

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Lembaga Permasyarakatan merupakan salah satu komponen dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia yang bertugas melaksanakan pembinaan terhadap narapidana. Sistem Peradilan Pidana merupakan suatu sistem penegakan hukum sebagai upaya penanggulangan kejahatan. Sistem Peradilan Pidana terdiri dari 4 (empat) komponen (sub sistem), yaitu sub sistem kepolisian, sub sistem kejaksaan, sub sistem pengadilan dan sub sistem lembaga pemasyarakatan.¹

Sistem Peradilan Pidana terbagi menjadi 3 (tiga) tahap yaitu tahap sebelum sidang pengadilan (*pra adjudikasi*), tahap sidang pengadilan (*adjudikasi*), dan tahap setelah pengadilan (*post adjudikasi*). Dalam mekanisme Sistem Peradilan Pidana mensyaratkan adanya kerjasama antar sub sistem agar Sistem Peradilan Pidana dapat berjalan dengan baik. Keempat sub sistem dalam Sistem Peradilan Pidana mempunyai tugas yang berbeda-beda namun keempat sub sistem tersebut mempunyai tujuan yang sama dan mempunyai hubungan yang sangat erat. Apabila salah satu sub sistem ada yang tidak menjalankan tugas sebagaimana mestinya dapat mempengaruhi sistem secara keseluruhan.²

¹Mega Prihartanti, *Peranan Lembaga Pemasyarakatan Dalam Perspektif Kesatuan Konsep Sistem Peradilan Pidana (Studi Kasus Pembinaan Anak Pidana Di Lembaga Pemasyarakatan Anak Kutoarjo)*, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta 2006, hlm. 2.

²*Ibid.*, hlm. 3.

Lembaga Permasyarakatan sebagai sub sistem yang paling akhir yang langsung berhadapan dengan narapidana untuk melaksanakan pembinaan, mempunyai posisi yang strategis dalam mewujudkan tujuan akhir dari Sistem Peradilan Pidana. Lembaga Permasyarakatan diharapkan mampu merealisasikan tujuan akhir Sistem Peradilan Pidana yaitu mencegah timbulnya kejahatan.

Muladi dalam Hafrida, Yulia Monita, Elisabeth Siregar mengemukakan bahwa:

Sebagai suatu sistem, peradilan pidana mempunyai perangkat struktur atau sub sistem yang seharusnya bekerja secara koheren, kordinatif integral agar dapat mencapai efesiensi dan efektifitas yang maksimal. Berbagai subsistem ini berupa kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga korelasi. Mengingat perannya yang semakin besar maka para penasehat hukum dapat pula dikategorikan sebagai subsistem. Inilah yang dinamakan struktur hukum (*Legal Struktur*).³

Penyelenggaraan peradilan pidana merupakan rangkaian mekanisme aparat penegak hukum pidana mulai dari polisi, jaksa, hakim dan petugas lembaga pemasyarakatan. Dengan perkataan lain peradilan pidana merupakan suatu sistem yang terdiri dari beberapa sub sistem peradilan pidana di mana masing-masing sub sistem tersebut mempunyai kewenangan sesuai dengan ketentuan undang-undang dalam rangka mencapai tujuan peradilan pidana yaitu penanggulangan kejahatan dan pencegahan kejahatan.

³Hafrida, Yulia Monita, Elisabeth Siregar, "Pembinaan Narapidana Anak Di Lembaga Pemasyarakatan Anak Sei. Buluh Muara Bulian (Kajian Terhadap Proses Penyelesaian Perkara Pidana Anak Tanpa Pidana Penjara (DIVERSI) menurut UU No. 11 Tahun 2012 Tentang Sistem Peradilan Pidana Anak)", *Jurnal Publikasi Pendidikan* <http://ojs.unm.ac.id/index.php/pubpend> Volume V Nomor 3 September 2015 ISSN 2088-2092, hlm. 201-202.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022 Tentang Pemasyarakatan, pada Pasal 1 angka 1 dan 2 yang menentukan bahwa:

1. Pemasyarakatan adalah subsistem peradilan pidana yang menyelenggarakan penegakan hukum di bidang perlakuan terhadap tahanan, anak, dan warga binaan.
2. Sistem Pemasyarakatan adalah suatu tatanan mengenai arah dan batas serta metode pelaksanaan fungsi Pemasyarakatan secara terpadu.

Menyelenggarakan sistem pemasyarakatan seyogyanya dilandasi oleh kejelasan tentang fungsi dari lembaga pemasyarakatan di masyarakat, sehingga untuk itu diperlukan pemahaman tentang konsepsi pemasyarakatan. Lembaga Pemasyarakatan sebagai lembaga yang bertugas melaksanakan pembinaan terhadap narapidana mempunyai kedudukan yang sangat strategis dalam merealisasi tujuan akhir dari Sistem Peradilan Pidana yaitu mencegah timbulnya kejahatan. Keberhasilan untuk membentuk narapidana menjadi orang yang lebih baik ditentukan oleh pembinaan yang dilakukan oleh Lembaga Pemasyarakatan.

Merujuk pada pendapat Didin Sudirman dalam Hottua Manalu menegaskan bahwa:

Penegakan hukum oleh pemasyarakatan merupakan upaya memanusiakan manusia. Artinya, puncak keberhasilan Lapas adalah mampu mengubah perilaku seseorang menjadi pribadi yang baru dan terutama diterima kembali di masyarakat saat telah bebas. Hal ini sejalan dalam Pasal 2 UU Nomor 22 Tahun 2022 Tentang Pemasyarakatan.⁴

⁴Hottua Manalu, *Mengembalikan Hakikat Lapas*, <https://www.unja.ac.id>, tanggal akses 07 November 2022.

Sistem pemasyarakatan memberikan makna penting bagi pembangunan sistem hukum pidana bidang pelaksana pidana di Indonesia. Sistem pemasyarakatan merupakan rangkaian kesatuan penegakan hukum pidana. Oleh karena itu, pelaksanaannya tidak dapat dipisahkan pengembangan konsepsi umum mengenai sistem pemidanaan. Artinya, bahwa sistem pemasyarakatan berkaitan erat dengan pelaksanaan pidana penjara yang dilatarbelakangi oleh sistem pemidanaan sebagai penjatuh pidana.

Fokus dari upaya penanggulangan kejahatan tidak hanya pada mencegah dan menanggulangi kejahatan tetapi juga dalam kebijakan sistem pemidanaan yang berorientasi pemasyarakatan. Perkembangan di Lembaga Pemasyarakatan dewasa ini mengalami problematika dimana salah satu permasalahan dan terdapat sebagian lembaga pemasyarakatan di Indonesia, yaitu masalah kepadatan narapidana.

Kondisi Lembaga Pemasyarakatan di Indonesia saat ini yaitu *over* kapasitas di sebagian besar wilayah, dimana perbandingan jumlah penghuni dan kapasitas Lembaga Pemasyarakatan tidak sebanding. Hal ini dapat disebabkan oleh beberapa faktor yang perlu mendapat perhatian khusus yaitu adanya peningkatan jumlah kejahatan di kalangan masyarakat, dan juga akibat dari sistem pemidanaan.

Kondisi *over* kapasitas tentu saja menimbulkan permasalahan baru, seperti kurang maksimalnya proses pembinaan dan rehabilitasi narapidana, meningkatnya tingkat kesulitan dalam pengawasan dan pengamanan, memburuknya psikologis penghuni Lembaga Pemasyarakatan, dan rentannya

konflik antar penghuni serta rusaknya sistem sanitasi yang dapat berakibat pada memburuknya kondisi kesehatan narapidana.

Saat ini telah dilakukan berbagai upaya untuk mengurangi kepadatan narapidana dalam Lembaga Pemasyarakatan di Indonesia dengan menambah jumlah Lembaga Pemasyarakatan baru dan memberikan hak narapidana dengan mempercepat proses reintegrasi sosial mereka dengan berupa asimilasi, cuti menjelang bebas, cuti bersyarat, pembebasan bersyarat, dan remisi.

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagai institusi negara yang melaksanakan urusan pemerintah di bidang hukum dan hak asasi manusia mulai melaksanakan reformasi birokrasi mulai dari tahun 2010. Di wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia ini memfokuskan untuk memperbaiki kapasitas lembaga dimana harus mampu menghasilkan sebuah lembaga birokrasi yang dapat mengakomodasi tuntutan masyarakat.

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia telah menetapkan *Road Map* tentang reformasi birokrasi dan transformasi kelembagaan yang dilaksanakan dalam rangka meningkatkan tata kelola pemerintahan yang lebih baik dan meningkatkan pelaksanaan pembangunan nasional. Reformasi birokrasi ini menitik beratkan pada penataan terhadap sistem penyelenggaraan pemerintah terutama menyangkut aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan (*business process*), dan sumber daya manusia aparatur.⁵

⁵Periksa, Pandu Wiratama Danumulya, "Pelaksanaan Reformasi Birokrasi Di Bidang Pemasyarakatan Sebagai Upaya Mengurangi Kepadatan Narapidana Dalam Lembaga Pemasyarakatan", *NUSANTARA: Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial*, 8 (2) (2021): 101-108.

Tujuan reformasi birokrasi adalah menciptakan birokrasi pemerintah yang profesional, dengan karakteristik yang adaptif, berintegritas, berkinerja tinggi, bebas dan bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme, mampu melayani publik, netral dan sejahtera, berdedikasi dan memegang teguh nilai-nilai dasar dan kode etik aparatur negara. Oleh karena itu diharapkan agar terwujud struktur organisasi dengan pembagian tugas yang jelas serta dapat meningkatkan kemampuan organisasi dalam melaksanakan tugas dan fungsinya secara efektif dan efisien.

Dalam siklus manajemen program, upaya perbaikan program akan dapat dilakukan jika telah dilakukan kegiatan evaluasi program. Melalui kegiatan evaluasi, keberhasilan dan kendala dalam pelaksanaan program dapat diukur karena pada hakikatnya evaluasi terhadap implementasi program dilakukan untuk melihat sejauh mana program tersebut telah mencapai maksud pelaksanaan program yang telah ditetapkan sebelumnya. Tanpa adanya evaluasi, program yang berjalan tidak akan dapat dilihat efektivitasnya. Melalui kegiatan evaluasi ini maka akan dapat dihasilkan data dan informasi serta rekomendasi bagi pengambil kebijakan untuk memutuskan upaya perbaikan dan penyempurnaan program yang sedang dijalankan sehingga program dapat berjalan seperti yang diharapkan.

Dihubungkan dengan permasalahan terbesar yang terjadi di Lembaga Pemasyarakatan yaitu *over* kapasitas, pelaksanaan reformasi birokrasi di Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia khususnya di jajaran Direktorat Jenderal Pemasyarakatan mampu menekan padatnya jumlah narapidana dalam

Lembaga Pemasyarakatan di Indonesia. Reformasi birokrasi ini harus berjalan terus menerus dengan menggunakan pendekatan holistik, konsisten dan berkelanjutan.

Kemajuan dan keberhasilan reformasi birokrasi ini menjadi suatu hal yang penting untuk diketahui karena akan menjadi dasar bagi penentuan langkah tindak lanjut dan jaminan proses dalam upaya mengurangi kepadatan narapidana dalam Lembaga Pemasyarakatan di Indonesia.

Penerapan reformasi dalam pengelolaan lembaga pemasyarakatan dalam mewujudkan sistem pemasyarakatan masih mengalami problematika hukum, berupa adanya kelemahan pada aspek kelembagaan, itu disebabkan karena belum terdapat aturan hukum mengenai kewenangan, kerjasama (sinergi/koordinasi) antara aparat penegak hukum terhadap penanggulangan perbuatan pelarian diri narapidana dari Lembaga Pemasyarakatan di Indonesia (kekosongan norma).

Berbagai tahapan peradilan dalam sistem peradilan pidana Indonesia berakhir pada tahapan eksekusi. Pelaksanaan putusan pengadilan tersebut merupakan tugas dari kejaksaan.⁶ Namun, pelaksanaan pidana penjara di dalam lapas sepenuhnya merupakan kewenangan Direktorat Jenderal PAS di bawah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Oleh karena itu, jika ada tindakan tahanan yang kabur dari lapas maka akan menjadi permasalahan institusi yang terkait untuk melakukan pencarian.

⁶Pasal 270 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

Jaksa sebagai eksekutor hanya berwenang mengawasi pelaksanaan pidana penjara di lembaga pemasyarakatan yang dimiliki oleh Dirjen PAS. Kepala Lapas sebagai pelaksana di lembaga pemasyarakatan juga tidak berwenang untuk menindak tahanan yang berhasil kabur. Apalagi kepolisian juga tidak berwenang dalam pelaksanaan putusan pengadilan. Di dalam sistem peradilan pidana, kepolisian hanya berwenang melakukan penyelidikan dan penyidikan saja. Kepolisian tidak dapat menggunakan kewenangan ini jika dugaan tindak pidana tidak dapat ditemukan. Selama perbuatan tahanan melarikan diri dari lapas tidak menjadi tindak pidana, maka kepolisian akan sulit berperan dalam kasus tersebut.

Sebagaimana merujuk pada konsep sistem peradilan pidana, tahapan pada Lembaga pemasyarakatan secara tegas digolongkan ke dalam tahapan eksekusi. Pada tahapan eksekusi, tidak terdapat peran penyidik, penuntut umum dan hakim sebagaimana pada tahapan aplikasi. Oleh karena itu, kewenangan sepenuhnya diserahkan kepada Kepala Lapas yang memegang kendali pada tahapan eksekusi. Mengenai sanksi yang diberikan kepada tahanan yang melarikan diri dari lapas.

Bahwa tahanan yang melanggar aturan seperti melarikan diri dari lapas maka akan diberikan sanksi hukuman disiplin tingkat berat. Sanksi ini sesuai dengan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2013, berupa penempatan di dalam sel pengasingan selama 2 x 6 hari. Namun dalam penerapannya, warga binaan pemasyarakatan ditempatkan di ruangan pengasingan bisa bertambah waktunya bisa 2 minggu, sebulan atau

bahkan lebih karena kasus ini termasuk ke dalam pelanggaran tingkat berat. Dalam menentukan lama hukuman warga binaan pemasyarakatan yang melarikan diri Tim Pengamat Pemasyarakatan (TPP) terlebih dahulu mengadakan sidang dan dari hasil sidang inilah hukuman warga binaan tersebut diputuskan.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022 tentang Pemasyarakatan, menentukan:

Pasal 89

1. Dalam rangka pelaksanaan tugas Pemasyarakatan, menteri/pimpinan lembaga dapat mengadakan kerja sama dengan kementerian, pemerintah daerah, lembaga, dan perorangan yang kegiatannya sesuai dengan penyelenggaraan Sistem Pemasyarakatan.
2. Kementerian, pemerintah daerah, dan lembaga juga dapat memberikan bantuan dan dukungan terhadap program Pemasyarakatan.

Pasal 91

Dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenang, setiap pimpinan satuan kerja Pemasyarakatan menerapkan prinsip koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi, serta bekedudukan sama dalam lingkup internal dan eksternal.'

Praktik penegakan ketentuan berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) meletakkan sarana koordinasi horizontal pembagian batasan penugasan dan kewenangan antara jajaran aparat penegak hukum secara instansional.

Batasan antara keterkaitan kewenangan melaksanakan kuasa eksekusi sesuai Pasal 270 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana yang diberikan kepada Kejaksaan Republik

Indonesia, dan penyelenggaraan pembinaan warga binaan pemasyarakatan oleh Unit Pelaksana Teknis Dirjen Pemasyarakatan Kementerian Hukum dan HAM.

Perbuatan melarikan diri dari lembaga pemasyarakatan menjadi sorotan apabila narapidana sukses dalam melarikan diri dari Lembaga Pemasyarakatan sehingga persoalan terkait kewenangan operasi pencarian di luar kuasa Kejaksaan Republik Indonesia, Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, ataupun Kepolisian Republik Indonesia berperan terbatas dalam kewenangan pelaksanaan penyelidikan dan penyidikan yang berunsur tindak pidana.

Fakta terpaut perbuatan melarikan diri dilaksanakan tujuh tahanan Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIA Paledang pada 2016, dua diantaranya berhasil diamankan Kepolisian Resor Bogor Kota. Pelaksanaan penangkapan yang dilaksanakan Kepolisian Resor Bogor Kota sebatas koordinasi penugasan dari Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIA Paledang akibat belum terdapat aturan hukum penanggulangan perbuatan pelarian diri narapidana dari Lembaga Pemasyarakatan di Indonesia.⁷

Berdasarkan permasalahan-permasalahan yang telah diuraikan tersebut di atas, maka penulis tertarik untuk dikaji dalam sebuah penelitian yang berbentuk tesis dengan judul: **“Reformasi Pengaturan Kewenangan Lembaga Pemasyarakatan Dalam Mewujudkan Sistem Pemasyarakatan Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan”**.

⁷Akbar, Muhammad Fatahillah, “Politik Hukum Pidana terhadap Perbuatan Narapidana Melarikan Diri dari Lembaga Pemasyarakatan di Indonesia”, *Jurnal Hukum & Pembangunan* 50 No. 1 (2020): 21.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah tersebut, maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana reformasi pengaturan kewenangan pembinaan narapidana pada lembaga pemasyarakatan dalam perspektif peraturan perundang-undangan di Indonesia?
2. Bagaimana reformasi pengaturan kewenangan koordinasi pada lembaga pemasyarakatan berdasarkan peraturan perundang-undangan di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah yang diuraikan pada bab sebelumnya mengenai reformasi pengelolaan lembaga pemasyarakatan dalam mewujudkan sistem pemasyarakatan berdasarkan peraturan perundang-undangan di Indonesia, maka tujuan penelitian ini di antaranya sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis reformasi pengaturan kewenangan pembinaan narapidana pada lembaga pemasyarakatan dalam perspektif peraturan perundang-undangan di Indonesia;
2. Untuk mengetahui dan menganalisis reformasi pengaturan kewenangan koordinasi pada lembaga pemasyarakatan berdasarkan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian yang diharapkan dari penelitian ini antara lain:

1. Secara akademis hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai titik tolak dalam penelitian hukum yang berhubungan dengan reformasi

pengaturan kewenangan lembaga pemasyarakatan dalam mewujudkan sistem pemasyarakatan berdasarkan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

2. Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan atau masukan dalam penelitian hukum untuk membuat pengaturan yang lebih terinci, jelas, tegas, terang dan tidak multi tafsir tentang reformasi pengaturan kewenangan lembaga pemasyarakatan dalam mewujudkan sistem pemasyarakatan berdasarkan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

E. Kerangka Konseptual

Agar lebih mudah untuk memahami maksud penulis, maka perlu penulis memberikan definisi atau batasan terhadap konsep-konsep yang terdapat dalam judul tesis ini, di mana definisi ini berguna bagi penulis sebagai pengantar pada pengertian awal. Adapun konsep-konsep tersebut adalah sebagai berikut:

1. Reformasi

Menurut Sedarmayanti dalam Maya Septiani bahwa reformasi merupakan proses upaya sistematis, terpadu, komprehensif, ditujukan untuk merealisasikan tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Berdasarkan hal tersebut, dapat dipahami bahwa reformasi merupakan upaya untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), berdampak pada kehidupan bernegara, dan bermanfaat bagi masyarakat. Sehingga untuk mewujudkan *good governance*, maka perlu ada

reformasi dalam birokrasi sebab menyangkut penyelenggaraan negara untuk mewujudkan perbaikan pada pelayanan publik.⁸

2. Pengaturan

Menurut Maria Farida Indrarti S dalam Sukanto Satoto, definisi pengaturan adalah:

Pengaturan atau beliau menyebut dengan istilah perundang-undangan (*legislation*) diartikan sebagai “suatu proses, cara dan atau perbuatan mengatur, yaitu proses pembentukan atau proses membentuk perundang-undangan, peraturan perundang-undangan, peraturan Negara, atau aturan hukum tertulis baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah dan segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.”⁹

Menurut Philipus M Hadjon, et al dalam Sukanto Satoto bahwa pengaturan merupakan: “perbuatan hukum publik pemerintah yang mengikat secara umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pengaturannya”.¹⁰

3. Kewenangan

Bagir Manan menyebutkan wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, Wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).¹¹ Sementara itu Prajudi

⁸Periksa, Maya Septiani, “Reformasi Birokrasi, Reformasi Pelayanan Publik”, diakses melalui [⁹Sukanto Satoto, *Pengaturan dan Fungsi Badan Kepegawaian Negara*, Hanggar Kreator, Jogjakarta, 2004, hlm. 2.](https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--reformasi-birokrasi-reformasi-pelayanan-publik#:~:text=Kemudian%2C%20menurut%20Sedarmayanti%20(2009%3A,yang%20baik%20(good%20governance), tanggal akses 06 Desember 2022.</p>
</div>
<div data-bbox=)

¹⁰*Ibid.*

¹¹Bagir Manan dan Kuntana, Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara*, Bandung: Almqni, 1997.

Atmosudirdjo membedakan kewenangan (*authority, gezag*) dan wewenang (*competence, bevoegheid*). Lebih lanjut disebutkan bahwa kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari kekuasaan eksekutif. Kewenangan (yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu *onderdil/instrument* tertentu saja.

4. Lembaga Pemasyarakatan

Pasal 1 angka 18 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022 Tentang Pemasyarakatan, yang menentukan bahwa: “Lembaga Pemasyarakatan yang selanjutnya disebut Lapas adalah lembaga atau tempat yang menjalankan fungsi Pembinaan terhadap Narapidana”.

5. Sistem Pemasyarakatan

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022 Tentang Pemasyarakatan, yang menentukan bahwa: “Sistem Pemasyarakatan adalah suatu tatanan mengenai arah dan batas serta metode pelaksanaan fungsi Pemasyarakatan secara terpadu”.

Uraian di atas dapat dikemukakan bahwa penulisan ini dimaksudkan untuk membahas reformasi pengaturan kewenangan lembaga pemasyarakatan dalam mewujudkan sistem pemasyarakatan berdasarkan peraturan perundang-undangan di Indonesia dan pembaruan hukum ke depan terkait hal tersebut.

F. Landasan Teoretis

Sesuai dengan isu hukum yang telah dikemukakan dalam latar belakang, maka landasan teori yang akan penulis gunakan sebagai pisau analisis dalam penulisan tesis ini adalah teori kewenangan, teori pengawasan, teori kebijakan publik dan teori kepastian hukum.

1. Teori Kewenangan

Kewenangan berasal dari kata dasar “wewenang” yang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk memaksakan kehendak.

Selanjutnya fokus kajian teori kewenangan menurut Salim HS dan Erlies S.N menyebutkan bahwa: “Fokus kajian teori kewenangan adalah berkaitan dengan sumber-sumber kewenangan dari pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum, baik dalam hubungannya dengan hukum publik maupun dalam hubungannya dengan hukum privat”.¹²

Dalam hukum, wewenang sekaligus hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitannya dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*selfregelen*) dan mengelola sendiri (*self besturen*). Sedangkan, kewajiban mempunyai dua pengertian, yakni horizontal dan vertical. Secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintah sebagaimana mestinya. Wewenang dalam pengertian vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintah negara secara keseluruhan.¹³

Berbeda dengan pendapat S.F. Marbun dalam bukunya R.Wiyono:

¹²Salim HS dan Erlies SN, *Op. Cit.*, hlm. 193.

¹³Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah, Edisi revisi*, STAIN Press, Purwokerto, 2010, hlm.79.

