

BAB II

TINJAUAN TEORI YANG DIGUNAKAN

2.1 Teori Pelayanan Publik

Pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Pemerintah pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat tidak untuk melayani dirinya sendiri tetapi untuk melayani masyarakat, pelayanan sebagai suatu proses yang terdiri atas beberapa perbuatan/aktivitas dapat diperhitungkan, direncanakan dan ditetapkan standar waktunya.(Moenir,2002:23). Segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Penyelenggaraan pelayanan publik perlu memperhatikan dan menerapkan prinsip, standar pola penyelenggaraan, pelayanan yang mudah diakses oleh publik. Asas-asas pelayanan publik dalam buku Manajemen Pelayanan sebagai berikut :

1. **Transparansi**
Bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan dsediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
2. **Akuntabilitas**
Dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. **Kondisional**
Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektifitas.

4. Partisipatif

Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.

5. Kesamaan Hak

Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status ekonomi.

6. Keseimbangan Hak dan Kewajiban

Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak. (Ratminto & Winarsih, 2008:20)

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik ke 6 (enam) asas-asas pelayanan publik harus ada dalam setiap pemberian pelayanan agar masyarakat dalam menggunakan jasa pelayanan yang diberikan pemerintah dapat dengan mudah mengakses pelayanan dan memuaskan bagi masyarakat. Dalam Penyelenggaraan pelayanan publik dapat dibedakan menjadi dua yaitu :

1. Pelayanan Publik yang diselenggarakan oleh organisasi privat.

Semua penyediaan barang atau jasa publik diselenggarakan oleh swasta, seperti rumah sakit, PTS, perusahaan pengangkutan milik swasta.

2. Pelayanan Publik yang diselenggarakan oleh organisasi publik dapat dibedakan menjadi :

a. Yang bersifat primer

Semua penyediaan barang/jasa publik yang diselenggarakan oleh pemerintah yang didalamnya pemerintah merupakan satu-satunya penyelenggara dan pengguna/klien mau tidak mau harus memanfaatkannya. Misalnya adalah pelayanan di penjara, imigrasi dan pelayanan perizinan.

b. Yang bersifat sekunder

Segala bentuk penyediaan barang/jasa publik yang diselenggarakan oleh pemerintah, tetapi yang didalamnya pengguna/klien tidak harus mempergunakannya karena adanya beberapa penyelenggara pelayanan. Misalnya program asuransi tenaga kerja, program

pendidikan dan pelayanan yang diberikan oleh BUMN.(Ratminto & Winarsih,2008:10).

Dalam pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah dan bersifat sekunder, adaptabilitas tidaklah setinggi sebagaimana terjadi diprivat terkadang pelayanan yang diberikan memang mengalami perubahan, tetapi perubahan ini terjadi bukan karena tuntutan pengguna. Disini locus kontrol masih di pihak penyelenggara pelayanan tidak terlalu tinggi karena sudah ada lebih dari satu penyelenggara pelayanan. Jenis pasarnya adalah oligopoli intervensi dari pemerintah mungkin tidak terlalu tinggi, tetapi masih ada intervensi kepentingan lembaga penyelenggara pelayanan, dengan demikian sifat pelayanannya dikendalikan oleh penyelenggara pelayanan.

Sedangkan dalam penyenggaraan pelayanan publik oleh pemerintah dan bersifat primer, adaptabilitas sangat rendah intervensi pemerintah sangat tinggi dan locus kontrol ada ditangan pemerintah. Konsekuensinya posisi tawar pengguna sangat rendah dan bersifat pelayanan ditentukan oleh pemerintah, bentuk pasarnya monopoli. Contoh pelayanan cuti bersyarat, pelayanan pajak dll

