

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pembinaan narapidana adalah upaya untuk menyadarkan narapidana agar menyesali perbuatannya dan mengembalikannya menjadi warga masyarakat yang baik, taat kepada hukum, menjunjung tinggi nilai-nilai moral, sosial, dan keagamaan, sehingga tercapai kehidupan masyarakat yang aman, tertib, dan damai. Sistem pemasyarakatan disamping bertujuan untuk mengembalikan warga binaan pemasyarakatan sebagai warga yang baik juga bertujuan untuk tidak mengulangi tindak pidana, serta merupakan penerapan dari nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Asas-asas yang dianut dalam sistem pemasyarakatan menempatkan tahanan, narapidana dipandang sebagai pribadi dan warga negara lainnya serta dihadapi bukan dengan latar belakang pembalasan, tetapi dengan program pembinaan.<sup>1</sup>

Dengan demikian maka dalam pelaksanaan sistem pemasyarakatan diberikan program pembinaan yang merupakan daya upaya menuju perbaikan terhadap narapidana dalam mental sosial dengan tujuan pemeliharaan kembali pemurnian kesatuan hubungan hukum, baik yang terjadi pada individu

---

<sup>1</sup> Berlian Simarmata, *“Menanti Pelaksanaan Penahanan dan Pidana Penjara Yang Lebih Humanis di Indonesia”*, Jurnal Konstitusi, Volume 7 Nomor 3, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2016, hlm. 82.

penyelenggaraan hukum itu sendiri, maupun yang terjalin antara pelanggaran hukum dengan masyarakat.<sup>2</sup>

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan, disebutkan bahwa “Pemasyarakatan adalah kegiatan untuk melakukan pembinaan warga binaan pemasyarakatan berdasarkan sistem kelembagaan dengan cara pembinaan yang merupakan bagian akhir dari sistem pembinaan dalam tata peradilan pidana”. Sistem pemasyarakatan adalah suatu kompleksitas yang terintegrasi dalam pelaksanaan penegakan hukum pidana. Oleh karena itu, implementasinya tidak bisa dipisahkan dari pengembangan konsepsi umum mengenai pemidanaan. Dalam konteks ini, perlu dipertimbangkan upaya terus-menerus untuk menyelaraskan prinsip-prinsip umum pemidanaan dengan evolusi sistem pemasyarakatan guna mencapai tujuan rehabilitasi dan perbaikan sosial yang lebih efektif.<sup>3</sup>

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. Meningkatnya jumlah narapidana dan tahanan di Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) dan Rumah Tahanan Negara (Rutan) yang merupakan unit pelaksana teknis pemasyarakatan yang berfungsi menyelenggarakan pelayanan dan pembinaan bagi tahanan dan warga binaan pemasyarakatan, juga tidak luput dari ancaman gangguan keamanan dan

---

<sup>2</sup> Dewi Wahyuni Pratiwi, dkk, “Kinerja Pegawai Dalam Pembinaan Narapidana di Rumah Tahanan Negara Kelas IIB Kabupaten Jeneponto”, Volume 1 Nomor 3, KIMAP, Universitas Muhammadiyah Makassar, Makassar, 2020, hlm. 760.

<sup>3</sup> *Loc.Cit.*

ketertiban. Sebab setiap pelaku kejahatan yang berada di Lembaga Pemasyarakatan maupun Rutan mempunyai karakteristik yang berbeda-beda yang mana dapat mengancam keamanan dan ketertiban Lapas dan/atau Rutan jika tidak dilakukan tindakan pencegahan serta *monitoring* kegiatan yang terpadu.<sup>4</sup>

