

**PENERAPAN PRINSIP GOOD GOVERNANCE DALAM
PELAKSANAAN PEMBINAAN NARAPIDANA SEBAGAI
PERWUJUDAN HAK ASASI MANUSIA
DI LAPAS KLAS I MAKASSAR**

*THE IMPLEMENTATION OF GOOD GOVERNANCE IN ORDERANCE
OF TREATMENT FOR PRISONERS AS THE REALIZATION
OF HUMAN RIGHT IN THE CORRECTIONAL
INSTITUTION OF MAKASSAR*

PUGUH WIYONO



**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR**

2007

**PENERAPAN PRINSIP GOOD GOVERNANCE DALAM
PELAKSANAAN PEMBINAAN NARAPIDANA SEBAGAI PERWUJUDAN
HAK ASASI MANUSIA DI LAPAS KLAS I MAKASSAR**

Tesis

Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar Magister

Program Studi
Ilmu Hukum

Disusun dan diajukan oleh :

PUGUH WIYONO

Kepada

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR**

2006

HALAMAN PERSETUJUAN

JUDUL : PENERAPAN PRINSIP GOOD GOVERNANCE
DALAM PELAKSANAAN PEMBINAAN
NARAPIDANA SEBAGAI PERWUJUDAN HAK
ASASI MANUSIA DI LAPAS KLAS I
MAKASSAR

NAMA MAHASISWA : PUGUH WIYONO
NOMOR POKOK : PO 90 020 4543
PROGRAM STUDI : ILMU HUKUM

Disetujui untuk diajukan dalam ujian Program Magister Ilmu Hukum Angkatan
II Kerjasama Universitas Hasanuddin – Departemen Hukum dan Hak Asasi
Manusia R.I.

Mengetahui :
Komisi Penasehat,

Ketua

Anggota

Prof. DR. ABDUL RAZAK, S.H., M.H

MUHAMMAD ASHRI, S.H.,M.H

KATA PENGANTAR

Terima Kasih dan Puji Syukur penulis panjatkan kehadiran Allah S.W.T, karena atas berkah dan kasihNya penulis dapat menyelesaikan tesis ini tepat pada waktunya.

Dengan memperhatikan bimbingan dan arahan pembimbing serta saran-saran penguji dalam seminar proposal dan seminar hasil penelitian sehubungan dengan permasalahan penelitian ini yaitu untuk mengetahui seberapa jauh penerapan prinsip *Good Governance* dalam pelaksanaan pembinaan narapidana sebagai perwujudan Hak Asasi Manusia di Lembaga Pemasyarakatan Klas I Makassar serta faktor-faktor yang menghambat penerapan prinsip *Good Governance* di Lembaga Pemasyarakatan Klas I Makassar.

Pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang telah berpartisipasi memberi dukungan moril maupun bantuan materiil mulai dari awal hingga detik ini. Ucapan terima kasih yang setulus-tulusnya penulis sampaikan kepada Bapak Prof. DR. ABDUL RAZAK, S.H., M.H sebagai ketua komisi penasihat dalam penyusunan tesis ini atas segala budi, jasa, informasi dan penuh kesabaran melayani penulis selama penulisan tesis ini dan kepada Bapak MUHAMMAD ASHRI, S.H., M.H selaku anggota komisi penasihat

yang telah memberikan masukan dan motivasi selama penulis berkonsultasi sehingga penulisan tesis ini berjalan dengan baik dan lancar. Terima kasih juga penulis sampaikan kepada para penguji yaitu, Bapak DR. M. Guntur Hamzah, SH, MH, Bapak DR. Achmad Ruslan, SH, MH., dan Bapak Anshori Ilyas, SH, MH, yang telah banyak memberikan masukan sehingga membuka cakrawala berpikir bagi penulis. Terima Kasih juga kepada Bapak Kepala Lapas Klas I Makassar dan staf serta seluruh responden yang telah banyak membantu penulis selama pengumpulan data/keterangan. Serta kepada semua pihak yang tidak dapat saya sebut satu persatu terima kasih semuanya. Penulis tidak dapat membalas semua jasa yang telah penulis terima, hanya doa yang dapat penulis panjatkan kepada Tuhan semoga tetap memberkati kita semua.

Akhirnya segala kritik dan kontribusi pemikiran yang mengarah ke penyempurnaan tesis ini akan penulis terima dengan senang hati. Harapan penulis semoga tesis ini dapat bermanfaat.

Makassar, Januari 2007

Penulis ,

ABSTRAK

PUGUH WIYONO. *Penerapan Prinsip Good Governance Dalam Pelaksanaan Pembinaan Narapidana Sebagai Perwujudan Hak Asasi Manusia di Lapas Klas I Makassar*, (dibimbing oleh Abdul Razak dan Muhammad Ashri)

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui sejauh mana penerapan prinsip transparansi, prinsip partisipasi dan prinsip akuntabilitas dalam pelaksanaan pembinaan narapidana sebagai perwujudan hak asasi manusia serta untuk mengetahui faktor-faktor yang menghambat penerapan prinsip *good governance* dalam pelaksanaan pembinaan narapidana di Lembaga Pemasyarakatan Klas I Makassar.

Penelitian ini dilaksanakan di Lembaga Pemasyarakatan Klas I Makassar. Metode yang digunakan dalam penelitian adalah metode field research (penelitian lapangan) dengan tipe penelitian sosio yuridis. Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh komponen yang terkait dalam pembinaan narapidana di Lembaga Pemasyarakatan Klas I Makassar. Teknik pengambilan sampel adalah purposive sampling dari petugas lapas sebanyak empat puluh orang, narapidana sebanyak dua puluh lima orang dan mantan narapidana sebanyak sepuluh orang. Data yang diperoleh baik primer maupun sekunder digunakan analisis kualitatif kemudian disajikan secara deskriptif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan prinsip transparansi dalam pelaksanaan pembinaan narapidana di Lapas Klas I Makassar masuk dalam kategori baik yaitu mencapai nilai 76,5 persen. Penerapan prinsip partisipasi mendapat nilai baik karena mencapai nilai 74,4 persen. Sedangkan penerapan prinsip akuntabilitas berdasarkan indikator minimal yang digunakan sudah dilaksanakan dengan baik yaitu tingkat residivis yang rendah sebesar 1,5 persen dan pelarian narapidana sebesar 0,3 persen. Faktor sumber daya manusia di dalam lapas baik itu sumber daya petugas maupun narapidana berpengaruh kuat terhadap penerapan prinsip *good governance* dalam pelaksanaan pembinaan narapidana disamping birokrasi pemasyarakatan yang ikut juga berpengaruh terhadap pelaksanaan penerapan prinsip *good governance* dalam pembinaan narapidana sebagai perwujudan hak asasi manusia di Lembaga Pemasyarakatan Klas I Makassar.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
LEMBAR DEWAN PENGUJI	iii
KATA PENGANTAR	iv
ABSTRAK	vi
ABSTRACT	vii
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR TABEL	xi
DAFTAR GAMBAR	xii
 BAB I PENDAHULUAN	 1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	6
C. Tujuan Penelitian	6
D. Kegunaan Penelitian	7
E. Definisi Operasional	7
 BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Pemerintahan yang Baik (<i>Good Governance</i>)	11
1. Pengertian <i>Good Governance</i>	11
2. Prinsip <i>Good Governance</i>	17

B.	Pembinaan Narapidana sebagai Perwujudan HAM	29
1.	Pengertian, Tujuan, dan Asas Pembinaan terhadap Narapidana	29
2.	Kewajiban dan Hak Narapidana	33
3.	Perlindungan HAM terhadap Narapidana	35
4.	Teori Pembinaan Narapidana	42
5.	Kerangka Konseptual	45
BAB III	METODE PENELITIAN	48
A.	Lokasi Penelitian.....	48
B.	Populasi dan Sampel	49
C.	Jenis dan Sumber Data	50
D.	Instrumen Pengumpulan Data	50
E.	Analisis Data	51
BAB IV	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	52
A.	Gambaran Singkat Lokasi Penelitian	52
B.	Rencana Strategis Lapas Klas I Makassar tahun 2005 -2010	55
C.	Penerapan Prinsip Good Governance dalam Pelaksanaan Pembinaan Narapidana di Lapas Klas I Makassar	
1.	Penerapan Prinsip Transparansi	58
2.	Penerapan Prinsip Partisipasi	70
3.	Penerapan Prinsip Akuntabilitas	79

D. Faktor yang menghambat penerapan prinsip Transparansi, Prinsip Partisipasi, Prinsip Akuntabilitas dalam Pelaksanaan Pembinaan terhadap Narapidana	84
BAB V PENUTUP	102
A. Kesimpulan	102
B. Saran	103

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN-LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

Tabel	Hal
1. Keadaan Petugas Lapas Berdasarkan Pangkat/Golongan.....	54
2. Keadaan Petugas Lapas Berdasarkan Pendidikan Formal.....	54
3. Isi Lapas Klas I Makassar per 8 Mei 2006.....	55
4. Pandangan responden terhadap penyediaan informasi tentang prosedur Pembinaan narapidana	60
5. Pandangan responden terhadap kemudahan akses untuk mendapatkan Informasi	62
6. Pandangan responden terhadap prosedur penanganan keluhan	64
7. Pandangan responden terhadap kotak pos/tromol pos	66
8. Nilai pandangan responden	67
9. Score penerapan prinsip transparansi	68
10. Nilai Interval	68
11. Pandangan responden terhadap keterlibatan petugas dalam program Pembinaan	72
12. Pandangan responden terhadap pertemuan kelompok masyarakat .	73
13. Pandangan responden terhadap pendelegasian otoritas tertentu kepada Masyarakat	75
14. Pandangan responden terhadap visi dan misi lapas	76
15. Score penerapan prinsip partisipasi	78

16. Tingkat Residivis di Lapas Klas I Makassar	83
17. Pelarian dan gangguan kamtib pada Lapas Klas I Makassar	83
18. Tingkat pemahaman responden terhadap prinsip transparansi	86
19. Nilai Jawaban Responden.....	87
20. Score pemahaman responden terhadap prinsip transparansi.....	87
21. Nilai Interval	88
22. Tingkat pemahaman responden terhadap prinsip partisipasi.....	89
23. Score pemahaman responden terhadap prinsip partisipasi.....	91
24. Tingkat pemahaman responden terhadap prinsip akuntabilitas	92
25. Score pemahaman responden terhadap prinsip akuntabilitas.....	94
26. Peraturan kebijakan yang menghambat penerapan prinsip good governance	96

DAFTAR GAMBAR

Gambar	Hal
1. BAGAN KERANGKA PIKIR	47

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) menegaskan bahwa penyelenggaraan negara dan pemerintahan harus menerapkan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*). Keberhasilan penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik sangat ditentukan oleh keterlibatan dan sinergi tiga pelaku utama yaitu aparatur pemerintah, masyarakat dan pihak swasta.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, aparatur pemerintah merupakan salah satu aktor penting yang memegang kendali proses berlangsungnya *good governance*. Keterlibatan aparatur pemerintah dalam mendukung keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan sangat ditentukan antara lain oleh pemahaman konsep tata pemerintahan yang baik serta pengamalannya yang sangat terkait dengan birokrasi dan manajemen birokrasi pemerintah.

Penyelenggaraan sistem pemasyarakatan narapidana merupakan kegiatan pemerintahan dengan pendekatan sistem tata usaha negara, karena pada dasarnya melalui petugas yang ditunjuk oleh dan atas nama

negara yang berwenang menjalankan sistem pelaksanaan putusan pidana penjara. Pelaksanaan pidana penjara dengan sistem pemasyarakatan adalah merupakan proses konversi yang merupakan salah satu bagian dalam kegiatan tata usaha negara yang terdiri atas komponen bahan masukan, hasil keluaran, instrumen proses, lingkungan proses dan umpan balik serta interaksi satu sama lain.

Dengan demikian sistem pemasyarakatan itu merupakan kegiatan penyelenggaraan pidana penjara yang memerlukan pengorganisasian dan pengelolaan oleh para petugas yang berwenang melalui proses konversi dari bahan masukan yaitu orang yang diputus pidana penjara untuk menghasilkan bahan keluaran berupa orang yang baik, taat kepada hukum dan sadar dalam lingkungan kehidupan bermasyarakat.

Terjadinya krisis kepercayaan terhadap lembaga pemasyarakatan sebagai palang pintu terakhir dari sistem peradilan pidana terpadu sebagai tempat melakukan pembinaan warga binaan pemasyarakatan yang berdasarkan sistem, kelembagaan dan cara pembinaan untuk meningkatkan kualitas warga binaan pemasyarakatan agar menyadari kesalahan, memperbaiki diri dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, disebabkan antara lain karena tata cara penyelenggaraan pembinaan yang tidak diatur dengan baik. Akibatnya lembaga pemasyarakatan sering diartikan sebagai sekolah tinggi ilmu kejahatan. Lembaga pemasyarakatan sering

dituding sebagai tempat berkumpulnya para penjahat untuk bertukar ilmu pengetahuan dan pengalaman kejahatan, tempat transaksi narkoba, dan berita lainnya yang sangat menyudutkan posisi lembaga pemasyarakatan sebagai salah satu instansi pemerintah.

Fenomena-fenomena yang terjadi dalam lembaga pemasyarakatan seperti narapidana yang sedemikian mudah melarikan diri seperti Edy Tansil, Gunawan Santoso atau sebaliknya narapidana yang sangat betah didalam lembaga pemasyarakatan karena mendapatkan perlakuan dan fasilitas istimewa dari petugas. Hampir setiap saat selalu ada berita dari media mengenai narapidana yang berhasil melarikan diri dari lembaga pemasyarakatan, padahal mulai dari penangkapan, peyidikan hingga berlapisnya proses peradilan telah menyedot tenaga dan dana yang tidak sedikit namun semua itu akhirnya menjadi sia-sia didalam lembaga pemasyarakatan. Sebagaimana dunia diluar dinding tembok lapas, lapaspun berkembang menjadi pusat KKN sehingga pada tahun 2002 saja telah terjadi 193 orang narapidana yang berhasil melarikan diri dari lapas di seluruh Indonesia (Forum Keadilan No.04 Tahun 2006).

Dalih dari tahun ke tahun selalu terdengar sama. Kelebihan kapasitas, buruknya mutu fisik lapas, rasio yang tidak seimbang antara petugas dengan narapidana, insentif petugas yang rendah. Tidak ada yang bicara mengenai mentalitas dan sistem atau manajemen lapas.

Sebab sebuah lapas pada dasarnya bukanlah sebuah bangunan fisik namun merupakan sebuah sistem.

Undang-undang nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan sebagai pengganti *Gestichten Reglement* Staatsblad 1917 Nomor 708 belum cukup menyentuh dan bergema. Pembinaan adalah asas utama bukan pembalasan yang memerlukan tembok tinggi dan jeruji besi yang kokoh jika manajemen pembinaan tidak dilaksanakan dengan baik oleh petugas yang berkompeten.

Harapan Jeremy Bentham dengan teori Utilitariannya yang mengharapkan penjara sebagai wahana moral guna mencapai sesuatu yang bermanfaat dimasa depan masih jauh dari harapan. Lapas justru sebagai lembaga yang melatih narapidana naik tingkat, dari penjahat ringan menjadi penjahat kelas kakap. Tak ada kebobrokan yang dapat disembunyikan dari bilik penjara sekalipun. Masyarakat membutuhkan informasi yang transparan dari pihak lapas apa sesungguhnya yang terjadi di balik tembok yang tinggi dan jeruji yang kokoh (Forum Keadilan No.04 Tahun 2006).

Masalah-masalah tersebut telah menghambat proses pembinaan narapidana secara keseluruhan sehingga stigma yang menempel bahwa lembaga pemasyarakatan adalah tempat hitam dan seram yang harus dihindari dan di jauhi akan semakin kuat. Hal ini akan mengakibatkan

output yang dikeluarkan oleh lembaga pemasyarakatan yaitu narapidana yang telah bebas akan sulit diterima oleh masyarakat luas.

Penyelenggaraan pembinaan narapidana yang baik yang disesuaikan dengan penerapan prinsip-prinsip *good governance* adalah landasan bagi penerapan kebijakan negara yang demokratis dalam era globalisasi. Fenomena demokrasi ditandai dengan menguatnya kontrol masyarakat terhadap penyelenggaraan pembinaan narapidana di lembaga pemasyarakatan. Hal inilah yang menuntut lembaga pemasyarakatan untuk menerapkan prinsip-prinsip akuntabilitas, transparansi dan partisipasi dalam pelaksanaan pembinaan terhadap narapidana.

Oleh karena itu tata pemerintahan yang baik perlu segera dilakukan di lembaga pemasyarakatan agar segala permasalahan yang timbul dapat segera dipecahkan dan juga proses pembinaan narapidana dapat segera dilaksanakan dengan baik dan lancar serta yang lebih penting lagi narapidana yang telah bebas dari lembaga pemasyarakatan dapat diterima kembali ditengah-tengah masyarakat sebagai bagian dari masyarakat itu sendiri. Disadari bahwa mewujudkan tata pemerintahan yang baik membutuhkan waktu yang tidak singkat dan terus menerus. Disamping itu perlu dibangun kesepakatan serta rasa optimis yang tinggi dari seluruh komponen bangsa yang terlibat dalam proses pembinaan narapidana yaitu petugas pemasyarakatan, pihak swasta dan masyarakat

untuk menumbuhkembangkan rasa kebersamaan dalam rangka mencapai tata pemerintahan yang baik.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang sebagaimana diuraikan tersebut diatas, maka permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah :

1. Seberapa jauh penerapan prinsip Transparansi, Partisipasi dan Akuntabilitas dalam pelaksanaan pembinaan narapidana sebagai perwujudan hak asasi manusia (HAM) di Lembaga Pemasyarakatan Klas I Makassar?
2. Faktor apakah yang menghambat penerapan prinsip Transparansi, Partisipasi dan Akuntabilitas dalam pelaksanaan pembinaan narapidana sebagai perwujudan hak asasi manusia (HAM) di Lembaga Pemasyarakatan Klas I Makassar?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui seberapa jauh penerapan prinsip Transparansi, Partisipasi dan Akuntabilitas dalam pelaksanaan pembinaan narapidana sebagai perwujudan hak asasi manusia di Lembaga Pemasyarakatan Klas I Makassar.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan prinsip Transparansi, Partisipasi dan Akuntabilitas dalam pelaksanaan

pembinaan narapidana sebagai perwujudan hak asasi manusia di Lembaga Pemasyarakatan Klas I Makassar.

D. Kegunaan Penelitian

1. Penelitian diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam memperkaya khasanah pengembangan ilmu-ilmu sosial dan penyelenggaraan pemerintahan khususnya dalam penyelenggaraan pembinaan narapidana
2. Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi kepada pemerintah mengenai masalah-masalah yang berhubungan dengan penerapan prinsip pemerintahan yang baik dalam pelaksanaan pembinaan narapidana sebagai perwujudan hak asasi manusia.

E. Definisi Operasional

1. Good Governance

Adalah mekanisme, praktek dan tata cara pemerintah dan warga mengatur sumber daya dan memecahkan masalah-masalah publik.

2. Transparansi

Adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan.

3. Partisipasi warga

Adalah proses ketika warga sebagai individu maupun kelompok sosial atau organisasi mengambil peran serta ikut dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan pemantauan penyelenggaraan pemerintahan

4. Akuntabilitas

Adalah pertanggungjawaban pihak yang diberi mandat untuk memerintah kepada mereka yang memberi mandat.

5. Kelompok Sosial

Secara umum yang dimaksud dengan kelompok sosial meliputi organisasi non pemerintah/lembaga swadaya masyarakat, institusi masyarakat di akar rumput, media, institusi pendidikan, asosiasi profesi, organisasi keagamaan, dan lain-lain yang secara keseluruhan dapat menjadi kekuatan penyeimbang dari pemerintah maupun sektor swasta.

6. Stakeholder

Adalah individu, kelompok atau organisasi perempuan dan laki-laki yang memiliki kepentingan, terlibat atau dipengaruhi (secara positif maupun negatif) oleh suatu kegiatan atau program pembangunan

7. Partnership

Adalah hubungan yang terjadi antara civil society, pemerintah dan atau sektor swasta dalam rangka mencapai suatu tujuan yang didasarkan pada prinsip kepercayaan, kesetaraan dan kemandirian.

8. Narapidana

Adalah seseorang yang dipidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan menjalani pidana hilang kemerdekaan di lembaga pemasyarakatan.

9. Lembaga Pemasyarakatan

Adalah unit pelaksana teknis pemasyarakatan yang menampung, merawat dan membina narapidana.

10. Pembinaan narapidana

Adalah semua usaha yang ditujukan untuk memperbaiki dan meningkatkan akhlak (budi pekerti) para narapidana yang berada dalam lembaga pemasyarakatan

11. Sumber Daya Manusia (SDM) Lapas

Adalah potensi sumber daya manusia yang ada di dalam lapas termasuk diantaranya petugas lapas dan narapidana

12. Birokrasi Lapas

Adalah peraturan-peraturan yang ada dan berlaku di lapas yang bersumber dari Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Surat Keputusan, Surat Edaran dan sebagainya.

13. Pembinaan narapidana berbasis *Good Governance*

Adalah Kegiatan penyelenggaraan pembinaan narapidana yang menuntut pengorganisasian dan pengelolaan dari petugas yang berwenang dengan mengikutsertakan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pelaksanaan pembinaan dan pemantauan hasil pembinaan terhadap narapidana.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*)

1. Pengertian *Good Governance*

Munculnya konsep *good governance* berawal dari adanya kepentingan lembaga-lembaga donor seperti PBB, Bank Dunia, ADB maupun IMF dalam memberikan bantuan pinjaman modal kepada negara-negara yang sedang berkembang. Dalam perkembangan selanjutnya *good governance* ditetapkan sebagai syarat bagi negara yang membutuhkan pinjaman dana, sehingga *good governance* digunakan sebagai standar penentu untuk mencapai pembangunan berkelanjutan dan berkeadilan.

Konsep *good governance* mengemuka menjadi paradigma tidak dapat dilepaskan dari adanya konsep *governance* yang menurut sejarah pertama kali diadopsi oleh para praktisi di lembaga pembangunan internasional, yang mengandung konotasi kinerja efektif yang terkait dengan management publik dan korupsi. Didalam literatur *governance* didefinisikan secara variatif oleh beberapa penulis dan beberapa lembaga nasional maupun dunia.

United Nations Development Programme (Sadjiyono, 2005:179) mengartikan *governance* adalah penggunaan politik, ekonomi, dan

administrasi untuk mengelola masalah-masalah nasional pada semua tingkatan. Disini tekanannya pada kewenangan, kekuasaan yang sah atau kekuasaan yang legalitimasi.

Lembaga Administrasi Negara mengartikan *governance* (Sadjijono, 2005:180) adalah proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *publik good and service*.

Gonie Rochman (Sadjijono, 2005:179) mengartikan *governance* adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non pemerintah dalam suatu usaha kolektif. Lebih lanjut Gonie menjelaskan bahwa dalam pengelolaan dimaksud tidak terbatas melibatkan pemerintah dan negara, akan tetapi juga peran berbagai sektor diluar pemerintah dan negara tersebut, sehingga pihak-pihak yang terlibat sangat luas.

Dari beberapa definisi *governance* diatas dapat disimpulkan bahwa dalam menyelenggarakan pemerintahan ditentukan adanya pelibatan beberapa unsur sebagai *stakeholder*, tidak terbatas pada pemerintah atau negara saja, akan tetapi juga unsur non pemerintah dan masyarakat. Sehingga pemerintahan (*governance*) dapat tercipta dengan baik apabila unsur-unsur dimaksud sebagai kekuatan yang sinergi dan saling mendukung serta memiliki suara dalam mempengaruhi pembuatan keputusan.

Istilah *good governance* secara etimologi diterjemahkan menurut Muh. Mahfud MD (Sadjijono, 2005:181) menjadi pengelolaan yang baik atau penyelenggaraan yang baik.

Good governance menurut Miftah Thoha (Sadjijono, 2005:184) adalah tata pemerintahan yang terbuka, bersih, berwibawa, transparan dan bertanggungjawab.

Menurut Bank Dunia yang dimaksud dengan *good governance* (Sadjijono, 2005:185) adalah pelayanan publik yang efisien, sistem pengadilan yang dapat diandalkan, pemerintahan yang bertanggungjawab pada publiknya.

United Nations Development Programme (UNDP) menyebutkan bahwa (Sadjijono, 2005:185) :

Good governance adalah suatu hubungan sinergi antara negara, sektor swasta (pasar), dan masyarakat yang berlandaskan pada sembilan karakteristik yakni : partisipasi, rule of law, transparansi, sikap reponsif, berorientasi konsensus, kesejahteraan/kebersamaan, efektif dan efisien, akuntabilitas dan visi strategis.

Good governance adalah masalah perimbangan antara negara, pasar dan masyarakat. Memang sampai dengan saat ini sejumlah karakteristik kebaikan dari suatu governance lebih banyak berkaitan dengan kinerja pemerintah. Membangun *good governance* adalah mengubah cara kerja pemerintah, membuat pemerintah *accountable*, dan membangun pelaku-pelaku diluar negara cakap untuk ikut

berperan membuat sistem baru yang bermanfaat secara umum. Dalam konteks ini tidak ada suatu pembangunan yang dapat diwujudkan dengan baik hanya dengan mengubah karakteristik dan cara kerja institusi negara dan pemerintah. Harus kita ingat untuk mengakomodasi keragaman, *good governance* juga harus menjangkau berbagai tingkat wilayah politik. Karena itu membangun *good governance* adalah proyek sosial yang besar. Agar menjadi kenyataan usaha tersebut harus dilakukan secara bertahap.

Dilihat dari segi kepentingan *good governance* dapat dimaknai sebagai cita-cita (*idee*), karena merupakan suatu keadaan atau kondisi. Sebagai cita-cita (*idee*), karena merupakan suatu keinginan agar penyelenggaraan pemerintahan diselenggarakan dengan bersih (*clean governance*), dalam arti terbebas dari penyimpangan-penyimpangan yang dapat merugikan negara atau masyarakat.

Konsep pemerintahan yang baik (*good governance*) tersebut terwujud, jika pemerintahan diselenggarakan dengan transparan, responsive, partisipatif, taat pada ketentuan hukum (*rule of law*), berorientasi pada konsensus, adanya kebersamaan, akuntabilitas, dan memiliki visi yang strategis.

Sedangkan dikatakan sebagai suatu keadaan atau kondisi, bila dimungkinkan pemerintahan telah dijalankan sesuai dengan asas dan konsep *good governance* sehingga keadaan pemerintah telah tertata,

teratur, tertib, bersih tanpa cacat, baik dan cukup berwibawa. Akan tetapi secara filosofis *good governance* dimaknai sebagai tindakan atau tingkah laku yang didasarkan pada nilai-nilai, dan bersifat mengarahkan, mengendalikan atau mempengaruhi masyarakat atau publik untuk mewujudkan nilai-nilai itu dalam tindakan dan kehidupan keseharian. Pendapat diatas menekankan bahwa faktor utama dari terwujudnya *good governance* adalah tindakan atau tingkah laku yang didasarkan pada nilai-nilai, dalam arti nilai-nilai yang baik.

Pemerintahan (*governance*) pada dasarnya bisa baik atau buruk. Pemerintahan dikatakan baik (*good governance*) manakala tujuan bersama dijalankan dengan baik, memperhatikan proses pembuatan keputusan, menjalankan fungsi peraturan, kekuasaan dijalankan sebagaimana mestinya, dan lembaga yang teratur. Dikatakan buruk (*bad governance*) apabila tujuan sedikit dijalankan, kurang memperhatikan proses pembuatan keputusan, tidak berfungsinya peraturan dan kekuasaan dijalankan secara sewenang-wenang.

Menurut Soewoto Mulyosudarmo menyebutkan bahwa (Sadjijono, 2005:186) :

Suatu pemerintahan yang baik (*good governace*) akan lahir dari suatu pemerintahan yang bersih (*clean governance*), suatu pemerintahan yang baik (*good governace*) hanya dapat terwujud manakala diselenggarakan oleh pemerintah yang baik,

dan pemerintah akan baik apabila dilandaskan pada prinsip transparansi dan akuntabilitas.

Mencermati pengertian dari pemerintahan yang baik (*good governance*) yang dikemukakan oleh beberapa ahli sangatlah variatif. Namun jika pengertian adalah suatu jembatan untuk memaknai terhadap suatu istilah (obyek) dan pengertian adalah merupakan isi pikiran yang dimunculkan oleh sebuah perkataan tertentu terhadap sebuah obyek atau seorang pribadi memperoleh sebuah nama. Maka pengertian adalah apa yang timbul dari pikiran kita sebagai arti dari perkataan mengingat penunjukan itu pada obyek atau orang tertentu. Oleh karena itu pengertian *good governance* dapat digunakan sebagai pijakan untuk mengembangkan pemikiran terhadap karakteristik atau indikator-indikator dari *good governance*.

Dengan demikian dapat ditarik suatu pemahaman bahwa pada dasarnya *good governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, teratur, tertib, tanpa cacat dan berwibawa. Oleh karena itu tindak lanjut untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pemerintahan yang bersih (*clean governance*), dengan mengaktualisasikan secara efektif asas-asas umum pemerintahan yang baik, yang digunakan sebagai hukum tidak tertulis dengan melalui pelaksanaan hukum dan penerapan hukum serta pembentukan hukum.

2. Prinsip Good Governance

Kunci utama memahami *good governance* adalah pemahaman atas prinsip-prinsip didalam *good governance*. Bertolak dari prinsip-prinsip ini akan didapatkan tolak ukur kinerja suatu pemerintahan. Baik buruknya pemerintahan dapat dinilai apabila telah bersinggungan dengan semua unsur prinsip-prinsip *good governance*.

United Nations Development Programme (UNDP) merumuskan karakteristik *good governance* sebagaimana dikutip oleh Lembaga Administrasi Negara LAN (Sadjijono, 2005:189) meliputi :

1. Partisipasi (*Participation*)

Setiap warga negara mempunyai hak dan kewajiban untuk mengambil bagian dalam proses bernegara, berpemerintahan serta bermasyarakat baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi warga negara ini dilakukan tidak hanya pada tahapan implementasi, akan tetapi secara menyeluruh mulai tahapan penyusunan kebijakan, pelaksanaan, evaluasi serta pemanfaatan hasil-hasilnya.

2. Penegakan Hukum (*Rule of Law*)

Good Governance dilaksanakan dalam rangka demokratisasi kehidupan berbangsa dan bernegara. Salah satu syarat kehidupan demokrasi adalah adanya penegakan hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu. Oleh karena itu langkah awal penciptaan *good governance* adalah membangun sistem hukum yang sehat, baik perangkat lunak (*soft ware*), perangkat keras (*hard ware*) maupun sumber daya manusia yang menjalankan sistemnya (*human ware*)

3. Transparansi (*Transparancy*)

Keterbukaan adalah merupakan salah satu karakteristik *good governace* terutama adanya semangat zaman serba

terbuka dan akibat adanya revolusi informasi. Keterbukaan mencakup semua kepentingan publik.

4. Daya tanggap (*Responsiveness*)
Responsiveness sebagai konsekuensi logis dari keterbukaan, oleh sebab itu setiap komponen yang terlibat dalam proses pembangunan *good governance* perlu memiliki daya tanggap terhadap keinginan maupun keluhan setiap *stakeholders*.
5. Orientasi pada konsensus (*Consensus Orientation*)
Good governance menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam hal kebijakan maupun prosedur.
6. Keadilan (*Equity*)
 Semua warga Negara mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan.
7. Efektif dan Efisien (*Effectiveness and Efficiency*)
 Proses dan lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber yang tersedia sebaik mungkin.
8. Akuntabilitas (*Accountability*)
 Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta, dan masyarakat bertanggung jawab kepada publik dan lembaga *stakeholders*. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi tersebut untuk kepentingan internal dan eksternal organisasi.
9. Visi strategis (*Strategic vision*)
 Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas serta jauh kedepan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

Penekanan dari definisi yang dikemukakan oleh UNDP tersebut adalah bahwa pemerintahan yang baik dapat terwujud apabila penyelenggaraan pemerintahan dijalankan dengan efektif dan efisien, bertanggung jawab pada publik, menjaga hubungan yang seimbang antara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat, menjaga soliditas pemerintah.

Asian Development Bank (ADB) menegaskan bahwa *good governance* dilandasi oleh empat pilar (Hetifah Sj Sumarto, 2004:3) yaitu *accountability, transparency, predictability, dan participations*.

Robert Hass (Sadjijono, 2005:195) juga memberikan indikator *good governance*, yaitu antara lain :

1. Melaksanakan Hak Asasi Manusia
2. Masyarakat berpartisipasi dalam pengambilan keputusan politik
3. Melaksanakan hukum untuk melindungi kepentingan masyarakat
4. Mengembangkan ekonomi pasar atas dasar tanggung jawab kepada masyarakat dan
5. Orientasi politik pemerintah menuju pembangunan

Indikator *good governace* yang disampaikan oleh Robert Haas sangat ringkas dan padat namun berorientasi pada tiga elemen pemerintahan yang berpengaruh terhadap penyelenggaraan *good governance*, yakni pemerintah, sektor swasta dan masyarakat.

Menurut pendapat Ganie Rochman (Sadjijono, 2005:195) *good governance* memiliki empat unsur utama yang meliputi : *accountability*, kerangka hukum (*rule of law*), informasi dan transparansi.

Gambir Bhatta (Sedarmayanti, 2004:5) mengemukakan bahwa unsur *good goverment* yaitu : akuntabilitas, transparansi, keterbukaan dan aturan hukum ditambah dengan kompetensi manajemen dan hak asasi manusia.

Meutia (Sadijiono, 2005:196) menyebutkan elemen-elemen dari *good governance* terdiri dari :

1. *Accountability*, yang terdiri dari political accountability dan public accountability. Political Accountability yakni adanya mekanisme penggantian pejabat penguasa, tidak ada usaha untuk membangun monoloyalitas secara sistematis, serta ada definisi dan penanganan yang jelas terhadap pelanggaran kekuasaan dibawah rule of law. Public Accountability yakni adanya pembatasan tugas yang jelas dan efisien.
2. Adanya kerangka hukum dalam pembangunan.
Dari sudut aparat birokrasi, elemen ini berarti adanya kejelasan dan pendidikan dari abdi negara terhadap sektor swasta. Dari sudut masyarakat sipil, elemen ini berarti adanya kerangka hukum yang diperlukan untuk menjamin hak-hak warga negara dalam menegakkan *accountability* pemerintah.
3. Informasi
Informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah dapat dijangkau oleh publik. Keterbukaan informasi diharapkan akan menghasilkan persaingan politik yang sehat, toleran, dan kebijakan dibuat berdasarkan pada referensi publik.
4. Transparansi.
Yakni adanya kebijakan terbuka bagi pengawasan.

Ciri-ciri *good governance* menurut Wibisono (Sadijiono, 2005:197) diuraikan menjadi tujuh, antara lain :

1. Pengelolaan sumber daya alam
2. Integritas diri para politisi, para penegak hukum dan elite intelektual.
3. Pluralisme dalam system politik dengan adanya pihak oposisi yang efektif
4. Media masa yang independent
5. Independensi lembaga peradilan
6. Proses pelayanan public yang efisien dengan standar profesionalisme yang tinggi dan menjunjung tinggi integritas.
7. Adanya aturan anti korupsi yang jelas dan tegas.

Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 merumuskan arti *good governance* sebagai berikut :

Kepemerintahan yang mengembangkan dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektivitas, supremasi hukum, dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat.

Sadu Wasistiono (Sadjijono, 2005:201) merumuskan ciri-ciri tata pemerintahan yang baik, meliputi :

1. Mengikutsertakan semua masyarakat.
2. Transparan dan bertanggung jawab
3. Efektif dan adil
4. Menjamin adanya supremasi hukum
5. Menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsensus masyarakat
6. Memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.

Prinsip yang melandasi tata pemerintahan yang baik atau *good governance* sangat bervariasi dari satu institusi ke institusi lain, dari satu pakar ke pakar lainnya. Namun paling tidak ada sejumlah prinsip yang dianggap sebagai prinsip-prinsip utama yang melandasi *good governance* yaitu (a) Akuntabilitas, (b) Transparansi dan (c) Partisipasi Masyarakat.

a. Prinsip Akuntabilitas

Prof. Miriam Budiardjo (1998:107) mendefinisikan akuntabilitas adalah pertanggungjawaban pihak yang diberi mandat untuk memerintah kepada mereka yang memberi mandat itu.

Akuntabilitas bermakna pertanggungjawaban dengan menciptakan pengawasan melalui distribusi kekuasaan pada berbagai lembaga pemerintah sehingga mengurangi penumpukan kekuasaan sekaligus menciptakan kondisi saling mengawasi (chek and balance system).

Menurut F. Master (Sidik Sunaryo, 2004:36) terdapat 2 (dua) macam akuntabilitas dalam menyelenggarakan pemerintahan, yaitu :

- ? *Obyektif Accountability*, yakni pertanggungjawaban kepada atasan mengenai kinerja yang dilakukan dalam organisasi, hal ini dilakukan untuk menilai apakah yang dilakukan telah sesuai dengan hukum yang melandasinya atau belum dan untuk waktu yang akan datang .
- ? *Subyektif Accountability*, yakni mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada siapapun diluar organisasi yang layak diberi pertanggungjawaban. Pertanggungjawaban seperti ini diberikan dalam rangka demokratisasi dan membuka partisipasi kontrol masyarakat sebagai bentuk akuntabilitas publik.

Secara garis besar dapat disimpulkan bahwa akuntabilitas berhubungan dengan kewajiban dari instansi pemerintah maupun dari aparat yang bekerja didalamnya untuk membuat kebijakan

maupun melakukan aksi yang sesuai dengan nilai yang berlaku maupun kebutuhan masyarakat.

Karena pemerintah bertanggung gugat baik dari segi penggunaan keuangan maupun sumber daya publik dan juga akan hasil, akuntabilitas internal harus dilengkapi akuntabilitas eksternal, melalui umpan balik dari para pemakai jasa pelayanan maupun dari masyarakat.

Prinsip akuntabilitas publik adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran nilai-nilai atau norma-norma eksternal yang dimiliki oleh para *stakeholders* yang berkepentingan dengan pelayanan tersebut.

b. Prinsip Transparansi

Transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya serta hasil-hasil yang dicapai.

Transparansi yakni adanya kebijakan terbuka bagi pengawasan. Sedangkan yang dimaksud dengan informasi adalah informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah yang dapat

dijangkau oleh publik. Keterbukaan informasi diharapkan akan menghasilkan persaingan politik yang sehat, toleran, dan kebijakan dibuat berdasarkan preferensi publik.

Prinsip ini merupakan asas penyelenggaraan pemerintah yang bertumpu atas asas demokrasi, keterbukaan dapat diidentifikasi menjadi beberapa bagian sesuai dengan ruang lingkup yang meliputi :

- ? Keterbukaan informasi aktif, yakni keterbukaan atas prakarsa pemerintah
- ? Keterbukaan informasi pasif, yakni keterbukaan atas permintaan warga masyarakat.
- ? Keterbukaan prosedur, yang memungkinkan masyarakat untuk ikut mengetahui, ikut memikirkan, bermusyawarah dan hak ikut untuk memutuskan .

Komunikasi publik menuntut usaha afirmatif dari pemerintah untuk membuka dan mendiseminasi informasi maupun aktifitasnya yang relevan. Transparansi harus seimbang dengan kebutuhan akan kerahasiaan lembaga maupun informasi-informasi yang akan mempengaruhi hak privasi individu. Karena pemerintahan menghasilkan data dalam jumlah besar, maka dibutuhkan petugas informasi yang profesional, bukan untuk membuat dalih atas

keputusan pemerintah tetapi untuk menyebarluaskan keputusan-keputusan yang penting kepada masyarakat serta menjelaskan alasan dari setiap kebijakan tersebut.

Peran media juga sangat penting bagi transparansi pemerintah, baik sebagai sebuah kesempatan untuk berkomunikasi pada publik maupun menjelaskan berbagai informasi yang relevan, juga sebagai “penjaga” atas berbagai aksi pemerintah dan perilaku menyimpang dari para aparat birokrasi. Jelas media tidak akan dapat melakukan tugas ini tanpa adanya kebebasan pers, bebas dari intervensi pemerintah maupun pengaruh kepentingan bisnis.

Keterbukaan membawa konsekwensi adanya kontrol yang berlebih-lebihan dari masyarakat dan bahkan oleh media massa. Karena itu kewajiban akan keterbukaan harus diimbangi dengan nilai pembatasan yang mencakup kriteria yang jelas dari aparat publik tentang jenis informasi apa saja yang mereka berikan dan pada siapa informasi tersebut diberikan.

Keterbukaan pemerintah atas berbagai aspek pelayanan publik pada akhirnya akan membuat pemerintah menjadi bertanggung gugat kepada semua *stokholders* yang berkepentingan dengan proses maupun kegiatan dalam sektor publik.

c. Prinsip Partisipasi Publik

Dalam proses pembangunan disegala sektor aparat negara seringkali mengambil kebijakan-kebijakan yang terwujud dalam pelbagai keputusan yang mengikat masyarakat umum dengan tujuan demi tercapainya tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi. Keputusan-keputusan semacam itu tidak jarang dapat membuka kemungkinan dilanggarnya hak asasi warga negara akibat adanya pendirian sementara pejabat yang tidak rasional atau adanya program-program yang tidak mempertimbangkan pendapat rakyat kecil. Bukan rahasia lagi bahwa di negara kita ini pertimbangan-pertimbangan ekonomis, stabilitas sering mengalahkan pertimbangan-pertimbangan mengenai aspirasi masyarakat dan hak asasi mereka sebagai warga negara. Pembangunan politik dalam banyak hal telah disubordinasi oleh pembangunan ekonomis maupun kebijakan-kebijakan pragmatis pejabat tertentu

Partisipasi dibutuhkan dalam memperkuat demokrasi, meningkatkan kualitas dan efektifitas layanan publik, dalam mewujudkan kerangka yang cocok bagi partisipasi, perlu dipertimbangkan beberapa aspek yaitu :

- a. Partisipasi melalui institusi konstitusional dan jaringan civil society

- b. Partisipasi individu dalam proses pengambilan keputusan
- c. Local kultur pemerintah
- d. Faktor-faktor lainnya seperti transparansi, substansi proses terbuka dan konsentrasi pada kompetensi

Partisipasi adalah prinsip bahwa setiap orang memiliki hak untuk terlibat dalam pengambilan keputusan disetiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan. Keterlibatan dalam pengambilan keputusan dapat dilakukan baik secara langsung maupun secara tidak langsung.

Transparansi bermakna tersedianya informasi yang cukup akurat dan tepat waktu tentang kebijakan publik, dan proses pembentukannya. Dengan tersedianya informasi seperti ini masyarakat dapat ikut sekaligus mengawasi sehingga kebijakan publik yang muncul bisa memberikan hasil yang optimal bagi masyarakat serta mencegah terjadinya kecurangan dan manipulasi yang hanya akan menguntungkan salah satu kelompok masyarakat saja secara tidak proporsional.

Pendapat yang mengatakan bahwa partisipasi dapat dilihat melalui keterlibatan anggota-anggota masyarakat saja merupakan pendapat yang kurang lengkap. Masih banyak pola perilaku informal yang dapat dijadikan patokan dalam menilai tingkat partisipasi dalam suatu masyarakat. Jika seseorang bersedia

menilai proses pelayanan secara netral maka bentuk-bentuk perilaku massa berupa protes ataupun keluhan sebenarnya juga termasuk dalam partisipasi. Tindakan protes atau keluhan boleh jadi merupakan luapan dari tuntutan massa akibat saluran-saluran aspirasi yang sebelumnya ada dan telah berkembang. Protes yang disertai aksi-aksi kekerasan terkadang semata-mata disebabkan oleh keputusan, kekusaran dan terpendamnya konflik internal.

Suatu kebijakan mungkin pada dasarnya bertujuan mulia karena jelas-jelas akan bermanfaat bagi kepentingan umum. Namun sering dilaksanakannya kebijakan tersebut dalam sistem birokrasi yang berjenjang seringkali terjadi pergeseran dan penyimpangan arah kebijakan tadi.

Bagaimanapun jika para birokrat tidak ingin kehilangan wibawanya dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan publik, para birokrat harus senantiasa memperhatikan aspirasi-aspirasi masyarakat dan mendukung partisipasi seluruh unsur kemasyarakatan secara wajar. Setidak-tidaknya ada 2 (dua) alasan mengapa sistem partisipatoris dibutuhkan dalam negara demokratis. Pertama ialah bahwa sesungguhnya rakyat sendirilah yang paling paham mengenai kebutuhannya. Kedua bermula dari kenyataan bahwa pemerintahan cenderung semakin luas dan kompleks, birokrasi tumbuh membengkak diluar kendali. Oleh

sebab itu untuk menghindari alienasi warga negara, para warga negara itu harus dirangsang dan dibantu dalam membina hubungan dengan aparat pemerintah.

Partisipasi masyarakat merupakan bagian yang tak terpisahkan dari pembangunan itu sendiri, sehingga nantinya seluruh lapisan masyarakat akan memperoleh hak dan kekuatan yang sama untuk menuntut atau mendapatkan bagian yang adil dari manfaat pembangunan

B. Pembinaan Narapidana sebagai Perwujudan Hak Asasi Manusia

1. Pengertian, Tujuan, dan Asas pembinaan terhadap narapidana

Pada hakekatnya narapidana sebagai insan dan sumber daya manusia harus diperlakukan dengan baik dan manusiawi dalam suatu sistem pembinaan yang terpadu berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang merupakan bagian akhir dari sistem pemidanaan. Perlakuan terhadap narapidana tersebut dikenal dengan sistem Pemasyarakatan.

Menurut pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 adalah sebagai berikut :

Pemasyarakatan adalah kegiatan untuk melakukan pembinaan warga binaan pemasyarakatan berdasarkan sistem, kelembagaan, dan cara pembinaan yang merupakan bagian akhir dari sistem pemidanaan dalam tata peradilan pidana.

Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia nomor :
M.02-PK.04.10 Tahun 1990 tentang Pola Pembinaan
Narapidana/Tahanan menjelaskan bahwa :

Pemasyarakatan adalah bagian dari tata peradilan pidana dari segi pelayanan tahanan, pembinaan narapidana, anak negara dan bimbingan klien pemasyarakatan yang dilaksanakan secara terpadu (dilaksanakan bersama-sama dengan semua aparat penegak hukum) dengan tujuan agar mereka setelah menjalani pidananya dapat kembali menjadi warga masyarakat yang baik.

Sedangkan yang dimaksud dengan Sistem Pemasyarakatan menurut Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 adalah sebagai berikut :

Sistem Pemasyarakatan adalah suatu tatanan mengenai arah dan batas serta cara pembinaan warga binaan pemasyarakatan berdasarkan Pancasila yang dilaksanakan secara terpadu antara pembina, yang dibina, dan masyarakat untuk meningkatkan kualitas warga binaan pemasyarakatan agar menyadari kesalahan, memperbaiki diri, dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat aktif berperan dalam pembangunan, dan dapat hidup secara wajar sebagai warga yang baik dan bertanggung jawab.

Rumusan pasal 1 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 memberikan pemahaman bahwa pemasyarakatan dapat berarti sebagai suatu metode dan sebagai suatu proses. Sebagai suatu metode bahwa pemasyarakatan adalah cara dalam memperlakukan warga binaan pemasyarakatan, sedangkan sebagai suatu proses berarti pemasyarakatan merupakan suatu sub sistem

dari sistem peradilan pidana yang saling terkait antara sub sistem peradilan pidana yang lain.

Tujuan dari diselenggarakannya sistem pemasyarakatan menurut pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 adalah sebagai berikut :

Sistem pemasyarakatan diselenggarakan dalam rangka membentuk warga binaan pemasyarakatan agar menjadi manusia seutuhnya, menyadari kesalahan, memperbaiki diri, dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat aktif berperan dalam pembangunan, dan dapat hidup secara wajar sebagai warga yang baik dan bertanggung jawab.

Dengan demikian sistem pemasyarakatan berfungsi mempermudah reintegrasi warga binaan pemasyarakatan dengan masyarakat serta dapat menjalani kehidupan dengan penuh tanggung jawab sebagai makhluk Tuhan, makhluk pribadi dan anggota masyarakat. Hal ini seperti terlihat dalam pasal 3 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 adalah sebagai berikut :

Sistem pemasyarakatan berfungsi menyiapkan warga binaan pemasyarakatan agar dapat berintegrasi secara sehat dengan masyarakat, sehingga dapat berperan kembali sebagai anggota masyarakat yang bebas dan bertanggung jawab.

Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia nomor : M.02-PK.04.10 Tahun 1990 tentang Pola Pembinaan Narapidana/Tahanan secara khusus menjelaskan pembinaan

narapidana ditujukan agar selama masa pembinaan dan sesudah selesai menjalankan masa pidananya :

1. Berhasil memantapkan kembali harga diri dan kepercayaan dirinya serta bersikap optimis akan masa depannya
2. Berhasil memperoleh pengetahuan, minimal keterampilan untuk bekal mampu hidup mandiri dan berpartisipasi dalam kegiatan pembangunan nasional.
3. Berhasil menjadi manusia yang patuh hukum yang tercermin pada sikap dan perilakunya yang tertib, disiplin serta mampu menggalang rasa kesetiakawanan social.
4. Berhasil memiliki jiwa dan semangat pengabdian terhadap bangsa dan negara.

Penyelenggaraan pembinaan terhadap narapidana berdasarkan sistem pemasyarakatan menganut asas-asas seperti dijelaskan dalam pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 adalah sebagai berikut :

Sistem pembinaan pemasyarakatan dilaksanakan berdasarkan asas :

- a. Pengayoman
- b. Persamaan perlakuan dan pelayanan
- c. Pendidikan
- d. Pembimbingan
- e. Penghormatan harkat dan martabat manusia
- f. Kehilangan kemerdekaan merupakan satu-satunya penderitaan
- g. Terjaminnya hak untuk tetap berhubungan dengan keluarga dan orang-orang tertentu.

Sedangkan metode pembinaan yang digunakan adalah metode persuasive, edukatif, komunikatif dan akomodatif (PEKA).

Ruang lingkup pembinaan narapidana dibagi dalam dua bidang, sesuai dengan Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia nomor : M.02-PK.04.10 Tahun 1990 tentang Pola Pembinaan Narapidana/Tahanan, yaitu :

1. Pembinaan kepribadian, yang meliputi :
 - a. Pembinaan kesadaran beragama
 - b. Pembinaan kesadaran berbangsa dan bernegara
 - c. Pembinaan kemampuan intelektual (kecerdasan)
 - d. Pembinaan kesadaran hukum
 - e. Pembinaan mengintegrasikan dengan masyarakat
2. Pembinaan Kemandirian, yang meliputi :
 - a. Keterampilan untuk mendukung usaha-usaha mandiri, misalnya : kerajinan tangan, industri, rumah tangga, reparasi elektronika dan sebagainya.
 - b. Keterampilan untuk mendukung usaha-usaha industri kecil, misalnya : pengelolaan bahan mentah dari sektor pertanian dan bahan alam menjadi setengah jadi dan barang jadi (contoh : mengolah rotan menjadi perabotan rumah tangga, pengolahan makanan ringan berikut pengawetannya dan pembuatan batu bata, genteng, batako dan sebagainya).
 - c. Keterampilan yang dikembangkan sesuai dengan bakatnya masing-masing
 - d. Keterampilan untuk mendukung usaha-usaha industri atau kegiatan pertanian (perkebunan) dengan menggunakan teknologi madya atau teknologi tinggi, misalnya : industri kulit, industri pembuatan sepatu, industri tekstil dan sebagainya.

3. Kewajiban dan Hak narapidana

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 menjelaskan bahwa kewajiban warga binaan pemasyarakatan (narapidana, anak didik pemasyarakatan dan klien pemasyarakatan) secara umum adalah

mengikuti secara tertib program pembinaan dan kegiatan tertentu (vide pasal 15 ayat (1), pasal 30 ayat (1), pasal 37 ayat (1) dan pasal 39 ayat (1), tetapi dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tersebut tidak menjelaskan lebih lanjut tentang apakah yang dimaksud dengan kegiatan tertentu. Sementara dalam bagian penjelasan terhadap pasal-pasal tersebut diatas dikatakan cukup jelas.

Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 1995 menentukan dengan jelas hak-hak narapidana sebagai berikut :

Narapidana berhak :

- a. Melakukan ibadah sesuai dengan agama atau kepercayaan
- b. Mendapat perawatan, baik perawatan rohani maupun jasmani
- c. Mendapatkan pendidikan dan pengajaran
- d. Mendapatkan pelayanan kesehatan dan makanan yang layak
- e. Menyampaikan keluhan
- f. Mendapatkan bahan bacaan dan mengikuti siaran media massa lainnya yang tidak dilarang.
- g. Mendapatkan upah atau premi atas pekerjaan yang dilakukan
- h. Menerima kunjungan keluarga, penasehat hukum atau orang tertentu lainnya.
- i. Mendapatkan pengurangan masa pidana (remisi)
- j. Mendapatkan kesempatan berasimilasi termasuk cuti mengunjungi keluarga.
- k. Mendapatkan pembebasan bersyarat
- l. Mendapatkan cuti menjelang bebas
- m. Mendapatkan hak-hak lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

4. Perlindungan Hak Asasi Manusia terhadap Narapidana

Perlakuan terhadap narapidana yang sedang menjalani masa pidananya telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan telah ditetapkan cara dan batas pembinaan narapidana yang merupakan bagian akhir dari sistem pemidanaan dalam tata peradilan. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 merupakan jaminan perlindungan hak asasi manusia terhadap narapidana. Bentuk perlindungan hak asasi terhadap narapidana dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 dapat kita lihat pada Pasal 1 ayat (1) mengenai arah dan batas pembinaan terhadap narapidana, pasal 2 mengenai tujuan diselenggarakannya sistem pemasyarakatan, pasal 3 mengenai fungsi pembinaan, pasal 5 mengenai asas-asas sistem pemasyarakatan, serta pasal 14 ayat (1) mengenai hak-hak narapidana

Tindakan institusionalisasi (pemenjaraan) dapat membawa dampak yang *destruktif* yang disebabkan oleh adanya gaya yang bekerja di dalam tembok lembaga pemasyarakatan sehingga menimbulkan pengaruh yang negatif, yaitu berupa terkontaminasinya nilai-nilai oleh sub kebudayaan penjara (proses prisonisasi) dan terkena proses *labeling* (*stigmatisasi*), yang pada gilirannya dapat

menumbuh suburkan proses *residivisme* (pengulangan perilaku melanggar hukum).

Dengan menyadari adanya kemungkinan-kemungkinan tersebut dimana kalau dibiarkan akan menjadi tindakan penghukuman tersebut (yang merupakan rangkaian dari proses penegakkan hukum) mengarah kepada proses yang tidak memanusiakan manusia, maka Undang-Undang Nomor 12 tahun 1995 telah menggariskan hak-hak yang dimiliki oleh narapidana tanpa kecuali. Adapun hak-hak tersebut ada tiga belas macam seperti tercantum dalam pasal 14 ayat (1) UU No. 12 Tahun 1995.

Apabila kita tinjau lebih mendalam terutama dalam kaitannya dengan hak-hak yang diatur dalam huruf “h” sampai huruf “l”, dimana kesemuanya itu merupakan hak untuk berasimilasi dan berintegrasi dengan masyarakat beserta seluruh nilai dan norma yang berlaku, maka dikandung suatu maksud agar pengaruh proses prisonisasi dan stigmatisasi selama berada dalam lembaga pemasyarakatan dapat diperkecil. Dengan adanya ketentuan diatas dimana hak-hak narapidana telah dicantumkan dengan tegas didalam suatu undang-undang, mengisyaratkan adanya suatu kepastian hukum bahwa setiap petugas pemasyarakatan wajib memberikan pelayanan seoptimal mungkin agar salah satu tujuan dari penegakkan hukum yakni dalam rangka “memanusiakan manusia” akan tercapai.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi

Manusia pasal 33 ayat (1) menjelaskan bahwa :

Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan, penghukuman atau perlakuan yang kejam, tidak manusiawi, merendahkan derajat dan martabat kemanusiaannya.

Sedangkan pasal 34 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 menjelaskan lebih lanjut sebagai berikut : “Setiap orang tidak boleh ditangkap, ditahan, disiksa, dikucilkan, diasingkan, atau dibuang secara sewenang-wenang”.

Pasal 33 dan pasal 34 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 sejalan dengan cara dan batas perlakuan terhadap narapidana yang berdasarkan Pancasila seperti yang telah dijelaskan dalam pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1998 tentang Pengesahan Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat Manusia merupakan bentuk perlindungan dari pemerintah Indonesia terhadap semua orang dari sasaran penyiksaan dan perlakuan atau hukuman yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia.

Konvensi Internasional tentang Hak Sipil dan Politik (ICCPR) dalam pasal 9 ayat 1 menjelaskan bahwa : “Tak seorangpun boleh

dicabut kebebasannya kecuali atas dasar dan sesuai dengan prosedur yang ditetapkan oleh hukum”.

Resolusi Majelis Umum PBB nomor 34/169 tanggal 17 Desember 1979 tentang Aturan-aturan Tingkah Laku Petugas Penegak Hukum juga menjadi pedoman bagi aparat petugas hukum di Indonesia dalam memperlakukan para pelanggar hukum. Pasal 2 dijelaskan bahwa “Dalam melaksanakan kewajiban mereka, para petugas penegak hukum harus menghormati dan melindungi martabat manusia, menjaga dan menjunjung tinggi hak asasi manusia semua orang”.

Resolusi PBB Nomor 34/169 dalam Pasal 5 adalah sebagai berikut :

Tidak seorangpun petugas penegak hukum dapat membebaskan, menghasut atau membiarkan perbuatan penganiayaan apapun atau perlakuan kejam yang lain, tidak manusiawi atau hukuman yang menghinakan, dan juga tidak dapat menggunakan sebagai sandaran perintah-perintah atasan atau keadaan-keadaan pengecualian seperti keadaan perang, ancaman perang, ancaman terhadap keamanan nasional, ketidakstabilan politik internal atau keadaan darurat umum yang lain apapun sebagai pembenaran terhadap penganiayaan atau perlakuan kejam yang lain tidak manusiawi atau hukuman yang menghinakan.

Seperti kita ketahui bahwa hak-hak asasi para tahanan dan narapidana lebih sering dilanggar daripada hak-hak asasi orang yang bebas. Oleh karena itu telah ditetapkan standar khusus untuk melindungi para tahanan dan narapidana dari perlakuan buruk dan

penyalahgunaan kekuasaan, untuk menjaminnya dari gangguan kesehatan yang ditimbulkan oleh keadaan penahanan yang tidak memadai dan menjamin hak-hak dasar para tahanan dan narapidana sebagai manusia dihargai.

Kebutuhan terhadap ketetapan hak-hak khusus bagi para tahanan dan narapidana didasari pada pemahaman akan status ketergantungan mereka. Tahanan dan narapidana perempuan berada dalam bahaya ganda dibandingkan dengan tahanan dan narapidana laki-laki. Tahanan dan narapidana perempuan memiliki resiko pelanggaran hak asasi manusia yang jauh lebih besar daripada laki-laki terutama dari petugas penegak hukum.

Hukum hak asasi manusia internasional dibidang penahanan dan penghukuman sebagaimana dibidang-bidang lainnya didasarkan pada asas non diskriminasi. Tahanan perempuan berhak atas hak yang sama dengan tahanan laki-laki. Tahanan perempuan tidak boleh didiskriminasikan secara merugikan, kesamaan akibat tidak selalu berarti kesamaan perlakuan. Perlunya memperluas bentuk-bentuk perlindungan khusus terhadap para tahanan perempuan diakui dalam *Body of Principles* yang dengan tegas menyatakan dalam pasal 5 ayat 2 bahwa :

Tindakan yang diterapkan berdasarkan hukum dan yang semata-mata dimaksudkan untuk melindungi hak dan status

husus perempuan (khususnya perempuan hamil dan ibu menyusui) tidak boleh dianggap diskriminatif.

Tindakan-tindakan yang demikian tersebut diatas tidak meliputi ketentuan fasilitas kesehatan khusus. Penolakan perawatan kesehatan yang cukup terhadap para tahanan perempuan merupakan bentuk penganiayaan (*ill-treatment*) yang dilarang berdasarkan hukum nasional dan hukum internasional.

Tindakan khusus lainnya yang bersifat wajib meliputi pemisahan tempat tinggal atau blok bagi para tahanan perempuan dan tersedianya personil atau petugas perempuan yang terlatih untuk hal-hal seperti perawatan anak dan perawatan selama masa kehamilan.

Dalam kaitannya dengan akomodasi untuk para tahanan perempuan, peraturan *Standar Minimum Rules (SMR)* untuk perlakuan tahanan mengharuskan bahwa tahanan dengan kategori yang berbeda ditahan di bangunan atau bagian bangunan yang terpisah dengan pertimbangan jenis kelamin, umur, catatan kejahatan, alasan hukum bagi penahanan mereka dan kebutuhan akan perlakuan mereka.

Pasal 8 huruf (a) Standar Minimum Rules dengan tegas menyebutkan bahwa :

Laki-laki dan perempuan sedapat mungkin harus ditahan di bangunan-bangunan yang terpisah, didalam bangunan yang menerima laki-laki dan perempuan maka seluruh gedung yang diperuntukkan kepada perempuan harus terpisah sama sekali.

Aturan tersebut diatas merupakan aturan yang tegas yang berlaku dalam kaitannya dengan tahanan perempuan. Dalam Konvensi Perempuan tidak memuat ketentuan mengenai tahanan perempuan. Tidak adanya standar khusus jenis kelamin di bidang ini disebabkan karena fakta bahwa perempuan merupakan kaum minoritas kecil dari penghuni penjara. Namun jumlah yang kecil tidak dapat mengurangi hak-hak asasi manusia dan suatu fakta bahwa prosentase tahanan perempuan bertambah cepat setiap tahun di setiap bagian dunia.

Perlindungan terhadap kekerasan merupakan hak asasi manusia. Dewan Ekonomi dan Sosial Perserikatan Bangsa Bangsa (ECOSOC) meminta kepada semua negara anggota untuk mengambil semua tindakan yang tepat dan cepat, untuk memberantas tindakan-tindakan kekerasan fisik terhadap tahanan perempuan. Tindakan demikian meliputi jaminan bahwa perempuan hanya diinterogasi atau ditahan oleh atau dibawah pengawasan para petugas perempuan. Tidak boleh ada hubungan antara penjaga laki-laki dan tahanan perempuan tanpa kehadiran petugas perempuan. Semua petugas penegak hukum harus disadarkan mengenai kenyataan bahwa serangan seksual terhadap perempuan didalam tahanan merupakan tindakan penyiksaan dan tidak akan ditolerir menurut keadaan umum. Petugas penegak hukum harus menjamin bahwa prosedur mereka

melindungi perempuan dan tidak akan memperburuk kerentanan akan pelanggaran hak asasi mereka.

Penyelidikan cepat, seksama, dan tidak memihak harus dilakukan terhadap semua laporan penyiksaan, serangan tak senonoh atau penganiayaan terhadap tahanan perempuan. Petugas penegak hukum yang bertanggung jawab atas tindakan semacam itu atau mendorong atau membiarkan tindakan tersebut harus diajukan ke pengadilan. Prosedur khusus juga harus dibuat untuk mengidentifikasi dan menanggapi dakwaan kekerasan terhadap tahanan perempuan. Korban perkosaan dan serangan seksual serta penyiksaan lainnya dalam penjara harus mendapatkan kompensasi yang adil dan memadai serta perawatan kesehatan yang pantas.

C. Teori-Teori Pembinaan Narapidana

Herbert L.Packer menyatakan bahwa ada dua pandangan konseptual mengenai tujuan pemidanaan (Zaina+ Abidin, 2005:8) yaitu pandangan *retributive* dan pandangan *utilitarian*.

Pandangan *retributive* mengandaikan pemidanaan sebagai ganjaran negative terhadap perilaku menyimpang yang dilakukan oleh warga masyarakat sehingga pandangan ini melihat pemidanaan hanya sebagai pembalasan terhadap kesalahan yang dilakukan atas dasar

tanggung jawab moralnya masing-masing. Pandangan ini dikatakan bersifat melihat kebelakang (*backward-looking*).

Pandangan *utilitarian* melihat pembedaan dari segi manfaat atau kegunaannya dimana yang dilihat adalah situasi atau keadaan yang ingin dihasilkan dengan dijatuhkannya pidana itu. Disatu pihak pembedaan dimaksudkan untuk memperbaiki sikap atau tingkah laku terpidana dan dipihak lain pembedaan itu juga dimaksudkan untuk mencegah orang lain dari kemungkinan melakukan perbuatan yang serupa. Pandangan ini dikatakan berorientasi kedepan (*forward-looking*) dan sekaligus mempunyai sifat pencegahan (*deterrence*).

Muladi membagi teori tentang tujuan pembedaan menjadi tiga kelompok (Muladi, 1998:49) yaitu teori *absolute*, teori *teleologis* dan teori *retributive-teleologis*. Teori *absolute* memandang bahwa pembedaan merupakan pembalasan atas kesalahan yang telah dilakukan sehingga berorientasi pada perbuatan dan terletak pada terjadinya kejahatan itu sendiri. Teori ini mengedepankan bahwa sanksi dalam hukum pidana dijatuhkan semata-mata karena orang telah melakukan sesuatu kejahatan yang merupakan akibat mutlak yang harus ada sebagai suatu pembalasan kepada orang yang melakukan kejahatan sehingga sanksi bertujuan untuk memuaskan tuntutan keadilan.

Teori *teleologis* (tujuan) memandang bahwa pembedaan bukan sebagai pembalasan atas kesalahan pelaku tetapi sarana mencapai tujuan yang bermanfaat untuk melindungi masyarakat menuju kesejahteraan masyarakat. Sanksi ditekankan pada tujuannya yaitu untuk mencegah agar orang tidak melakukan kejahatan jadi bukan bertujuan untuk pemuasan absolute atas keadilan.

Teori *retributive-teleologis* memandang bahwa tujuan pembedaan bersifat plural, karena menggabungkan antara prinsip-prinsip teleologis (tujuan) dan retributive sebagai satu kesatuan. Teori ini bercorak ganda dimana pembedaan mengandung karakter retributive sejauh pembedaan dilihat sebagai suatu kritik moral dalam menjawab tindakan yang salah. Sedangkan karakter teleologisnya terletak pada ide bahwa tujuan kritik moral tersebut ialah suatu reformasi atau perubahan perilaku terpidana dikemudian hari. Pandangan teori ini menganjurkan adanya kemungkinan untuk mengadakan artikulasi terhadap teori pembedaan yang mengintegrasikan beberapa fungsi sekaligus retribution yang bersifat utilitarian dimana pencegahan sekaligus rehabilitasi yang kesemuanya dilihat sebagai sasaran yang harus dicapai oleh suatu rencana pembedaan. Karena tujuannya bersifat integrative maka perangkat tujuan pembedaan adalah : pencegahan, perlindungan masyarakat, memelihara solidaritas masyarakat dan pengimbangan.

D. Kerangka Konseptual

Perlakuan terhadap narapidana di Indonesia saat ini menggunakan sistem pemasyarakatan yang pada hakekatnya adalah suatu proses pelaksanaan pembinaan yang menjadi inti kegiatan dengan melibatkan komponen pembina, yang dibina dan masyarakat.

Tujuan diselenggarakannya pembinaan terhadap narapidana adalah untuk membentuk narapidana menjadi manusia seutuhnya, menyadari kesalahannya, memperbaiki diri, dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat aktif berperan dalam pembangunan dan dapat hidup secara wajar sebagai warga yang baik dan bertanggung jawab (Pasal 1 angka 2 UUP).

Agar pembinaan terhadap narapidana dapat berjalan dengan baik untuk mencapai tujuan seperti yang diamanatkan dalam pasal 1 ayat 2 Undang-undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan maka pelaksanaan penyelenggaraan pembinaan narapidana harus dilaksanakan dengan baik sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*. Hal ini berarti bahwa untuk mencapai tujuan dari diselenggarakannya pembinaan narapidana maka prinsip-prinsip *good governance* harus diterapkan dalam proses pembinaan narapidana di lembaga pemasyarakatan, selain itu faktor-faktor yang menghambat penerapan prinsip-prinsip *good governance* di lembaga pemasyarakatan harus dapat ditekan sekecil mungkin.

Uraian diatas secara sistematis dapat dilihat pada kerangka pikir dibawah ini :

Gambar : Bagan Kerangka Pikir

