

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Fenomena kejahatan di Indonesia saat ini, digambarkan oleh kondisi *over crowded* pada sekitar 400 Lembaga Pemasyarakatan (LAPAS) dan Rumah Tahanan Negara (RUTAN). Data Direktorat Jenderal Pemasyarakatan (DITJEN PAS) Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia (DEPKUMHAM) menunjukkan, pada tahun 2005 jumlah narapidana di semua LP dan Rutan di Indonesia sebanyak 97.671 orang. Pada tahun 2006 sebanyak 112.744 orang atau meningkat 15.073 orang dibandingkan tahun 2005. Pada tahun 2007 sebanyak 127.238 orang, meningkat 14.494 orang dibandingkan tahun 2006. Pada tahun 2008, jumlah narapidana sebanyak 130.075 orang, atau meningkat 2.837 orang dibandingkan tahun 2007 (Kompas, 2009:2).

Dari data tersebut, terlihat penurunan yang cukup signifikan dari jumlah peningkatan narapidana yaitu 2.837 pada tahun 2008. Hal ini tidak terlepas dari kebijakan Ditjen Pemasyarakatan pada tahun 2007 yang tertuang dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia tentang syarat dan tata cara pelaksanaan asimilasi, pembebasan bersyarat, dan cuti menjelang bebas, dan cuti bersyarat.

Kepala Humas Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Akbar Hadi Prabowo menyampaikan bahwa kelebihan kapasitas memang jadi masalah bagi lembaga pemasyarakatan. '*Dengan dijalankannya aturan itu, over-kapasitas berkurang, katanya.*' (Kompas, 2009:2)

Kebijakan pemidanaan di Indonesia sesungguhnya telah berubah sistem dari sistem kepenjaraan yang menekankan pada konsep penjeraan atau membuat jera si pelaku ke sistem pemasyarakatan dengan berorientasi kepada re- integrasi sosial yang menekankan kepada upaya penyatuan kembali hubungan hidup, kehidupan dan penghidupan seorang narapidana ke tengah-tengah masyarakat. Adalah Sahardjo yang waktu itu sebagai

Menteri Kehakiman RI menyampaikan pidato pengukuhan saat menerima gelar Doctor Honoris Causa di dalam bidang ilmu hukum di Istana Negara pada tanggal 5 Juli 1963, menegaskan lagi perlunya perubahan dalam *approach* pembinaan pelanggar hukum. Berdasarkan hasil konferensi nasional kepenjaraan yang ke IV di Lembang Bandung pada bulan April 1964 lahirlah sebuah konsepsi sistem pembinaan pelanggar hukum yang baru yaitu sistem Pemasyarakatan. Menurut Bambang Purnomo :

“Sistem pemasyarakatan mengandung perlakuan terhadap narapidana (*treatment of prisoner*) agar semakin terintegrasi dalam masyarakat dan memperoleh bimbingan yang terarah berlandaskan kepada pedoman pelaksanaan pembinaan (manual) yang disesuaikan dengan *standard minimum rules*”.

“Dengan singkat tujuan pidana penjara adalah pemasyarakatan”. Gagasan-gagasan Sahardjo kemudian dirumuskan menjadi “Sepuluh Prinsip Pemasyarakatan”, sehingga pemasyarakatan bukan hanya tujuan dari pidana penjara tetapi juga merupakan suatu sistem perlakuan terhadap narapidana di Indonesia. Melalui kebijakan pidana yang berlandaskan kepada paham re-integrasi sosial ini, maka diharapkan upaya-upaya tersebut dapat meminimalisir dampak-dampak negatif dari proses penegakkan hukum yang berupa prisonisasi, stigmatisasi, residivisme dan lain-lain. Untuk itu, proses penegakkan hukum benar-benar dapat memanusiakan manusia karena ditegakkan berdasarkan prinsip keadilan substantif (sosial) dan tidak semata-mata hanya berdasarkan kepada keadilan yang formal (prosedural).

Pemulihan kesatuan hubungan sebagai tujuan re-integrasi sosial hanya dapat dicapai apabila arah dan tata cara perlakuan untuk mencapai kesatuan hubungan tersebut bukan pelanggar hukum semata, tetapi masyarakat luas dengan institusinya harus sama-sama mengusahakan pulihnya kesatuan hubungan. Oleh karena itu dalam usaha pemulihan kesatuan hubungan adalah pentingnya suatu proses, yakni proses interaktif yang didukung program-program yang sesuai. Esensi dari pemulihan hubungan antara narapidana dengan masyarakat ini adalah bahwa pada

dasarnya narapidana merupakan anggota masyarakat juga, sehingga di dalam Sistem Pemasyarakatan seorang narapidana semaksimal mungkin tidak menjalani pidananya secara penuh di dalam Lembaga Pemasyarakatan. Untuk memayungi upaya tersebut maka pada tahun 1995 ditetapkanlah Undang-Undang Nomor 12 tentang Pemasyarakatan dimana program integrasi dalam mempersiapkan narapidana untuk kembali ke tengah-tengah masyarakat diatur di dalam pasal 14, yaitu antara lain mendapatkan Asimilasi, Cuti Mengunjungi Keluarga, Cuti Menjelang Bebas maupun Pembebasan Bersyarat.

Program pemberian Pembebasan Bersyarat kepada narapidana memiliki intensitas waktu yang relatif lebih lama untuk mensosialisasikan dirinya di tengah-tengah masyarakat dibandingkan dengan pemberian program integrasi lainnya, hal ini dapat memberikan kesempatan yang lebih luas bagi individu narapidana yang bersangkutan untuk membuktikan dirinya bahwa program pembinaan yang diperoleh selama menjalani pidana telah merubah sikap dan perilakunya untuk menyatu kembali menjadi anggota masyarakat pada umumnya. Kondisi ideal tersebut adalah merupakan amanat dari Undang-undang yang wajib dilaksanakan oleh pemerintah untuk menegakkan keadilan dan bermanfaat bagi masyarakat.

Ada beberapa penelitian mengenai manfaat dari pemberian Pembebasan Bersyarat, di antaranya yang diungkapkan oleh James Sterngold dan Mark Martin yang memaparkan hasil penelitiannya bahwa :

“di California pemberian Pembebasan Bersyarat yang dilakukan pada tahun 2004 hingga pertengahan 2005 dapat mengurangi dampak kelebihan populasi penjara dari sekitar 161.000 orang napi hingga menjadi 148.389 orang narapidana. Hal ini berbeda dari sebelumnya ketika jumlah narapidana ditahun 2004 meningkat menjadi 168.000 orang narapidana maka negara harus membangun 22 penjara tambahan dari sekitar 33 penjara yang telah ada dan memakan biaya perawatan narapidana hingga 1 milyar dolar namun tetap tidak memperbaiki kondisi didalam penjara, bahkan lebih meningkatkan residivisme hingga mencapai 60 persen dari jumlah napi yang dibebaskan tanpa Pembebasan Bersyarat”.

Di Indonesia sendiri permasalahan yang sama juga dialami, yaitu *over capacity* atau kelebihan kapasitas dan telah menjadi isu nasional dimana perbandingan antara kapasitas ruang hunian dengan jumlah penghuni sudah sangat jauh. Namun, kebijakan pemerintah khususnya Direktorat Jenderal Pemasyarakatan dalam mengatasi permasalahan *over capacity* atau kelebihan kapasitas pada Lembaga Pemasyarakatan di Indonesia hanya ditekankan kepada penambahan kapasitas atau pembangunan Lapas-Lapas baru sedangkan program pemberian PB yang pada kenyataannya merupakan jawaban dari permasalahan tersebut masih belum dioptimalkan atau tidak diperhatikan secara serius.

Tingkat hunian Narapidana secara nasional pada tahun 2005 mencapai angka 55.146 orang narapidana dilain pihak jumlah narapidana yang mendapatkan pembebasan bersyarat hanya berjumlah 5.849 orang. Hal ini diperburuk pada skala di tahun 2006 dimana perbandingannya adalah dari 62.207 orang narapidana yang mendapatkan pembebasan bersyarat hanya berjumlah 5.346 orang.

Masalah *over* kapasitas pada dasarnya akan memperburuk kondisi di dalam Lembaga Pemasyarakatan yang cenderung menyebabkan timbulnya ketegangan-ketegangan (*tensions*) yang dikatakan sebagai “*pains of imprisonment*” (derita yang diakibatkan pemenjaraan). Gresham Sykes mengemukakan tentang wujud derita itu, yaitu : (Sykes, 1997:447)

1. Kehilangan kebebasan bergerak (*deprivation of liberty*)
2. Kehilangan hak untuk memiliki barang pribadi dan pelayanan (*deprivation of goods and services*)
3. Kehilangan kebebasan berhubungan dengan lawan jenis (*deprivation of hetero sexual relationships*)
4. Kehilangan kebebasan menentukan kehendak (*deprivation of autonomy*)
5. Kehilangan rasa aman (*deprivation of security*).”

Kemudian padatnya tingkat hunian di dalam Lembaga Pemasyarakatan dalam lima tahun terakhir di Indonesia mengakibatkan timbulnya permasalahan peredaran gelap narkoba yang pada akhirnya berdampak terhadap peningkatan jumlah narapidana yang mengidap penyakit HIV/AIDS yang cukup signifikan. Penularan penyakit tersebut menjadi cepat dikarenakan oleh kepadatan hunian, dimana narapidana tidak dapat mengelak dari permasalahan penyimpangan seksual ataupun penggunaan jarum suntik yang sama secara bergantian. Fenomena lain adalah tingginya tingkat residivisme yang berasal dari Lembaga Pemasyarakatan yang over kapasitas menunjukkan bahwa tingginya populasi narapidana di dalam penjara dapat menyebabkan Lembaga Pemasyarakatan tersebut sebagai “sekolah kejahatan” bagi para narapidana karena bercampurnya narapidana “residivis” dan narapidana “*first offender*” (baru pertama melanggar hukum), sehingga hampir dapat dipastikan program pembinaan tidak akan berjalan didalam Lapas yang mengalami *over* kapasitas.

Permasalahan tersebut di atas dapat diatasi melalui program pemberian Pembebasan Bersyarat, Carney mengungkapkan bahwa “mekanisme pemberian PB memang ditujukan selain untuk mengatur jumlah populasi di dalam penjara juga untuk mengefektifkan program pembinaan terhadap narapidana” Di Indonesia, seorang narapidana diberikan Pembebasan Bersyarat pada saat telah menjalani 2/3 dari masa pidananya. Setelah memenuhi syarat administratif dan substantif maka secara otomatis narapidana tersebut berhak diberikan Pembebasan Bersyarat. Penentuan 2/3 tersebut dimaksudkan agar sesegera mungkin narapidana dapat kembali ke keluarganya sesuai dengan tujuan dari Sistem Pemasyarakatan yang berbasiskan *community based treatment* atau pembinaan ditengah-tengah masyarakat.

Namun pada kenyataannya untuk mencapai syarat 2/3 tersebut, bagi narapidana yang akan memperoleh pembebasan bersyarat harus melalui 3 (tiga) tahapan proses pengusulan untuk disidang oleh Tim Pengamat Pemasyarakatan (TPP), yakni tahap proses sidang TTP Daerah, tahap proses

sidang TPP Wilayah dan Tahap proses sidang TPP Pusat. Kebijakan ini diatur dalam Keputusan Menteri Kehakiman Nomor M.01.PK.04.10 Tahun 1999 tentang Asimilasi, Pembebasan Bersyarat dan Cuti Menjelang Bebas.

Proses pemberian Pembebasan Bersyarat bagi narapidana sejak disidang TPP tingkat Lembaga Pemasyarakatan sampai diberikannya Surat Keputusan Pembebasan Bersyarat dari Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, merupakan tahapan yang harus ditempuh sehingga standar waktu pengurusan usulan keseluruhan yang ditempuh menurut Keputusan Menteri tersebut adalah memakan waktu selama 44 (empat puluh empat) hari. Lebih lanjut, khususnya dalam hal pemberian pembebasan bersyarat, data yang berhasil dihimpun Direktur Bina Bimbingan Kemasyarakatan Direktorat Jenderal Pemasyarakatan menunjukkan peningkatan yang berarti. Pada tahun 2007 tercatat 9.308 pembebasan bersyarat diberikan diseluruh LAPAS dan RUTAN pada Kantor Wilayah (KANWIL) Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia se-Indonesia, sedangkan pada tahun 2008 tercatat 16.728 pembebasan bersyarat. Dengan kata lain telah terjadi peningkatan pemberian pembebasan bersyarat sebesar 90% pada tahun 2008 dibanding tahun sebelumnya. Peningkatan yang sangat mencolok untuk sebuah kebijakan pelayanan publik. Pada tahun 2008 tersebut, dari seluruh LAPAS dan RUTAN, LAPAS dan RUTAN pada KANWIL Jawa Barat tercatat sebagai yang tertinggi dalam pemberian pembebasan bersyarat yakni sebanyak 2.496, disusul Kanwil Sumatera Utara 1.558, Kanwil DKI Jakarta 1.485, Kanwil Jawa Timur 1.271, dan Kanwil Banten 1.150. (Ditjen PAS, 2008)

Berdasarkan data tersebut di atas ternyata, peningkatan pemberian pembebasan bersyarat berkorelasi dengan penurunan dari jumlah peningkatan narapidana. Hal ini memberikan asumsi bahwa semakin banyaknya pembebasan bersyarat diberikan, maka semakin berkurang jumlah narapidana yang berarti masalah *over crowded* LAPAS dan RUTAN teratasi. Namun, apakah minimnya jumlah peningkatan narapidana tersebut berkaitan erat dengan banyaknya pemberian pembebasan bersyarat? Ataukah karena tingkat kejahatan semakin berkurang?

Lebih lanjut, kebijakan pemberian pembebasan bersyarat kepada narapidana yang telah menjalani dua per tiga masa pidananya tersebut dapat dikatakan sebagai salah satu kebijakan pelayanan publik. Sebagai bagian dari proses pembinaan narapidana dan salah satu dari hak-hak narapidana bagi klien yang memenuhi syarat.

Pembebasan Bersyarat merupakan tahap akhir dari rangkaian proses pembinaan. Sebelum narapidana memasuki tahap ini terlebih dahulu harus melalui proses asimilasi yaitu satu perdua dari masa pidana dan menurut Tim Pengamat Pemasyarakatan telah dinyatakan mencapai kemajuan baik secara fisik, mental dan juga segi ketrampilan, maka pembinaan dapat diteruskan dengan memberikan pembebasan bersyarat yaitu proses pembinaan narapidana dan anak didik pemasyarakatan yang telah menjalani dua pertiga dari masa pidananya dengan ketentuan dua pertiga masa pidana tersebut tidak kurang dari sembilan bulan. (Ditjen PAS:2005:8)

Sistem Pemasyarakatan mengandung prinsip pembinaan terhadap warga binaan pemasyarakatan dengan pendekatan yang lebih manusiawi, tercermin dalam usaha-usaha pembinaan berdasarkan sistem pemasyarakatan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang *Pemasyarakatan*, dalam rangka membentuk narapidana dan anak didik pemasyarakatan menjadi manusia seutuhnya. Hal ini mengandung arti bahwa pembinaan dimaksud merupakan upaya mewujudkan reintegrasi sosial yaitu pulihnya kesatuan hubungan hidup, kehidupan dan penghidupan narapidana dan anak didik pemasyarakatan baik narapidana sebagai individu, makhluk sosial dan makhluk Tuhan dengan masyarakat.

Prinsip pembinaan yang diatur dalam sistem pemasyarakatan dapat mengandung arti baik secara filosofis maupun sosiologis. Secara filosofis, paradigma pemasyarakatan mempunyai asumsi bahwa manusia (termasuk narapidana) adalah makhluk social, ia secara naluriah mempunyai kebutuhan untuk selalu berhubungan dengan masyarakat. Oleh sebab itu, setiap narapidana tidak boleh dikucilkan dari masyarakat lingkungannya.

Secara sosiologis, paradigma pemasyarakatan mempunyai asumsi bahwa penjara secara potensial memiliki aspek prisonisasi yang tidak lagi kondusif



untuk melakukan pembinaan (negara tidak berhak membuat narapidana menjadi lebih buruk atau jahat). Oleh karena itu, pemasyarakatan mempunyai kebijakan agar narapidana secepat mungkin harus dikenalkan dengan norma-norma yang hidup dalam masyarakat untuk mengeleminir pengaruh-pengaruh negatif pemenjaraan tersebut, salah satunya adalah proses pemberian pembebasan bersyarat dan asimilasi.(Ditjen PAS, 2005:7)

Dari data yang dikemukakan di atas, dan uraian mengenai filosofi sistem pemasyarakatan, nampak bahwa Direktorat Jenderal Pemasyarakatan selaku institusi pemerintah telah memberikan pelayanan dalam pemberian pembebasan bersyarat dengan baik yang ditopang oleh sebuah regulasi yang mengarah pada pemecahan masalah. Hal ini juga didasari oleh sebuah filosofi yang menjunjung tinggi hak asasi manusia terpidana.

Namun, sebuah kebijakan dalam wujud regulasi akan lebih bijak dan berkualitas apabila memperhatikan partisipasi publik. Salah satu kunci utama dari pengelolaan kebijakan yang berkualitas adalah tingginya intensitas partisipasi publik. Sebab kesahihan kebijakan publik apapun dari pemerintah terletak pada partisipasi publik. Dialog dengan publik adalah kebenaran suatu kebijakan dan menjadi sarana utama untuk kebijakan yang siap digunakan.

Publik dalam konteks ini adalah klien, yakni para eks-narapidana yang sedang menjalani masa pembebasan bersyarat yang wajib lapor ke Bapas Jaksel. Partisipasi klien dalam bentuk tanggapan, masukan, kritik, atau pun keluhan diperlukan dalam rangka pengelolaan kebijakan yang berkualitas. Untuk itu, penelitian ini perlu dilakukan, agar menjadi bahan evaluasi demi peningkatan layanan publik.



## **B. Perumusan Masalah**

Dari uraian di atas, maka masalah penelitian (*research question*) dalam tesis ini adalah : “Bagaimana kualitas layanan pembebasan bersyarat berdasarkan persepsi klien di Balai Pemasyarakatan Jakarta Selatan?”

## **C. Tujuan Dan Signifikansi Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah untuk menjelaskan kualitas pelayanan pembebasan bersyarat berdasarkan persepsi klien. Secara praktis, manfaat penelitian ini adalah memberikan masukan-masukan bagi Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia terhadap kebijakan pemberian pembebasan bersyarat bagi narapidana sebagaimana yang dimaksud dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia tentang syarat dan tata cara pelaksanaan asimilasi, pembebasan bersyarat, dan cuti menjelang bebas, dan cuti bersyarat.

Secara akademis, manfaat penelitian ini adalah sebagai masukan bagi pengembangan ilmu kebijakan publik terutama dalam pelayanan publik dalam bidang hukum dan hak asasi manusia.

## **D. Sistematika Penulisan**

Adapun sistematika penulisan dalam penyusunan tesis ini adalah sebagai berikut :

Bab I merupakan pendahuluan yang menjelaskan mengenai latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan dan signifikansi penelitian, dan sistematika penulisan.

Selanjutnya bab II adalah tinjauan literatur yang menjelaskan tentang tinjauan literatur dari berbagai teori kebijakan publik dan operasionalisasi konsep yang digunakan dalam penelitian ini.

Bab III merupakan metode penelitian yang menguraikan jenis penelitian, populasi dan sampel, teknik pengumpulan data, penyusunan instrument penelitian, dan teknik analisis data.

Bab IV adalah gambaran umum lokasi penelitian, menguraikan gambaran Bapas Jakarta Selatan dan pelaksanaan proses pelaporan klien pembebasan bersyarat.

Bab V berisikan analisis deskriptif kualitas layanan dari jawaban atas kuisisioner yang diberikan kepada klien.

Bab VI berisikan kesimpulan yang menjawab dari pertanyaan penelitian berdasarkan analisa data dan saran-saran sebagai masukan bagi Bapas Jakarta Selatan dalam upaya meningkatkan kualitas layanan.

