruskan ke kadivpas diterima sekitar 60-70%, selanjutnya dikirim ke kalapas dan diterimanya cuma 40-50%, lalu diterima petugas pelaksana bisa-bisa tinggal 20-30%.....”

Apabila hal tersebut terjadi, maka dapat dibayangkan jika suatu kebijakan dari Direktur Jenderal Pemasarakatan hanya diserap sebesar 20-30% maka implementasi kebijakan tersebut juga tidak sepenuhnya dilakukan, maka tujuan dari kebijakan tersebut tidak dapat tercapai dengan optimal. Hal itu terbukti di lapangan banyak petugas yang tidak mengetahui dengan pasti kebijakan tentang optimalisasi pembebasan bersyarat dalam bentuk tertulis, hanya mendapatkan perintah dari Kepala lapas untuk meningkatkan jumlah narapidana yang bebas/keluar lapas melalui pembebasan bersyarat. Inti dari kebijakan mungkin saja terserap, akan tetapi dari sisi kualitas terutama berkaitan dengan tujuan yang hendak dicapai akan menjadi samar dan bergantung pada masing-masing persepsi penerima perintah/informasi. Dengan demikian jelas bahwasannya transmisi informasi dengan alur hirarki yang cukup panjang akan menghambat pencapaian tujuan dalam implementasi kebijakan tersebut.

Faktor selanjutnya dalam komunikasi adalah kejelasan, ini berkaitan erat dengan kapan dan bagaimana suatu kebijakan dilaksanakan. Karena transmisi yang tidak optimal kecenderungan di lapangan yaitu di lapas/rutan menganggap bahwa kebijakan tersebut dimulai sejak adanya perintah dari kepala lapas untuk melaksanakan kebijakan dimaksud. Dan mengenai bagaimana pelaksanaannya, dilakukan dengan memperhatikan ketentuan atau kebijakan tertulis yang berkaitan

dengan hal tersebut. Direktur Jenderal sendiri untuk kebijakan optimalisasi pembebasan bersyarat telah mengeluarkan Surat Edaran Nomor E. PK 04.10-80 tanggal 21 September 2007 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI Nomor. M.01.PK.04.10 Tahun 2007 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas, dan Cuti Bersyarat. Dan dilanjutkan dengan Surat Edaran Nomor : E.PK.04.10-09 tanggal 9 Oktober 2009 perihal Pelaksanaan Pemberian Asimilasi, Pembebasan Bersyarat Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat, merupakan bentuk tindak lanjut terhadap kebutuhan akan anggaran bagi pelaksanaan kebijakan. Hal tersebut menunjukkan bahwa faktor kejelasan dalam komunikasi sesuai dengan posisi Direktur Jenderal Pemasyarakatan sebagai pembuat kebijakan telah dilakukan dengan baik melalui dikeluarkannya surat edaran yang dibuatnya. Hanya saja akan menjadi terhambat dengan letak geografis dalam hal jarak dan waktu dalam penerimaan informasi tersebut oleh pelaksana. Sehingga selain persepsi yang berbeda, dimungkinkan kapan waktu dimulai pelaksanaan petunjuk pelaksanaan tersebut akan berbeda-beda antar Kantor Wilayah yang satu dengan lainnya. Dalam hal pelaksanaan juga terdapat perbedaan antara lapas/rutan yang satu dengan lainnya dalam menindaklanjuti kebijakan Direktorat Jenderal Pemasyarakatan. Perbedaan tersebut diperbolehkan selama masih berada dalam koridor sesuai dengan ketentuan yang berlaku (improvisasi pelaksanaan), meskipun tidak menutup kemungkinan terjadinya pelanggaran atau tindakan yang menyimpang dari ketentuan yang berlaku. Salah satu contoh bentuk improvisasi adalah dilakukannya penyuluhan hukum secara bergiliran bagi penghuni sesuai dengan giliran blok masing-masing untuk di Lapas Klas I Cipinang. Berbeda dengan di Lapas Klas IIA Narkotika Jakarta yang untuk sosialisasi pemberian pembebasan bersyarat kepada keluarga narapidana memasang spanduk atau baleho ukuran 1x1,5 meter berisi tentang syarat-syarat pengurusan pembebasan bersyarat yang didalamnya terdapat satu butir yang menyebutkan bahwa pengurusan pembebasan bersyarat tidak dipungut biaya. Kedua contoh tersebut adalah bentuk improvisasi dari kepala lapas maupun petugas dalam menjalankan optimalisasi pembebasan bersyarat. Bentuk lain yang

dikatakan sebagai bentuk penyimpangan adalah adanya biaya tambahan yang dikenakan bagi narapidana yang akan mengusulkan pembebasan bersyarat.

Faktor terakhir yang dapat mempengaruhi komunikasi kebijakan adalah konsistensi, yaitu kesempatan awal yang digunakan untuk penuntun pelaksanaan program yang tidak boleh bertentangan dengan program sehingga program dapat berjalan dengan efektif. Direktur Jenderal dan kepala lapas dalam membuat perintah atau keputusan-keputusan harus sesuai dengan program yang dilaksanakan. Melalui Surat Edaran tentang petunjuk pelaksanaan, kemudian yang berkaitan dengan dana bantuan pelaksanaan pengusulan pembebasan bersyarat kesemuanya masih konsisten dalam upaya mengoptimalkan pemberian pembebasan bersyarat.

5.1.1.5 Pelaksana-pelaksana Program Optimalisasi Pembebasan Bersyarat

Pelaksana dalam pemberian pembebasan bersyarat bagi narapidana sangat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan optimalisasi pembebasan bersyarat. Pelaksana-pelaksana untuk kebijakan optimalisasi pembebasan bersyarat meliputi :

- a. Pihak Lapas, untuk pelaksanaan di lapas merupakan tahap awal suatu proses pemberian pembebasan bersyarat bagi narapidana. Petugas yang terlibat disini adalah kepala bidang pembinaan, kepala seksi bimbingan kemasyarakatan, dan staf pada seksi bimbingan kemasyarakatan. Dengan Kepala Lapas sebagai penentu dalam memberikan persetujuan pemberian pembebasan bersyarat.
- b. Pihak Kantor Wilayah, untuk pemeriksaan lanjutan usulan dan persyaratan yang harus dipenuhi. Pada tahapan pemeriksaan lanjutan usulan pemberian Pembebasan Bersyarat, kantor wilayah tidak melakukan suatu keputusan yang bersifat spesifik dalam penentuan persetujuan pembebasan bersyarat, sifatnya hanya mengecek dan apabila persyaratan telah memenuhi diberikan persetujuan untuk PB. Seringkali terjadi keterlambatan pengiriman berkas ke Direktorat Jenderal Pemasyarakatan yang pada akhirnya terjadi keterlambatan keluarnya SK Pembebasan Bersyarat, dan secara otomatis pelaksanaan pembimbingan pun melewati tanggal jatuh tempo 2/3.

Pihak lapas klas I Cipinang menganggap keberadaan kantor wilayah dalam proses pemberian pembebasan bersyarat mendukung, hal tersebut dinyatakan oleh Trianna Aryati, Bc.IP, SH : "Peran kanwil tidak menghambat, relative dari waktu sudah tepat, kemudian dia juga membantu kita dalam melakukan pengecekan ulang berkas." (tanggal 2 Juni 2009) Hal senada juga disampaikan oleh Nugroho, Bc.IP, M.Si (tanggal 5 Mei 2009) bahwa "Peran kanwil, dikanwil ada TPP, istilahnya penyaring pertama usulan PB".

Usulan pembebasan bersyarat yang telah disidangkan oleh Tim Pengamat Pemasarakatan (TPP) lapas, merupakan bentuk penyaringan terhadap berkas-berkas yang memenuhi persyaratan. Melalui sidang tersebut berkas yang tidak layak untuk diusulkan dapat dieliminasi untuk proses berikutnya. Setelah disetujui kemudian ke kantor wilayah untuk disidang oleh Tim Pengamat Pemasarakatan (TPP) Tim Pengamat Pemasarakatan (TPP) kantor wilayah untuk dicek kembali apakah berkas yang diterima telah memenuhi syarat atau tidak, baru kemudian yang layak untuk disetujui berkasnya dikirim ke Direktorat Jenderal Pemasarakatan. Pada Direktorat Jenderal Pemasarakatan kembali dilakukan pengecekan terhadap berkas narapidana yang diusulkan pembebasan bersyarat. Dan setelah berkas memenuhi syarat Tim Pengamat Pemasarakatan (TPP) melakukan sidang. Disini tampak bahwa hierarki atau proses pemberian atau pengusulan pembebasan bersyarat dilakukan pada 3 jenjang, dan pengecekan dilakukan berulang-ulang, hal tersebut menunjukkan sifat ketelitian yang harus ada dalam proses pembebasan bersyarat. Diperlukannya ketelitian karena melalui Pembebasan Bersyarat, narapidana keluar dari lapas dan menjalani pidananya dengan pembimbingan saja, jangan sampai salah memberikan hak tersebut kepada narapidana yang belum siap untuk kembali kemasyarakat dan belum diterima masyarakat, ataupun dikhawatirkan melakukan tindak pidana atau mengancam keamanan masyarakat. Namun demikian, apabila fungsi kantor wilayah di sini hanya sebagai penyaring, maka itu membuat proses pembebasan bersyarat menjadi tidak efisien, karena berkas yang

diusulkan oleh lapas harus singgah di kantor wilayah terlebih dahulu, baru ke Direktorat Jenderal Pemasyarakatan.

Untuk wilayah DKI Jakarta maupun kota besar lainnya mungkin pengiriman berkas dari lapas/rutan ke kantor wilayah sangat dimungkinkan karena jaraknya relatif dekat, akan tetapi untuk wilayah Nusa Tenggara Timur dan Papua seringkali mengalami kesulitan untuk pengiriman berkas karena jaraknya yang sangat jauh. Selain memerlukan waktu yang cukup lama juga memerlukan biaya yang lebih besar bila dibandingkan dengan yang berada di kota. Jadi Keberadaan kantor wilayah dalam hal proses pembebasan bersyarat dapat menentukan keberhasilan optimalisasi pembebasan bersyarat. "Memang ada beberapa lapas di daerah tertentu itu tingkat PB tidak optimal misal NTT, Papua, karena jaraknya yang jauh. (Nugroho, tanggal 5 Mei 2009) Terutama untuk wilayah Nusa Tenggara Timur dan Papua akan seringkali mengalami keterlambatan dan biaya tinggi, atau kalau pihak lapas tanggap maka akan mengupayakan dengan mengajukan usulan dilakukan lebih awal bila dibandingkan dengan lapsas/rutan wilayah lainnya. Namun demikian hal tersebut juga terdapat kelemahan manakala setelah berkas dikirim jauh hari (sebelum setengah masa pidana) dikhawatirkan karena melakukan pelanggaran perkiraan remisi yang harusnya diterima menjadi batal dan secara otomatis tanggal jatuh tempo 2/3 (dua pertiga)nya menjadi mundur. Dan untuk hal tersebut diperlukan komunikasi yang segera ke kantor wilayah untuk memberitahukan perkembangan yang terjadi.

Mengenai keberadaan kantor wilayah sebagai salah satu pelaksana optimalisasi pembebasan bersyarat dinilai Mashudi, Bc.IP, MAP masih ada yang terlambat akibat ditunda di kantor wilayah, Beliau mengatakan : "...di kanwil juga harus percepatan jangan sampai orang daerah saja yang melakukan percepatan, tidak boleh ngendon." Hal ini terucap berdasarkan pengalaman Beliau pada saat menjabat sebagai Direktur Bina Bimbingan Kemasyarakatan.

c. Pihak Direktorat Jenderal Pemasyarakatan

Merupakan muara terakhir bagi berkas usulan pembebasan bersyarat, karena pada tahapan inilah yang menghantarkan usulan menjadi Surat Keputusan yang disetujui oleh Direktur Jenderal Pemasyarakatan dan ditandatangani oleh Direktur Bina Bimbingan kemasyarakatan. Pada tahap ini Direktur Jenderal Pemasyarakatan menjadi yang paling menentukan dalam hal memberikan persetujuan terhadap pembebasan bersyarat narapidana dari seluruh Indonesia. Sidang Tim Pengamat Pemasyarakatan (TPP) Pusat dilakukan sebulan 5 (lima) kali dengan jumlah usulan bekisar 300-400 usulan pembebasan bersyarat untuk sekali sidang. Dengan optimalisasi pembebasan bersyarat usulan yang dikirim ke Direktorat Jenderal Pemasyarakatan menjadi meningkat tajam sehingga volume beban kerja pun semakin tinggi.

