

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Sistem perlakuan terhadap para pelanggar hukum di Indonesia telah mengalami perkembangan yang sangat berarti dari sistem kepenjaraan menjadi sistem pemasyarakatan, sistem kepenjaraan yang lebih mengacu kepada pendekatan perlakuan yang cenderung pembalasan dan mengutamakan penjeraan bagi narapidana. Sebagai aspek dasar perlakuan dengan memperlakukan pelanggar hukum dengan sewenang-wenang tanpa batas dan kurang mencerminkan nilai-nilai kemanusiaan khususnya hak asasi. Orang yang melanggar hukum mempunyai harkat dan martabat yang sama dengan manusia lainnya untuk mendapatkan pelayanan hukum yang sebaik-baiknya.

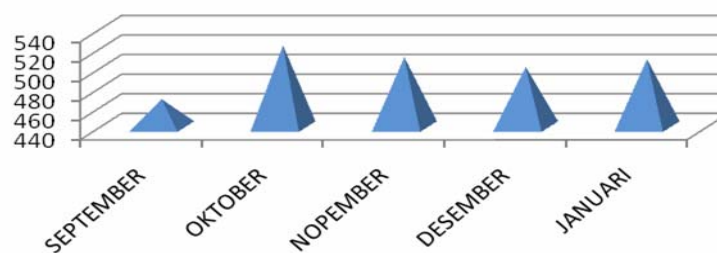
Sistem kepenjaraan dipandang sebagai suatu sistem yang tidak sejalan dengan konsep reintegrasi dan rehabilitasi, secara berangsur-angsur sistem kepenjaraan tidak aspiratif terhadap tuntutan masyarakat akan kepastian dan pengayoman hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran. Hal tersebut semakin tidak lagi sejalan dengan konsep rehabilitasi dan reintegrasi sosial, maka sejak tahun 1964 sistem pembinaan bagi narapidana dan anak pidana telah berubah secara mendasar yaitu sistem kepenjaraan menjadi sistem pemasyarakatan yang dicetuskan oleh almarhum Saharjo tahun 1963. (Simanjuntak,2004:31). Sebagai pengganti sistem kepenjaraan, diformulasikan pada konferensi dinas kepenjaraan di Lembang Bandung tahun 1964 sebagai suatu sistem perlakuan/pembinaan bagi pelanggar hukum, semakin kokoh dan fungsinya dengan undang- undang nomor 12 tahun 1995 tentang pemasyarakatan. Seiring pelaksanaan sistem pemasyarakatan dengan perkembangan jaman dan tingkat kejahatan yang semakin meningkat telah mengalami perkembangan yang cukup berarti karena terjadinya perubahan pada lingkungan strategis baik dalam skala nasional, regional maupun internasional. Perubahan yang bergulir sejalan dengan proses reformasi dan transformasi global yang ditandai dengan

terbentuknya masyarakat yang sangat kritis dan mengemukakan berbagai permasalahan yang sarat dengan muatan-muatan HAM, demokratisasi dan isu-isu sentral lainnya serta munculnya berbagai tingkat, bentuk dan jenis pelaku kejahatan, baik yang bersifat *transnational crime*, *organized crime*, *white collar crime* yang cenderung meningkat pesat, disamping berbagai tindak pidana yang konvensional dan tradisional yang mempengaruhi terhadap pelayanan dan pembinaan narapidana. (Sudirman, 2007:263)