Rutan adalah tempat tersangka atau terdakwa ditahan selama proses penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan di Indonesia.<sup>5</sup> Sebagai sarana pelatihan dan sarana penegakan hukum, Rutan merupakan bagian dari sistem peradilan pidana terpadu. Selain perannya sebagai lembaga penegak hukum, Rutan memiliki peran strategis dalam membentuk manajemen sumber daya manusia (SDM) yang mandiri, bertanggung jawab, kompeten dan bernilai. Sesuai dengan peran fasilitas lapas, sudah selayaknya petugas lapas yang melakukan pembinaan dan perlindungan warga negara dalam tahanan di lapas dalam undang-undang ini disebut petugas polisi operasional.<sup>6</sup> Pelaksanaan pembinaan bagi narapidana untuk mengintegrasikan kembali dirinya ke dalam masyarakat sangat penting, tidak hanya dari segi material atau spiritual, tetapi keduanya harus berjalan secara seimbang, karena

---

<sup>4</sup> Ikhsan Kafabi dan Ibnu Masura, "*Analisis Pelaksanaan Sistem Pelaporan Cepat Jam Kontrol Keliling (Sipat Jaring) di Rutan Kelas IIB Pemalang*", Volume 8 Nomor 1, Gema Keadilan, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang, Semarang, 2021, hlm. 2-3.

<sup>5</sup> Neli Nailul Wardah, "*Sistem Informasi Masuk Keluar Tahanan dan Narapidana di Rumah Tahanan Negara (Rutan) Kelas IIB Pandeglang Banten*", Volume 2 Nomor 1, Jurnal Situstika, Banten, 2018, hlm. 13.

<sup>6</sup> Arif Rusman, dkk, "*Implementasi Kinerja Pegawai Dalam Pembinaan Narapidana di Rumah Tahanan Negara Kelas IIB Sungai Penuh*", Volume 5 Nomor 3, JAN Maha, LPPM STIA Nusantara Sakti Sungai Penuh, Kerici, 2023, hlm. 288.

ini adalah faktor utama yang memungkinkan narapidana untuk hidup produktif setelah menjalani masa hukumannya.<sup>7</sup>

Seiring dengan kompleksnya kehidupan masyarakat yang akan dihadapi narapidana pada saat kembali ke masyarakat, peningkatan peran Rutan sebagai wahana pembinaan. Sasaran yang menjadi objek dalam penelitian ini adalah Rumah Tahanan Negara Kelas II B Kabupaten Kudus. Rutan Kelas IIB Kabupaten Kudus merupakan bagian dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia yang memiliki tingkat disiplin yang tinggi di dalam bekerja. Sebagai rumah tahanan, seharusnya hanya menerima tahanan saja, akan tetapi karena di Kabupaten Kudus belum ada Lembaga Pemasyarakatan, sehingga Rutan Kelas IIB Kudus juga menerima narapidana. Hasil temuan awal menunjukkan bahwa petugas Rutan Kelas IIB Kudus memberikan perhatian yang kurang terhadap pelatihan, seperti perlakuan petugas yang kurang tanggap terhadap narapidana. Menurut Solichin selaku Kepala Rumah Tahanan Negara Kelas IIB Kudus menyatakan bahwa terjadinya *overload* tahanan dan/atau narapidana yang berada di Rutan Kelas IIB Kudus dan SDM Rutan Kelas IIB Kudus yang terbatas. Hal tersebut berakibat kurang efektifnya atau tidak terpenuhinya tujuan pemidanaan dalam kegiatan pembinaan narapidana.<sup>8</sup>

## **B. Rumusan Masalah**

---

<sup>7</sup> Musri, "Pelaksanaan Sistem Pembinaan Narapidana Pada Rumah Tahanan Negara Kelas IIB Painan Kabupaten Pesisir Selatan", Volume 2 Nomor 2, JIEE, Ilmu Administrasi Negara Universitas Ekasakti, 2022, hlm. 2.

<sup>8</sup> Solichin, "Wawancara Pribadi", Kepala Rumah Tahanan Negara Kelas IIB Kudus, Kudus, 05 Juni 2023.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, dapat ditarik suatu permasalahan yaitu:

1. Bagaimana implementasi kinerja organisasi Rumah Tahanan Negara Kelas II B Kudus dalam meningkatkan pelayanan publik?
2. Bagaimana hambatan yang terjadi dalam implementasi kinerja organisasi Rumah Tahanan Negara Kelas II B Kudus dalam meningkatkan pelayanan publik?