5.1.1.6 Sumber Daya yang disediakan untuk implementasi Optimalisasi Pembebasan Bersyarat

- Sarana dan Fasilitas Pendukung

Secara ideal pelaksanaan program optimalisasi pembebasan bersyarat memerlukan sarana-sarana pendukung yang mengakomodasi kebutuhan kegiatan yang dijalankan. Dengan memperhatikan prosedur dan kebutuhan kelengkapan berkas dalam pengusulan pembebasan bersyarat maka sarana yang diperlukan antara lain meliputi :

- a. Ruang untuk melaksanakan sidang Tim Pengamat Pemasyarakatan (TPP) yang dapat dimanfaatkan pula sebagai ruangan yang digunakan petugas kemasyarakatan (PK) Balai pemasyarakatan (bapas) melakukan wawancara dengan narapidana yang mengajukan pembebasan bersyarat, guna keperluan dalam pembuatan penelitian kemasyarakatan (litmas).
- b. Ruangan bagi pelaksanaan tugas terkait bagi petugas binkemas yang terpisah dan disediakan lemari file untuk menyimpan berkas-berkas yang terkait dengan pembinaan narapidana. Di lapas harus disediakan ruangan tersendiri untuk pelaksanaan wawancara antara petugas kemasyarakatan dengan narapidana yang bersangkutan.

- c. Komputer untuk pengetikan berkas dan penyimpanan file data-data narapidana. Komputer ini dapat menjadi sarana untuk menunjang kegiatan pemberkasan bahkan untuk pembuatan Surat Keputusan yang telah tersedia formatnya, sehingga waktu yang diperlukan untuk menghasilkan *output* usulan pembebasan bersyarat lebih efisien. Bahkan dewasa ini pihak Direktorat Jenderal Pemasyarakatan sedang mengupayakan adanya *data base* dalam memproses usulan pembebasan bersyarat. Yang dengan bantuan database tersebut diharapkan pengusulan pembebasan bersyarat menjadi lebih efisien dan tidak lagi terjadi keterlambatan dalam pemberian pembebasan bersyarat. Namun itu baru direncanakan untuk tingkat pusat (Direktorat Jenderal Pemasyarakatan) namun akan sangat membantu apabila di tingkat lapangan juga memiliki database tersebut. Karena dengan komputer dapat dilakukan penghitungan, pembuatan daftar sidang, menghasilkan buku kelebihanloap, buku pelaksanaan pembebasan bersyarat hingga pembuatan Surat Keputusan. Seperti yang disampaikan oleh Nugroho (5 Mei 2009) :

”dikaitkan dengan komputerisasi kita sdg mencoba aplikasi data, jadi ketika kita pertama input data komputer itu berfungsi satu, bisa menginput juga menghitung. Memasukkan data tertentu dia bisa menghitung. Trus yang kedua, fungsi koomputerisasi atau aplikasi juga, dengan menginput data pertama kita bisa memproduk daftar sidang TPP, kemudian dengan sekali menginput data dia juga bisa...apa itu...memprodak buku kelebihanloap, buku pelaksanaan PB juga mengeluarkan SK, jadi tidak perlu mengulang lagi.”

- d. Anggaran, suatu program kerja atau kegiatan tidak dapat berjalan apabila tidak disediakan anggaran khusus bagi kegiatan tersebut. Kegiatan optimalisasi pembebasan bersyarat yang dilakukan pun memerlukan anggaran tersendiri untuk menutup biaya-biaya yang dikeluarkan dalam melengkapi segala persyaratan dan keperluan pengusulan pembebasan bersyarat. Berdasarkan Surat Edaran Direktur Jenderal Pemasyarakatan Nomor : E.PK.04.10-09 tanggal 9 Oktober 2007 menyebutkan bahwa Departemen Hukum dan HAM Cq. Direktorat Jenderal Pemasyarakatan memberikan bantuan biaya

operasional untuk keperluan pemberkasan, pengiriman berkas, pembuatan pas photo, pembuatan litmas dari bapas, pembuatan laporan perkembangan wali serta keperluan lain yang berkaitan dengan proses pengusulan PB, CMB, dan CB tersebut. Setiap usulan PB, CMB, dan CB diberikan bantuan sebesar Rp. 35.000,- untuk lapas/rutan, Rp. 40.000,- untuk Bapas, dan Rp. 10.000,- untuk kantor wilayah.

e. Sumber Daya Manusia

Sumber daya manusia juga merupakan sumber daya yang sangat penting dalam pelaksanaan program ataupun kebijakan. Bagi pelaksanaan optimalisasi pembebasan bersyarat sumber daya manusia dikaitkan dengan petugas pemasyarakatan (pegawai lapas/rutan). Adanya peningkatan volume beban kerja akibat optimalisasi pembebasan bersyarat, dibutuhkan sumber daya manusia yang memadai baik dari sisi kualitas maupun kuantitas. Dari sisi kuantitas menurut Nugroho (tanggal 5 Mei 2009) "Itu tergantung jumlah penghuni. Kalo misal dalam satu bulan bisa mengusulkan yang PB, CMB, dan CB 100 orang, paling tidak ada 3 orang disana" Pendapat lain berkaitan dengan kuantitas berasal dari Mashudi, Bc.IP, SH yang menyebutkan :

"sebenarnya itu tidak terlalu signifikan karena itu pekerjaan sudah lama hanya menambah volume kerja, sekarang yang diperlukan adalah semangat yang bekerja di daerah, agar pekerjaan itu volumenya lebih karena orang nya meningkat" (tanggal 15 Mei 2009).

Dari sisi kualitas Nugroho, Bc.IP, M.Si memberikan kriteria tertentu yang seharusnya dimiliki oleh petugas di bagian pengusulan pembebasan bersyarat : "Kriteria yang sudah mengikuti PDP, pelatihan registrasi, pelatihan khusus yang sampai saat ini belum ada dan lain-lain..." (tanggal 5 Mei 2009) Berbeda dengan pendapat Nugroho, Trianna (tanggal 2 Juni 2009) menyebutkan bahwa kriteria yang dibutuhkan khusus untuk petugas di bagian pembebasan bersyarat adalah yang memiliki teknik-teknik wawancara yang berguna dalam

pembuatan risalah pembinaan, Psikologi, dan keahlian dalam melakukan perhitungan jatuh tempo 2/3 masa pidana, karena jika salah akan ada dampaknya.

5.1.2 Implementasi Kebijakan Optimalisasi Pembebasan Bersyarat ditinjau dari Aspek Konteks

Aspek Konteks suatu kebijakan berkaitan erat dengan lingkungan dimana kebijakan tersebut diimplementasikan. Aspek tersebut dapat mempengaruhi keberhasilan kebijakan optimalisasi pembebasan bersyarat. Untuk lebih rinci akan diuraikan sebagai berikut :

5.1.2.1 Kekuasaan, kepentingan dan Strategi Aktor yang Terlibat dalam Optimalisasi Pembebasan Bersyarat

Optimalisasi Pembebasan Bersyarat sebagai suatu kebijakan dalam implementasinya akan dipengaruhi oleh faktor kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat. Dengan demikian implementasi suatu kebijakan akan ditentukan oleh pihak-pihak yang terlibat didalamnya baik secara langsung maupun tidak langsung. Dan sebagai suatu organisasi Baik Direktorat Jenderal Pemasarakatan maupun lapas/rutan akan selalu dipengaruhi perubahan lingkungan baik internal maupun eksternal yang dapat dijadikan sebagai dukungan akan tetapi juga dapat menjadi penghambat bagi organisasi dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Untuk itu perlu dilakukan adaptasi atau penyesuaian agar organisasi mampu berkembang sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat.

Berkaitan dengan kebijakan optimalisasi pembebasan bersyarat sebagai suatu kebijakan yang dikeluarkan oleh Direktorat Jenderal Pemasarakatan dan dilaksanakan oleh lapas/rutan, dalam pelaksanaannya dipengaruhi oleh kepentingan instansi ataupun organisasi lainnya yang terlibat baik langsung maupun tidak langsung. Kepentingan atau kekuasaan tersebut antara lain :

1. Direktorat Jenderal Pemasarakatan, sebagai pembuat kebijakan optimalisasi pembebasan bersyarat.

Perkembangan dewasa ini sistem Pemasyarakatan banyak dipengaruhi oleh perubahan lingkungan strategis baik dalam skala nasional maupun internasional sejalan dengan proses reformasi dan transformasi global. Hal tersebut ditandai dengan semakin kritis masyarakat dalam menyoroti kinerja pemerintah terutama sekali terkait dengan hak asasi manusia, politik, maupun isu-isu sosial yang terjadi disekitar masyarakat. Perubahan lingkungan yang terjadi menyebabkan Pemasyarakatan melakukan penyesuaian atau adaptasi untuk memenuhi tuntutan masyarakat. Salah satu hal yang sangat mencolok dan terus bergulir hingga saat ini adalah adanya keberadaan narapidana-narapidana kasus tertentu (psikotropika-narkotika, korupsi, teroris, kejahatan HAM berat, dan kejahatan terhadap keamanan negara) yang berbeda dengan narapidana kasus tindak pidana kriminal, sehingga karena perbedaan tersebut pemasyarakatan dengan paradigma "pembinaan"nya memerlukan penyesuaian sesuai kebutuhan narapidana.

Penyesuaian dilakukan agar pembinaan yang diberikan sesuai dengan kebutuhan sehingga dapat mencapai tujuan dari sistem pemasyarakatan yaitu membangun manusia mandiri. Dahulu pemasyarakatan menghadapi narapidana dengan kecenderungan tingkat pendidikan dan ekonomi yang rendah dengan jenis kejahatan yang termasuk kriminal dan biasanya dilatarbelakangi oleh keadaan ekonomi yang terdesak. Dengan kriteria demikian maka tujuan Pemasyarakatan dalam rangka membangun manusia mandiri sudah tepat.

Ketika perubahan lingkungan strategis terjadi kasus-kasus tertentu yang pada saat ini menjadi perhatian publik seperti psikotropika-narkotika, korupsi, teroris, kejahatan HAM berat, dan kejahatan terhadap keamanan negara dengan kecenderungan memiliki tingkat pendidikan yang tinggi dan ekonomi yang mapan tentu saja pembinaan dalam rangka membangun manusia mandiri menjadi tidak relevan lagi. Perlu pembinaan (perlakuan) khusus bagi , seperti kasus terorisme, para terpidana rata-rata sangat memahami ilmu agama, dan sudah berjihad tidak takut mati untuk mempertanggungjawabkan tindakan atas pengeboman yang menewaskan ribuan orang.

Pemasyarakatan belum memiliki pedoman khusus untuk perlakuan terhadap narapidana dengan kasus teroris. Yang mampu dilakukan adalah membuat strategi tertentu agar mencegah terpidana tersebut menularkan

persepsinya yang keliru dan pada akhirnya membunuh banyak korban. Ketika ilmu ditularkan maka dikhawatirkan akan ada penerus kegiatan terorisme dari lulusan pasyarakatan (narapidana setelah bebas), Untuk itu strategi penempatan bagi kasus tertentu memang perlu ditarapkan agar intensitas penularan ilmu terorisme dapat dipatahkan. Demikian pula bagi kasus menarik publik lainnya, kasus narkoba psikotropika yang marak dan berkembang pesat membuat lapas/rutan penuh sesak dengan narapidana narkoba-psikotropika maka sebagai bentuk respon tuntutan masyarakat maka dibentuklah lapas khusus narkoba, untuk menampung para terpidana narkoba dalam satu wadah yang memberikan pembinaan khusus yang dibutuhkan bagi narapidana kasus narkoba, antara lain adanya terapi dan rehabilitasi di dalam lapas.

Perkembangan 3 (tiga) tahun terakhir ini kasus korupsi sedang marak-maraknya diberantas, banyak anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Kepala Pemerintah Daerah masuk lapas/rutan akibat terjerat kasus korupsi. Dengan perubahan-perubahan lingkungan yang terjadi memerlukan pengkajian ulang terhadap pelaksanaan sistem pasyarakatan untuk menyesuaikan dengan perkembangan hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Narapidana dengan tindak pidana yang menarik perhatian publik tersebut dianggap telah mengakibatkan kerugian yang besar bagi negara dan masyarakat dan menimbulkan banyak korban berbeda dengan kejahatan kriminal biasa. Dengan pemikiran rasa keadilan masyarakat maka dibuatlah suatu ketentuan yang mengatur perbedaan perlakuan bagi narapidana kasus menarik perhatian publik, yaitu dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 2006 pada tanggal 28 Juli 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pasyarakatan. Mengenai Pembebasan Bersyarat bagi narapidana yang melakukan tindak pidana narkoba dan psikotropika khususnya yang bandar dan produsen, korupsi, terorisme, dan kejahatan HAM berat, ketentuan pemberian pembebasan bersyarat diatur dalam pasal 43 ayat (4) dan (5) yang berbunyi sebagai berikut :

Pasal 43 ayat (4) : Bagi Narapidana yang dipidana karena melakukan tindak pidana terorisme, narkoba, dan psikotropika, korupsi

dan kejahatan hak asasi manusia yang berat dan kejahatan transnasional yang terorganisir lainnya, diberikan pembebasan bersyarat oleh Menteri apabila telah memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. telah menjalani masa pidana sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga), dengan ketentuan 2/3 (dua pertiga), masa pidana tersebut tidak kurang dari 9 (sembilan) bulan;
- b. berkelakuan baik selama menjalani pidana sekurang-kurangnya 9 (sembilan) bulan terakhir dihitung sebelum tanggal 2/3 (dua pertiga) masa pidana ;dan
- c. telah mendapat pertimbangan dari Direktur Jenderal Pemasyarakatan.

Ayat (5) : Pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf C wajib memperhatikan kepentingan keamanan, ketertiban umum, dan rasa keadilan masyarakat.

Berdasarkan pasal 43 ayat (5), dalam rangka memperhatikan keadilan masyarakat Direktur Jenderal Pemasyarakatan mengeluarkan Peraturan Direktur Jenderal Pemasyarakatan Nomor : PAS.131.03.01 Tahun 2008 tanggal 24 November 2008 tentang Perubahan Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor : M. 01.PK.04.10 Tahun 2007 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas, dan Cuti Bersyarat. Dimana pada butir 1 huruf "B" angka 2 berbunyi :

*"Bagi narapidana kasus korupsi Narapidana kasus korupsi yang selain dijatuhi pidana penjara juga dijatuhi pidana tambahan berupa uang pengganti sesuai yang diatur dalam pasal 18 Undang-undang Nomor 31 Tahun 2009 Tentang pemberantasan tindak pidana korupsi, maka apabila dalam putusan pengadilan kewajiban membayar uang pengganti tidak disertai dengan putusan pidana penjara sedangkan uang pengganti tersebut tidak dibayar maka permohonan untuk mendapatkan Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang bebas maupun Cuti Bersyarat **tidak dapat diberikan.**"*

Keberadaan Peraturan Direktur Jenderal Pemasyarakatan tersebut dirasa sangat merugikan bagi narapidana kasus korupsi yang terkena pasal 18 tersebut dan kesulitan untuk membayar uang pengganti, maka hak untuk mendapatkan

pembebasan bersyarat seolah-olah dirampas. Akibat adanya surat edaran tersebut seorang Almaden Lubis yang usulan pembebasan bersyaratnya sudah berada di kantor wilayah pada saat surat edaran tersebut keluar, menjadi ditolak pembebasan bersyaratnya. Kondisi ini baginya tidaklah adil karena pengalaman teman sekamar dalam sel yang dipidana sama dengan kasus yang sama dapat memperoleh pembebasan bersyarat, sedangkan dirinya yang pengusulannya bersamaan dengan dikeluarkannya surat edaran tersebut harus mengalami nasib yang berbeda. Seperti yang diungkapkan oleh Almaden (tanggal 2 juni 2009) :

”Surat edaran dirjen terakhir buat saya tidak boleh, katanya. Teman saya dengan pidana yang sama telah keluar PB sedangkan saya ditolak PBnya karena tidak bisa membayar uang pengganti. Saya tidak tahu apakah ini politis atau bukan tapi ini tidak adil, kenapa pula dirjen mengeluarkan surat edaran itu? Kita disini sudah habis prinsip, janganlah ditambah-tambahi lagi.”

Menanggapi keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2006 Peraturan pemerintah Nomor 28 tahun 2006, yang memberikan ketentuan berbeda dalam pemberian remisi dan pembebasan bersyarat bagi narapidana dengan jenis kejahatan tertentu. Bagi narapidana tindak pidana narkotika-psikotropika khususnya bandar dan produsen, korupsi, terorisme, kejahatan HAM berat, dan kejahatan terhadap keamanan negara akan diberikan setelah menjalani 1/3 (sepertiga) masa pidana. Keberadaan peraturan pemerintah tersebut menurut Beliau bukanlah faktor yang mempengaruhi dalam hal ini menghambat proses optimalisasi pembebasan bersyarat. Meskipun secara tidak langsung ketentuan yang ada didalamnya memperlambat narapidana dengan kasus-kasus tertentu untuk memperoleh remisi, sehingga secara tidak langsung akan memperlambat sedikit tanggal jatuh tempo untuk pembebasan bersyarat. Dengan demikian peraturan pemerintah tersebut dinilai belum memberikan pengaruh yang signifikan terhadap optimalisasi pembebasan bersyarat.

”...PP 28 itu yang jelas 1 marginal tertentu dinilainya narkotika,teroris, kejahatan HAM berat,kejahatan terhadap keamanan Negara atau makar . Ini yang beda semua remisinya setelah 1/3 masa pidana. 2. tidak boleh CMK, asimilasi setelah 2/3 . Jadi dapat CMB,dapat CB dan PB jadi tidak ada hubungannya .Yang PB tidak bisa CMK, asimilasi setelah 2/3, remisi setelah 1/3 kan kalau remisi dapat setelah menjalani 6 bulan . asimilasi setengah masa pidana. Jadi bedanya disini ga ada hubungannya dengan PB.” (Mashudi, tanggal 15 Mei 2009)

Senada dengan Beliau, Nugroho, Bc.IP, M.Si berpendapat bahwa Pemberian remisi setelah 1/3 pidana itu tidak signifikan memperlambat. (tanggal 5 Mei 2009).

1. Menteri Hukum dan HAM RI sebagai pemegang kekuasaan terhadap pemberian pembebasan bersyarat, meskipun Direktur Jenderal Pemasyarakatan sebagai pelaksana kewenangan tersebut. Kewenangan Direktur Jenderal Pemasyarakatan dalam memberikan pembebasan bersyarat bagi narapidana dengan tindak pidana seperti yang disebutkan dalam peraturan pemerintah nomor 28 tahun 2006, tidak dilaksanakan secara serta merta karena harus mendapatkan persetujuan dari menteri terlebih dahulu, minimal Direktur Jenderal memberitahukan atau memberi laporan terlebih dahulu. "...pemberian PB terhadap napi-napi yang menarik perhatian masyarakat atau PP 28 itu tidak serta merta dirjen pas memberikan sebelum mendapatkan persetujuan dari menteri." dan "bagi narapidana yang menarik perhatian publik atau termasuk dalam PP 28 dalam hal pemberian PB setidaknya melapor atau meminta persetujuan menteri." (Nugroho, tanggal 5 Mei 2009). Hal tersebut dilakukan dengan alasan bahwa pertama karena itu merupakan kasus yang menarik perhatian publik maka menteri harus mengetahui, dan kedua memperhatikan rasa keadilan masyarakat karena kasus yang menarik perhatian publik seringkali memberi pengaruh terhadap lingkungan sosial politik.

"...terhadap narapidana yang menarik perhatian publik mengundang perhatian publik pak menteri harus tahu itu yang pertama. Yang kedua prinsip kehati-hatian karena akan berdampak menarik perhatian publik, berdampak sosial politik, menyentuh rasa keadilan masyarakat." (Nugroho, tanggal 5 Mei 2009)

Menteri adalah jabatan politis yang setiap saat dapat digantikan oleh seseorang dengan latar belakang partai politik yang berbeda. Dengan keberadaan tindak pidana/kasus korupsi, banyak anggota dewan (DPR RI) maupun pejabat tinggi negara yang tersangkut kasus korupsi dan menjalani pidana di lapas/rutan. Tidak menutup kemungkinan adanya tekanan tertentu

dari partai politik tertentu apalagi dalam satu parpol yang sama dengan menteri. Akibat tekanan tersebut menteri akan memerintahkan Direktur Jenderal Pemasyarakatan untuk

2. Balai Pemasyarakatan dalam hal pelaksanaan pembimbingan bagi narapidana yang mendapatkan pembebasan bersyarat dan pembuatan penelitian kemasyarakatan. Belum ada ketentuan yang mengatur tentang standar waktu penyelesaian penelitian kemasyarakatan bagi petugas kemasyarakatan, selama ini menggunakan standar kebijakan kepala balai pemasyarakatan masing-masing. Celah ini yang dapat digunakan oleh Petugas Pemasyarakatan untuk melakukan penyimpangan terutama terkait dengan waktu penyelesaian penelitian kemasyarakatan. Adanya oknum tertentu yang memanfaatkan celah tersebut untuk mendapatkan keuntungan pribadi. Memungkinkan adanya prioritas penelitian kemasyarakatan bagi narapidana tertentu yang menyediakan dana tambahan dalam hal pembuatan penelitian kemasyarakatan(litmas).
3. Kejaksanaan, pelaksanaan optimalisasi tidak dapat terlepas dengan pihak kejaksanaan. Dimana dalam syarat administratif memerlukan kutipan putusan hakim (ekstrak vonis), surat keterangan tidak ada perkara lain, serta pelaksanaan pengawasan selama pembimbingan. Kecenderungan dalam memberikan ekstrak vonis dan surat keterangan tidak ada perkara lain seringkali mengalami keterlambatan. Disini dapat memperlambat pemberian pembebasan seseorang. Namun dengan kebijakan bahwa saat ini pembuatan surat keterangan tidak ada perkara lain dibuat secara kolektif, satu surat dapat memberikan keterangan 15 narapidana, maka diharapkan hal tersebut akan lebih mudah bagi pihak kejaksanaan baik dalam hal pengetikan, penghematan kertas dan alat tulis kantor lainnya, hal tersebut berdampak pada efisiensi dan efektif. Dalam hal pelaksanaan pengawasan untuk narapidana kasus korupsi terdapat hambatan manakala terpidana tersebut berkaitan dengan jaksa KPK, sehingga pada saat pengawan pembebasan bersyarat, kejaksanaan wilayah tidak mau melakukan pengawasan karena dari awal ditangani oleh jaksa KPK, dari pihak KPK sendiri merasa belum memiliki pedoman terkait mengenai tugas

pengawasan tersebut. Bahkan oleh oknum kejaksaan kebutuhan narapidana akan kedua surat tersebut dijadikan peluang untuk mendapatkan keuntungan pribadi. Kewenangan kejaksaan tersebut dapat mempengaruhi seseorang untuk mendapatkan pembebasan bersyarat, dan secara tidak langsung akan mempengaruhi optimalisasi pembebasan bersyarat.

4. Kepolisian, kekuasaan atau kewenangan polisi dalam melakukan penangkapan, penahanan, pemeriksaan, yang secara tidak langsung mempengaruhi keberhasilan tujuan utama optimalisasi pembebasan bersyarat yaitu dalam rangka mengurangi *kelebihan* kapasitas lapas/rutan. Sejak tanggal 2 November 2008 polisi menggelar operasi penegakkan hukum dengan menangkap 3.286 orang yang disuga preman. Sebanyak 369 diantaranya ditahan dan diproses sesuai hukum dan 2.917 orang lainnya dibebaskan karena tidak cukup bukti.(Yunanto, 2008). Disatu sisi kepolisian melakukan banyak penahanan disisi lain lapas/rutan berupaya keras untuk mengurangi *kelebihan* kapasitas yang terjadi. Keadaan yang berbalik, sebagai sesama instansi penegak hukum kepolisian dan pemasyarakatan belum terlihat berjalan seiringan dalam penegakkan hukum sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing. Kepolisian menggelar operasi tersebut dikarenakan banyaknya pengaduan masyarakat terkait dengan premanisme yang terjadi, sehingga sebagai bentuk respon bagi pelayanan publik maka digelarlah operasi ini. Namun kondisi yang ada memberikan dampak negatif bagi lapas/rutan yang selama ini sedang mengupayakan mengurangi penghuni, justeru mendapat penambahan dalam jumlah yang cukup besar. Masing-masing memiliki kepentingan berkaitan dengan tugas pokok dan tanggung jawabnya, akan tetapi sebagai bagian dari *Criminal Justice System* (Sistem Peradilan Pidana terpadu) keduanya dapat membicarakan kepentingan masing-masing dan menetapkan tujuan bersama agar keduanya dapat menjalankan tugas dan fungsinya dengan maksimal. Misalkan melakukan kerjasama dengan balai pemasyarakatan dalam penangkapan preman, pendampingan balai pemasyarakatan tersebut membantu polisi untuk mendapatkan

pertimbangan apakah perlu seseorang diproses hukum, atau sekedar dipekerjakan sebagai pekerja sosial, dikirim ke yayasan tertentu, atau membayar uang jaminan seperti yang ada di Australia dengan pengawasan balai pemasyarakatan. Sehingga polisi tetap merespon tuntutan masyarakat demi menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat disisi lain pemasyarakatan dapat melaksanakan pembinaan secara optimal manakala *kelebihan* kapasitas telah ditangani.

