

## **BAB 1 PENDAHULUAN**

Perkembangan dunia kejahatan di tengah-tengah masyarakat saat ini, seiring dengan perkembangan zaman yang mengglobalisasi disegala bidang kehidupan masyarakat. Berbagai jenis tindak pidana timbul dan berkembang di masyarakat mengikuti perkembangan masyarakat itu sendiri, mulai dari tindak pidana konvensional sampai ke tindak pidana kerah putih. Hal ini sudah barang tentu memerlukan manajemen yang baik dalam memperlakukan narapidana-narapidana tersebut. Perkembangan berbagai jenis tindak kejahatan yang ada di Indonesia saat ini diantaranya adalah tindak pidana terorisme, narkoba dan psikotropika (narkoba), korupsi, kejahatan terhadap keamanan Negara, kejahatan Hak Asasi Manusia yang berat dan kejahatan transnasional terorganisasi lainnya yang sangat memerlukan perhatian dan penanganan yang serius dari semua pihak yang terkait karena dari tindak kejahatan tersebut akan menimbulkan kerugian yang sangat besar terhadap masyarakat, bangsa dan negara.

### **1.1. LATAR BELAKANG**

Tingginya angka tindak kejahatan yang sedang berkembang ditengah-tengah masyarakat saat ini terutama tindak kejahatan narkoba memberikan pengaruh yang sangat besar terhadap peningkatan jumlah warga binaan pemasyarakatan di dalam Lapas, sehingga akan terkondisikan suatu Lapas dengan situasi yang kelebihan kapasitas. Kondisi Lapas yang kelebihan kapasitas adalah masalah utama yang sedang dihadapi oleh jajaran pemasyarakatan saat ini dan hal ini telah menimbulkan berbagai permasalahan di dalam Lapas itu sendiri, sebagaimana menurut Dirjen Pemasyarakatan Untung Sugiono, masalah terbesar Lapas saat ini adalah berlebihnya kapasitas tahanan. Katanya, kelebihan tahanan merupakan salah satu faktor penting memicu segala tindak kekerasan dan penyimpangan di dalam Lapas<sup>1</sup>.

Diantara dampak dari kelebihan kapasitas isi Lapas sebagaimana pada pertengahan tahun 2007 di media elektronik dan media cetak sangat

---

<sup>1</sup> <http://www.detikfinance.com/> diunduh tanggal 29 Februari 2008

maraknya pemberitaan yang mengulas kejadian-kejadian tentang mirisnya kehidupan di Lembaga Pemasyarakatan mulai dari pungutan liar petugas, tingginya angka kematian warga binaan sampai ke peredaran gelap narkoba di dalam Lapas. Tatanan perikehidupan di dalam Lapas dengan kondisi yang kelebihan kapasitas sangat rentan dengan munculnya gangguan keamanan dan ketertiban karena disebabkan oleh konflik dan gesekan-gesekan dalam kehidupan antara sesama penghuni baik secara perorangan ataupun berkelompok yang semakin tajam. Didalam Lapas akan semakin terbuka peluang untuk terjadinya pelanggaran HAM terhadap narapidana karena dengan kondisi yang kelebihan kapasitas tidak lagi sesuai dengan standar minimum rules untuk pembinaan narapidana yang menjalani hukuman yakni satu kamar (sel) untuk satu orang narapidana, dampak lainnya adalah tingginya penularan penyakit diantara sesama narapidana yang menyebabkan tingginya angka kematian di Lapas, sebagai gambaran untuk Lapas yang berada wilayah DKI Jakarta saja angka kematian narapidana dan tahanan sebanyak 351 orang, Lapas di wilayah Jawa Barat 91 orang, Lapas wilayah Banten 63 Orang , Lapas wilayah Sumatra Utara 52 orang dan Lapas wilayah Jawa Timur 37 orang , total keseluruhan dari kelima Propinsi dimana Lapas dan Rutan berada adalah sebanyak 594 orang,<sup>2</sup> berdasarkan data Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, 70%-75% dari angka kematian tersebut merupakan narapidana dengan berlatar belakang pengguna narkoba.

