

BAB 2 KAJIAN PUSTAKA

2.1. Tinjauan Pustaka

Tinjauan pustaka dilakukan agar peneliti mengetahui sudah sejauh mana penelitian yang dilakukan terhadap obyek penelitian sejenis di Indonesia. Jika memang sudah pernah diteliti, hasil penelitian yang sudah ada dapat dijadikan sebagai rujukan, pembanding maupun untuk membuktikan penelitian-penelitian sebelumnya. Namun sejauh ini, setidaknya dari hasil pencarian penulis, kajian tentang privatisasi lembaga pemasyarakatan belum pernah dilakukan di Indonesia baik dalam bentuk skripsi, tesis, apalagi disertasi. Oleh karenanya, penulis sedikit mengalami kesulitan untuk mencari referensi maupun pembanding mengenai masalah yang diteliti. Namun demikian, kenyataan ini justru menjadi tantangan bagi penulis karena masalah privatisasi lembaga pemasyarakatan memiliki nilai originalitas dan eksklusifitas, karena belum pernah diteliti oleh peneliti sebelumnya.

Bungin (2005) mengatakan kajian pustaka bermanfaat untuk memberikan pemahaman banding antara fenomena yang hendak diteliti dengan hasil studi terdahulu yang sama dan serupa. Sementara (Creswell, 2002) mengatakan, batasan atau wilayah penelitian dapat ditentukan berdasarkan penelitian terdahulu yang memiliki kesamaan tema, materi serta subyek penelitiannya. Kepustakaan penelitian, menurut (Creswell: 2002); 1). Memberitahu pembaca hasil penelitian-penelitian lain yang berhubungan dengan penelitian yang sedang dilaporkan, 2). Menghubungkan suatu penelitian dengan dialog yang lebih luas dan berkesinambungan tentang suatu topik, mengisi kekurangan dan memperluas penelitian-penelitian sebelumnya, 3). Memberikan kerangka untuk menentukan signifikansi penelitian, dan juga sebagai acuan untuk membandingkan hasil suatu penelitian dengan temuan-temuan lain.

2.2. Kerangka Konsep

Untuk membahas kelayakan pelaksanaan privatisasi lembaga pemasyarakatan di Indonesia, penulis terlebih dahulu akan menguraikan konsep-konsep yang relevan dengan penelitian ini, antara lain;

2.2.1. Konsep Privatisasi

Bagi kebanyakan ilmuwan, privatisasi adalah satu kata yang mempunyai berbagai makna. Untuk hal tersebut sebaiknya kita menganalisa terlebih dahulu definisi privatisasi yang berasal dari berbagai kajian ilmu. Pertama, dalam perspektif filsafat politik, privatisasi adalah kegiatan mengurangi peranan pemerintah dan meningkatkan peranan sektor swasta. Definisi ini diungkapkan oleh E. S. Savas yang mengartikan privatisasi sebagai: *The act of reducing the role of government and expanding that of the private sector* (Savas, 1987: 8)

Selanjutnya, Kammerman dan Kahn (1989: 21) mendefinisikan privatisasi sebagai pengalihan kewenangan dari negara kepada sektor swasta. Mereka mengartikan privatisasi sebagai kegiatan politik yang berbentuk: *Any shift of activities or function from the state to the private sector, and more specifically, any shift from public to private in the production of goods and services.*

Definisi-definisi privatisasi yang bersifat politis tersebut di atas lebih memfokuskan kepada pengalihan kewajiban dalam penyediaan layanan-layanan publik tanpa memperhatikan hasil akhir dari pengalihan kewajiban tersebut. Privatisasi dapat juga didefinisikan secara ideologis yakni sebagai kecenderungan masyarakat kepada kepemilikan swasta dalam layanan publik dan menolak kepemilikan pemerintah dalam hal tersebut.

2.2.2. Meminimalisasi Peran Pemerintah

Pada dasa warsa terakhir ini, privatisasi sering kali didefinisikan sebagai kegiatan melibatkan pihak swasta dalam menyediakan layanan publik bagi kesejahteraan rakyat. Di Amerika Serikat privatisasi diartikan

sebagai minimalisasi peranan pemerintah dan maksimalisasi sektor swasta, baik dalam aktivitas-aktivitas layanan publik maupun kepemilikan aset-asetnya, (Savas, 1987: 3) Savas menekankan terjadinya secara berkesamaan minimalisasi peranan pemerintah dan maksimalisasi peranan sektor swasta dalam penyediaan layanan publik di negaranya. Pada konsepnya, dia lebih banyak menekankan kepada peningkatan kinerja sektor publik dengan melibatkan kekuatan pihak swasta dalam hal layanan publik. Bangsa Amerika selalu mengutamakan pihak swasta dalam berbagai hal. Untuk hal tersebut dia menyimpulkan bahwa: *the US had kept private in the first place.* (Savas: 8)

Pelaksanaan privatisasi di Amerika bertujuan akhir untuk peningkatan secara maksimal keterlibatan pihak swasta dalam penyediaan pelayanan publik di negara tersebut. Sesuai dengan tujuan tersebut, Savas menyarankan bahwa tanggungjawab terhadap pelayanan publik tetap berada di tangan pemerintah akan tetapi pemerintah tidak perlu lagi menyediakan secara langsung layanan tersebut kepada masyarakat dan menyerahkannya kepada sektor swasta.

Di Inggris konsep privatisasi mempunyai beberapa pengertian yang berbeda. Pertama privatisasi dapat didefinisikan secara sempit sebagai konsep penjualan aset-aset pemerintah. Hal ini diungkapkan oleh . Jackson dan Price (1994: 4) yang menyebutkan bahwa: *Privatization could be defined in narrow terms restricting the concept to the sale of public assets.*

Kedua, privatisasi lebih diartikan sebagai proses pengalihan bentuk hukum perusahaan negara berdasarkan perundang-undangan yang ada dan kemudian diikuti dengan penjualan saham-saham perusahaan tersebut kepada pihak swasta. Dalam hal ini konsep privatisasi di Inggris lebih didefinisikan sebagai: *The Formation of company under the companies Act 1985 and the subsequent sale of Act least 50 percent of the shares to private shareholders.* (John Key, et.al, 1986: 35)

Kedua konsep tersebut di atas memang lebih banyak menekankan kepada penjualan aset publik yang berupa perusahaan negara kepada pihak lain dengan terlebih dahulu mengalihkan bentuk hukum perusahaan

tersebut menjadi perusahaan swasta sesuai dengan undang-undang perusahaan yang ada dan kemudian menjualnya sebagian atau seluruh saham-sahamnya kepada pihak swasta. Memang inilah yang menjadi latar belakang utama yang menjadi konsep privatisasi di Inggris.

Di Indonesia konsep privatisasi mempunyai pengertian tersendiri. Sebagai contoh (Purba, 1997: 2) mendefinisikan konsep privatisasi sebagai pengurangan intervensi pemerintah ke BUMN dan memberikan lebih banyak kebebasan bagi BUMN untuk beroperasi sesuai anggaran dasarnya. Hal ini diuraikan dalam definisinya yang menyebutkan: *the act of reducing government intervention in state owned enterprises (SOEs) on giving more freedom to the SOEs executing their duties based on their articles of association.*

Konsep ini memang lebih banyak menekankan kepada pengurangan intervensi pemerintah ke BUMN yang pada akhirnya bertujuan membuat BUMN tersebut sebagai perusahaan yang mandiri dalam operasionalnya sehari-hari. Berdasarkan definisi ini sudah banyak BUMN di Indonesia yang diprivatisasi oleh pemerintah semenjak tahun 1990 seperti Indosat, Telkom, Tambang Timah, Bank Negara Indonesia, Bank Rakyat Indonesia dan beberapa BUMN lainnya.

Selain konsep di atas, privatisasi di Indonesia juga diartikan sebagai kegiatan mengalihkan sebagian tugas pemerintah ke sektor swasta. Pada definisi kedua ini, pemerintah mengalihkan sebagian tugasnya kepada pengusaha swasta, seperti penanganan sampah, penyediaan air minum dan berbagai layanan publik lainnya.

Di Indonesia sebenarnya dapat dilihat kenyataan bahwa banyak prasarana dan layanan publik yang dibangun dan dioperasikan oleh pihak swasta seperti rumah sakit, sekolah, angkutan umum, jalan tol, angkutan udara, perumahan, dan lain sebagainya.

Oleh karena itu, sebenarnya konsep privatisasi di Indonesia menganut dua konsep privatisasi yaitu konsep privatisasi Amerika (yang memfokuskan pada layanan publik) dan konsep privatisasi Inggris (yang memfokuskan pada penjualan BUMN). Namun demikian harus disadari

bahwa walaupun keterlibatan pihak swasta dalam penyediaan layanan publik bukanlah hal yang baru bagi masyarakat Indonesia, akan tetapi privatisasi BUMN relatif masih merupakan suatu hal yang aktual karena baru diperkenalkan secara resmi semenjak tahun 1988.

2.2.3. Konsep Pemasyarakatan

Bertitik tolak pada pasal 1 ayat (2) Undang-Undang No. 12 Tahun 1995; “sistem pemasyarakatan adalah sebagai suatu wahana dan tatanan serta cara pembinaan berdasarkan Pancasila, yang dilaksanakan secara terpadu antara petugas sebagai pembina, yang dibina dan masyarakat dengan tujuan untuk meningkatkan kualitas hidup Warga Binaan Pemasyarakatan agar menyadari kesalahannya, memperbaiki diri dan tidak mengulangi lagi perbuatannya yang melanggar hukum sehingga pada akhirnya mereka dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat aktif dan produktif dalam pembangunan serta dapat hidup secara wajar sebagai warga yang baik dan bertanggung jawab.”

2.2.4. Konsep Pembinaan dalam Sistem Pemasyarakatan

Pengertian pembinaan dalam sistem pemasyarakatan, Sahardjo (dalam Pohon Beringin Pengayoman, 1971) telah menggariskan perlakuan terhadap narapidana dengan mengemukakan konsepsi pemasyarakatan sebagai suatu konsep, diajukan sebagai tujuan dari pidana penjara dan dirumuskan sebagai berikut:

Di samping memberikan rasa derita kepada narapidana karena dicabut hak kebebasan Bergeraknya, juga membimbing dan mendidik agar narapidana menjadi masyarakat yang berguna, maka :

- a). Selama ia kehilangan kemerdekaan Bergerak, ia harus dikenalkan dengan masyarakat yang tidak boleh diasingkan dari masyarakat. Pekerjaan dan didikan yang diberikan padanya tidak boleh hanya bersifat pengisi waktu dan hanya diperuntukkan bagi kepentingan jawatan kepenjaraan. Pekerjaan harus sesuai dengan pekerjaannya di masyarakat dan ditujukan kepada pembangunan nasional.

- b). Bimbingan dan didikannya harus berdasarkan Pancasila.

2.3. Kerangka Teori

Dalam rangka memahami perkembangan atas teori-teori kebijakan publik dan kebijakan riminal, teori privatisasi dalam kerangka pelaksanaan privatisasi lembaga pemasyarakatan, maka penelitian ini menggunakan perspektif teori-teori sebagai berikut:

2.3.1. Teori Kebijakan Pulik

Kebijakan publik atau *public policy* adalah seperangkat aksi atau rencana yang mengandung tujuan politik (Wilson, 1887). Kata “kebijakan” memiliki makna rasional, sebuah manivestasi dari penilaian yang penuh pertimbangan. Sebuah kebijakan adalah usaha dalam mendefinisikan dan menyusun basis rasional untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan. Hogwood dan Gunn (1984) menyebutkan sepuluh penggunaan istilah kebijakan dalam pengertian modern sebagai:

- a). label aktivitas;
- b). ekspresi tujuan umum;
- c). proposal spesifik;
- d). keputusan pemerintah;
- e). otorisasi formal;
- f). sebuah program;
- g). outputs;
- h). outcomes;
- i). teori atau model ;
- dan j). sebuah proses (Parson, 2006: 19).

Menurut Anderson (1975) kebijakan merupakan serangkaian keputusan yang saling terkait berkenaan dengan tujuan dan cara-cara untuk mencapainya dalam situasi tertentu. Sebuah kebijakan dapat dikatakan kebijakan publik, menurut Anderson, jika dihasilkan oleh badan pemerintah untuk publik atau masyarakat umum. Anderson melukiskan bahwa kebijakan publik sebagai perumusan kewenangan dalam suatu sistem politik yang terdiri dari para negarawan, pemimpin-pemimpin puncak, pemerintah, parlemen, hakim, administrator, badan-badan, dan seterusnya. (Parsons, 2006: 20-25)

Paparan ini dapat diartikan bahwa kebijakan publik identik dengan tindakan-tindakan pemerintah. Semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijakan publik dalam bentuk keputusan-keputusan yang mempunyai tujuan dan maksud-maksud tertentu. Namun ada pendefinisian bahwa kebijakan publik sekaligus sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan.

