

BAB I PENDAHULUAN

Perkembangan dunia kejahatan di tengah-tengah masyarakat saat ini, seiring dengan perkembangan zaman yang mengglobalisasi disegala bidang kehidupan masyarakat. Berbagai jenis tindak pidana timbul dan berkembang di masyarakat mengikuti perkembangan masyarakat itu sendiri, mulai dari tindak pidana konvensional sampai ke tindak pidana kerah putih. Hal ini sudah barang tentu memerlukan manajemen yang baik dalam memperlakukan narapidana-narapidana tersebut. Perkembangan berbagai jenis tindak kejahatan yang ada di Indonesia saat ini diantaranya adalah tindak pidana terorisme, narkoba dan psikotropika (narkoba), korupsi, kejahatan terhadap keamanan Negara, kejahatan Hak Asasi Manusia yang berat dan kejahatan transnasional terorganisasi lainnya yang sangat memerlukan perhatian dan penanganan yang serius dari semua pihak yang terkait karena dari tindak kejahatan tersebut akan menimbulkan kerugian yang sangat besar terhadap masyarakat, bangsa dan negara.

1.1. LATAR BELAKANG

Tingginya angka tindak kejahatan yang sedang berkembang ditengah-tengah masyarakat saat ini terutama tindak kejahatan narkoba memberikan pengaruh yang sangat besar terhadap peningkatan jumlah warga binaan pemasyarakatan di dalam Lapas, sehingga akan terkondisikan suatu Lapas dengan situasi yang kelebihan kapasitas. Kondisi Lapas yang kelebihan kapasitas adalah masalah utama yang sedang dihadapi oleh jajaran pemasyarakatan saat ini dan hal ini telah menimbulkan berbagai permasalahan di dalam Lapas itu sendiri, sebagaimana menurut Dirjen Pemasyarakatan, Sri Puguh Budi Utami, masalah terbesar Lapas saat ini adalah berlebihnya kapasitas tahanan dan narapidana. Kelebihan kapasitas hunian merupakan salah satu faktor penting memicu segala tindak kekerasan dan penyimpangan di dalam Lapas ¹.

¹ <http://www.tribunnews.com/nasional/2018/05/04/lapas-di-indonesia-melebihi-kapasitas-dirjen-pas-ingin-pelaku-tipiring-tak-masuk-penjara>

Diantara dampak dari kelebihan kapasitas isi Lapas sebagaimana pada pertengahan tahun 2007 di media elektronik dan media cetak sangat maraknya pemberitaan yang mengulas kejadian-kejadian tentang mirisnya kehidupan di Lembaga Pemasyarakatan mulai dari pungutan liar petugas, tingginya angka kematian warga binaan sampai ke peredaran gelap narkoba di dalam Lapas. Tatanan perikehidupan di dalam Lapas dengan kondisi yang kelebihan kapasitas sangat rentan dengan munculnya gangguan keamanan dan ketertiban karena disebabkan oleh konflik dan gesekan-gesekan dalam kehidupan antara sesama penghuni baik secara perorangan ataupun berkelompok yang semakin tajam. Didalam Lapas akan semakin terbuka peluang untuk terjadinya pelanggaran HAM terhadap narapidana karena dengan kondisi yang kelebihan kapasitas tidak lagi sesuai dengan standar minimum rules untuk pembinaan narapidana yang menjalani hukuman yakni satu kamar (sel) untuk satu orang narapidana, dampak lainnya adalah tingginya penularan penyakit diantara sesama narapidana yang menyebabkan tingginya angka kematian di Lapas, sebagai gambaran untuk Lapas yang berada wilayah DKI Jakarta saja angka kematian narapidana dan tahanan sebanyak 351 orang, Lapas di wilayah Jawa Barat 91 orang, Lapas wilayah Banten 63 Orang , Lapas wilayah Sumatra Utara 52 orang dan Lapas wilayah Jawa Timur 37 orang , total keseluruhan dari kelima Propinsi dimana Lapas dan Rutan berada adalah sebanyak 594 orang,² berdasarkan data Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, 70%-75% dari angka kematian tersebut merupakan narapidana dengan berlatar belakang pengguna narkoba.

Kondisi Lapas yang kelebihan kapasitas juga akan menyebabkan semakin tidak rasionalnya perbandingan antara sarana dan prasarana pembinaan dengan jumlah narapidana sehingga apa yang menjadi program pembinaan terhadap narapidana tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya. Pemanfaatan waktu luang cenderung dimanfaatkan oleh narapidana kepada kegiatan yang tidak bermanfaat bagi perkembangan kepribadian narapidana tersebut seperti halnya dengan bermain kartu, berhalusinasi, berinteraksi yang mengarah terjadinya pertukaran pengalaman tindak kejahatan yang pernah dilakukan, jadi tidak salah lagi kalau sebagian masyarakat menyebut Lapas sebagai Perguruan Tinggi Ilmu Kejahatan.

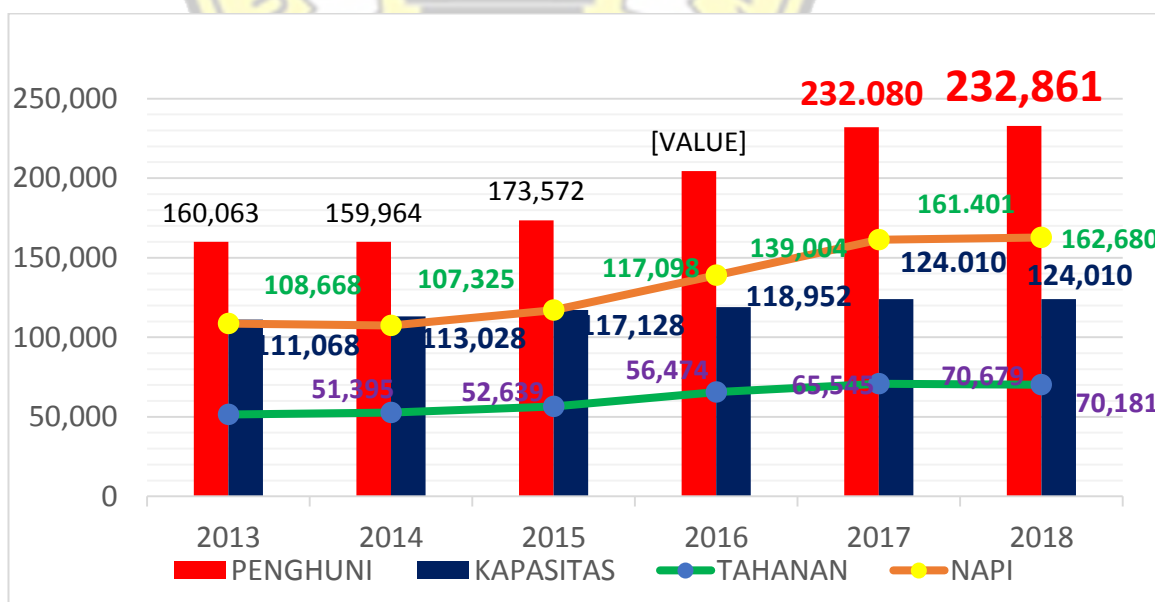
² Adi Prinantyo, "Mau apa dengan Rp 365.000 per Tahun", fokus Lembaga Pemasyarakatan, Kompas, Sabtu, 21 April 2007 hal 37

