

## **BAB II**

### **GAMBARAN UMUM OBJEK PENELITIAN**

#### **2.1. Sejarah Rutan Klas I Jakarta Pusat**

Rutan Klas I Jakarta Pusat atau lebih dikenal dengan sebutan Rutan Salemba dibangun pada tahun 1918 oleh pemerintah yang berkuasa pada jaman Hindia Belanda saat itu dan dikenal oleh masyarakat Jakarta dengan sebutan Penjara Gang Tengah. Sebelum tahun 1945, Penjara Gang Tengah dipergunakan oleh pemerintah Kolonial Belanda untuk menahan orang-orang yang melakukan pelanggaran hukum Kolonial.

Sejak kemerdekaan bangsa Indonesia tahun 1945, kepemilikannya diserahkan kepada pemerintah Republik Indonesia. Pada waktu itu bernama Lembaga Pemasyarakatan Salemba dan dipergunakan untuk menampung atau menahan para tahanan politik, tahanan sipil, tahanan kejaksaan dan pelaku kejahatan ekonomi (penimbunan kekayaan yang ramai pada saat itu) pada saat terjadinya pemberontakan G30S/PKI dan mengingat kondisi pada saat itu, maka sebagian tahanan atau narapidana dipindahkan ke Lembaga Pemasyarakatan Cipinang, Lembaga Pemasyarakatan Glodok (sekarang pusat elektronik Glodok) dan sebagian lagi ke kampus AKIP (Akademi Ilmu Pemasyarakatan) di Percetakan Negara, sekarang kampus Akademi Letigasi Republik Indonesia (ALTRI).

Pada tahun 1967 sampai dengan tahun 1980, Lapas Salemba dijadikan Rumah Tahanan Militer (RTM) yang khusus menahan tahanan militer dibawah pimpinan Inrehab Laksusda Jaya. Selanjutnya pada tanggal 4 Februari 1980, Lapas Salemba, perlengkapan inventaris serta rumah dinas yang dipergunakan oleh Inrehab Laksusda Jaya diserahkan kembali kepada Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Departemen Kehakiman RI melalui Kepala Kantor Wilayah IV Jakarta Raya dan Kalimantan Barat, Soekirman SH.<sup>28</sup>

Sejak tanggal 22 April 1981, Lapas Salemba dimanfaatkan untuk pelaksanaan penahanan bagi tahanan wanita pindahan dari Lapas Bukit Duri

---

<sup>28</sup> Serah terima ini berdasarkan Surat Perintah Panglima Komando Operasi Pemulihan Kesatuan dan Keterlibatan tanggal 9 Januari 1980 Nomor Sprin/12/Kepkam/1/1980 dan Surat Pelaksanaan Nomor Sprin/45/KAHDA/1/1980 tanggal 23 Januari 1980.

yang pada waktu itu dialihfungsikan menjadi lokasi pertokoan.<sup>29</sup> Setelah diadakan renovasi bangunan tahap pertama pada awal Oktober 1989, mulai ditempatkan tahanan pria dari Kejaksaan Tinggi DKI Jakarta, Kejaksaan Negeri Jakarta Pusat, Kejaksaan Negeri Jakarta Barat dan Kejaksaan Negeri Jakarta Utara.<sup>30</sup> Dengan semakin padatnya penghuni Rutan Klas I Jakarta Pusat dan dengan persetujuan Kepala Kantor Wilayah Departemen Kehakiman DKI Jakarta, maka tahanan wanita yang sejak April 1981 menempati Blok A dan Blok B dipindahkan ke Rutan Klas IIA Pondok Bambu Jakarta Timur.

Rutan Klas I Jakarta Pusat telah beberapa kali mengalami perubahan status dan peruntukannya. Bangunan Rutan Klas I Jakarta Pusat yang berdiri di atas tanah seluas 42.132 m<sup>2</sup> dengan luas bangunan 6.914 m<sup>2</sup> telah mengalami beberapa kali renovasi atau perbaikan. Kondisi bangunan yang sudah tidak memadai dan daya tampung yang tidak sebanding lagi dengan penghuni atau jumlah warga binaan, maka sejak tahun 2001 telah dilaksanakan perubahan total untuk meningkatkan kapasitas hunian dan prasarana fisik bangunan dengan pembangunan gedung baru yang dilaksanakan secara bertahap. Pembangunan prasarana fisik gedung dan penambahan kapasitas hunian Rutan Klas I Jakarta Pusat tersebut diresmikan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI (Hamid Awaludin) bertepatan dengan peringatan Hari Bakti Pemasarakatan yang ke-48 pada tanggal 27 April 2006.

Rutan Klas I Jakarta Pusat memiliki tiga areal, yaitu: Pertama, Areal Publik yang merupakan areal kegiatan administrasi dan pelayanan kepada masyarakat yang terpisah dari bangunan utama sehingga dapat menghapus kesan menyeramkan bangunan Lapas/Rutan. Kedua, Areal Administrasi Teknis yang merupakan areal perkantoran utama di dalam Rutan yang menyelenggarakan kegiatan perawatan dan pembinaan kepada tahanan dan narapidana. Ketiga, Areal Hunian yang merupakan areal tahanan dan narapidana melakukan kegiatan sehari-hari. Bangunan areal hunian ini terdiri

---

<sup>29</sup> Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor J.K.16/73/21 Tahun 1979 tentang Penghapusan Tanah Lapas Khusus Wanita Bukit Duri Jakarta beserta Bangunan yang Ada Diatasnya dan Pelepasan Atas Tanah dan Bangunan Tersebut, tanggal 5 Desember 1979.

<sup>30</sup> Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor M.04.UM.01.06 Tahun 1983 tentang Penetapan Lembaga Pemasarakatan Tertentu Sebagai Rumah Tahanan Negara, maka Lapas Salemba berubah statusnya menjadi Rumah Tahanan Negara bersama 24 Lapas lainnya yang berada di Indonesia, tanggal 16 Desember 1983.

dari empat tipe, yaitu; tipe 1, tipe 3, tipe 5 dan tipe 7. Masing-masing tipe menjelaskan tentang kapasitas ideal jumlah hunian di dalam kamar-kamar yang menjadi standar isi hunian. Masing-masing tipe areal hunian terdiri dari bangunan tiga lantai yang keseluruhannya menggunakan konstruksi beton bertulang dan komponen baja.

Gambar 2.1. Gedung Baru Rutan Klas I Jakarta Pusat



Sumber : Dokumentasi Rutan Klas I Jakarta Pusat, April 2006.

Di dalam kompleks Rutan Klas I Jakarta Pusat juga dibangun tempat ibadah yaitu mesjid, gereja dan vihara. Dengan tersedianya tempat-tempat ibadah ini diharapkan pembinaan rohani para Warga Binaan bisa lebih efektif. Selain tersedia tempat untuk pembinaan rohani, juga terdapat sarana untuk kesehatan jasmani seperti lapangan serba guna, lapangan bulu tangkis dan tenis meja. Semua sarana ini disediakan Rutan agar Warga Binaan Pemasarakatan dapat melewati waktu penahanannya dengan kegiatan yang positif.

Berdasarkan Surat Edaran Direktur Jenderal Pemasarakatan Nomor: E.Ps.01.03-31 Tanggal 18 Mei 2005 yang diteruskan dengan Surat Kantor Wilayah Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia DKI Jakarta Nomor: W7.Ps.01-10-768 Tanggal 23 Mei 2005 tentang Pendataan Kembali Kapasitas Hunian, bahwa kapasitas hunian normal gedung baru Rutan Klas I Jakarta Pusat menggunakan perhitungan = Luas Kamar Hunian :  $5.40 \text{ m}^2$ . Dengan

demikian kapasitas gedung bangunan baru adalah 862 orang seperti yang diuraikan dalam tabel 2.1 berikut ini:

Tabel 2.1. Kapasitas Hunian Rutan Klas I Jakarta Pusat

NO.	TIPE HUNIAN KAMAR SEL	UKURAN KAMAR SEL (m <sup>2</sup> x m <sup>2</sup> )	LUAS KAMAR SEL (m <sup>2</sup> )	JUMLAH KAMAR SEL (Unit)	ISI KAMAR HUNIAN (Orang)	JUMLAH ISI HUNIAN (Orang)
1.	TIPE 1	1.80 x 3.00	5.40	96	1	96
2.	TIPE 3	2.70 x 6.00	16.20	72	3	216
3.	TIPE 5	3.60 x 6.00	21.60	54	5	270
4.	TIPE 7	5.40 x 6.00	32.40	40	7	280
Total Jumlah Kapasitas Isi hunian						862

Sumber : Direktorat Bina Registrasi dan Statistik Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, Tahun 2005.

Dalam kurun waktu lima tahun terakhir tidak ada penambahan kapasitas Lapas/Rutan, sementara jumlah narapidana dan tahanan justru semakin meningkat. Akibatnya sejak tahun 2002 Lapas/Rutan di Indonesia menjadi *over capacity*. Kondisi *over capacity* yang paling signifikan dapat dilihat di Rutan Klas I Jakarta Pusat, dimana Rutan Klas I Jakarta Pusat memiliki kapasitas terpasang untuk 862 penghuni namun pada awal Januari 2008 harus dihuni oleh 3.575 Warga Binaan Pemasyarakatan yang terdiri dari 2.665 tahanan dan 910 narapidana<sup>31</sup> yang berarti terjadi lagi *over capacity* lebih dari 400% dan berakibat pada resiko beban kerja petugas Rutan yang semakin besar maupun gangguan keamanan dan ketertiban yang cukup tinggi. Perawatan terhadap penghuni juga kurang optimal sehingga dapat menurunkan derajat kesehatan dan cenderung berdampak pada penularan penyakit.

Keadaan ini sangat menyakitkan bagi tahanan/narapidana dimana ruang kebebasan bergerak yang semakin sempit dan memicu terjadinya pelanggaran HAM sebagai dampak dari tidak terpenuhinya hak-hak dasar para tahanan atau narapidana. Sehingga akan menambah rasa sakit setelah hilangnya beberapa hak yang melekat selama menjalani pidana yaitu kehilangan kebebasan (*the deprivation of liberty*), hilangnya pelayanan barang dan jasa (*the deprivation of*

<sup>31</sup> Data pada Sub Seksi Administrasi dan Perawatan tentang Daftar Rekapitulasi Isi Rutan Klas I Jakarta Pusat Bulan Desember 2007.

*goods and services*), hilangnya hubungan seksual dengan lawan jenis (*the deprivation of heterosexual relationship*) dan hilangnya rasa aman (*the deprivation of security*). Selain itu, pergeseran nilai yang terjadi di masyarakat terutama di DKI Jakarta mempengaruhi situasi dan kondisi tata kehidupan di dalam Lapas/Rutan. Dimana narapidana/tahanan cenderung meniru tindakan-tindakan masyarakat yang sudah tidak percaya pada proses penegakan hukum, salah satunya adalah kerusuhan yang terjadi di Lapas/Rutan.

Meningkatnya jumlah penghuni Rutan Klas I Jakarta Pusat turut mempengaruhi pelaksanaan kebijakan sehingga sering ditemukan suatu ketimpangan antara kebijakan yang dianut dengan program yang nyata dilaksanakan. Kurangnya sarana-sarana dan telah mendalamnya kebiasaan-kebiasaan yang dulu ada dalam cara-cara usaha perbaikan narapidana serta kurangnya petugas yang terlatih menambah berkurangnya aspirasi dan lambannya pergerakan atau cenderung tidak mengikuti perkembangan jaman.

Luas lahan yang ada telah dibagi menjadi dua, sedangkan lokasi yang kedua yang berada persis di sebelah kiri Rutan Klas I Jakarta Pusat akan dibangun Lapas Klas IIA Jakarta Pusat yang masih berjalan proses pembangunannya hingga sekarang dan secara definitif telah mulai menyelenggarakan tugas pokok dan fungsinya sejak awal Pebruari 2008.

Oleh karena itu, dengan adanya rencana pembangunan Lapas Klas IIA Jakarta Pusat ini diharapkan akan lebih kondusif sehingga permasalahan *over capacity* yang dihadapi oleh Rutan Klas I Jakarta Pusat saat ini dapat segera teratasi. Sehingga kualitas perawatan dan pembinaan yang lebih baik kepada tahanan dan narapidana dapat diwujudkan serta kesehatan tahanan dan narapidana juga dapat diperhatikan dengan realisasi pelaksanaan pembangunan Lapas tersebut.

Sementara itu berdasarkan Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia Nomor M. 04-PR.07.03 Tahun 1985 tentang Organisasi dan Tata Kerja Rumah Tahanan Negara dan Rumah Penyimpanan Benda Sitaan Negara sampai saat ini masih merupakan acuan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi dalam melaksanakan pembinaan dan perawatan terhadap narapidana/tahanan di seluruh Unit Pelaksana Teknis Pemasarakatan di seluruh Indonesia yang

saat ini berjumlah 523 unit pelaksana teknis. Jumlah keseluruhan UPT tersebut dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel 2.2. Jumlah Unit Pelaksana Teknis Pemasyarakatan

NO.	JENIS UPT	JUMLAH
1.	LAPAS KLAS I	
	Lapas Dewasa	13
	Jumlah	13
2.	LAPAS KLAS IIA	
	Lapas Dewasa	63
	Lapas Pemuda	1
	Lapas Wanita	4
	Lapas Anak Pria	7
	Lapas Narkotika	13
	Jumlah	88
3.	LAPAS KLAS IIB	
	Lapas Dewasa	94
	Lapas Pemuda	1
	Lapas Wanita	-
	Lapas Anak Pria	8
	Lapas Anak Wanita	1
	Lapas Terbuka	7
	Jumlah	111
4.	RUTAN KLAS I	8
5.	RUTAN KLAS IIA	15
6.	RUTAN KLAS IIB	103
7.	CABANG RUTAN	58
8.	BAPAS KLAS I	11
9.	BAPAS KLAS II	56
10.	RUPBASAN KLAS I	38
11.	RUPBASAN KLAS II	22
	Total Jumlah	523

Sumber : Direktorat Bina Registrasi dan Statistik Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, tahun 2006.

Rutan Klas I Jakarta Pusat merupakan salah satu Unit Pelaksana Teknis (UPT) di jajaran Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI. Keberadaan lembaga ini tidak dapat dipisahkan dari instansi penegakan hukum yang terpadu dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia.

Pentingnya peranan Lapas/Rutan dalam sistem peradilan pidana yang terpadu (*Integrated Criminal Justice System*), disebabkan Lapas/Rutan (disamping kepolisian, kejaksaan dan pengadilan) merupakan salah satu sub

sistem pendukung sistem peradilan pidana. Lapas/Rutan sebagai lembaga koreksi merupakan faktor penentu keberhasilan sistem peradilan pidana sebab di dalam Lapas/Rutan tersebut dilakukan transformasi masukan (*input*) berupa manusia-manusia yang salah/berdosa/tidak berguna menjadi keluaran (*output*) berupa manusia-manusia baru yang berguna bagi masyarakat melalui sistem pembinaan narapidana yang bertujuan resosialisasi dan rehabilitasi.

## **2.2. Tugas Pokok, Fungsi dan Susunan Organisasi Rutan Klas I Jakarta Pusat**

Rutan adalah Unit Pelaksanaan Teknis (UPT) di bidang penahanan untuk kepentingan penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di sidang pengadilan yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Kepala Kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM RI.<sup>32</sup>

Rutan Klas I Jakarta Pusat mempunyai visi untuk memulihkan kesatuan hidup, kehidupan dan penghidupan Warga Binaan Pemasyarakatan dalam hal ini tahanan dan narapidana sebagai individu, anggota masyarakat dan makhluk Tuhan Yang Maha Esa.

Visi yang diemban Rutan Klas I Jakarta Pusat tersebut dilaksanakan dalam serangkaian misi untuk melaksanakan perawatan tahanan, pembinaan dan pembimbingan Warga Binaan Pemasyarakatan dalam kerangka penegakan hukum, pencegahan dan penanggulangan terhadap kejahatan dan perlindungan hak asasi manusia.

Tujuan yang ingin dicapai adalah membentuk Warga Binaan Pemasyarakatan agar menjadi manusia seutuhnya, menyadari kesalahan, memperbaiki diri dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat diterima kembali oleh masyarakat dan berperan dalam pembangunan serta memberi jaminan perlindungan hak asasi tahanan dalam rangka memperlancar proses penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di sidang pengadilan.

Rutan dipimpin oleh seorang kepala yang bertugas sebagai Kepala Unit Pelaksana Teknis dalam perawatan tahanan di Rutan sesuai dengan asas

---

<sup>32</sup> Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor M.04.PR.07.03 Tahun 1985 tentang Organisasi dan Tata Kerja Rumah Tahanan Negara dan Rumah Penyimpanan Benda Sitaan Negara, tanggal 20 September 1985.

praduga tak bersalah yang mengandung aspek perlindungan terhadap hak asasi perorangan dalam kerangka penegakan hukum berdasarkan Pancasila.

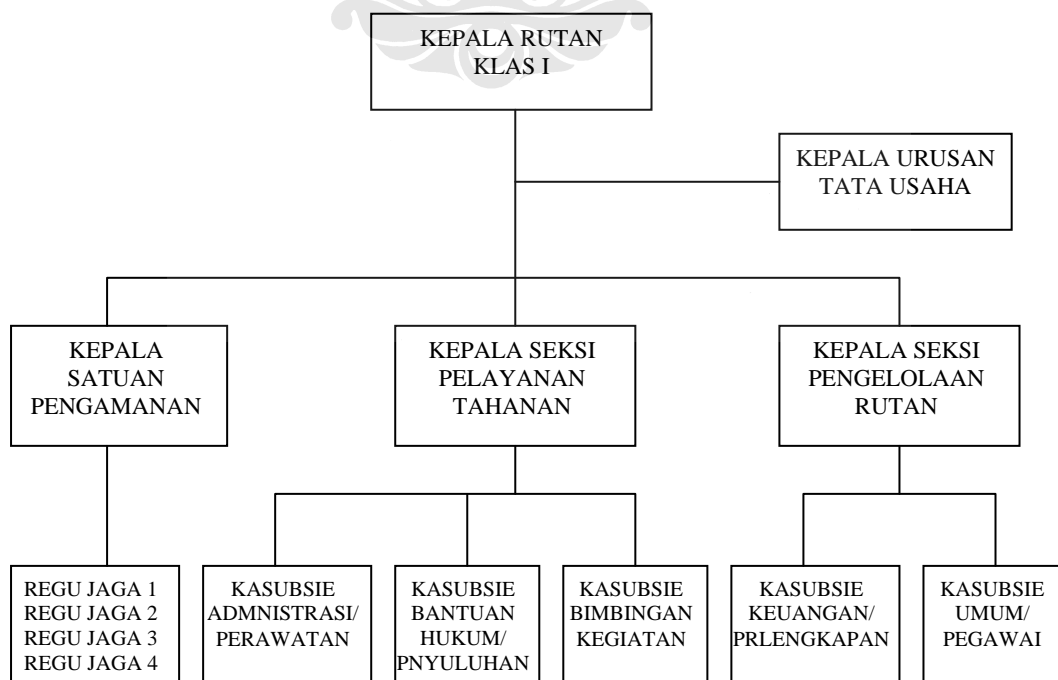
Rutan mempunyai tugas melaksanakan perawatan terhadap tersangka atau terdakwa sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk menyelenggarakan tugas tersebut, Rutan mempunyai fungsi yaitu:

- a. Melakukan pelayanan tahanan.
- b. Melakukan pemeliharaan keamanan dan ketertiban Rutan.
- c. Melakukan pengelolaan Rutan.
- d. Melakukan urusan tata usaha.

Rutan diklasifikasikan dalam tiga klas, yaitu Rutan Klas I, Rutan Klas IIA dan Rutan Klas IIB. Klasifikasi tersebut didasarkan atas kapasitas dan lokasi. Susunan organisasi Rutan Klas I terdiri dari:

- a. Seksi Pelayanan Tahanan.
- b. Seksi Pengelolaan Rutan.
- c. Kesatuan Pengamanan Rutan.
- d. Urusan Tata Usaha.

Gambar 2.2. Struktur Organisasi Rutan Klas I Jakarta Pusat



Sumber : Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor N.03.PR.07.10 Tahun 1992 Jo. Keputusan Menteri Hukum dan Perundang-Undangan RI Nomor M.03.PR.07.10. Tahun 2000.