Rumah Tahanan Negara Serang merupakan Unit Pelaksana Teknis Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia R.I. sebagai tempat tersangka ditahan selama proses penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di sidang pengadilan. (Mulyana, 2004:3). Rumah Tahanan Negara Serang mempunyai emban dan amanah dari Undang-undang No. 12 Tahun 1995 untuk memberikan proses pelayanan tahanan yang dilaksanakan mulai dari penerimaan sampai dengan pengeluaran tahanan/narapidana, adapun jenis pelayanan yang ada di Rutan Serang meliputi pelayanan Administrasi, pelayanan konsultasi hukum, pelayanan asimilasi, pelayanan kesehatan, pelayanan kemandirian, pelayanan kepribadian, pelayanan pembebasan bersyarat, pelayanan cuti menjelang bebas dan pelayanan cuti bersyarat. Seiring dengan perkembangan kriminalitas dan tingkat kejahatan yang semakin meningkat dari tahun ke tahun baik itu kejahatan yang bersifat konvensional maupun kejahatan modern sehingga Rumah Tahanan Negara Serang mengalami overkapasitas menyebabkan ketidakseimbangan antara ruang hunian bagi tahanan dan narapidana. Hal ini menyebabkan buruknya tingkat kesehatan karena dengan overkapasitas daya dukung sanitasi dan lingkungan semakin buruk sehingga menurunkan kualitas kesehatan penghuni yang dapat menyebabkan berbagai penyakit mudah menyerang penghuni. Selain berpengaruh pada aspek kesehatan kondisi Rumah Tahanan Negara yang overkapasitas akan sangat berpengaruh pada aspek pengawasan dan keamanan, hal ini terjadi karena bertambahnya jumlah penghuni, menuntut adanya peningkatan kebutuhan kuantitas dan kualitas pengawasan, sementara itu tidak diseimbangkan dengan jumlah petugas pengamanan sehingga pengawasan menjadi lemah. Suasana yang overkapasitas sangat mudah

menciptakan konflik diantara penghuni karena akses yang tidak memadai harus saling berhimpitan satu sama lain, untuk tidur pun harus bergiliran itu sangat rentan akan terjadinya suatu gesekan atau kerusakan didalam blok hunian.(Sudirman,2007:284). Rumah Tahanan Negara Serang menjadi dua fungsi sebagai tempat penitipan tahanan dan pembinaan bagi narapidana mempunyai daya kapasitas 274 orang penghuni tetapi diisi oleh 500 penghuni keadaan ini menandakan bahwa telah terjadinya suatu overkapasitas / melebihi kapasitas penghuni yang tidak seimbang dengan kapasitas yang ada, overkapasitas di Rumah Tahanan Negara Serang dapat digambarkan.

Tabel. 1.1
Jumlah Penghuni Tahun 2008-2009 Rutan Serang
Periode 5 (lima) Bulan



Sumber : Subsie Pelayanan Tahanan Th. 2009

Dari data statistik jumlah penghuni diatas menggambarkan kapasitas penghuni di Rumah Tahanan Negara Serang sudah tidak memadai dengan kapasitas 274 orang di isi sekitar 500 orang. menandakan bahwa tingkat kejahatan semakin meningkat dan telah terjadi overkapasitas di Rumah Tahanan Negara Serang pada khususnya dan pada umumnya overkapasitas telah terjadi diseluruh Rutan/lapas di negeri yang tercinta ini. Saat ini jumlah unit pelaksana teknis (UPT) Lapas/Rutan seluruh Indonesia berjumlah 423 unit. Kapasitasnya 86.550 orang. Isinya 127.995 orang. Telah terjadi over kapasitas 41.445 orang atau 47,88 persen. (www.ditjenpas.go.id).

Peningkatan jumlah penghuni Rumah Tahanan Negara Serang tidak diimbangkan dengan kapasitas hunian sehingga pelayanan dan pembinaan yang diberikan terhadap narapidana kurang berjalan dengan baik dikarenakan keterbatasan sarana dan prasarana yang tersedia, dengan adanya overkapasitas pelayanan yang diberikan kepada para pelanggar hukum menjadi terganggu dimana hak asasi manusia menjadi topik yang sangat menarik untuk dibicarakan, diperhatikan dan diperbincangkan oleh semua lapisan masyarakat dengan berbagai pendekatan baik kritis, teoritis, maupun praktis dalam melihat, menanggapi dan merasakan pelaksanaan hak asasi manusia di Indonesia. Sebab sudah menjadi kenyataan bahwa setiap benturan kepentingan antara sesama manusia maka akan selalu ada pelanggaran Hak Asasi Manusia begitu pula dengan pelaksanaan sistem pemasyarakatan di Rumah Tahanan Negara. Sistem Pemasyarakatan di Indonesia mengandung arti pembinaan narapidana yang berintegrasi dengan masyarakat dan menuju kepada integrasi. Selama narapidana kehilangan kemerdekaan bergerak narapidana harus dikenalkan dengan masyarakat dan tidak boleh diasingkan dari padanya. Pemasyarakatan sebagai proses bergerak, dengan semestinya menstimulir timbul dan berkembangnya suatu kepercayaan terhadap dirinya sehingga narapidana yang bersangkutan menuju kearah perkembangan pribadi melalui asosiasinya sendiri dan menyesuaikan dengan integritas kehidupan dan penghidupan. (Sahardjo,1963: 22).

Program utama pemasyarakatan adalah bagaimana membangun sistem manajemen pemasyarakatan yang baik dengan keterbatasan yang ada terhadap permasalahan kelebihan kapasitas pada Lembaga Pemasyarakatan (lapas) dan Rumah Tahanan Negara. (www.ditjenpas.go.id). Dirjen Pemasyarakatan telah melakukan upaya meningkatkan kapasitas Lapas dan Rutan dan melakukan percepatan pembangunan dan rehabilitasi Lapas dan Rutan, Selain dilakukan penambahan kapasitas melalui pembangunan lapas/rutan, penanganan kelebihan kapasitas telah dilakukan dengan melakukan pemindahan narapidana untuk

menjaga keseimbangan dan pemerataan penghuni serta dengan meningkatkan pelaksanaan pemberian pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas, dan cuti bersyarat. (www.ditjenpas.go.id). Pelayanan cuti bersyarat merupakan suatu kebijakan yang strategis Menteri Hukum dan HAM R.I. pada saat ini, seluruh dunia mengalami krisis ekonomi global untuk mensiasati keterbatasan anggaran negara kita dengan kebijakan mengeluarkan program cuti bersyarat dan mengoptimalkan semua program layanan yang ada itu semua untuk mengurangi overkapasitas yang ada dengan berkurangnya jumlah penghuni dan semakin sedikitnya jumlah penghuni maka akan semakin sedikit anggaran yang dikeluarkan negara untuk biaya makan, pembinaan dan pelayanan serta pemenuhan sarana dan prasarana penghuni. penulis ingin menulis mengenai prosedur pelayanan cuti bersyarat yang merupakan kebijakan baru dari Menteri Hukum dan HAM RI ketika beliau baru saja diangkat menjadi menteri ingin mereformasi birokrasi administrasi pelayanan di jajaran Direktorat Jenderal Pemasyarakatan dan baru direalisasikan sekitar bulan September dengan dikeluarkannya peraturan Menteri Hukum dan HAM R.I. Nomor M. 01.PK.04-10 Tahun 2007 tentang syarat dan tata cara pelaksanaan asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat. Reformasi birokrasi ini tidak terlepas dari adanya perubahan dari suatu organisasi birokrasi, perubahan tersebut adanya pembaruan birokrasi yang berarti upaya meningkatkan kualitas sumber daya manusia. Dengan adanya hal tersebut sangat dibutuhkan sumber daya dari petugas pemasyarakatan yang merespon positif untuk merealisasikan apa yang telah menjadi suatu kebijakan dari pemerintah. Reformasi pelayanan publik di Indonesia dan pada khususnya reformasi administratif di Direktorat Jenderal Pemasyarakatan dapat memiliki dampak yang meluas terhadap perubahan aspek-aspek kehidupan pemerintahan lainnya sehingga perubahan pada praktik penyelenggaraan pelayanan publik dapat menjadi lokomotif bagi upaya perubahan menuju *good governance*. Pelayanan publik selama ini menjadi ranah dimana negara yang diwakili oleh pemerintah berinteraksi dengan masyarakat. (Dwiyanto,2005:20). Dengan hal tersebut kebijakan pemerintah untuk mengurangi

overkapasitas penghuni di Rumah Tahanan Negara dengan cara memberikan layanan cuti bersyarat bagi para narapidana.

Cuti Bersyarat adalah proses pembinaan di luar Rumah Tahanan Negara bagi Narapidana dan Anak Pidana yang dipidana 1 (satu) tahun ke bawah, sekurang-kurangnya telah menjalani 2/3 (dua pertiga) masa pidana. Pelayanan cuti bersyarat tidak semua narapidana bisa mendapatkannya, pelayanan cuti bersyarat ini dikhususkan bagi narapidana yang tercatat di buku register B Ila di Rumah Tahanan Negara Serang. Adapun Jenis Register Tahanan dan Narapidana yang ada di Rutan sebagai berikut :

Tabel. 1.2
Register Tahanan Dan Narapidana
Rumah Tahanan Negara Serang

NO	REGISTER	KETERANGAN
1.	AI	Tahanan Kepolisian
2.	AII	Tahanan Kejaksaan
3.	AIII	Tahanan Pengadilan Negeri
4.	AIV	Tahanan Pengadilan Tinggi
5.	AV	Tahanan Mahkamah Agung
6.	BI	Narapidana > 1 Tahun
7.	BIIa	Narapidana < 1 Tahun s.d 3 Bulan
8.	BIIb	Narapidana < 3 Bulan
9.	BIII	Narapidana Pengganti Denda

Sumber : Subsie Pelayanan Tahanan Th. 2009

Dari tabel diatas menggambarkan jenis register tahanan dan narapidana, register AI merupakan register bagi tahanan tingkat Kepolisian, register AII merupakan register bagi tahanan tingkat Kejaksaan, register AIII merupakan register bagi tahanan tingkat Pengadilan Negeri, register AIV merupakan register bagi tahanan tingkat Pengadilan Tinggi, register AV merupakan register bagi

tahanan Mahkamah Agung, register BI merupakan register bagi narapidana yang mempunyai masa hukumannya/pidananya lebih dari 1 (satu) tahun, register BIIa merupakan register bagi narapidana yang mempunyai hukumannya/pidanya kurang dari 1 (satu) tahun dan lebih dari 3 (tiga) bulan, register BIIb merupakan register bagi narapidana yang mempunyai pidana kurang dari 3 bulan, register BIII merupakan register bagi narapidana yang tidak mampu membayar denda. Di sisi pelayanan cuti bersyarat dkkhususkan bagi narapidana yang mempunyai register BIIa.

Pada kenyataannya prosedur pelayanan Cuti Bersyarat masih banyak narapidana yang belum mengetahuinya dan syarat – syarat terlalu birokrasi yang menyulitkan narapidana untuk mendapatkan pelayanan tersebut. Hal ini disebabkan oleh masih banyak terjadi kesimpangsiuran antara petugas sebagai mediator dan keluarga serta masyarakat sebagai wadah pelaksanaan pembinaan narapidana yang diberikan Cuti Bersyarat Banyak terjadi narapidana yang diberikan Cuti Bersyarat, tanpa pengarahan dan bimbingan sehingga tidak dapat langsung diterima oleh masyarakatnya, karena disamping masyarakat memandang negatif terhadap bekas penghuni Rumah Tahanan Negara/lembaga Pemasyarakatan sedang narapidana sendiri masih asing dengan kehidupan di masyarakat.

Tabel 1.3
Data Narapidana Yang Mendapatkan
Pelayanan Cuti Bersyarat

No	Bulan	Kapasitas	Isi penghuni		Cuti Bersyarat
			Tahanan	Narapidana	
1	September	274	370	98	20
2	Oktober	274	417	106	43
3	Nopember	274	405	106	35
4	Desember	274	411	90	22
5	Januari	274	435	74	42

Sumber : Subsie Pelayanan Tahanan Rutan Serang Th. 2009

Dari data tabel diatas dapat digambarkan bahwa jumlah kapasitas dengan jumlah penghuni sangat berbeda jauh sedangkan jumlah narapidana dengan tahanan sangat berbeda jauh, program pelayanan cuti bersyarat hanya diberikan kepada narapidana. Perbedaan jumlah tahanan dan narapidana disebabkan karena seseorang yang telah diputus oleh hakim belum mempunyai kekuatan hukum dikarenakan jaksa penuntut umumnya belum mengeksekusi seseorang tersebut jadi statusnya masih terpidana dengan pengertian masih dibukukan dalam register tahanan belum dapat diberikan program cuti bersyarat. Melalui penelitian ini dapat mengetahui bagaimana prosedur pelayanan cuti bersyarat dan kendala pelayanan cuti bersyarat.

1.2. Pokok Permasalahan

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, pokok permasalahan dalam tugas karya akhir ini, ialah :

1. Bagaimana prosedur pelayanan Cuti Bersyarat bagi Narapidana di Rutan Serang Banten ?
2. Hambatan apa saja yang timbul dalam prosedur pelayanan Cuti Bersyarat bagi Narapidana di Rutan Serang Banten ?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari penulisan ini adalah :

1. Mengetahui gambaran tentang prosedur pelayanan Cuti Bersyarat.
2. Untuk mengetahui hambatan prosedur pelayanan Cuti Bersyarat di Rumah Tahanan Negara Serang Banten.

1.4. Signifikasi Penelitian

1. Secara Akademis

Penelitian ini dimaksudkan untuk memberikan sumbangan bagi ilmu pengetahuan, khususnya tentang ilmu pemasyarakatan yang berkaitan dengan masalah pelaksanaan Cuti Bersyarat. Penelitian ini dapat dikembangkan lebih luas lagi melalui suatu kajian yang lebih komprehensif.

2. Secara Praktis

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada Unit Pelaksana Teknis di jajaran Direktorat Jenderal Pemasyarakatan (Lapas/Rutan) dalam pelaksanaan ataupun pemecahan berbagai permasalahan yang timbul dalam rangka pemberian pelayanan terhadap narapidana.

1.5. Metode Penelitian

1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini ialah pendekatan kualitatif, yaitu suatu pendekatan yang menggambarkan aspek-aspek dari dunia sosial dengan memfokuskan pada makna-makna subyektif, definisi, simbol-simbol dan beberapa deskripsi beberapa kasus secara epistemologi peneliti mengumpulkan data / informasi, kemudian mengklasifikasi data berdasar kategori-kategori dalam upaya menemukan pola atas realitas/gejala yang dikaji.

2. Jenis Penelitian

1. Berdasarkan Tujuan Penelitian maka tipe Penelitian ini bersifat dekriptif yaitu suatu tipe yang menggambarkan suatu gejala atau fenomena sosial yang menggambarkan mengenai pola-pola fenomena sosial, orang-orang, aktivitas sosial, dan hubungan-hubungan yang terdapat di dalam penelitian. (Prasetyo & Jannah, 2005:42)
2. Berdasarkan Manfaat maka penelitian ini bersifat murni yaitu penelitian yang manfaatnya dirasakan untuk waktu yang lama dan dilakukan dalam kerangka pengembangan ilmu pengetahuan dalam dunia akademis. (Prasetyo & Jannah, 2005:38) Penelitian murni lebih banyak ditujukan bagi pemenuhan keinginan atau kebutuhan peneliti.
3. Berdasarkan Waktu maka penelitian ini bersifat Cross section yaitu penelitian dilakukan pada waktu tertentu. Penelitian ini tidak akan

melakukan penelitian diwaktu yang berbeda untuk diperbandingkan. (Prasetyo&Jannah,2005:45)

3. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data dan informasi terkait dilakukan

1. Study Kepustakaan, ialah dengan membaca dan mempelajari buku–buku literature yang berkaitan erat dengan permasalahan dan berbagai data serta informasi yang diperoleh dari peraturan perundang–undangan di bidang pemasyarakatan dan sebagainya.
2. Wawancara, peneliti melakukan dengan tehnik wawancara dengan kepala Rutan dan bagian pelayanan tahanan serta wawancara dengan narapidana yang mendapatkan pelayanan Cuti Bersyarat.
3. Observasi, peneliti terjun langsung melakukan penelitian dan pengamatan terhadap pelayanan Cuti Bersyarat di Rumah Tahanan Negara Serang.

1.6. Sistematika Penulisan

Penulisan ini terdiri dari 4 (empat) bab dan tiap–tiap bab merupakan pengelompokan materi sistematis. Adapun sistematika tersebut sebagai berikut :

- Bab I : Berupa pendahuluan yang mencakup latar belakang masalah, rumusan masalah, maksud dan tujuan penelitian, signifikansi penelitian, metode penelitian dan sistematika penelitian.
- Bab II : Berisi kajian secara teoritis tentang teori yang akan digunakan, untuk melakukan penelitian guna memperkuat hasil temuan penelitian.
- Bab III : Gambaran Umum Rumah Tahanan Negara Serang dan analisa Prosedur Pelayanan Cuti Bersyarat, hambatan yang timbul dalam prosedur pelayanan Cuti Bersyarat, dan upaya

pemecahan masalah yang menghambat prosedur pelayanan
Cuti Bersyarat.

Bab IV : Penutup terdiri dari kesimpulan dan saran berdasarkan hasil
penelitian yang dilakukan penulis di lapangan.