Kondisi Lapas yang kelebihan kapasitas juga akan menyebabkan semakin tidak rasionalnya perbandingan antara sarana dan prasarana pembinaan dengan jumlah narapidana sehingga apa yang menjadi program pembinaan terhadap narapidana tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya. Pemanfaatan waktu luang cenderung dimanfaatkan oleh narapidana kepada kegiatan yang tidak bermanfaat bagi perkembangan kepribadian narapidana tersebut seperti halnya dengan bermain kartu, berhalusinasi, berinteraksi yang mengarah terjadinya pertukaran pengalaman tindak kejahatan yang pernah dilakukan, jadi tidak salah lagi kalau sebagian masyarakat menyebut

---

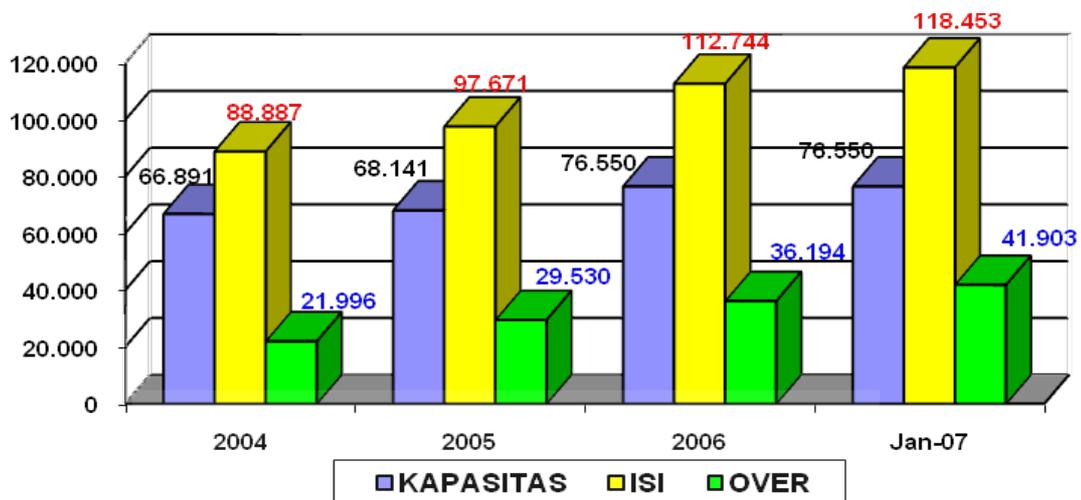
<sup>2</sup> Adi Prinantyo, "Mau apa dengan Rp 365.000 per Tahun", fokus Lembaga Pemasyarakatan, Kompas, Sabtu, 21 April 2007 hal 37

Lapas sebagai Perguruan Tinggi Ilmu Kejahatan (PTIK). Disamping itu permasalahan yang tak kalah pentingnya dari kelebihan kapasitas ini adalah semakin tingginya biaya yang dibutuhkan untuk melakukan perawatan dan pembinaan terhadap narapidana. Ditinjau dari sisi biaya kesehatan narapidana saja, sebagaimana yang disampaikan oleh Adi Prinantyo, dengan biaya pengobatan kurang dari Rp 1.000 per orang per hari, atau Rp 365.000 per orang per tahun, apa yang bisa dilakukan manajemen Lembaga Pemasyarakatan untuk merawat kesehatan narapidana? Sementara, problem kesehatan napi demikian rumit terkait penggunaan narkotika, psikotropika, dan bahan adiktif lain sehingga di dalam penjara sangat rentan terjadinya transmisi HIV.<sup>3</sup>

Peningkatan jumlah penghuni Lapas dan Rutan di seluruh Indonesia dari tahun 2004 sampai 2007 dapat kita lihat pada diagram dibawah ini yang juga menggambarkan kondisi kelebihan kapasitas Lapas dan Rutan di Indonesia. Peningkatan jumlah penghuni Lapas dan Rutan rata-rata 10 persen setiap tahunnya. Kondisi demikian tentu mengakibatkan kepadatan isi (*over crowded*) beberapa Lapas dan Rutan khususnya di beberapa kota besar seperti Jakarta, Surabaya, Medan, Palembang, Makasar, dan kota besar lainnya di Indonesia.

### **Grafik 1.1** **Perbandingan Kapasitas Lapas dengan Isi Lapas Saat Ini**

<sup>3</sup> Ibid.