### C. Keaslian Penelitian

Penelitian tentang implementasi kinerja organisasi Rumah Tahanan Negara Kelas II B Kudus dalam meningkatkan pelayanan publik berdasarkan penelusuran yang telah dilakukan peneliti belum ada penelitian yang sama dengan penelitian yang peneliti lakukan. Penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya antara lain:

No	Nama Penulis dan Tahun	Judul	Perbedaan	Persamaan	Keterangan
1	Zainudin (2015)	Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Kantor Kecamatan Tawaeli Kota Palu	Penyelenggaraan pelayanan publik Kantor Kecamatan Tawaeli Kota Palu dalam	penyelenggaraan pelayanan publik kepada masyarakat	E-jurnal Katalogis

			mengukur keadilan dan akuntabilitas		
2	Nurhayati Hamid (2013)	Organisasi Pelayanan Kependudukan Kecamatan Palu Timur-Palu Kota Palu	Menganalisis kegiatan organisasi pemerintah daerah dalam manajemen kependudukan	kegiatan penyelenggaraan pelayanan pengurusan kependudukan di Kecamatan Palu Timur-Palu Kota Palu berupa pelayanan KTP dan Kartu Keluarga	E-jurnal Katalogis

#### D. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menganalisis implementasi kinerja organisasi Rumah Tahanan Negara Kelas II B Kudus dalam meningkatkan pelayanan publik.
2. Menganalisis hambatan yang terjadi dalam implementasi kinerja organisasi Rumah Tahanan Negara Kelas II B Kudus dalam meningkatkan pelayanan publik.

## **E. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini terbagi menjadi 2 (dua) manfaat, yaitu manfaat teoritis dan praktis, yang diuraikan sebagai berikut:

### **1. Secara Teoritis**

Diharapkan dalam penelitian ini, nantinya dapat berguna untuk menambah informasi dan wawasan serta sebagai bahan referensi bagi para ilmuwan tentang implementasi kinerja organisasi Rumah Tahanan Negara Kelas II B Kudus dalam meningkatkan pelayanan publik.

### **2. Secara Praktis**

Hasil penelitian ini dapat dijadikan referensi bagi penelitian selanjutnya dan dapat dijadikan sebagai sumbangsih pemikiran penyelesaian permasalahan di waktu yang akan datang.

- a. Bagi Rumah Tahanan Negara, agar terciptanya efisiensi kinerja dan meningkatkan pelayanan publik bagi warga binaan maupun masyarakat umum.
- b. Bagi Warga Binaan, agar dapat meningkatnya kualitas kehidupan warga binaan.
- c. Bagi Pemerintah khususnya Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham), agar dapat menjadi dasar untuk mengembangkan kebijakan yang lebih baik dalam hal pelayanan publik di Rumah Tahanan Negara.

- d. Bagi masyarakat, agar masyarakat dapat lebih mengetahui hak-haknya dan standar pelayanan publik yang bertujuan untuk ikut mengawasi dan mengadvokasi perbaikan pelayanan publik.

## **F. Metode Penelitian**

Metode penelitian merangkum tata cara pelaksanaan suatu penelitian. Ini mencakup pendekatan, teknik, dan langkah-langkah yang diterapkan untuk meraih informasi yang relevan dan mendapatkan pemahaman yang mendalam terhadap objek penelitian. Metode penelitian dapat melibatkan berbagai strategi, mulai dari pendekatan kualitatif hingga kuantitatif, serta teknik-teknik seperti observasi, wawancara, atau analisis statistik. Pemilihan metode penelitian yang tepat memainkan peran kunci dalam memastikan validitas, reliabilitas, dan keberlanjutan hasil penelitian. Dengan merinci langkah-langkah dan pendekatan yang digunakan, metode penelitian menjadi kerangka kerja yang memberikan arah dan struktur dalam mendekati pertanyaan atau masalah penelitian.<sup>9</sup> Metode penelitian adalah ilmu tentang langkah-langkah yang wajib ditempuh dalam proses penelitian atau pembahasan metode ilmiah dalam mencari, mengembangkan dan menguji kebenaran ilmu pengetahuan.<sup>10</sup>

### **1. Pendekatan Masalah**

---

<sup>9</sup> Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim, *“Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris”*, Pranadamedia Group, Depok, 2016, hlm. 2.

<sup>10</sup>Kornelius Benuf dan Muhamad Azhar, *“Metode Penelitian Hukum Sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer”*, Jurnal Gema Keadilan, Volume 7 Edisi I, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2020, hlm. 23.



Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis sosiologis atau non doktrinal. Pendekatan yuridis sosiologis atau non doktrinal, yaitu sebuah kerangka kerja penelitian yang memfokuskan pada kajian persepsi dan perilaku hukum individu (manusia dan badan hukum) serta masyarakat secara keseluruhan. Pendekatan yuridis sosiologis ini melibatkan analisis mendalam terhadap interaksi antara hukum positif yang berlaku dan dinamika sosial dalam masyarakat. Dalam konteks ini, penelitian tidak hanya mengeksplorasi keberlakuan norma hukum, tetapi juga melibatkan pemahaman tentang bagaimana masyarakat merespons, memahami, dan menginternalisasi hukum positif tersebut. Pemahaman terhadap efektivitas hukum di masyarakat menjadi pusat perhatian, mencakup sejauh mana hukum tersebut diterapkan dan memengaruhi tata nilai serta tindakan dalam kehidupan sehari-hari. Dengan menggunakan pendekatan ini, penelitian bertujuan untuk menggambarkan dinamika kompleks antara hukum dan masyarakat dalam konteks hukum positif yang berlaku.<sup>11</sup> Dalam penelitian ini dilaksanakan dengan mengkaji atau menganalisis mengenai implementasi kinerja organisasi Rumah Tahanan Negara Kelas II B Kudus dalam meningkatkan pelayanan publik.

## **2. Jenis Data**

Penelitian ini menggunakan dua jenis data, yaitu data primer sebagai data utama dan data sekunder sebagai data pendukung. Data primer mencakup informasi yang diperoleh secara langsung dari sumber pertama,

---

<sup>11</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, "*Penelitian Hukum*". Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2015, hlm. 15

yaitu dengan wawancara. Pendekatan ini memungkinkan peneliti untuk mengumpulkan data yang spesifik dan relevan untuk tujuan penelitian. Di sisi lain, data sekunder merujuk pada informasi yang telah dikumpulkan oleh pihak lain sebelumnya, seperti data statistik, literatur, atau laporan penelitian. Penggunaan kedua jenis data ini diharapkan dapat memberikan keberagaman dan kedalaman analisis, menggabungkan perspektif yang berasal langsung dari lapangan dengan informasi yang telah ada. Dengan memanfaatkan dua sumber data ini, penelitian berupaya menyediakan landasan yang kokoh dan holistik untuk menjawab pertanyaan penelitian yang diajukan.

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari lapangan melalui wawancara. Data primer diperoleh langsung dengan cara melakukan wawancara dengan informan penelitian yaitu:

- 1) Staf Bagian Bantuan Hukum dan Penyuluhan Rumah Tahanan Negara Kelas II B Kudus
- 2) Kasubsi Bimbingan Kegiatan Rumah Tahanan Negara Kelas II B Kudus
- 3) Warga Binaan Pemasyarakatan di Rumah Tahanan Negara Kelas II B Kudus

b. Data Sekunder

Data sekunder antara lain, mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian, jurnal, dan seterusnya.<sup>12</sup> Data tersebut berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Berkaitan dengan penelitian ini bahan hukum tersebut terdiri sebagai berikut:

1) Bahan-bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat atau bahan hukum yang memiliki otoritas.<sup>13</sup> terdiri dari:

- a) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasarakatan;
- a) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik;
- b) Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pembinaan dan Pembimbingan Warga Binaan Pemasarakatan;
- c) Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 Tentang Syarat Dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasarakatan;
- d) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 17 Tahun 2017

---

<sup>12</sup> Muhaimin, *"Metode Penelitian Hukum"*, Mataram University Press, Nusa Tenggara Barat, 2020, hlm. 65.

<sup>13</sup> Dyah Ochterina Susanti dan A'an Efendi, *"Penelitian Hukum (Legal Research)"*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm. 52.

tentang Pedoman Penilaian Kinerja Unit Penyelenggara Pelayanan Publik;

e) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 2 Tahun 2022 tentang Pelayanan Publik Berbasis Hak Asasi Manusia.

2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder yang berupa buku-buku, literatur-literatur, makalah-makalah dan data-data yang berkaitan dengan judul dan permasalahan yang diteliti.<sup>14</sup>

3) Bahan hukum tersier, adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yaitu kamus hukum, ensiklopedia, surat kabar dan majalah.

### **3. Metode Pengumpulan Data**

Pengumpulan data primer dilakukan dengan wawancara yang berpedoman pada rumusan masalah, pokok bahasan, rincian sub pokok bahasan, dan tujuan penelitian. Dalam kegiatan pengumpulan data penulis menggunakan teknik wawancara. Wawancara adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab, sambil bertatap muka antara si penanya atau pewawancara dengan si penjawab atau responden dengan menggunakan alat yang dinamakan *interview guide*

---

<sup>14</sup> Soerjono Soekanto, "Pengantar Penelitian Hukum", Universitas Indonesia, Jakarta, 2014, hlm.124.

(panduan wawancara) Selain itu wawancara (*interview*) adalah situasi peran antar pribadi bertatap muka (*face to face*) ketika seseorang yakni pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada seseorang responden. Wawancara yang dilakukan penulis adalah wawancara yang semi terstruktur. Maksudnya, daftar pertanyaan yang telah ada dan sesuai dengan rumusan masalah selanjutnya diajukan pada responden kemudian dimungkinkan berkembang pada pertanyaan lainnya dalam rangka mengumpulkan data yang valid.

Data sekunder dikumpulkan melalui metode membaca di perpustakaan atau studi literatur, yang melibatkan proses pengumpulan informasi dari berbagai sumber bacaan yang relevan dengan permasalahan penelitian. Pendekatan ini mencakup pencarian, pemilihan, dan analisis berbagai referensi seperti buku, jurnal, artikel, dan laporan terkait. Dengan mengutip sumber-sumber bacaan yang memiliki kaitan dengan permasalahan penelitian, data sekunder menjadi landasan pengetahuan yang mendukung serta memberikan konteks dan kerangka teoritis bagi penelitian ini. Pendekatan literatur ini memberikan dasar yang kokoh untuk memahami konsep, teori, dan penelitian terdahulu yang berkaitan dengan topik penelitian, memperkaya kerangka konseptual, dan membangun landasan analisis yang lebih mendalam.

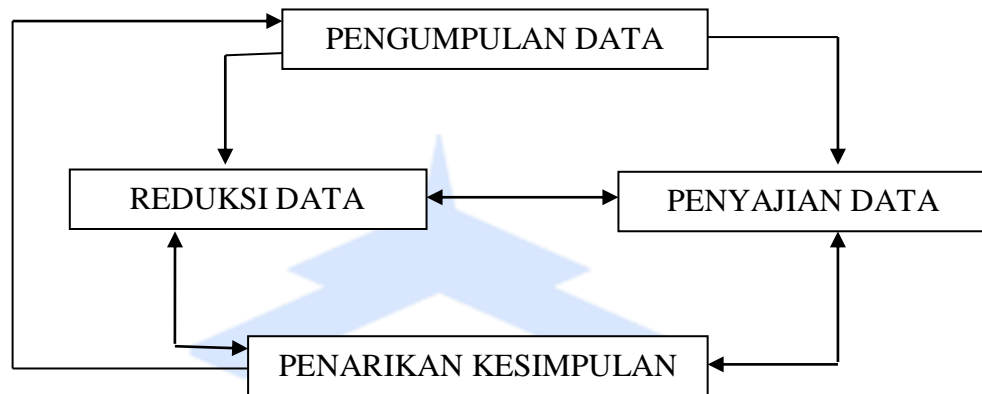
#### **4. Metode Analisis Data**

Analisa data adalah langkah berikutnya untuk mengolah hasil penelitian menjadi laporan, dimana data yang diperoleh kemudian disusun secara sistematis dan selanjutnya dianalisa agar dapat memberikan kejelasan permasalahan yang dijadikan obyek dalam penelitian ini.

Analisa yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah analisa data kualitatif, sehingga penelitian dapat menghasilkan data yang di dapat dari responden secara tertulis maupun secara lisan, dan juga perilaku yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh. Penggunaan metode analisis data kualitatif dalam penelitian di lapangan yang kemudian di analisa untuk mendapatkan pemecahan masalah.

Dengan uraian tersebut, maka proses analisa data harus lengkap untuk menyelesaikan masalah-masalah yang ada, membuat pola dan menemukan pokok-pokok penting yang akan disajikan kepada orang lain. Dengan melihat hal-hal tersebut di atas, maka penulis menggunakan model analisis interaktif, dalam menganalisa data interaktif diperlukan tiga komponen yaitu reduksi data, sajian data dan penarikan kesimpulan atau verifikasi dengan menggunakan suatu proses siklus, dalam bentuk ini peneliti tetap bergerak diantara komponen yang ada dengan proses pengumpulan data, selama pengumpulan data tetap berlangsung. “Setelah pengumpulan data berakhir, peneliti bergerak diantara tiga komponen utama analisa untuk menarik kesimpulan dengan menverifikasikan

berdasarkan semua hal yang terdapat dalam reduksi data dan sajian data”.<sup>15</sup> Gambaran teknik analisis data tersebut sebagai berikut:



### G. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan Tesis ini terbagi dalam 5 (lima) bab yaitu Bab I tentang pendahuluan; Bab II tentang tinjauan pustaka; Bab III tentang hasil penelitian dan pembahasan; dan Bab IV Penutup. Adapun gambaran yang lebih jelas mengenai Tesis ini diuraikan pada alinea dibawah ini.

Bab I tentang Pendahuluan yang terdiri latar belakang, rumusan masalah, keaslian penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II tentang Tinjauan Pustaka yang di dalamnya menguraikan tentang kajian teoritis yang berguna untuk acuan melakukan pembahasan terhadap pokok permasalahan yang berkaitan dengan penelitian, yaitu: pengertian kinerja, penilaian kinerja, pengukuran kinerja organisasi publik, Rumah Tahanan Negara kelas IIB Kudus, pelayanan publik, dan teori sistem hukum Lawrence M Friedman.

<sup>15</sup> H. B. Sutopo, *"Pengantar Penelitian Kualitatif"*, UNS Press, Surakarta, 2015, hlm. 25.

Bab III tentang Hasil Penelitian dan Pembahasan yaitu implementasi kinerja organisasi Rumah Tahanan Negara Kelas II B Kudus dalam meningkatkan pelayanan publik dan hambatan yang terjadi dalam implementasi kinerja organisasi Rumah Tahanan Negara Kelas II B Kudus dalam meningkatkan pelayanan publik.

Bab IV adalah Penutup, yang terdiri atas uraian simpulan dan saran terkait permasalahan yang diteliti.

Daftar Pustaka