Seksi Pelayanan Tahanan bertugas melakukan pengadministrasian dan perawatan, mempersiapkan pemberian bantuan hukum dan penyuluhan serta memberikan bimbingan kegiatan bagi tahanan. Untuk menyelenggarakan tugas tersebut, Seksi Pelayanan Tahanan mempunyai fungsi:

- a. Melakukan administrasi, membuat statistik dan dokumentasi tahanan serta memberikan perawatan dan pemeliharaan kesehatan tahanan.
- b. Mempersiapkan pemberian bantuan hukum dan penyuluhan bagi tahanan.
- c. Memberikan bimbingan kegiatan bagi tahanan.

Seksi Pengelolaan Rutan bertugas melakukan pengurusan keuangan, perlengkapan dan rumah tangga Rutan. Untuk menyelenggarakan tugas tersebut, Seksi Pengelolaan Rutan mempunyai fungsi:

- a. Melakukan urusan keuangan dan perlengkapan.
- b. Melakukan urusan rumah tangga dan kepegawaian.

Urusan Tata Usaha mempunyai tugas melakukan urusan surat menyurat dan kearsipan yang melakukan fungsi:

- a. Urusan agenda surat menyurat masuk/keluar Rutan.
- b. Sekertaris Kepala Rutan.
- d. Pengarsipan surat-surat

Kesatuan Pengamanan bertugas melakukan pemeliharaan keamanan dan ketertiban Rutan. Untuk menyelenggarakan tugas tersebut, Kesatuan Pengamanan Rutan mempunyai fungsi:

- a. Melakukan administrasi keamanan dan ketertiban Rutan.
- b. Melakukan penjagaan dan pengawasan terhadap tahanan.
- c. Melakukan pemeliharaan keamanan dan ketertiban Rutan.
- d. Melakukan penerimaan, penempatan dan pengeluaran tahanan serta memonitor keamanan dan tata tertib tahanan pada tingkat pemeriksaan.
- e. Membuat laporan dan berita acara pelaksanaan pengamanan dan ketertiban.

Kesatuan Pengamanan Rutan dipimpin oleh seorang kepala dan membawahi Petugas Pengamanan Rutan. Dalam melaksanakan tugasnya, Kepala Kesatuan Pengamanan Rutan membawahi:

1. Regu Jaga yang mempunyai tugas;
  - a. Menjaga supaya tidak terjadi pelarian.

- b. Mencegah terjadinya kericuhan atau perkelahian antara tahanan.
  - c. Menjaga ketertiban kehidupan penghuni Rutan.
  - d. Menjaga keutuhan gedung dan seluruh isinya.
  - e. Memelihara kebersihan Rutan.
2. Staf Kesatuan Pengamanan yang mempunyai tugas;
    - a. Melaksanakan tata usaha keamanan dan ketertiban.
    - b. Menyediakan dan menyalurkan sarana keamanan dan ketertiban.
    - c. Mencatat inventaris keamanan dan ketertiban serta cadangannya.
    - d. Melancarkan pelaksanaan tugas teknis keamanan dan ketertiban.
    - e. Melaksanakan pengaturan kunjungan/besukan bagi tahanan/narapidana.
    - f. Melaksanakan pengaturan penempatan tahanan/narapidana.

Rutan Klas I Jakarta Pusat memiliki strategi pengamanan khusus yang meliputi; Pertama, Keamanan I (KAM I) yang memiliki tugas utama untuk menjaga keamanan yang berhubungan dengan kunjungan keluarga tahanan dan narapidana serta melakukan pengeledahan terhadap tahanan yang akan dan pulang sidang, melakukan pengawalan terhadap tahanan/narapidana yang sakit ke Rumah Sakit. Kedua, Keamanan II (KAM II) yang memiliki tugas utama dalam pengaturan penempatan penghuni dan keamanan dalam. Dan ketiga, Regu Jaga yang memiliki tugas utama menjaga keamanan keseluruhan lingkungan Rutan dan memelihara serta menjaga keutuhan barang dan bangunan yang ada dalam Rutan Klas I Jakarta Pusat yang terdiri dari empat regu yang masing-masing regu memiliki kekuatan sebanyak 40 orang.

Sasaran pelaksanaan tugas dan fungsi Rutan Kelas I Jakarta Pusat terdiri atas dua aspek, yaitu pembinaan dan sasaran program pelaksanaan dengan rincian sebagai berikut:

1. Pembinaan yang meliputi;
  - a. Kualitas ketakwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa.
  - b. Kualitas intelektual, sikap dan perilaku.
  - c. Kualitas profesionalisme dan keterampilan.
  - d. Kualitas kesehatan jasmani dan rohani.
2. Program pelaksanaan dengan sasaran meliputi;
  - a. Isi lebih rendah dari kapasitas.

- b. Menurunkan angka pelarian dan gangguan keamanan dan ketertiban.
- c. Pencegahan peredaran narkoba.
- d. Meningkatkan secara bertahap jumlah narapidana yang bebas sebelum waktunya melalui proses asimilasi dan integrasi.
- e. Prosentase kematian dan sakit sama dengan yang ada di masyarakat.
- f. Biaya perawatan sama dengan kebutuhan minimal masyarakat.
- g. Rutan dalam keadaan bersih dan terpelihara.
- h. Mewujudkan lingkungan pembinaan yang sesuai dengan nilai-nilai dan norma-norma yang ada di masyarakat.

### 2.3. Keadaan Pegawai Rutan Klas I Jakarta Pusat

Rutan Klas I Jakarta Pusat saat ini didukung oleh sejumlah sumber daya manusia yang relatif layak dan memadai. Berdasarkan data yang ada (keadaan per 1 Januari 2008) tercatat sejumlah 336 pegawai terdiri dari 291 pegawai laki-laki dan 45 pegawai wanita. Jumlah pegawai Rutan Klas I Jakarta Pusat dapat dilihat pada tabel dibawah ini :

Tabel 2.3. Rekapitulasi Jumlah Pegawai Rutan Klas I Jakarta Pusat Berdasarkan Golongan, Pendidikan dan Jenis Kelamin

GOL RUANG	JENIS KELAMIN		JUMLAH	JENIS PENDIDIKAN					
	L	P		S2	S1	D III	SLTA	SLTP	SD
IV/a	1	-	1	1	-	-	-	-	-
III/d	3	4	7	1	6	-	-	-	-
III/c	8	2	10	-	9	1	-	-	-
III/b	96	17	113	9	16	-	88	-	-
III/a	29	8	37	-	21	-	16	-	-
II/d	11	3	14	-	-	2	12	-	-
II/c	17	3	20	-	-	6	8	6	-
II/b	25	4	29	-	-	-	27	2	-
II/a	101	4	105	-	-	-	101	1	3
<b>TOTAL</b>	<b>291</b>	<b>45</b>	<b>336</b>	<b>11</b>	<b>52</b>	<b>9</b>	<b>252</b>	<b>9</b>	<b>3</b>

Sumber : Sub Seksi Umum Rutan Klas I Jakarta Pusat, Januari 2008.

Berdasarkan golongan kepangkatan terdiri dari satu orang pegawai golongan IV, 167 pegawai golongan III dan 168 pegawai golongan II. Berdasarkan tingkat pendidikan terdiri dari 11 pegawai berpendidikan S2, 52 pegawai berpendidikan S1, 9 pegawai berpendidikan D3, 252 pegawai

berpendidikan SLTA, 9 pegawai berpendidikan SLTP dan 3 pegawai yang berpendidikan SD.

Pada bulan Mei 2007 Rutan Klas I Jakarta Pusat mendapat tambahan calon pegawai untuk formasi Petugas Pengamanan Rutan sebanyak 98 orang CPNS. Dengan adanya alokasi CPNS ini diharapkan ke depan dapat memotivasi dan meningkatkan kinerja petugas Rutan Klas I Jakarta Pusat.

Pegawai merupakan salah satu elemen penting dalam organisasi untuk mendukung terlaksananya pelaksanaan tugas perawatan, pembimbingan dan pembinaan tahanan/narapidana. Dengan adanya jumlah pegawai yang profesional, memiliki integritas yang baik terhadap pekerjaan yang dihadapi dan jumlahnya yang mencukupi, maka pelaksanaan tugas-tugas tersebut dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang diharapkan.

Secara umum kinerja Rutan Klas I Jakarta Pusat dapat dikatakan baik. Hal ini terlihat dari suasana kerja yang tertib, lancar, aman dan disiplin dari setiap pelaksanaan pekerjaan yang ada. Sebagai Rutan yang menjadi tolak ukur bagi Rutan lain di Indonesia, baik pelaksanaan tugas dan perekrutan pegawai harus sesuai dengan standar, maka jumlah pegawai yang ada setiap bulannya mengalami perubahan diantaranya karena memasuki masa pensiun, dipindahtugaskan ke UPT yang lain maupun masuknya pegawai baru.

#### **2.4. Keadaan Tahanan/Narapidana Rutan Klas I Jakarta Pusat**

Kelebihan kapasitas yang terjadi pada saat ini di Rutan Klas I Jakarta Pusat sudah sangat memprihatinkan. Dengan total kapasitas 862 orang ternyata harus menampung 3.575 penghuni (keadaan pada awal Januari 2008). Mengapa hal ini bisa terjadi? Alasan kesulitan ekonomi dan juga maraknya peredaran narkoba mengakibatkan pertambahan tahanan/narapidana yang tidak diimbangi dengan pertambahan kapasitas Rutan Klas I Jakarta Pusat.

Kelebihan kapasitas ini mengakibatkan tugas pembinaan dan perawatan yang diemban Rutan Klas I Jakarta Pusat menjadi tidak bisa dilaksanakan dengan baik. Hal ini disebabkan karena jumlah petugas yang mengawasi dan melakukan pembinaan sangat tidak sebanding dengan total penghuni secara keseluruhan, sehingga mengakibatkan rasio perbandingan antara petugas

dengan penghuni menjadi sangat tidak seimbang. Akibat lain yang disebabkan dari *over capacity* ini adalah membengkaknya biaya dan turunnya kualitas makanan, terpuruknya kesehatan penghuni Rutan dan perebutan sumber-sumber yang terbatas di dalam Rutan, misalnya: air, tempat tidur dan fasilitas lainnya.

Konflik dengan kekerasan di Rutan Klas I Jakarta Pusat sangat mungkin terjadi karena efek dari *over capacity* yang terjadi. Disamping itu, proses kehidupan sosial yang dijalani oleh tahanan dan narapidana yang berasal dari berbagai latar belakang (sosial ekonomi, budaya, adat kebiasaan, pekerjaan dan perkara) sering mengalami ketimpangan yang berujung dengan terjadinya konflik dengan kekerasan.

Tabel 2.4. Rekapitulasi Isi Rutan Klas I Jakarta Pusat  
Bulan Januari-April 2008

BULAN	TAHANAN	NARAPIDANA	JUMLAH
Januari	2.587	1025	3.612
Pebruari	2.635	912	3.547
Maret	2.487	996	3.483
April	2.467	1.138	3.605

Sumber : Sub Seksi Administrasi dan Perawatan Rutan Klas I Jakarta Pusat, Mei 2008 (telah diolah kembali).

Kondisi kelebihan kapasitas di Lapas/Rutan menjadi masalah utama penurunan kualitas Lapas/Rutan. Hal ini mengakibatkan rentang kendali antara petugas semakin luas karena tidak sebandingnya jumlah petugas dan narapidana yang harus diawasi. *Over capacity* juga mengakibatkan menurunnya daya dukung sarana dan prasarana yang akan membawa dampak ikutan lain seperti peredaran gelap narkoba, penyalahgunaan *handphone*, kurangnya pelayanan kesehatan dan adanya pungutan liar (pungli).

Khusus tahanan/narapidana psikotropika terutama mereka yang mempunyai sifat “ketergantungan” (*addict*) terhadap obat-obatan, ada kecenderungan bahwa mereka selalu berusaha dengan berbagai macam cara agar kebutuhan itu dapat terpenuhi. Karena kalau tidak, maka mereka akan mengalami kesakitan (sakaw). Berdasarkan pengalaman, cara-cara yang dipergunakan untuk memenuhi kebutuhannya adalah melalui penyelundupan

dalam barang-barang kiriman waktu berkunjung atau melakukan kerjasama dengan petugas Rutan. Peredaran gelap narkotika dan psikotropika di dalam Rutan Klas I Jakarta Pusat meningkat mengingat pangsa pasar atau konsumen narkoba yang sangat tinggi berada di dalam Rutan. Jika kita amati disatukannya penempatan antara pemakai atau penyalahguna dan pengedar ataupun produsen, maka akan terjadi hubungan timbal balik dan saling membutuhkan. Di seluruh Indonesia jumlah tahanan dan narapidana narkoba dengan latar belakang sebagai pemakai mencapai angka 74 % dari total 34.166 orang atau sebanyak 25.283 orang. Di DKI Jakarta rasio narapidana kasus narkotika dan psikotropika mencapai 60% atau sekitar 4.068 dari total 6.742 narapidana. Ini belum termasuk narapidana yang dipenjara karena tindak kriminal yang dilatarbelakangi kecanduan.

Korban penyalahguna yang tertangkap maupun pelaku tindak pidana yang telah masuk ke dalam Rutan Klas I Jakarta Pusat saat ini dapat melakukan perdagangan dan peredaran gelap narkoba dengan menggunakan telepon selular (ponsel). Perkembangan penyalahgunaan dan peredaran gelap psikotropika di Indonesia relatif pesat, khususnya di Lapas/Rutan atau saat menjalani masa penahanan.

Tabel 2.5. Perbandingan Jumlah Pelaku Tindak Pidana Narkotika dan Psikotropika di Rutan Klas I Jakarta Pusat Januari-April 2008

BULAN	NARKOTIKA	PSIKOTROPIKA
Januari	708	725
Pebruari	688	673
Maret	782	737
April	762	743

Sumber : Sub Seksi Administrasi dan Perawatan Rutan Klas I Jakarta Pusat, Mei 2008 (telah diolah kembali).

Tahanan dan narapidana bukan saja objek melainkan menjadi subjek yang tidak berbeda dengan manusia lainnya yang sewaktu-waktu dapat melakukan kesalahan atau kekhilafan yang dapat dikenakan pidana. Pemidanaan adalah upaya untuk menyadarkan tahanan/narapidana agar menyesali perbuatannya dan mengembalikannya menjadi warga masyarakat yang baik, taat kepada hukum, menjunjung tinggi nilai-nilai moral, sosial dan

keagamaan, sehingga tercapai kehidupan yang aman, tertib dan damai. Dalam rangka mencapai tujuan tersebut, tahanan/narapidana ditempatkan dalam Lapas/Rutan sebagai institusi perawatan dan pembinaan yang dilaksanakan berdasarkan penghormatan terhadap harkat dan martabat manusia sebagai suatu kewajiban dari negara agar pemidanaan tersebut tidak menjadi lebih buruk dari pada sebelumnya. Kepadatan tingkat hunian (*over capacity*) sekaligus juga menjadi pendorong perlunya dilakukan suatu perubahan dalam mensiasati perawatan dan pembinaan terhadap tahanan/narapidana. Oleh karena itu institusi pembina merupakan elemen penting dalam mencapai tujuan pemidanaan sehingga tercipta masyarakat yang aman dan tertib.

Pertambahan jumlah penghuni Rutan Klas I Jakarta Pusat yang terus mengalami peningkatan ini berkaitan erat dengan semakin berkembangnya ragam tindakan yang dapat dipidanakan dalam masyarakat. Beragamnya latar belakang kasus, bukan saja dihuni oleh pencuri, perampok, penipu, pembunuh, atau pemerkosa, tetapi juga ditempati oleh para pemakai narkoba, kurir dan pengedar serta bandar narkoba, juga para penjudi dan bandar perjudian. Selain itu juga dihuni oleh para pelaku kejahatan berkerah putih "*white collar crime*" sehubungan dengan semakin intensifnya penegakan hukum pemberantasan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) yang dilakukan oleh para mantan pejabat negara, direksi bank atau para bankir, kaum intelektual, profesional dan pengusaha yang sebenarnya mempunyai kompetensi dan profesionalisme yang cukup tinggi di bidangnya masing-masing.

Dengan demikian, penghuni Rutan Klas I Jakarta Pusat menjadi sangat bervariasi, baik dilihat dari usia, latar belakang pendidikan dan pekerjaan, maupun panjangnya pidana hukuman dari yang hanya terpidana tiga bulan sampai dengan hukuman seumur hidup bahkan hukuman mati. Spektrum keberagaman penghuni yang sangat luas ini membutuhkan suatu perubahan dalam sistem pengelolaan Rutan sehingga menjadi sangat kompleks dan memerlukan penyesuaian ataupun perubahan yang konstruktif.

Pembinaan warga binaan pasyarakatan dapat dilaksanakan dengan lancar, tertib dan mencapai tujuan yang diharapkan, maka diperlukan sarana yang memadai baik fisik maupun non fisik. Khusus tentang sarana fisik, maka

letak dan luas tanah/lahan, luas tembok keliling, luas lantai dan komponen-komponen gedung sangat berpengaruh terhadap berhasil tidaknya tujuan. Yang dimaksud “pengayoman” adalah perlakuan terhadap Warga Binaan Pemasyarakatan dalam rangka melindungi masyarakat dari kemungkinan diulanginya tindak pidana oleh Warga Binaan Pemasyarakatan, juga memberikan bekal hidup kepada Warga Binaan Pemasyarakatan agar menjadi manusia yang berguna di masyarakat.

## **2.5. Gambaran Umum Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Psikotropika di Rutan Klas I Jakarta Pusat**

Berdasarkan pemantauan penulis di dalam lingkungan Rutan Klas I Jakarta Pusat, kehidupan para penghuni dengan latar belakang kasus psikotropika dan kasus kriminal umum lainnya memiliki perbedaan karakter dan perilaku. Hal ini dikarenakan para penghuni dengan latar belakang kasus psikotropika sebagian besar masuk ke dalam lingkungan Rutan masih dalam proses pemulihan terhadap ketergantungannya pada psikotropika selama sekitar kurang lebih dua bulan berada di tahanan kepolisian dan tidak lagi mengonsumsi psikotropika tersebut. Namun demikian, dari beberapa tahanan ternyata masih ada yang dapat mengonsumsi psikotropika selama dalam proses penyidikan sebelum ditempatkan di Rutan Klas I Jakarta Pusat dan kondisi ini tentunya membuat yang bersangkutan masih tetap dibawah pengaruh psikotropika. Kenyataan ini bagi masyarakat awam tentu sangat mengherankan dan menimbulkan berbagai macam pertanyaan terhadap proses pengawasan selama proses penyidikan tersebut berlangsung.

Penempatan bersama antara penghuni di dalam Rutan yang ruang lingkungannya sangat terbatas memudahkan tahanan/narapidana untuk bergaul dan mengenal antara tahanan/narapidana yang satu dengan tahanan/narapidana yang lain. Dengan adanya kemudahan tersebut, maka pola interaksi yang terjadi antara mereka akan lebih intensif sifatnya. Dalam kondisi seperti ini sangat dimungkinkan terjadinya penularan kejahatan. Hal ini dapat terjadi karena adanya pertukaran pengalaman kejahatan yang berlangsung di antara mereka selama menjalani masa pidananya di dalam tempat yang sama. Akibat



lain dari adanya penempatan bersama adalah timbulnya suatu rasa solidaritas atau kebersamaan penghuni yang mampu menggerakkan tahanan/narapidana untuk melakukan perbuatan yang sama dengan apa yang pernah dikerjakan oleh tahanan/narapidana lainnya. Keadaan yang seperti inilah yang kemudian dimungkinkan membuat seorang tahanan/narapidana menjadi lebih memahami pola-pola kejahatan yang lain sehingga setelah menggunakan pola kejahatan yang diperoleh selama berada di dalam Lapas/Rutan dengan menerapkan bentuk kejahatan yang lebih serius di dalam masyarakat.

*Prisonisasi* adalah proses terjadinya pengaruh negatif yang diakibatkan oleh sistem nilai yang berlaku dalam budaya penjara, dimana tujuan-tujuan pembinaan dalam rangka pemasyarakatan cenderung berbelok ke arah yang menyimpang karena terpengaruh oleh kekuatan-kekuatan yang merusak yang terdapat di dalam hubungan para penghuni.

Stigmatisasi adalah proses pemberian cap oleh masyarakat melalui tindakan yang dilakukan dalam proses peradilan bahwa ia adalah seorang yang jahat. Lebih jauh dan lebih dalam lagi, pemberian cap ini dialami oleh pelanggar hukum yang bersangkutan, lebih besar kemungkinan ia menghayati dirinya sebagai benar-benar pelanggar hukum yang jahat dan pada gilirannya yang lebih besar lagi penolakan masyarakat terhadap yang bersangkutan sebagai anggota masyarakat yang tidak dapat dipercaya. Selanjutnya hal tersebut membawa kemungkinan yang lebih besar untuk terjadinya perilaku menyimpang yang sekunder yang menjadi sumber utama terjadinya kejahatan ulang (*residivisme*).

Gambaran pesimis tentang peran Rutan Klas I Jakarta Pusat juga tergambar dari pemberitaan-pemberitaan tentang apa yang terjadi di balik tembok yang menjulang tinggi tersebut. Lembaga ini perannya masih jauh dari harapan masyarakat, pasalnya peredaran narkoba dan psikotropika di lingkungan lembaga ini kerap kali terjadi. Beberapa kali terjadi di Rutan Klas I Jakarta Pusat, Lapas Cipinang dan kini terjadi di Lapas Tangerang. Kalau di Rutan Klas I Jakarta Pusat dan Lapas Tangerang peredaran narkoba dan psikotropika dilakukan di lingkungan penjara maka di Lapas Cipinang lebih dahsyat lagi, di situ bisnis narkoba kelas internasional dilakukan. Bayangkan,

meski disekap di dalam penjara, para bandar masih mampu menggerakkan bisnis haramnya, sindikatnya bahkan kelas dunia. Kasus ini akhirnya berhasil dibongkar Reserse Narkotika Polda Metro Jaya.

Kehidupan penghuni Rutan Klas I Jakarta Pusat merupakan suatu bentuk kehidupan yang unik, dimana dalam kehidupannya mereka dibatasi oleh beranekaragam bentuk peraturan sebagai sosial kontrol yang sangat ketat dan kaku. Norma dan nilai yang dianut memiliki kekhasan tersendiri yang berbeda dengan norma dan nilai di masyarakat luar. Dalam situasi yang demikian ini, kecendrungan akan adanya konflik-konflik antara sesama tahanan dan narapidana dengan para petugas dan dengan lingkungannya merupakan suatu hal yang tidak dapat dihindarkan. Lebih-lebih lagi kalau kondisi-kondisi tempat pemidanaan itu menjadi lebih buruk. Penjara yang tampaknya tentram dari luar, sebenarnya menyelubungi tragedi-tragedi kemanusiaan di dalamnya, dalam dimensi-dimensi yang lebih mencekam dari apa yang tampak dari dunia luar sebagai insiden-insiden yang meresahkan, seperti pelarian dan lain-lain. Baik pelarian fisik maupun pelarian mental (*psychological with drawal*) dan berupa wujud tingkah laku di mana para narapidana menghayalkan kehidupan di alam bebas di luar penjara.

Kehidupan masyarakat penjara terdapat dua sistem sosial yang sangat berkaitan erat yaitu, sistem sosial petugas yang sarat dengan kekuasaan dan sistem sosial penghuni yang miskin dengan kekuasaan. Apabila dikaji lebih lanjut dalam sistem sosial penghuni pun mempunyai kekuasaan yang hampir sama. Perbedaannya adalah apabila kekuasaan petugas mendapat legalitas (pengesahan) secara resmi dari peraturan yang ada sedangkan kekuasaan penghuni adalah hasil dari pengakuan yang tidak resmi.<sup>33</sup>

Adanya tekanan yang dialami disalurkan melalui cara-cara yang tidak sah. Situasi yang demikian menyebabkan adanya kompromi. Dalam menjaga keseimbangan kepentingan tidak jarang terjadi tukar-menukar kepentingan antara yang menjaga dan yang dijaga (*bargaining of mutual interest*). Dengan kata lain secara tidak langsung sistem kontrol sosial petugas menyesuaikan dirinya pada sistem sosial yang dianut oleh penghuni melalui cara-cara yang

---

<sup>33</sup> C. I., Harsono, 1995, *Sistem Baru Pembinaan Narapidana*, Jakarta: Djembatan, hlm. 51.

menimbulkan struktur kesempatan yang tidak sah (*Illegal Opportunity Structures*).

Di satu pihak yang menjaga berkepentingan dengan keselamatan pribadinya dan keluarganya (jangan sampai mendapatkan celaan/hukuman dari atasannya yang dapat mengakibatkan pemecatannya), dilain pihak yang di jaga (penghuni) berkepentingan dengan kebutuhan akan kelonggaran-kelonggaran dalam rangka mengurangi kesakitan yang diakibatkan oleh pencabutan kemerdekaannya. Di sini dapat dilihat adanya apa yang dinamakan *sharing common values* atau sama-sama berkepentingan untuk kebutuhan keselamatannya.

Setiap aspek kehidupan manusia dalam suatu masyarakat senantiasa mengalami berbagai perubahan dan biasanya perubahan tersebut akan mempengaruhi situasi lingkungannya, demikian juga sebaliknya. Perubahan lingkungan akan mempengaruhi aspek kehidupan individu tersebut. Perubahan yang saling mempengaruhi antara kehidupan manusia dengan lingkungannya ini juga berlangsung dalam suatu organisasi sebagai salah satu bentuk lingkungan kehidupan masyarakat dalam masyarakat luas. Adanya saling mempengaruhi antara kehidupan manusia dan lingkungan tersebut secara langsung maupun tidak langsung membuat setiap individu berupaya menyesuaikan diri dengan segala bentuk yang terjadi, baik perubahan yang berasal dari dalam dirinya sendiri maupun yang berasal dari lingkungannya. Demikian halnya kelangsungan suatu organisasi akan menghadapi berbagai tantangan sehubungan terjadinya perubahan baik yang berasal dari dalam tubuh organisasi itu sendiri maupun perubahan yang berasal dari luar lingkungan organisasi tersebut.

## BAB III

### TINJAUAN LITERATUR

#### 3.1. Konteks Penelitian

Rencana Strategis Penanggulangan Penyalahgunaan Narkoba pada Lapas dan Rutan di Indonesia Tahun 2005-2009 merupakan pedoman yang wajib menjadi acuan bagi Lapas/Rutan dalam melaksanakan penanggulangan penyalahgunaan Narkoba di Lapas/Rutan.<sup>34</sup>

Sebuah kebijakan tentu saja tidak serta merta terhenti ketika ditetapkan, akan tetapi lebih jauh dari itu bagaimana pelaksanaannya di lapangan. Pola kebijakan kriminal sebagai upaya penanggulangan kejahatan menurut Barda Nawawi Arief (1996) dapat ditempuh dengan tiga elemen pokok, yaitu penerapan hukum pidana (*criminal law application*), pencegahan tanpa pidana (*prevention without punishment*) dan mempengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan dan pidana lewat media massa (*influencing views of society on crime*).<sup>35</sup>

Upaya penanggulangan kejahatan secara garis besar dapat dibagi dua, yaitu lewat jalur hukum pidana (*penal*) yang lebih menitikberatkan pada sifat *repressive* dan jalur non pidana (*non penal*) yang lebih mendekati pada sifat *preventive* atau pencegahan sebelum kejahatan itu terjadi. Sasaran pokoknya adalah menangani faktor-faktor kondusif penyebab terjadinya kejahatan, berpusat pada kondisi-kondisi sosial secara langsung atau tidak langsung yang dapat menimbulkan atau menumbuhkan kejahatan.

Ada dua pendekatan untuk mendefinisikan strategi menurut Hill dan Jones (1998) yang dikenal sebagai pendekatan tradisional dan pendekatan baru.<sup>36</sup> Pendekatan tradisional memandang strategi sebagai suatu rencana ke depan dan bersifat antisipatif (*forward looking*). Sedangkan pendekatan baru memandangnya sebagai suatu pola dan bersifat reflektif (*backward looking*).

---

<sup>34</sup> Keputusan Dirjen Pemasarakatan Nomor E.55.PK.04.10 Tahun 2005, tanggal 27 Juni 2005.

<sup>35</sup> Barda Nawawi Arief, 1996, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 48.

<sup>36</sup> Hendrawan Supratikno, Widjaja, Sugiarto, dan Duriyanto, 2003, *Advanced Strategic Management: Back to Basic Approach*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, hlm. 1.

Ada dua konsep penting dalam strategi organisasi, yaitu "strategi" dan "organisasi". Organisasi menurut Robbins (1990) didefinisikan sebagai "*a consciously coordinated social entity, with a relatively identifiable boundary, that functions on a relatively continuous basis to achieve a common goal or set of goals*".<sup>37</sup> Kehidupan manusia modern tak bisa dilepaskan dari sentuhan dan peranan organisasi.

Organisasi adalah kesatuan (*entity*) sosial yang dikoordinasikan secara sadar dengan sebuah batasan yang relatif dapat diidentifikasi, yang bekerja atas dasar yang relatif terus menerus untuk mencapai suatu tujuan bersama atau sekelompok tujuan.<sup>38</sup>

Pendapat lain yang dikemukakan oleh **Hari Lubis** menyebutkan bahwa organisasi adalah kesatuan sosial dari sekelompok manusia yang saling berinteraksi menurut pola tertentu, sehingga setiap anggotanya memiliki fungsi dan tugas masing-masing, yang sebagai satu kesatuan mempunyai tujuan tertentu dan batas-batas yang jelas, sehingga dapat dipisahkan secara tegas dari lingkungannya.<sup>39</sup>

Hoffer dan Schendel (1986) mengemukakan empat komponen dalam suatu strategi, yaitu: *scope* (domain atau cakupan), *resource deployment* (pengerahan sumber daya), *competitive advantage* (daya saing) dan *synergy* (efek kekuatan bersama). Sedangkan Mintzberg (1994) menginventaris lima komponen tentang strategi, yaitu: *plan* (rencana), *pattern* (pola), *position* (posisi), *perspective* (perspektif) dan *play* (permainan).<sup>40</sup>

Ada berbagai cara untuk memandang organisasi. Cara pandang yang berbeda membawa konsekuensi strategik yang berbeda.<sup>41</sup> Pearce dan Robinson (1997) menyebut enam ciri *strategic issues*, yaitu: membutuhkan keputusan manajemen puncak, melibatkan alokasi sumber daya yang cukup besar, kemungkinan menimbulkan dampak yang berarti terhadap kemajuan

<sup>37</sup> Ibid, hlm. 3.

<sup>38</sup> Stephen P. Robbins, 1994, *Teori Organisasi: Struktur, Desain dan Aplikasi* (Alih bahasa: Jusuf Udaya), Jakarta: Arcan, hlm. 4.

<sup>39</sup> Hadari Nawawi, 2003, *Kepemimpinan Mengefektifkan Organisasi*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm. 9.

<sup>40</sup> Hendrawan Supratikno, Widjaja, Sugiarto, dan Duriyanto, 2003, *Advanced Strategic Management: Back to Basic Approach*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, hlm. 3.

<sup>41</sup> Ibid, hlm. 4-5.

organisasi, berkiblat ke masa depan, mengandung konsekuensi yang luas dan perumusannya membutuhkan suatu pertimbangan faktor-faktor di luar organisasi.<sup>42</sup>

Aspek belajar penting bagi strategi yang bersifat spontan. Dalam strategi ini, intuisi dan insting dipandang penting. Perubahan lingkungan yang cepat, hanya bisa dihadapi dengan keluwesan rencana. Hal-hal yang sifatnya spontan harus dimungkinkan untuk muncul.

Dengan pertimbangan-pertimbangan tertentu, organisasi sering secara sengaja tidak membuat strategi yang eksplisit atau lebih mengandalkan pada strategi yang bersifat spontan. Strategi yang terlalu eksplisit dianggap mengurangi fleksibilitas dan juga mahal.

Yang penting adalah kapan strategi perlu dinyatakan secara eksplisit, dan kapan tidak perlu. Jika perlu dinyatakan secara eksplisit, bagaimana? Jawaban dari pertanyaan inilah yang melandasi peneliti untuk melakukan suatu penelitian tentang bagaimana suatu strategi dari organisasi induk dapat diterapkan pada organisasi di bawahnya sebagai pelaksana kebijakan yang melaksanakan upaya dalam mencapai tujuan dan keberhasilan yang ditetapkan berdasarkan visi dan misi organisasi tersebut.

### **3.2. Pengertian Konsep-Konsep Kunci**

#### **3.2.1. Hakikat Manajemen Strategik**

Strategi merupakan cara atau langkah-langkah yang akan ditempuh dalam upaya untuk mencapai tujuan tertentu. Strategi adalah membuat seperangkat keputusan yang paling baik terhadap penggunaan sumber-sumber organisasi yang sifatnya terbatas dalam lingkungan organisasi yang berubah-ubah. Proses pembuatan keputusan tersebut dinamakan manajemen strategik.

Menurut Alex Miller (1998), manajemen strategik sebaiknya tidak dipahami sebagai "tugas" tetapi sebagai suatu "disiplin". Manajemen strategik bukan tugas sekelompok orang dalam organisasi melainkan sebagai suatu metode berpikir yang sebaiknya dimiliki oleh

---

<sup>42</sup> Ibid, hlm. 6.

setiap karyawan organisasi.<sup>43</sup> Miller menekankan lima ciri utama manajemen stratejik, yaitu:

1. Mengintegrasikan berbagai macam fungsi dalam organisasi.
2. Berkiblat terhadap tujuan organisasi secara menyeluruh.
3. Mempertimbangkan kepentingan berbagai petaruh (*stakeholders*).
4. Berkaitan dengan batas waktu yang beragam.
5. Berurusan dengan efisiensi dan efektivitas.

David (1997) menyebut sekurang-kurangnya ada lima manfaat manajemen stratejik. Pertama, manajemen stratejik melatih setiap orang dan organisasi untuk berpikir secara antisipatif dan proaktif. Kedua, proses penyusunan manajemen stratejik mendorong terjadinya komunikasi yang sangat dibutuhkan dalam organisasi. Ketiga, mendorong lahirnya komitmen manajerial. Keempat, proses tersebut melahirkan pemberdayaan staf. Kelima, organisasi yang menerapkan manajemen stratejik, menunjukkan kinerja finansial yang lebih baik.<sup>44</sup>

Menurut Crown Dirgantoro (2001), secara garis besar terdapat tiga elemen yang membentuk manajemen stratejik. Ketiga elemen tersebut yaitu analisa lingkungan (internal dan eksternal), penetapan visi, misi dan objektif serta elemen strategi.<sup>45</sup>

Dari beberapa definisi tersebut, dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Strategi organisasi adalah kesatuan rencana yang komprehensif dan terpadu yang diperlukan untuk mencapai tujuan perusahaan.
2. Strategi perlu dihubungkan dengan lingkungan organisasi yang menentukan kekuatan dan kelemahan organisasi sehingga dapat disusun kekuatan strategi organisasi.
3. Dalam pencapaian tujuan organisasi terdapat berbagai macam cara atau alternatif strategi yang perlu dipertimbangkan dan harus dipilih.
4. Strategi akan diimplementasikan dan memerlukan evaluasi.

---

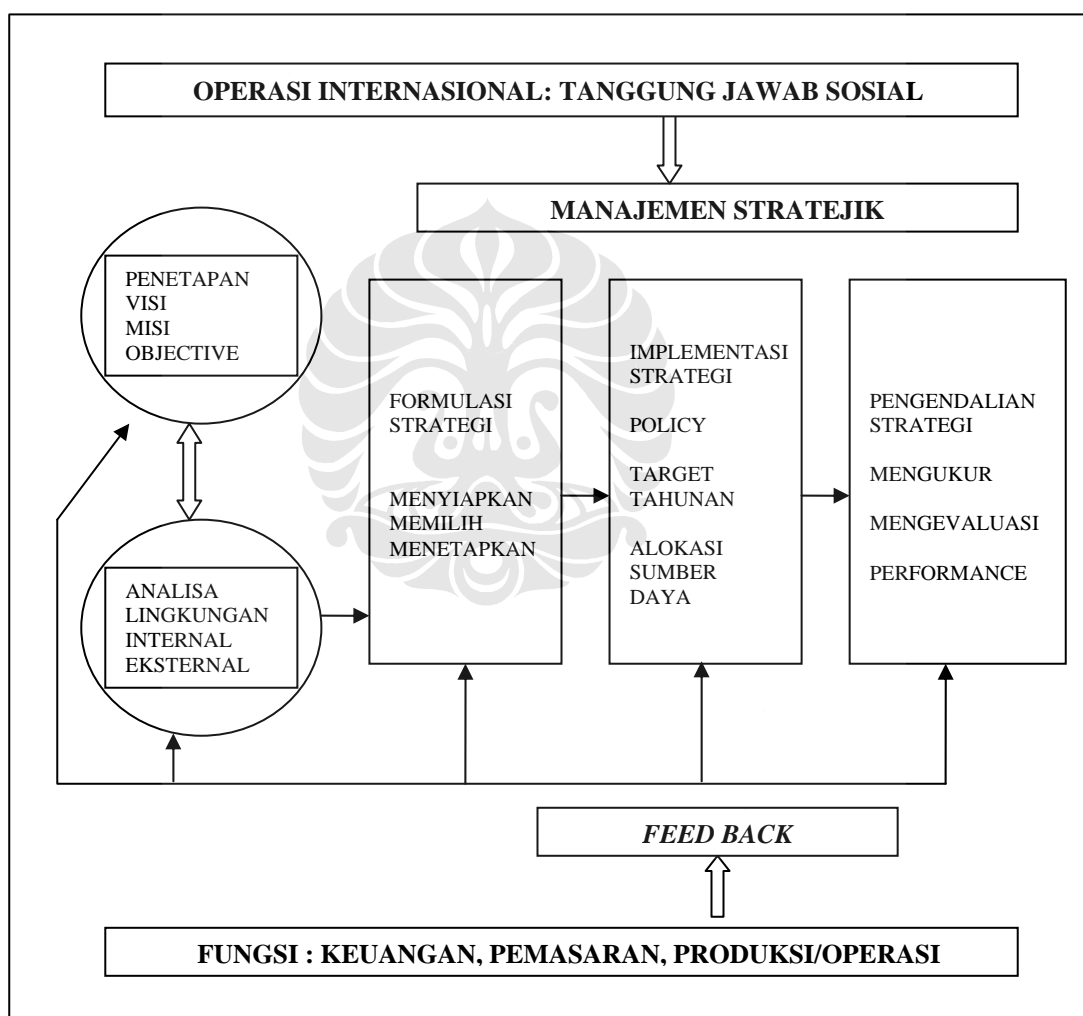
<sup>43</sup> Ibid, hlm. 11.

<sup>44</sup> Ibid, hlm. 12.

<sup>45</sup> Crown Dirgantoro, 2001, *Manajemen Stratejik: Konsep, Kasus dan Implementasi*, Jakarta: PT Grasindo, hlm. 10-11.

Model manajemen stratejik dibentuk untuk memberikan suatu kerangka berpikir yang mudah di dalam memahami bagaimana manajemen stratejik bekerja. Model tersebut dibentuk dari tiga elemen dasar manajemen stratejik, yaitu analisis lingkungan, penetapan visi, misi dan objektif, serta strategi. Ketiga elemen dasar tersebut ditambah dengan komponen-komponen yang lain akan membentuk kerangka tersebut.

Gambar 3.1. Model Manajemen Stratejik



Sumber : Crown Dirgantoro (2001, hlm. 11)

Analisis lingkungan dilakukan dengan tujuan utama untuk melihat kemungkinan-kemungkinan ancaman (*threat*) yang bisa terjadi yang diakibatkan oleh adanya perubahan-perubahan yang terjadi baik



pada tingkatan lingkungan eksternal maupun lingkungan internal organisasi. Analisis juga dilakukan terhadap kekuatan dan kelemahan yang dimiliki untuk melihat seberapa besar organisasi dapat memanfaatkan peluang yang ada atau mengantisipasi ancaman dan tantangan yang muncul.