Menyikapi kondisi Lapas yang kelebihan kapasitas saat ini pemerintah melalui Menteri Hukum dan Ham RI pada pertengahan Agustus 2007 mengeluarkan suatu kebijakan dengan nomor M.01.PK.04-10 yang pada dasarnya merupakan suatu kebijakan untuk mengoptimalisasikan program pembinaan pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan ditambah dengan mengeluarkan satu kebijakan berupa cuti bersyarat bagi narapidana hukuman satu tahun ke bawah dan enam bulan keatas dalam rangka mempercepat narapidana keluar dari Lapas dan dapat segera berbaur dengan masyarakat sebagai upaya reintegrasi sosial.

Seseorang yang melakukan pelanggaran hukum atau tindak kejahatan diwilayah hukum Indonesia sudah barang tentu akan menjalani masa pidana di dalam Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) untuk memperoleh pembinaan. Lembaga Pemasyarakatan yang dulunya lebih dikenal oleh masyarakat luas dengan sebutan “penjara atau bui” telah mengalami perubahan perlakuan (*treatment*) terhadap narapidana.

Perubahan perlakuan terhadap narapidana, terutama tentang pelaksanaan pidana penjara, pada dasarnya merupakan suatu permasalahan didunia kriminalitas yang telah bergulir sesuai dengan perkembangan peradapan manusia itu sendiri. Perkembangan perlakuan terhadap narapidana tidak terlepas dari perkembangan ilmu penologi dan ilmu kriminologi yang ada saat ini. Kemudian pengaruh yang tidak kalah

pentingnya dalam mempengaruhi perlakuan terhadap narapidana adalah mengenai doktrin yang dianut dalam menentukan tujuan hukum pidana dan tujuan diadakannya pemidanaan, karena doktrin yang dianut sangat berpengaruh dan memberikan warna terhadap perkembangan pembaharuan pelaksanaan pidana.

Awal dari sistem pemidanaan terhadap narapidana pada mulanya ditujukan untuk penutupan yang relevan dengan tujuan pembalasan (*retribusi*), kemudian berkembang dengan penjeraan yang relevan dengan tujuan penjeraan (*deterence*), perbaikan yang relevan dengan tujuan reformasi rehabilitasi dan reintegrasi yang relevan dengan tujuan reintegrasi sosial.

Pelaksanaan perubahan perlakuan pidana penjara yang dilakukan secara internasional telah dimulai sejak peristiwa penting yaitu ketika rancangan *Standard Minimum Rules for the treatment of prisoner* (SMR) tahun 1933 yang disusun oleh IPPC mendapat persetujuan dari Liga Bangsa Bangsa (Resolusi tanggal 26 September 1934 spesial supplement no. 123. VI.4) dan ketika SMR yang telah diperbaharui pada tahun 1955 diterima oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dengan keputusan untuk dianjurkan pelaksanaannya kepada seluruh Negara-negara anggota (Resolusi dari *Economic and Social Council No. 663 C. XXIV* tanggal 31 Juli 1957).<sup>4</sup>

Perlakuan (*treatment*) terhadap narapidana dengan sistem pemasyarakatan yang ada di Indonesia saat ini pada dasarnya mengacu kepada model perlakuan reintegrasi sosial yang mana seorang narapidana akan dipersiapkan untuk kembali ketengah-tengah masyarakat sehingga dapat berperan kembali sebagai anggota masyarakat yang bebas dan bertanggung jawab.

Perubahan perlakuan terhadap narapidana di Indonesia dari sistem kepenjaraan menjadi sistem Pemasyarakatan awalnya merupakan gagasan “pemasyarakatan” oleh Sahardjo pada tahun 1964 yang kemudian dirumuskan dalam konferensi Direktorat Pemasyarakatan yang pertama sebagai suatu sistem perlakuan atau pembinaan terhadap narapidana. Sistem

---

<sup>4</sup> Bambang Poernomo, *Pelaksanaan Pidana Penjara Dengan Sistem Pemasyarakatan*, (Yogyakarta : 1986), 84.

pemasyarakatan sebagai motor yang merealisasi perubahan perlakuan terhadap narapidana merupakan suatu upaya yang dilaksanakan dengan semangat kemanusiaan untuk melaksanakan pembinaan terhadap narapidana yang disusun sesuai dengan pokok-pokok SMR.

Sebagaimana kita ketahui bersama bahwa tujuan dari pidana penjara telah mengalami perubahan dari waktu ke waktu, namun dalam kenyataannya masyarakat masih melihat bahwa tujuan yang lama dari perlakuan terhadap narapidana (yang seharusnya ditinggalkan karena adanya perubahan tujuan yang harus dicapai) masih dirasakan oleh masyarakat dan bukan berarti hilang sama sekali seperti, menurut Prof. Rahardi Ramelan, ketua Persatuan Narapidana Indonesia (NAPI), ikut bersuara. “Menhukham hendaknya segera mengakhiri prinsip memelihara napi selama mungkin di penjara,” karena semakin lama seseorang di penjara, semakin menambah jumlah penghuni penjara dan semakin menambah beban anggaran Pemerintah. Hukuman lama belum tentu menimbulkan efek jera. Buktinya, penghuni Lapas terus bertambah.<sup>5</sup> Hal ini terjadi karena adanya kepentingan-kepentingan individu dan kelompok yang mempengaruhi implementasi dari perlakuan terhadap narapidana tersebut, seperti masih terlihat perlakuan dengan tujuan pemedinaan terdahulu, sehingga menyebabkan pola-pola perlakuan baru yang terkandung dari perubahan perlakuan terhadap narapidana yang berlaku seringkali tidak dapat berfungsi secara penuh. Perubahan perlakuan terhadap narapidana dengan konsep dan doktrin yang dianut ternyata tidak disikapi oleh pihak-pihak yang terkait secara menyeluruh sehingga perlakuan terhadap narapidana yang lama memiliki kecenderungan untuk tetap bertahan karena lingkungan yang tidak mendukung terhadap munculnya nilai-nilai yang baru.

Kekhawatiran masyarakat terhadap pelaksanaan pidana penjara sudah sejak lama telah dikemukakan oleh Harry Elmer Barnes bahwa Lembaga Pemasyarakatan tidak efektif menjalankan fungsi rehabilitasi narapidana. Terdapat kecenderungan terjadi demoralisasi, penghukuman,

---

<sup>5</sup> <http://Hukumonline.com>

dan terbentuknya penjahat-penjahat yang lebih ahli,<sup>6</sup> kemudian bentuk dari kekhawatiran masyarakat diatas digambarkan oleh Gresham M Sykes dalam bukunya yang menegaskan bahwa bentuk-bentuk pemidanaan dan pidana penjara khususnya, relatif tidak efektif sebagai upaya penjeraan maupun perbaikan. Dari sejumlah narapidana yang dibebaskan sekitar 60 persen kembali melakukan kejahatan baru. Dengan kata lain metode pemidanaan yang diterapkan mengalami kegagalan.<sup>7</sup>

Pandangan tentang efektifitas pelaksanaan pidana penjara tersebut nampaknya berhubungan dengan hasil yang secara empiris diukur oleh masyarakat dari intensitas kejadian di Lembaga Pemasyarakatan. Kerusuhan, unjuk rasa dan berbagai bentuk konflik di dalam Lembaga Pemasyarakatan akan di pandang masyarakat sebagai bukti dari buruknya manajemen di Lembaga Pemasyarakatan.<sup>8</sup>

Peran media juga sedikit banyaknya juga memberikan kontribusi terbangunnya opini tentang Lembaga Pemasyarakatan. Media berperan memberitakan mengenai Lapas manakala terjadi kejadian-kejadian yang sensasional seperti kerusuhan, pelarian atau narapidana yang sedang menjalani pembebasan bersyarat melakukan kejahatan baru.<sup>9</sup>

Kekhawatiran masyarakat tentang peran Lembaga Pemasyarakatan di Indonesia juga tergambar dari pemberitaan-pemberitaan media masa akhir-akhir ini tentang apa yang terjadi disekeliling tembok yang menjulang tinggi sebagai pemisah narapidana dengan masyarakat luar. Lembaga ini perannya masih jauh dari harapan masyarakat sebagai lembaga rehabilitasi dan reintegrasi sosial para narapidana. Kegagalan masyarakat timbul karena disebabkan oleh kekerasan sesama narapidana ataupun dari petugas sering kali terjadi, maraknya keributan dan tawuran didalam Lapas, peredaran narkoba di lingkungan Lapas itu sering kali terjadi.

---

<sup>6</sup> Harry Elmer Barnes, *The Contemporary Prison : a Menace to Inmate Rehabilitation and the Repression of Crime*, a journal of controversial issues in criminology Volume Two/1965, The Future of Imprisonment in a Free Society, St Leonard's House, (Chicago :1995), 13.

<sup>7</sup> Gresham M Sykes, *Crime and Society*, Random House, (New York : 1967), 166.

<sup>8</sup> Ibid.,194.

<sup>9</sup> Hans W Mattick, Editor, *Foreword: A discussion of the Issue*, a journal of controversial issues in criminology Volume Two/1965, The Future of Imprisonment in a Free Society, St Leonard's House, (Chicago: 1995), 6.

Menjawab pertanyaan tentang persoalan-persoalan yang berhubungan dengan penerapan pidana penjara dalam perspektif pelaksanaan sistem pemasyarakatan ternyata tidaklah sesederhana yang dibayangkan. Banyak faktor-faktor yang berdimensi struktural yang melatarbelakangi kejadian-kejadian menggemparkan yang bermuara dari balik tembok pembatas kehidupan tersebut.

Nataniel Hawthorne mengibaratkan institusi buatan manusia ini sebagai "*the black flower of civilization*" (bunga hitam dari peradaban). Tragedi-tragedi kemanusiaan akan tampak jelas manakala kita melangkahkan kaki ke dalam dunia yang penuh derita itu. Didalamnya terdapat demikian banyaknya pembatasan terhadap dimensi-dimensi kehidupan manusia, seolah-olah hitam putih kehidupan manusia hanya ditentukan oleh keterbatasan ruang dan waktu yang membeku terbentang diantara lingkaran tembok yang membisu.<sup>10</sup>

Penerapan pidana penjara dalam perspektif pelaksanaan sistem pemasyarakatan ternyata merupakan masalah yang kompleks, karena bukan saja hanya mencakup bagaimana pengaruh dari penerapan pidana penjara tersebut terhadap narapidana tetapi juga mencakup efektifitas dari penerapan pidana penjara itu sendiri. Sangat sulit menghitung efektifitas tersebut secara matematis mengingat banyak faktor yang berpengaruh terhadap pelaksanaan dari pidana penjara tersebut.

Persoalan kesetimpalan dari hukuman yang dijatuhkan kepada pelaku kejahatan itu sendiri merupakan persoalan yang sebenarnya memiliki esensi subjektifitas. Ukuran tentang kesetimpalan hukuman selalu mengalami pergeseran-pergeseran sejalan dengan perkembangan dan perubahan peradaban masyarakat yang sangat berpengaruh terhadap bagaimana masyarakat mempersepsikan tujuan dari penghukuman. Bagaimanapun masyarakat mempersepsikan tujuan dari penghukuman, baik dalam konsep primitif atau tradisional maupun konsep yang dianggap modern sekalipun bahwa pada esensinya penghukuman adalah pembalasan terhadap mereka yang dianggap melakukan kejahatan. Pembalasan sendiri sebagai

---

<sup>10</sup> Bahrudin Suryobroto, *Pemasyarakatan, Masalah dan Analisa*, Majalah Prisma 5, (Mei 1982), 60.

konsep yang paling mendasar dari penghukuman, bagaimanapun bentuknya, baik mulai pidana mati, pidana penjara maupun bentuk-bentuk pidana lainnya pada dasarnya mengandung unsur derita yang harus dirasakan oleh pelaku kejahatan.

Berbagai pandangan dan pendapat para ahli maupun praktisi tentang masalah pelaksanaan pidana penjara baik itu memandangnya sebagai sesuatu yang buruk dan bahkan seringkali kejam ataupun yang memandangnya sebagai suatu yang konstruktif, namun semuanya tidak dapat menjamin bahwa upaya tersebut mutlak efektif untuk memperbaiki perilaku narapidana ataupun mengurangi tingkat residivisme.<sup>11</sup>

Pelaksanaan pidana penjara dengan menempatkan narapidana di lingkungan yang terbatas dan pola kehidupan yang dipaksakan akan menimbulkan tekanan-tekanan yang bersifat non fisik. Dengan ditematkannya narapidana di Lembaga Pemasyarakatan akan menyebabkan perubahan corak kehidupan dari yang bersangkutan, paling tidak merubah kehidupan yang bebas pada masyarakat kepada alam kehidupan yang serba terbatas dan dipaksakan dalam lingkup masyarakat narapidana di dalam Lembaga Pemasyarakatan yang cenderung memiliki kadar muatan kriminogenik.

Sejalan dengan prinsip reintegrasi sosial yang dianut dalam sistem pemasyarakatan, maka upaya untuk tetap melibatkan masyarakat dalam kegiatan pembinaan narapidana harus diutamakan. Reintegrasi adalah didasarkan pada prinsip bahwa apabila seseorang mampu untuk menyatu dalam lingkungan masyarakat yang besar dan terlibat dalam kegiatan-kegiatan di tengah-tengah masyarakat maka kesempatan dan peluang untuk kembali berperilaku taat hukum menjadi lebih terbuka.<sup>12</sup>

Proses pemasyarakatan adalah merupakan proses untuk mewujudkan reintegrasi sosial yang dilakukan dengan menggalang semua aspek potensi kemasyarakatan secara integral yang mencakup berbagai aspek kehidupan narapidana, masyarakat dan juga menyangkut cara perlakuan petugas

<sup>11</sup> Kenneth J. Peak, *Justice Administration, Police, Courts and Corrections Management*, Prentice Hall, (New Jersey : 1995), 66.

<sup>12</sup> Richard W. Snarr, *Introduction to Corrections*, Third Edition, Brown and Benchmark, Dubuque, IA, 1996, hal. 221

pemasyarakatan. Proses pemasyarakatan adalah proses kerja sama yang terjalin antara narapidana, petugas dan masyarakat. Oleh karena itu dalam perspektifnya perlakuan narapidana tidak mutlak harus berupa penutupan dalam lingkungan bangunan Lembaga Pemasyarakatan, mengingat yang diperlukan dalam proses pemasyarakatan adalah kontak dengan masyarakat.

Penekanan integritas kehidupan narapidana dengan masyarakat diterapkan sedini mungkin, sejak narapidana masuk ke Lembaga Pemasyarakatan sesuai dengan kebutuhan narapidana dalam usahanya untuk berintegrasi dengan masyarakat secara aktif. Pembinaan narapidana harus diikuti dengan suatu pandangan bahwa narapidana bukan mutlak bertautan erat dengan perbuatannya, narapidana adalah juga mahluk Tuhan yang memiliki potensi-potensi dan itikad baik.

Pemasyarakatan pada gerak maju harus berorientasi pada pembinaan diluar tembok pemisah, tembok penyekat sosial antara narapidana dengan masyarakat bebas. Penutupan terhadap narapidana sedapat mungkin hanya bersifat sementara sebagai permulaan dari proses pemasyarakatan yang titik berat pembinaannya harus berorientasi di tengah-tengah masyarakat (*community based oriented*).

Upaya-upaya perubahan pelaksanaan pidana dengan sistem pemasyarakatan ternyata harus berhadapan dengan kondisi empirik yang dewasa ini menjadi fenomena yang dihadapi oleh Direktorat Jenderal Pemasyarakatan sebagai institusi yang secara struktural mengemban tugas di bidang pembinaan terhadap pelanggar hukum di Indonesia. Berbagai upaya, program dan kegiatan telah dilakukan sejak gagasan tentang pembaharuan pidana dengan sistem pemasyarakatan dicanangkan 44 tahun yang lalu. Salah satu kebijakan yang diarahkan untuk mengatasi kondisi yang kelebihan kapasitas, meringankan beban biaya perawatan dan pembinaan narapidana serta yang tak kalah pentingnya adalah sebagai upaya menerapkan prinsip reintegrasi sosial narapidana adalah dengan mengoptimalkan program asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan ditambah dengan program baru yaitu cuti bersyarat. Hal ini dilakukan oleh pemerintah dengan mengeluarkan kebijakan yang

dituangkan melalui 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. Kebijakan ini diperjelas oleh Direktorat Jenderal Pemasyarakatan dengan mengeluarkan Peraturan Direktur Jenderal Pemasyarakatan Nomor E.PK 04.10-80 Tanggal 21 September 2007 Tentang Petunjuk Teknis 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.

Berkenaan dengan program tersebut Untung Sugiono, selaku Dirjen Pemasyarakatan mengatakan bahwa, dengan mengoptimalkan program Pembebasan Bersyarat, negara akan dapat mengurangi atau menghemat anggaran sebesar 2 milyar<sup>13</sup>

Berdasarkan data yang ada di Dirjen Pemasyarakatan tergambar bahwa dalam pelaksanaan pembinaan narapidana pada tahap integrasi sosial yang relatif rendah disetiap Lapas di Indonesia. Sebagai gambaran untuk Lapas Bekasi, program reintegrasi sosial narapidana dari total populasi narapidana di Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIA Bekasi pada bulan Januari 2008 sebanyak 1.775, tercatat angka asimilasi 247 narapidana, Pembebasan Bersyarat 15 narapidana, Cuti Menjelang Bebas 3 narapidana dan Cuti Bersyarat 5 narapidana. Berdasarkan kondisi ini maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang **IMPLEMENTASI KEBIJAKAN DEPARTEMEN HUKUM DAN HAM RI TENTANG ASIMILASI, PEMEBEBASAN BERSYARAT, CUTI MENJELANG BEBAS DAN CUTI BERSYARAT DI LEMBAGA PEMASYARAKATAN KLAS IIA BEKASI.**

## 1.2. PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah dikemukakan diatas maka pertanyaan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

<sup>13</sup> Harian Kompas, *Pembebasan Bersyarat*, Kamis, 19 Agustus 2004.

- 1) Bagaimana implementasi kebijakan Departemen Hukum dan HAM Nomor M.01.PK.04-10 Tahun 2007 tentang asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat di Lapas Bekasi?
- 2) Faktor-faktor apa saja yang menghambat dalam implementasi kebijakan Departemen Hukum dan HAM Nomor M.01.PK.04-10 Tahun 2007 ditinjau dari aspek komunikasi, kecenderungan (sikap), sumber-sumber dan struktur birokrasi di Lapas Bekasi?

### 1.3. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan yang ingin dicapai melalui seluruh rangkaian kegiatan penelitian ini adalah :

- 1) Untuk mengetahui dan menganalisis implementasi kebijakan asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat yang diberikan kepada narapidana di Lapas Bekasi.
- 2) Untuk mengetahui dan menganalisis faktor-faktor penghambat yang dihadapi dalam pelaksanaan pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat ditinjau dari faktor komunikasi, kecenderungan (sikap), sumber-sumber dan struktur birokrasi di Lapas Bekasi.

### 1.4. MANFAAT PENELITIAN

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi:

- 1) Akademis.

Dapat menjadi dokumen Ilmiah di Universitas Indonesia yang dapat digunakan segenap civitas akademika yang tertarik kepada studi pembinaan narapidana (*treatment of offenders*), khususnya tentang masalah program integrasi sosial narapidana (asimilasi, cuti menjelang bebas, cuti bersyarat dan pembebasan bersyarat).

- 2) Praktis.

Bermanfaat bagi jajaran Pemasarakatan, dan dapat dijadikan masukan untuk mengkaji kebijakan-kebijakan terhadap program integrasi sosial narapidana di Lembaga Pemasarakatan.

## 1.5. DEFINISI OPERASIONAL KONSEP

Ada beberapa definisi konsep yang perlu peneliti kemukakan dalam penulisan ini yaitu :

### 1. Implementasi adalah

Menurut kamus ilmiah populer implementasi adalah “pelaksanaan, penerapan *implement*” sedangkan implementasi seringkali disinonimkan dengan istilah aplikasi, realisasi, operasionalisasi.<sup>14</sup>

### 2. Kebijakan adalah

Said Zainal Abidin mengemukakan pengertian kebijakan sebagai berikut: kebijakan adalah keputusan yang dibuat pemerintah atau lembaga berwenang untuk memecahkan masalah atau mewujudkan tujuan yang diinginkan masyarakat<sup>15</sup>.

