

**TESIS**

**KEIKUTSERTAAN PEMERINTAH DAERAH  
DALAM PELAKSANAAN PEMBINAAN NARAPIDANA  
PADA LEMBAGA PEMASYARAKATAN KLAS IIA AMBON**

***TAKING PART OF LOCAL GOVERNMENT  
IN EXECOTION OF PRISONER TREATMENT  
AT LEMBAGA PEMASYARAKATAN KLAS II A AMBON***

**ELLEN MARGARETH RISAKOTTA**



**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2008**

# TESIS

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

KEIKUTSERTAAN PEMERINTAH DAERAH  
DALAM PELAKSANAAN PEMBINAAN NARAPIDANA  
PADA LEMBAGA PEMASYARAKATAN KLAS IIA AMBON

Disusun dan diajukan oleh :

**ELLEN MARGARETH RISAKOTTA**  
**PO.906206512**

Komisi Penasihat

Ketua

Anggota

Prof. Dr. ACHMAD RUSLAN, S.H., M.H

Prof. Dr. ASWANTO, S.H., M.Si

Mengetahui,  
Ketua Program Studi S2 Ilmu Hukum

Prof. Dr. MUSAKKIR, S.H., M.H.

## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yesus Kristus, Sang inspirator, Kekasih hati dan Penebus hidupku atas segala kasih karunia, hikmat dan pengetahuan yang diberikan sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini tepat pada waktunya. Penulisan tesis ini dimaksudkan untuk memenuhi salah satu syarat dalam rangka penyelesaian studi Ilmu Hukum kajian Hukum Tata Pemerintahan Program Pasca Sarjana Universitas Hasanuddin Makasar.

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari kesempurnaan oleh karena itu segala saran dan kritik yang bersifat membangun sangat penulis harapkan dari berbagai pihak sebagai pengembangan dan penyempurnaan tesis ini.

Sangat disadari pula bahwa tesis ini dapat terselesaikan karena adanya bantuan dari berbagai pihak, untuk itu dengan tulus hati penulis menyampaikan terima kasih dan hormat kepada :

1. Prof.Dr.Achmad Ruslan, S.H., M.H. sebagai Ketua komisi pembimbing dan Prof.Dr. Aswanto, S.H, M.Si. sebagai anggota komisi pembimbing yang telah meluangkan waktunya untuk memberikan arahan dan membimbing dengan sungguh-sungguh dalam penulisan tesis ini.
2. Prof.Dr.Musakkir, S.H, M.H., Prof.Dr.M.Yunus Wahid, S.H., M.H., dan Prof.Dr. Faisal Abdullah, S.H., M.H. selaku Tim penguji yang turut

memberikan masukan, arahan dan saran yang sangat berharga bagi penulis

3. Departemen Hukum dan HAM RI, Kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM Maluku, Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Ambon dan Universitas Hasanuddin Makasar yang telah memberi kesempatan bagi penulis untuk menimba ilmu pengetahuan.
4. Rekan-rekan Angkatan V Kelas Kerjasam Dep. Hukum dan HAM RI yang turut memberikan masukan, bantuan dan dukungan yang sangat berarti bagi penulis, khususnya kepada Mbak Sri Lestari, Ritha Nahumury, Andi Gafriana dan Linda ( Kebersamaan dengan kalian sungguh sangat mengesankan dan takkan terlupakan )

Secara khusus penulis dedikasikan tesis ini kepada papa, mama dan saudaraku tersayang yang selalu mendukung penulis dengan doa yang tak putus-putusnya dan kepada suami dan anakku tercinta ( I Love you so much ) sebagai anugrah terindah yang Tuhan Yesus berikan untukku.

Akhir kata semoga tesis ini dapat memberikan manfaat bagi dunia pendidikan masa depan.

Makasar, November 2008

Penulis

## **ABSTRAK**

**ELLEN MARGARETH RISAKOTTA, PO.906206512**  
***Keikutsertaan Pemerintah Daerah dalam Pelaksanaan Pembinaan Narapidana pada Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Ambon ( dibimbing oleh Achmad Ruslan dan Aswanto )***

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui (1) keikutsertaan Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan Pembinaan Narapidana pada Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Ambon untuk menjadi warga masyarakat yang mandiri dan bertanggung jawab (2) faktor fasilitas pembinaan narapidana, Sumber Daya Manusia dan kerjasama instansi pemerintah terkait yang mempengaruhi pelaksanaan Pembinaan pada Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Ambon.

Penelitian ini dilaksanakan di Kota Ambon Propinsi Maluku tepatnya pada Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Ambon. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah survey lapangan melalui pengisian kuisisioner terhadap responden sebanyak 20 orang narapidana dan wawancara langsung dengan narasumber dari pegawai dan instansi pemerintah terkait yaitu dari Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Dinas Kesejahteraan Sosial dan Dinas Kesehatan, pengambilan sampel dilakukan dengan menggunakan metode purpose sampling, data yang dikumpulkan kemudian dianalisis dengan tehnik analisis kualitatif melalui tabulasi data dan tabulasi frekuensi.

Hasil penelitian ini menunjukkan (1) bahwa Keikutsertaan Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan pembinaan Narapidana, sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan pembinaan narapidana, terutama yang berkaitan dengan usaha penyelenggaraan latihan kerja dan ketrampilan serta kesehatan bagi narapidana dan bekas narapidana meskipun sampai saat ini belum optimal pelaksanaannya (2) karena mengalami beberapa hambatan yang meliputi beberapa faktor seperti fasilitas pembinaan narapidana, Sumber Daya Manusia dan minimnya kerjasama dari instansi pemerintah terkait.

## ABSTRACT

**ELLEN MARGARETH RISAKOTTA, *Keikutsertaan Pemerintah Daerah dalam Pelaksanaan Pembinaan Narapidana pada Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Ambon ( dibimbing oleh Achmad Ruslan dan Aswanto )***

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui (1) keikutsertaan Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan Pembinaan Narapidana pada Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Ambon untuk menjadi warga masyarakat yang mandiri dan bertanggung jawab (2) faktor fasilitas pembinaan narapidana, Sumber Daya Manusia dan kerjasama instansi pemerintah terkait yang menghambat pelaksanaan Pembinaan pada Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Ambon.

Penelitian ini dilaksanakan di Kota Ambon Propinsi Maluku tepatnya pada Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Ambon. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah survey lapangan melalui pengisian kuisisioner terhadap responden sebanyak 20 orang narapidana dan wawancara langsung dengan narasumber dari pegawai dan instansi pemerintah terkait yaitu dari Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Dinas Kesejahteraan Sosial dan Dinas Kesehatan, pengambilan sampel dilakukan dengan menggunakan metode purpose sampling, data yang dikumpulkan kemudian dianalisis dengan teknik analisis kualitatif dan kuantitatif melalui tabulasi data dan tabulasi frekuensi.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Keikutsertaan Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan pembinaan Narapidana khususnya dari instansi pemerintah di daerah yang terkait, sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan pembinaan narapidana terutama yang berkaitan dengan usaha penyelenggaraan latihan kerja dan ketrampilan serta kesehatan bagi narapidana dan bekas narapidana meskipun dirasakan sampai saat ini belum optimal pelaksanaannya karena mengalami beberapa hambatan yang meliputi beberapa faktor seperti faktor fasilitas pembinaan narapidana, faktor Sumber Daya Manusia dan faktor minimnya kerjasama dari instansi pemerintah terkait.

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b>	
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....	i
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	ii
<b>ABSTRAK</b> .....	iv
<b>ABSTRACT</b> .....	v
<b>DAFTAR ISI</b> .....	vi
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	viii
<b>BAB I. PENDAHULUAN</b> .....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	9
C. Tujuan Penelitian.....	10
D. Kegunaan Penelitian.....	10
<b>BAB II. TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	12
A. Otonomi Daerah Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.....	12
1. Prinsip Otonomi Daerah.....	19
2. Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah.....	21
B. Peranan Lembaga Masyarakat.....	24
1. Pelaksanaan Pidana Penjara dalam Sistim Masyarakat.....	29
2. Pembinaan dan Pembimbingan Narapidana.....	32
C. Kerjasama Lembaga Masyarakat dengan instansi Terkait.....	44
D. Kerangka Pikir.....	48

E. Bagan Kerangka Pikir.....	50
F. Definisi Operasional.....	51
<b>BAB III. METODE PENELITIAN.....</b>	<b>53</b>
A. Lokasi Penelitian.....	53
B. Jenis dan Sumber Data.....	53
C. Populasi dan Sampel.....	54
D. Teknik Pengumpulan Data.....	55
E. Analisa Data.....	56
<b>BAB IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>57</b>
A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian.....	57
B. Struktur, Tugas dan Fungsi Organisasi.....	59
C. Keadaan Pegawai di Lembaga Masyarakatan Klas IIA Ambon.....	63
D. Keikutsertaan Pemerintah Daerah dalam Pelaksanaan Pembinaan Narapidana.....	69
E. Faktor Penghambat Pelaksanaan Pembinaan Narapidana.....	90
<b>BAB V. PENUTUP.....</b>	<b>98</b>
A. Kesimpulan.....	98
B. Saran.....	99