Menurut hukum administrasi, pengertian “kewenangan” (*authority, gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan, baik terhadap suatu bidang pemerintah tertentu yang berasal dari kekuasaan legislative atau dari kekuasaan pemerintah, sedangkan pengertian “wewenang” (*competence, bevoegdheid*), hanyalah mengenai onderdil tertentu atau bidang tertentu saja. Dengan demikian wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan hukum tertentu.¹⁴

Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebutnya sebagai konsep inti dalam Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, “*Het begrip bevoegdheid is dan ook een kernbegrip in het staats-en administratief recht*”. Kewenangan yang ada di dalamnya terkandung hak dan kewajiban, menurut P. Nicolai adalah sebagai berikut:

Kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu (yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum). Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.¹⁵

Sumber dan cara memperoleh wewenang pemerintah bersumber dari undang-undang dasar dan undang-undang. Secara teoritis kewenangan yang bersumber dari peraturan perundangan-undangan tersebut di peroleh melalui 3 (tiga) cara yaitu Atribusi (*Attributie*), Delegasi (*Delegatie*), dan Mandat (*Mandaat*).

¹⁴R. Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Edisi Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 64.

¹⁵Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 99.

Mengenai atribusi, delegasi, dan mandat ini H.D. van Wijk/Willem

Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut:

1. Atribusi
Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.
2. Delegasi
Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
3. Mandat
Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.¹⁶

Indroharto mengemukakan bahwa

Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintah yang baru oleh suatu ketentuan dalam perundang-undangan baik yang diadakan oleh original legislator maupun delegated legislator. Dalam Kajian Hukum Administrasi Negara (HAN), mengetahui sumber dan cara memperoleh wewenang organ pemerintahan ini penting karena berkenaan dengan pertanggungjawaban hukum dalam penggunaan wewenang tersebut, seiring dengan salah satu prinsip dalam negara hukum. Setiap pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintahan tertentu, tersirat di dalamnya pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan.¹⁷

2. Teori pengawasan

Menurut Sondang P. Siagian yang dikutip oleh Makmur, yang mengemukakan: “Proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya”¹⁸. Sedangkan menurut Victor M. Situmorang, pengawasan adalah: “setiap usaha dan tindakan dalam rangka untuk mengetahui sejauh

¹⁶*Ibid.*, hlm. 102.

¹⁷*Ibid.*, hlm. 105.

¹⁸Makmur, *Efektivitas Kebijakan Kelembagaan Pengawasan*, Refika Aditama, Bandung, 2011, hlm. 176.

mana pelaksanaan tugas, yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai”.¹⁹

Pengawasan bertujuan mendukung kelancaran dan ketetapan pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan. Menurut Rozali Abdullah, bahwa tujuan dari pengawasan adalah: “pengawasan bertujuan agar pelaksanaan berbagai urusan pemerintahan di daerah dapat berjalan sesuai dengan standar dan kebijakan pemerintah pusat, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.²⁰

Pada dasarnya banyak terdapat jenis-jenis pengawasan, sebagaimana yang diuraikan oleh Makmur, membagi pengawasan, antara lain:²¹

1. Pengawasan fungsional
2. Pengawasan masyarakat
3. Pengawasan administratif
4. Pengawasan teknis
5. Pengawasan pimpinan
6. Pengawasan barang
7. Pengawasan jasa
8. Pengawasan internal
9. Pengawasan eksternal.

Menurut Siswanto Sunarno, mengemukakan bahwa:

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh pemerintah yang meliputi pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dan pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.²²

¹⁹*Ibid.*

²⁰Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 180.

²¹Makmur, *Op. Cit.*, hlm. 186-188.

²²Siswanto Sunarto, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Sinar Grafika, Makasar, 2005. hlm. 97.

3. Teori kebijakan publik

Istilah kebijaksanaan atau kebijakan yang diterjemahkan dari kata *policy* biasanya dikaitkan dengan keputusan pemerintah, karena pemerintahlah yang mempunyai wewenang atau kekuasaan untuk mengarahkan masyarakat, dan bertanggung jawab melayani kepentingan umum. Hal ini sejalan dengan pengertian *public* itu sendiri dalam bahasa Indonesia yang berarti pemerintah, masyarakat, atau umum. James E. Anderson merumuskan kebijaksanaan sebagai "perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu".²³

Thomas R. Dye memberikan definisi kebijakan publik secara luas, yakni sebagai "kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan (*whatever government choose to do or not to do*).²⁴

Winarno mengemukakan: "Kebijakan publik merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan".²⁵

Tangkilisan mengemukakan: Kebijakan publik dapat dibagi menjadi tiga kelompok, yaitu:

1. Kebijakan Publik Makro

Kebijakan publik yang bersifat makro atau umum atau dapat juga dikatakan sebagai kebijakan yang mendasar. Contohnya: (a).

²³Solichin Abdul Wahab, *Op Cit.*, hlm. 2.

²⁴Suharto, Edi, *Analisis Kebijakan Publik Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, Alfabeta, Bandung, 2010, hlm. 44.

²⁵Winarno, Budi. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo, Yogyakarta, 2002, hlm. 16.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945; (b). Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;(c). Peraturan Pemerintah;(d). Peraturan Presiden;(e) Peraturan Daerah. Dalam pengimplementasian, kebijakan publik makro dapat langsung diimplementasikan.

2. Kebijakan Publik Meso

Kebijakan publik yang bersifat meso atau yang bersifat menengah atau yang lebih dikenal dengan penjas pelaksanaan. Kebijakan ini dapat berupa Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, Peraturan Wali kota, Keputusan Bersama atau SKB antar- Menteri, Gubernur dan Bupati atau Wali kota.

3. Kebijakan Publik Mikro

Kebijakan publik yang bersifat mikro, mengatur pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan publik yang di atasnya. Bentuk kebijakan ini misalnya peraturan yang dikeluarkan oleh aparat-aparat publik tertentu yang berada di bawah Menteri, Gubernur, Bupati dan Wali kota.²⁶

Dalam kebijakan publik, indikator merupakan instrumen penting untuk mengevaluasi kinerja suatu kebijakan. Dengan adanya indikator maka peneliti dapat mengetahui keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan, program atau proyek. Sebagai alat ukur, indikator dapat bersifat kualitatif (naratif) maupun kuantitatif (angka). Angka atau deskripsi tersebut sangat berguna dalam menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan kebijakan yang telah ditetapkan. Indikator yang baik akan membantu peneliti mengenali kondisi yang akan muncul ketika tujuan suatu kebijakan dapat diwujudkan.