Selanjutnya Anderson (1975: 24) menjelaskan, konsep kebijakan publik mempunyai beberapa implikasi yakni: a). titik perhatian dengan orientasi pada maksud dan tujuan yang direncanakan oleh aktor-aktor yang terlibat dalam sistem politik; b). merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan para pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan yang tersendiri, tidak hanya keputusan untuk menetapkan UU, tetapi keputusan-keputusan beserta pelaksanaannya; c). kebijakan adalah apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan yang diinginkan oleh pemerintah; d). kebijakan publik dalam bentuknya bersifat positif (untuk mempengaruhi suatu masalah tertentu) berupa UU berikut otorisasinya dan negatif (keputusan mengambil dan tidak mengambil tindakan) untuk melakukan sesuatu yang memerlukan keterlibatan pemerintah. (Parsons, 2006: 20)

Jika dikategorikan, menurut Anderson, kebijakan publik sebagai arah tindakan akan menjadi lebih baik bila dirinci menjadi beberapa kategori, antara lain berupa tuntutan-tuntutan kebijakan (*policy demand*), keputusan kebijakan (*policy decision*), pernyataan kebijakan (*policy statement*), hasil kebijakan (*policy outputs*) dan dampak kebijakan (*policy outcomes*) (Parsons, 2006: 21)

Dapat disimpulkan kiranya bahwa kebijakan publik adalah semua pilihan atau tindakan yang dilakukan pemerintah, baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu. Sebuah kebijakan publik adalah, pedoman umum dalam bentuk instruksi-instruksi yang harus diikuti oleh publik. Hal ini mengandung arti, jika sebuah kebijakan publik sudah dinyatakan resmi berlaku, maka bersifat mengikat seluruh masyarakat tanpa kecuali.

2.3.2. Teori Kebijakan Kriminal

Kriminologi dalam pengertian umum, merupakan kumpulan ilmu pengetahuan yang mempelajari gejala-gejala kejahatan. Dalam pengertian umum ini kriminologi merupakan kajian (*the study*) dengan pendekatan multidisiplin. Dalam pendekatan multidisiplin, maka metode penelitian yang dipergunakan maupun pertanyaan-pertanyaan ontologis dan epistemologis yang dianut sangat bervariasi. Masing-masing ahli dari bidang yang berbeda-beda tersebut mengacu dan mengikuti tradisi ilmiah atau paradigma bidang masing-masing. (Mustofa, 2005: 2)

Kebijakan kriminal adalah salah satu jenis dari kebijakan publik yang dibuat pemerintah yang berkaitan dengan usaha mencegah dan menindak kejahatan yang disebut juga dengan politik kriminal (*criminal policy*).

Hoefnagels (1969:57) mendefinisikan kebijakan kriminal sebagai reaksi sosial terhadap kejahatan dalam bentuk didirikannya sebuah institusi. Dalam lingkup kebijakan kriminal ini, Hoefnagels memasukkan di dalamnya berupa: a). penerapan sarana hukum pidana; b). pencegahan tanpa pembedaan; dan c). upaya mempengaruhi pandangan masyarakat tentang kejahatan dan pidana.

Sementara tentang teori kebijakan kriminal yang disampaikan Gilssinan (1990), adalah dalam kaitan kebijakan apa yang diambil pemerintah untuk mengerjakan atau tidak mengerjakan sesuatu. Lebih tegas lagi, Marc Ancel mengartikan kebijakan kriminal sebagai organisasi atau lembaga yang secara rasional berperan sebagai pengontrol kejahatan di masyarakat (Arief, 1996).

Dari penjelasan ini, diperoleh gambaran bahwa kebijakan kriminal merupakan usaha yang rasional dari masyarakat untuk mencegah kejahatan dan bereaksi terhadap kejahatan. Usaha yang rasional ini merupakan konsekuensi logis, sebab orang mengadakan penilaian dan melakukan pemilihan dari sekian banyak alternatif yang dihadapi.

Dalam pelaksanaannya, kebijakan kriminal menggunakan sarana hukum pidana (penal), dibuat dengan sengaja dan sadar. Pilihan dan

penetapan hukum pidana sebagai sarana untuk menanggulangi kejahatan ini benar-benar memperhitungkan semua faktor pendukung berfungsinya hukum pidana. Dengan begitu, diperlukan pendekatan fungsional yang melekat pada setiap kebijakan yang rasional (Arief: 37-38)

2.3.3. Teori Ekonomi Pasar Bebas

Secara teoritis, privatisasi membantu terbentuknya pasar bebas, mengembangkannya kompetisi kapitalis, yang oleh para pendukungnya dianggap akan memberikan harga yang lebih kompetitif kepada publik. Di Indonesia privatisasi kerap disebut dengan swastanisasi yakni pengalihan kepemilikan dan pengelolaan dari pemerintah ke pihak partikelir atau swasta.

Justifikasi prinsip utama dari swastanisasi LP bermula dari teori ekonomi pasar bebas (*laissez-faire*) yang digaungkan pemerintahan sayap kanan pada 1980-an dan 1990-an. Banyak teori yang mendukung swastanisasi bidang publik, termasuk teori yang mengandalkan pada 'kompetisi bebas' melalui pasar sebagai langkah terbaik untuk efisiensi dan peningkatan kualitas dalam pelayanan. (Kammerman dan Kahn, 1989: 256)

Dengan kata lain, daya tarik utama swastanisasi LP adalah klaim yang menyebutkan bahwa cara ini menawarkan kapasitas penjara yang lebih besar dan kualitas layanan yang lebih baik. Namun begitu, argumen paling utama yang dilontarkan para pendukung swastanisasi LP adalah kegagalan atas pelayanan LP yang dikelola negara. Sebelum membahas klaim khusus tentang swastanisasi penjara, berikut adalah teori yang mendukung program ini. (Kunkel and Capps, 2004: 159)

Pertama, apa pun ikatan sentimental yang berkaitan dengan era yang telah lewat dimana sebuah pasar yang bebas dan tanpa aturan memberikan hasil terbaik sebagai respons atas hukum *supply and demand*, model seperti ini justru kurang layak diterapkan untuk masa kini. Apakah itu berkaitan dengan berbagai layanan sosial atau pun praktik hukuman pada khususnya. Sebagai gantinya, ukuran 'pasar' itu sendiri, sifat alami

layanan yang akan disediakan, dan juga berbagai ketentuan yang ditentukan, termasuk identitas 'para pemain', semuanya telah ditetapkan oleh negara.

Pemerintah bukan hanya satu-satunya pihak yang mampu 'mempermainkan' pasar. Menurut Sutherland (1956: 90): "Bisnis raksasa tidak menyukai kompetisi dan membuat aturan tertentu untuk mengurangi dan bahkan menghapuskan kompetisi itu." Cara ini mudah dilakukan karena hanya ada sedikit korporasi besar sehingga 'harga masuk' cenderung tinggi, dan peluang untuk realokasi kontrak dibatasi. Semua kemungkinan ini berlaku pada pasaran lembaga pemasyarakatan yang diswastanisasi. Sekalipun terjadi peningkatan jumlah perusahaan yang terinspirasi untuk bergabung dalam bisnis 'kompleks industri LP' (Lilly dan Knepper, 1992), pasar itu sendiri justru hanya didominasi segelintir korporasi multinasional sehingga kompetisinya lebih terbatas.

Kedua, model pasar bebas gaya klasik ini dimana hukum suplai dan permintaan yang mengharuskan produsen untuk memenuhi kebutuhan pembeli justru sulit diaplikasikan dalam konteks swastanisasi penjara. Ketimbang terjalin hubungan tradisional antara pembeli dan penjual atau bahkan provider dan klien, pada swastanisasi LP berlaku hubungan tiga pihak dan pihak ketiga adalah negara yang menyediakan uang. Hubungan ini justru dapat mengganggu operasi 'normal' mekanisme suplai dan permintaan barang. Selain itu, para napi justru tidak mendapatkan kebebasan untuk berbelanja atau 'ambil saja atau pergi saja' (Palumbo, 1986) dan karena itu jauh lebih tergantung pada kontraktor (swasta) ketimbang pada kasus normal, khususnya dalam hal hak politik, ekonomi dan sosial (Geis, 1987). Sebaliknya, penyedia layanan kurang tergantung pada 'konsumen' yang menjadi layanan mereka untuk keberhasilan ekonomi.

Mereka justru lebih tergantung pada langganan utama mereka atau klien yang membayar, yaitu pemerintah. Sebagai konsekuensinya, para napi hanya memiliki sedikit kontrol untuk menentukan nasib mereka bila ditempatkan di sebuah LP swasta ketimbang di LP yang dikelola langsung

oleh pemerintah. Belum lagi adanya konflik kepentingan antara kebutuhan dan hasrat dari berbagai pihak atas hubungan tiga pihak ini, yang lebih menekankan pada pentingnya untuk tidak menerima nilai retorika pasar bebas yang biasanya dipakai dalam mendukung swastanisasi LP. (Kunkel and Capps, 2004: 160)

Ketiga, sekalipun harus diakui dengan adanya berbagai kelemahan pada LP yang dikelola negara, harus diingat juga bahwa alasan utama terjadinya berbagai eksekusi dan kekurangan itu berkaitan dengan era sebelumnya dari ketentuan swasta. Menurut Sparks (1994: 26), semua sistem penjara pada dasarnya dihadapkan pada defisit legitimasi, bahkan pada saat terbaik sekalipun. Tapi masalah utama yang berkaitan dengan swastanisasi LP bukanlah tentang apakah LP swasta mampu 'menawarkan lebih untuk biaya rendah', melainkan apakah LP swasta dapat menghilangkan atau malah meningkatkan krisis legitimasi, selain juga masalah lain yang terjadi dalam sistem penjara di Inggris. (Kunkel and Capps, 2004: 161)

2.3.4. Privatisasi Penjara

Pada akhir 1980-an dan awal 1990-an, meningkatnya jumlah napi membuat pemerintah Inggris yang konservatif berencana untuk membuat UU dan kebijakan dengan pendekatan yang lebih pragmatis. Salah satunya adalah membuat kebijakan yang bertujuan untuk membatasi penggunaan lembaga pemasyarakatan untuk napi yang melakukan kejahatan kelas teri dan memberlakukan hukuman yang keras terhadap penjahat kelas kakap. Dua alternatif ini mencerminkan pengaruh pertimbangan pragmatis dalam kebijakan pemberian hukuman pada masa itu.

Bersamaan itu pula muncul opsi baru yang menjadi solusi praktis untuk menangani banyak masalah berkaitan dengan sistem pemberian hukuman penjara, termasuk peningkatan kapasitas LP dan juga peningkatan berbagai standar penjara, serta kebutuhan untuk waktu yang lebih fleksibel dan mengakomodir berbagai praktik kerja di dalam penjara dan bagi napi yang sedang menjalani masa percobaan, serta

pertanggungjawaban yang lebih besar bagi orang-orang yang bertanggungjawab dalam mengelola lembaga koreksi. Klaim yang menyebutkan bahwa semua ini dapat dicapai dengan cara menurunkan biaya adalah dengan mendorong keterlibatan yang lebih besar dari pihak swasta dalam penanganan kebijakan yang berkaitan dengan hukuman. Opsi ini dipandang oleh sementara kalangan sebagai solusi 'cepat dan pasti' untuk menghadapi berbagai persoalan dalam sistem penjara. (Sparks, 1994)

Penggunaan sektor swasta dalam menjalankan berbagai fungsi yang dulunya dilakukan oleh pemerintah/negara dikenal dengan sebutan privatisasi atau swastanisasi. Privatisasi di lembaga pemasyarakatan bisa mencakup dari sebuah sistem penjara yang seluruhnya dimiliki atau disewakan serta dioperasikan oleh sebuah perusahaan swasta untuk mengoperasionalkan berbagai layanan pendukung khusus (seperti penyediaan makanan, laundry, layanan medis, pendidikan atau pelatihan keterampilan, dan pelatihan staf). Di AS, layanan seperti ini sudah lama dilakukan di sebagian besar negara bagian. Pihak swasta biasanya dapat memberikan layanan yang lebih murah dan lebih efisien ketimbang layanan yang diberikan para staf LP negara. Meskipun demikian, kepemilikan swasta atau penyewaan LP dan fasilitas LP lainnya kepada pihak swasta masih relatif tergolong baru dan agak kontroversial (kecuali pada sistem LP untuk napi remaja).

Pihak yang pro berpendapat cara ini dapat menghemat antara 10-25 persen anggaran pemerintah untuk bidang LP. Menurut mereka, pelibatan perusahaan swasta justru bebas dari unsur politik, birokrasi, dan kontrak dengan serikat kerja yang memakan biaya.

2.3.5. Beberapa Model Penjara Swasta

Keterlibatan pihak swasta dalam sistem pidana terjadi dalam beberapa bentuk. Dalam kasus penjara, keterlibatan swasta secara teori cukup luas hingga berhak untuk menjual murah seluruh sistem penjara.

Pendekatan ini biasanya diterapkan monopoli yang dulunya milik negara (Shaw, 1989: 56).

Pada praktiknya, pemerintah sejauh ini lebih suka menerapkan bentuk yang lebih terbatas untuk keterlibatan swasta, terdiri atas 'kontrak' beberapa fungsi khusus pada pihak swasta yang ada hubungan dengan lembaga-lembaga individu. Ada sekurangnya lima model yang berbeda yang terkait dengan aktivitas layanan LP yang prinsipnya dapat dikontrakkan dengan cara ini.

Pertama, berbagai layanan tambahan yang bukan merupakan bagian dari fungsi utama. Berbagai aktivitas, seperti penyediaan katering, pendidikan, layanan kesehatan, bengkel kerja untuk para napi, pertanian, dan juga layanan pengawalan tahanan, kini sudah masuk ke dalam sistem kontrak yang dilakukan pihak swasta.

Kedua, adalah mengundang pihak swasta untuk menangani desain dan konstruksi untuk pembuatan LP baru, ketimbang mengandalkan layanan dari dalam seperti di masa lalu.

Ketiga, pendanaan LP baru bisa juga dilakukan oleh korporasi swasta dengan mengumpulkan dana melalui investasi, pinjaman swasta atas pasar saham, sebagai alternatif untuk menggunakan uang dari para pembayar pajak secara langsung. Cara ini belakangan ini semakin sering dilakukan di AS dimana tuntutan dari para pemilih untuk pemberian hukuman yang lebih berat tidak selalu cocok dengan keinginan (para kontraktor) untuk membayar hal-hal seperti ini di luar pendapatan yang sudah ada (Shichor, 1995: 142-146).

Keempat, bentuk paling kontroversial dalam menjalin kontrak swasta adalah melibatkan manajemen dan operasional semua atau sebagian dari sebuah institusi secara keseluruhan. Hal ini terjadi di wilayah England dan Wales. Dari semua opsi, keterlibatan pihak swasta hanya terbatas pada pengiriman jasa pelayanan. Sedangkan pemerintah tetap memegang tanggung jawab untuk alokasi kontrak, memantau kinerja pihak swasta dan juga memutuskan kebijakan di lingkungan penjara,

sekurangnya, pada tingkat strategis (dan tentu saja penetapan rancangan melalui pembayaran kontrak ke perusahaan swasta).

Secara teori, opsi kelima mungkin saja berupa menjalin kontrak dari beberapa fungsi yang disebutkan sebelumnya. Terakhir, perbedaan yang berguna kadangkala bisa dilihat mengacu pada tingkat kedalaman penetrasi sektor swasta atas keterlibatannya dalam mengelola LP.

Ini mengacu pada jenis lembaga yang mungkin dianggap cocok untuk terlibat dalam swastanisasi. Kondisi ini bervariasi, mulai dari apa yang disebut lembaga 'bayangan' yang menjadi tempat tinggal para napi yang memiliki risiko keamanan paling rendah seperti remaja nakal, para napi kambuhan dan para napi yang ditahan di luar penjara hingga lembaga (swasta) yang beroperasi 'jauh ke dalam LP' seperti memberi layanan catering di dalam penjara yang berisiko tinggi atau bahkan di dalam LP untuk napi dewasa dengan tingkat penjagaan super ketat. Seperti kita lihat pada bagian berikutnya, kecenderungan terjadinya swastanisasi pada umumnya melibatkan lembaga 'bayangan', setidaknya kondisi ini sudah terlihat pada tahap awal, sekalipun di England dan Wales kondisi ini semakin berkembang dengan cepat selama beberapa tahun terakhir setelah diawali dengan keraguan.

2.3.6. Teori Kejahatan dan Efektifitas Peradilan Pidana

Secara umum kejahatan dapat dikatakan sebagai suatu peristiwa penyelewengan terhadap norma-norma atau perilaku teratur yang menyebabkan keterganggunya ketertiban dan ketentraman kehidupan manusia. Lebih lanjut, perilaku yang dikualifikasikan sebagai kejahatan tersebut, biasanya dilakukan oleh bagian terbesar warga masyarakat atau penguasa yang menjadi wakil-wakil masyarakat. (Soekanto, 1982: 11)

Kemudian berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Schwart, disimpulkan bahwa munculnya peran penguasa/negara dalam mewakili masyarakat, terjadi apabila pengendalian sosial secara informal tidak bisa berjalan, sehingga diperlukan infrastruktur hukum formal, yang ditegakkan oleh penguasa/negara, guna mengontrol terjadinya gangguan ketertiban

dan ketentraman kehidupan masyarakat. Dengan kata lain, hukum harus mempunyai peranan untuk menciptakan kedamaian, dan kedamaian ini merupakan konsep yang menjamin keselarasan antara ketertiban yang bersifat lahiriah dan ketentraman yang bersifat batiniah. Jadi hukum bukanlah sebagai refleksi kekuasaan semata-mata, akan tetapi juga harus memancarkan perlindungan terhadap hak-hak warganegara (Muladi, 2002: 45).

2.3.7. Peranan Lembaga Koreksi Menanggulangi Kejahatan

Negara didirikan dengan tujuan untuk memajukan kesejahteraan rakyatnya, serta memenuhi berbagai kepentingan-kepentingan rakyat lainnya. Pemerintah merupakan organisasi yang diberi kewenangan untuk melaksanakan berbagai aktifitas guna mencapai tujuan-tujuan tersebut dan mengatur segala sesuatu yang berhubungan dengan menjalankan tugas-tugas dan kepentingan suatu negara. (Ikhsan dan Salomo, 2002: 240).

Secara garis besar sebuah pemerintahan pada umumnya menjalankan dua fungsi utama yaitu:

- 1). Fungsi pemerintahan umum, merupakan fungsi pengaturan kehidupan ekonomi, politik, sosial, budaya, ketertiban, pertahanan, keamanan, hukum, dan sebagainya;
- 2). Fungsi penyediaan pelayanan, merupakan fungsi pemerintah dalam memberikan pelayanan kesehatan, kesempatan/lapangan kerja, fasilitas pendidikan, transportasi umum, pos dan telekomunikasi, dan sebagainya. Selain kedua fungsi tersebut, di negara berkembang pemerintah juga memiliki fungsi pembangunan.

Dalam konteks pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan di bidang menjaga ketertiban umum, keamanan, penegakan hukum dan memfasilitasi bagi terciptanya rasa keadilan di tengah-tengah kehidupan dan penghidupan masyarakat luas, maka sistem pemasyarakatan merupakan salah satu bagian yang integral dalam pelaksanaan sistem peradilan pidana (*integral criminal justice system*). Seperti diungkapkan

Sahardjo, tujuan penjatuhan pidana penjara adalah di samping menimbulkan rasa derita pada narapidana karena dihilangkannya kemerdekaan bergerak, membimbing terpidana agar bertobat, juga mendidik supaya ia menjadi seorang anggota masyarakat Indonesia yang berguna. Secara singkat tujuan pidana penjara adalah “pemasyarakatan”.

2.3.8. Sistem Pelaksanaan Pidana Penjara

Kesimpulan sementara dari catatan sejarah pertumbuhan pidana yang dikenakan pada badan orang dapat diperoleh gambaran, bahwa pidana penjara diperkirakan dalam tahun-tahun permulaan abad ke-19 mulai tumbuh sebagai pidana baru yang berbentuk membatasi kebebasan bergerak, merampas kemerdekaan, menghilangkan kemerdekaan yang harus dirasakan sebagai derita selama menjalani pidana penjara bagi narapidana. (Poernomo, 1986: 40-41)

Persoalan tentang bagaimana caranya pidana penjara dijalankan, hal ini terutama menyangkut masalah stelsel dari pidana penjara. Pertama adalah Stelsel Sel yang pertama kali dilakukan di kota Philadelphia di negara bagian Pennsylvania, negara bagian Amerika Serikat. Karena itulah dinamakan Stelsel Pennsylvania. Sel adalah kamar kecil untuk seorang. Jadi orang-orang terpidana dipisahkan satu sama lain untuk menghindarkan penularan pengaruh jahat.

Kedua adalah Auburn Stelsel yang pertama kali dijalankan di Auburn (New York), karena itu dinamakan Stelsel Auburn. Memang sistem stelsel ini menimbulkan kesukaran-kesukaran terutama dalam hal pemberian pekerjaan. Kebanyakan pekerjaan kerajinan hanya dapat dilaksanakan dalam bengkel-bengkel yang besar dengan tenaga berpuluh-puluh orang bersama-sama. Karena pemberian pekerjaan dianggap salah satu upaya untuk memperbaiki ahlak terpidana, maka timbullah sistem campuran, yaitu:

a). pada waktu malam ditutup sendirian; b). pada waktu siang bekerja bersama-sama. Pada waktu bekerja mereka dilarang bercakap-cakap

mengenai hal-hal yang tidak ada hubungannya dengan pekerjaan. Oleh karenanya sistem ini dinamakan pula *silent system*. (Priyatno, 2006: 88-89)

Ketiga, Stelsel Progressive, yang timbul pada pertengahan abad ke-19 di Inggris, stelsel ini hampir sama dengan stelsel yang dibicarakan di atas tetapi caranya yang lain maka haruslah dikatakan sebagai suatu stelsel yang baru. Salah satu dari pokok pikirannya adalah supaya peralihan dari kemerdekaan kepada pidana penjara itu dirasakan betul-betul oleh terhukum dan sebaliknya peralihan dari pidana penjara kepada pembebasan diadakan secara berangsur-angsur sehingga terhukum dipersiapkan untuk mampu hidup dengan baik dalam masyarakat. Karena itulah menurut stelsel ini pidana penjara dimulai dengan suatu periode dikurung dalam sel selama beberapa bulan. Periode ini disusul suatu periode bekerja bersama di siang hari. Selama periode kedua ini terhukum dapat melalui beberapa tingkatan, berangsur-angsur semakin baik. (Priyatno, 2006: 89)