## DAFTAR PUSTAKA



## DAFTAR TABEL

<b>Tabel 4.1</b>	Jumlah Narapidanan tahun 2004 – Oktober 2008.....	59
<b>Tabel 4.2</b>	Struktur Organisasi Lapas Klas IIA Ambon.....	63
<b>Tabel 4.3</b>	Keadaan pegawai menurut jenis kelamin.....	64
<b>Tabel 4.4</b>	Keadaan pegawai menurut penempatan dan fungsi.....	65
<b>Tabel 4.5</b>	Keadaan pegawai menurut tingkat pendidikan.....	66
<b>Tabel 4.6</b>	Pendidikan tambahan (kursus/penataran) setelah menjadi pegawai.....	67
<b>Tabel 4.7</b>	Jenis ketrampilan yang diikuti oleh petugas Lapas Klas IIA Ambon.....	68
<b>Tabel 4.8</b>	Pelatihan/ketrampilan yang diperoleh narapidana Selama berada di Lembaga Pemasyarakatan.....	75
<b>Tabel 4.9</b>	Pendapat narapidana tentang ketrampilan/pelatihan yang didapat selama berada di Lapas.....	81
<b>Tabel 4.10</b>	Keadan tenaga kesehatan/paramedis.....	84
<b>Tabel 4.11</b>	Pendapat narapidana tentang pelayanan kesehatan.....	86
<b>Tabel 4.12</b>	Fasilitas/sarana pelayanan kesehatan.....	89
<b>Tabel 4.13</b>	Fasilitas/sarana dan prasarana di Lapas Klas IIA Ambon...	92

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Otonomi daerah telah muncul sejak lahirnya Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ( selanjutnya disebut UUD ) yang terwadahi dalam pasal 18 ( ditambah 2 pasal setelah amandemen 18A dan 18B ) yang meskipun negara Republik Indonesia menganut prinsip negara kesatuan dengan pusat kekuasaan berada di pemerintahan pusat namun karena heterogenitas yang dimiliki bangsa Indonesia baik kondisi sosial, ekonomi dan budaya, maka desentralisasi atau distribusi kekuasaan/kewenangan dari pemerintah pusat ke daerah perlu dialirkan ke daerah otonom. Hal ini dapat dimaklumi mengingat kondisi geografis Indonesia yang sangat luas dengan segala kemajemukannya.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah yang telah diubah menjadi Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang, Perubahan kedua atas undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah menegaskan dalam Pasal 1 ayat 5 :

Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan Pasal 1 ayat 6 menyatakan pengertian dari Daerah otonom adalah :

Kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistim Negara Kesatuan Republik Indonesia.

UU No 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah yang telah diubah menjadi Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008, tentang Perubahan kedua atas UU No32 tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya, dalam arti daerah diberikan wewenang mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah pusat dengan menerapkan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas perbantuan.

Urusan pemerintah pusat, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 10 ayat 3 meliputi :

- a. Politik luar negeri
- b. Pertahanan
- c. Keamanan
- d. Yustisial
- e. Moneter dan fiskal nasional dan
- f. Agama

dalam penyelenggaraan urusan pemerintah pusat ini dalam Pasal 10 ayat 4 menerangkan bahwa Pemerintah dapat menyelenggarakannya sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah atau

dapat menugaskan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintah desa.

Penjelasan umum UU No 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa pembagian urusan pemerintahan tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya/tetap menjadi kewenangan pemerintah. Urusan pemerintahan tersebut menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan. Disamping itu terdapat bagian urusan pemerintah yang bersifat *concurrent* artinya urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah. Dengan demikian setiap urusan yang bersifat *concurrent* senantiasa ada bagian urusan yang menjadi kewenangan pemerintah, ada bagian urusan yang diserahkan kepada propinsi dan ada bagian urusan yang diserahkan kepada kabupaten/kota. Untuk mewujudkan pembagian kewenangan yang *concurrent* secara proposional antara pemerintah, daerah propinsi, daerah kabupaten dan kota maka disusunlah kriteria yang meliputi :

- a. Eksternalitas; adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak/akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Apabila dampak yang

ditimbulkan bersifat lokal, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan kabupaten/kota, apabila regional menjadi kewenangan propinsi, dan apabila nasional menjadi kewenangan Pemerintah.

- b. Akuntabilitas; adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan pertimbangan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani sesuatu bagian urusan adalah tingkat pemerintahan yang lebih langsung/dekat dengan dampak/akibat dari urusan yang ditangani tersebut. Dengan demikian akuntabilitas penyelenggaraan bagian urusan pemerintahan tersebut kepada masyarakat lebih terjamin.
- c. Efisiensi; adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintah dengan mempertimbangkan tersedianya sumber daya ( personil, dana dan peralatan ) untuk mendapatkan ketepatan, kepastian, dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan bagian urusan, serta memperhatikan ruang lingkup beroperasinya bagian urusan pemerintahan tersebut,

dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintah yang berarti bahwa pengelolaan bagian urusan pemerintah yang dikerjakan oleh tingkat pemerintahan yang berbeda, bersifat saling berhubungan ( inter-koneksi ), saling tergantung ( inter-

dependensi ) dan saling mendukung sebagai satu kesatuan sistim, dengan memperhatikan cakupan kemanfaatan, pembagian urusan pemerintahan sebagaimana tersebut diatas ditempuh melalui mekanisme penyerahan dan atau pengakuan atas usul Daerah terhadap bagian urusan-urusan pemerintah yang akan diatur dan diurusnya.

Pasal 1 butir 8 UU No 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa yang dimaksud dengan Dekonsentrasi adalah :

Pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

dalam hal inilah Lembaga Pemasyarakatan menerima pelimpahan wewenang sebagai kepanjangan tangan dari Depatemen Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk menjalankan urusan pemerintahan dalam tahap implementasi kebijakan khususnya Pemasyarakatan.

Pasal 1 butir 9 UU No 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa yang dimaksud dengan Tugas Pembantuan adalah :

Penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau dari pemerintah propinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Dilandasi dengan Pasal 10 ayat 4 tersebut diatas tentang Pemerintahan Daerah dalam hal ini bidang Yustisi ( Fungsi hukum )

yang secara absolut menjadi urusan pemerintah (Kaloh, 2007;170 ) dan sejalan dengan asas Dekonsentrasi dan asas Tugas Pembantuan diatas, maka untuk mengaktualisasikan fungsi hukum di daerah ada pada Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, dan salah satu Unit Pelaksana Teknis di daerah yang melaksanakan pembinaan pemasyarakatan sehubungan dengan proses terakhir setelah terjadinya pelanggaran hukum dan proses peradilan adalah **Lembaga Pemasyarakatan.**

Undang-undang Nomor 12 tahun 1995, tentang Pemasyarakatan Pasal 1 ayat 2 mengartikan Sistim 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.

Pelaksanaan pembinaan terhadap Narapidana secara umum bertujuan agar mereka dapat menjadi manusia seutuhnya dengan jalan memantapkan iman mereka dan membina mereka agar mampu berintegrasi secara wajar dimasyarakat setelah mereka menjalani pidananya, secara khusus pembinaan ditujukan untuk memantapkan kembali harga diri dan kepercayaan mereka, memperoleh pengetahuan/ketrampilan, menjadi manusia yang patuh hukum serta

memiliki jiwa dan semangat pengabdian terhadap bangsa dan negara, sehingga penerapan sistim pemasyarakatan sebagai usaha pembinaan narapidana adalah juga merupakan upaya pencegahan kejahatan, pengulangan kejahatan atau pelanggaran lainnya. ( Hamzah dan Rahayu, S.H. 1983:127)

Pelaksanaan pembinaan terhadap narapidana menurut pasal 9 ayat 1 Undang-undang Nomor 12 Tahun 1995, tentang Pemasyarakatan dapat dilakukan dengan bekerja sama antar instansi pemerintah terkait, badan-badan kemasyarakatan lainnya atau perorangan yang kegiatannya seiring dengan penyelenggaraan sistim pemasyarakatan . Instansi pemerintah terkait yang dimaksudkan antara lain Departemen Agama, Departemen Pertanian, Departemen pendidikan dan Kebudayaan, Departemen Sosial, Departemen Kesehatan, Departemen Tenaga Kerja, Departemen Perindustrian, Pemerintah Daerah BP7 dan lain-lain. Oleh karena itu pasal ini memberikan peluang bagi menteri terkait untuk mengadakan kerja sama yang selanjutnya diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 1999, tentang Kerja sama Penyelenggaraan Pembinaan dan Pembimbingan Warga Binaan Pemasyarakatan, pasal 2 menyatakan bahwa kerjasama dapat dilakukan bersama dengan Instansi Pemerintah yang bersifat fungsional dalam arti disesuaikan dengan dengan tugas pokok dan



fungsi masing-masing departemen serta kerja sama dengan badan kemasyarakatan dan perorangan yang bersifat kemitraan, yaitu kerjasama yang didasarkan atas prinsip kerelaan yang saling menguntungkan dengan membebaskan tugas dan kewajiban yang seimbang menurut kondisi LAPAS setempat.

Pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sehubungan dengan pemberlakuan otonomi daerah telah mengakibatkan beberapa instansi pemerintah berubah secara struktur organisasi menjadi dinas daerah sebagai unsur pelaksanaan otonomi daerah sehingga pelaksanaan kerjasama seperti dimaksudkan diatas belum sesuai dengan yang seharusnya.

Kendala lainnya adalah mungkin seperti yang diungkapkan oleh

**Soerjono Soekanto** ( 2002 ; 12) antara lain karena:

- a. Tidak diikutinya asas berlakunya undang-undang
- b. Belum adanya peraturan pelaksanaan yang sangat dibutuhkan untuk menerapkan undang-undang
- c. Ketidak jelasan arti kata-kata dalam undang –undang yang mengakibatkan ketimpangan didalam penafsiran serta penerapannya.