Disamping itu permasalahan yang tak kalah pentingnya dari kelebihan kapasitas ini adalah semakin tingginya biaya yang dibutuhkan untuk melakukan perawatan dan pembinaan terhadap narapidana. Ditinjau dari sisi biaya kesehatan narapidana saja, sebagaimana yang disampaikan oleh Adi Prinantyo, dengan biaya pengobatan kurang dari Rp 1.000 per orang per hari, atau Rp 365.000 per orang per tahun, apa yang bisa dilakukan manajemen Lembaga Pemasyarakatan untuk merawat kesehatan narapidana? Sementara, problem kesehatan napi demikian rumit terkait penggunaan narkotika, psikotropika, dan bahan adiktif lain sehingga di dalam penjara sangat rentan terjadinya transmisi HIV.³

Peningkatan jumlah penghuni Lapas dan Rutan di seluruh Indonesia dari tahun 2013 sampai 2018 dapat kita lihat pada diagram dibawah ini yang juga menggambarkan kondisi kelebihan kapasitas Lapas dan Rutan di Indonesia. Peningkatan jumlah penghuni Lapas dan Rutan rata-rata 10 persen setiap tahunnya. Kondisi demikian tentu mengakibatkan kepadatan isi (*over crowded*) beberapa Lapas dan Rutan khususnya di beberapa kota besar seperti Jakarta, Surabaya, Medan, Palembang, Makasar, dan kota besar lainnya di Indonesia.

³Ibid.

Grafik 1.1
Perbandingan Kapasitas Lapas dengan Isi Lapas Saat Ini



Menyikapi kondisi Lapas yang kelebihan kapasitas saat ini pemerintah melalui Menteri Hukum dan Ham RI pada pertengahan Agustus 2007 mengeluarkan suatu kebijakan dengan nomor M.01.PK.04-10 yang pada dasarnya merupakan suatu kebijakan untuk mengoptimalisasikan program pembinaan pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan ditambah dengan mengeluarkan satu kebijakan berupa cuti bersyarat bagi narapidana hukuman satu tahun ke bawah dan enam bulan keatas dalam rangka mempercepat narapidana keluar dari Lapas dan dapat segera berbaur dengan masyarakat sebagai upaya reintegrasi sosial.

Seseorang yang melakukan pelanggaran hukum atau tindak kejahatan diwilayah hukum Indonesia sudah barang tentu akan menjalani masa pidana di dalam Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) untuk memperoleh pembinaan. Lembaga Pemasyarakatan yang dulunya lebih dikenal oleh masyarakat luas dengan sebutan “penjara atau bui” telah mengalami perubahan perlakuan (*treatment*) terhadap narapidana.

Perubahan perlakuan terhadap narapidana, terutama tentang pelaksanaan pidana penjara, pada dasarnya merupakan suatu permasalahan didunia kriminalitas yang telah bergulir sesuai dengan perkembangan peradapan manusia itu sendiri. Perkembangan perlakuan terhadap narapidana tidak terlepas dari perkembangan ilmu penologi dan ilmu kriminologi yang ada saat ini. Kemudian pengaruh yang tidak kalah pentingnya dalam mempengaruhi perlakuan terhadap narapidana adalah mengenai doktrin yang dianut dalam menentukan tujuan hukum pidana dan tujuan diadakannya pemidanaan, karena doktrin yang dianut sangat berpengaruh dan memberikan warna terhadap perkembangan pembaharuan pelaksanaan pidana.

Awal dari sistem pemidanaan terhadap narapidana pada mulanya ditujukan untuk penutupan yang relevan dengan tujuan pembalasan (*retribusi*), kemudian berkembang dengan penjeraan yang relevan dengan tujuan penjeraan (*deterence*), perbaikan yang relevan dengan tujuan reformasi rehabilitasi dan reintegrasi yang relevan dengan tujuan reintegrasi sosial.

Pelaksanaan perubahan perlakuan pidana penjara yang dilakukan secara internasional telah dimulai sejak peristiwa penting yaitu ketika rancangan *Standard Minimum Rules for the treatment of prisoner* (SMR) tahun 1933 yang disusun oleh IPPC mendapat persetujuan dari Liga Bangsa Bangsa (Resolusi tanggal 26 September 1934 spesial supplement no. 123. VI.4) dan ketika SMR yang telah

diperbaharui pada tahun 1955 diterima oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dengan keputusan untuk dianjurkan pelaksanaannya kepada seluruh Negara-negara anggota (Resolusi dari *Economic and Social Council No. 663 C. XXIV* tanggal 31 Juli 1957).⁴

Perlakuan (*treatment*) terhadap narapidana dengan sistem pemasyarakatan yang ada di Indonesia saat ini pada dasarnya mengacu kepada model perlakuan reintegrasi sosial yang mana seorang narapidana akan dipersiapkan untuk kembali ketengah-tengah masyarakat sehingga dapat berperan kembali sebagai anggota masyarakat yang bebas dan bertanggung jawab.

Perubahan perlakuan terhadap narapidana di Indonesia dari sistem kepenjaraan menjadi sistem Pemasyarakatan awalnya merupakan gagasan “pemasyarakatan” oleh Sahardjo pada tahun 1964 yang kemudian dirumuskan dalam konferensi Direktorat Pemasyarakatan yang pertama sebagai suatu sistem perlakuan atau pembinaan terhadap narapidana. Sistem pemasyarakatan sebagai motor yang merealisasi perubahan perlakuan terhadap narapidana merupakan suatu upaya yang dilaksanakan dengan semangat kemanusiaan untuk melaksanakan pembinaan terhadap narapidana yang disusun sesuai dengan pokok-pokok SMR.

Sebagaimana kita ketahui bersama bahwa tujuan dari pidana penjara telah mengalami perubahan dari waktu ke waktu, namun dalam kenyataannya masyarakat masih melihat bahwa tujuan yang lama dari perlakuan terhadap narapidana (yang seharusnya ditinggalkan karena adanya perubahan tujuan yang harus dicapai) masih dirasakan oleh masyarakat dan bukan berarti hilang sama sekali seperti, menurut Prof. Rahardi Ramelan, ketua Persatuan Narapidana Indonesia (NAPI), ikut bersuara. “Menkumham hendaknya segera mengakhiri prinsip memelihara napi selama mungkin di penjara,” karena semakin lama seseorang di penjara, semakin menambah jumlah penghuni penjara dan semakin menambah beban anggaran Pemerintah. Hukuman lama belum tentu menimbulkan efek jera. Buktinya, penghuni Lapas terus bertambah.⁵

⁴ Bambang Poernomo, *Pelaksanaan Pidana Penjara Dengan Sistem Pemasyarakatan*, (Yogyakarta : 1986), 84.

⁵ [http://:Hukumonline.com](http://Hukumonline.com)

Hal ini terjadi karena adanya kepentingan-kepentingan individu dan kelompok yang mempengaruhi implementasi dari perlakuan terhadap narapidana tersebut, seperti masih terlihat perlakuan dengan tujuan pemedinaan terdahulu, sehingga menyebabkan pola-pola perlakuan baru yang terkandung dari perubahan perlakuan terhadap narapidana yang berlaku seringkali tidak dapat berfungsi secara penuh. Perubahan perlakuan terhadap narapidana dengan konsep dan doktrin yang dianut ternyata tidak disikapi oleh pihak- pihak yang terkait secara menyeluruh sehingga perlakuan terhadap narapidana yang lama memiliki kecenderungan untuk tetap bertahan karena lingkungan yang tidak mendukung terhadap munculnya nilai-nilai yang baru.

Kekhawatiran masyarakat terhadap pelaksanaan pidana penjara sudah sejak lama telah dikemukakan oleh Harry Elmer Barnes bahwa Lembaga Pemasyarakatan tidak efektif menjalankan fungsi rehabilitasi narapidana. Terdapat kecenderungan terjadi demoralisasi, penghukuman, dan terbentuknya penjahat-penjahat yang lebih ahli,⁶ kemudian bentuk dari kekhawatiran masyarakat diatas digambarkan oleh Gresham M Sykes dalam bukunya yang menegaskan bahwa bentuk-bentuk pemedinaan dan pidana penjara khususnya, relatif tidak efektif sebagai upaya penjeraan maupun perbaikan. Dari sejumlah narapidana yang dibebaskan sekitar 60 persen kembali melakukan kejahatan baru. Dengan kata lain metode pemedinaan yang diterapkan mengalami kegagalan. ⁷ Pandangan tentang efektifitas pelaksanaan pidana penjara tersebut nampaknya berhubungan dengan hasil yang secara empiris diukur oleh masyarakat dari intensitas kejadian di Lembaga Pemasyarakatan. Kerusuhan, unjuk rasa dan berbagai bentuk konflik di dalam Lembaga Pemasyarakatan akan di pandang masyarakat sebagai bukti dari buruknya manajemen di Lembaga Pemasyarakatan. ⁸

⁶ Harry Elmer Barnes, *The Contemporary Prison : a Menace to Inmate Rehabilitation and the Repression of Crime*, a journal of controversial issues in criminology Volume Two/1965, The Future of Imprisonment in a Free Society, St Leonard's House, (Chicago :1995), 13.

⁷ Gresham M Sykes, *Crime and Society*, Random House, (New York : 1967), 166.

⁸ Ibid.,194.

Peran media juga sedikit banyaknya juga memberikan kontribusi terbangunnya opini tentang Lembaga Pemasyarakatan. Media berperan memberitakan mengenai Lapas manakala terjadi kejadian-kejadian yang sensasional seperti kerusuhan, pelarian atau narapidana yang sedang menjalani pembebasan bersyarat melakukan kejahatan baru.⁹

Kekhawatiran masyarakat tentang peran Lembaga Pemasyarakatan di Indonesia juga tergambar dari pemberitaan-pemberitaan media masa akhir-akhir ini tentang apa yang terjadi disekeliling tembok yang menjulang tinggi sebagai pemisah narapidana dengan masyarakat luar. Lembaga ini perannya masih jauh dari harapan masyarakat sebagai lembaga rehabilitasi dan reintegrasi sosial para narapidana. Kegagalan masyarakat timbul karena disebabkan oleh kekerasan sesama narapidana ataupun dari petugas sering kali terjadi, maraknya keributan dan tawuran didalam Lapas, peredaran narkoba di lingkungan Lapas itu sering kali terjadi. Menjawab pertanyaan tentang persoalan-persoalan yang berhubungan dengan penerapan pidana penjara dalam perspektif pelaksanaan sistem pemasyarakatan ternyata tidaklah sesederhana yang dibayangkan. Banyak faktor-faktor yang berdimensi struktural yang melatar belakangi kejadian-kejadian menggemparkan yang bermuara dari balik tembok pembatas kehidupan tersebut. Nataniel Hawthorne mengibaratkan institusi buatan manusia ini sebagai "*the black flower of civilization*" (bunga hitam dari peradaban). Tragedi-tragedi kemanusiaan akan tampak jelas manakala kita melangkahhkan kaki ke dalam dunia yang penuh derita itu. Didalamnya terdapat demikian banyaknya pembatasan terhadap dimensi-dimensi kehidupan manusia, seolah-olah hitam putih kehidupan manusia hanya ditentukan oleh keterbatasan ruang dan waktu yang membeku terbentang diantara lingkaran tembok yang membisu.¹⁰

⁹ Hans W Mattick, Editor, *Foreword: A discussion of the Issue*, a journal of controversial issues in criminology Volume Two/1965, The Future of Imprisonment in a Free Society, St Leonard's House, (Chicago: 1995), 6.

¹⁰ Bahrudin Suryobroto, *Pemasyarakatan, Masalah dan Analisa*, Majalah Prisma5, (Mei 1982), 60.

Penerapan pidana penjara dalam perspektif pelaksanaan sistem pemasyarakatan ternyata merupakan masalah yang kompleks, karena bukan saja hanya mencakup bagaimana pengaruh dari penerapan pidana penjara tersebut terhadap narapidana tetapi juga mencakup efektifitas dari penerapan pidana penjara itu sendiri. Sangat sulit menghitung efektifitas tersebut secara matematis mengingat banyak faktor yang berpengaruh terhadap pelaksanaan dari pidana penjara tersebut.

Persoalan kesetimpalan dari hukuman yang dijatuhkan kepada pelaku kejahatan itu sendiri merupakan persoalan yang sebenarnya memiliki esensi subjektifitas. Ukuran tentang kesetimpalan hukuman selalu mengalami pergeseran-pergeseran sejalan dengan perkembangan dan perubahan peradaban masyarakat yang sangat berpengaruh terhadap bagaimana masyarakat mempersepsikan tujuan dari penghukuman. Bagaimanapun masyarakat mempersepsikan tujuan dari penghukuman, baik dalam konsep primitif atau tradisional maupun konsep yang dianggap modren sekalipun bahwa pada esensinya penghukuman adalah pembalasan terhadap mereka yang dianggap melakukan kejahatan. Pembalasan sendiri sebagai konsep yang paling mendasar dari penghukuman, bagaimanapun bentuknya, baik mulai pidana mati, pidana penjara maupun bentuk-bentuk pidana lainnya pada dasarnya mengandung unsur derita yang harus dirasakan oleh pelaku kejahatan.

Berbagai pandangan dan pendapat para ahli maupun praktisi tentang masalah pelaksanaan pidana penjara baik itu memandangnya sebagai sesuatu yang buruk dan bahkan seringkali kejam ataupun yang memandangnya sebagai suatu yang konstruktif, namun semuanya tidak dapat menjamin bahwa upaya tersebut mutlak efektif untuk memperbaiki perilaku narapidana ataupun mengurangi tingkat residivisme.¹¹ Pelaksanaan pidana penjara dengan menempatkan narapidana di lingkungan yang terbatas dan pola kehidupan yang dipaksakan akan menimbulkan tekanan-tekanan yang bersifat non fisik. Dengan ditempatkannya narapidana di Lembaga Pemasyarakatan akan menyebabkan perubahan corak kehidupan dari yang bersangkutan, paling tidak merubah kehidupan yang bebas pada masyarakat kepada alam kehidupan yang serba terbatas dan dipaksakan dalam lingkup masyarakat narapidana di dalam Lembaga Pemasyarakatan yang cenderung memiliki kadar muatan kriminogenik.

¹¹ Kenneth J. Peak, *Justice Administration, Police, Courts and Corrections Management*, Prentice Hall, (New Jersey : 1995), 66.

Sejalan dengan prinsip reintegrasi sosial yang dianut dalam sistem pemasyarakatan, maka upaya untuk tetap melibatkan masyarakat dalam kegiatan pembinaan narapidana harus diutamakan. Reintegrasi adalah didasarkan pada prinsip bahwa apabila seseorang mampu untuk menyatu dalam lingkungan masyarakat yang besar dan terlibat dalam kegiatan- kegiatan di tengah-tengah masyarakat maka kesempatan dan peluang untuk kembali berperilaku taat hukum menjadi lebih terbuka.¹²

Proses pemasyarakatan adalah merupakan proses untuk mewujudkan reintegrasi sosial yang dilakukan dengan menggalang semua aspek potensi kemasyarakatan secara integral yang mencakup berbagai aspek kehidupan narapidana, masyarakat dan juga menyangkut cara perlakuan petugas pemasyarakatan. Proses pemasyarakatan adalah proses kerja sama yang terjalin antara narapidana, petugas dan masyarakat. Oleh karena itu dalam perspektifnya perlakuan narapidana tidak mutlak harus berupa penutupan dalam lingkungan bangunan Lembaga Pemasyarakatan, mengingat yang diperlukan dalam proses pemasyarakatan adalah kontak dengan masyarakat. Penekanan integritas kehidupan narapidana dengan masyarakat diterapkan sedini mungkin, sejak narapidana masuk ke Lembaga Pemasyarakatan sesuai dengan kebutuhan narapidana dalam usahanya untuk berintegrasi dengan masyarakat secara aktif.

Pembinaan narapidana harus diikuti dengan suatu pandangan bahwa narapidana bukan mutlak bertautan erat dengan perbuatannya, narapidana adalah juga mahluk Tuhan yang memiliki potensi-potensi dan itikad baik. Pemasyarakatan pada gerak maju harus berorientasi pada pembinaan diluar tembok pemisah, tembok penyekat sosial antara narapidana dengan masyarakat bebas. Penutupan terhadap narapidana sedapat mungkin hanya bersifat sementara sebagai permulaan dari proses pemasyarakatan yang titik berat pembinaannya harus berorientasi di tengah-tengah masyarakat (*community based oriented*). Upaya-upaya perubahan pelaksanaan pidana dengan sistem pemasyarakatan ternyata harus berhadapan dengan kondisi empirik yang dewasa ini menjadi fenomena yang dihadapi oleh Direktorat Jenderal Pemasyarakatan sebagai institusi yang secara struktural mengemban tugas di bidang pembinaan terhadap pelanggar hukum di Indonesia.

¹²Richard W. Snarr, *Introduction to Corrections*, Third Edition, Brown and Benchmark, Dubuque, IA, 1996, hal. 221

Berbagai upaya, program dan kegiatan telah dilakukan sejak gagasan tentang pembaharuan pidana dengan sistem pemasyarakatan dicanangkan 54 tahun yang lalu yaitu semenjak 27 April 1963 Gagasan Prof Sahardjo Dijadikan Sebagai Hari Pemasyarakatan Indonesia .

Salah satu kebijakan yang diarahkan untuk mengatasi kondisi yang kelebihan kapasitas, meringankan beban biaya perawatan dan pembinaan narapidana serta yang tak kalah pentingnya adalah sebagai upaya menerapkan prinsip reintegrasi sosial narapidana adalah dengan mengoptimalkan program asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan ditambah dengan program baru yaitu cuti bersyarat.

Hal ini dilakukan oleh pemerintah dengan mengeluarkan kebijakan yang dituangkan melalui Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor M.01.PK.04-10 Tahun 2007 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat. Kebijakan ini diperjelas oleh Direktorat Jenderal Pemasyarakatan dengan mengeluarkan Peraturan Direktur Jenderal Pemasyarakatan Nomor E.PK 04.10-80 Tanggal 21 September 2007 Tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Peraturan Menteri Hukum Dan HAM RI Nomor M. 01.PK.04-10 Tahun 2007 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat.

Berkenaan dengan program tersebut Sri Puguh Budi Utami, selaku Dirjen Pemasyarakatan mengatakan bahwa, dengan mengoptimalkan program Pembebasan Bersyarat, negara akan dapat mengurangi atau menghemat anggaran sebesar 174 milyar.¹³

Berdasarkan data yang ada di Direktorat Jenderal Pemasyarakatan tergambar bahwa dalam pelaksanaan pembinaan narapidana pada tahap integrasi sosial berdampak positif di setiap Lapas di Indonesia. Berdasarkan kondisi ini maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang **“Kewenangan Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Memberikan Pembebasan Bersyarat Kepada Narapidana”**.

¹³ <https://www.antarane.ws.com/berita/672286/biaya-makan-narapidana-hemat-rp174-miliar-di-2017>

1.2. PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah dikemukakan diatas maka pertanyaan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Bagaimana implementasi peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor M.01.PK.04-10 Tahun 2007 tentang asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat?
- 2) Bagaimana mengatasi faktor-faktor yang menghambat Direktorat Jenderal Pemasyarakatan dalam memberikan Pembebasan Bersyarat sesuai dengan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor M.01.PK.04-10 Tahun 2007 ditinjau dari aspek komunikasi, kecenderungan (sikap), sumber-sumber dan struktur birokrasi?

1.3. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan yang ingin dicapai melalui seluruh rangkaian kegiatan penelitian ini adalah :

- 1) Untuk mengetahui dan menganalisis implementasi kewenangan kebijakan pembebasan bersyarat yang diberikan kepada narapidana.
- 2) Untuk mengetahui dan menganalisis faktor-faktor penghambat yang dihadapi dalam pelaksanaan pembebasan bersyarat, ditinjau dari faktor komunikasi, kecenderungan (sikap), sumber-sumber dan struktur birokrasi.

1.4. MANFAAT PENELITIAN

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi:

- 1) Akademisi.

Dapat menjadi dokumen Ilmiah yang dapat digunakan segenap civitas akademika yang tertarik kepada studi pembinaan narapidana, khususnya tentang program integrasi sosial narapidana (asimilasi, cuti menjelang bebas, cuti bersyarat dan pembebasan bersyarat).

- 2) Praktisi.

Bermanfaat bagi jajaran Pemasyarakatan, dan dapat dijadikan masukan untuk mengkaji kebijakan terhadap program integrasi sosial narapidana di Lembaga Pemasyarakatan.

1.5. KERANGKA TEORITIS DAN KERANGKA KONSEPTUAL

Kerangka Teoritis

Kerangka teoritis yang digunakan untuk membahas dasar permasalahan mengenai Pembebasan Bersyarat adalah teori pemidanaan berkembang mengikuti dinamika kehidupan masyarakat sebagai reaksi dari timbul dan berkembangnya kejahatan itu sendiri yang senantiasa mewarnai kehidupan sosial masyarakat dari masa ke masa.

Semakin represif sanksi pidana yang dirumuskan bagi narapidana, maka semakin represif pula masyarakat bangsa itu dalam mereaksi warga binaan pemasyarakatan atau narapidana. Secara tradisional teori tujuan pemidanaan pada umumnya dapat dibagi menjadi 2 (dua) kelompok teori, yaitu teori absolute dan teori relatif.

Menurut Walker sebagaimana dikutip oleh Cavadio dan Dignan, teori tujuan pemidanaan yang sering dibicarakan adalah retributif untuk menghukum pelaku dan *reductivis* untuk mengurangi tingkat kejahatan di masyarakat. Perkembangan dari retributif dan *reductivis* adalah gabungan antara retributif dan *reductivis* adalah gabungan antara retributif dan *reductivis* seperti diungkapkan Cavadino dan Dignan sebagai berikut :

“The two most frequently cited justifications for punishment are retribution, and what will call reductivism. Retributivism justifies punishment on the ground that it is deserved by offender; reductivism justifies punishment on the ground that it helps to reduce the incidence of crime. Various other theories also exist, some of them combining elements of both retributivism and reductivism”.

Dengan demikian dalam perkembangannya, terdapat tiga teori tujuan pemidanaan, yaitu sebagai berikut :

a. Teori Absolut

Teori absolut adalah teori tertua dan telah berlangsung beberapa abad. Menurut teori ini pidana dipandang sebagai pembalasan terhadap orang yang melakukan pidana. Menurut Karl O. Christiansen sebagaimana dikutip oleh Muladi dan Barda Nawani Arief, teori absolut mempunyai ciri-ciri pokok yang membedakannya dengan teori lain, ciri tersebut adalah :

1. Tujuan pidana adalah semata-mata untuk pembalasan.
2. Pembalasan adalah tujuan utamanya dan di dalamnya tidak mengandung sarana-sarana untuk tujuan lain, misalnya kesejahteraan masyarakat.
3. Kesalahan merupakan satu-satunya syarat untuk adanya pidana.
4. Pidana harus disesuaikan dengan kesalahan si pelanggar.
5. Pidana melihat ke belakang, ia merupakan pencelaan yang murni dan tujuannya untuk memperbaiki, mendidik atau memasyarakatkan kembali si pelanggar.

Menurut teori ini, tujuan penjatuhan pidana adalah semata-mata karena orang telah melakukan suatu kejahatan atau tindak pidana (*quia peccatum est*). Sehingga dasar pembenaran pidana terletak pada adanya kejahatan itu sendiri. Sebagaimana dikatakan oleh Packer bahwa :

“The retributive view rest on the idea that is right for the wiked to be punished because man is responsible for his actions, he ought to receive his just desert”.

Packer juga menegaskan bahwa pembalasan merupakan dasar pembenaran penjatuhan pidana bagi pelaku kejahatan. Pendapat Packer sejalan dengan pernyataan Cavadino dan Dignan bahwa :

“The retributivists principle - that wrongdoers should be punished because they deserve it - is in some ways the complete antithesis of reductivism...It is the fact that the offender has committed a wrongful act which deserves punishment, not the future consequences as the punishment, that it is important to the retributivist. Retributivism claims that it is in some way morally right to return evil for evil, that two wrongs can somehow make a right”.

Dengan demikian, menurut Cavadino dan Dignan prinsip dari teori pembalasan adalah seorang yang bersalah harus dihukum karena ia layak mendapatkan pembalasan akibat dari perbuatannya.

b. Teori Relatif

Menurut teori ini hukum pidana bertujuan untuk mencegah dan mengurangi kejahatan. Pidana harus dimaksudkan untuk mengubah tingkah laku penjahat dan orang lain yang cenderung melakukan kejahatan. Teori ini juga dikenal dengan sebutan *deterrence*. Menurut Packer :

“The utilitarian or preventive position, by contrast, has considerable appeal although, as we shall see, it does not suffice as a justification for punishment. It’s premise is that punishment, as an infliction of pain, is unjustifiable unless it can be shown that more good is likely to result from inflicting than from withholding it. The good that is thought to result from punishing criminals is the prevention or reduction of a greater evil, crime”.

Berdasarkan kutipan di atas, Packer berpendapat bahwa tujuan pemidanaan pemidanaan adalah untuk mencegah dan mengurangi kejahatan. Selanjutnya, menurut Karl O. Christiansen sebagaimana dikutip oleh Muladi dan Barda Nawawi Arief, teori relatif mempunyai ciri-ciri pokok, tujuan pidana adalah pencegahan :

1. Pencegahan bukan tujuan akhir, tetapi hanya sebagai sarana untuk mencapai tujuan yang lebih tinggi yaitu kesejahteraan masyarakat.
2. Hanya pelanggaran-pelanggaran hukum yang dapat dipersalahkan kepada si pelaku saja (misalnya karena sengaja atau culpa) yang memenuhi syarat untuk adanya pidana.
3. Pidana harus ditetapkan berdasarkan tujuannya sebagai alat untuk mencegah kejahatan.
4. Pidana melihat ke depan (bersifat prospektif) pidana dapat mengandung unsur pencelaan, tetapi baik pencelaan maupun unsur pembalasan tidak dapat diterima apabila tidak membantu pencegahan kejahatan untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat.

Dengan demikian menurut teori ini tujuan penjatuhan pidana adalah pencegahan. pencegahan bukan tujuan akhir, tetapi hanya sebagai sarana untuk mencapai tujuan yang lebih tinggi yaitu kesejahteraan masyarakat dan hanya pelanggaran-pelanggaran hukum yang dapat dipersalahkan kepada si pelaku saja (misalnya karena sengaja atau culpa) yang memenuhi syarat untuk adanya pidana. Menurut teori ini juga, bahwa penjatuhan pidana harus ditetapkan berdasarkan tujuannya sebagai alat untuk mencegah kejahatan dan pidana melihat ke muka (bersifat prospektif). Pidana dapat mengandung unsur pencelaan, tetapi baik pencelaan maupun unsur pembalasan tidak dapat diterima apabila tidak membantu pencegahan kejahatan untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat.

Pencegahan atau *deterrence* terhadap kejahatan pada dasarnya dapat dibagi menjadi 2 (dua) kategori, yaitu *individual deterrence* dan *general deterrence*. *Individual deteterrence* atau sering disebut prevensi spesial ditujukan bagi terpidana. Dalam hal ini, pidana bertujuan untuk mempengaruhi pelaku supaya menjadi orang yang lebih baik dan berguna bagi masyarakat. Pemidanaan akan terasa tidak menyenangkan dan menakutkan bagi terpidana sehingga diharapkan terpidana tidak mengulangi lagi perbuatan jahatnya. Sebagaimana diungkapkan oleh Cavadino dan Dignan bahwa :

”Individual deterrence occurs when someone commits a crime, is punished for it, and find the punishment so unpleasant ao frightening that the offence is never repeated for fear of more of the same or worse”.

Teori tujuan pemidanaan serupa dengan prevensi spesial dikenal dengan sebutan *Reformation* atau *Rehabilitation Theory*. Sedangkan dalam *general deterrence*, pencegahan kejahatan ingin dicapai oleh pidana dengan cara memberikan pengaruh pada tingkah laku anggota masyarakat pada umumnya agar tidak melakukan tindak pidana. Dengan demikian dalam *general deterrence*, arah pencegahan bukan pada pelaku namun pada masyarakat.

c. Teori Pembinaan /*Reformation /Rehabilitation Theory*

Menurut teori pembinaan, tujuan pemidanaan adalah untuk merubah tingkah laku/kepribadian narapidana agar ia meninggalkan kebiasaan buruk yang bertentangan dengan norma-norma hukum serta norma-norma lainnya dan agar ia lebih cenderung untuk mematuhi norma-norma yang berlaku. Teori pembinaan lebih diarahkan pada perbaikan narapidana, bukan pada tindak pidana yang telah terjadi. Sehingga pelaku tindak pidana tidak mengulangi lagi perbuatannya dan dapat diterima di masyarakat. Menurut Packer.

”The most immediately appealing justification for punishment is the claim that it may be used to prevent crime by so changing the personality of the offender that he will conform to the dictates of law; in word, by reforming him”.

Hal ini sejalan dengan pendapat Cavadino dan Dignan,

"Reform (or rehabilitation) is the idea that punishment can reduce the incidence of crime by taking a form which will improve the individual offender's character or behaviour and make him or her less likely to re-offend in future".

Lebih lanjut, Cavadino dan Dignan menjelaskan,

"...reform remains a reductivist aim which it may well be right to pursue within a penal system".

Menurut teori rehabilitasi, demi keberhasilan perbaikan perilaku terpidana, maka masing-masing individu sebagai terpidana memerlukan perlakuan sesuai dengan kebutuhannya, sebagaimana diungkapkan oleh Packer:

"...The rehabilitative ideal teaches us that we must treat each offender as an individual whose special needs and problems must be known as fully as possible in order to enable us to deal effectively with him. Punishment, in this view, must be forward looking. The gravity of the offense, however measured, may give us a clue to the intensity and duration of the measures needed to rehabilitate; but it is only a clue, not a prescription. There is, then, no generally postulated equivalence between the offense and the punishment, as there would be in the case of the retributive or even the deterrent theory of punishment".

Teori absolut yang menekankan pada penghukuman dan teori rehabilitatif yang menekankan pada perbaikan dipertegas oleh Packer dalam membedakan model-model dalam sistem peradilan pidana secara normatif. Kedua model tersebut adalah *crime control model* dan *due process model*. Sementara itu, tujuan pemidanaan dalam Rancangan Undang-Undang tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (RUU KUHP) telah mengalami beberapa kali perubahan. Dalam konsep pertama tahun 1964 sampai dengan Konsep Tahun 2008. Tujuan pemidanaan dalam RUU KUHP tahun 2008 dicantumkan dalam Pasal 54, berikut ini:

a. Pemidanaan bertujuan

- 1) Mencegah dilakukannya tindak pidana dengan menegakkan norma hukum demi pengayoman masyarakat.
- 2) Memasyarakatkan terpidana dengan mengadakan pembinaan sehingga menjadi orang yang baik dan berguna.

- 3) Menyelesaikan konflik yang ditimbulkan oleh tindak pidana, memulihkan keseimbangan dan mendatangkan rasa damai dalam masyarakat.
- b. Membebaskan rasa bersalah pada terpidana.
- c. Pidanaaan tidak dimaksudkan untuk menderitakan dan merendahkan martabat manusia.

Berdasarkan uraian di atas mengenai teori tujuan pidanaaan, teori yang digunakan sebagai pisau analisis dalam kajian ini adalah teori pembinaan. Penggunaan teori pembinaan dalam tujuan pidanaaan terhadap narapidana dengan alasan yang dikemukakan berikut ini. Tujuan pidana bagi orang yang melanggar hukum adalah untuk memberikan pembinaan agar menyesali perbuatannya dan kelak dapat kembali ke masyarakat dan menjadi manusia yang lebih baik, karena pembinaan terhadap narapidana adalah hak asasi setiap narapidana yang berada di Lembaga Pemasyarakatan.

Dengan demikian, orang yang tersesat dan telah bersalah melakukan pelanggaran hukum tetap diayomi dan di beri pelayanan, asuhan serta pendidikan dan bimbingan sehingga dapat menjadi warga negara yang berguna baik bagi dirinya sendiri, masyarakat, nusa dan bangsa. Lebih lanjut, tujuan proses peradilan pidana juga bukanlah pada penghukuman, tetapi perbaikan kondisi, pemeliharaan dan perlindungan serta pencegahan pengulangan tindakannya melalui tindakan pengadilan yang konstruktif.

Berkaitan tujuan pidanaaan yaitu untuk memberikan perlindungan yang pada dasarnya merupakan bagian dari kesejahteraan sosial. Ini tidak berarti bahwa kesejahteraan atau kepentingan narapidana berada di bawah kepentingan masyarakat, tetapi justru harus dilihat bahwa mengutamakan kesejahteraan dan kepentingan setiap manusia itu pada hakekatnya merupakan bagian dari usaha mewujudkan keadilan sosial.

Teori *treatment*, mengemukakan bahwa pidanaaan sangat pantas diarahkan kepada pelaku kejahatan, bukan kepada perbuatannya. Teori ini memiliki keistimewaan dari segi proses re-sosialisasi pelaku sehingga diharapkan mampu memulihkan kualitas sosial dan moral masyarakat agar dapat berintegrasi lagi ke dalam masyarakat. Menurut Albert Camus, pelaku kejahatan tetap *human offender*, namun demikian sebagai manusia, seorang pelaku kejahatan tetap bebas pula

mempelajari nilai-nilai baru dan adaptasi baru. Oleh karena itu, penejanaan sanksi harus mendidik pula, dalam hal ini seorang pelaku kejahatan membutuhkan sanksi yang bersifat *treatment*.

Treatment sebagai tujuan pemidanaan dikemukakan oleh aliran positif. Aliran ini beralaskan paham determinasi yang menyatakan bahwa orang tidak mempunyai kehendak bebas dalam melakukan suatu perbuatan karena dipengaruhi oleh watak pribadinya, faktor-faktor lingkungan maupun kemasyarakatannya. Dengan demikian kejahatan merupakan manifestasi dari keadaan jiwa seorang yang abnormal. Oleh karena itu pelaku kejahatan tidak dapat dipersalahkan atas perbuatannya dan tidak dapat dikenakan pidana, melainkan harus diberikan perawatan (*treatment*) untuk rekonsialisasi pelaku.

Teori perlindungan sosial (*social defence*) merupakan perkembangan lebih lanjut dari aliran modern dengan tokoh terkenalnya Filippo Gramatica, tujuan utama dari teori ini adalah mengintegrasikan individu ke dalam tertib sosial dan bukan pemidanaan terhadap perbuatannya. Hukum perlindungan sosial mensyaratkan penghapusan pertanggungjawaban pidana (kesalahan) digantikan tempatnya oleh pandangan tentang perbuatan anti sosial, yaitu adanya seperangkat peraturan-peraturan yang tidak hanya sesuai dengan kebutuhan untuk kehidupan bersama tapi sesuai dengan aspirasi masyarakat pada umumnya.

Berdasarkan teori-teori pemidanaan yang dikemukakan di atas, dapat diketahui bahwa tujuan pemidanaan itu sendiri merumuskan perpaduan antara kebijakan *penal* dan *non-penal* dalam hal untuk menanggulangi kejahatan. Di sinilah peran negara melindungi masyarakat dengan menegakan hukum.

Kerangka Konseptual

Peraturan yang mengatur tentang penyelenggaraan pembinaan bagi narapidana yang ditempatkan pada Lembaga Pemasyarakatan maupun Rumah Tahanan Negara yang dijadikan sebagai landasan konsep dalam penulisan adalah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan yang menyebutkan bahwa narapidana berhak memperoleh pembinaan, pembimbingan, pengawasan, pendampingan, pendidikan dan pelatihan, serta hak lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan Lapas / Rutan wajib menyelenggarakan pemenuhan hak narapidana sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Pada Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan dinyatakan bahwa, sistem pembinaan pemasyarakatan dilaksanakan berdasarkan asas pengayoman, persamaan perlakuan dan pelayanan, pendidikan, pembimbingan, penghormatan harkat dan martabat manusia, kehilangan kemerdekaan satu-satunya penderitaan dan terjaminnya hak untuk tetap berhubungan dengan keluarga dan orang-orang tertentu.

Untuk menghindari perbedaan pengertian mengenai suatu konsep, maka berikut ini adalah definisi dari istilah-istilah yang bertujuan untuk memberikan arah dalam penelitian dan dapat membatasi ruang lingkup pembahasan dalam penulisan ini.

Ada beberapa devinisi konsep yang perlu peneliti kemukakan dalam penulisan ini yaitu :

1. Kewenangan (*Authority*) adalah hak untuk melakukan sesuatu atau memerintah orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu agar tercapai tujuan tertentu. Kewenangan biasanya dihubungkan dengan kekuasaan. Penggunaan kewenangan secara bijaksana merupakan faktor kritis bagi efektivitas organisasi dalam Birokrasi.

2. Implementasi adalah

Menurut kamus ilmiah populer implementasi adalah “pelaksanaan, penerapan *implement*” sedangkan implementasi seringkali disinonimkan dengan istilah aplikasi, realisasi, operasionalisasi.¹⁴

3. Kebijakan adalah

Said Zainal Abidin mengemukakan pengertian kebijakan sebagai berikut: kebijakan adalah keputusan yang dibuat pemerintah atau lembaga berwenang untuk memecahkan masalah atau mewujudkan tujuan yang diinginkan masyarakat¹⁵.

¹⁴ M.Ridwan dkk, 2003 hal 198

¹⁵ Said Zainal Abidin, *Kebijakan Publik*, (Jakarta : 2002), 35.

4. Kebijakan Publik adalah

Pengertian kebijakan publik menurut Dunn adalah rangkaian panjang pilihan-pilihan yang kurang lebih berhubungan termasuk keputusan tidak berbuat yang dibuat oleh kantor atau badan-badan pemerintah¹⁶.

5. Asimilasi adalah

Proses pembinaan narapidana dan anak didik pemsyarakatan yang dilaksanakan dengan membaurkan narapidana dan anak didik pemsyarakatan dalam kehidupan masyarakat.¹⁷

6. Pembebasan bersyarat adalah

Proses pembinaan narapidana dan anak didik pemsyarakatan di luar Lembaga Pemsyarakatan setelah menjalani 2/3 (dua per tiga) masa pidana sekurang-kurangnya 9 (Sembilan) bulan terakhir, dengan berkelakuan baik.¹⁸

7. Cuti Menjelang Bebas adalah

Proses pembinaan narapidana dan anak pidana di luar Lembaga Pemsyarakatan setelah menjalani masa pidana sekurang-kurangnya 9 (Sembilan) bulan berkelakuan baik, dan jangka waktu cuti sama dengan remisi terakhir, paling lama 6 (enam) bulan.¹⁹

8. Cuti Bersyarat adalah

Proses pembinaan di luar Lembaga Pemsyarakatan bagi narapidana dan anak didik pemsyarakatan yang dipidana 1 (satu) tahun kebawah, sekurang-kurangnya telah menjalani 2/3 (dua per tiga) masa pidana dan jangka cuti paling lama 3 (tiga) bulan.²⁰

¹⁶ Sutopo, *Kebijakan Publik dan Implementasi*, (Jakarta : 2000), 89.

¹⁷ Peraturan Menteri Hukum dan Ham RI Nomor M.01.PK.04-10 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Asimilasi.Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat, pasal 1

¹⁸ *Ibid.*3

¹⁹ *Ibid.*3

²⁰ *Ibid.*3

1.6. Metode Penelitian

Di dalam mengungkapkan permasalahan dan pembahasan yang berkaitan dengan materi penulisan dan penelitian, diperlukan data atau informasi yang akurat. Maka dari itu digunakan sarana penelitian ilmiah berdasarkan metode penelitian. Penulisan menggunakan metode penelitian sebagai berikut :

Tipe Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan masalah yuridis normatif dan pendekatan masalah yuridis empiris. Pendekatan dilakukan berdasarkan bahan hukum utama, menelaah hal yang bersifat teoritis yang menyangkut asas-asas hukum, konsepsi hukum, peraturan dan sistem hukum dengan menggunakan data sekunder diantaranya adalah peraturan perundang-undangan yang kemudian ditelaah lebih lanjut sesuai dengan perumusan masalah, sehingga uraian tersebut dapat ditarik suatu kesimpulan yang bersifat logis.

Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normative (*normative legal research*) adalah pendekatan yang menggunakan konsep legal positivis.

Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat *deskriptif analitis* dengan menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dikaitkan dengan teori –teori hukum dalam pelaksanaannya yang berkaitan dengan permasalahan serta kasus yang akan diteliti.

Sumber Data

Adapun sumber data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari:

1. Data Primer, yakni data yang diperoleh langsung dari sumbernya baik melalui wawancara maupun laporan dalam bentuk dokumen.
2. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, peraturan perundang-undangan ataupun buku-buku yang berhubungan dengan objek penelitian. Data sekunder dibagi menjadi :
 - a. Sumber Bahan Hukum Primer

Sumber bahan hukum primer yang dipergunakan dalam penulisan tesis ini yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat seperti Kitab Undang-Undang

Hukum Pidana, Undang-Undang Pemasarakatan, serta Peraturan lainnya yang berhubungan dengan tentang tesis ini.

b. Sumber Bahan Hukum Sekunder

Sumber bahan hukum sekunder yang dipergunakan dalam penulisan tesis ini yaitu bahan-bahan yang membahas atau menjelaskan sumber bahan hukum primer yang berupa buku teks, jurnal hukum, majalah hukum, pendapat para pakar serta berbagai macam referensi yang berkaitan dengan objek penelitian.

c. Sumber Hukum Tertier

Sumber bahan hukum tersier yang dipergunakan dalam penulisan tesis ini yaitu bahan-bahan penunjang yang menjelaskan dan memberikan informasi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, berupa kamus-kamus hukum, media internet, buku petunjuk atau buku pegangan, ensiklopedia serta buku mengenai istilah-istilah yang sering dipergunakan mengenai sistem peradilan pidana.

Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan dengan mempelajari buku-buku, peraturan perundang-undangan, jurnal dan peraturan perundangan lain terkait Hukum Pidana.

Langkah dalam penelitian ini dilakukan melalui 3 (tiga) tahapan penelitian yaitu:

1. Tahap Persiapan

Tahap ini dimulai dengan mencari topik penelitian, mengumpulkan bahan-bahan kepustakaan, kemudian dilanjutkan dengan penyusunan dan penajuan usulan penelitian serta konsultasi dengan dosen pembimbing penelitian.

2. Tahap Pelaksanaan

Pada tahap pelaksanaan penelitian, dilakukan pengumpulan data kajian terhadap data primer dan data sekunder. Data tersebut meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Setelah semua bahan terkumpul, kemudian dilakukan pengolahan data dengan cara mensistematisir data yang telah terkumpul, mengeksplikasi dan mengevaluasi data yang telah disistematisasikan dan berdasarkan eksploitasi dan evaluasi tersebut, ditarik suatu kesimpulan yang akan menjawab setiap permasalahan yang diteliti.

3. Tahap Penyajian Hasil Penelitian

Pada tahap penyajian, seluruh data yang sudah diolah dan dianalisis kemudian disusun dalam bentuk laporan awal yang dilanjutkan dengan konsultasi dengan dosen pembimbing penelitian. Setelah dikonsultasikan dan dilakukan perbaikan maka dilakukan penyusunan laporan akhir.

Analisis Data

Dalam penulisan ini, data dari penelitian dipilih dan disusun secara sistematis untuk mendapatkan analisis data. Sesuai dengan bahan atau materi penelitian, metode penelitian hukum yang dipilih dan alat serta prosedur pelaksanaan penelitian, maka analisis data yang dipilih peneliti dalam penelitian ini adalah menggunakan pendekatan undang-undang.

1.7. SISTEMATIKA PENULISAN

Dalam sistematika penulisan tesis ini terdiri dari 5 bab, dengan pembagian isi masing-masing bab adalah sebagai berikut :

1) Bab I Pendahuluan

Berisi Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Definisi Operasional Konsep dan Sistematika Penulisan.

2) Bab II Tinjauan Pustaka

Menguraikan kerangka pemikiran dengan memaparkan teori yang digunakan yakni tentang teori Implementasi kebijakan, Kebijakan publik. Pustaka yang digunakan adalah pustaka relevan dengan bidang yang diteliti serta menjadi dasar untuk menyusun kerangka atau konsep yang digunakan dalam penelitian.

3) Bab III Metode Penelitian

Berisi tentang Pendekatan Kualitatif, Informan, Tehnik pengumpulan data, Tehnik pengolahan data, Tahapan-tahapan penelitian. tipe yuridis normatif dan bersifat deskriptif analitis. Adapun disini pelaksanaan program pembinaan terhadap Narapidana yang ditempatkan di dalam Lembaga Pemasyarakatan yang dikonstruksikan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan.

4) Bab IV Hasil dan Pembahasan

Bab ini mengemukakan hasil penelitian tentang implementasi dan faktor-faktor penghambat dari program asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat. Kemudian dalam bab ini dilakukan pembahasan dari implementasi kebijakan Menteri Hukum dan Ham RI tentang program asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat dengan teori implementasi kebijakan yakni dari faktor komunikasi, sumber-sumber, kecenderungan dan birokrasi.

5) Bab V Penutup

Pada Bagian Penutup, memuat tentang kesimpulan dan saran dari hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis.