

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penyelenggaraan pelayanan publik merupakan upaya negara untuk memenuhi kebutuhan dasar dan hak-hak sipil setiap warga negara atas barang, jasa, dan pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Di Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan kepada negara agar memenuhi kebutuhan dasar setiap warganya demi kesejahteraannya, sehingga efektivitas suatu sistem pemerintahan sangat ditentukan oleh baik buruknya penyelenggaraan pelayanan publik.¹ Saat ini orang-orang di negara kita mengharapkan pemerintahan yang menegakkan tata kelola yang baik, yaitu implementasi administrasi yang efektif, efisien dan transparan, akuntabilitas dan tanggung Jawab.

Peningkatan pelayanan dalam penyelenggaraan pemerintah dititik beratkan pada upaya-upaya mempermudah pelayanan, mempercepat pelayanan, memperpendek birokrasi, transparansi, dan adanya kepastian dalam pelayanan, sehingga melalui peningkatan pelayanan diharapkan keluhan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan aparatur pemerintah selama ini, seperti: prosedur dan tata pelayanan yang diberikan yang tidak jelas, waktu pelayanan yang tidak tepat, mekanisme

¹ Neneng Siti Maryam, "Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik", Jurnal Ilmu Politik dan Komunikasi, Vol. VI, No. 1, 2016, Bandung, hlm. 1.

pelayanan yang berbelit-belit dan biaya pelayanan yang tidak pasti akan dapat dihindari.²

Dengan rencana strategis yang telah ditetapkan, efisien berarti pelaksanaannya efisien dan efektif, serta transparan berarti setiap tindakan yang dilakukan oleh pengelola pemerintah terbuka untuk umum. Berarti bahwa siapa pun dapat melakukan pemantauan langsung dan dapat memberikan penilaian kinerja, terutama di lingkungan Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) dan Rumah Tahanan Negara (Rutan).

Konsep Pemasyarakatan pertama kali digagas oleh Menteri Kehakiman Sahardjo pada tahun 1962. Ia menyatakan bahwa tugas jawatan kepenjaraan bukan hanya melaksanakan hukuman, melainkan juga tugas yang jauh lebih berat adalah mengembalikan orang-orang yang dijatuhi pidana ke dalam masyarakat. Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) dan Rumah Tahanan Negara (Rutan) merupakan Unit Pelaksana Teknis di bawah Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Penghuni Lapas dan Rutan dapat berupa tahanan dan narapidana atau mereka yang statusnya masih berkuasa, artinya yang bersangkutan masih berada dalam lingkaran hukum dan belum diselesaikan pertanggungjawabannya.³

Indonesia sebagai negara yang berdasarkan hukum (*rechtstaat*) dan tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtstaat*), harus memperlakukan setiap

² Dila Erlianti, "Kualitas Pelayanan Publik", Jurnal Administrasi Publik dan Bisnis, Vol. 1 No. 1, 2019, Dumai, hlm. 9.

³ Kasmanto Rinaldi, "Pembinaan dan Pengawasan dalam Lembaga Pemasyarakatan", Yayasan Cendekia Mulia Mandiri, Batam, 2021, hlm. 14.

warga negaranya sama dihadapan hukum (*equality before the law*). Termasuk dan tidak terbatas hak-hak setiap warga negara sebagai manusia yang merdeka untuk bebas berbicara dan berpendapat, hak untuk berorganisasi, hak untuk mendapatkan informasi dan lain sebagainya. Salah satu hak seorang warga negara yang dicabut karena berstatus narapidana adalah kehilangan kemerdekaannya.⁴

Hal ini sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 UU Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan bahwa narapidana adalah terpidana yang menjalani pidana hilang kemerdekaan di Lapas. Namun demikian hak-hak lainnya seperti hak untuk beribadah, mendapatkan layanan kesehatan, mendapatkan pendidikan, serta mendapatkan kunjungan dari kerabat dan keluarga tetap harus diberikan oleh negara. Oleh karenanya, setiap Warga Binaan Pemasyarakatan (WBP) sebagai bagian dari masyarakat yang memiliki persoalan dengan hukum, tetap harus mendapatkan hak-haknya sebagaimana diatur menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Salah satu fungsi penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh aparat pemerintah adalah pelayanan publik. Peraturan perundang-undangan Indonesia telah memberikan landasan untuk penyelenggaraan pelayanan publik dengan mendasarkan pada asas-asas umum pemerintahan yang bersih dan baik (*clean and good governance*). Asas umum dimaksud adalah asas yang

⁴ Taufik H. Simatupang, “*Pelayanan Publik pada Lembaga Pemasyarakatan (Analisis Hukum: Peningkatan Kualitas Sistem Kunjungan di Lapas)*”, Lex Jurnalica, Vol. 7, No. 1, 2009, hlm. 41.

menjunjung tinggi norma kepatutan, kesusilaan dan norma hukum untuk menciptakan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).⁵

Pembukaan Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat telah menekankan dengan jelas 4 (empat) tugas pokok pemerintah kepada masyarakat yaitu: melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Peraturan perundang-undangan Indonesia lainnya juga telah memberikan dasar bagi penyelenggaraan pelayanan publik yang didasarkan pada prinsip-prinsip umum pemerintahan yang bersih dan baik. Salah satu peraturan perundang-undangan tersebut adalah Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik yang memuat pedoman umum penyelenggaraan pelayanan publik.

Saat ini, pelaksanaan pelayanan publik dinilai masih kurang efektif, salah satu penyebabnya adalah rendahnya kualitas sumber daya manusia aparatur pemerintah. Kita bisa melihat banyaknya pengaduan yang disampaikan masyarakat atas pelayanan publik yang mereka dapat, baik secara langsung maupun melalui media massa. Keluhan-keluhan ini umumnya terkait dengan prosedur pelayanan yang rumit, waktu pelayanan yang lama dan tidak

⁵ *Ibid*, hlm.35.

jelas, serta terkadang butuh biaya yang tidak sedikit. Selain itu, prosedur pelayanan dan sikap petugas yang kurang ramah terhadap masyarakat juga menjadi sorotan tersendiri dalam pelaksanaan pelayanan publik.⁶

Sondang P. Siagian mengatakan, ada lima masalah utama yang menyebabkan belum optimalnya kinerja pelayanan publik. Selain itu, banyak gaya kepemimpinan pejabat di lingkungan pemerintahan yang tidak sesuai dengan prinsip birokrasi. Penyimpangan ini menyebabkan berbagai bentuk masalah pemerintahan seperti:

- 1) Terjadinya korupsi, kolusi, dan nepotisme;
- 2) Rendahnya kualitas pelayanan pegawai pemerintah yang mengakibatkan banyaknya penyimpangan dalam pemberian pelayanan publik, serta rendahnya produktivitas dan kualitas pelayanan;
- 3) Terjadinya banyak pelanggaran hukum yang dilakukan pejabat pemerintahan seperti korupsi, gratifikasi dan lain-lain;
- 4) Terbentuknya budaya kerja yang diskriminatif dan cenderung kurang efektif; dan
- 5) Kondisi internal birokrasi pemerintahan yang membawa berbagai dampak negatif, seperti kurangnya sarana dan prasarana yang cukup, serta pembagian kerja yang tidak jelas.⁷

⁶ Surjadi, "*Pengembangan Kinerja Pelayanan Publik*", Refika Aditama, Bandung, 2012, hlm. 7.

⁷ Sondang P. Siagian, "*Patologi Birokrasi : Analisis, Identifikasi dan Terapinya*", Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 39.

Pelayanan publik tidak dapat lepas dari sistem birokrasi pemerintah. Osborne dan Plastrik menyatakan bahwa ada lima subsistem yang disebut *Five Cs*: “*Five Cs*” for successfully reinventing public organizations *The Core Strategy, to help them produce clarity of purpose. The Consequences Strategy, to introduce consequences for their performance. The Client Strategy, to make them responsible to their guests. The Control Strategy, to empower associations and their employers to introduce. The Culture Strategy, to change the habits, hearts, and minds of public workers*”. “Lima Cs” untuk berhasil menciptakan kembali organisasi publik: Strategi Inti, untuk membantu mereka menghasilkan kejelasan tujuan. Strategi konsekuensi, untuk memperkenalkan konsekuensi atas kinerja mereka. Strategi Klien, untuk membuat mereka bertanggung jawab kepada tamu mereka. Strategi Pengendalian, untuk memberdayakan organisasi agar lebih meningkatkan inovasi. Strategi Budaya, untuk mengubah kebiasaan, hati, dan pikiran para pelayan publik.⁸

Kelima subsistem tersebut akan saling mempengaruhi dalam membentuk perilaku birokrasi publik. Misi akan sangat menentukan kemampuan sistem pelayanan publik untuk merespon dinamika yang terjadi di masyarakat secara tepat dan efisien. Maraknya Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) telah memperburuk citra pemerintah dan birokrasi di mata masyarakat. Ketidajelasan misi pelayanan publik kerap dijadikan alasan utama untuk

⁸ David Osborne dan Peter Plastrik, “*Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*”, Reading Mass, Addison Wesley, 1997, hlm. 1.

selalu mengandalkan prosedur dan regulasi. Buruknya kondisi pelayanan publik diperburuk dengan belum tersedianya media dan ruang untuk menampung, menindaklanjuti dan menemukan hasil pengaduan masyarakat.

Selain itu, Standard Operasional Prosedur (SOP) yang seringkali tidak jelas kerap dijadikan pembelaan ketika terjadi pelanggaran dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Ketidakjelasan di bidang pelayanan publik juga disebabkan oleh kurangnya keterampilan yang dipegang oleh pimpinan instansi pemerintah sehingga kurang tanggap dalam menghadapi dan lamban dalam mengerjakan masalah pelayanan publik.

Beberapa syarat yang wajib dipenuhi oleh aparatur pemerintah agar dapat memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat, menurut Inu Kencana Syafiiie ada beberapa hal, yaitu:

- 1) Mempunyai kesanggupan (*Reliability*);
- 2) Mempunyai keterampilan untuk menampung serta merespon pendapat/keluhan dari masyarakat (*Responsiveness*);
- 3) Mempunyai kompetensi yang memadai (*Competence*);
- 4) Mempunyai aksesibilitas yang tinggi (*Access*);
- 5) Mempunyai tata karma dan sopan santun (*Courtesy*);
- 6) Mempunyai keterampilan dalam berkomunikasi (*Communication*);
- 7) Memiliki kejujuran (*Credibility*);
- 8) Memiliki Jaminan Keamanan (*Security*);
- 9) Memiliki pemahaman dan keterbukaan (*Understanding*); dan

10) Memiliki penampilan yang baik (*Appearance*).⁹

Pelayanan publik yang cenderung berjalan ditempat dan tidak ada kemajuan, berpengaruh pada sektor ekonomi, politik, sosial, budaya dan lain-lain. *Good governance* perlu diterapkan dalam mewujudkan pelayanan publik yang cepat, ramah, dan akomodatif dan mencapai tujuan organisasi yang baik. Peningkatan Sumber Daya Manusia, kemudahan sistem, dan kenyamanan fasilitas perlu dipikirkan untuk menunjang pelayanan yang baik.

Kepuasan masyarakat adalah suatu keadaan dimana kebutuhan, keinginan, dan harapan masyarakat dapat terpenuhi melalui pelayanan yang diberikan oleh pemerintah. Kepuasan masyarakat terhadap organisasi publik sangat penting karena adanya hubungan kepercayaan masyarakat. Menurut Harbani Pasolong, Semakin baik pemerintahan dan kualitas pelayanan yang diberikan, maka semakin tinggi kepercayaan masyarakat (*high trust*).¹⁰ Kepercayaan masyarakat akan semakin tinggi apabila masyarakat mendapatkan pelayanan yang baik dan merasa terpuaskan akan pelayanan tersebut.

Pelayanan publik di lingkungan Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) dan Rumah Tahanan Negara (Rutan) tentunya masuk pada wilayah pelayanan publik yang bersifat khusus yang melibatkan publik tertentu. Meskipun bersifat khusus tentunya tidak mengurangi kualitas pelayanan publik yang akan diberikan. Lapas dan Rutan sebagai sebuah institusi pembinaan bertujuan

⁹ Inu Kencana Syafie, "*Ilmu Administrasi Publik (Edisi Revisi)*", Rineka Cipta, Jakarta, 2006, hlm. 57.

¹⁰ Harbani, Pasolong. "*Kepemimpinan Birokrasi*", Alfabeta, Bandung, 2013, hlm. 222.

untuk membimbing Warga Binaan Pemasyarakatan (WBP) agar menjadi manusia yang lebih baik. Hal ini diamanatkan dalam Pasal 2 UU Nomor 12 Tahun 1995, bahwa: Sistem pemasyarakatan diselenggarakan dalam rangka membentuk warga binaan pemasyarakatan agar menjadi manusia seutuhnya, memperbaiki diri, menyadari kesalahan, dan diharapkan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat berperan aktif dalam pembangunan, serta dapat kembali hidup normal seperti sedia kala.

Selama masa pandemi Covid-19 seperti sekarang ini memaksa setiap orang untuk lebih kreatif dalam melakukan adaptasi perilaku sosial. Keterbatasan akses melakukan tatap mata secara konvensional menjadi tantangan tersendiri dalam bidang pelayanan, apalagi yang sifatnya kunjungan. Saat pandemi Covid-19 intensitas pertemuan dibatasi dan kunjungan secara tatap muka ditiadakan. Namun di lain sisi keluarga dan sanak keluarga memiliki keinginan untuk selalu melihat keluarga yang sedang menjalani masa pidana.

Sistem penyelenggaraan pelayanan di Rutan Rembang mengalami modifikasi prosedural. Sebelum pandemi, akses-akses kunjungan dan pelayanan bagi warga binaan lebih terbuka. Akibat keberadaan pandemi Covid-19, penyelenggaraan pelayanan di Rutan Rembang sangat dibatasi. Kunjungan-kunjungan untuk warga binaan dan titipan paket untuk warga binaan lebih dibatasi daripada sebelum pandemi Covid-19. Adaptasi penyelenggaraan pelayanan pembatasan kontak fisik tentu dijalankan secara

berbeda-beda, ada yang dijalankan secara luwes, ada yang dijalankan secara kaku. Faktor ini yang membuat Rutan Rembang berinovasi dengan mengganti kunjungan tatap muka dengan kunjungan daring melalui *video call* yang difasilitasi secara gratis oleh kantor untuk membuat warga binaan pemasyarakatan tetap dapat berkomunikasi dengan sanak keluarganya selama masa pandemi Covid-19.

Berdasarkan data terakhir pada tanggal 26 Januari 2023, Rumah Tahanan Negara Rembang dihuni oleh warga binaan sejumlah 127 orang. Hal ini tentu tidak sebanding dengan kapasitas kamar hunian yang hanya dapat menampung maksimal warga binaan pemasyarakatan sejumlah 112 orang.¹¹ Jumlah tingkat kriminalitas yang terjadi juga selalu mengalami kurva kenaikan. Penghuni Rutan Rembang ditahan karena melakukan kejahatan yang beragam, mulai dari penganiayaan, penipuan, perjudian, sampai dengan pembunuhan. Jumlah tingkat kriminalitas yang terjadi juga selalu mengalami kurva kenaikan. Penghuni Rutan Rembang ditahan karena melakukan kejahatan yang beragam, mulai dari penganiayaan sampai dengan pembunuhan. Tahun 2022 isu lapas *overload* menjadi problematika tersendiri bagi Kementerian Hukum dan HAM.

Kapasitas Rutan dinilai tidak mampu untuk menampung para narapidana karena jumlah narapidana lebih banyak dibandingkan dengan kapasitas yang disediakan oleh Rutan. Hal ini tentu berdampak pada tingkat pelayanan pegawai Rutan kepada keluarga maupun sanak keluarga narapidana yang hendak melakukan penitipan barang maupun kunjungan secara daring.

¹¹https://sdp.ditjenpas.go.id/sdp_upt/, 26 Januari 2023

Oleh sebab itu, peneliti ingin menulis dan meneliti berkaitan dengan “**Sistem Penyelenggaraan Layanan Kunjungan bagi Warga Binaan Pemasyarakatan di Rumah Tahanan Negara Kelas IIB Rembang Selama Masa Pandemi Covid-19**”

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana sistem penyelenggaraan layanan kunjungan bagi Warga Binaan Pemasyarakatan di Rutan Rembang selama masa pandemi Covid-19?
2. Bagaimana upaya optimalisasi penyelenggaraan layanan kunjungan bagi Warga Binaan Pemasyarakatan di Rutan Rembang selama masa pandemi Covid-19?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini secara umum bertujuan untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan fungsi petugas pemasyarakatan khususnya pengamanan pintu utama pada rutan, sedangkan secara khusus penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui sistem pelaksanaan layanan kunjungan bagi Warga Binaan Pemasyarakatan pada Rumah Tahanan Negara Kelas IIB Rembang demi mencegah penyebaran Covid-19;
2. Mengetahui upaya optimalisasi pelaksanaan layanan kunjungan bagi Warga Binaan Pemasyarakatan pada Rumah Tahanan Negara Kelas IIB Rembang selama masa pandemi Covid-19.

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi perkembangan hukum secara umum, menambah pengetahuan, wawasan bagi peneliti dan diharapkan pula dapat memberikan kontribusi serta menambah referensi tentang pelaksanaan layanan kunjungan bagi Warga Binaan Pemasyarakatan selama pandemi Covid-19.

2. Kegunaan Praktis

a. Bagi petugas layanan kunjungan pada Rutan

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan wawasan atau pengetahuan baru dan dapat dijadikan pedoman dalam pelaksanaan layanan kunjungan bagi Warga Binaan Pemasyarakatan di Rutan Rembang.

b. Bagi akademis

Menambah sumbangan informasi praktis terhadap khazanah ilmu pengetahuan hukum khususnya kepada segenap Akademika Fakultas Hukum Universitas Muria Kudus.

c. Bagi masyarakat

Diharapkan dapat memberikan informasi mengenai pelaksanaan layanan kunjungan di Rutan Rembang, khususnya selama masa pandemi Covid-19, serta menghapus stigma negatif dalam masyarakat mengenai petugas pemasyarakatan.

E. Sistematika Penulisan

Penulisan skripsi ini terbagi dalam lima bab, dimana masing-masing bab terdapat keterkaitannya. Masing-masing bab diuraikan ke dalam sub – sub bab, sebagaimana diuraikan di bawah ini:

BAB I merupakan pendahuluan yang terdiri dari latar belakang, permasalahan, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II mengemukakan mengenai tinjauan pustaka yang terdiri dari kajian teoritis yang berguna untuk acuan melakukan pembahasan terhadap pokok permasalahan, yang terdiri dari sub-sub bab yakni tinjauan tentang pengertian sistem, teori pelayanan publik, pengertian Warga Binaan Pemasyarakatan, sejarah perkembangan Covid-19, serta pengertian Rumah Tahanan Negara.

BAB III menjelaskan tentang metode penelitian yang terdiri dari metode pendekatan, spesifikasi penelitian, metode pengumpulan data, metode penentuan sampel, metode pengolahan dan penyajian data, serta metode analisis data.

BAB IV memuat tentang hasil penelitian dan pembahasan yang merupakan inti dari skripsi ini yang meliputi sistem pelaksanaan layanan kunjungan bagi Warga Binaan Pemasyarakatan di Rutan Rembang dan upaya optimalisasi instansi yaitu Rutan Kelas IIB Rembang dalam menghadapi hambatan yang ada.

BAB V merupakan penutup dari skripsi ini yang berisi kesimpulan dari hasil penelitian dan pembahasan tentang topik penelitian. Berdasarkan kesimpulan ini, penulis juga akan memberikan saran yang diharapkan bermanfaat terkait dengan sistem pelaksanaan layanan kunjungan bagi Warga Binaan Pemasyarakatan pada Rutan Kelas IIB Rembang selama masa pandemi Covid-19.