Menetapkan visi dimaksudkan untuk memberikan arah tentang akan menjadi apa atau seperti apa organisasi atau perusahaan di masa yang akan datang. Misi lebih spesifik dibandingkan visi, sebab misi akan secara spesifik menekankan tentang produk yang diproduksi, pasar yang dilayani, dan hal-hal lain yang secara spesifik berhubungan langsung dengan organisasi. Objektif lebih kepada penetapan secara spesifik dan sedapat mungkin terukur, yang ingin dicapai oleh organisasi untuk suatu jangka waktu tertentu. Berdasarkan gambaran di atas bahwa secara hirarki visi berada paling atas sedangkan misi lebih memperjelas atau merupakan turunan dari misi tersebut dan secara lebih detail lagi target yang ingin dicapai dinyatakan sebagai *objective*.

Dikaitkan dengan konteks analisis terhadap Rutan, maka dapat dikatakan bahwa organisasi Rutan adalah sebuah organisasi publik yang telah memenuhi kriteria elemen-elemen organisasional yang baku karena telah mempunyai kedudukan sebagai unsur penunjang tugas Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI di bidang perawatan tahanan, mampu menarik partisipasi dari berbagai stakeholder dalam perawatan tahanan, telah mempergunakan beberapa bentuk sumberdaya untuk mencapai tujuan, telah mempergunakan beberapa bentuk struktur untuk membagi dan mengkoordinasikan aktivitas serta telah memiliki perencanaan untuk membentuk sinergi dalam penyelenggaraan perawatan tahanan.

Pemilihan strategi harus memperhitungkan misi organisasi, nilai-nilai yang diyakini oleh pimpinan puncak organisasi, harapan-harapan yang berkembang di masyarakat dan kemungkinan berhasil-tidaknya strategi yang dipilih tersebut dapat diimplementasikan. Banyak faktor yang mempengaruhi pelaksanaan strategi, seperti; faktor

kepemimpinan, faktor komunikasi dalam organisasi, faktor struktur organisasi, faktor konflik, sistem imbalan, sistem kontrol dan faktor sumber daya manusia. Yang terpenting, organisasi harus memiliki komitmen yang tinggi terhadap proses pembelajaran terus-menerus.

### 3.2.2. Hakikat Pengendalian

Pengendalian dipergunakan sebagai alat untuk mencegah dan mengurangi adanya praktek-praktek penyimpangan. Pengendalian adalah proses pengamatan dari seluruh kegiatan pelaksanaan tugas untuk menjamin agar pelaksanaan tugas tersebut berjalan sesuai dengan rencana dan peraturan yang berlaku. Pada hakikatnya kegiatan pengendalian merupakan alat bagi pimpinan suatu organisasi untuk mengadakan koreksi-koreksi yang diperlukan dan melakukan penyesuaian dalam perencanaan atau perbaikan dalam pelaksanaan, maupun koreksi berupa penindakan terhadap para pelaksana yang berbuat kesalahan atau penyimpangan dari rencana atau ketentuan yang berlaku. Dengan demikian, dapat dilakukan tindakan perbaikan (*corrective action*).

Robert J. Mokler (1972) memberikan batasan pengendalian yang menekankan elemen esensial proses pengendalian dalam beberapa langkah. Batasan yang diajukan meliputi hal berikut.

*"Management control is a systematic effort to set performance standards with planning objectives, to design information feedback systems, to compare actual performance with these predetermined standards, to determine whether there are any deviations and to measure their significance, and to take any action required to assure that all corporate resources are being used in the most effective and efficient way possible in achieving corporate objectives".*<sup>46</sup>

Pengendalian manajemen adalah suatu usaha sistematis untuk menetapkan standar kinerja dengan sasaran perencanaan, mendesain

---

<sup>46</sup> Robert J. Mockler, 1972, *The Management Control Process*, New York: Prentice Hall, hlm. 2.

sistem umpan balik informasi, membandingkan kinerja aktual dengan standar yang telah ditetapkan, menentukan apakah terdapat penyimpangan dan mengukur signifikansi penyimpangan tersebut, dan mengambil tindakan perbaikan yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya perusahaan yang sedang digunakan sedapat mungkin secara lebih efisien dan efektif guna mencapai sasaran perusahaan.

Berdasarkan batasan tersebut, menurut H.B. Siswanto (2005) terdapat empat langkah dalam pengendalian,<sup>47</sup> yaitu sebagai berikut:

1. Menetapkan standar dan metode untuk pengukuran kinerja (*establish standard and methods for measuring performance*).
2. Mengukur kinerja (*measure the performance*).
3. Membandingkan kinerja sesuai dengan standar (*compare the performance match with the standard*).
4. Mengambil tindakan perbaikan (*take corrective action*).

Dalam organisasi publik terdapat beberapa faktor yang menuntut perlunya dioperasikan fungsi pengendalian.<sup>48</sup> Faktor yang dimaksud antara lain:

1. Perubahan dalam lingkungan organisasi.
2. Kompleksitas organisasi.
3. Kesalahan yang sering terjadi.
4. Dampak delegasi wewenang.

Dalam setiap sistem pengendalian terdapat empat elemen pokok yang satu sama lain berlangsung dalam urutan yang kronologis dan kontinu serta berhubungan.<sup>49</sup> Elemen yang dimaksud adalah:

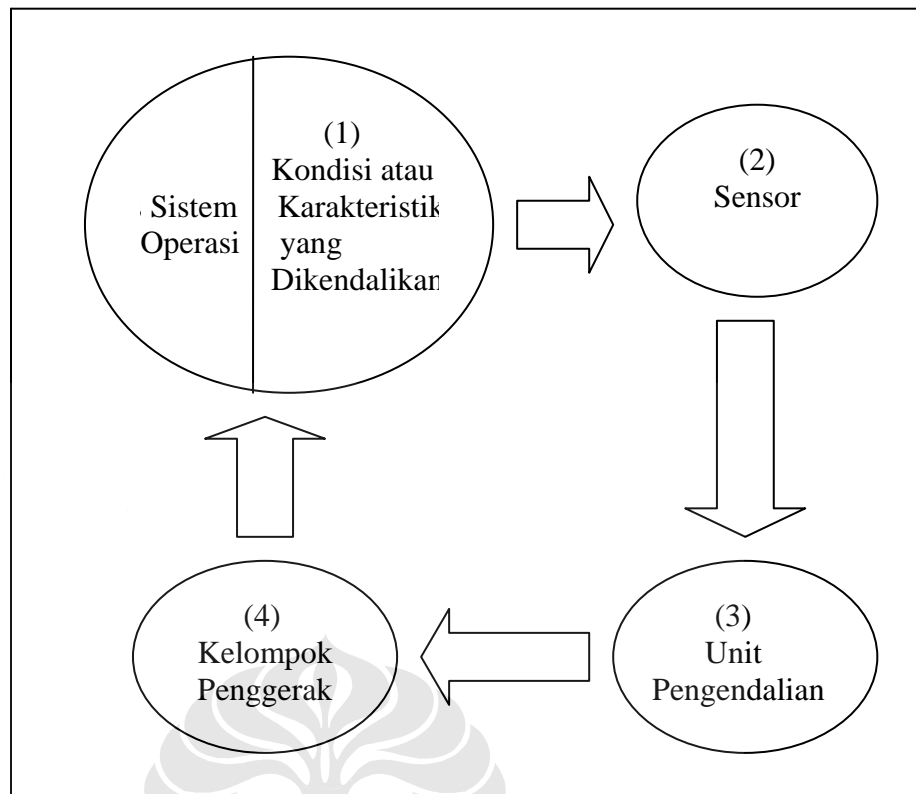
1. Kondisi atau karakteristik yang dikendalikan.
2. Metode sensor untuk mengukur kondisi yang dikendalikan.
3. Unit atau instrumen pengendalian
4. Kelompok atau mekanisme yang bergerak dan mampu mengadakan inovasi dalam sistem operasi.

<sup>47</sup> H.B. Siswanto, 2005, *Pengantar Manajemen*, Jakarta: PT Bumi Aksara, hlm. 140.

<sup>48</sup> Ibid, hlm. 141.

<sup>49</sup> Ibid, hlm. 142.

Gambar 3.2. Siklus Hubungan Elemen Pokok Pengendalian



Sumber : H.B. Siswanto (2005, hlm. 142)

Terdapat beberapa klasifikasi pengendalian yang harus dilakukan oleh seorang manajer. Kualifikasi tersebut bisa dilihat dari sistem maupun waktu pelaksanaannya. Ditinjau dari sistem pelaksanaannya, pengendalian dapat dilaksanakan dengan sistem umpan balik, umpan maju dan pengendalian pencegahan.<sup>50</sup>

#### 1. Sistem Pengendalian Umpan Balik

Beroperasi dengan pengukuran beberapa aspek proses yang sedang dikendalikan dan perbaikan proses apabila ukuran menunjukkan bahwa proses menyimpang dari rencana yang telah ditetapkan.

#### 2. Sistem Pengendalian Umpan Maju

Bertindak secara langsung pada permasalahan tersebut dan mencoba mencegah sebelum penyimpangan terjadi lagi.

#### 3. Sistem Pengendalian Pencegahan

Merupakan proses pengendalian dan pencegahan intern organisasi.

<sup>50</sup> Ibid, hlm. 143-146.

Tabel 3.1. Jenis-Jenis Pengendalian

Perspektif	Jenis	Komponen
1. Sistem Pengendalian	a. Pengendalian umpan balik	1) Proses masukan 2) Karakteristik proses 3) Sistem pengukuran 4) Rangkaian standar/kriteria 5) Pengaturan pembandingan
	b. Pengendalian umpan maju	1) Proses masukan 2) Karakteristik proses 3) Sistem pengukuran 4) Rangkaian standar/kriteria 5) Pengaturan pembandingan
	c. Pengendalian pencegahan	1) Kebijakan 2) Prosedur internal
2. Waktu pelaksanaan	a. Sebelum tindakan	1) Sumber daya manusia 2) Bahan 3) Finansial
	b. Pengendalian kemudi	1) Standar 2) Tujuan
	c. Pengendalian ya/tidak	1) Alat kontrol 2) Program berjalan 3) Tindakan perbaikan
	d. Setelah tindakan	1) Hasil atau keluaran 2) Umpan balik

Sumber : H.B. Siswanto (2005, hlm. 146)

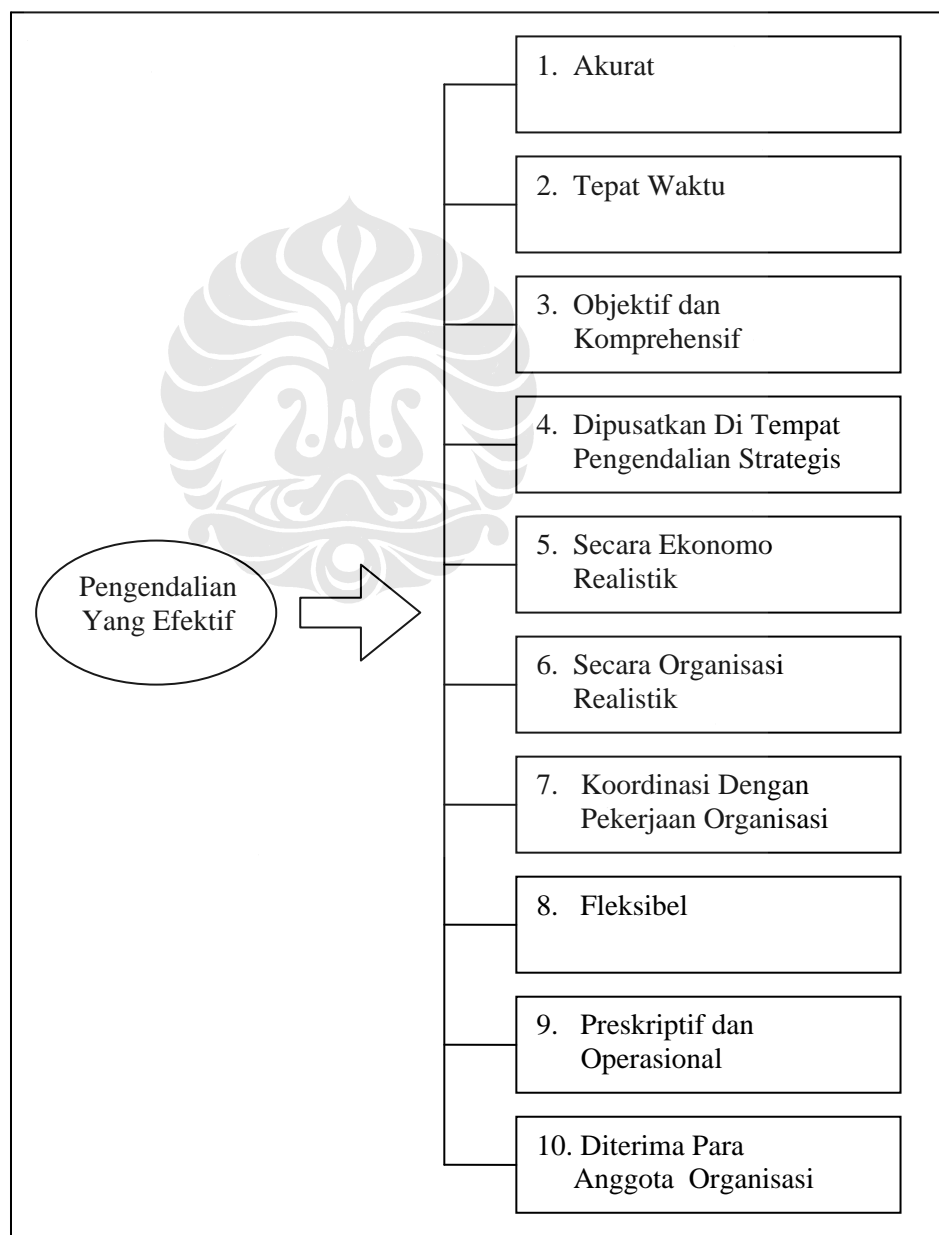
Pengendalian sebagai suatu sistem, memiliki karakteristik tertentu. Namun demikian, arti penting karakteristik tersebut berlaku relatif, artinya pada kondisi yang berbeda karakteristik itu pun berbeda pula. Pada kondisi yang sama karakteristik tersebut berlaku sama.<sup>51</sup> Secara umum pengendalian yang efektif mempunyai karakteristik sebagai berikut:

1. Akurat (*Accurate*)
2. Tepat waktu (*Timely*)
3. Objektif dan Komprehensif (*Objective and Comprehensible*)
4. Dipusatkan pada tempat pengendalian strategis (*Focused on Strategic Control points*)
5. Secara ekonomi realistik (*Economically Realistic*)

<sup>51</sup> Ibid, hlm. 149-151.

6. Secara organisasi realistik (*Organizationally Realistic*)
7. Dikoordinasikan dengan arus pekerjaan organisasi (*Coordinated with the Organization's Work Flow*)
8. Fleksibel (*Flexible*)
9. Preskriptif dan operasional (*Prescriptive and Operational*)
10. Diterima para anggota organisasi (*Accepted by Organization Members*)

Tabel 3.2. Pengendalian Yang Efektif



Sumber : H.B. Siswanto (2005, hlm. 151)

### 3.2.3. Hakikat Manajemen Sumber Daya Manusia

Manusia selalu berperan aktif dan dominan dalam setiap kegiatan organisasi karena manusia menjadi perencana, pelaku dan penentu terwujudnya tujuan organisasi. Mengatur karyawan adalah sulit dan kompleks, karena mereka mempunyai pikiran, perasaan, status, keinginan dan latar belakang yang heterogen. Karyawan tidak dapat dikuasai sepenuhnya seperti menguasai mesin, modal atau gedung.

Menurut Malayu S.P. Hasibuan (2005), Manajemen Sumber Daya Manusia adalah ilmu dan seni mengatur hubungan dan peranan tenaga kerja agar efektif dan efisien membantu terwujudnya tujuan perusahaan, karyawan dan masyarakat.<sup>52</sup>

Karyawan adalah penjual jasa (pikiran dan tenaganya) dan mendapat kompensasi yang besarnya telah ditetapkan terlebih dahulu. Mereka wajib dan terikat untuk mengerjakan pekerjaan yang diberikan dan berhak memperoleh kompensasi sesuai dengan perjanjian. Posisi karyawan dalam suatu organisasi dibedakan atas karyawan operasional yaitu setiap orang yang secara langsung harus mengerjakan sendiri pekerjaannya sesuai dengan perintah atasan dan karyawan manajerial (pimpinan).<sup>53</sup>

Pemimpin adalah seseorang yang mempergunakan wewenang dan kepemimpinannya untuk mengarahkan orang lain serta bertanggung jawab atas pekerjaan orang tersebut dalam mencapai suatu tujuan. Kepemimpinan adalah gaya seorang pemimpin mempengaruhi bawahannya agar mau bekerja sama dan bekerja efektif sesuai dengan perintahnya.

Keberhasilan atau kegagalan suatu organisasi dalam mencapai tujuannya berhubungan dengan peran pemimpin. Kepemimpinan yang efektif harus memberikan pengarahan terhadap usaha-usaha semua pekerja dalam mencapai tujuan organisasi. Tanpa kepemimpinan atau bimbingan, hubungan antara tujuan perseorangan dan tujuan organisasi

---

<sup>52</sup> Malayu S.P. Hasibuan, 2005, *Manajemen Sumber Daya Manusia, Edisi Revisi*, Jakarta: PT Bumi Aksara, hlm. 10.

<sup>53</sup> Ibid, hlm. 13.

mungkin menjadi tidak searah. Keadaan ini menimbulkan situasi perseorangan bekerja untuk mencapai tujuan pribadinya, sementara itu keseluruhan organisasi menjadi tidak efisien dalam pencapaian sasaran-sasarannya. Pemimpin merupakan penggerak kegiatan di dalam perusahaan atau organisasi untuk kesuksesan atau kemunduran yang akan dan ingin dicapai. Dalam mencapai kesuksesan, pemimpin memerlukan bantuan dari pihak bawahan agar tercipta kerjasama yang baik.

Mengacu pada pencapaian produktivitas kerja yang maksimum, H.B. Siswanto (2005) memberikan batasan kepemimpinan sebagai sifat dan perilaku untuk mempengaruhi para bawahan agar mereka mampu bekerja sama sehingga membentuk jalinan kerja yang harmonis dengan pertimbangan aspek efisien dan efektif untuk mencapai tingkat produktivitas kerja sesuai dengan yang telah ditetapkan.<sup>54</sup> Tingkat produktivitas kerja sangat relatif sifatnya. Oleh karena itu, tingkat produktivitas kerja yang ingin direalisasikan antara organisasi yang satu dengan organisasi lainnya belum tentu sama. Namun demikian, tidak mustahil terdapat kesamaan dan bergantung pada kompleksitas organisasi.

Faktor subjektivitas manajer tidak terlepas dari kepribadiannya, yaitu arti yang telah dipengaruhi oleh lingkungan atau pendidikan serta kultur sosial. Permasalahan utama dari kepemimpinan adalah perkembangan keahlian yang mempengaruhi para bawahan secara konstruktif untuk merealisasikan tujuan. Oleh karena itu, manajer yang berusaha memperbaiki kecakapannya untuk mempengaruhi bawahan harus paham akan dirinya sendiri, bawahan, kondisi dan lingkungan kerja, serta teknik komunikasi yang mampu memberikan pengaruh sehingga bawahan dengan ikhlas bekerja sama untuk mencapai tujuan.

Chester I. Barnard (1968) berpendapat bahwa kepemimpinan memiliki dua aspek. Pertama, adalah kelebihan individual teknik kepemimpinan. Seseorang yang memiliki kondisi fisik yang baik,

---

<sup>54</sup> Siswanto, Op.Cit, hlm. 154.



memiliki ketrampilan yang tinggi, menguasai teknologi, memiliki persepsi yang tepat, memiliki pengetahuan yang luas, memiliki ingatan yang baik, serta imajinasi yang meyakinkan akan mampu memimpin bawahan. Kedua, adalah keunggulan pribadi dalam hal ketegasan, keuletan, kesadaran, dan keberhasilan.<sup>55</sup>

Menurut John Frech dan Bertram Raven yang dikutip oleh Malayu S.P. Hasibuan (2005),<sup>56</sup> faktor yang dapat mendukung manajer dalam memimpin para bawahannya antara lain sebagai berikut:

1. Otoritas-otoritas manajer untuk *coercive power, reward power, legitimate power, expert power, dan reference power*.
2. Orang-orang mau bekerja sama dan hidup berkelompok karena adanya keterbatasan (*limit factors*), yaitu fisik dan mental.
3. Para karyawan masih mempunyai kebutuhan yang sama, yaitu kebutuhan makan, hidup berkelompok, kebutuhan sosial, kebutuhan kerja sama, dan kebutuhan untuk memperoleh kepuasan kerja.
4. Orang-orang bekerja sama karena ada keinginan mempertahankan hidup, berkuasa, mendapat pujian dan pengakuan.