### 3. Kebijakan Publik adalah

Pengertian kebijakan publik menurut Dunn adalah rangkaian panjang pilihan-pilihan yang kurang lebih berhubungan termasuk keputusan tidak berbuat yang dibuat oleh kantor atau badan-badan pemerintah<sup>16</sup>.

### 4. Asimilasi adalah

Proses pembinaan narapidana dan anak didik pemsyarakatan yang dilaksanakan dengan membaurkan narapidana dan anak didik pemsyarakatan dalam kehidupan masyarakat.<sup>17</sup>

### 5. Pembebasan bersyarat adalah

Proses pembinaan narapidana dan anak didik pemsyarakatan di luar Lembaga Pemsyarakatan setelah menjalani 2/3 (dua per tiga ) masa pidana sekurang-kurangnya 9 (Sembilan) bulan terakhir, dengan berkelakuan baik.<sup>18</sup>

### 6. Cuti Menjelang Bebas adalah

<sup>14</sup> M.Ridwan dkk, 2003 hal 198

<sup>15</sup> Said Zainal Abidin, *Kebijakan Publik*, (Jakarta : 2002), 35.

<sup>16</sup> Sutopo, *Kebijakan Publik dan Implementasi*, ( Jakarta : 2000), 89.

<sup>17</sup> Peraturan Menteri Hukum dan Ham RI Nomor M.01.PK.04-10 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Asimilasi.Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat, pasal 1

<sup>18</sup> *Ibid.*3

Proses pembinaan narapidana dan anak pidana di luar Lembaga Pemasyarakatan setelah menjalani masa pidana sekurang-kurangnya 9 (Sembilan) bulan berkelakuan baik, dan jangka waktu cuti sama dengan remisi terakhir, paling lama 6 (enam) bulan.<sup>19</sup>

7. Cuti Bersyarat adalah

Proses pembinaan di luar Lembaga Pemasyarakatan bagi narapidana dan anak didik pemasyarakatan yang dipidana 1 (satu) tahun kebawah, sekurang-kurangnya telah menjalani 2/3 (dua per tiga) masa pidana dan jangka cuti paling lama 3 (tiga) bulan.<sup>20</sup>

## 1.6. SISTIMATIKA PENULISAN

Dalam sistematika penulisan tesis ini terdiri dari 5 bab, dengan pembagian isi masing-masing bab adalah sebagai berikut :

1) Bab 1 Pendahuluan

Berisi Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Definisi Operasional Konsep dan Sistematika Penulisan.

2) Bab 2 Tinjauan Pustaka

Menguraikan kerangka pemikiran dengan memaparkan teori yang digunakan yakni tentang teori Implementasi kebijakan, Kebijakan publik.

3) Bab 3 Metode Penelitian

Berisi tentang Pendekatan Kualitatif, Informan, Tehnik pengumpulan data, Tehnik pengolahan data, Tahapan-tahapan penelitian.

4) Bab 4 Gambaran Umum

Gambaran umum Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Bekasi, yang menggambarkan tentang sejarah Lapas Bekasi Klas IIA Bekasi, Kondisi fisik, sarana prasarana dan bangunan Lapas Bekasi, Kondisi sumber daya petugas (SDM), Kondisi penghuni, struktur organisasi yang terdiri dari kedudukan, tugas dan fungsi, tujuan dan sasaran dari masing-masing seksi dan pembinaan narapidana.

<sup>19</sup> *Ibid.*3

<sup>20</sup> *Ibid.*3

5) Bab 5 Hasil Penelitian dan Analisis

Bab ini mengemukakan hasil penelitian tentang implementasi dan faktor-faktor penghambat dari program asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat. Kemudian dalam bab ini dilakukan pembahasan dari implementasi kebijakan Menteri Hukum dan Ham RI tentang program asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat dengan teori implementasi kebijakan yakni dari faktor komunikasi, sumber-sumber, kecenderungan dan birokrasi.

6) Bab 6. Penutup

Berisi Kesimpulan dan Saran berdasarkan hasil pembahasan bab 5, dalam bab ini peneliti menarik kesimpulan dan mengajukan saran-saran.