Hal ini tentunya akan menimbulkan suatu pertanyaan apakah pelaksanaan pembinaan terhadap narapidana sudah berjalan secara baik sesuai dengan kehendak atau idealisme sistim pemasyarakatan atau tidak berjalan dengan baik karena beberapa faktor seperti diatas atau karena adanya faktor-faktor lain seperti fasilitas pembinaan yang kurang memadai, Sumber Daya Manusia yang masih rendah dan

kerjasama dengan instansi pemerintah terkait tidak sesuai dengan yang diharapkan.

Berdasarkan uraian diatas , penulis tertarik untuk mengangkat judul

**“ Keikutsertaan Pemerintah Daerah dalam Pelaksanaan Pembinaan Narapidana Pada Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Ambon ”**

## **B. Rumusan Masalah**

Bertolak dari latar belakang masalah, maka rumusan masalah dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana keikutsertaan Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan Pembinaan Narapidana pada Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Ambon untuk menjadi warga masyarakat yang mandiri dan bertanggung jawab ?
2. Sejauhmana faktor fasilitas pembinaan narapidana, Sumber Daya Manusia dan kerjasama instansi pemerintah terkait mempengaruhi pelaksanaan Pembinaan pada Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Ambon ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui keikutsertaan Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan pembinaan Narapidana pada Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Ambon untuk menjadi warga masyarakat yang mandiri dan bertanggung jawab
2. Untuk mengetahui sejauhmana faktor fasilitas pembinaan narapidana, Sumber Daya Manusia dan kerjasama instansi pemerintah terkait mempengaruhi pelaksanaan pembinaan Narapidana pada Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Ambon

### **D. Kegunaan Penelitian**

Adapun kegunaan hasil penelitian adalah sebagai berikut :

1. Secara teoritis akan memberikan sumbangan pemikiran terhadap pengembangan ilmu pengetahuan khususnya ilmu hukum dan terlebih lagi bagi pelaksanaan pembinaan bagi Narapidana di era otonomisasi ini.
2. Secara praktis akan memberi kontribusi pemikiran bagi yang berwenang di jajaran Lembaga Pemasyarakatan terhadap proses pembinaan bagi narapidana, instansi terkait dan masyarakat yang berkaitan dengan pelaksanaan pembinaan dan pembimbingan bagi narapidana

3. Secara aspek pengembangan, diharapkan dapat menjadi bahan atau informasi ilmiah bagi penelitian lanjutan yang lebih spesifik lagi yang belum terungkap dalam tulisan ini.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Otonomi Daerah Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Berdasarkan UUD RI 1945 Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik dan menganut paham negara hukum (*rechtsstaat*) bukan negara kekuasaan (*machtstaat*).

Sebagai suatu negara yang memiliki wilayah yang sangat luas, maka terdapat pembagian daerah di Indonesia atas daerah-daerah Propinsi dan ke dalam daerah-daerah Kabupaten dan Kota (Pasal 18 UUD 1945). Pembagian daerah tersebut didasarkan pada suatu Undang-undang tertentu yang disebut Undang-undang tentang Pembentukan Daerah. Pengaturan Pemerintahan Daerah di Indonesia telah mengalami beberapa kali pergantian dimulai dari : *Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945; Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948; Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 1956; Penpres Nomor 6 tahun 1959 dan Penpres Nomor 5 Tahun 1960; Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965; Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974; Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979; Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2004*, Undang –undang yang terakhir adalah Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang

Pemerintahan Daerah dan diperbahurui dengan perubahan pertama Undang-undang Nomor 3 Tahun 2005 dan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008, tentang Perubahan kedua atas undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah.

Pemerintahan daerah menurut pasal 1 UU No 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah adalah :

Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Daerah dibentuk berdasarkan asal-usul daerah, kemampuan ekonomi, potensi, sosial budaya dan politik, jumlah penduduk, luas wilayah, kekhususan dan/atau keistimewaan, keragaman daerah serta pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah (Nugraha dkk, 2007 :217). Di dalam pembentukan daerah, juga diatur persyaratan administrasi, teknis dan fisik kewilayahan. Pembentukan Provinsi sekurang-kurangnya mencakup 5 kabupaten/kota; Pembentukan Kabupaten sekurang-kurangnya mencakup 5 kecamatan; dan Pembentukan kota sekurang-kurangnya mencakup 4 kecamatan. Provinsi dapat dibentuk kembali menjadi lebih dari 1 provinsi setelah sekurang-kurangnya memiliki usia pemerintahan 10 tahun; untuk kabupaten dan kota 7 tahun, dan untuk kecamatan 5 tahun. Adanya pengaturan mengenai syarat administrasi, teknis dan fisik kewilayahan yang demikian itu dimaksudkan agar pembentukan

daerah dapat menjamin terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat secara optimal sehingga pembentukan daerah berkorelasi dengan upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat jadi pada dasarnya Undang-undang otonomi daerah bermaksud untuk memberikan keleluasan bagi setiap daerah untuk mengatur daerahnya sendiri.

Sejak memasuki masa reformasi, tercatat selama kurun waktu 1999 hingga 2006 telah terbentuk 165 daerah otonom baru terdiri dari tujuh propinsi, 129 kabupaten dan 29 kota dengan luas wilayah Indonesia yang sudah terpetakan dalam 33 propinsi dan 451 kabupaten (Seputar Indonesia, 25 April 2008 ).

Pembagian daerah-daerah tersebut didasarkan pada asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yaitu :

1. **Desentralisasi**, yaitu penyerahan wewenang pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistim Negara Kesatuan Republik Indonesia. Menurut **Hans Kelsen** ( 2007; 382) yang disebut otonomi daerah adalah suatu perpaduan langsung dari ide-ide desentralisasi dengan ide-ide demokrasi dimana secara umum demokrasi adalah sebuah bentuk sistim pemerintahan negara dimana seluruh anggota masyarakatnya mempunyai persamaan hak untuk turut serta dalam mengambil keputusan yang menyangkut segala aspek kehidupannya.

Penyerahan wewenang dari pemerintah kepada daerah otonom menurut **Van Der Pot** (Syarifin dan Jubaedah, 2005 : 39 ) kemudian melahirkan **Teori Rumah Tangga** diantaranya :

- a. Teori Rumah Tangga Materiil ( *Materiele huishoudingsbegrip* ). Dalam sistem ini, daerah dianggap mempunyai ruang lingkup urusan pemerintahan sendiri yang secara materiil berbeda dengan urusan pemerintahan yang diatur dan diurus oleh pusat. Dalam sistim Rumah tangga materiil ada pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab yang rinci antara pusat dan daerah yang ditetapkan secara tegas.
- b. Teori Rumah Tangga Formal ( *Formale huishoudingsbegrip* )  
Dalam sistem ini, pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu tidak ditetapkan secara rinci, karena apa saja yang dapat diselenggarakan oleh pusat pada dasarnya dapat pula diselenggarakan oleh daerah.
- c. Teori Rumah Tangga Rill ( *Reele huishoudingsbegrip* )  
Dalam sistem ini, penyerahan urusan atau tugas dan wewenang kepada pemerintah daerah didasarkan pada faktor yang nyata atau rill, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan pemerintah daerah maupun pemerintah pusat



serta pertumbuhan kehidupan masyarakat yang terjadi. Karena pemberian tugas, kewajiban dan wewenang ini didasarkan pada keadaan yang riil dalam masyarakat, maka kemungkinan yang dapat ditimbulkannya ialah bahwa tugas / urusan yang selama ini menjadi kewenangan pemerintah pusat dapat diserahkan kepada pemerintah daerah dengan melihat kepada kemampuan dan keperluannya untuk diatur dan diurus sendiri. Sebaliknya, tugas yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, apabila dipandang perlu dapat ditarik kembali dari pemerintah daerah atau diserahkan kembali kepada pemerintah pusat. Dalam sistem ini, secara umum telah ditentukan lebih dahulu tugas-tugas yang menjadi wewenang pemerintah pusat, sedangkan sisanya menjadi urusan rumah tangga daerah.

Selanjutnya **Nugraha, dkk** ( 2007;225-226 ) mengungkapkan dengan desentralisasi maka :

- a. Pembentukan kebijakan dilaksanakan oleh aparatur pemerintahan daerah otonom pada jenjang-jenjang organisasi yang lebih rendah dan tersebar secara kewilayahan;
- b. Implementasi kebijakan dilaksanakan oleh aparatur pemerintahan daerah otonom pada jenjang-jenjang organisasi yang lebih rendah dan tersebar secara kewilayahan;
- c. Tujuan desentralisasi adalah menciptakan keanekaragaman dalam penyelenggaraan suatu kebijakan dalam pemerintahan sesuai dengan kondisi dan potensi masyarakat;
- d. Bentuk dari desentralisasi tersebut adalah otonomi daerah dalam daerah otonom yang terbentuk, sehingga

desentralisasi dipandang sebagai otonomisasi suatu masyarakat yang berada di teritori ( wilayah ) tertentu ;  
 e. Hubungan antara daerah otonom dan pemerintah adalah hubungan antarorganisasi dan bersifat resiprokal.

2. **Dekonsentrasi**, yaitu Pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

**Nugraha, dkk** ( 2007;224-225 ) mengungkapkan dengan dekonsentrasi maka :

- a. Pembentukan kebijakan berlangsung di puncak hierarki organisasi pemerintahan negara;
- b. Implementasi kebijakan dilaksanakan oleh aparatur pemerintahan pada jenjang-jenjang organisasi yang lebih rendah dan tersebar secara kewilayahan;
- c. Aparatur pemerintah yang melaksanakan kebijakan tersebut memperoleh pelimpahan ( delegasi ) wewenang dari pemerintah selaku pembentuk kebijakan
- d. Hubungan antara pembentuk kebijakan dan pelaksanaan kebijakan adalah intraorganisasi.

3. **Tugas Pembantuan**, yaitu penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah propinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu sehingga menurut **Nugraha, dkk** ( 2007;227 ) dengan asas ini ;

- a. Pembentukan kebijakan makro dilaksanakan oleh daerah otonom pada jenjang-jenjang organisasi yang lebih rendah dan tersebar secara kewilayahan;
- b. Implementasi kebijakan dilaksanakan oleh aparatur pemerintahan daerah otonom pada

jenjang-jenjang organisasi yang lebih rendah dan tersebar secara kewilayahan;

Dalam penjelasan umum dikatakan bahwa kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan itu menurut **asas Otonomi dan Tugas Pembantuan**.

Menurut **Wasistiono dkk** ( 2006 ; 20 ) hakekat Tugas Pembantuan adalah sebagai berikut :

1. Tugas perbantuan adalah membantu menjalankan urusan pemerintahan dalam tahap implementasi kebijakan yang bersifat operasional baik bersifat fisik maupun non fisik;
2. Urusan pemerintah yang di-tugas pembantuan adalah kewenangan yang bersifat atributif, sedangkan kewenangan yang bersifat delegatif tidak ditugaspembantuan kepada instansi lain;
3. Kebijakan, strategi, pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia disediakan oleh institusi yang menugaskannya;
4. Kegiatan operasional diserahkan sepenuhnya pada institusi yang diberi penugasan, sesuai dengan situasi, kondisi serta kemampuannya.

Pengertian daerah otonom berdasarkan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 adalah :

Kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistim Negara Kesatuan Republik Indonesia.

**Nugraha dkk** ( 2007 :219-220 ) melanjutkan bahwa pada dasarnya, suatu daerah dapat disebut otonom bila memenuhi beberapa kriteria : *Pertama* Sebagai suatu *zelfstandigestaatsrechthelijke organisatie* yang dicerminkan pada keuangan, pembiayaan dan dimilikinya Dinas Daerah. *Kedua* dari sisi

hukum adalah badan hukum ( *rechtspersoon* ) sehingga memiliki kuasa untuk melakukan tindakan-tindakan mengenai kekayaan ( *vermogensrecht* ), kekuasaan hukum ( *rechtsbevoegd* ) dan dapat bertindak ( *handelingsbekwaam* ). *Ketiga* sebagai badan hukum dapat dituntut dan menuntut pihak lain di pengadilan, memiliki anggaran sendiri dengan rekening yang terpisah dari rekening pemerintah pusat, memiliki wewenang untuk mengalokasikan sumber-sumber yang potensial. *Keempat* mengemban multifungsi yang merupakan pembeda utama antara daerah otonom dengan lembaga yang terbentuk dalam rangka desentralisasi fungsional. *Kelima* penyelenggara desentralisasi adalah pemerintah pusat.

## **1. Prinsip Otonomi Daerah**

Otonomi daerah sesuai TAP MPR No Xv/MPR/1998 pada dasarnya dilakukan dengan memperhatikan kaidah yang dirumuskan dalam ketetapan tersebut, antara lain :

- a. Penyelenggaraan otonomi daerah memberikan kewenangan yang luas nyata dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional yang diwujudkan melalui pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta pengaturan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

- b. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan memperhatikan keanekaragaman daerah.
- c. Penyelenggaraan otonomi daerah; pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan ; dana perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka mempertahankan dan memperkuat Negara berkesinambungan yang diperkuat dengan pengawasab Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan rakyat.

Berdasarkan UU No 32 Tahun 2004, otonomi daerah menggunakan prinsip **otonomi seluas-luasnya** sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula **prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab**. Prinsip otonomi yang seluas-luasnya berarti daerah diberikan wewenang mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah yang diatur dalam pasal 10 ayat 3. Menurut **Kaloh (2007;73)**, daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah maka prinsip otonomi yang nyata adalah untuk menangani urusan pemerintahan yang dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan

berkembang. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi yang pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Disamping itu melalui otonomi luas diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistim Negara Kesatuan Republik Indonesia

## **2. Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah**

Otonomi daerah sangat erat kaitannya dengan demokrasi, demokrasi mengatur hubungan antara pemerintah dengan rakyat, otonomi daerah mengatur hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Didalam suatu negara kesatuan perlu adanya keharmonisan antara kekuasaan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Menurut **Soeaidy** (2001;325) Kekuasaan pemerintah pusat yang tidak terkontrol akan bisa merusak tatanan negara kesatuan karena negara akan berubah menjadi tersentralisasi, sebaliknya otonom yang terlalu besar juga bisa merusak karena daerah akan berjalan sendiri-sendiri. Dalam

menjalankan kewenangan yang dimilikinya, yang dapat dilakukan oleh suatu negara otonom adalah menetapkan dan melaksanakan kebijakan, Kewenangan tersebut merupakan kekuasaan formal yang dimiliki oleh daerah melingkupi wilayah dan orang yang menjadi sasaran wewenang (*domain of power*) dan bidang-bidang kehidupan yang terliput dalam wewenangnya (*scope of power*) yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dengan peraturan perundang-undangan. Hubungan kewenangan Pusat dan Daerah hanya dibatasi pada hubungan kewenangan antara pemerintah dan pemerintahan subnasional ( Pemerintah Provinsi dan Pemerintah kabupaten/Kota ) dan bersifat *concurrent* yang artinya terdapat urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah dengan kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi dengan membedakannya sebagai urusan wajib dan pilihan.

Urusan wajib dimaksud adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintah daerah provinsi dan pemerintahan kabupaten/kota yang berkaitan dengan pelayanan dasar sedangkan urusan pilihan adalah urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Peraturan Pemerintah RI Nomor 38 Tahun 2007, tentang Pembagian urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan daerah Kabupaten/Kota, Pasal 1 ayat 5 mengatakan :

Urusan Pemerintahan adalah fungsi-fungsi pemerintahan yang menjadi hak dan kewajiban setiap tingkatan dan/atau susunan pemerintahan untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi tersebut yang menjadi kewenangannya dalam rangka melindungi, melayani, memberdayakan dan mensejahterakan masyarakat.

Pasal 13 UU No 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah membagi menjadi 16 urusan wajib pemerintah dalam skala provinsi dan penjabarannya dalam PP No 38 Tahun 2007, tentang Pembagian urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan daerah Kabupaten/Kota, menjadi 26 urusan yang meliputi ;

- a. Pendidikan;
- b. Kesehatan;
- c. Lingkungan Hidup;
- d. Pekerjaan Umum;
- e. Penataan ruang;
- f. Perencanaan Pembangunan;
- g. Perumahan;
- h. Kepemudaan dan olah raga;
- i. Penanaman modal;
- j. Koperasi dan usaha kecil dan menengah;
- k. Kependudukan dan catatan sipil;
- l. Ketenagakerjaan;
- m. Ketahanan Pangan;
- n. Pemberdayaan perempuan dan Perlindungan anak;
- o. Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera;
- p. Perhubungan
- q. Komunikasi dan Informatika;
- r. Pertanahan;
- s. Kesatuan bangsa dan politik dalam negeri;



- t. Otonomi daerah, pemerintahan umum. Administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian dan persandian;
- u. Pemberdayaan masyarakat dan desa;
- v. Sosial;
- w. Kebudayaan;
- x. Statistik;
- y. Kearsipan; dan
- z. Perpustakaan.

Urusan pilihan meliputi 8 hal antara lain :

- a. Kelautan dan perikanan
- b. Pertanian
- c. Kehutanan
- d. Energi dan sumber daya mineral
- e. Pariwisata
- f. Industri
- g. Perdagangan, dan
- h. Ketransmigrasian.

Sementara itu kewenangan pemerintah pusat dalam Pasal

10 ayat 3 meliputi :

- a. Politik luar negeri;
- b. Pertahanan;
- c. Keamanan;
- d. Yustisi; → salah satunya adalah Lembaga Pemasarakatan
- e. Moneter dan Fiskal nasional; dan
- f. Agama.

## **B. Peranan Lembaga Pemasarakatan**

Sejak tahun 1964 Sistim Pembinaan bagi Narapidana dan Anak Pidana telah berubah secara mendasar yaitu dari sistim kepenjaraan menjadi Sistim Pemasarakatan begitu pula instusinya yang semula disebut Rumah Penjara dan rumah Pendidikan Negara manjadi Lembaga Pemasarakatan berdasarkan Surat

Instruksi Kepala Direktorat Pemasyarakatan nomor : J.H.G.8/506 tanggal 17 Juni 1964. Dalam keputusan itu disebutkan bahwa Pemasyarakatan adalah :

“ Suatu proses *therapeutic* dimana para narapidana pada saat masuk lembaga pemasyarakatan dianggap dalam keadaan tidak harmonis dengan masyarakat, mempunyai hubungan negatif dengan beberapa unsur masyarakat, okarena itu perlu mendapat pembinaan agar nantinya dapat menyatu kembali dengan utuh di masyarakat”.

Keadaan tidak harmonis dengan masyarakat itu terjadi pada saat narapidana atau orang secara pribadi, berbenturan dengan hukum yang ada. Menurut **Jeremy Bentham** (Sholehuddin, 2003;150) Hukum adalah alat manusia yang dibuat oleh manusia sendiri”.

Demikian pula menurut **E.Utrecht** ( Achmad Ali,2002;32) hukum adalah :

“Himpunan petunjuk hidup-perintah-perintah dan larangan-yang mengatur tata tertib dalam suatu masyarakat dan seharusnya ditaati oleh anggota masyarakat yang bersangkutan, oleh karena pelanggaran petunjuk hidup tersebut dapat menimbulkan tindakan oleh pemerintah/penguasa masyarakat itu”.

Selanjutnya **Achmad Ali** (2002,35) juga mengatakan bahwa hukum adalah ;

“ Seperangkat kaidah atau aturan yang tersusun dalam satu sistim, yang menentukan apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dilakukan oleh manusia sebagai warga masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat, yang bersumber baik dari masyarakat sendiri maupun dari sumber lain, yang diakui berlakunya oleh otoritas tertinggi dalam masyarakat tersebut, serta benar-benar diberlakukan oleh warga masyarakat ( sebagai satu keseluruhan ) dalam kehidupannya, dan jika

kaidah tersebut dilanggar akan memberikan kewenangan bagi otoritas tertinggi untuk menjatuhkan sanksi yang sifatnya eksternal”

Penjatuhan sanksi yang dilakukan oleh otoritas tertinggi dalam masyarakat dalam hal ini nagara/penguasa/pemerintah, tidak akan terjadi jika dalam masyarakat tumbuh/ada ketaatan dalam menaati hukum. Ketaatan terhadap hukum itu sendiri menurut **H.C. Kelma** ( Achmad Ali,1998:193) dibedakan kualitasnya dalam tiga jenis, yakni :

1. Ketaatan yang bersifat *compliance* yaitu jika seseorang taat terhadap suatu aturan hanya karena ia takut terkena sanksi.
2. Ketaatan yang bersifat *identification* yaitu jika seseorang taat terhadap suatu aturan hanya karena takut hubungan baiknya dengan seseorang menjadi rusak
3. Ketaatan yang bersifat *internalization* yaitu jika seseorang taat kepada suatu aturan karena benar-benar ia merasa aturan itu sesuai dengan nilai-nilai interensie yang dianutnya.

Berkaitan dengan masalah sanksi sebagai akibat dilanggarnya kaidah/aturan dalam masyarakat, menurut **G.P Hoefnagels** ( Sholehuddi, 2003; 42) saksi dalam hukum pidana adalah semua reaksi terhadap pelanggaran hukum yang telah ditentukan undang-undang, dimulai dari penahanan tersangka dan penuntutan terdakwa sampai pada penjatuhan vonis oleh hakim. Penetan sanksi dalam hukum pidana ) bertujuan dengan sengaja memberikan nestapa atau penderitaan kepada si pelaku ( Achmad Ali, 2002; 253).

Pidana penjara merupakan salah satu jenis sanksi pidana yang paling sering digunakan sebagai sarana untuk menanggulangi masalah kejahatan.

**Roeslan Saleh** (1987;17) berpendapat bahwa pidana penjara harus bersifat resosialisasi, dikatakan demikian karena dalam pelaksanaan pidana dapat juga diadakan persiapan-persiapan mengembalikan terpidana itu kedalam kehidupan masyarakat.

Gagasan Pemasyarakatan sendiri dicetuskan pertama kali oleh Dr Sahardjo, S.H tepatnya pada tanggal 5 Juli 1963 dalam pidato penganugerahan gelar Doktor Honoris Causa di bidang Ilmu Hukum Universitas Indonesia dimana tugas hukum adalah memberikan pengayoman kepada masyarakat, termasuk juga narapidana, disamping menimbulkan rasa derita pada narapidana karena hilang kemerdekaan bergerak, juga membimbing narapidana agar bertobat, mendidik supaya menjadi anggota masyarakat sosialis Indonesia yang berguna.

Pelaksanaan pidana penjara terhadap seorang narapidana dilakukan di Lembaga Pemasyarakatan. Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia nomor M.01-PR.07.03 tahun 1985 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemasyarakatan Pasal 1 dan 2 merumuskan bahwa;

“Lembaga Pemasyarakatan adalah Unit Pelaksana Teknis di bidang Pemasyarakatan yang mempunyai tugas melaksanakan pemasyarakatan Narapidana/Anak Didik.”

Menurut Pasal 1 ayat 3 UU No 12 Tahun 1995, tentang Pemasyarakatan :

“Lembaga Pemasyarakatan yang selanjutnya disebut LAPAS adalah tempat untuk melaksanakan pembinaan Narapidana dan Anak Didik Pemasyarakatan.”

Dari perumusan Undang-undang tersebut dapat disimpulkan bahwa Lembaga Pemasyarakatan adalah institusi terakhir dari sistim peradilan pidana yang berperan dalam pendidikan, rehabilitasi dan reintegrasi. Pemasyarakatan baik ditinjau dari sistim, kelembagaan, cara pembinaan dan petugas pemasyarakatan merupakan bagian yang tak terpisahkan dari satu rangkaian proses penegakan hukum.

Fungsi Lembaga Pemasyarakatan sebagaimana terdapat dalam Pasal 3 Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia nomor M.01-PR.07.03 tahun 1985 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemasyarakatan adalah :

- a. Melaksanakan pembinaan Narapidana dan Anak Didik
- b. Memberikan bimbingan, mempersiapkan sarana dan mengelola hasil kerja
- c. Memberikan bimbingan sosial/kerohanian Narapidana dan Anak didik
- d. Melakukan pemeliharaan keamanan dan tata tertib
- e. Melakukan tata usaha dan rumah tangga pemasyarakatan.

## 1. Pelaksanaan Pidana Penjara dalam Sistem Pemasyarakatan

Pasal 10 KUHP menyebutkan 2 jenis hukuman pidana ;

- a. Hukuman Pokok, terdiri atas : Pidana Mati, Pidana penjara, Pidana kurungan dan pidana denda;
- b. Hukuman Tambahan., terdiri atas; Pencabutan hak tertentu, perampasan barang tertentu dan pengumuman putusan hakim.

Jadi seorang yang dijatuhi pidana ialah orang yang bersalah melanggar suatu peraturan hukum pidana.

Menurut **Moeljatno** ( 1993 :1) hukuman pidana adalah bagian daripada keseluruhan hukum yang berlaku di suatu negara yang mengadakan dasar-dasar aturan untuk :

1. Menentukan perbuatan-perbuatan mana yang tidak boleh dilakukan, yang dilarang, dengan disertai ancaman atau sanksi yang berupa pidana tertentu bagi barangsiapa melanggar larangan tersebut.
2. Menentukan kapan dan dalam hal-hal apa kepada mereka yang telah melanggar larangan-larangan itu dapat dikenakan atau dijatuhi pidana sebagaimana yang telah diancamkan.
3. menentukan dengan cara bagaimana pengenaan pidana itu dapat dilaksanakan apabila ada orang yang disangka telah melanggar larangan tersebut.

Senada dengan pendapat yang disebutkan diatas, **H.L.A Hart** ( Muladi, 1985 : 22-23 ) berpendapat bahwa pidana harus :

- a. Mengandung penderitaan atau konsekuensi-konsekuensi lain tidak menyenangkan.
- b. Dikenakan pada seseorang yang benar-benar atau disangka benar melakukan tindak pidana.
- c. Dikenakan berhubung dengan suatu tindak pidana yang melanggar ketentuan hukum.
- d. Dilakukan dengan sengaja oleh orang selain pelaku tindak pidana.
- e. Dijatuhkan dan dilaksanakan oleh penguasa sesuai dengan ketentuan suatu sistem hukum yang dilanggar oleh tindak pidana tersebut.

Dalam KUHP Pasal 1 berbunyi :

“ Tiada suatu perbuatan dapat dipidana kecuali atas kekuatan aturan pidana dalam perundang-undangan yang telah ada sebelum perbuatan dilakukan”

Dari pasal tersebut dikenal asas *nullum delictum nulla poena sine praevia lege poenali* yang juga dikenal dengan asas *Legalitas*. Pengenaan sanksi hukum kepada pelaku tindak pidana kemudian dikenal dengan istilah Pidanaan.

**Hamzah dan Rahayu** ( 1983:56 ) mengatakan bahwa sistem pidana telah berjalan dan berubah menurut waktu dan tempat, pertama-tama dikenal :

- a. Siksaan atau tanda-tanda pada badan. Biasanya dicap bakar pada badan agar si penjahat dapat dibedakan dari orang baik;

- b. Pidana Mati. Dahulu dikenal cara melakukan eksekusi pidana mati dengan menenggelamkan, dilempari batu, dipenggal kepala, dicekik dan sekarang ini dikenal penggantungan, tembak mati, kursi listrik dan suntikan;
- c. Pembuangan. Dari dahulu kala cara pemidanaan dengan pembuangan dikenal di banyak negeri termasuk Indonesia. Di Rusia sampai kini masih memakai sistim ini dengan bentuk pengasingan di Siberia );
- d. Denda.
- e. Pemenjaraan.

Pemasyarakatan merupakan sebuah konsep dan istilah untuk mengganti konsep dan istilah penjara. Realisasi konsepsi pemasyarakatan dilakukan dengan sejumlah tahapan, yaitu menurut **Loebby Loqman** ( 2002; 33 ) ;

- a. Lahirnya Surat Keputusan Menteri Kehakiman Nomor J.S.4/4/4 tahun 1964 tanggal 12 Pebruari 1964 tentang tugas dan Organisasi Departemen Kehakiman, yang didalamnya terdapat Direktorat Pemasyarakatan menggantikan nama Jawatan Kepenjaraan;
- b. Diadakannya Konferensi Dinas Pemasyarakatan pertama yang bersifat nasional di Lembang tanggal 27 April sampai 7 Mei tahun 1964 yang membahas pelaksanaan teknis pemasyarakatan dan perusahaan lembaga pemasyarakatan;
- c. Sesuai amanat Presiden Republik Indonesia pada pembukaan konperensi Dinas Pemasyarakatan di Lembang tanggal 27 April ditetapkan sebagai Hari Pemasyarakatan.



Tujuan pidana penjara ialah pemasyarakatan apabila hukum memberikan pengayoman kepada masyarakat, termasuk juga narapidana, yang disamping menimbulkan rasa derita pada narapidana karena hilang kemerdekaan bergerak, juga membimbing narapidana agar bertobat, mendidik supaya menjadi anggota masyarakat sosialis Indonesia yang berguna.

## 2. Pembinaan dan Pembimbingan Narapidana

Pembinaan dan pembimbingan narapidana merupakan bagian sentral dan sekaligus merupakan implementasi dari ide atau gagasan pemasyarakatan. Filsafat pembinaan berhakekat mengembalikan narapidana ke tengah-tengah masyarakat agar menjadi warga masyarakat yang bertanggung jawab.

Pasal 1 ayat 7 UU No 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan :

“ Narapidana adalah terpidana yang menjalani pidana hilang kemerdekaan di Lembaga Pemasyarakatan “.

Senada dengan perumusan pasal tersebut **Bambang Poernomo** ( 1986;180 ) memberikan pengertian narapidana sebagai berikut :

“Narapidana adalah seseorang manusia anggota masyarakat yang dipisahkan dari induknya dan selama waktu tertentu itu diproses dalam lingkungan tempat tertentu dengan tujuan, metode dan sistem pemasyarakatan, pada suatu saat narapidana itu akan kembali menjadi anggota masyarakat yang baik dan taat kepada hukum “.

Sedangkan oleh **Andi Hamzah** ( 1983;289 ) menyatakan bahwa : “ Narapidana adalah orang hukuman, orang yang dimasukkan ke dalam Lembaga Pemasyarakatan karena telah dijatuhi pidana oleh pengadilan”

Pembinaan terhadap narapidana dalam Pasal 5 UU No 12 Tahun 1995, tentang Pemasyarakatan , dilaksanakan berdasarkan asas-asas :

- a. Pengayoman
- b. Persamaan perlakuan dan pelayanan
- c. Pendidikan
- d. Pembinaan
- 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.

Berdasarkan asas-asas pembinaan pemasyarakatan yang dilaksanakan, maka dapat diuraikan sebagai berikut :

Yang dimaksud dengan “ **Pengayoman** “ adalah perlakuan terhadap Warga Binaan Pemasyarakatan dalam rangka melindungi masyarakat dari kemungkinan diulangi lagi tindak pidana oleh Warga Binaan Pemasyarakatan, juga memberikan bekal hidup

kepada Warga Binaan Pemasyarakatan agar menjadi warga yang berguna di dalam masyarakat.

Yang dimaksud dengan “ **Persamaan perlakuan dan pelayanan** “ adalah pemberian perlakuan dan pelayanan yang sama kepada Warga Binaan Pemasyarakatan tanpa membedakan orang.

Yang dimaksud dengan “**Pendidikan dan Pembimbingan** “ adalah bahwa penyelenggaraan pendidikan dan pembimbingan dilaksanakan berdasarkan Pancasila, antara lain penanaman jiwa kekeluargaan, ketrampilan, pendidikan dan kerohanian, dan kesempatan untuk menunaikan ibadah.

Yang dimaksud dengan “ **Penghormatan harkat dan martabat manusia**” adalah bahwa sebagai orang yang tersesat Warga Binaan Pemasyarakatan harus diperlakukan sebagai manusia.

Yang dimaksud dengan “ **Kehilangan Kemerdekaan merupakan satu-satunya penderitaan** “ adalah Warga Binaan Pemasyarakatan harus berada dalam Lembaga Pemasyarakatan untuk jangka waktu tertentu sehingga negara mempunyai kesempatan penuh untuk memperbaikinya. Selama di dalam Lembaga Pemasyarakatan, Warga Binaan Pemasyarakatan tetap memperoleh hak-haknya yang lain seperti layaknya manusia, dengan kata lain hak perdatanya tetap dilindungi seperti hak

memperoleh perawatan kesehatan, makanan, minum, tempat tidur, latihan ketrampilan, olah raga atau rekreasi.

Yang dimaksud dengan “ **Terjaminnya hak untuk tetap berhubungan dengan keluarga dan orang-orang tertentu** “ adalah bahwa walaupun Warga Binaan Pemasyarakatan berada di Lembaga Pemasyarakatan, tetapi harus tetap didekatkan dan dikenalkan dengan masyarakat dan tidak boleh diasingkan dengan masyarakat, antara lain berhubungan dengan masyarakat melalui kunjungan, hiburan ke dalam lembaga pemasyarakatan dari anggota masyarakat yang bebas, kesempatan berkumpul bersama sahabat dan keluarga.

Dengan pelaksanaan pembinaan berdasarkan asas-asas tersebut, diharapkan mampu menciptakan suasana perikehidupan didalam rumah tahanan negara atau lembaga pemasyarakatan yang kondusif, aman, dan terkendali sehingga kelak jika mereka bebas tidak akan melanggar hukum dan dapat diterima ditengah masyarakat, dapat berperan aktif dalam pembangunan masa depan.

Pembinaan dan pembimbingan terhadap narapidana dalam sistim pemasyarakatan haruslah ditingkatkan juga melalui pendekatan mental meliputi pemilihan harga diri sebagai pribadi maupun sebagai warganegara yang meyakini dirinya masih memiliki potensi produktif bagi pembangunan bangsa dan oleh karena itu

mereka dididik dan dilatih juga untuk menguasai ketrampilan tertentu guna dapat hidup mandiri dan berguna bagi pembangunan.

Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia Nomor M.02-PK.04.10 Tahun 1990 tentang Pola Pembinaan Narapidana/Tahanan, dalam BAB III , menjelaskan bahwa secara umum pembinaan narapidana bertujuan agar mereka dapat menjadi manusia seutuhnya sebagaimana yang telah menjadi arah pembangunan nasional jalur pendekatan :

- a. Memantapkan iman ( ketahanan mental ) mereka
- b. Membina mereka agar mampu berinteraksi secara wajar di dalam kehidupan kelompok selama dalam lembaga pemasyarakatan dan kehidupan yang lebih luas ( masyarakat ) setelah menjalani pidananya.

Secara khusus pembinaan narapidana ditujukan agar selama masa pembinaan dan sesudah selesai menjalankan pidana:

- a. Berhasil memantapkan kembali harga diri dan kepercayaannya
- b. Berhasil memperoleh pengetahuan, minimal ketrampilan untuk bekal hidup mandiri
- c. Berhasil menjadi manusia yang patuh hukum yang tercermin dalam sikap dan perilaku.

d. Berhasil memiliki jiwa dan semangat pengabdian terhadap bangsa dan negara.

Dasar pemikiran Pembinaan narapidana ini berpatokan pada

**“ Sepuluh Prinsip Pemasyarakatan “** yaitu :

1. Ayomi dan berikan bekal hidup agar mereka dapat menjalankan peranannya sebagai warga masyarakat yang baik dan berguna
2. Penjatuhan pidana tidak lagi didasari oleh latar belakang pembalasan. Ini berarti tidak boleh ada penyiksaan terhadap narapidana dan anak didik pada umumnya, baik berupa tindakan, perlakuan, ucapan, cara perawatan, maupun penempatan
3. Berikan bimbingan ( bukan penyiksaan ) supaya mereka bertobat
4. Negara tidak boleh membuat mereka menjadi lebih buruk atau lebih jahat dari pada sebelum dijatuhi pidana.
5. Selama kehilangan kemerdekaan bergeraknyapara narapidana dan anak didik tidak boleh diasingkan dari masyarakat.
6. pekerjaan yang diberikan kepada narapidana dan anak didik tidak boleh bersifat sekedar mengiri waktu.

7. Pembinaan dan bimbingan yang diberikan kepada narapidana dan anak didik adalah berdasarkan Pancasila.
8. Narapidana dan Anak didik bagaikan orang sakit perlu diobati agar mereka sadar bahwa pelanggaran hukum yang pernah dilakukannya adalah merusak dirinya, keluarganya dan lingkungannya kemudian dibina/dibimbing ke jalan yang benar.
9. Narapidana dan Anak didik hanya dijatuhi pidana berupa membatasi kemerdekaannya dalam jangka waktu tertentu
10. Untuk membina dan membimbing para narapidana dan anak didik, maka disediakan sarana yang diperlukan.

Fungsi dan tugas pembinaan pemasyarakatan terhadap narapidana ( termasuk anak negara, klien pemasyarakatan dan tahanan) dilaksanakan secara terpadu dengan tujuan agar mereka setelah selesai menjalani pidana, pembinaannya dan bimbingannya dapat menjadi warga masyarakat yang baik.

Sebagai abdi negara dan abdi masyarakat wajib menghayati serta mengamalkan tugas-tugas pembinaan pemasyarakatan dengan penuh tanggung jawab. Untuk melaksanakan kegiatan pembinaan, pemasyarakatan yang berdaya guna, tepat guna dan berhasil guna, petugas harus memiliki kemampuan profesional dan

integritas moral dengan memperhatikan hak-hak yang seharusnya di dapat oleh narapidana.

Pasal 14 UU No 12 Tahun 1995, tentang Pemasyarakatan menyatakan bahwa narapidana berhak :

1. Melakukan ibadah sesuai dengan agama atau kepercayaannya;
2. Mendapatkan perawatan, baik perawatan rihani maupun jasmani;
3. Mendapatkan pendidikan dan pengajaran;
4. Mendapatkan pelayanan kesehatan dan makanan yang layak;
5. Menyampaikan keluhan;
6. Mendapatkan bahan bacaan dan mengikuti siaran media massa lainnya yang tidak dilarang;
7. Mendapatkan upah atau premi atas pekerjaan yang dilakukan;
8. Menerima kunjungan keluarga, penasehat hukum atau orang tertentu lainnya;
9. Mendapatkan pengurangan masa pidana ( remisi );
10. Mendapatkan kesempatan berasimilasi termasuk cuti mengunjungi keluarga;
11. Mendapatkan pembebasan bersyarat;
12. Mendapatkan cuti menjelang bebas; dan



13. mendapatkan hak-hak lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku

Penjabaran dari pasal 14 ini diatur dalam PP No 21 Tahun 2007 tentang Perubahan dari PP No 32 Tahun 1999, tentang Syarat dan Tata cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan, KEPMENKEH RI No M.03-PK.04.02 Tahun 1991, tentang Cuti Mengunjungi Keluarga bagi Narapidana, serta PERMENKEH No M.01-PK.04.10 Tahun 1989, tentang Asimilasi, Pembebasan Bersyarat dan Cuti Menjelang Bebas beserta beberapa aturan pelaksana lainnya. Pembinaan terhadap narapidana disesuaikan dengan asas-asas yang terkandung dalam Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945 dan Standard Minimum Rules (SMR) yang tercermin dalam 10 Prinsip Pemasyarakatan seperti yang telah disebutkan di atas.

Pada dasarnya ruang lingkup pembinaan dapat dibagi kedalam dua bidang yakni :

1. Pembinaan kepribadian yang meliputi :
  - a. Pembinaan kesadaran beragama

Usaha ini diperlukan agar dapat diteguhkan imannya terutama memberi pengertian agar warga binaan pemasyarakatan dapat menyadari akibat-akibat dari perbuatan-perbuatan yang benar dan perbuatan-perbuatan yang salah.

b. Pembinaan kesadaran berbangsa dan bernegara

Usaha ini dilaksanakan melalui P.4, termasuk menyadarkan mereka agar dapat menjadi warga negara yang baik yang dapat berbakti bagi bangsa dan negaranya. Perlu disadarkan bahwa berbakti untuk bangsa dan negara adalah sebagian dari iman (taqwa).

c. Pembinaan kemampuan intelektual (kecerdasan)

Usaha ini diperlukan agar pengetahuan serta kemampuan berpikir warga binaan pemasyarakatan semakin meningkat sehingga dapat menunjang kegiatan-kegiatan positif yang diperlukan selama masa pembinaan.

Pembinaan intelektual (kecerdasan) dapat dilakukan baik melalui pendidikan formal maupun melalui pendidikan non formal. Pendidikan formal, diselenggarakan sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang telah ada yang ditetapkan oleh pemerintah agar dapat ditingkatkan semua warga binaan pemasyarakatan. Pendidikan non formal yang paling mudah, diselenggarakan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan melalui kursus-kursus, latihan ketrampilan dan sebagainya. Bentuk pendidikan non formal yang paling mudah dan paling murah ialah kegiatan-kegiatan ceramah umum yang dapat membuka kesempatan yang seluas-luasnya untuk memperoleh informasi dari luar, misalnya

membaca koran/majalah, menonton tv, mendengar radio dan sebagainya. Untuk mengejar ketinggalan di bidang pendidikan baik formal maupun non formal agar diupayakan cara belajar melalui Program Paket A dan Kejar Usaha.

d. Pembinaan kesadaran hukum

Pembinaan kesadaran hukum warga binaan pemasyarakatan hukum yang bertujuan untuk mencapai kesadaran-kesadaran hukum yang tinggi sehingga sebagai anggota masyarakat, mereka menyadari hak dan kewajibannya dalam rangka turut menegakan hukum dan keadilan, perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia, ketertiban, ketentraman, kepastian hukum dan terbentuknya perilaku setiap warga negara Indonesia yang taat kepada hukum

2. Pembinaan Kemandirian

Pembinaan kemandirian diberikan melalui program-program:

a. ketrampilan untuk mendukung usaha-usaha mandiri, misalnya kerajinan tangan, industri rumah tangga, reparasi mesin, reparasi alat-alat elektronika dan lain sebagainya.

b. Ketrampilan untuk mendukung usaha-usaha industri kecil, misalnya pengelolaan bahan mentah dari sektor

pertanian dan bahan alam menjadi bahan setengah jadi dan jadi

- c. Ketrampilan yang dikembangkan sesuai dengan bakatnya masing-masing
- d. Ketrampilan untuk mendukung usaha-usaha industri atau kegiatan pertanian ( perkebunan ) dengan menggunakan teknologi madya atau teknologi tinggi.

Tahapan-tahapan pembinaan yang dilakukan terhadap narapidana meliputi :

1. Setiap narapidana harus memulai tahap-tahap pembinaan yang telah ditentukan
2. tahap-tahap pembinaan bagi narapidana ditentukan berdasarkan lamanya masa pembedaan
3. proses pembinaan bagi narapidana yang sisa pidana lebih dari 1 tahun ada 4 tahap ; tahap pertama pembinaan awal ( mapenaling ) sejak diterima sampai  $\frac{1}{3}$  dari masa pidana yang sebenarnya. Tahap kedua pembinaan lanjutan diatas  $\frac{1}{2}$  sampai sekurang-kurangnya  $\frac{1}{2}$  dari masa pidananya. Tahap ketiga pembinaan lanjutan diatas  $\frac{1}{2}$  sampai sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  dari masa pidananya. Tahap keempat pembinaan/pembimbingan diatas  $\frac{2}{3}$  sampai selesai masa pidananya.

Wujud pembinaan yang dilakukan terhadap narapidana meliputi :

1. Pendidikan umum, pemberantasan tiga buta ( buta aksara, buta angka dan buta bahasa ) melalui pelajaran Kejar paket A, B, dan C yang dilaksanakan oleh para narapidana dengan Pamong belajar atau tutor dari pegawai Lapas yang secara teknis mendapat bimbingan dan pengawasan Dinas Pendidikan dan kebudayaan
2. Pendidikan ketrampilan
3. Pembinaan mental spiritual, agama dan budi pekerti
4. Sosial budaya melalui kunjungan keluarga, dan kesenian
5. Kegiatan rekreasi seperti olah raga, hiburan segar dan sebagainya.

### **C. Kerjasama Lembaga Pemasyarakatan dengan Instansi Pemerintah terkait**

Menyadari bahwa Pemasyarakatan adalah suatu proses pembinaan narapidana yang sering disebut juga “ therapeutics process” maka jelas membina narapidana itu sama artinya dengan menyembuhkan seseorang yang sementara tersesat hidupnya karena adanya kelemahan-kelemahan yang dimilikinya. Untuk melaksanakan sistim pemasyarakatan tersebut, diperlukan juga keikutsertaan masyarakat, baik dengan mengadakan kerja sama

dalam pembinaan maupun dengan sikap bersedia menerima kembali narapidana yang telah selesai menjalankan pidananya.

Pasal 9 ayat 1 UU No 12 Tahun 1995, tentang Pemasarakatan bahwa dalam rangka penyelenggaraan pembinaan dan pembimbingan Warga Binaan Pemasarakatan, menteri dapat mengadakan kerjasama dengan instansi pemerintah terkait, badan-badan kemasyarakatan lainnya, atau perorangan yang kegiatannya seiring dengan penyelenggaraan sistim Pemasarakatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah”, ini memberikan peluang untuk dilakukannya kerjasama dalam rangka penyelenggaraan Sistim Pemasarakatan.

Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 1999 tentang Kerjasama Penyelenggaraan Pembinaan dan Pembimbingan Warga Binaan Pemasarakatan menyatakan bahwa jangka waktu pelaksanaan kerjasama Pembinaan dan atau Pembimbingan terdiri atas

- a. Kerjasama jangka panjang, apabila pelaksanaannya 5 ( lima ) tahun atau lebih;
- b. Kerjasama jangka menengah apabila pelaksanaannya 2 ( dua ) tahun sampai 5 ( lima ) tahun; dan
- c. Kerjasama jangka pendek, apabila pelaksanaannya tidak lebih dari 2 ( dua ) tahun.

Bentuk kerjasama dengan instansi lainnya, dalam Pasal 9 ayat 1 menyatakan bahwa kerjasama dapat dilaksanakan antara lain yang lingkup tugasnya meliputi :

- a. Bidang Keagamaan;
- b. Bidang Pertanian;
- c. Bidang Pendidikan dan Kebudayaan;
- d. Bidang Kesehatan;
- e. Bidang Sosial;
- f. Bidang Tenaga Kerja;
- g. Bidang Perindustrian dan Perdagangan; dan
- h. Pemerintah Daerah.

Dimana kerjasama yang dilakukan bersifat fungsional, artinya kerjasama yang dilaksanakan menurut tugas pokok dan fungsi masing-masing Departemen atau Lembaga Pemerintah Non Departemen.

Pasal 10 PP No 57 Tahun 1999 tentang Kerjasama Penyelenggaraan Pembinaan dan Pembimbingan Warga Binaan Pemasyarakatan, dapat juga dilaksanakan dengan Badan-badan Kemasyarakatan yang meliputi :

- a. Yayasan;
- b. Koperasi; dan
- c. Lembaga Swadaya Masyarakat.

Dimana kerjasama yang dilakukan bersifat kemitraan, artinya kerjasama yang didasarkan pada prinsip kerelaan yang saling

menguntungkan, dengan membebaskan tugas dan kewajiban yang seimbang menurut kondisi LAPAS atau BAPAS setempat.

Selain itu kerjasama dapat juga dilakukan bersama perorangan sebagaimana yang diatur dalam pasal 11, antara lain dengan Dokter, Pendidik, Pemuka Agama, pengusaha dan tenaga lain yang memiliki keahlian tertentu.

Berikut penulis mencoba memberikan beberapa contoh dasar hukum pelaksanaan kerjasama Pembinaan dan Pembimbingan terhadap Warga Binaan Pemasyarakatan dengan instansi terkait :

1. Keputusan Bersama Menteri Kehakiman RI, Menteri Tenaga Kerja RI dan Menteri Sosial RI Nomor M.01-PK.03.01 tahun 1984, Nomor Kep. 354/Men/184 dan Nomor 63/Huk/IX/1984 tanggal 15 Oktober tahun 1984 tentang Kerjasama dalam Penyelenggaraan Program Latihan Kerja Bagi Narapidana serta Rehabilitasi sosial dan Resosialisasi Bekas Narapidana dan Anak Negara
2. Keputusan Bersama Menteri Kehakiman RI dan Menteri Perindustrian RI Nomor M.01-PK.03.01 tahun 1985 dan Nomor 425/M/SK/11/1985 tanggal 14 Nopember Tahun 1985 tentang Kerja sama dalam Penyelenggaraan Program Latihan Tenaga Kerja Industri dan Pemasaran Hasil Produksi Narapidana
3. Keputusan Bersama Menteri Kehakiman RI dan Menteri Kesehatan RI Nomor M.01-UM.01.06 tahun 1987 dan Nomor



65/ Menkes/SKB/II/1987 tanggal 6 Pebruari tahun 1987 tentang Pembinaan Upaya Kesehatan Masyarakat di Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan

4. Kesepakatan Bersama antara Direktur Jenderal Pendidikan Luar Sekolah dan Pemuda Departemen Pendidikan Nasional dan Direktur Jenderal Pemasyarakatan Departemen Kehakiman Dan HAM serta Forum Komunikasi Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat Nomor: 88/E/MS/2004, Nomor : E.PP.01.01-59 dan Nomor : 158/FKPKBM/E/2004 tentang Pengembangan Sumber Daya Manusia Bagi Narapidana, Anak Didik Pemasyarakatan dan Klien Pemasyarakatan.

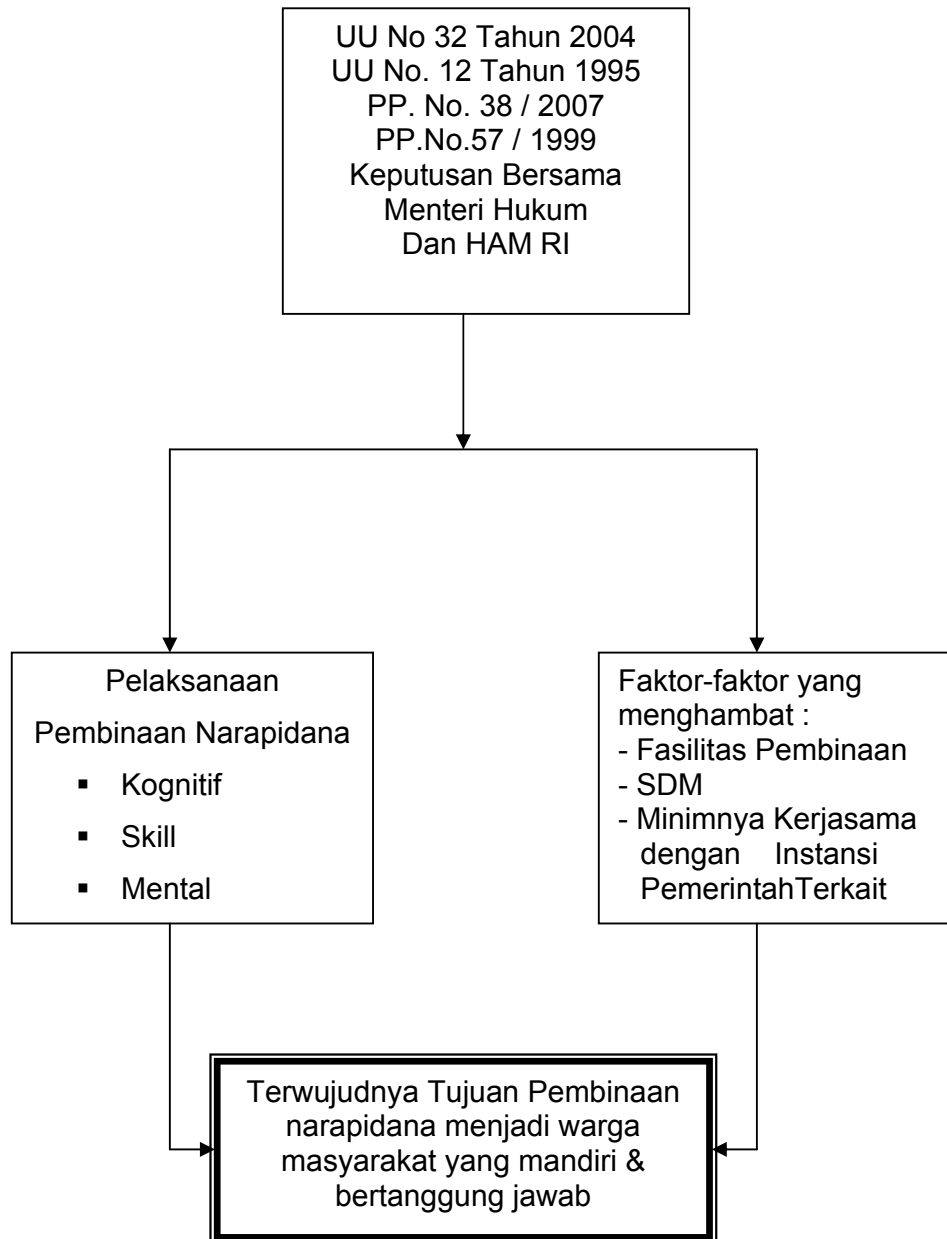
#### **D. Kerangka Pikir**

Didalam penelitian ini pedoman yang digunakan adalah UU No 32 Tahun 2004, tentang Pemerintah Daerah yang telah diubah menjadi UU No 12 Tahun 2008, tentang Perubahan kedua atas UU No 32 Tahun 2004, tentang Pemerintah Daerah dan UU No 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan yang mana dalam Pasal 9 ayat 1 menyatakan bahwa pembinaan terhadap narapidana dapat dilakukan dengan bekerjasama dengan instansi pemerintah terkait, kemudian dari undang-undang ini dijabarkan dalam beberapa peraturan Pemerintah dan Keputusan Bersama Menteri Hukum dan HAM RI.

Pembinaan terhadap narapidana yang dilaksanakan terdapat dua variabel, variabel pertama bahwa pelaksanaan pembinaan narapidana itu bertolak pada indikator yang bersifat kognitif, skill dan mental variabel kedua adalah faktor-faktor yang menghambat pembinaan antara lain fasilitas pembinaan, Sumber Daya Manusia dan minimnya kerjasama antar instansi pemerintah terkait. Apabila faktor penghambat dapat diatasi dengan melakukan upaya-upaya tertentu untuk lebih meningkatkan pelaksanaan pembinaan narapidana, maka akan terwujud tujuan pembinaan yaitu menjadikan narapidana menjadi warga masyarakat yang mandiri dan bertanggung jawab.

Untuk memperjelas hubungan antara variabel sebagai sasaran penelitian, selanjutnya akan digambarkan dalam bagan kerangka pikir sebagai berikut :

### E. Kerangka Pikir



## **F. Definisi Operasional**

1. Kerja sama adalah Kegiatan yang diselenggarakan oleh Menteri dengan Instansi terkait, Badan-badan Kemasyarakatan atau perorangan dalam rangka pembinaan dan pembimbingan terhadap narapidana.
2. Pelaksanaan Pembinaan Narapidana : Proses kegiatan untuk meningkatkan kualitas ketaqwaan kepada TYME, intelektual, sikap, perilaku, memiliki keahlian, kesehatan jasmani dan rohani terhadap narapidana.
3. Narapidana : Terpidana yang menjalani hilang kemerdekaan di LAPAS.
4. Kognitif : Ilmu pengetahuan yang diberikan kepada narapidana
5. Skill : Keahlian atau keterampilan yang dipelajari oleh narapidana di LAPAS
6. Mental : Keadaan jiwa narapidana
7. Fasilitas Pembinaan : Sarana dan prasarana yang disediakan untuk proses pembinaan narapidana
8. Sumber Daya Manusia : Tingkat pendidikan yang dimiliki oleh petugas LAPAS Ambon.
9. Instansi terkait : Lembaga/dinas yang bekerja sama dengan LAPAS Ambon dalam proses pembinaan antara lain :

- Dinas Kesejahteraan Sosial Propinsi Maluku
- Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Propinsi Maluku
- Dinas Kesehatan Propinsi Maluku