5. Pengadilan, instansi ini tidak terlibat langsung dalam optimalisasi pembebasan bersyarat, akan tetapi terkait dengan tugas dan fungsinya secara tidak langsung ikut mempengaruhi keberhasilan tujuan optimalisasi pembebasan bersyarat. Pengadilan melalui hakim-hakimnya memberi putusan pidana bagi terdakwa yang terbukti bersalah. Sebagian besar pidana yang dijatuhkan adalah pidana penjara di lapas/rutan. Akibatnya lapas/rutan penuh sesak penghuni untuk menjalani pidananya. Perlu dipikirkan bagaimana situasi tersebut yang tidak berbeda jauh dengan kepolisian, dipikirkan kembali. Apalagi perkembangan lingkungan saat ini identik dengan tindak pidana baru yang memerlukan penanganan yang berbeda. Salah satunya adalah kasus narkoba-psikotropika terutama bagi pemakai, sepatutnya pemakai dapat digolongkan sebagai korban dari narkoba dan psikotropika, dan yang dibutuhkan bukanlah penghukuman atau pembinaan narapidana pada umumnya, akan tetapi terapi dan rehabilitasi yang akan membantunya lepas dari ketergantungan. Kemudian kejahatan-kejahatan kecil yang tidak membahayakan masyarakat dapat dipertimbangkan untuk tidak masuk ke dalam lapas tetapi dapat dikenakan hukuman kerja sosial atau pidana uang ganti rugi tanpa dihukum penjara, dan itu dapat dilaksanakan dengan bantuan balai pemasyarakatan melalui petugas kemasyarakatannya. Dengan pemikiran tersebut dapat dicegah bertambahnya penghuni lapas.

Bahwasannya banyak faktor kekuasaan dan kepentingan yang dapat mempengaruhi keberhasilan optimalisasi pembebasan bersyarat adalah lembaga atau aparat penegak hukum yang masuk dalam *Criminal Justice System*. Masing-masing memiliki tujuan dan tugas atau fungsi yang berbeda

akan tetapi memiliki tujuan yang sama terkait dengan penegakkan hukum. Yang nampak dari uraian tersebut di atas bahwasannya masing-masing mengutamakan kepentingan organisasinya tanpa memperhatikan tujuan dari pembedanaan itu sendiri, pembedanaan tidak boleh dilupakan dalam proses pembedanaan. Tujuan utama adalah kepentingan masyarakat, namun tanpa harus mengorbankan kepentingan organisasi lainnya yang nantinya juga akan memberikan dampak negatif bagi masyarakat, bila pembinaan narapidana tidak optimal maka ketika keluar dari lapas / bebas seseorang akan kembali melakukan tindak pidana yang sama, apalagi dengan pemikiran bahwa dengan adanya remisi dan pembebasan bersyarat orang tersebut akan cepat keluar lapas kembali apabila memang dipidana penjara untuk kedua kalinya.

5.1.2.2 Karakteristik Lembaga dan Rezim dalam Implementasi Optimalisasi Pembebasan Bersyarat

Faktor berikutnya dari aspek konteks adalah karakteristik lembaga dan rezim, atau dapat diartikan sebagai faktor kepemimpinan dan budaya organisasi yang mempengaruhi implementasi kebijakan optimalisasi pembebasan bersyarat. Budaya organisasi pemerintah atau yang sering disebut "birokrasi" memiliki karakteristik sebagai organisasi yang kaku karena terlalu berpedoman pada aturan sehingga tidak fleksibel, bertele-tele/ hierarki terlalu panjang sehingga menciptakan pelayanan biaya tinggi tidak efisien, dan yang paling terkenal yaitu sebagai organisasi yang besar dengan korupsi, kolusi, dan nepotismenya. Hal ini sedikit banyak memberi pengaruh dalam implementasi kebijakan optimalisasi pembebasan bersyarat.

Tipe ideal birokrasi max weber seperti yang diuraikan pada bab II, memiliki ciri-ciri antara lain :

1. Penekanan pada aturan-aturan formal yang ditetapkan secara rasional dan menuntut untuk dipatuhi oleh anggota organisasi.

Dalam persyaratan administratif untuk mendapatkan pembebasan bersyarat, terdapat salah satu syarat yaitu adanya penelitian kemasyarakatan dari pembimbing kemasyarakatan Balai Pemasyarakatan (PK Bapas). Litmas yang seharusnya mulai dibuat sejak narapidana mulai menjalani pidana di

lapas, namun kenyataan yang ada litmas dibuat hanya pada saat melakukan pemenuhan persyaratan guna mengusulkan pembebasan bersyarat. Litmas yang diminta oleh pihak lapas kepada bapas melalui surat permohonan, biasanya memerlukan waktu antara 8-20 hari kerja, karena belum ada ketentuan yang pasti yang mengatur tentang standar waktu pembuatan litmas.

Dengan batas pembuatan litmas yang sangat pendek apalagi bila dibandingkan dengan litmas di Australia yang menyelesaikan litmasnya selama 1,5 tahun, dimana bapas di sana mulai bekerja 2 tahun sebelum tanggal jatuh tempo pembebasan bersyarat dan harus melaporkan 6 bulan sebelum tanggal tersebut kepada badan *paole*. Apabila isi penelitian kemasyarakatan tersebut juga menyebutkan perubahan perilaku narapidana yang bersangkutan, pada akhirnya hasil litmas secara kualitas kurang efektif dengan waktu yang hanya 20 hari. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa ciri bersifat kaku nampak bahwa peraturan menetapkan adanya litmas dalam usulan, tetapi tidak dipertimbangkan apakah itu berkualitas atau tidak.

Pada dasarnya litmas digunakan untuk mengetahui apakah pihak penjamin yang akan mendampingi dalam pembimbingan dan masyarakat sekitar siap menerima narapidana/klien tersebut. Di dalam lapas terdapat wali pemasyarakatan yang mempunyai tugas untuk melakukan pendampingan terhadap narapidana dalam menjalani pembinaan di lapas dan mencatatnya dalam risalah pembinaan. Risalah tersebut dapat digunakan untuk dalam memenuhi persyaratan substantif untuk menggambarkan perubahan perilaku dan penyesalan narapidana yang bersangkutan.

Hal tersebut dapat ditingkatkan kembali tidak sekedar mendampingi narapidana di lapas tetapi juga menghubungkan narapidana dengan masyarakat luar terutama masyarakat disekitar tempat tinggal dan keluarganya. Dengan melakukan home visit menjelang yang bersangkutan mendapatkan pembebasan bersyarat, sekedar untuk mengetahui apakah masyarakat dan keluarga siap menerima kembali. Jadi tidak perlu menunggu lama untuk litmas dan menghindari adanya peluang bagi oknum PK untuk mendapatkan keuntungan. Ditambah lagi dengan wali pemasyarakatan yang tahu betul bagaimana perilaku narapidana selama mengikuti program pembinaan di

dalam lapas. Dengan demikian lebih efektif dan efisien dengan kualitas yang mungkin lebih baik dari pada litmas bapas, karena wali pemasyarakatan mendampingi narapidana selama berada di lapas sehingga lebih mengetahui perubahan perilakunya. Namun demikian tetap bergantung pada pelaku atau subyek yang menjadi wali, jika ada kepentingan tertentu maka mungkin saja hal itu pun dijadikan sebagai kesempatan untuk mendapatkan keuntungan tertentu dari narapidana yang bersangkutan. Pilihan lain yang dapat dipilih adalah melaksanakan litmas pada setiap narapidana yang baru masuk ke dalam lapas. Subyek pelaku untuk litmas, memiliki peluang untuk terjadinya penyimpangan-penyimpangan, baik dari petugas maupun dari pihak narapidana yang bersangkutan.

Keluar dari lapas adalah keinginan setiap narapidana, sehingga ketika harus mengorbankan sebagian dari miliknya maka tidak keberatan. Hal tersebut menunjukkan bahwasannya pelaku birokrat cenderung erat dengan budaya KKN, siapapun yang akan masuk dalam kegiatan birokrasi atau organisasi pemerintahan akan hidup dalam budaya KKN. Meskipun gaung reformasi telah didengungkan akan tetapi untuk merubah budaya organisasi tersebut sangatlah tidak mudah memerlukan waktu yang cukup lama.

2. Sangat hirarki dan mempunyai formalitas yang sangat tinggi serta rigid, sehingga cenderung menghasilkan prosedur yang panjang dan berbelit-belit.

Dalam melaksanakan proses pengusulan pembebasan bersyarat melalui tiga jenjang hirarki dalam Departemen Hukum dan HAM, yaitu lapas/rutan dimana narapidana yang bersangkutan menjalani pidananya, Kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM sebagai organisasi yang membawahi lapas/rutan, dan Direktorat Jenderal Pemasyarakatan sebagai pembuat kebijakan. Dalam masing-masing jenjang tersebut memerlukan waktu dalam menjalankan fungsinya terkait dengan proses pengusulan pembebasan bersyarat tersebut.

Kantor wilayah dalam proses pengusulan pembebasan bersyarat hanya berperan sebagai penyaring untuk memeriksa kembali berkas persyaratan dari lapas. Hal tersebut menjadi tidak efektif apalagi ketika terjadi keterlambatan pengiriman oleh kantor wilayah. Jika kewenangan dalam pemberian

pembebasan bersyarat ada pada Direktur Jenderal Pemasyarakatan, maka pemeriksaan ulang yang dilakukan oleh pihak Direktorat Jenderal Pemasyarakatan dirasa cukup sehingga bagi lapas/rutan yang jaraknya jauh dari kantor wilayah akan lebih cepat pengusulan tiba di Direktorat Jenderal Pemasyarakatan tanpa melalui kantor wilayah.

Dengan memangkas proses pembebasan bersyarat dimungkinkan keterlambatan surat keputusan pembebasan bersyarat dapat diminimalisir. Akan tetapi karena lapas/rutan berada di bawah dan bertanggung jawab kepada kantor wilayah maka secara struktural apabila melewati kantor wilayah sama halnya dengan melewati jenjang organisasi di atasnya. Direktorat Jenderal Pemasyarakatan memang telah terwakili dengan Kepala Divisi Pemasyarakatan di Kantor Wilayah di propinsi. Akan tetapi yang mengetahui secara teknis segala kondisi pemasyarakatan secara nasional adalah kantor pusat dan data terkait dengan pemasyarakatan berada di kantor pusat, sehingga ketika kewenangan pembebasan bersyarat diserahkan pada kantor wilayah, tidak ada garis tanggung jawab kantor wilayah kepada Direktorat Jenderal Pemasyarakatan,.

Dengan kondisi tersebut Direktur Jenderal pemasyarakatan tidak dapat meminta pertanggungjawaban dari kantor wilayah mengenai pelaksanaan kebijakan yang dikeluarkannya. Hal tersebut dapat mengakibatkan tujuan yang hendak dicapai oleh Direktorat Jenderal Pemasyarakatan terhadap isu-isu tertentu dengan melihat data skala nasional yang dimilikinya tidak akan mampu tercapai atau menyelesaikan permasalahan. Dari struktur organisasi sepertinya ada yang terputus antara lapas/rutan dengan Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, antara pembuat kebijakan dengan pelaksana. Harus melalui perantara yang memang jelas memiliki garis komando atau hirarki dengan lapas/rutan.

3. Birokrat dituntut untuk memiliki loyalitas yang tinggi kepada pimpinan
Ini berkaitan sekali dengan hubungan kewenangan menteri dengan Direktur Jenderal Pemasyarakatan dalam pemberian pembebasan bersyarat narapidana tertentu yang tindak pidananya berkaitan dengan politis ataupun kasus yang menarik perhatian publik. Ganti menteri akan beda penekanannya dan ini akan

mempengaruhi kebijakan Direktorat Jenderal Pemasarakatan. Demikian pula dengan kepala lapas kepada kepala kantor wilayah, dan Direktur Jenderal Pemasaryarakatan. Budaya loyalitas menyebabkan bawahan cenderung menerima perintah dan melaksnakan tanpa berusaha menemukan atau berkreasi dengan inovasi dan memberi masukan tertentu kepada pimpinan, yang dapat menunjang pencapaian tujuan lebih efektif dan efisien, sebaliknya dari atasan pun budaya tersebut elah menyebabkan kurang membuka kesempatan bagi bawahan untuk memberikan masukan atau melakukan improvisasi dalam menjalankan perintahnya.

Lapas-lapas di wilayah DKI Jakarta telah menunjukkan adanya upaya untuk melakukan improvisasi dalam menjalankan tugas untuk kepentingan pelayanan masyarakat. Misalnya pada lapas Klas IIA Narkotika Jakarta yang telah melakukan transparansi syarat-syarat pemberian pembebasan bersyarat, di bapas Jakarta Pusat banyak poster berbagai prosedur pelayanan bapas ditempel di dinding loby kantor bapas, dan mungkin sebagian lainnya di unit pelaksana teknis pemsaryarakatan. Hal tersebut membuktikan adanya upaya untuk mengikis loyalitas yang berdampak pada pelayanan bagi pimpinan, meskipun hasilnya belum maksimal.

4. Orientasi birokrasi dan birokrat pada kekuasaan dan bukan pelayanan.
Meskipun birokrasi sedang melakukan reformasi akan tetapi saat ini masih dalam proses perubahan sehingga budaya pimpinan yang cenderung bersifat *Top – down* dimana informasi dikomunikasikan dalam perintah akan tetapi disisi lain tidak menggali informasi dari bawah guna melakukan evaluasi. Evaluasi dilakukan untuk mengetahui hasil dari pelaksanaan keputusan atasan, sehingga dapat dilakukan perbaikan-perbaikan untuk pelaksanaan kedepannya. Bila evaluasi dilakukan dengan besungguh-sungguh maka akan berdampak positif terhadap upaya peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Evaluasi yang dilakukan tidak hanya peningkatan dalam kuantitas tetapi juga kualitas, sehingga tujuan yang hendak dicapai benar-benar memberikan manfaat/keuntungan bagi masyarakat.

5.1.2.3 Konsistensi dan Daya Tanggap terhadap Optimalisasi Pembebasan Bersyarat

Faktor terakhir dalam aspek konteks yaitu faktor konsistensi dan daya tanggap dalam implementasi kebijakan optimalisasi pembebasan bersyarat. Konsisten disini terkait erat dengan kepatuhan dalam menjalankan amanah yang tertuang dalam kebijakan optimalisasi pembebasan bersyarat.

a. Konsistensi

Menurut Grindle konsistensi disini terkait dengan masalah kepatuhan (*compliance*) dari badan-badan pelaksana program, elit politik politik ditingkat bawah, pihak penerima manfaat dari program. Serta harus dapat mengalihkan pihak-pihak yang dirugikan sehingga mau mendukung atau menerima program. Kepatuhan ini dapat dicapai melalui bargaining, penyesuaian, dan juga konflik.

Dari uraian sebelumnya kebijakan Optimalisasi Pembebasan Bersyarat dapat memberikan manfaat kepada beberapa pihak, anatara lain bagi narapidana, pemerintah, dan keluarga, dengan keuntungan yang diperoleh dari kebijakan tersebut maka kepatuhan dalam menjalankan kebijakan optimalisasi pembebasan bersyarat dapat diterima. Kecenderungan yang sulit untuk menerima adalah pihak korban dan masyarakat penerima narapidana yang mendapatkan pembebasan bersyarat. Hal tersebut terkait dengan stigma yang diberikan oleh masyarakat kepada mantan narapidana. Kondisi tersebut akan dapat menghambat narapidana untuk mendapatkan persetujuan dari masyarakat untuk bergabung kembali menjadi bagian dari masyarakat.

Bagi pihak korban sendiri, akan cenderung tidak mau menerima jika narapidana yang telah merugikan dirinya bebas lebih cepat dari yang seharusnya. Terbukti dari beberapa surat pengaduan yang diterima Direktorat Jenderal Pemasyarakatan terhadap pembebasan bersyarat seseorang. Disini pembinaan yang diberikan dalam rangka integrasi sangat memerlukan peran masyarakat untuk mendukung, akan tetapi ketika masyarakat menolak maka elit politik pada kelompok masyarakat tersebut lebih memilih mengakomodasi kepentingan masyarakatnya daripada kepentingan narapidana yang jelas telah merugikan seseorang ataupun masyarakat. Dalam menghadapi permasalahan tersebut,

Direktorat Jendral Pemasyarakatan melakukan upaya peningkatan peran Balai Pemasyarakatan dalam menjembatani narapidana dengan masyarakat. Balai Pemasyarakatan sebagai pembimbing klien dalam membuat penelitian kemasyarakatan akan melakukan home visit, disitulah melakukan *bargaining* dengan masyarakat yang keberatan dengan pembebasan bersyarat, terutama sekali dengan meyakinkan pihak kepala desa/lurah terlebih dahulu, kemudian ketua Rukun Tetangga dan Ketua Rukun Warga sebagai elit politik ditingkat bawah yang dekat dengan masyarakat.

Pihak Balai Pemasyarakatan juga menginformasikan kepada masyarakat mengenai perubahan-perubahan perilaku narapidana selama di dalam lapas dengan bantuan dari isalah pembinaan yang dibuat oleh wali pemasyarakatan. Mengenai latar belakang atau alasan narapidana melakukan tindak pidana juga disampaikan, kemudian mengajak masyarakat untuk memikirkan tentang kondisi keluarga narapidana yang bersangkutan (terutama apabila narapidana yang bersangkutan adalah tulang punggung keluarga), dan memberikan pengertian dalam menjalankan pembebasan bersyarat masih dalam bimbingan Balai Pemasyarakatan dengan keluarga penjamin yang siap membantu.

Selain dari pihak Balai Pemasyarakatan, juga dibantu dari Kantor Wilayah dalam melakukan penyuluhan hukum bagi masyarakat. Penyuluhan hukum dapat digunakan sebagai sarana untuk mensosialisasikan tentang perkembangan paradigma tentang kepenjaraan khususnya, mengenai pembinaan dan tujuannya serta peran masyarakat yang dapat mendukung pembinaan tersebut. Diharapkan dengan memberikan pengertian kepada masyarakat dan juga narapidana yang bersangkutan dapat ditemukan solusi terbaik dalam rangka mencapai tujuan optimalisasi Pembebasan bersyarat.

Selain masyarakat, implementasi kebijakan optimalisasi kebijakan publik juga melibatkan instansi lain seperti kejaksaan, kepolisian, dan pengadilan. Kejaksaan terlibat sejak proses awal pengusulan pembebasan bersyarat terkait dengan ekstrak vonis, dan Surat Keterangan Tidak Ada Perkara Lain, serta pengawasan dalam masa bimbingan klien, seperti yang telah diulas sebelumnya. Dalam hal ekstrak vonis dan surat keterangan tidak ada perkara lain, kejaksaan cenderung lambat untuk menyerahkan ke pihak lapas. Berkaitan dengan ekstrak

vonis, petugas lapas/rutan aktif untuk memintakan kepada kejaksaan, karena keterlambatan akan mempengaruhi keterlambatan narapidana untuk memperoleh hak-haknya, terutama hak untuk mendapatkan pembebasan bersyarat. Mengenai masalah Surat Keterangan Tidak Ada Perkara lain, Direktorat Jenderal Pemasyarakatan menghimbau kepada kepala lapas untuk meminta dalam bentuk kolektif kepada kejaksaan. Dengan demikian berkaitan dengan pihak kejaksaan, cara yang digunakan adalah dengan melakukan penyesuaian, bahwasannya Direktorat Jenderal Pemasyarakatan memahami keterbatasan waktu untuk membuat surat keterangan tidak ada perkara lain bagi satu narapidana satu surat, ini jelas memakan waktu dan boros kertas, sehingga dengan permintaan secara kolektif penggunaan waktu dilakukan lebih efisien. Dengan *bargaining* dengan pihak masyarakat dan penyesuaian dengan kejaksaan maka Direktorat Jenderal Pemasyarakatan telah mengupayakan agar optimalisasi pembebasan bersyarat tetap dapat dilaksanakan dan tidak mengalami keterlambatan.

Pihak pelaksana, dalam hal ini lapas/rutan, karena adanya loyalitas pada pimpinan, dan kemudian dengan keberadaan surat edaran tanggal 9 januari 2007 yang menyebutkan optimalisasi pembebasan bersyarat dijadikan sebagai indikator penilaian kinerja kepala lapas/rutan. Surat Edaran tersebut dapat menjadi motivasi dan dorongan bagi kepala lapas/rutan untuk meningkatkan optimalisasi pada lapas/rutan yang dipimpinnya. Dalam kondisi apapun, lapas/rutan akan berusaha untuk tetap menjalankan optimalisasi pembebasan bersyarat selain mengurangi *kelebihan* kapasitas juga membantu karir bagi kepala lapas/rutan yang dinilai memiliki kinerja yang baik. Sehingga cenderung tidak ada masalah terhadap kepatuhan dari lapas/rutan sebagai pelaksana program.

Dari sisi konsistensi ini dapat pula diartikan dari sisi konsistensi terhadap kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, berupa petunjuk atau arahan yang sifatnya mendukung pelaksanaan optimalisasi pembebasan bersyarat. Setelah adanya Peraturan Menteri Nomor M.01.PK.04.10 Tahun 2007 untuk selanjutnya Durektur Jenderal pemasyarakatan mengeuarkan beberapa kebijakan antara lain :

- a. Surat Edaran Direktur jenderal Pemasyarakatan Nomor : E.PK.04.10-60 tanggal 12 Juli 2007 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Tugas perwalian

Narapidana dan Anak Pidana Pemasarakatan. Surat Edaran tersebut merupakan tindak lanjut keluarnya Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor : M.02.PK.04.10 Tahun 2007 tanggal 16 Agustus 2007 tentang Wali Pemasarakatan yang dikeluarkan bersamaan dengan dasar hukum optimalisasi pembebasan bersyarat.

Kebijakan ini sangat mendukung proses pembebasan bersyarat, dikeluarkannya surat tersebut dimaksudkan untuk mengoptimalkan fungsi lapas dan mengurangi ketergantungan terhadap Bapas dalam membuat Penelitian Kemasyarakatan. Bukan berarti mengurangi peran Bapas akan tetapi lebih pada tujuan kedepannya akan diupayakan garis pemisah yang jelas dalam pelaksanaan tugas pokok masing-masing Unit Pelaksana Teknis Pemasarakatan.

Keberadaan wali pemasarakatan di dalam surat tersebut hampir sama dengan tugas-tugas yang dilakukan oleh PK Bapas kecuali dalam hal pembimbingan klien tetap ada pada bapas. Bapas lebih emfokuskan penelitian kemasyarakatannya untuk kepentingan pembimbingan sehingga diharapkan kualitas pembimbingan dapat ditingkatkan dan tujuan dari integrasi dengan masyarakat dapat optimal. Perlu juga dipertimbangkan penambahan peran Bapas dalam sistem peradilan pidana terpadu, tidak hanya dalam pembimbingan namun berlaku pula bagi pertimbangan instansi penegak hukum dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya masing-masing. Sepeti halnya yang dilakukan di Australia, misalkan dalam proses penahanan seseorang untuk dilakukan penyidikkan atau pemeriksaan dilibatkan peran litmas bapas untuk memberikan pertimbangan kepada kepolisian apakah tersangka tersebut jika terbukti melakukan tindak pidana, diproses hukum atau cukup dikenakan ganti rugi, kerja sosial atau dengan dibebaskan dalam pengawasan Petugas Kemasyarakatan Bapas. Kemudian peran di Kejaksaan, memberikan pertimbangan kepada kejaksaan untuk memberikan tuntutan yang disesuaikan dengan latar belakang tindak pidana yang dilakukan, bahkan dipengadilan dapat memberikan pertimbangan kepada hakim mengenai pidana yang dijatuhkan, disini bapas bisa memberikan saran pidana rehabilitasi dan terapi yang harus diikuti oleh terpidana kasus pemakai narkoba, atau pidana kerja

sosial bagi jenis tindak pidana yang sifatnya tidak mengancam keselamatan masyarakat atau korban, atau memang yang sesuai adalah dipidana penjara untuk dibina agar perilakunya berubah dan menyesali perbuatannya.

Pemisahan tugas pokok dan fungsi Unit Pelaksana Teknis Pemasarakatan yang diharapkan bagi pembuat kebijakan dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel 5.1
Pembagian tugas pokok dan fungsi UPT PAS
secara tegas dalam perawatan, pembinaan, dan pembimbingan
Warga Binaan Pemasarakatan

RUTAN	LAPAS	BAPAS
Perawatan Tahanan	Pembinaan antara lain: - Asimilasi - PB - CMB - CB	- Pembimbingan Klien - Persidangan Peradilan Anak

Sumber : Mashudi, Bc.IP,MAP tanggal 15 Mei 2009

Dari table di atas nampak pelaksanaan tugas dan fungsi masing-masing Unit Pelaksana Teknis memiliki batas yang jelas sehingga dapat dijalankan lebih efisien dan optimal karena lebih terfokus. Kondisi saat ini belum seperti itu, namun perubahan akan tetap dilakukan untuk megoptimalkan pelaksanaan tugas dan fungsi dalam rangka pelayanan kepada masyarakat.

- b. Peraturan Direktur Jenderal Pemasarakatan Nomor : E.PK.04.10 -80 tanggal 21 September 2007 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor M.01.PK.04.10 Tahun 2007 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas, Cuti Bersyarat.

Merupakan arahan bagaimana cara pelaksanaan peraturan menteri tentang optimalisasi pembeian pembebasan bersyarat. Peraturan ini sangat mendukung pelaksanaan di lapangan (lapas/rutan), dan dapat dikatakan sebagai bentuk konsistensi pembuat kebijakan dalam pelaksanaan optimalisasi pembeian bebas bersyarat.

- c. Surat Edaran Direktur Jenderal Pemasyarakatan Nomor : E.PK.04.10-09 tanggal 9 Oktober 2007 tentang Pelaksanaan Pembrian Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas, dan Cuti Bersyarat.

Melalui surat ini Direktur Jenderal Pemasyarakatan menunjukkan tanggung jawab berkaitan dengan kebijakan yang diterapkannya yaitu dengan melakukan tindak lanjut melalui dana bantuan bagi pelaksanaan pengusulan pemberian pembebasan bersyarat. Dana bantuan tersebut diharapkan untuk merangsang pelaksanaan pemberian pembebasan bersyarat yang diperkirakan mengalami hambatan dalam hal anggaran yang kurang memadai. Selain itu juga sebagai upaya pencegahan adanya pungli atau pembiayaan tambahan yang dibebankan kepada narapidana oleh petugas lapas/rutan. Meskipun kenyataan yang ada bahwasannya dan tersebut dianggap belum memadai, apalagi jika terdapat oknum tertentu yang tidak bertanggung jawab baik oleh lapas/rutan, kejaksaan, maupun bapas.

- d. Surat Edaran Direktur Jenderal Pemasyarakatan Nomor : E.PK.04.05-18 tanggal 15 November 2007 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2006 terkait dengan pemberian Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas, atau Cuti Bersyarat.

Dalam surat tersebut tidak terdapat perbedaan yang signifikan terhadap proses pemberian pembebasan bersyarat, hanya pada proses asimilasi, cuti menjelang bebas, dan cuti bersyarat yang harus mendapatkan persetujuan Direktur Jenderal Pemasyarakatan terlebih dahulu untuk memberikan Surat Keputusan Asimilasi, Cuti Menjelang Bebas maupun Cuti Bersyarat, terhadap terpidana kasus-kasus tertentu.

- e. Peraturan Direktur Jenderal Pemasyarakatan Nomor : PAS.131.OT.03.01 Tahun 2008 tentang Perubahan Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor : M.01.PK.04.10 Tahun 2007 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas, dan Cuti Bersyarat.

Peraturan ini cenderung menghambat bagi narapidana dengan tindak pidana pasal 18 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, terutama bagi yang dalam pidananya disebutkan

adanya kewajiban membayar uang pengganti tidak disertai dengan putusan pidana penjara. Apabila uang pengganti tersebut tidak dibayar maka pembebasan bersyarat bagi narapidana tersebut tidak dapat diberikan. Hal ini banyak mendapat protes terutama dari narapidana, keluarga narapidana, dan kuasa hukumnya. Mereka beranggapan dengan adanya peraturan tersebut telah dilakukan diskriminasi dalam pemberian hak warga binaan, dan itu bertentangan dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang pemasyarakatan. Di sisi lain Direktorat Jenderal Pemasyarakatan memiliki dasar pemikiran tentang rasa keadilan bagi masyarakat karena menganggap tindak pidana korupsi telah banyak merugikan masyarakat dan negara, dan selama ini masih mengalami kekosongan untuk perlakuan terhadap narapidana tindak pidana korupsi. Peraturan ini memang terkesan diskriminasi karena bagi narapidana tindak pidana korupsi dengan dasar pemidanaan selain Undang-undang nomor 31 tahun 1999 tidak diberlakukan khusus. Keberadaan surat perintah ini ada kecenderungan menyimpang dari optimalisasi pembebasan bersyarat, namun tidak memberikan hambatan yang berarti karena jumlah narapidana pasal 18 Undang-undang Nomor 31 tahun 1999 tidak terlalu signifikan.

- f. Mengusulkan dan memberikan pertimbangan kepada Menteri Hukum dan HAM RI untuk mengeluarkan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor : M.HH.01.PK.05.06 Tahun 2008 tentang Perubahan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor : M.01 PK.04.10 tahun 2007 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas, dan Cuti Bersyarat.

Keluarnya peraturan menteri tersebut sangat mendukung optimalisasi pemberian pembebasan bersyarat bagi narapidana. Dengan adanya perubahan perhitungan pemberian pembebasan bersyarat, narapidana dapat lebih cepat dari perhitungan yang lama. Jika perhitungan tanggal jatuh tempo $\frac{2}{3}$ yang lama yaitu : $\frac{2}{3} \times (\text{masa pidana-remisi})$. Perhitungan ini memberikan tanggal $\frac{2}{3}$ dengan mengurangi perolehan remisi narapidana yang bersangkutan. Sedangkan perhitungan yang baru yaitu : $(\frac{2}{3} \times \text{masa pidana}) - \text{remisi}$, dengan perhitungan ini remisi narapidana yang bersangkutan diberikan secara utuh.

Dari keseluruhan peraturan di atas menunjukkan bahwa sebagian besar dari ketentuan yang dikeluarkan oleh direktur Jenderal Pemasyarakatan cenderung konsisten dalam mencapai tujuan optimalisasi pembebasan bersyarat.

b. Daya Tanggap

Daya tanggap dilakukan dalam rangka untuk memberikan fleksibilitas, dukungan dan umpan balik. Namun dapat juga daya tanggap secara harafiah dimaknai sebagai suatu sikap yang sifatnya antisipasi dan persiapan sebelum sesuatu yang diperkirakan terjadi. Bagi Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, melalui Surat Edaran Nomor : E.PK.04.05-02 tanggal 9 Januari 2007 tentang Rekapitulasi Narapidana yang mendapat Pembebasan Bersyarat selama tahun 2006. Dalam surat edaran tersebut diperintahkan kepala Unit Pelaksana Teknis melalui Kepala kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM untuk meningkatkan kinerjanya dengan memprogramkan pengusulan pembebasan bersyarat bagi narapidana yang telah memenuhi persyaratan dengan mempersiapkan antara lain :

- membuat buku pentahapan pembinaan yang memuat seluruh narapidana B1 serta tanggal pehitungan tahap pembinaannya ($\frac{1}{3}$, $\frac{1}{2}$, dan $\frac{2}{3}$ masa pidana);
- Sejak awal mengusulkan narapidana B1 untuk mendapatkan Nomor Daftar selambat-lambatnya 1 bulan setelah narapidana masuk dalam daftar B1;
- Melengkapi file narapidana B1 dengan kartu pembinaan dan diisi secara lengkap serta terus-menerus;
- Meminta surat keterangan tidak ada perkara lain dari kepala kejaksaan negeri lebih awal, sebagai antisipasi keterlambatan dikeluarkannya surat dimaksud oleh kejaksaan yang pada akhirnya memperlambat narapidana tersebut untuk mendapatkan haknya, bebas bersyarat.

Selain itu juga menyertakan sebuah motivasi bahwa peningkatan pembebasan bersyarat merupakan indikator penilaian kinerja bagi kepala lapas/rutan, maupun pejabat struktural terkait.

Bentuk daya tanggap bahwa kedepan pembebasan bersyarat menjadi alternatif pilihan dalam rangka mengatasi *kelebihan* kapasitas dituangkan dalam surat edaran tersebut.

Apabila daya tanggap dikaitkan dengan fleksibilitas, dukungan dan umpan balik maka Ketentuan atau kebijakan yang sifatnya mendukung yang dikeluarkan oleh

Direktur Jenderal Pemasyarakatan merupakan bentuk dukungan mulai dari petunjuk pelaksanaan, dana bantuan, hingga motivasi bagi kepala lapas/rutan dan pejabat struktural. Fleksibilitas oleh Direktur Jenderal Pemasyarakatan dituangkan dalam bentuk sensitifitas terhadap perkembangan tindak pidana baru yang terkait dengan pidana yang banyak memakan korban atau merugikan masyarakat secara umum dan negara. Salah satunya terhadap tindak pidana korupsi, meskipun belum maksimal, dan masih banyak kekurangan (tidak sempurna) namun setidaknya ada niatan untuk memperhatikan rasa keadilan masyarakat. Umpan balik yang diberikan oleh Direktorat Jenderal Pemasyarakatan melalui penilaian kinerja dapat digunakan untuk mengusulkan seorang petugas untuk dipromosikan atau diberikan kesempatan untuk meningkatkan karirnya.

Dari pihak pelaksana, yaitu lapas/rutan dapat dilakukan dengan melalui :

- mengusulkan narapidana yang telah memenuhi persyaratan untuk mendapatkan pembebasan bersyarat tanpa menunggu pihak narapidana memintanya;
- Membuat target capaian pembebasan bersyarat setiap bulannya dari daftar B1 yang ada, serta melakukan evaluasi terhadap pelaksanaannya;
- Melakukan koordinasi dan menjalin *net-working* dengan instansi terkait sehingga akan membantu dalam pelaksanaan tugas khususnya dalam pelaksanaan pemberian pembebasan bersyarat;
- Mensosialisasikan persyaratan yang harus dipenuhi narapidana dalam rangka pembebasan bersyarat, baik kepada narapidana yang bersangkutan, keluarga narapidana, dan masyarakat secara umum;
- Adanya biaya tambahan, diusung ke pimpinan pusat melalui kepala divisi pemasyarakatan untuk memberikan pertimbangan atau saran bagi Direktur Jenderal Pemasyarakatan dalam memberikan dana bantuan, selama ini dibebankan kepada narapidana yang mampu dan memberlakukan sistem subsidi silang bagi narapidana yang kurang mampu, selain itu kebutuhan biaya tambahan bagi lapas/rutan di daerah terutama yang jarak ke kantor wilayah ataupun dengan instansi terkait lainnya (bapas, kejaksaan dan lain-lain);
- Bagi narapidana yang keluarga penjaminnya berada di luar kota, maka penelitian kemasyarakatan dapat dimintakan dari bapas di wilayah penjamin

berada, tidak perlu bapas dari tempat narapidana menjalani pidana yang harus membuat litmas;

Bentuk-bentuk daya tanggap tersebut ditujukan agar membantu optimalisasi pembebasan bersyarat dan mencapai tujuannya.

Berkaitan dengan konsistensi dan daya tanggap tersebut, yang memiliki peran terbesar adalah dari unsur pimpinan meskipun tidak menutup kemungkinan beasal dari bawahan ataupun pejabat struktural. Kemauan dan keaktifitas dari pimpinan akan mendukung konsistensi pelaksanaan optimalisasi pembebasan bersyarat. Akibat kondisi tersebut, maka sangat dimungkinkan pergantian pimpinan baik ditingkat menteri, Direktur Jenderal Pemasarakatan, Kepala Kantor Wilayah/ Kepala Divisi pemasarakatan, serta Kepala Lapas, akan mempengaruhi pelaksanaan pemberian pembebasan bersyarat. Pada tingkat Menteri sebelum Hamid Awaludin, perlakuan khusus terhadap narapidana kasus-kasus tertentu tidak begitu diperhatikan terkait dengan pemberian hak-haknya., namun setelah Hamid Awaludin melihat perkembangan perubahan lingkungan yang terjadi, disikapi dengan pemikiran perlunya ada ketentuan yang memberikan perlakuan khusus bagi narapidana kasus terorisme, pengedar dan bandar narkoba-psikotropika, korupsi, kejahatan HAM berat, kejahatan terhadap keamanan negara, dan kejahatan transnasional terorganisir. Pemikiran tersebut diwujudkan dalam Peraturan Pemeintah nomor 28 Tahun 2006 Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasarakatan.

Direktur Jenderal Pemasarakatan juga mengalami pergantian pimpinan sejak tahun 2007, terdapat perbedaan dalam hal perlakuan terhadap narapidana khusus terkait kasus yang terdapat pada Peaturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2006. Pada masa Bapak Mardjaman melalui surat edaran nomor : E.PK.04.01-120 tentang Pelaksanaan Pemberian Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, dan Cuti Menjelang Bebas, perlakuan khusus bagi narapidana diberikan kepada terpidana kasus Terorisme, Narkotika, Psikotropika, Korupsi, Kejahatan terhadap keamanan negara, Ilegal Logging, Pelanggaran HAM berat, Kejahatan Trans nasional terorganisir dan kejahatan kesusilaan terhadap anak dibawah umur diberikan syarat khusus (tambahan) dalam memberikan Asimilasi, Pembebasan Bersyarat

dan Cuti Menjelang Bebas. Dalam pelaksanaannya bagi narapidana kasus tersebut di atas, hak-hak tersebut diberikan setelah tanggal $\frac{1}{2}$ atau $\frac{2}{3}$ di tambah paling lama $\frac{1}{3}$ dari sisa pidananya. Selain itu bagi kasus narkoba dan psicotropika (produsen, bandar, pengedar, dan pemakai) dikenakan syarat tambahan berupa pemeriksaan urine secara berkala (1 bulan sekali). Ketentuan tersebut dikeluarkan sebelum dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2006.

Sedangkan pada saat kepemimpinan Bapak Untung Sugiyono, perlakuan khusus terhadap narapidana dalam memperoleh haknya hanya diperuntukkan narapidana kasus korupsi. Seperti yang telah dibahas sebelumnya.

Kondisi di atas tidak menutup kemungkinan pada saat terdapat pergantian kepemimpinan akan terjadi perubahan dalam ketentuan pelaksana peraturan perundang-undangan pada tingkat administrator. Untuk itu perlu adanya upaya yang mampu menjadi batasan koridor yang jelas dan diketahui oleh semua pimpinan dan anggota organisasi agar dapat dijadikan sarana untuk mengingatkan apabila menyimpang dari ketentuan yang berlaku. Direktorat Jenderal Pemasyarakatan menyadari akan kebutuhan suatu pedoman yang dapat dijadikan acuan atau referensi dalam menentukan langkah-langkah strategis organisasi yang hidup pada lingkungan yang selalu mengalami perubahan baik disengaja ataupun tidak sengaja. Untuk itu disusunlah pedoman tersebut dalam bentuk *Blue Print* Pembaharuan Sistem Pemasyarakatan. Siapapun pemimpinnya akan berjalan di koridor yang telah ditetapkan sebagai pedoman, sehingga apapun kebijakan yang dikeluarkan adalah dalam rangka kemajuan dan pencapaian visi organisasi.