Ciri-ciri indikator yang baik dalam teori kebijakan publik antara lain:

- a. Memiliki relevansi dengan kebijakan atau program yang akan dievaluasi. Hal ini sangat jelas, indikator yang baik mesti mencerminkan realitas kebijakan dan program.

²⁶Tangkilisan, Hesel Nogi. *Implementasi Kebijakan Publik*. Lukman Offset YPAPI, Yogyakarta, 2003, hlm. 2.

- b. Memadai, dalam arti jumlah indikator yang digunakan memiliki kemampuan menggambarkan secara lengkap kondisi tercapainya tujuan suatu kebijakan.
- c. Data yang diperlukan mudah diperoleh dilapangan sehingga tidak akan menyulitkan evaluator.
- d. Indikator yang disusun idealnya bersifat general dan representatif serta dapat dibandingkan dengan kebijakan yang sama ditempat lain.²⁷

Sebagaimana telah disebutkan dalam kerangka logis pengukuran kinerja implementasi suatu kebijakan didepan, indikator utama untuk mengukur kinerja dibedakan menjadi dua, yaitu: indikator *output* dan indikator *outcome*. Indikator *output* digunakan untuk mengetahui konsekuensi langsung yang dirasakan oleh kelompok sasaran sebagai akibat adanya realisasi kegiatan, aktivitas, pendistribusian hibah, subsidi dan lain-lain yang dilaksanakan dalam implementasi suatu kebijakan. Untuk mengetahui kualitas hasil kebijakan yang diterima oleh kelompok sasaran, maka evaluator dapat merumuskan berbagai indikator.²⁸

Langkah-langkah yang perlu dilakukan adalah sebagai berikut:

- a. Mengidentifikasi *policy output* dari suatu kebijakan atau program yang akan dievaluasi.
- b. Mengidentifikasi kelompok sasaran kebijakan atau program, apakah kelompok sasaran tersebut individu, keluarga, komunitas dan lain-lain.
- c. Mengidentifikasi frekuensi kegiatan penyampaian output yang dilakukan oleh implementer.
- d. Mengidentifikasi kualitas produk yang disampaikan oleh implementer kepada kelompok sasaran.²⁹

²⁷Anonim, *Bab II Tinjauan Pustaka*, <http://digilib.unila.ac.id/16786/47/BAB%20II.pdf>, tanggal akses 30 November 2022, hlm. 21-22.

²⁸*Ibid.*, hlm. 22.

²⁹*Ibid.*

Secara umum apabila kebijakan atau program yang ingin dievaluasi tersebut merupakan kebijakan distributif, yaitu kebijakan yang dimaksudkan untuk membantu anggota masyarakat atau kelompok masyarakat yang kurang beruntung melalui instrumen material seperti pelayanan gratis, subsidi, hibah dan lain-lain.

Model implementasi kebijakan yang disebut dengan *A Framework for Policy Implementation Analysis*. Model ini berpendapat bahwa peran penting dari implementasi kebijakan publik adalah kemampuannya dalam mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel-variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori besar, yaitu:

- a. Mudah tidaknya masalah yang akan digarap, meliputi: kesukaranesukaran teknis, keberagaman perilaku yang diatur, tingkat dan ruang lingkup perubahan perilaku yang dikehendaki
- b. Kemampuan kebijakan menstruktur proses implementasi secara tepat
- c. Faktor-faktor di luar undang-undang yang mempengaruhi implementasi.³⁰

Terdapat tiga kelompok variabel yang berpengaruh terhadap implementasi suatu kebijakan yaitu:

1. Karakteristik dari masalah (*tractability of the problem*)
Kelompok variabel karakteristik masalah mencakup: a) Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan; b) Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran; c) Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi; dan d). Cakupan perubahan perilaku yang diinginkan.

³⁰Agustino, *Implementasi Kebijakan, Bab II Tinjauan Pustaka*, <http://digilib.unila.ac.id/16786/47/BAB%20II.pdf>, tanggal akses 29 November 2022.

2. Karakteristik kebijakan/undang-undang (*ability of statute to structure implementation*)

Kelompok variabel karakteristik kebijakan/ undang-undang mencakup: a) Kejelasan isi kebijakan; b) Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoritis; c) Besarnya alokasi sumber daya finansial terhadap kebijakan tersebut; d) Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana; e) Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana; f) Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan; dan g) Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan.

3. Variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*).

Sedangkan variabel lingkungan kebijakan mencakup a) Kondisi social ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi; b) Dukungan public terhadap sebuah kebijakan; c) Sikap dari kelompok pemilih; dan d) Tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementator.³¹

Asas pemerintahan yang baik dapat dilihat dari 3 (tiga) aspek yaitu dari aspek teori, Aspek normatif dan aspek praktek³².

Secara teori dapat dikemukakan pendapat Kuntjoro Purbopranoto³³, asas-asas umum tentang pemerintahan yang baik (*The General Principle of Good Administration*) itu dapat dikategorikan ke dalam 13 (tiga belas) asas yaitu:

1. Asas kepastian hukum (*Principle of legal security*)
2. Asas keseimbangan (*principle of proportionality*)
3. Asas Motivasi untuk setiap keputusan (*Principle of motivation*)
4. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan (*pruinciple of quality*)
5. Asas bertindak cermat (*principle of carefullness*)
6. Asas jangan campur adukan kewenangan (*principle of non misuse of competence*)
7. Asas keadilan yang layak (*principle of fair play*)

³¹*Ibid.*

³²Sukanto Satoto, *Hukum Birokrasi dan Good Governance*, Bahan Ajar Magister Ilmu Hukum Universitas Jambi, Jambi. 18 Maret 2007.

³³Kuntjoro Purbopranoto, *The General Principle of Good Administration*. Jakarta

8. Asas keadilan dan kewajaran (*principle of reasonableness or prohibition of arbitrariness*).
9. Asas menanggapi penghargaan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*)
10. Asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal (*principle of doing the consequences of an annulled decision*)
11. Asas perlindungan atau pandangan hidup/cara hidup pribadi (*principle of protecting the personal way of life*)
12. Asas kebijaksanaan (*principle of police*)
13. Asas penyelenggaraan Kepentingan Umum (*principle of public service*)

Pada Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang dikemudian diperbarui lagi dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, secara tegas mencantumkan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Yang dimaksud asas-asas umum pemerintahan yang baik meliputi asas sebagaimana dimaksud Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme, yang meliputi:

- a. Asas kepastian hukum yaitu negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perUndang-Undangan, kepatuhan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.
- b. Asas tertib penyelenggara negara yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.
- c. Asas kepentingan umum yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif.
- d. Asas keterbukaan/transparansi yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan tentang penyelenggaraan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.

- e. Asas proporsional adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
- f. Asas profesionalitas yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berdasarkan kode etik dan ketentuan peraturan perUndang-Undangan yang berlaku.
- g. Asas Akuntabilitas yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat dan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perUndang-Undangan.

4. Teori Kepastian Hukum

Terkait dengan kepastian hukum dikatakan oleh Radbuch sebagaimana dikutip oleh Sudikno Mertokusumo yang mengatakan: “adanya tiga cita (*idée*) dalam hukum yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum”.³⁴

Selanjutnya Sudikno Mertokusumo juga mengatakan: “menjelaskan, kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu”.³⁵

Diungkapkan juga oleh Fence M. Wantu:

Tema kepastian hukum sendiri, secara historis, merupakan tema yang muncul semenjak gagasan tentang pemisahan kekuasaan dinyatakan oleh Montesquieu, bahwa dengan adanya pemisahan kekuasaan, maka tugas penciptaan undang-undang itu ada di tangan pembentuk undang-undang, sedangkan hakim (peradilan) hanya bertugas menyuarkan isi undang-undang.³⁶

³⁴Sudikno Mertokusumo. *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, 1999, hlm. 60.

³⁵*Ibid.*, hlm. 145.

³⁶Fence M. Wantu. *Kepastian Hukum Keadilan dan Kemanfaatan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011, hlm. 92-93.

G. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Metode yang digunakan dalam penulisan penelitian ini adalah metode penelitian yuridis normatif. Tipe penelitian yuridis normatif menurut Bahder Johan Nasution, yang mengemukakan, bahwa:

Dalam pendekatan ilmu hukum normatif banyak pendekatan yang dapat digunakan baik secara terpisah-pisah berdiri sendiri maupun secara kolektif sesuai dengan isu atau permasalahan yang dibahas. Pendekatan tersebut antara lain:

- a) Pendekatan undang-undang atau *statuta aproach* dan sebagian ilmuwan hukum menyebutnya dengan pendekatan yuridis, yaitu penelitian terhadap produk-produk hukum.
- b) Pendekatan historis, yaitu penelitian atau pengkajian terhadap perkembangan produk-produk hukum berdasarkan urutan-urutan periodisasi atau kenyataan sejarah yang melatar belakangnya.
- c) Pendekatan konseptual, yaitu penelitian terhadap konsep-konsep hukum seperti: sumber hukum, fungsi hukum, lembaga hukum dan sebagainya. Konsep hukum ini berada pada tiga ranah atau tataran sesuai tingkatan ilmu hukum itu sendiri yaitu: tataran ilmu hukum dogmatik konsep hukumnya teknis yuridis, tataran teori hukum konsep hukumnya konsep umum, tataran filsafat hukum konsep hukumnya konsep dasar.
- d) Pendekatan komparatif, yaitu penelitian tentang perbandingan hukum baik mengenai perbandingan sistem hukum antar negara, maupun perbandingan produk hukum dan karakter hukum antar waktu dalam suatu negara.
- e) Pendekatan politis, yaitu penelitian terhadap pertimbangan-pertimbangan atau kebijakan elite politik dan partisipasi masyarakat dalam pembentukan dan penegakan berbagai produk hukum.
- f) Pendekatan kefilosofatan, yaitu pendekatan mengenai bidang-bidang yang menyangkut dengan obyek kajian filsafat hukum.³⁷

Penelitian yuridis normatif adalah penelitian kepustakaan yang meneliti bahan pustaka atau data sekunder dan data primer dengan

³⁷Bahder Johan Nasution. *Metode Penelitian Hukum*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm. 92-93.

mempelajari sumber-sumber atau bahan tertulis berupa buku-buku, artikel, koran dan majalah dengan membaca, menafsirkan, membandingkan serta menerjemahkan dari berbagai sumber yang berhubungan dengan reformasi pengaturan kewenangan lembaga pemasyarakatan dalam mewujudkan sistem pemasyarakatan berdasarkan peraturan perundang-undangan di Indonesia, metode yang digunakan adalah metode penelitian yuridis normatif yang merupakan penelitian khas ilmu hukum.

2. Pendekatan yang digunakan

Pendekatan yang digunakan dalam penulisan penelitian karya ilmiah menurut Bahder Johan Nasution adalah: “Terdiri dari pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus hukum (*case law approach*)”.³⁸

Sedangkan penelitian yuridis normatif dalam penulisan tesis ini digunakan tipe penelitian yaitu,

1. Pendekatan undang-undang (*statute approach*). Bahder Johan Nasution mengemukakan: “pendekatan undang-undang atau *statute approach* dan sebagian ilmuan hukum menyebutkan dengan pendekatan yuridis, yaitu penelitian terhadap produk-produk hukum”.³⁹ Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang saling berkaitan dengan isu hukum yang diteliti.

³⁸*Ibid.*, hlm. 133.

³⁹*Ibid.*, hlm. 92.

2. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Bahder Johan Nasution mengemukakan:

Pendekatan konseptual, yaitu penelitian terhadap konsep-konsep hukum seperti: sumber hukum, fungsi hukum, lembaga hukum dan sebagainya. Konsep hukum ini berada pada tiga ranah atau tataran sesuai tingkatan ilmu hukum itu sendiri yaitu: tataran ilmu hukum dogmatic konsep hukumnya teknis yuridis, tataran teori hukum konsep hukumnya konsep umum, tataran filsafat hukumnya konsep dasar.⁴⁰

Pendekatan konsep menurut pertimbangan penulis perlu dilakukan karena konsep-konsep yang dipergunakan setiap saat bisa berkembang dari waktu ke waktu. Konsep mengenai reformasi, pengaturan, kewenangan, lembaga pemasyarakatan dan sistem pemasyarakatan.

3. Pendekatan kasus (*case law approach*)

Pendekatan kasus di dalam penelitian normatif bertujuan untuk mempelajari penerapan norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktik hukum. Pendekatan jenis ini biasanya digunakan mengenai kasus-kasus yang telah mendapat penilaian dari instansi yang berkompeten.

3. Pengumpulan bahan hukum

Bahan hukum merupakan bahan dasar yang akan dijadikan acuan atau pijakan dalam penulisan penelitian ini. Adapun yang menjadi dasar bahan hukum dalam penulisan penelitian ini yakni, bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Bahder Johan Nasution mengemukakan: “Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya

⁴⁰*Ibid.*

bahan hukum yang mempunyai otoritas”.⁴¹ Bahan-bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan keputusan tata usaha negara.

Bahan-bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Adapun bahan hukum sekunder yang digunakan untuk memberikan penjelasan mengenai materi yang terdapat dalam bahan hukum primer yang berasal dari beberapa literatur, buku-buku hukum termasuk tesis, jurnal-jurnal hukum, kamus-kamus hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan dan buku-buku lain yang berkaitan langsung dengan tema penulisan penelitian ini. Kegunaan bahan hukum sekunder adalah: “memberikan kepada peneliti semacam”petunjuk” ke arah mana peneliti melangkah”.⁴² Bahan hukum sekunder ini sebagai alat bantu dalam penulisan penelitian ini.

Jenis bahan-bahan hukum yang penulis gunakan dalam penulisan tesis ini yakni:

- a. Bahan Hukum Primer, terdiri dari peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan masalah yang dibahas, yaitu:
 - 1). Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana
 - 2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022 Tentang Pemasyarakatan

⁴¹*Ibid.*, hlm. 181.

⁴²*Ibid.*, hlm. 196.

- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2012 mengenai Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan
 - 4) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Nomor 14 Tahun 2014 tentang Evaluasi Pelaksanaan Reformasi Birokrasi Instansi Pemerintah
- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, yaitu:
- 1). Buku-Buku Kalangan Hukum.
 - 2). Jurnal dan Makalah Hukum.
- c. Bahan Hukum Tertier, yakni bahan hukum yang dapat memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yaitu meliputi *Black,s Law Dictionary* dan Kamus Hukum.

4. Analisis bahan hukum

Dalam penulisan tesis ini penulis menggunakan analisa hukum yaitu pengkajian terhadap bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder dengan menggunakan analisis bahan hukum yang dilakukan dengan beberapa cara antara lain yaitu:

- a. Menginventarisasi semua aturan-aturan dan norma-norma yang sudah diidentifikasi berkaitan dengan permasalahan yang penulis teliti, yaitu berhubungan dengan reformasi pengaturan kewenangan lembaga pemasyarakatan dalam mewujudkan sistem pemasyarakatan berdasarkan peraturan perundang-undangan di Indonesia.
- b. Mensistematisasi bahan-bahan hukum yang berhubungan dengan

masalah yang dibahas untuk memaparkan isi dan struktur atau hubungan hirarkis antara aturan-aturan hukum. Dalam kegiatan sistematisasi ini, dilakukan analisis korelasi antara aturan-aturan hukum yang berhubungan agar dapat dipahami dengan baik.

- c. Menginterpretasi semua peraturan perundang-undangan sesuai dengan masalah yang dibahas dengan menghimpun dan mengelola tatanan aturan yang ada, yang di dalamnya berlangsung interpretasi, pembentukan dan penjabaran pengertian-pengertian dalam hukum dari solusi masalah dapat dirancang dan ditawarkan

H. Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan pemahaman terhadap tesis ini, penulis menyusun sistematika penulisan sebagai berikut:

BAB I Pendahuluan, menguraikan latar belakang permasalahan mengapa penelitian dan pengkajian ini perlu dilakukan serta perumusan masalahnya. Kemudian diuraikan pula tujuan dan manfaat yang diharapkan, metode penelitian, kerangka konseptual, landasan teoretis, dan sistematika penulisannya.

BAB II Tinjauan Umum, menguraikan tentang pemasyarakatan, tujuan pemasyarakatan.

Bab III Pembahasan. Bab ini merupakan pembahasan yang khusus mengkaji permasalahan yang terdapat pada bab pertama sub perumusan masalah pertama dengan menggunakan teori-teori yang ada pada bab kedua. Bab ketiga pembahasan mengenai reformasi pengaturan

kewenangan pembinaan narapidana pada lembaga pemasyarakatan dalam perspektif peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Bab IV Pembahasan. Merupakan pembahasan mengenai reformasi pengaturan kewenangan koordinasi pada lembaga pemasyarakatan berdasarkan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Bab ini merupakan pembahasan yang khusus mengkaji permasalahan kedua yang terdapat pada bab pertama dengan menggunakan teori-teori yang ada pada bab kedua guna mendapatkan atau memperoleh kesimpulan pada bab kelima.

BAB V Penutup, Berisi kesimpulan sebagai intisari dari hasil penelitian dan pengkajian yang dilakukan sekaligus sebagai jawaban atas permasalahan pokok yang dirumuskan dalam penulisan tesis ini. Di samping itu dikemukakan saran yang perlu dilakukan berkaitan reformasi pengaturan kewenangan lembaga pemasyarakatan dalam mewujudkan sistem pemasyarakatan berdasarkan peraturan perundang-undangan di Indonesia.