Jadi, seorang manajer dalam memimpin para bawahannya harus mampu memberikan dorongan, pengarahan, bimbingan, penyuluhan, pengendalian, keteladanan dan bersikap jujur serta tegas, agar para bawahan mau bekerja sama dan bekerja efektif untuk mewujudkan tujuan yang diinginkan.

Dalam mempelajari manajemen sumber daya manusia ada tiga pendekatan yang dapat dilakukan.<sup>57</sup> Ketiga macam pendekatan ini mempunyai kebaikan dan kelemahannya masing-masing.. Dalam pendekatannya, seorang manajer harus dapat menerapkan secara efektif dan selektif metode pendekatan mana yang tepat dalam mengatasi masalah yang dihadapinya. Pendekatan mana yang paling efektif tergantung pada situasi dan keadaan yang dihadapi manajer, yaitu:

<sup>55</sup> H.B. Siswanto, 2005, *Pengantar Manajemen*, Jakarta: PT Bumi Aksara, hlm. 154-155.

<sup>56</sup> Malayu S.P. Hasibuan, 2005, *Manajemen Sumber Daya Manusia Edisi Revisi*, Jakarta: PT Bumi Aksara, hlm. 14.

<sup>57</sup> Ibid, hlm. 17-21.

### 1. Pendekatan Mekanis

Pendekatan ini menitikberatkan analisisnya kepada spesialisasi, efektivitas, standarisasi dan memperlakukan karyawan seperti mesin. Spesialisasi semakin mendalam dan pembagian kerja semakin mendetail sebagai akibat perkembangan perusahaan dan kemajuan teknologi canggih. Dalam hal ini seorang pekerja hanya mengerjakan satu jenis pekerjaan saja.

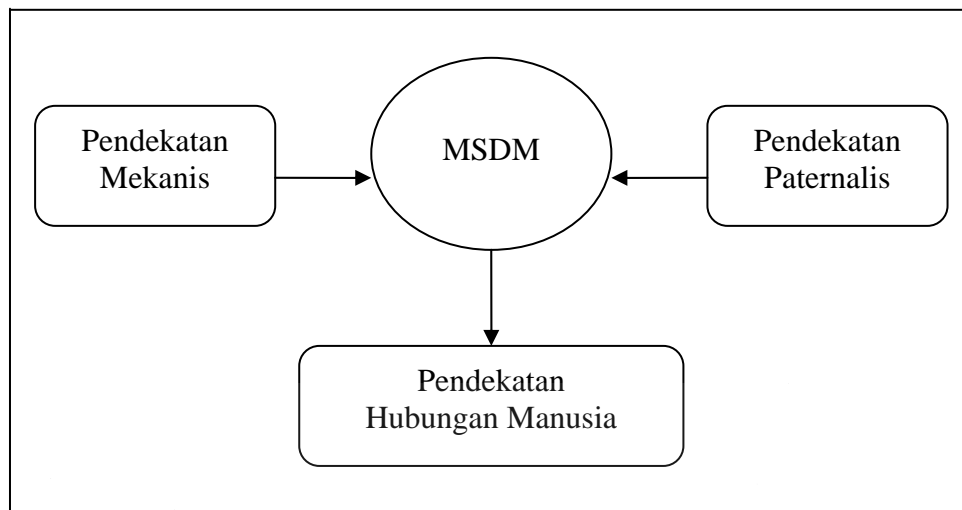
### 2. Pendekatan Paternalis

Pada pendekatan ini, manajer untuk pengarahan bawahannya bertindak seperti bapak terhadap anak-anaknya. Para bawahan diperlakukan dengan baik, fasilitas-fasilitas diberikan, bawahan dianggap sebagai anak-anaknya. Tegasnya, karyawan dianggap serta diperlakukan oleh manajer sebagai anak-anaknya saja. Dalam pendekatan ini mengakibatkan karyawan menjadi manja dan malas sehingga produktivitas kerjanya turun.

### 3. Pendekatan Sistem Sosial

Pendekatan sistem sosial ini memandang organisasi/perusahaan adalah sebagai suatu sistem yang kompleks yang beroperasi dalam lingkungan yang kompleks yang bisa disebut sebagai sistem yang ada di luar. Pendekatan ini menekankan pada kesadaran atas tugas dan tanggung jawab setiap individu maupun kelompok agar kepuasan kerja karyawan dan tujuan perusahaan mencapai hasil yang optimal. Pendekatan sistem sosial ini akan dapat berkembang dengan baik, interaksi vertikal dan horizontal yang mulus, partisipasi dan loyalitas karyawan yang tinggi, hanya akan tercapai jika komunikasi formal dan informal sering dilakukan dalam organisasi. Komunikasi yang diterapkan hendaknya komunikasi dua arah (*two way traffic*) dan umpan balik (*feed back*) yang positif. Dengan komunikasi dua arah maka akan terbina saling pengertian, yang akhirnya terbentuk suatu hubungan sosial yang baik dan menguntungkan.

Gambar 3.3. Konsep Pendekatan Manajemen Sumber Daya Manusia



Sumber : Malayu S.P. Hasibuan (2005, hlm. 21)

#### 3.2.4. Hakikat Motivasi

Bernard Berelson dan Gary A. Steiner dalam Machrony (1985), mendefinisikan motivasi sebagai keadaan kejiwaan dan sikap mental manusia yang memberikan energi, mendorong kegiatan dan mengarah atau menyalurkan perilaku ke arah mencapai kebutuhan yang memberi kepuasan atau mengurangi ketidakseimbangan.<sup>58</sup>

Kebutuhan tersebut timbul akibat adanya berbagai hubungan. Kebutuhan dapat berwujud fisik-biologis serta sosial-ekonomis. Akan tetapi yang lebih penting adalah adanya kebutuhan (*needs*) yang bersifat sosial psikis, misalnya penghargaan, pengakuan, keselamatan, perlindungan, keamanan, jaminan sosial dan sebagainya.

Motivasi dapat diartikan sebagai bagian integral dan hubungan ketenagakerjaan dalam rangka proses pembinaan, pengembangan dan pengarahan sumber daya manusia. Motivasi tampak sebagai kebutuhan sekaligus pendorong yang dapat menggerakkan semua potensi, baik karyawan maupun sumber daya lainnya. Di lain pihak secara aktif, motivasi tampak sebagai suatu usaha positif dalam menggerakkan daya dan potensi karyawan agar secara produktif berhasil mencapai tujuan.

<sup>58</sup> A. A. Machrony, 1985, *Motivasi dan Displin Kerja, Seri Produktivitas dan Karyawan Indonesia*, Jakarta: LSUP, hlm. 109.

Motivasi kerja dapat memberi energi yang menggerakkan segala potensi yang ada, menciptakan keinginan yang tinggi dan luhur serta meningkatkan kegairahan bersama. Masing-masing pihak bekerja menurut aturan yang ditetapkan dengan saling menghormati, saling membutuhkan, saling mengerti serta menghargai hak dan kewajiban masing-masing dalam keseluruhan proses kerja operasional.

Berdasarkan pandangan tersebut, maka motivasi dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Setiap perasaan atau kehendak dan keinginan yang sangat mempengaruhi kemauan individu sehingga individu tersebut didorong untuk berperilaku dan bertindak.
2. Pengaruh kekuatan yang menimbulkan perilaku individu.
3. Setiap tindakan atau kejadian yang menyebabkan berubahnya perilaku seseorang.
4. Proses yang menentukan gerakan atau perilaku individu kepada tujuan (*goal*).

Perilaku setiap individu pada dasarnya berorientasi pada tujuan yang ingin dicapai. Unit dasar perilaku adalah suatu aktivitas. Kenyataan menunjukkan bahwa semua perilaku adalah serangkaian aktivitas. Perbedaan individu tidak hanya terletak pada kemampuan saja tetapi juga terletak pada kemauannya. Motif seringkali dirumuskan sebagai kebutuhan (*need*), keinginan (*want*), dorongan (*drive*), atau bisikan hati (*impulse*) dalam diri individu.<sup>59</sup>

Setiap individu memiliki beragam kebutuhan. Seluruh kebutuhan tersebut berkompetisi untuk melahirkan perilakunya. Kebutuhan paling kuatlah yang akan memimpin perilaku individu. Suatu kebutuhan akan berkurang kekuatannya bila kebutuhan tersebut sudah dipuaskan.

Motivasi seseorang akan ditentukan oleh stimulusnya. Stimulus merupakan mesin penggerak motivasi seseorang sehingga akan

---

<sup>59</sup> Paul Hersey dan Kenneth H. Blanchard, 1980, *Management of Organizational Behavior (Utilizing Human Resources) Third Edition*, New York: Prentice Hall, hlm. 16.

menimbulkan pengaruh perilaku orang yang bersangkutan. Motivasi seseorang menurut Suharsono Sagir (1985)<sup>60</sup> biasanya meliputi hal-hal sebagai berikut:

1. Kinerja (*Achievment*).
2. Penghargaan (*Recognition*).
3. Tantangan (*Challenge*).
4. Tanggung Jawab (*Responsibility*).
5. Pengembangan (*Development*).
6. Keterlibatan (*Involvement*).
7. Kesempatan (*Opportunity*).

Abraham Maslow (1964) dalam Hersey dan Blanchard (1980), mengemukakan bahwa kebutuhan individu dapat disusun dalam suatu hierarki. Hierarki kebutuhan yang paling tinggi adalah kebutuhan fisiologis (*physiological needs*) karena kebutuhan ini merupakan kebutuhan yang paling kuat sampai kebutuhan tersebut terpuaskan. Sedangkan hierarki kebutuhan yang paling rendah ialah kebutuhan aktualisasi diri (*self actualization needs*).<sup>61</sup> Hierarki kebutuhan tersebut secara lengkap meliputi lima hal berikut:

1. Kebutuhan fisiologis (*physicological needs*).
2. Kebutuhan keselamatan atau keamanan (*safety or security needs*).
3. Kebutuhan sosial atau afiliasi (*social or affiliations needs*).
4. Kebutuhan penghargaan (*esteem or recognition needs*).
5. Kebutuhan aktualisasi diri (*self actulization needs*).

Maslow menekankan bahwa apabila kebutuhan fisiologis sudah dipenuhi maka kebutuhan keselamatan atau keamanan menjadi lebih dominan. Kebutuhan fisiologis dan keselamatan atau keamanan yang terpenuhi dengan baik maka kebutuhan sosial/afiliasi akan muncul sebagai kebutuhan yang dominan. Dengan demikian, apabila kebutuhan sosial/afiliasi menjadi dominan, maka seseorang akan berjuang untuk

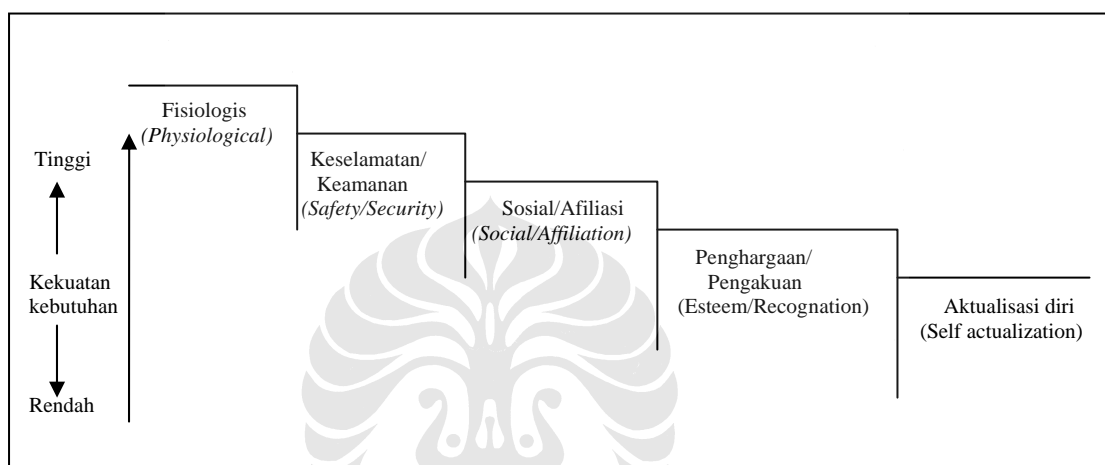
---

<sup>60</sup> Suharsono Sagir, 1985, *Motivasi dan Displin Kerja Karyawan untuk Peningkatan Produktivitas dan Produksi, Seri Produktivitas dan Tenaga Kerja Indonesia*, Jakarta: LSUP, hlm. 97-99.

<sup>61</sup> Paul Hersey dan Kenneth. H. Blanchard, *Op.Cit*, hlm. 30.

mendapatkan hubungan yang sangat bermakna dengan yang lain. Kemudian mereka akan merasa membutuhkan suatu penghargaan, baik penghargaan dari diri maupun penghargaan dari orang lain. Sekali kebutuhan penghargaan dan pengakuan dapat dipenuhi secara kuat, maka akan timbul pula kebutuhan untuk aktualisasi diri. Gambaran mengenai hierarki kebutuhan menurut Maslow tersebut disajikan dalam gambar berikut ini.

Gambar 3.4. Hierarki Kebutuhan Menurut Abraham Maslow



Sumber : Paul Hersey and Kenneth Blanchard (1980, hlm. 30)

Kekuatan motivasi karyawan untuk bekerja atau berprestasi tercermin secara langsung dalam upaya seberapa jauh ia bekerja keras. Upaya ini mungkin menghasilkan kinerja yang baik atau mungkin juga sebaliknya, karena paling tidak ada dua faktor yang harus benar jika upaya akan diubah menjadi kinerja. Pertama, karyawan harus memiliki kemampuan yang diperlukan untuk mengerjakan tugasnya dengan baik. Tanpa kemampuan dan upaya yang tinggi tidak mungkin terdapat kinerja yang baik. Faktor kedua adalah persepsi karyawan yang bersangkutan mengenai bagaimana upayanya dapat diubah sebaik-baiknya menjadi kinerja. Diasumsikan bahwa persepsi tersebut dipelajari individu dari pengalaman sebelumnya pada situasi yang sama.

Salah satu cara untuk mengukur motivasi kerja karyawan menurut Gibson dkk. (1984) dalam H.B. Siswanto (2005) ialah dengan

menggunakan teori pengharapan (*expectancy theory*). Teori pengharapan mengemukakan bahwa adalah bermanfaat untuk mengukur sikap para individu guna membuat diagnosis permasalahan motivasi.<sup>62</sup> Pengukuran ini dapat membantu manajemen sumber daya manusia mengerti mengapa para karyawan terdorong untuk bekerja atau tidak, yang merupakan kekuatan motivasi di bagian organisasi dan seberapa jauh perubahan dapat efektif untuk memotivasi kinerja.

### 3.2.5. Hakikat Penegakan Hukum

Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Lawrence M. Friedman (2001) menggambarkan bahwa sebuah sistem hukum; pertama, mempunyai struktur. Aspek kedua, substansi, meliputi aturan, norma dan perilaku nyata manusia yang berada di dalam sistem itu. Termasuk pula dalam pengertian substansi ini adalah semua produk, seperti keputusan, aturan baru yang disusun dan dihasilkan oleh orang yang berada di dalam sistem itu pula. Aspek ketiga, budaya hukum, meliputi kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya.<sup>63</sup>

Struktur hukum dapat diibaratkan sebagai sebuah mesin. Substansinya adalah apa yang dihasilkan atau dikerjakan oleh mesin itu. Budaya hukum adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin itu, serta bagaimana mesin itu harus digunakan. Friedman (2001) selanjutnya menguraikan tentang fungsi sistem hukum,<sup>64</sup> yaitu:

1. Fungsi kontrol sosial (*social control*). Semua hukum berfungsi sebagai kontrol sosial dari pemerintah.

<sup>62</sup> H.B. Siswanto, 2005, *Pengantar Manajemen*, Jakarta: PT Bumi Aksara, hlm. 131.

<sup>63</sup> Lawrence M. Friedman, 2001, *American Law An Introduction Second Edition*, (Penerjemah: Wisnu Basuki), Jakarta: Tatanusa, hlm. 8-10.

<sup>64</sup> Ibid, hlm. 11-18.

2. Berfungsi sebagai cara penyelesaian sengketa (*dispute settlement*) dan konflik. Penyelesaian sengketa biasanya untuk penyelesaian yang sifatnya berbentuk pertentangan lokal berskala kecil (mikro), sebaliknya pertentangan yang bersifat makro dinamakan konflik.
3. Fungsi redistribusi atau rekayasa sosial (*social engineering function*). Fungsi ini mengarah pada penggunaan hukum untuk mengadakan perubahan sosial yang berencana yang ditentukan oleh pemerintah.
4. Fungsi pemeliharaan sosial (*social maintenance function*). Fungsi ini berguna untuk menegakkan struktur hukum agar tetap berjalan sesuai dengan aturan mainnya (*rule of the game*).

Sistem penegakan hukum yang mempunyai nilai-nilai yang baik adalah menyangkut penyerasian antara nilai dengan kaidah serta dengan perilaku nyata manusia. Pada hakikatnya, hukum mempunyai kepentingan untuk menjamin kehidupan sosial masyarakat karena hukum dan masyarakat terdapat suatu interelasi.

Berdasarkan hal tersebut, dapat dikatakan bahwa fungsi penegakan hukum adalah untuk mengaktualisasikan aturan-aturan hukum agar sesuai dengan yang dicita-citakan oleh hukum itu sendiri, yaitu mewujudkan sikap atau tingkah laku manusia sesuai dengan bingkai (*framework*) yang telah ditetapkan oleh suatu undang-undang atau hukum.

Pengertian sistem penegakan hukum menurut Soeryono Soekanto (1983) adalah:

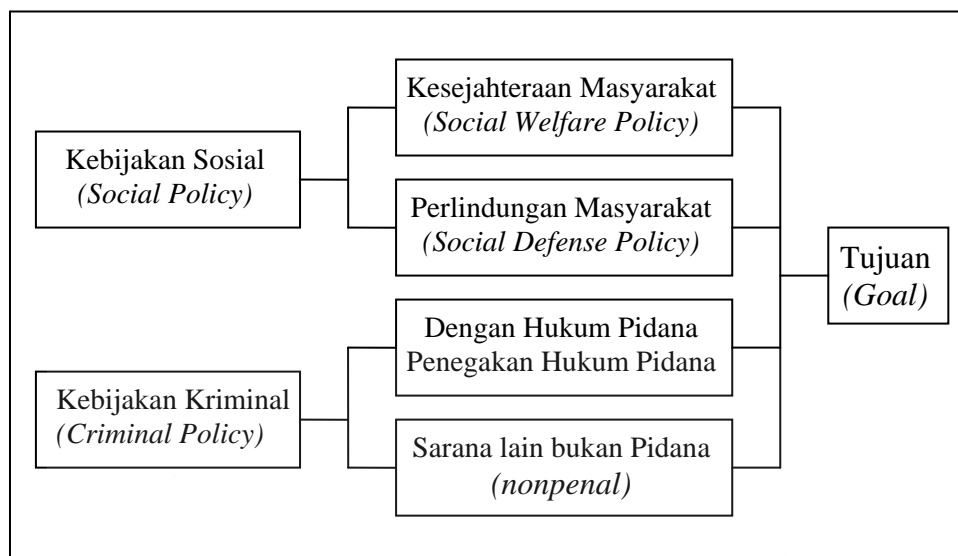
“..... kegiatan menyesuaikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah/pandangan-pandangan menilai yang mantap dan menegajawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan (sebagai *social engineering*), memelihara dan mempertahankan (sebagai *social control*) kedamaian pergaulan hidup”.<sup>65</sup>

Berikut ini digambarkan tentang hubungan penegakan hukum pidana, politik kriminal dan politik sosial.

<sup>65</sup> Soeryono Soekanto, 1983, *Penegakan Hukum*, Bandung: BPHN-Binacipta, hlm. 13.



Gambar 3.5. Hubungan Penegakan Hukum Pidana, Politik Kriminal dan Politik Sosial



Sumber : Muladi (2002, hlm. 8)

Menurut Muladi (2002) dalam mengidentifikasi tentang hubungan penegakan hukum pidana dengan politik kriminal dan politik sosial menyatakan bahwa "penegakan hukum pidana merupakan bagian dari kebijakan penanggulangan kejahatan (politik kriminal)."<sup>66</sup>

Tujuan dari politik kriminal ialah perlindungan masyarakat untuk mencapai tujuan kesejahteraan masyarakat. Penegakan hukum pidana yang merupakan bagian integral dari kebijakan politik kriminal pada hakikatnya juga merupakan bagian integral dari kebijakan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat (politik sosial). Sebagai bagian yang tak terpisahkan dari keseluruhan kebijakan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat, maka wajarlah bila dikatakan bahwa usaha penanggulangan kejahatan (termasuk usaha penegakan hukum pidana) merupakan bagian integral dari rencana pembangunan nasional.

Berdasarkan pada kebijakan itulah, menurut pendapat Soedarto (Djoko Prakoso, 1984)<sup>67</sup> dalam menghadapi masalah kriminal atau kejahatan harus diperhatikan hal-hal yang pada intinya sebagai berikut:

<sup>66</sup> Muladi, 2002, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Semarang: BP Universitas Diponegoro, hlm. 11.

<sup>67</sup> Djoko Prakoso, 1984, *Pidana Mati di Indonesia Dewasa Ini*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 32.

- a. Tujuan penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spirituil berdasarkan Pancasila, bertujuan untuk menanggulangi kejahatan dan mengadakan penyegaran terhadap tindakan penanggulangan itu sendiri demi kesejahteraan dan pengayoman masyarakat.
- b. Perbuatan yang diusahakan untuk mencegah atau menanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian materiil dan spirituil atas warga masyarakat.
- c. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip biaya dan hasil.
- d. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum, yaitu jangan sampai melampaui beban tugas (*overblasting*).

Disamping itu, beberapa sarjana hukum mengemukakan tentang tujuan hukum pidana,<sup>68</sup> adalah:

1. Untuk menakut-nakuti orang jangan sampai melakukan kejahatan, baik dengan menakut-nakuti orang banyak (*generale preventie*), maupun orang tertentu yang sudah menjalankan kejahatan, agar tidak melakukan kejahatan lagi (*speciale preventie*).
2. Untuk mendidik atau memperbaiki orang-orang yang suka melakukan kejahatan, agar menjadi orang yang baik tabiatnya sehingga bermanfaat bagi masyarakat.
3. Untuk mencegah dilakukannya tindak pidana demi pengayoman oleh negara kepada masyarakat dan penduduk yaitu;
  - a) Untuk membimbing agar terpidana insaf dan menjadi anggota masyarakat yang berbudi baik dan berguna;
  - b) Untuk menghilangkan noda-noda yang diakibatkan oleh tindak pidana.

---

<sup>68</sup> Siswanto Sunarso, 2005, *Penegakan Hukum Psikitropika dalam Kajian Sosiologi Hukum*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, hlm. 73.

Dalam proses bekerjanya aparaturnya penegak hukum itu, terdapat tiga elemen penting yang mempengaruhi, yaitu: (1) institusi penegak hukum beserta berbagai perangkat sarana dan prasarana pendukung dan mekanisme kerja kelembagaannya; (2) budaya kerja yang terkait dengan aparatnya, termasuk mengenai kesejahteraan apartnya; dan (3) perangkat peraturan yang mendukung baik kinerja kelembagaannya maupun yang mengatur materi hukum yang dijadikan standar kerja, baik hukum materilnya maupun hukum acaranya. Upaya penegakan hukum secara sistematis haruslah memperhatikan ketiga aspek tersebut secara simultan sehingga proses penegakan hukum dan keadilan itu sendiri secara internal dapat diwujudkan secara nyata.

### 3.2.6. Aspek Moral Dalam Penegakan Hukum

Hubungan moral dengan penegakan hukum adalah menentukan suatu keberhasilan atau ketidakberhasilan dalam penegakan hukum, sebagaimana yang diharapkan oleh tujuan hukum.

Stephen Palmquist (2000) yang mengambil pandangan dari Immanuel Kant menyebutkan bahwa tindakan moral ialah kebebasan.<sup>69</sup> Kebebasan sebagai satu-satunya fakta pemberian akal praktis yang berkesesuaian berdasarkan kebenaran sehingga dapat menjalankan kebaikan. Dengan mengambil sudut praktis pada sudut pandang aktualnya menerobos tapal batas ruang dan waktu (kemampuan indrawi) dan menggantikannya dengan kebebasan. Kebebasan ini tidak berarti dalam arti sebeb-bebasnya, tapi harus berkesesuaian sehingga dalam benak kita dapat mengetahui kebenaran yang kemudian tercermin pembatasan diri untuk dapat menjalankan kebaikan.

Rumusan Immanuel Kant terhadap tindakan moral (imperaktif kategoris) ada tiga kriteria yang menyaratkannya, yaitu:

1. Suatu tindakan adalah moral hanya jika kaidahnya bisa disemestakan (kaidah sebagai hukum universal).

<sup>69</sup> Stephen Palmquist, 2000, *The Tree of Philosophy A Course of Introductory Lecture for Beginning Students of Philosophy*, (Penerjemah: Muhammad Shodiq), Hong Kong: Philosophy Press, hlm. 296-297.

2. Menghargai pribadi orang lain yang bertindak sedemikian rupa sehingga memperlakukan manusia sebagai tujuan dan bukan hanya sebagai alat belaka.
3. Kaidah itu harus otonom selaras dengan penentuan kehendak hukum yang universal.

Filsafat moral menurut Immanuel Kant, yaitu suatu tindakan bisa secara moral baik atau buruk hanya jika dilakukan secara bebas dan berasal dari penghargaan terhadap hukum moral, bukan dari keinginan untuk memenuhi hasrat akan kebahagiaan. Supaya moralitas benar-benar rasional maka tindakan moral harus mampu memenuhi tujuannya untuk menuju kebaikan tertinggi (*summum bonum*).<sup>70</sup>

Aspek moral dan etika dalam penegakan hukum pidana menurut Muladi (2003)<sup>71</sup> merupakan suatu hal yang berkaitan dengan penegakan hukum pidana dalam sistem peradilan pidana. Kondisi distorsi dan penyimpangan dalam penegakan hukum pidana, dalam praktek sehari-hari sering terjadi proses penanganan perkara pidana yang tidak sesuai dengan idealisme keadilan. Padahal sistem peradilan pidana harus selalu mempromosikan kepentingan hukum dan keadilan.

Elemen dasar penegakan hukum pidana seharusnya merupakan proses penemuan fakta yang tidak memihak (*impartial*) dan penuh dengan resolusi atau pemecahan masalah yang harus dilakukan secara adil (*fair*) dan patut (*equitable*). Apapun teori keadilan yang dipakai, definisi keadilan harus mencakup kejujuran (*fairness*), tidak memihak (*impartiality*) serta pemberian sanksi dan imbalan yang patut (*appropriate reward and punishment*). Keadilan harus dibedakan dari kebajikan (*benevolence*), kedermawanan (*generosity*), rasa terima kasih (*gratitude*) dan perasaan kasihan (*compassion*). *Morals* dan *morality* menunjuk pada yang dinilai dan dipertimbangkan sebagai *good conduct*.

Penegakan hukum pidana selalu bersentuhan dengan moral dan etika, hal ini didasarkan atas empat alasan, yaitu:

<sup>70</sup> Ibid, hlm. 299.

<sup>71</sup> Muladi, 2003, *Aspek Moral dan Etika dalam Penegakan Hukum Pidana*, Makalah Seminar dan Rakernas Forkaphi di Hotel Crowne Plaza, Jakarta, Tanggal 27-29 Mei 2003, hlm. 1-4.

1. Sistem dalam peradilan pidana secara khas melibatkan penggunaan paksaan atau kekerasan (*coercion*) dengan kemungkinan terjadinya kesempatan untuk menyalahgunakan kekuasaan (*abuse of power*).
2. Hampir semua profesional dalam penegakan hukum pidana merupakan pegawai pemerintah (*public servant*) yang memiliki kewajiban khusus terhadap publik yang dilayani.
3. Bagi setiap orang, etika dapat digunakan sebagai alat untuk membantu memecahkan dilema etis yang dihadapi seseorang di dalam kehidupan profesionalnya (*enlightened moral judgment*).
4. Dalam kehidupan profesi sering dikatakan bahwa *a set of ethical requirements are as part of its meaning*.

Masalah etika dan moralitas dalam kriminalitas, secara umum diperlukan syarat-syarat secara minimal harus mencakup keberadaan korban (*victimizen*), memperoleh dukungan publik, tidak semata-mata berupa pembalasan dan tidak bersifat *ad hock*, memperhitungkan analisis biaya dan hasil, bersifat *ultimum remedium*, tidak menimbulkan *over criminalization*, harus *enforceable*, mengandung unsur *subsocialiteit* (membahayakan masyarakat) dan memperhatikan hak asasi manusia.

Muladi menyimpulkan bahwa seorang *ethical leader* harus terbebas dari perilaku tidak etis, korup dan harus mengambil alih tanggung jawab yang lebih besar.<sup>72</sup> Standar yang berlaku harus mengandung karakteristik sebagai berikut:

- a. *Responsibility and accountability*, yang mengandung kemampuan untuk mengenali kekuatan dan kelemahan.
- b. *Responsiveness*, peka dan fleksibel terhadap situasi yang berubah.
- c. *Commitment*, penuh dedikasi terhadap peranan organisasi dan penuh komitmen terhadap hukum, regulasi dan standar perilaku.
- d. *Knowledge and skill*, mampu untuk menyelesaikan misi organisasi atas dasar perkembangan sains dan teknologi yang khususnya dalam menafsirkan data yang relevan.

---

<sup>72</sup> Ibid, hlm. 19-20.

- e. *Conflict of interest*, peka terhadap konflik kepentingan yang selalu terjadi perbenturan antara kebutuhan pribadi dan organisasional.
- g. *Professsional ethicts*, harus selalu melakukan refleksi diri dan memeriksa apakah keputusannya bertentangan dengan standar etika.

### 3.2.7. Hakikat Peran Serta Masyarakat

Penegakan hukum terhadap penyalahgunaan dan peredaran gelap psikotropika tidak terbatas hanya dengan menghukum dan memasukkan para pelaku tindak pidana ke dalam penjara sebanyak-banyaknya. Namun yang lebih substansial ialah bagaimana upaya pemerintah untuk dapat membimbing warga masyarakat agar tidak kecanduan dan melakukan penyalahgunaan psikotropika.

Kebijakan pemerintah yang lebih substansial ialah membangun tatanan hukum dalam suatu sistem hukum nasional yang bermanfaat untuk kepentingan nasional. Lawrence M. Friedman (1969) menyatakan bahwa:

*“the three elements together structural, cultural, and substantive make-up totally wich, for want of a better term, we call the legal system. The living law of society, its legal system in this revised sense, is the law as actual process. It is the way in wich structural, cultural, and substantive element interact with each other, under the influence too, of external, situational factors, pressing in from the large society”.*<sup>73</sup>

Selanjutnya Lawrence M. Friedman (1975) menyatakan bahwa untuk terciptanya suatu peraturan yang ideal ialah dipenuhinya komponen-komponen substansi hukum (*substance of the rule*), struktur (*structure*) dan budaya hukum (*legal culture*).<sup>74</sup>

Sebagai suatu sistem hukum, ketiga komponen pokok tersebut harus dapat diaktualisasikan secara nyata. Bekerjanya hukum tersebut

<sup>73</sup> Lawrence M. Friedman, 1969, *Law and the Behavioral Science*, New York: The Bob Company Inc., hlm. 104.

<sup>74</sup> Lawrence M. Friedman, 1975, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York: Russell Sage Foundation, hlm. 11.

menampakkan hubungan erat yang diproses melalui struktur hukum dan keluarannya adalah budaya hukum. Dalam konteks dengan perilaku sosial, keluaran dari sistem hukum itu di antaranya merupakan kerangka pengendalian sosial. Proses interaksi sosial pada hakikatnya merupakan satu atau beberapa peristiwa hukum yang unsur-unsurnya meliputi perilaku hukum didasarkan pada tanggung jawab dan fasilitas.

Di pandang dari sudut yuridis, hubungan antar peranan disebut sebagai hubungan hukum yang merupakan salah satu pengertian dasar dari sistem hukum. Hubungan hukum tersebut merupakan setiap hubungan yang mempunyai akibat hukum dan pada hakikatnya menyangkut hubungan antar peranan dalam bentuk hak dan kewajiban.

Hukum dapat dianggap sebagai mempengaruhi perilaku, didasarkan pada suatu analisis bahwa hukum diartikan sebagai suatu kontrol sosial dan berhubungan dengan pembentukan dan pemeliharaan aturan-aturan sosial. Analisis ini berpijak pada kemampuan hukum untuk mengontrol perilaku-perilaku manusia dan menciptakan suatu kesesuaian di dalam perilaku tersebut. Sering dikatakan bahwa salah satu dari karakteristik hukum yang membedakannya dari aturan-aturan yang bersifat normatif ialah adanya mekanisme kontrol, yaitu sanksi.

Hukum berfungsi untuk menciptakan aturan-aturan sosial dan sanksi digunakan sebagai alat untuk mengontrol mereka yang menyimpang dan juga digunakan untuk menakut-nakuti agar orang tetap patuh pada aturan-aturan sosial yang sudah ditentukan. Di dalam hubungan antara hukum dengan perilaku sosial terdapat adanya unsur penyerapan sosial (*pervasive socially*), artinya bahwa kepatuhan dan ketidakpatuhan terhadap hukum serta hubungannya dengan sanksi atau rasa takut terhadap sanksi dikatakan saling relevan atau memiliki suatu pertalian yang jelas, apabila aturan-aturan hukum dengan sanksi-sanksinya atau dengan perlengkapannya untuk melakukan tindakan paksaan (polisi, jaksa, hakim, dan sebagainya) sudah diketahui atau dipahami arti dan kegunaannya oleh individu atau masyarakat yang terlibat dengan hukum tersebut.

Peran serta masyarakat dalam proses penegakan hukum yang bersifat demokratis menurut Muladi (2002)<sup>75</sup> memiliki beberapa indikator kinerjanya, yaitu:

1. Adanya prinsip keterbukaan informasi serta aturan-aturan yang mengatur tentang kebebasan informasi (*freedom of information act*).
2. Adanya jaminan ketaatan penguasa terhadap prinsip kedaulatan hukum atas dasar prinsip *equality before the law*.
3. Ditegakkannya asas kekuasaan kehakiman yang merdeka dan bertanggung jawab.
4. Adanya jaminan yang luas bagi warga negara untuk memperoleh keadilan (*access to justice*).
5. Diperlukan perundang-undangan yang demokratis dan aspiratif.
6. Adanya sarana dan prasarana yang memadai.

Hukum merupakan hasil dari proses kebijakan politik. Dalam hal ini, Muladi menyatakan bahwa politik hukum (*legal policy*) dalam arti kebijakan negara (*public policy*) di bidang hukum harus dipahami sebagai bagian kebijakan sosial, yaitu usaha setiap masyarakat dan pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan warganya di segala aspek kehidupan. Hal ini mengandung dua dimensi, yaitu kebijakan kesejahteraan sosial (*social welfare policy*) dan kebijakan perlindungan sosial (*social defense policy*).<sup>76</sup> Hukum dan kebijakan publik mengendalikan dan membentuk pola sampai seberapa jauh masyarakat dapat diatur dan diarahkan.

Muladi selanjutnya menyatakan bahwa untuk menyerasikan aktualisasi nilai-nilai atau karakteristik berbagai bentuk masyarakat pada dasarnya merupakan usaha untuk menyerasikan hubungan antara kesejahteraan (*prosperity*) dan keamanan (*security*) dalam berbagai kehidupan nasional.<sup>77</sup> Integrasi dan harmonisasi antara berbagai aspek kehidupan lebih mudah dipahami dalam hubungan sentral antara

<sup>75</sup> Muladi, 2002, *Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana*, Semarang: BP Universitas Diponegoro, hlm. 23.

<sup>76</sup> Ibid, hlm. 269.

<sup>77</sup> Ibid, hlm. 61-62.



hukum dan politik dalam kehidupan masyarakat sebagaimana yang dijelaskan berikut ini:

a) Masyarakat Represif

Menurut Philippe Nonet dan Selznick, (Satjipto Rahardjo, 1983) menyatakan bahwa hukum di negara sedang berkembang pada umumnya menggunakan tipe hukum represif.<sup>78</sup> Tujuan tipe hukum represif adalah untuk mencapai ketertiban dan dihadapkan pada tujuan dari hukum yang otonom, yaitu legitimasi. Legitimasi ini berorientasi dan melekat secara ketat pada prosedur hukum.

b) Masyarakat Otonom

Penekanan legitimasi diletakkan pada soal prosedur (*procedural fairness*). Tekanan yang demikian ini jelas berbeda dengan tipe hukum represif, yang diletakkan pada masalah mempertahankan eksistensi negara. Peran serta masyarakat sebagai peran melakukan kritik dan kontrol pada tipe hukum represif jelas dikehendaki kepatuhan mutlak (*submissive compliance*) sedang soal kritik dianggap tidak loyal.

c) Masyarakat Responsif

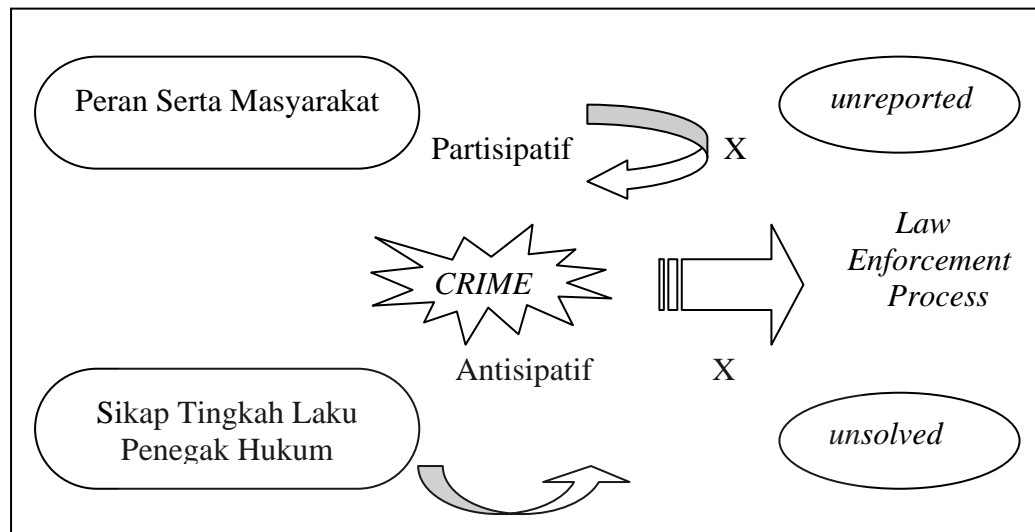
Penekanan legitimasi diletakkan pada soal kompetensi dari tujuan hukum berdasarkan substansi hukum. Hukum lebih berorientasi pada tatanan kehidupan masyarakat sipil sebagai suatu bentuk kerja sama moral antara warga negara. Dalam hal ini dapat dinyatakan bahwa hukum dibangun berdasarkan aspirasi dari bawah dan diformulasikan dalam kekuatan politik di tingkat atas. Peran serta masyarakat memberikan kontribusi terhadap penegakan hukum secara terintegrasi dengan kepentingan sosial masyarakat.

Hubungan sentral antara hukum dan politik dalam kehidupan masyarakat dalam kaitan dengan sistem penegakan hukum secara substansial tidak dapat dilepaskan hubungan antara peran serta masyarakat dengan sikap tingkah laku penegak hukum seperti ilustrasi yang ada pada gambar dibawah ini.

---

<sup>78</sup> Satjipto Rahardjo, 1983, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Bandung: Alumni, hlm. 52-53.

Gambar 3.6. Hubungan Peran Serta Masyarakat dan Sikap Tingkah Laku Penegak Hukum



Sumber : Siswanto Sunarso ( 2005, hlm. 87)

Gambar di atas menjelaskan bahwa terdapat hubungan yang signifikan antara peran serta masyarakat dengan sikap tingkah laku penegak hukum dalam proses penegakan hukum. Peran serta masyarakat sebagai wujud konsep partisipatif dengan memberikan laporan tentang adanya peristiwa tindak pidana yang terjadi. Pelaporan masyarakat tersebut berguna bagi penegak hukum sehingga akan berperilaku antisipatif terhadap peristiwa tindak pidana tersebut.

Faktor-faktor kendala dalam proses penegakan hukum baik dalam bentuk *unreported* maupun *unsolved* juga dipengaruhi oleh faktor-faktor lain di luar kemampuan masyarakat dan penegak hukum. Faktor-faktor *nonlegal system*, misalnya *factor politic, economic* dan *education*, amat berpengaruh terhadap *legal system* sehingga berdampak terhadap terhambatnya efektivitas penegakan hukum. Faktor kendala dalam proses penegakan hukum bisa diakibatkan oleh dua faktor, yaitu tidak adanya laporan masyarakat (*unreported*) akan menghambat efektivitas proses penegakan hukum. Demikian juga, bila pelaporan masyarakat tidak mendapatkan penyelesaian secara tuntas (*unsolved*) dari aparat penegak hukum akan menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat terhadap proses penegakan hukum.

### 3.2.8. Hakikat Efektivitas Penegakan Hukum

Salah satu cara pemberantasan peredaran gelap psikotropika dipandang efektif perlu dicari pemecahan masalah ialah dengan mencari akar masalahnya dalam kehidupan sosial masyarakat. Hukum psikotropika dipandang efektif apabila salah satu indikatornya adalah seberapa jauh tujuan hukum psikotropika itu dapat tercapai sesuai harapan yang diinginkan oleh hukum itu sendiri.

Berbicara tentang efektivitas hukum menurut Soeryono Soekanto (Siswanto Sunarso, 2005) berpendapat tentang pengaruh hukum bahwa:

”Salah satu fungsi hukum baik sebagai kaidah maupun sebagai sikap tindak atau perilaku teratur adalah membimbing perilaku manusia. Masalah pengaruh hukum tidak hanya terbatas pada timbulnya ketaatan atau kepatuhan pada hukum, tapi mencakup efek total dari hukum terhadap sikap tindak atau perilaku yang bersifat positif maupun negatif.”<sup>79</sup>

Ketaatan seseorang bersikap tindak atau berperilaku sesuai dengan harapan pembentuk undang-undang menurut pendapat Lawrence M. Friedman (1975) menyatakan bahwa:

*”Compliance is, in other words, knowing conformity with a norm or command, a deliberate instance of legal behavior that bends toward the legal act that evoked it. Compliance and deviance are two poles of a continuum. Of the legal behavior in the middle, one important type might be called evasion. Evasive behavior frustrates the goals of legal act, but falls short of noncompliance or, as the case may be, legal culpability.”*<sup>80</sup>

Berdasarkan pendapat Friedman tersebut bahwa pengaruh hukum terhadap sikap tindak atau perilaku dapat diklasifikasikan

<sup>79</sup> Siswanto Sunarso, 2005, *Penegakan Hukum Psikotropika dalam Kajian Sosiologi Hukum*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, hlm. 88.

<sup>80</sup> Lawrence M. Friedman, 1975, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York: Russell Sage Foundation, hlm. 47.

sebagai ketaatan (*compliance*), ketidaktaatan atau penyimpangan (*deviance*) dan pengelakan (*evasion*). Konsep-konsep ketaatan, ketidaktaatan atau penyimpangan dan pengelakan sebenarnya berkaitan dengan hukum yang berisikan larangan atau suruhan. Bilamana hukum tersebut berisikan kebolehan perlu dipergunakan konsep-konsep lain, penggunaan (*use*), tidak menggunakan (*nonuse*) dan penyalahgunaan (*missuse*), hal tersebut adalah lazim dalam bidang hukum perikatan.

Efektivitas hukum menurut Scholars (Friedman, 1975) diakui bahwa pada umumnya dapat dikelompokkan dalam teori tentang perilaku hukum ialah aktualisasi kegiatan hukum. Lebih lanjut Friedman mengatakan bahwa:

*“These ways, we repeat, can be grouped into the three main categories. First, there sanctions – threats and promises. Second, there is the influence, positive or a negative, of the social world ; the peer group. Third, there are internal values: conscience and related attitudes, the sense of what is and is not legitimate and what is or not worthy to be obeyed. Each of these factors is it self complex. We will discuss them in turn.”*<sup>81</sup>

Efektivitas penegakan hukum dibutuhkan kekuatan fisik untuk menegakkan kaidah-kaidah hukum tersebut menjadi kenyataan, berdasarkan wewenang yang sah. *Sanction* merupakan aktualisasi dari norma hukum *threats* dan *promises*, yaitu suatu ancaman tidak akan mendapat legitimasi bila tidak ada faedahnya untuk dipatuhi atau ditaati. *Internal values* merupakan penilaian pribadi menurut hati nurani dan ada hubungan dengan yang diartikan sebagai suatu sikap tingkah laku. Efektivitas penegakan hukum amat berkaitan erat dengan efektivitas hukum. Agar hukum itu efektif maka diperlukan aparat penegak hukum untuk menegakkan sanksi tersebut. Suatu sanksi dapat diaktualisasikan pada masyarakat dalam bentuk ketaatan (*compliance*) dengan kondisi tersebut menunjukkan adanya indikator bahwa hukum tersebut adalah efektif.

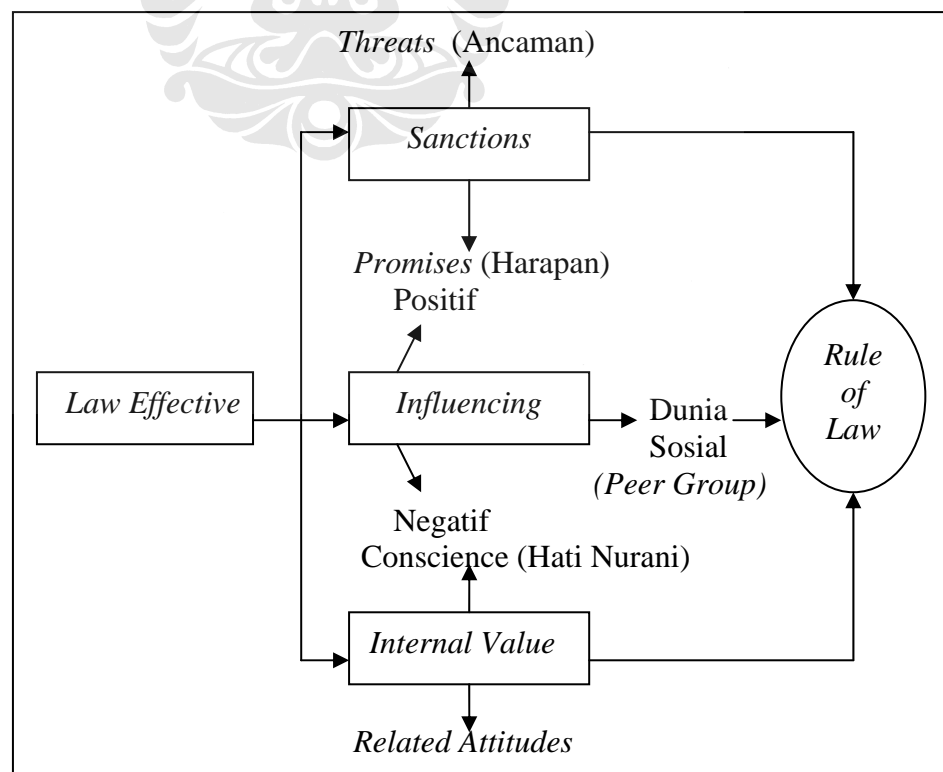
---

<sup>81</sup> Ibid, hlm. 69.

Sanksi merupakan aktualisasi dari norma hukum yang mempunyai karakteristik sebagai ancaman atau harapan. Sanksi akan memberikan dampak positif atau negatif terhadap lingkungan sosialnya. Pengaruh hukum dan konsep tujuan dapat dikatakan bahwa konsep pengaruh berarti sikap tindak atau perilaku yang dikaitkan dengan kaidah hukum dalam kenyataan berpengaruh positif atau efektivitasnya yang tergantung pada tujuan atau maksud suatu kaidah hukum. Tujuan hukum tidak selalu identik dinyatakan dalam suatu aturan dan belum tentu menjadi alasan yang sesungguhnya dari pembuat aturan tersebut.

Komunikasi hukum lebih banyak tertuju pada sikap, yang merupakan suatu kesiapan mental (*predisposition*) sehingga seseorang mempunyai kecenderungan untuk memberikan pandangan yang terwujud di dalam perilaku nyata. Hubungan *sanctions, deterrent and capital punishment, deterrence curve* menunjukkan ada hubungan linear antara sanksi terhadap tingkah laku, seperti gambar di bawah ini.

Gambar 3.7. Hubungan Efektivitas Hukum dengan Sanksi



Sumber : Scholar (Lawrence M. Friedman, 1975, hlm. 69)

Masalah sanksi sebagai efektivitas hukum, menurut Soerjono Soekanto (Siswanto Sunarso, 2005) menyatakan sebagai berikut:

”... bahwa di kalangan hukum lazimnya kurang memperhatikan masalah sanksi positif. Sanksi negatif lebih banyak dipergunakan karena adanya anggapan kuat bahwa hukuman lebih efektif. Dapatlah dikatakan bahwa sanksi-sanksi tersebut tidak mempunyai efek bersifat universal. Efek suatu sanksi merupakan masalah empiris, oleh karena itu manusia mempunyai persepsi yang tidak sama mengenai sanksi-sanksi tersebut.”<sup>82</sup>

Ancaman hukuman dalam sanksi negatif akan lebih berpengaruh terhadap perilaku instrumental dari pada perilaku kriminal ekspresif. Lawrence M Friedman mengemukakan karakteristik suatu ancaman dan harapan dari sebuah sanksi. yaitu: *the nature of the sanction, reward and punishment, perception of risk and the speed of enforcement.*<sup>83</sup> Sanksi merupakan penilaian pribadi seseorang yang ada kaitannya dengan sikap perilaku dan hati nurani yang tidak mendapatkan pengakuan atau dinilai tidak bermanfaat bila ditaati.

### 3.2.9. Hakikat Pembinaan Narapidana

Sistem pembinaan narapidana yang dikenal dengan nama pemasyarakatan mulai dikenal pada tahun 1964 ketika dalam Konferensi Dinas Kependidikan di Lembang, Bandung, pada tanggal 27 April 1964. Sebelumnya, Sahardjo melontarkan gagasan perubahan tujuan pembinaan narapidana tersebut dalam pidato pengukuhan sebagai *Doktor Honoris Causa* di Istana Negara. Menurut Sahardjo (1963), untuk memperlakukan narapidana diperlukan landasan sistem pemasyarakatan, yaitu:

”... bahwa tidak saja masyarakat diayomi terhadap diulangi perbuatan jahat oleh terpidana, melainkan juga orang yang telah

<sup>82</sup> Sunarso, Op.Cit, hlm. 91-92.

<sup>83</sup> Friedman, Op.Cit, hlm. 77.

tersesat diayomi dengan memberikan kepadanya bekal hidup sebagai warga yang berguna di masyarakat. Pengayoman itu nyata bahwa menjatuhkan pidana bukanlah tindakan balas dendam dari negara.... Tobat tidak dapat dicapai dengan penyiksaan, melainkan dengan bimbingan. Terpidana juga tidak dijatuhi pidana siksaan, melainkan pidana kehilangan kemerdekaan.... Negara telah mengambil kemerdekaan seseorang dan yang pada waktunya akan mengembalikan orang itu ke masyarakat lagi, mempunyai kewajiban terhadap orang terpidana itu dan masyarakat.”<sup>84</sup>

Gagasan Sahardjo kemudian dirumuskan dalam Konferensi Dinas Kepenjaraan, dalam sepuluh prinsip pembinaan dan bimbingan bagi narapidana. Prinsip-prinsip untuk bimbingan dan pembinaan itu adalah sebagai berikut:

1. Orang yang tersesat harus diayomi dengan memberikan kepadanya bekal hidup sebagai warga negara yang baik dan berguna dalam masyarakat.
2. Penjatuhan pidana bukan tindakan pembalasan dendam dari negara.
3. Rasa tobat tidaklah dapat dicapai dengan menyiksa melainkan dengan bimbingan.
4. Negara tidak berhak membuat seorang narapidana lebih buruk atau lebih jahat dari pada sebelum ia masuk lembaga.
5. Selama kehilangan kemerdekaan bergerak, narapidana harus dikenalkan kepada masyarakat dan tidak boleh diasingkan dari masyarakat.
6. Pekerjaan yang diberikan kepada narapidana tidak boleh bersifat mengisi waktu atau hanya diperuntukkan bagi kepentingan lembaga atau negara saja. Pekerjaan yang diberikan harus ditujukan untuk pembangunan negara.
7. Bimbingan dan didikan harus berdasarkan asas Pancasila.

---

<sup>84</sup> Sahardjo, 1963, *Pohon Beringin Pengayom Hukum Pancasila*, Pidato Pengukuhan sebagai Doktor Honoris Causa pada tanggal 15 Juli 1963 di Istana Negara, Jakarta: Universitas Indonesia, hlm. 8 dan 15.

8. Tiap orang adalah manusia dan harus diperlakukan sebagai manusia meskipun ia telah tersesat. Tidak boleh ditunjukkan kepada narapidana bahwa ia itu penjahat.
9. Narapidana itu hanya dijatuhi pidana hilang kemerdekaan.
10. Sarana fisik lembaga dewasa ini merupakan salah satu hambatan dalam pelaksanaan sistem pemasyarakatan.

Kesepuluh prinsip bimbingan dan pembinaan narapidana lebih dikenal sebagai Sepuluh Prinsip Pemasyarakatan. Ada tiga hal yang dapat ditarik dari kesepuluh prinsip pemasyarakatan, yaitu sebagai tujuan, proses dan pelaksanaan pidana penjara di Indonesia. Dalam usianya yang semakin dewasa, pemasyarakatan baik sebagai tujuan, proses, pelaksanaan pidana maupun sebagai disiplin ilmu, telah membuktikan kemandiriannya sekaligus telah membuktikan keberhasilan dan kegagalannya.

Sistem pemasyarakatan yang berlaku sekarang berangkat dari konsepsi pemasyarakatan dan konsepsi pemasyarakatan itulah yang melahirkan disiplin ilmu pemasyarakatan sebagai ilmu pembinaan para narapidana di Indonesia. Jadi konsepsi pemasyarakatan harus diubah, jika kita menginginkan suatu konsepsi pemasyarakatan baru, yang akan melahirkan sebuah disiplin ilmu pemasyarakatan yang baru (*the new treatment of offenders*).<sup>85</sup>

Pemasyarakatan haruslah tetap diakui sebagai suatu dobrakan dan suatu kemajuan dalam perlakuan terhadap para pelanggar hukum, suatu kemajuan dalam usaha dan kemauan untuk mengembalikan narapidana ke dalam masyarakat melalui bimbingan dan pembinaan. Pemasyarakatan sebagai tujuan pidana diartikan sebagai pemulihan kesatuan hubungan hidup, kehidupan dan penghidupan yang hakiki, yang terjadi antara individu pelanggar hukum dengan masyarakat serta lingkungan kehidupannya. Pemulihan kesatuan hubungan sebagai tujuan re-integrasi sosial dapat dicapai bila cara perlakuan untuk mencapai kesatuan hubungan, bukan pelanggar hukum semata tetapi

---

<sup>85</sup> C.I. Harsono H.S., 1995, *Sistem Baru Pembinaan Narapidana*, Jakarta: Djambatan, hlm. 3-4.



masyarakat, petugas dan institusinya harus sama-sama mengusahakan pemulihan kesatuan hubungan hidup.

Namun demikian, ada sesuatu yang belum disentuh oleh sistem pemasyarakatan dalam upaya mengembalikan narapidana ke masyarakat. Menurut C.I. Harsono,<sup>86</sup> ada tiga tipe manusia yang bisa dilihat dari segi perubahan, yaitu:

1. Manusia yang membuat sesuatu terjadi.

Artinya manusia itulah yang membuat perubahan-perubahan, sehingga terjadi suatu perubahan dalam kehidupan masyarakat. Ia bisa manusia biasa yang memiliki daya pikir yang tinggi. Ia seorang pemikir, seorang penentu kebijakan, yang mampu mengambil keputusan yang tepat untuk pembaharuan atau perubahan, yang mempunyai kekuatan untuk merubah sesuatu, sehingga masyarakat dapat menerima perubahan sebagai suatu pembaharuan.

2. Manusia yang melihat sesuatu terjadi.

Artinya manusia bisa melihat bahwa telah terjadi suatu perubahan dalam masyarakat. Ia bisa melihat sesuatu telah terjadi, ia melihat sesuatu perubahan dan ia bisa menerima perubahan itu.

3. Manusia yang tidak tahu apa yang telah terjadi.

Manusia yang ini, sama sekali tidak tahu kalau telah terjadi perubahan dalam masyarakatnya. Sama sekali tidak tanggap akan terjadinya perubahan dalam masyarakatnya. Ia bukan seorang yang apatis, bukan seorang yang acuh, bukan seorang yang tidak mau tahu, tetapi ia memang sama sekali tidak tahu kalau ada perubahan dalam masyarakatnya.

Dengan adanya tiga tipe manusia dalam menghadapi perubahan, maka timbulnya sebuah gagasan baru tentang pembinaan narapidana akan pula ditanggapi dengan sikap seperti di atas. Apakah seseorang berada di sikap pertama, kedua atau ketiga semuanya sangat tergantung pada pribadi masing-masing. Pembinaan narapidana adalah sebuah sistem. Sebagai suatu sistem, maka pembinaan narapidana mempunyai

---

<sup>86</sup> Ibid, hlm. 4-5.

beberapa komponen yang bekerja saling berkaitan untuk mencapai tujuan. Mempelajari komponen-komponen dalam pembinaan narapidana tidak bisa dilepaskan dari berbagai sistem terhadap perlakuan narapidana yang pernah berlaku di Indonesia.

Pembinaan narapidana yang sekarang dilakukan pada awalnya berangkat dari kenyataan bahwa tujuan pemidanaan tidak sesuai lagi dengan perkembangan nilai dan hakikat hidup yang tumbuh di masyarakat.<sup>87</sup> Membiarkan seseorang dipidana, menjalani pidana, tanpa memberikan pembinaan, tidak akan merubah seorang narapidana. Bagaimanapun juga narapidana adalah manusia yang masih memiliki potensi yang dapat dikembangkan ke arah perkembangan yang positif, yang mampu merubah seseorang untuk menjadi lebih produktif, untuk menjadi lebih baik dari sebelum menjalani pidana. Potensi itu akan sangat berguna bagi narapidana, melalui tangan para pembina narapidana yang mempunyai itikad baik, dedikasi dan semangat tinggi, untuk memotivasi diri narapidana mencapai hari esok yang lebih baik.

Pidana penjara sangat dipengaruhi oleh bagaimana sebuah perkara pidana terselesaikan. Pengaruh dari hukum pidana yang statis dan dinamis, membuat pidana penjara sebagai sanksi pidana memiliki sifat yang statis dan dinamis juga. Sifat yang statis ditunjukkan dengan pidana hilang kemerdekaan, sesuatu yang dirasakan tidak enak, menimbulkan persepsi yang negatif dengan akibat hilangnya beberapa kebebasan pribadi yang lain. Sedangkan perkembangan dari tujuan pemidanaan adalah sifat yang dinamis, artinya perkembangan tujuan pemidanaan selalu mengikuti perkembangan masyarakat, dinamika masyarakat atau tindakan balas dendam, tetapi berubah menjadi tindakan pembinaan, peningkatan kesadaran narapidana, untuk mau merubah diri sendiri ke arah yang lebih baik sebelum menjalani pidana.

Pemasyarakatan adalah bagian dari tata peradilan pidana dari segi pelayanan tahanan, pembinaan narapidana, anak negara dan

---

<sup>87</sup> Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor M.02-PK.04.10 Tahun 1990 Tentang Pola Pembinaan Narapidana/Tahanan, tanggal 10 April 1990.

bimbingan klien pemasyarakatan yang dilaksanakan secara terpadu dengan tujuan agar mereka setelah menjalani pidananya dapat kembali menjadi warga masyarakat yang baik. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan, telah memberi makna yang penting bagi pembangunan sistem pemasyarakatan, yaitu memberikan landasan hukum dalam melaksanakan sistem pemasyarakatan untuk membina dan membimbing warga binaan pemasyarakatan. Sebagai konsekuensi bahwa pemasyarakatan merupakan bagian dari sistem peradilan pidana terpadu, maka pemasyarakatan merupakan bagian integral dari proses penegakan hukum dan petugas pemasyarakatan adalah pejabat fungsional penegak hukum. Dengan demikian diharapkan secara yuridis memberikan landasan bagi kesejajaran kedudukan, fungsi dan tanggung jawab dengan unsur-unsur penegak hukum lainnya.

Secara garis besar pembinaan dilaksanakan melalui proses yang dilakukan sejak narapidana yang bersangkutan masuk (*admission*) sampai dengan yang bersangkutan di bebaskan (*release*). Pembinaan narapidana di Indonesia dilaksanakan melalui tahap pembinaan yang terdiri atas tiga tahap, yaitu :

1. Pembinaan tahap awal yang dimulai sejak yang bersangkutan berstatus narapidana sampai dengan  $\frac{1}{3}$  (satu pertiga) dari masa pidananya.
2. Pembinaan tahap lanjutan yang terdiri dari dua tahap yaitu tahap lanjutan pertama sejak berakhirnya pembinaan tahap awal sampai dengan  $\frac{1}{2}$  (setengah) masa pidana dan tahap lanjutan kedua sejak berakhirnya pembinaan tahap lanjutan pertama sampai dengan  $\frac{2}{3}$  (dua pertiga) masa pidana.
3. Pembinaan tahap akhir yang dilaksanakan sejak berakhirnya pembinaan lanjutan  $\frac{2}{3}$  (dua per tiga) masa pidana sampai dengan habis masa pidana.

Tahap lanjutan pada dasarnya merupakan tahap implementasi dari program pembinaan yang telah ditentukan pada tahap awal. Secara

garis besar pembinaan diwujudkan dalam program-program *health and medical services, religious program, education program, work program (prison and labor industry)*. Program-program ini pada dasarnya merupakan upaya sistematis yang spesifik diarahkan menuju upaya perbaikan (*correcting*) terhadap narapidana. Upaya pembinaan tersebut melibatkan semua upaya restoratif dengan konstruksi reintegrasi narapidana ke tengah-tengah masyarakat sebagai tujuan akhir dari pidana penjara.

Di Indonesia pada dasarnya ruang lingkup pembinaan dapat di bagi dalam dua bidang, yaitu :

- a. Pembinaan Kepribadian, yang meliputi pembinaan kesadaran beragama, pembinaan kesadaran berbangsa dan bernegara, pembinaan kemampuan intelektual (kecerdasan), pembinaan kesadaran hukum serta pembinaan mengintegrasikan diri dengan masyarakat.
- b. Pembinaan Kemandirian, yang meliputi kegiatan latihan keterampilan, pertanian dan industri dan kegiatan yang dikembangkan sesuai dengan bakat masing-masing. Dihubungkan dengan tujuan pemasyarakatan maka program pembinaan kepribadian sangat terkait erat dengan upaya pemulihan hubungan hidup dan kehidupan narapidana dengan masyarakatnya. Sedangkan program pembinaan kemandirian sangat erat kaitannya dengan upaya pemulihan hubungan penghidupan narapidana.

Dengan dikembangkannya fungsi pemasyarakatan yang terbuka dan produktif yang bertujuan untuk menggiatkan kegiatan-kegiatan sosial ekonomi untuk kepentingan mereka sendiri dan untuk kepentingan pembangunan, maka langkah-langkah pembinaan keamanan dan ketertiban dalam setiap Lapas/Rutan pun dilaksanakan sesuai dengan tingkat keadaan mulai tahap *maximum security, medium security* dan *minimum security*.

Dalam melaksanakan pembinaan di lingkungan Lapas/Rutan terdapat faktor-faktor yang perlu mendapat perhatian karena dapat

berfungsi sebagai faktor pendukung dan dapat pula menjadi faktor penghambat. Faktor-faktor tersebut adalah:

1. Pola dan Tata Letak Bangunan

Pola bangunan Lapas/Rutan perlu diwujudkan, karena pola dan tata letak bangunan merupakan faktor yang penting guna mendukung pembinaan sesuai dengan tujuan pemasyarakatan.<sup>88</sup>

2. Struktur Organisasi

Mekanisme kerja, hubungan dan jalur-jalur perintah/komando dan staf hendaknya mampu dilaksanakan secara berdaya guna agar pelaksanaan tugas berjalan dengan lancar. Setiap petugas harus mengerti dan dapat menjalankan tugasnya sesuai dengan wewenang dan tanggungjawabnya.

3. Kepemimpinan Kalapas/Karutan

Kepemimpinan akan mampu menjadi faktor pendukung apabila kepemimpinannya mampu mendorong motivasi kerja bawahan, membina dan memantapkan disiplin, tanggung jawab dan kerja sama serta kegairahan bekerja. Demikian juga kemampuan profesional dan integritas moral Kalapas/Karutan sangat dituntut agar dapat menjadi faktor pendukung dan teladan.

4. Kualitas dan Kuantitas Petugas

Kualitas petugas dapat mampu menjawab tantangan dan masalah yang selalu ada dan muncul di lingkungan Lapas/Rutan. Kekurangan dalam kuantitas atau jumlah petugas hendaknya dapat diatasi dengan peningkatan kualitas dan pengorganisasian yang baik.

5. Manajemen

Hal ini berkaitan erat dengan mutu kepemimpinan, struktur organisasi dan kemauan atau ketrampilan pengelolaan dari pucuk pimpinan maupun staf sehingga pengelolaan administratif di lingkungan Lapas/Rutan dapat berjalan tertib dan lancar.

---

<sup>88</sup> Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor M.01.PL.01.01 Tahun 1985 tentang Pola Bangunan Lembaga Pemasyarakatan dan Rumah Tahanan Negara, tanggal 11 April 1985.

#### 6. Kesejahteraan Petugas

Disadari sepenuhnya bahwa faktor kesejahteraan petugas masyarakatan memang masih memprihatinkan, namun faktor kesejahteraan ini tidak boleh menjadi faktor yang menyebabkan lemahnya pembinaan dan keamanan/ketertiban.

#### 7. Sarana/Fasilitas Pembinaan

Kekurangan sarana dan fasilitas, baik dalam jumlah maupun mutu telah menjadi penghambat pembinaan bahkan telah menjadi salah satu penyebab rawannya keamanan/ketertiban. Adalah menjadi tugas dan kewajiban Kalapas/Karutan untuk memelihara dan merawat semua sarana/fasilitas yang ada dan mendayagunakan secara optimal.

#### 8. Anggaran

Sekalipun dirasakan kurang mencukupi untuk kebutuhan seluruh program pembinaan, namun hendaklah diusahakan memanfaatkan anggaran yang tersedia secara berhasil guna dan berdaya guna.

#### 9. Sumber Daya Alam

Sebagai konsekuensi dari pelaksanaan konsep masyarakatan terbuka dan produktif maka sumber daya alam merupakan salah satu faktor pendukung. Namun demikian, tanpa sumber daya alam pun pembinaan tetap harus dapat berjalan dengan memanfaatkan sarana dan fasilitas-fasilitas yang ada.

#### 10. Kualitas dan Ragam Program Pembinaan

Kualitas bentuk-bentuk program pembinaan tidak semata-mata ditentukan oleh anggaran ataupun sarana dan fasilitas yang tersedia. Diperlukan program-program yang kreatif tetapi murah dan mudah serta memiliki dampak edukatif yang optimal bagi warga binaan masyarakatan.

#### 11. Masalah-masalah lain yang berkaitan dengan warga binaan masyarakatan

Dalam hal ini para petugas dituntut untuk mampu mengenal masalah-masalah lain yang berkaitan dengan warga binaan

pemasyarakatan agar dapat mengatasinya dengan tepat. Umumnya masalah itu berkisar pada:

- a) Sikap acuh tak acuh keluarga narapidana, karena masih ada keluarga narapidana yang bersangkutan tidak memperhatikan lagi nasib narapidana tersebut.
- b) Partisipasi masyarakat yang masih perlu juga ditingkatkan karena masih didapati kenyataan sebagian anggota masyarakat masih enggan menerima kembali bekas narapidana.
- c) Kerja sama dengan instansi (badan) tertentu baik yang terkait secara langsung maupun tidak langsung masih perlu ditingkatkan juga, karena masih ada diantaranya yang belum terketuk hatinya untuk membina kerja sama.
- d) Informasi dan pemberitaan-pemberitaan yang tidak seimbang, bahwa cenderung selalu mendiskreditkan Lapas/Rutan sehingga dapat merusak citra pemasyarakatan di mata umum.

Dengan mengenali faktor-faktor tersebut, baik yang ada di dalam lingkungan Lapas/Rutan maupun dari luar, maka diharapkan pembinaan yang dilakukan dapat dilaksanakan dengan lebih baik.

Apa yang dikemukakan dalam hakikat pembinaan narapidana ini semuanya mengacu pada kondisi ideal yang ingin dicapai. Disadari sepenuhnya bahwa tidak ada satupun Lapas/Rutan yang mampu secara sempurna mengikuti pola pembinaan ini karena faktor-faktor keterbatasan yang dimiliki oleh masing-masing unit pemasyarakatan. Namun demikian, disadari pula bahwa faktor manusia atau pelaksana sangatlah menentukan atas berhasil tidaknya pembinaan narapidana/tahanan sehingga konsep pemasyarakatan betul-betul dapat diwujudkan.

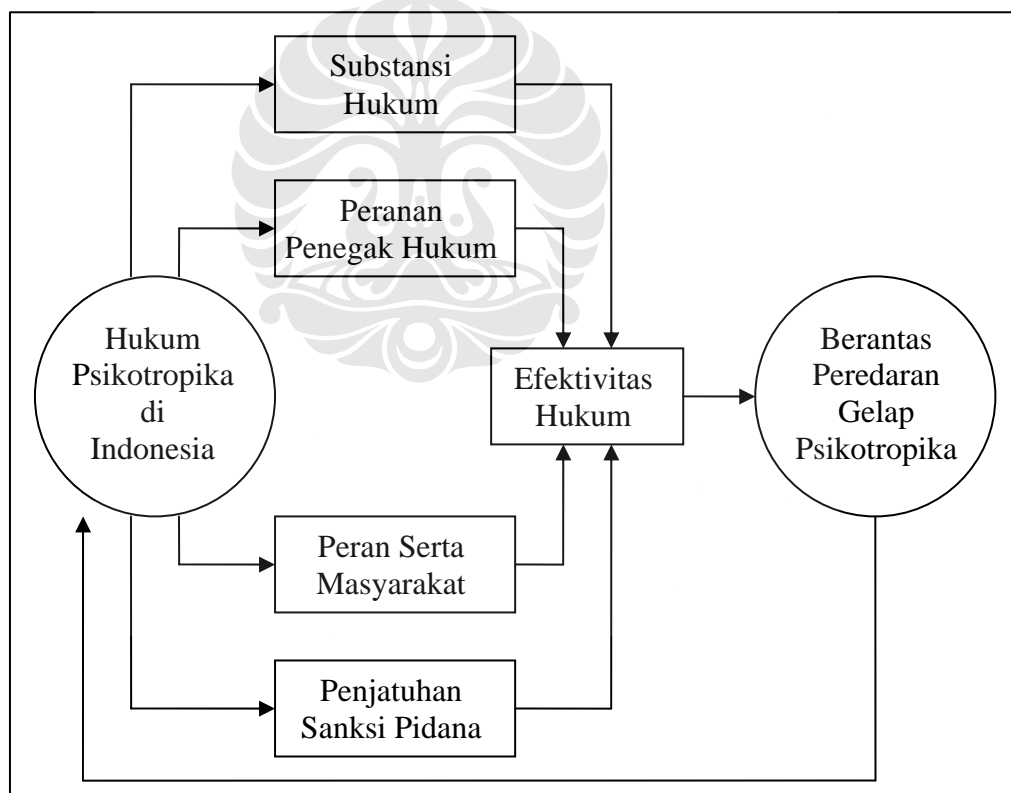
### **3.3. Kerangka Pemikiran**

Peranan penegak hukum adalah mengaktualisasikan secara nyata aturan hukum bisa terwujud dalam kaidah-kaidah sosial masyarakat. Sebagai suatu sarana untuk menegakkan hukum diantaranya ialah dengan penerapan sanksi

pidana. Perumusan norma-norma pidana telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1997 tentang Psikotropika. Penegakan hukum psikotropika di Indonesia oleh substansi hukum dengan undang-undang tersebut merupakan upaya politik hukum pemerintah sebagai langkah penanggulangan terhadap peredaran gelap psikotropika melalui sistem penegakan hukum pidana.

Untuk memberikan suatu pola pemikiran dan arah dari penelitian ini, maka dibuatlah suatu kerangka pemikiran yang dapat menuntun penulis. Kerangka pemikiran dalam bentuk suatu model hubungan antar elemen yang saling terkait satu sama lainnya sehingga diperoleh suatu konsep pemikiran yang menyeluruh (*holistik*). Konsep pemikiran tersebut secara konstruksional dapat dijelaskan dalam gambar berikut ini.

Gambar 3.8. Kerangka Pemikiran Penegakan Hukum Psikotropika



Dalam model alur kerangka berpikir tersebut dapat dijelaskan bahwa peranan penegak hukum (Petugas Lapas/Rutan) dapat dijabarkan dalam aspek moral, ketrampilan dan transparansi. Budaya hukum masyarakat tergambar



dalam peran serta masyarakat (narapidana/tahanan) yang dijabarkan ke dalam aspek hak dan kewajiban masyarakat, meliputi pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap psikotropika, pelaporan masyarakat terhadap penegak hukum, pemberian jaminan perlindungan keamanan dan perlindungan hukum. Sedangkan penerapan sanksi pidana digolongkan kepada para pelaku tindak pidana penyalahgunaan dan peredaran gelap psikotropika.

Penulis lebih memusatkan penelitian ini pada peranan penegak hukum (Petugas Lapas/Rutan) dan peran serta masyarakat serta narapidana/tahanan dalam pencegahan penyalahgunaan psikotropika dengan penerapan sanksi pidana secara konkrit oleh aparat penegak hukum. Hubungan antara *stelsel* sanksi pidana dengan penerapan pidana secara konkrit ditentukan oleh visi dan misi penegak hukum dalam pemberantasan peredaran gelap psikotropika.

Berdasarkan kerangka berpikir tersebut, pemberantasan peredaran gelap psikotropika merupakan salah satu ukuran dari efektivitas hukum. Berdasarkan penelitian terhadap keempat aspek tersebut, dapat dibuktikan aspek terberantasnya peredaran gelap psikotropika yang efektif, yang akan dapat menjawab perumusan masalah tentang strategi pencegahan dan penanggulangan terhadap penyalahgunaan dan peredaran gelap psikotropika.

Efektivitas hukum itu tergantung pada peranan penegak hukum dan peran serta masyarakat yang memegang peranan utama dalam penegakan hukum, khususnya dalam penerapan sanksi. Secara spesifik penegakan hukum dengan menitikberatkan pada sanksi pidana adalah salah satu sarana paling aktif yang dipergunakan untuk menanggulangi kejahatan, meskipun sanksi pidana bukan satu-satunya sarana yang paling efektif.

Substansi hukum psikotropika yang semakin baik dan memadai terhadap tujuan pemberantasan peredaran gelap psikotropika, maka akan semakin meningkatkan peranan penegak hukum (Petugas Lapas/Rutan) dan peran serta masyarakat.

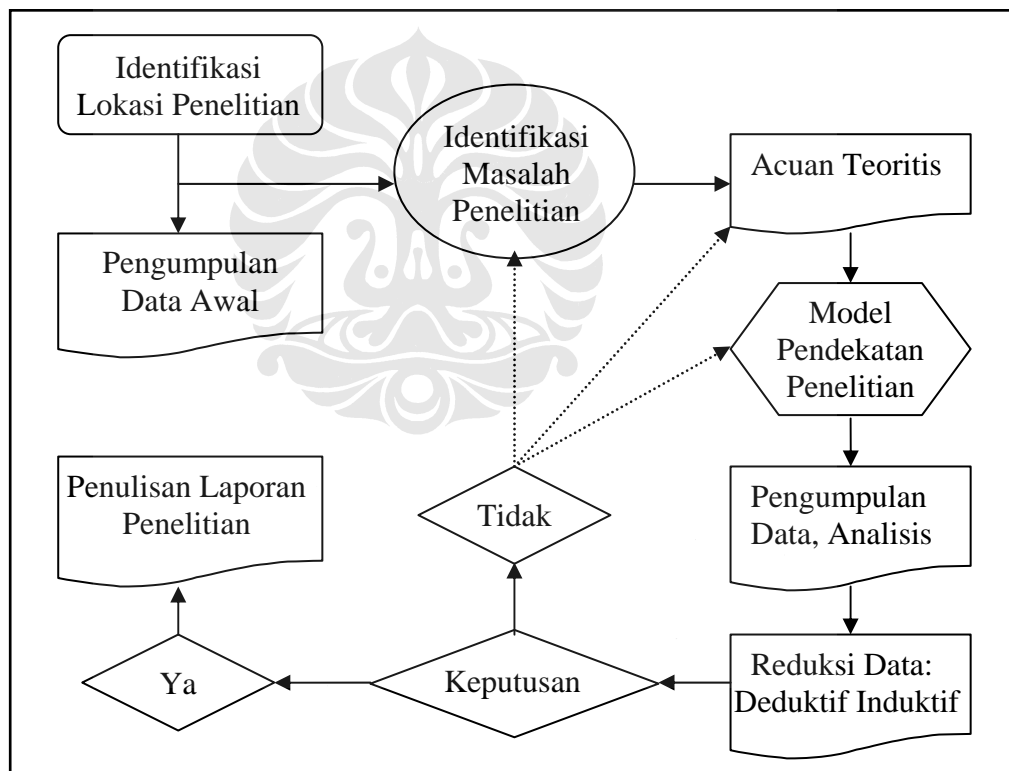
Peranan penegak hukum (Petugas Lapas/Rutan) yang semakin profesional dan didukung dengan moral yang baik, transparan serta ditunjang oleh peran serta masyarakat yang semakin meningkat akan hak dan

kewajibannya dalam pemberantasan peredaran gelap psikotropika, maka akan semakin berpengaruh terhadap efektivitas hukum.

Penerapan sanksi pidana jika semakin tidak memberikan efek jera terhadap para pelaku tindak pidana psikotropika, maka akan semakin tidak berpengaruh terhadap efektivitas hukum. Apabila aspek-aspek tersebut tidak berjalan dengan baik, maka program pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap psikotropika tidak akan berhasil.

Untuk menjelaskan kerangka pemikiran penelitian secara operasional, maka model penelitian tersebut dapat dijabarkan secara konseptual dalam gambar model konseptual kerangka penelitian sebagai berikut.

Gambar 3.9. Model Konseptual Kerangka Penelitian



Kerangka konsep penelitian ini menggunakan paradigma holistik dengan melakukan observasi lokasi penelitian untuk menentukan minat penulis dalam melakukan penelitian. Untuk merumuskan masalah, maka diperlukan adanya pengumpulan data awal sebagai gambaran dalam penelitian. Dari kedua langkah tersebut dianalisis untuk menentukan identifikasi masalah yang

akan diteliti, selanjutnya dapat dirumuskan masalah penelitian sebagai acuan dalam membatasi dan memfokuskan masalah. Masalah yang akan dianalisis, dikaji dan didukung dengan konsep-konsep serta teori-teori yang relevan untuk memberikan arahan dalam melakukan penelitian. Setelah adanya kejelasan masalah fokus penelitian, maka langkah selanjutnya adalah mengumpulkan data, analisis dan interpretasi atas data yang dikumpulkan dari lapangan.

Hasil pengolahan data penelitian selanjutnya dikonsultasikan dengan dosen pembimbing dan melakukan interpretasi dari data penelitian. Dari hasil reduksi data yang telah sesuai dengan rumusan masalah, maka selanjutnya dapat dilakukan penulisan laporan penelitian.