5.2 Implementasi Kebijakan Optimalisasi Pembebasan Bersyarat di Lapas Klas I Cipinang

Pelaksanaan program optimalisasi Pembebasan Bersyarat di Lapas Klas I Cipinang merupakan bagian yang terintegrasi dengan implementasi kebijakannya. Untuk itu pelaksanaan program tersebut akan memberikan kontribusi terhadap keberhasilan optimalisasi Pembebasan Bersyarat, dalam hal ini adanya penurunan tingkat hunian lapas/rutan yang mengalami *kelebihan* kapasitas. Pada sub bab ini akan dibahas mengenai bagaimana program optimalisasi pembebasan bersyarat tersebut dilaksanakan di Lapas Klas I

Cipinang, yang merupakan salah satu lapas dengan tingkat kelebihan kapasitas mencapai 100% lebih, dengan kapasitas 1500 orang menampung 3227 warga binaan pemasyarakatan (sesuai dengan data terakhir Juni 2009). Dengan adanya optimalisasi pemberian bersyarat memberikan kesempatan kepada Lapas Klas I Cipinang untuk mengurangi beban tugas yang berat akibat *kelebihan* kapasitas yang cukup tinggi.

5.2.1 Prosedur Pemberian Pembebasan Bersyarat di Lapas Klas I Cipinang

Prosedur dalam pengusulan pembebasan bersyarat di Lapas Klas I Cipinang pada dasarnya tidak berbeda jauh dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Adapun prosedur dalam pengusulan pembebasan bersyarat adalah sebagai berikut :

1. Narapidana meminta konfirmasi kepada petugas tentang jatuh tempo tanggal $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) masa pidananya. Sebagian besar narapidana yang datang adalah yang telah melampaui $\frac{1}{2}$ (setengah) masa pidananya. Setelah dihitung waktu $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) untuk selanjutnya petugas memberikan formulir yaitu surat jaminan dan surat pernyataan, dan surat keterangan. Surat jaminan diperuntukkan untuk pernyataan jaminan dari pihak penjamin yang kemudian ditandatangani oleh pihak penjamin dan saksi diketahui oleh Ketua RT, Ketua RW, dan Kepala Desa/Lurah. Surat pernyataan diperuntukkan pernyataan penjamin untuk bersedia menerima kembali dan membantu penghidupan narapidana yang bersangkutan setelah mendapatkan pembebasan bersyarat, surat ini ditandatangani oleh penanggung jawab/penjamin dan saksi dengan mengetahui kepala desa/lurah setempat. Surat keterangan bahwa penjamin adalah penanggung jawab dari narapidana yang bersangkutan, ditandatangani oleh rukun warga, rukun tetangga dan mengetahui Lurah/kepala desa.
2. Setelah ketiga formulir tersebut diisi kemudian diserahkan kembali kepada petugas. Selanjutnya petugas mengirimkan surat kepada pihak kejaksaan untuk meminta keterangan tidak ada perkara lain bagi narapidana yang mengusulkan pembebasan bersyarat. Rata-rata pihak lapas menerima jawaban surat dalam waktu \pm satu minggu.

3. Selain mengirimkan surat kepada kejaksaan, lapas juga mengirimkan surat kepada pihak Balai Pemasyarakatan (bapas) perihal permohonan penelitian kemasyarakatan (litmas) bagi narapidana yang bersangkutan. Selanjutnya Balai Pemasyarakatan (Bapas) menindaklanjuti surat tersebut dengan mengagendakan wawancara dengan narapidana yang bersangkutan. Rata-rata pihak Balai Pemasyarkatan melakukan wawancara dengan narapidana seminggu setelah menerima surat permohonan, dan hasil penelitian kemasyarakatan (litmas) maksimal diterima pihak lapas 20 hari setelah dilakukan wawancara.
4. Kemudian petugas menyiapkan berkas-berkas lainnya seperti surat vonis, P48 (surat perintah pelaksanaan untuk eksekusi putusan) yang dikeluarkan oleh kejaksaan, BA8 (Berita Acara Pelaksanaan Putusan dari kejaksaan), Surat Perintah penahanan dari pihak kepolisian, kartu pembinaan, dan surat keterangan untuk sanggup melaksanakan pembinaan lanjutan yang ditandatangani oleh penjamin dan narapidana, Daftar perubahan terkait dengan besaran remisi yang diperoleh, Register "F", daftar perhitungan 2/3 (dua pertiga) masa pidana, fotocopy Kartu Tanda Penduduk (KTP), dan Kartu Keluarga (KK).
5. Berkas yang dipersiapkan pada butir "4" tersebut digabung dengan formulir, surat keterangan tidak ada perkara lain, dan penelitian kemasyarakatan (litmas), serta dilengkapi dengan pas photo ukuran 3x4 sebanyak 5 lembar.
6. Kemudian dijadikan satu untuk disiapkan sidang Tim Pengamat Pemasyarakatan (TPP) lapas. Anggota sidang Tim Pengamat Pemasyarakatan Lapas Klas I Cipinang terdiri dari :
 - a. Ketua : Kepala Bidang Pembinaan Narapidana
 - b. Sekretaris : Kasie Bimbingan Kemasyarakatan
 - c. Anggota : (1) Kepala Kesatuan Pengamanan Lapas
(2) Kepala Bidang Keamanan dan Ketertiban
(3) Kepala Kegiatan Kerja
(4) Kasie Perawatan

(5) Kasie Keamanan

(6) Kasie Registrasi

(7) Kasie Bimbingan Kerja

7. Setelah hasil sidang keluar, dan disetujui maka selanjutnya berkas pertama tersebut digabung dengan hasil sidang Tim Pengamat Pemasarakatan (TPP) dibuat dalam bentuk berkas (dijilid) dan dibuat rangkap 3 (tiga) yang satu untuk arsip lapas, yang dua dikirim ke kantor wilayah untuk dilakukan pemeriksaan terhadap kelengkapan berkas melalui sidang Tim Pengamat Pemasarakatan (TPP) Kantor Wilayah.
8. Apabila hasil sidang Tim Pengamat Pemasarakatan Kantor Wilayah menyetujui, maka untuk selanjutnya berkas usulan tersebut dikirim ke Direktorat Jenderal Pemasarakatan untuk diperiksa kembali dan dipersiapkan untuk sidang Tim Pengamat Pemasarakatan (TPP) Pusat (Direktorat Jenderal Pemasarakatan).
9. Apabila Direktorat Jenderal Pemasarakatan menyetujui usul pembebasan bersyarat tersebut maka Direktur Jenderal Pemasarakatan menandatangani risalah hasil sidang Tim Pengamat Pemasarakatan (TPP) Pusat. Dan untuk selanjutnya dibuatkan Surat Keputusan (SK) Pembebasan Bersyarat (PB) bagi narapidana yang bersangkutan. Dan dikirimkan kembali ke lapas dimana narapidana tersebut menjalani pidana.
10. Setelah menerima Surat Keputusan tersebut untuk selanjutnya pihak lapas mengeluarkan surat bebas bagi narapidana tersebut dan membawanya ke bapas dan kejaksaan untuk serah terima pembimbingan narapidana yang bebas bersyarat menjadi klien Balai Pemasarakatan. Dalam mengantarkan klien tersebut pihak lapas membuat surat pengantar untuk Balai pemasarakatan dan kejaksaan. Dalam serah terima tersebut terdapat surat Berita Acara Penyerahan dari pihak lapas kepada pihak Balai Pemasarakatan.
11. Dan selanjutnya narapidana yang bebas bersyarat resmi menjadi klien balai pemasarakatan dan berkewajiban untuk mengikuti pembimbingan yang diberikan oleh pihak balai pemasarakatan.

Dari uraian prosedural tersebut di atas bahwa pelaksanaan pengusulan pembebasan bersyarat bagi narapidana, sudah sesuai dengan aturan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Uraian tersebut menunjukkan bahwa prosedural tersebut melibatkan pihak lain. Dengan demikian dalam proses pemberian pembebasan bersyarat ada pihak diluar lapas yang terlibat yaitu Kejaksaan, Balai Pemasyarakatan, Kantor Wilayah dan Direktorat Jenderal Pemasyarakatan bahkan juga rukun warga dan rukun tetangga serta lurah/kepala desa. Instansi tersebut memiliki karakteristik tugas pokok dan fungsi yang berbeda tetapi menunjang keberhasilan pembebasan bersyarat. Dalam implementasi kebijakan, hal tersebut disebutkan sebagai faktor yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasinya, yaitu dari aspek konteks. Dalam prosedural tersebut pihak lapas juga memiliki tugas dan protap yang harus dijalankan dan itu dipengaruhi oleh berbagai faktor terkait dengan sumber daya (sumber daya manusia, anggaran, sarana dan fasilitas).

5.2.2 Hambatan Pelaksanan Program Optimalisasi Pembebasan Bersyarat di Lapas Klas I Cipinang

Dalam pelaksanaan Program optimalisasi di Lapas Klas I Cipinang terdapat beberapa hambatan yang dapat mengakibatkan capaian tujuan program tidak optimal. Beberapa faktor yang menyebabkan pelaksanaan program optimalisasi pembebasan bersyarat tidak optimal adalah dikarenakan faktor-faktor berikut ini :

1. Sosialisasi

Pelaksanaan sosialisasi kebijakan optimalisasi pembebasan bersyarat di Lapas Klas I Cipinang masih belum optimal. Dari hasil wawancara dengan petugas, menunjukkan bahwa telah dilakukan sosialisasi tentang program optimalisasi pembebasan bersyarat kepada warga binaan pemasyarakatan. Seperti yang dikatakan oleh Trianna Aryati Bc.IP, SH : "Melakukan penyuluhan hukum secara berkesinambungan dari pihak lapas maupun pihak ketiga yaitu dengan pusbakum (pusat bantuan hukum) dari Pengadilan Negeri Jakarta Utara." (tanggal 2 Juni 2009).

Sosialisasi terkait dengan kebijakan optimalisasi pemberian pembebasan bersyarat di Lapas Klas I Cipinang cenderung kurang optimal karena hanya berupa arahan dari kepala lapas untuk meningkatkan jumlah narapidana yang bebas dengan pembebasan bersyarat. Sosialisasi kepada narapidana dilakukan melalui penyuluhan hukum baik dari lapas maupun dari pihak ketiga. Namun Almaden dan kawan-kawan sesama narapidana di Lapas Klas I Cipinang tersebut menyatakan belum pernah mengikuti penyuluhan tersebut, namun pernah mengetahui bahwa di gazebo (semacam aula terbuka) yang berada di lapangan pernah dilakukan penyuluhan tetapi tidak mengetahui perihal apa. Mayoritas narapidana mengetahui tentang pembebasan bersyarat dari teman-teman sekamar di blok, karena bagi narapidana pembebasan bersyarat merupakan sesuatu yang sangat dinanti dan sudah menjadi rahasia umum.

”Tidak pernah dijelaskan, dan sejak saya masuk kesini saya sudah tahu. Karena disini sudah pada tahu semua karena sudah menjadi rahasia umum disini, karena dipenjara itu merupakan hal yang sangat-sangat spesifik untuk dibicarakan orang, karena itu mempercepat pembebasan orang karena itu menjadi informasi umum.” (Almaden, tanggal 2 Juni 2009)

Akibat sosialisasi yang kurang optimal dapat menyebabkan kesimpangsiuran tentang informasi pembebasan bersyarat. Kondisi tersebut dapat dimanfaatkan oleh oknum tertentu untuk mendapatkan keuntungan. Bagi narapidana dengan tingkat pendidikan yang relatif rendah untuk mendatangi petugas diruang kerja (ruang perkantoran) Lapas Klas I Cipinang cenderung ketakutan, sehingga sebagian besar mengandalkan informasi dari kepala kamar, adalah benar. Seperti yang diungkap oleh Almaden : ” temen-temen yang tidak tamat SD itu masalah datang kesinipun takut...” (taggal 2 Juni 2009). Paradigma lama terhadap pelaksanaan optimalisasi masih dijalankan, sehingga tersirat bahwa sosialisasi terhadap perubahan paradigma pemberian bebas bersyarat bagi narapidana dari pihak pembuat kebijakan dalam hal ini pihak Direktorat Jenderal Pemasyarakatan kepada penerima dalam hal ini kepala Lapas Klas I Cipinang melalui kepala divisi pemasyarakatan. Ketika penyampaian perubahan paradigma tersebut belum diterima kepala lapas dengan maksimal. Disinilah terjadi perbedaan persepsi dari pembuat kebijakan terhadap pelaksana kebijakan. Informasi dan komunikasi sangat berperan disini. Sesuai

dengan Edward III bahwa komunikasi menjadi faktor penting dalam menentukan keberhasilan implementasi kebijakan.

2. Sarana Pendukung

- a. Ruang untuk melaksanakan sidang Tim Pengamat Pemasyarakatan (TPP) di Lapas Klas I Cipinang telah tersedia di gedung I. Ruangan ini tidak dapat digunakan sebagai ruang untuk melakukan wawancara Bapas dengan narapidana dikarenakan gedung I merupakan gedung yang steril atau tidak diperkenankan narapidana berada di gedung tersebut.
- b. Ruang staf binkemas, berukuran kurang lebih 5x3 m², dan ditempati untuk 12 orang petugas di seksi binkemas, digunakan juga sebagai tempat untuk bapas melakukan wawancara dengan narapidana, hal tersebut memungkinkan pelaksanaan wawancara menjadi terganggu, selain suara hiruk pikuk pegawai yang sedang bekerja juga kondisi ruangan yang cukup sempit. Ruangan tersebut dilengkapi dengan Air Conditioner (AC), dan diisi dengan 7 (tujuh) meja dan 15 kursi. Hal tersebut memungkinkan kualitas hasil wawancara kurang maksimal.
- c. Komputer untuk pengetikan berkas dan penyimpanan file data-data narapidana, serta dimanfaatkan untuk membuat daftar 2/3 masa pidana dalam lapas/rutan. Di lapas Klas I Cipinang hanya memiliki dua komputer yang digunakan untuk seluruh kegiatan tidak hanya untuk pembebasan bersyarat. Hal tersebut dirasakan masih kurang karena ketika akan menggunakan harus mengantri, ini pula yang pada akhirnya memberikan kontribusi bagi keterlambatan usulan untuk disidangkan. Terhadap kondisi sarana yang ada di Lapas Klas I Cipinang Triana mengemukakan bahwa :

”Kurang memadai karena keterbatasan tempat yang kurang memadai dalam pelaksanaan wawancara petugas Bapas, yang digabung dengan ruang kerja staf bimpas. Kan liat sendiri ruangan saya itu, sempit. Kemudian kita harus melihat usulan PB, dengan kondisi tempat yang segitu, dan biasanya satu petugas bapas dengan satu klien kan? Kalau sehari saja kita 10, trus kita mengerjakan yang lainnya wah sempit banget. Mesin fotocopy tidak ada. Selain itu komputer yang dimiliki hanya ada 2 dan itu digunakan untuk seluruh kegiatan pembinaan bukan hanya untuk PB saja Masjid, Vihara, Konseling, Pramuka itu cuma ada dua komputer dan itu harus ngantri Jelas sangat menghambat sekali dalam pemberian PB.” (tanggal 2 Juni 2009)

Selain itu mesin fotocopy tidak tersedia di dalam lapas sehingga ketika kelengkapan berkas harus disiapkan rangkap tiga maka petugas lapas harus keluar kantor terlebih dahulu. Belum lagi untuk pas photo, masih menggunakan kamera dari petugas, dan petugas mesti cuci cetak diluar. Hal – hal tersebut sedikit banyak ikut memberikan kontribusi terhadap kecepatan dalam pengurusan berkas, sehingga memiliki kemungkinan mempengaruhi keberhasilan program optimalisasi pembebasan bersyarat.

3. Anggaran,

Berdasarkan Surat Edaran Direktur Jenderal Pemasarakatan Nomor : E.PK.04.10-09 tanggal 9 Oktober 2007 menyebutkan bahwa Departemen Hukum dan HAM Cq. Direktorat Jenderal Pemasarakatan memberikan bantuan biaya operasional untuk keperluan pemberkasan, pengiriman berkas, pembuatan pas photo, pembuatan litmas dari bapas, pembuatan laporan perkembangan wali serta keperluan lain yang berkaitan dengan proses pengusulan PB, CMB, dan CB tersebut.

Berkaitan dengan bantuan tersebut, untuk setiap usulan PB, CMB, an CB diberikan bantuan sebesar Rp. 35.000,- untuk lapas/rutan. Bantuan biaya tersebut dirasakan masih belum mencukupi untuk pemberkasan, pembuatan litmas dan pas photo. Menurut Trianna Aryati (tanggal 2 juni 2009), anggaran yang berasal dari pusat untuk lapas dalam melaksanakan proses pengusulan pembebasan bersyarat dirasakan masih belum mencukupi kebutuhan, terutama terkait dengan pemenuhan syarat administrasi dimana pemberkasan harus dibuat 3 (tiga) rangkap yaitu untuk lapas, kantor wilayah, dan Direktorat Jenderal Pemasarakatan, kemudian pas foto, untuk meminta MAP (surat keterangan tidak mempunyai perkara lain) dari kejaksaan, dan untuk meminta litmas dari bapas. Sehingga pihak lapas tidak memungkiri adanya biaya tambahan yang dibebankan kepada narapidana yang bersangkutan dengan besaran yang tidak ditetapkan. Namun demikian pihak lapas juga tidak memaksakan narapidana yang kurang mampu untuk menyediakan dana untuk biaya tambahan tersebut, dalam hal ini mekanisme yang diterapkan dalam memenuhi kebutuhan pengurusan pembebasan bersyarat bagi narapidana yang kurang mampu adalah dengan melalui subsidi silang. Sistem subsidi silang

tersebut memberi kesempatan kepada yang mampu untuk memberikan dana lebih yang dapat digunakan untuk membantu yang tidak mampu. Sehingga diharapkan dengan sistem tersebut, memungkinkan bagi narapidana yang tidak mampu untuk memperoleh pembebasan bersyarat, dan ini dapat memberikan dampak terhadap jumlah narapidana yang memperoleh pembebasan bersyarat, juga terhadap optimalisasinya. Berarti disini nampak bahwa bagi narapidana tertentu dalam memperoleh haknya terutama untuk pembebasan bersyarat mengeluarkan biaya tambahan. Meskipun hal tersebut tidak ada ketentuan yang mengatur namun dalam prakteknya memang dilakukan.

4. Sumber Daya Manusia

Sumber daya manusia dalam hal ini petugas lapas memiliki peranan penting dalam keberhasilan pelaksanaan suatu program. Demikian pula dengan program optimalisasi pembebasan bersyarat, baik dari sisi kualitas dan kuantitas harus terpenuhi. Akan tetapi kondisi di Lapas Klas I Cipinang masih mengalami kekurangan petugas, khususnya yang terkait dengan tugas bimbingan kemasyarakatan. Jumlah petugas yang tersedia hanya ada 12 orang sedangkan kebutuhan yang ideal adalah 20 orang. Hal tersebut karena kegiatan bimbingan kemasyarakatan sangat banyak dan cukup beragam sehingga perlu petugas yang ditugasi sebagai koordinator kegiatan pembinaan, seperti pramuka, kegiatan masjid, vihara, kesenian, olah raga, dan sebagainya. Trianna (tanggal 2 Juni 2009) menyebutkan bahwa :

”kriteria yang dibutuhkan khusus untuk petugas di bagian pembebasan bersyarat adalah yang memiliki teknik-teknik wawancara yang berguna dalam pembuatan risalah pembinaan, Psikologi, dan keahlian dalam melakukan perhitungan jatuh tempo 2/3 masa pidana, karena jika salah akan ada dampaknya.”

5.2.3 Hasil Capaian Pelaksanaan Program Optimalisasi di Lapas Klas I Cipinang

Setelah berbicara dari sisi kualitatif untuk selanjutnya dapat menganalisa pelaksanaan program pembebasan bersyarat dengan data kuantitatif yaitu berdasarkan data perkembangan keberadaan narapidana B1 yaitu terpidana dengan masa pidana di atas 1 (satu) tahun yang memiliki hak untuk mendapatkan

pembebasan bersyarat. Data tentang Isi Lapas Klas I Cipinang dari tahun 2005 – 2009 dapat di lihat pada tabel berikut ini :

Tabel 5.2
Populasi Lapas Klas I Cipinang
Tahun 2005 – 2009

NARAPIDANA	2005	2006	2007	2008	2009
Mati	2	3	5	5	5
Seumur Hidup	18	19	10	11	11
B1	1390	1264	1258	873	873
BIIa	444	501	404	465	465
BIIb	-	-	-	1	95
BIII	123	47	30	37	37
TAHANAN				-	
AI	948	-	-	3	25
AII	776	986	744	614	614
AIII	44	942	951	727	727
AIV	12	23	50	42	252
AV	-	5	6	7	123
NARAPIDANA	1955	1834	1707	1392	1486
TAHANAN	1780	1956	1751	1393	1741
TOTAL	3735	3790	3458	2785	3227

Sumber : Ditbinregsta, 2009

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa jumlah penghuni Lapas Klas I Cipinang mengalami penurunan pada tahun 2008, dimana jumlah narapidana B1 yaitu dengan pidana di atas 1 tahun yang berhak untuk mendapatkan Pembebasan Bersyarat juga mengalami penurunan. Berdasarkan tabel dapat dilihat bahwa sejak tahun 2005 hingga tahun 2008 terjadi penurunan pada Narapidana B1 akan tetapi penurunan yang paling signifikan terjadi pada tahun 2008 yaitu dari 1258 orang

menjadi 873 orang terjadi penurunan sebanyak 385 atau sebesar 30.6%. Penurunan yang cukup signifikan terhadap jumlah narapidana B1 pada tahun 2008 belum tentu disebabkan oleh keberhasilan optimalisasi pembebasan bersyarat yang dilakukan di Lapas Klas I Cipinang. Hal tersebut dapat dilihat dari perubahan terhadap jumlah narapidana yang memperoleh pembebasan bersyarat dari tahun 2005-2008. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel capaian Pembebasan Bersyarat di Lapas Klas I Cipinang dari tahun 2005 sampai dengan 2008 di bawah ini :

Tabel 5.3
Jumlah Narapidana B1 yang Mendapatkan PB
Di Lapas Klas I Cipinang Jakarta
2005 – 2008

No	Tahun	Jumlah
1.	2005	141
2.	2006	95
3.	2007	140
4.	2008	269

Sumber : Sie Bimkemas Lapas Klas I Cipinang Juni 2009

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa jumlah narapidana B1 yang mendapatkan pembebasan bersyarat pada tahun 2005 cukup tinggi, dan mengalami penurunan yang cukup drastis yaitu dari 141 orang menjadi 95 orang atau sebesar 32.6%. Akan tetapi pada tahun 2007 dimana program optimalisasi pada pertengahan tahun sudah dimulai, terjadi peningkatan kembali terhadap jumlah narapidana B1 yang memperoleh pembebasan bersyarat. yaitu meningkat menjadi 140 orang, atau terjadi peningkatan sebesar 47,37%. Bahkan pada tahun 2008 terjadi peningkatan yang sangat signifikan dari tahun sebelumnya (2007), yaitu sebesar 129 orang atau sebesar 92.14%.

Peningkatan yang signifikan tersebut, bila di lihat dari jumlah narapidana B1 pada tahun 2008 yaitu berjumlah 873 orang, dengan jumlah narapidana yang mendapatkan pembebasan bersyarat yaitu sebanyak 269 atau sekitar 30,81%. Jika penurunan jumlah narapidana dari tahun 2007 – 2008 yaitu sebesar 385 orang, maka angka 269 narapidana yang mendapatkan pembebasan bersyarat adalah sebesar 69,8% dari jumlah penurunan penghuni Lapas Klas I

Cipinang dengan kata lain pembebasan bersyarat memberikan sumbangan terbesar dalam penurunan jumlah narapidana B1 di Lapas Klas I Cipinang. Untuk sisa dari angka penurunan jumlah narapidana B1 pada tahun 2008, yaitu 116 orang atau sebesar 30.2%, jumlah tersebut adalah jumlah narapidana yang keluar dari Lapas Klas I Cipinang selain dikarenakan mendapatkan pembebasan bersyarat. Ada banyak faktor yang melatarbelakangi 116 orang tersebut keluar dari Lapas Klas I Cipinang, antara lain dikarenakan dipindahkan/dimutasi, pelarian, meninggal, ataupun yang dikarenakan bebas murni.

Dengan data di atas maka dapat dikatakan bahwa Lapas Klas I Cipinang jika dilihat dari jumlah narapidana yang keluar dari lapas dan menyebabkan terjadinya penurunan jumlah hunian, khususnya untuk narapidana B1 sebagian besar merupakan narapidana yang memperoleh pembebasan bersyarat. Kemudian jika dilihat dari jumlah penghuni Lapas Klas I Cipinang pada tahun 2008-2009 terjadi peningkatan jumlah penghuni dari 2785 menjadi 3227, atau terjadi kenaikan sebesar 442 orang. Jika dilihat dari jumlah narapidana B1 tidak mengalami perubahan, dan perubahan paling signifikan terletak pada jumlah tahanan dari 1393 menjadi 1741 atau penambahan sebesar 348 orang. Hal ini menunjukkan bahwa operasi yang digelar kepolisian telah membuat peningkatan jumlah penghuni di dalam lapas, dan pengurangan narapidana akibat bebas bersyarat yang signifikan belum mampu mengurangi *kelebihan* kapasitas karena di sisi lain pihak kepolisian melakukan penambahan penghuni kembali. Dengan demikian perlu sekali melakukan koordinasi dan komunikasi dengan instansi terkait dalam pencapaian tujuan optimalisasi pembebasan bersyarat yaitu mengatasi *kelebihan* kapasitas di dalam lapas.