Dalam pandangan Albercht dan Zemke dalam buku Dwiyanto,(2005:145-146). Pelayanan publik merupakan hasil interaksi dari berbagai aspek, yaitu sistem pelayanan, sumberdaya manusia pemberi pelayanan, strategi dan pelanggan. Sistem pelayanan publik yang baik akan menghasilkan kualitas pelayanan publik yang baik pula, suatu sistem yang baik akan memberikan prosedur pelayanan yang terstandar dan memberikan mekanisme kontrol di dalam dirinya (*built in control*) sehingga segala bentuk penyimpangan yang terjadi akan mudah diketahui. Dalam kaitanya dengan sumber daya manusia, dibutuhkan petugas pelayanan yang mampu memahami dan mengoperasikan sistem pelayanan yang baik. Sifat dan jenis pelanggan yang bervariasi membutuhkan strategi pelayanan yang berbeda dan ini harus diketahui oleh petugas pelaksana pelayanan, seorang petugas pelayanan harus mengenal pelanggan dengan baik sebelum dia diberikan layanan.

Seiring perkembangan reformasi dan penciptaan *good governance* dalam ruang lingkup pemerintah baik dalam dunia administrasi dan birokrasi Rutan Serang merupakan bagian dari instansi yang memberikan pelayanan dituntut untuk profesionalisme dalam kerja dan memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat, pelayanan yang baik dapat menonjolkan kemampuan, sikap, penampilan, perhatian, tindakan dan tanggung jawab yang baik dan terkordinasi. (Toruan, 2004:26). Dari uraian tersebut bahwa pelaksanaan pelayanan yang diberikan oleh instansi pemerintah terhadap masyarakat harus mengedepankan pelayanan prima walaupun pelayanan yang diberikan tidak adanya persaingan satu instansi dengan instansi lainnya tetapi tolak ukur keberhasilan suatu organisasi bagaimana organisasi tersebut mempunyai peranan yang besar terhadap pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Pelayanan cuti bersyarat yang diberikan Rutan terhadap orang yang melanggar hukum dengan masa pidana maksimal 1 (satu) tahun minimal telah menjalankan 6 (enam) bulan masa pidana. Rutan tidak mempunyai daya saing secara pasar dengan instansi vertikal maupun horizontal serta dengan pihak swasta. Proses pelayanan yang diberikan Rutan berlangsung secara rutin dan berkesinambungan yang mana pelayanan yang diberikan oleh rutan dengan adanya tuntutan seperti itu pelayanan harus prima, kepedulian kepada organisasi dengan memberikan layanan terbaik untuk memfasilitasi mereka selalu loyal kepada organisasi. (Toruan, 2004:29). Fasilitasi kemudahan pemenuhan kebutuhan dan mewujudkan kepuasan, agar pelayanan yang loyal terhadap pelanggan yang dilakukan oleh Pelayanan umum merupakan hak dasar yang dimiliki setiap manusia tertuang dalam pembukaan dan batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945, dalam hal ini seorang narapidana yang berada dalam ruang lingkup masyarakat mikro tetap harus diberikan hak-haknya bagi seorang narapidana yang menjadi hak-haknya, program pelayanan cuti bersyarat yang merupakan kebijakan baru pemerintah dibidang hukum harus diberikan sesuai dengan amanat pembukaan UUD 1945 alinea IV yang berintikan kemanusiaan yang adil dan beradab dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Aparatur pemerintah harus senantiasa meningkatkan profesionalisme dalam melaksanakan apa yang menjadi tugas

pokok fungsi, kewenangan, dan tanggung jawabnya, terutama dalam memberikan layanan masyarakat, layanan publik harus diutamakan karena hakikat dibentuknya pemerintah adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat.(Widodo,2007:14)

2.2 Konsep Prosedur Pelayanan

Standar Operasional Prosedur merupakan pedoman atau acuan untuk melaksanakan tugas pekerjaan sesuai dengan fungsi dan alat penilaian kinerja instansi pemerintah berdasarkan indikator-indikator teknis, administratif dan prosedural sesuai dengan tata kerja, prosedur kerja dan sistem kerja pada unit kerja yang bersangkutan.(Atmoko,www.unpad.co.id). Tujuan SOP adalah menciptakan komitmen mengenai apa yang dikerjakan oleh satuan unit kerja instansi pemerintahan untuk mewujudkan *good governance*. Standar operasional prosedur tidak saja bersifat internal tetapi juga eksternal, karena SOP selain digunakan untuk mengukur kinerja organisasi publik yang berkaitan dengan ketepatan program dan waktu, juga digunakan untuk menilai kinerja organisasi publik di mata masyarakat berupa responsivitas, tanggung jawab, dan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Paradigma *governance* membawa pergeseran dalam pola hubungan antara pemerintah dengan masyarakat sebagai konsekuensi dari penerapan prinsip-prinsip *corporate governance*. Penerapan prinsip *corporate governance* juga berimplikasi pada perubahan manajemen pemerintahan menjadi lebih terstandarisasi, artinya ada sejumlah kriteria standar yang harus dipatuhi instansi pemerintah dalam melaksanakan aktivitas-aktivitasnya. Standar kinerja ini sekaligus dapat untuk menilai kinerja instansi pemerintah secara internal maupun eksternal. Standar internal yang bersifat prosedural inilah yang disebut dengan Standar Operasional Prosedur (SOP). Perumusan SOP menjadi relevan karena sebagai tolok ukur dalam menilai efektivitas dan efisiensi kinerja instansi pemerintah dalam melaksanakan program kerjanya. Secara konseptual prosedur diartikan sebagai langkah - langkah sejumlah instruksi logis untuk menuju pada suatu proses yang dikehendaki. Proses yang dikehendaki tersebut berupa pengguna-pengguna sistem proses kerja dalam bentuk aktivitas, aliran data, dan

aliran kerja. Prosedur operasional standar adalah proses standar langkah - langkah sejumlah instruksi logis yang harus dilakukan berupa aktivitas, aliran data, dan aliran kerja. Rumah Tahanan Negara Serang dalam memberikan pelayanan terhadap narapidana mengacu pada prosedur tetap (protap) di Rutan serta juklak-juknis dalam pelaksanaan tersebut. Prosedur dalam pelayanan cuti bersyarat telah ditentukan dalam ketentuan – ketentuan peraturan menteri Hukum dan HAM R.I.

2.3 Pengertian Cuti Bersyarat

Dalam proses Pemasyarakatan dikenal adanya dua periode pembinaan didalam lembaga dan periode pembinaan diluar lembaga. Bagi narapidana interaksi sosial dengan masyarakat merupakan suatu tahap pembinaan luar lembaga sebagai kelanjutan didalam lembaga dalam usahanya mencapai tujuan pemasyarakatan yang sasaran utamanya adalah pemulihan kesatuan hubungan. Pembinaan narapidana tidaklah cukup jika hanya dilakukan didalam lembaga saja, untuk memulihkan kesatuan hubungan yang retak maka narapidana perlu dikenalkan dengan masyarakat sehingga tidak terasing dari padanya.

Tanpa mengabaikan makna cuti bersyarat secara teoritis untuk kepentingan karya tulis ini penulis cenderung menggunakan pengertian cuti bersyarat Berdasarkan ketentuan Peraturan Menteri Hukum Nomor M. 01.PK.04-10 Tahun 2007 tentang Cuti Bersyarat Yang dimaksud Cuti Bersyarat ialah proses pembinaan narapidana diluar Lembaga Pemasyarakatan bagi narapidana yang dipidana 1 (satu) tahun kebawah, sekurang-kurangnya telah menjalani menjalani 2/3 (dua pertiga) masa pidana. Dalam kamus Bahasa Indonesia maksud dari cuti adalah libur dan syarat adalah ketentuan atau peraturan yang harus dilaksanakan atau dilakukan. Menurut Simanjuntak Pembebasan Bersyarat merupakan proses pembinaan narapidana diluar Lapas/Rutan yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan – ketentuan yang berlaku. dalam hal ini penulis mengambil suatu kesimpulan mengenai cuti bersyarat dalam sudut pandang ilmu pemasyarakatan bahwa cuti bersyarat merupakan seorang yang tidak menjalankan sisa pidanya didalam lembaga dan harus menjalankan sisa pidanya diluar lembaga tetapi masih mempunyai ketentuan–ketentuan yang harus dijalankan.

Menurut Sahardjo, pemasyarakatan disamping memberikan rasa derita kepada narapidana karena dicabut hak kebebasan Bergeraknya, juga membimbing dan mendidik narapidana. Selain itu Sahardjo juga mengemukakan :

1. Selama narapidana kehilangan kemerdekaan bergerak, harus dikenalkan dengan masyarakat.
2. Pekerjaan dan didikan yang diberikan tidak boleh hanya bersifat pengisi waktu tapi juga diperuntukkan bagi kepentingan jawatan kepenjaraan.
3. Bimbingan dan didikannya harus berdasarkan Pancasila.(Saharjo; 1984:21).

Pemasyarakatan didalam melaksanakan pembinaan narapidana sudah mulai berusaha agar pengasingan dari masyarakat dibatasi yaitu hanya untuk mencegah gangguan umum. Bahkan disini harus dimulai hubungan antar narapidana dengan masyarakat. Narapidana harus merasa diikutsertakan secara aktif didalam pembinaan atas dirinya serta masyarakat juga harus ikut berusaha untuk berhasilnya pembinaan narapidana. Andil masyarakat didalam pembinaan narapidana sangat besar, tanpa adanya bantuan dari masyarakat secara positif tidak mungkin tercapai suatu usaha dari pembinaan narapidana di Lapas/rutan, dalam hubungannya dengan ini Surjobroto mengatakan Arti yang terkandung dalam sistem pemasyarakatan ialah bahwa dalam segala usaha yang dilakukan dibidang perlakuan terhadap pelanggar hukum khususnya dan pelaksanaan pidana termasuk pidana penjara pada umumnya, maka masyarakat harus aktif. (Sobroto,1982:15). Cuti Bersyarat merupakan hak yang harus diberikan kepada narapidana, yang merupakan program pengembalian narapidana ke tengah-tengah masyarakat, dalam hal ini, masyarakat sangat berperan penting terutama dalam perlakuan masyarakat kepada narapidana, karena masyarakat harus menerima, serta membimbing dan membina narapidana tersebut. Berdasarkan uraian beberapa pengertian tersebut di atas, maka dapat dikatakan Cuti Bersyarat merupakan suatu kebijakan untuk mengintegrasikan narapidana di tengah-tengah masyarakat dengan harapan akan terjalin hubungan baik antara narapidana dan masyarakat, serta dapat menimbulkan rasa percaya diri

narapidana tersebut di dalam pergaulan sehari-hari. Untuk itu agar program pembinaan yang diharapkan tercapai dengan baik dan lancar, maka pelaksanaan Cuti Bersyarat diseluruh Lapas/Rutan di Indonesia, diharapkan dapat dilaksanakan sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan.

Narapidana yang dapat diusulkan untuk mendapatkan Cuti Bersyarat adalah bagi narapidana yang secara administratif dan substantif telah dipenuhi/dilengkapi, minimal menjalankan masa pidana 6 (enam) bulan, maksimal menjalankan masa pidana 1 (satu) Tahun penjara. Dengan demikian Cuti Bersyarat baru dapat diusulkan dan diberikan jika yang bersangkutan benar-benar dalam keadaan baik artinya semua syarat-syarat ditepati, dipenuhi dan dapat dilaksanakan dengan baik.

2.3.1 Dasar Hukum Pelaksanaan Cuti Bersyarat

Terdapat beberapa dasar hukum yang menjadi landasan dalam pelaksanaan Cuti Bersyarat adalah sebagai berikut :

1. Undang-undang No. 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan
2. Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 1999 Tentang syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 31 tahun 1999 tentang Pembinaan dan Pembimbingan Warga Binaan Pemasyarakatan.
4. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 174 Tahun 1999 tentang Remisi.
5. Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.01.PK.04.10 Tahun 2007 tentang Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat.
6. Surat Edaran Direktur Jenderal Pemasyarakatan Nomor E.PK.04.10.75 tanggal 3 September 2007 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.01.PK.04.10 Tahun 2007 tentang Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat.