

PELAYANAN PUBLIK PADA LEMBAGA PEMASYARAKATAN (ANALISIS HUKUM: PENINGKATAN KUALITAS SISTEM KUNJUNGAN DI LAPAS)

Taufik H. Simatupang
Pusat Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan, Departemen Hukum dan HAM RI
Jln. Raya Gandul Cinere, Jakarta Selatan
th_simatupang@yahoo.cp.id

ABSTRACT

Either one bound up prisoner rights straightforward with public service is accept family visit, jurisdictional counselor, or another particular person. Each it unmitigated prisoner is social being that does ever have the will for associate and gets socialization with society / its community, particularly with indispensable person (family, jurisdictional counselor, associate, churchman, and other as it). Therefore, each prisoner as part of society (public) one that have problem with jurisdictional, regular shall get its rights rights as it were ruled by rule legislation which applies. One of belonging of prisoner and socializing protege terminological PP's rule Number 28 Years 2006 about changes on PP Number 32 Years 1999 about Requisite and Rights performing Procedures WBP IS accept family visits, jurisdictional counselor or person another particular. Right for this prisoner rights at other side constitutes to do bit for Lapas, as one of shaped ministering public of promoter institution state that its activity funded by APBN.

Keywords: *Public Service, Right For Prisoners, Law Analysis*

Pendahuluan

Salah satu fungsi penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh aparatur pemerintahan adalah pelayanan publik. Peraturan perundang-undangan Indonesia telah memberikan landasan untuk penyelenggaraan pelayanan publik dengan berdasarkan pada asas-asas umum pemerintahan yang bersih dan baik (*clean and good governance*). Asas umum dimaksud adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesucilaan, kepatutan dan norma hukum untuk menciptakan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

Lebih lanjut Keputusan Menteri Penda-yagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum dan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintahan

Kepada Masyarakat menjadi pedoman bagi aparatur pemerintah dalam memberikan pelayanan publik. Kemudian Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah juga telah menginstruksikan kepada instansi pemerintahan untuk menyampaikan laporan akuntabilitas kinerja kepada Presiden. Ketiga instrumen hukum tersebut merupakan pedoman pemerintah untuk memperbaiki kinerja lembaga terutama lembaga atau instansi pelayanan publik. Pelayanan publik dapat dibedakan menjadi 2 (dua) bagian: Pertama pelayanan publik yang bersifat umum, yaitu yang diberikan kepada siapa saja yang membutuhkan pelayanan dan diberikan oleh instansi publik yang berwenang untuk itu. Kedua pelayanan publik yang bersifat khusus yang timbul karena adanya suatu hubungan hukum yang sifatnya khusus diantara

institusi publik tertentu dan publik/komunitas tertentu.

Dalam hal pelayanan publik di lingkungan Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) tentunya masuk pada wilayah pelayanan publik yang bersifat khusus yang melibatkan publik tertentu. Meskipun bersifat khusus tentunya tidak mengurangi kualitas pelayanan publik yang akan diberikan. Lapas sebagai sebuah institusi pembinaan bertujuan untuk menjadikan Warga Binaan Pemasyarakatan (WBP). Sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 2 UU Nomor 12 Tahun 1995, bahwa:

Sistem pemasyarakatan diselenggarakan dalam rangka membentuk warga binaan pemasyarakatan agar menjadi manusia seutuhnya, menyadari kesalahan, memperbaiki diri, dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat aktif berperan dalam pembangunan, dan dapat hidup secara wajar sebagai warga yang baik dan bertanggung jawab.

Namun demikian, dalam hal pelayanan publik khususnya dalam hal kegiatan kunjungan/ bezukan seringkali dikeluhkan masyarakat.

Karena setiap pintu dan ruang yang dilewati berarti uang. Itulah yang terjadi di Lapas Cipinang Jakarta, karena itu jangan coba-coba mengunjungi tahanan atau narapidana di Lapas Cipinang kalau tidak bawa uang dalam jumlah yang cukup. Menurut penelusuran Kompas, untuk memasuki Lapas harus membayar Rp.3000,- untuk mendapatkan selembar kertas putih seukuran karcis parkir. Setelah loket pengunjung juga masih membayar Rp. 2000,- setelah menyerahkan identitas diri (KTP/SIM). Selanjutnya petugas menggeledah badan pengunjung dan kembali harus mengeluarkan uang Rp. 3000,-.

Dari fakta empiris diatas jelas menunjukkan betapa pelayanan publik tersebut tidak gratis, terutama bagi sebagian masyarakat yang memiliki keluarga di Lapas. Mungkin ini hanya satu kasus dari sekian banyak kasus yang belum terungkap di Lapas. Oleh karena itu perlu dilakukan pendalaman lebih lanjut melalui serangkaian kegiatan penelitian untuk menguji kebenaran fakta dimaksud. Tentu penelitian ini tidak dimaksudkan untuk menginvestigasi tentang pungutan liar, tetapi lebih diarahkan kepada evaluasi terhadap mekanisme dan prosedur yang dilakukan selama ini dalam hal pelayanan kepada masyarakat/publik terutama pada masalah kunjungan maupun bezukan di Lapas. Hal ini dianggap penting karena baik buruknya mekanisme dan prosedur kunjungan akan berpotensi terhadap terjadinya pungli atau tidak.

Membicarakan pelayanan publik secara konseptual tidak bisa dilepaskan dari manajemen. Manajemen harus ditegakkan. Rencana atau peraturan sebagai produk manajemen, misalnya, harus ditaati oleh setiap orang atau masyarakat yang berkaitan dengan rencana atau peraturan yang bersangkutan. Setiap keputusan harus cukup kuat untuk mengikat setiap orang yang terlibat, secara tegas atau dengan paksaan (kekuatan fisik). Setiap peraturan atau keputusan bersifat mengikat, dan oleh karena itu orang tidak boleh berbuat menurut kehendak hatinya sendiri. Oleh karena itu manajemen memerlukan faktor lain, yaitu kekuasaan (power). Karena kekuasaan itu dilancarkan dari belakang meja (*bureau*), maka kekuasaan itu disebut juga birokrasi. (Talizidhuhu, 1989)

Sadar atau tidak sadar setiap warga negara selalu berhubungan dengan aktivitas birokrasi pemerintahan. Tiada henti orang harus berurusan

dengan birokrasi, sejak berada dalam kandungan sampai meninggal dunia. Dalam setiap sendi kehidupan kalau seseorang tinggal disebuah tempat dan melakukan interaksi sosial dengan orang lain serta merasakan hidup bernegara, keberadaan birokrasi pemerintahan menjadi suatu *conditio sine quanon* yang tidak bisa ditawar-tawar lagi dan ia akan selalu menentukan aktivitas mereka. Kenyataan ini juga terjadi di Indonesia. (Wahyudi, Kumorotomo, 2005)

Dewasa ini masyarakat begitu peka dengan istilah birokrasi. Hampir semua lapisan sosial masyarakat mengenal sebutan birokrasi, terutama dikalangan terdidik. Sayangnya persepsi yang muncul ketika orang mendengar perkataan birokrasi seringkali menyesatkan. Hal yang tergambar dibenak orang jika membicarakan birokrasi ialah urusan-urusan menjengkelkan berkenaan dengan pengisian formulir-formulir, proses perolehan izin yang melalui banyak kantor secara berantai, aturan-aturan ketat yang mengharuskan seseorang melewati banyak sekat-sekat formalitas, dan sebagainya. Barangkali kita memerlukan terminologi baru untuk mengangkat citra tersebut atau mendudukan peristilahan pada proporsi sebenarnya. Seperti telah diutarakan diatas, birokrasi sesungguhnya dimaksudkan sebagai sarana bagi pemerintah yang berkuasa untuk melaksanakan pelayanan publik sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan publik, para pembuat keputusan tidak akan terlepas dari kepentingan umum baik dalam pengertian normatif maupun praktis. Namun, sayangnya pembicaraan tentang kepentingan umum dalam kenyataan lebih banyak diungkapkan dengan retorika-retorika atau slogan-slogan tanpa merujuk kepada

kaidah-kaidah normatif yang jelas atau tanpa melihat contoh kasus empiris dalam praktik administrasi negara. Ketidakpastian konsep dan ketidakjelasan acuan itu acapkali mengakibatkan kekeliruan interpretasi, perbedaan persepsi atau kesalahpahaman diantara para akademisi maupun para praktisi.

Untuk membahas kepentingan umum dalam konteks etika kebijakan publik, kita harus membahas etika individual maupun etika sosial (*social ethics*). Etika individual menyangkut standar perilaku profesional bagi birokrat atau administrator. Sedangkan etika sosial merujuk kepada tujuan-tujuan yang dicita-citakan oleh masyarakat yang merupakan pedoman bagi arah kebijakan publik. Pada tataran generalisasi yang tertinggi, kita dapat mengatakan bahwa keputusan-keputusan publik harus memaksimalkan manfaat dan meminimalkan biaya. Dalam tataran ini kepentingan umum yang berorientasi kepada kepentingan masyarakat, akan sangat tergantung dari bagaimana pendapat dan persepsi masyarakat atas kualitas pelayanan publik yang mereka terima, termasuk dan tidak terbatas indikator-indikator yang mempengaruhi seperti: perilaku dan profesionalisme dari para pejabat/pegawai publik yang terlibat didalamnya.

Pada tingkat generalisasi yang lebih rendah, ada beberapa subkriteria yang menyangkut manfaat dan biaya sosial. Diantaranya 3 (tiga) yang berasosiasi dengan nilai-nilai politis dan disingkat dengan 3P, yang terdiri dari *public participation* (partisipasi masyarakat), *predictability* (kepastian layanan), dan *procedural due process* (keadilan prosedural). Partisipasi masyarakat dapat dinilai dari keterlibatan kelompok-kelompok kepentingan, dan segenap unsur-unsur masyarakat didalam pengambilan

keputusan secara demokratis. Kepastian layanan berarti bahwa pengambilan keputusan dilaksanakan berdasarkan kriteria yang objektif sehingga jika seseorang mendapat keputusan tertentu setelah memenuhi kriteria yang ditetapkan maka orang lain pun akan memperoleh keputusan yang sama kalau memang memenuhi kriteria tersebut. Sementara itu, keadilan prosedural berarti bahwa andaikata seorang warga negara mendapat perlakuan tidak adil, maka dia berhak untuk mengetahui apa kesalahannya, untuk mengetahui bukti-buktinya, untuk mengajukan pembelaan, dan berhak memperoleh kesempatan untuk setidaknya mengajukan satu kali banding. Setiap orang hendaknya memperoleh kesempatan seperti itu secara sama.

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah diatas, maka pokok permasalahan yang menjadi objek penelitian adalah : "Bagaimana prosedur dan mekanisme sistem pelayanan publik terhadap WBP (Narapidana) di Lapas". Untuk memberikan batasan dalam kegiatan penelitian ini, maka ruang lingkupnya akan dibatasi pada prosedur dan mekanisme sistem kunjungan narapidana. Hal ini dianggap penting karena masalah kunjungan di Lapas sering menjadi sorotan publik/masyarakat.

Kegiatan penelitian ini bermaksud untuk menggambarkan kualitas pelayanan publik di Lapas. Sedangkan tujuan dari penelitian ini adalah untuk memberikan suatu solusi dalam rangka perbaikan-perbaikan peningkatan pelayanan publik di Lapas, khususnya yang menyangkut kualitas sistem kunjungan yang mengedepankan aspek pelayanan publik yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan ramah terhadap masyarakat.

Metode penulisan ini adalah bersifat deskriptif/*taksonomic* yang bermaksud untuk menggambarkan kondisi riil di lapangan yang terkait dengan pelayanan publik di Lapas. Sekaligus klarifikasi secara terbatas atas fenomena faktual terkait buruknya sistem kegiatan kunjungan/bezukan di Lapas.

Teknik penarikan sampel yang dilakukan dalam penelitian ini mengikuti hukum *non probability sampling* dengan cara mengambil sampel secara sengaja (*purposive judgment sampling*) dengan beberapa pertimbangan: Pertama Lapas dengan jumlah WBP yang relatif besar. Kedua representasi keterwakilan wilayah barat, tengah dan timur Indonesia. Responden adalah Petugas lapas dan Pengunjung/keluarga WBP.

Data yang diperoleh dalam penelitian ini bersumber dari data sekunder dan data primer. Data sekunder diperoleh melalui penelusuran literatur sebelum, pada saat dan sesudah penelitian dilakukan. Data primer diperoleh melalui penyebaran daftar pertanyaan (kuisisioner) kepada petugas Lapas dan serangkaian wawancara (*indepth study*) kepada pengunjung/keluarga narapidana.

Penelitian ini lebih difokuskan kepada pendekatan kualitatif. Data kuantitatif yang diperoleh dari kuisisioner akan diolah secara terbatas dengan sistem *tally* untuk melihat tingkat kecenderungan dari variabel-variabel yang terkait dengan objek penelitian.

Pembahasan

Dalam Pembukaan UUD 1945 amanatkan bahwa tujuan didirikannya negara RI, antara lain adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Hal ini

memiliki makna bahwa negara berkewajiban memenuhi kebutuhan setiap warga negara melalui suatu sistem pemerintahan yang mendukung terwujudnya penyelenggaraan pelayanan publik yang prima dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga negara atas barang publik, jasa publik dan pelayanan administrasi. Patut disadari bahwa pelayanan publik saat ini masih belum sesuai dengan kebutuhan dan perubahan diberbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Kondisi ini disebabkan ketidaksiapan untuk menanggapi terjadinya transformasi nilai yang berdimensi luas serta dampak berbagai masalah pembangunan yang kompleks. Dilain pihak, tatanan baru masyarakat Indonesia didapatkan pada harapan dan tantangan global yang dipicu oleh kemajuan dibidang ilmu pengetahuan, informasi, komunikasi, transportasi, investasi dan perdagangan. Kondisi dan perubahan cepat yang diikuti pergeseran nilai tersebut perlu disikapi secara bijak melalui langkah kegiatan yang terus menerus dan berkesinambungan dalam berbagai aspek pembangunan untuk membangun kepercayaan masyarakat guna mewujudkan tujuan pembangunan nasional. Untuk itu, diperlukan konsepsi pelayanan publik yang berisi nilai, persepsi, dan acuan perilaku yang mampu mewujudkan hak asasi manusia sebagaimana diamanatkan UUD 1945 dapat diterapkan sehingga masyarakat memperoleh pelayanan sesuai dengan harapan dan cita-cita tujuan nasional. Sebelum reformasi penyelenggaraan negara dan pemerintahan diwarnai dengan praktek *maladministrasi* antara lain terjadinya KKN sehingga mutlak diperlukan reformasi birokrasi penyelenggara negara dan pemerintahan demi terwujudnya penyelenggaraan negara dan pemerintahan

yang efektif dan efisien, jujur, bersih, terbuka serta bebas KKN. Penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang baik hanya dapat dicapai dengan peningkatan mutu aparatur penyelenggara negara dan pemerintahan dan penegakan asas-asas pemerintahan umum yang baik.

Dalam konsideran menimbang UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik ditegaskan secara eksplisit bahwa negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat UUD 1945. Sebagai sebuah kewajiban hal ini tentunya harus dilaksanakan oleh negara, disisi lain masyarakat berhak untuk menuntut pemenuhan kewajiban tersebut. Kewajiban memberikan pelayanan publik kepada masyarakat efektif mulai berlaku sejak diundangkannya UU Nomor 25 Tahun 2009 yaitu sejak tanggal 18 Juli 2009. UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dalam Pasal 1 ayat (1) menegaskan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Lebih lanjut dalam ayat (2) dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan penyelenggaraan pelayanan publik adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kepastian kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Sedangkan yang dimaksud dengan masyarakat, sebagaimana disebutkan dalam ayat (6) adalah seluruh pihak, baik warga

negara maupun penduduk sebagai orang per-orangan, kelompok, maupun badan hukum yang berkedudukan sebagai penerima manfaat pelayanan publik, baik secara langsung maupun tidak langsung. Untuk memberikan satu kesamaan persepsi dari ukuran dan ruang lingkup dari pelayanan publik yang dimaksud perlu ada suatu standar, dalam ayat (7) bahwa standar pelayanan adalah tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur. Salah satu tujuan dikeluarkannya undang-undang tentang pelayanan publik adalah terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik. Dalam Pasal 4 ditegaskan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan:

1. Kepentingan umum

Penjelasan:

Pemberian pelayanan tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi dan/atau golongan;

2. Kepastian hukum

Penjelasan:

Jaminan terwujudnya hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pelayanan;

3. Kesamaan hak;

Penjelasan:

Pemberian pelayanan tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi;

4. Keseimbangan hak dan kewajiban;

Penjelasan:

Pemenuhan hak harus sebanding dengan kewajiban yang harus dilaksanakan, baik oleh pemberi maupun penerima pelayanan;

5. Keprofesionalan;

Penjelasan:

Pelaksana pelayanan harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidang tugas;

6. Partisipatif;

Penjelasan:

Peningkatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat;

7. Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif;

Penjelasan:

Setiap warga negara berhak memperoleh pelayanan yang adil;

8. Keterbukaan;

Penjelasan:

Setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi mengenai pelayanan yang diinginkan;

9. Akuntabilitas;

Penjelasan:

Proses penyelenggaraan pelayanan harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

10. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;

Penjelasan:

Pemberian kemudahan terhadap kelompok rentan sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan;

11. Ketepatan waktu; dan

Penjelasan:

Penyelesaian setiap jenis pelayanan dilakukan tepat waktu sesuai dengan standar pelayanan;

12. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Penjelasan:

Setiap jenis pelayanan dilakukan secara cepat, mudah dan terjangkau;

Hak-hak Warga Binaan Pemasyarakatan

Indonesia sebagai negara yang berdasarkan hukum (*rechtstaat*) dan tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtstaat*), harus memperlakukan setiap warga negaranya sama dihadapan hukum (*equality before the law*). Termasuk dan tidak terbatas hak-hak setiap warga negara sebagai manusia yang merdeka untuk bebas berbicara dan berpendapat, hak untuk berorganisasi, hak untuk mendapatkan informasi dan lain sebagainya. Salah satu hak seorang warga negara yang dicabut karena berstatus narapidana adalah kehilangan kemerdekaannya. Hal ini sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 UU Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan bahwa narapidana adalah terpidana yang menjalani pidana hilang kemerdekaan di Lapas. Namun demikian hak-hak lainnya seperti hak untuk beribadah, mendapatkan layanan kesehatan, mendapatkan pendidikan tetap harus diberikan oleh negara. Oleh karenanya, setiap WBP sebagai bagian dari masyarakat (publik) yang memiliki persoalan dengan hukum, tetap harus mendapatkan hak-haknya sebagaimana diatur menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hak-hak narapidana dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Melakukan ibadah sesuai dengan agama atau kepercayaannya;
2. Mendapat perawatan, baik perawatan rohani maupun jasmani;
3. Mendapatkan pendidikan dan pengajaran;

4. Mendapatkan pelayanan kesehatan dan makanan yang layak;
5. Menyampaikan keluhan;
6. Mendapatkan bahan bacaan dan mengikuti siaran media massa lainnya yang tidak dilarang;
7. Mendapatkan upah atau premi atas pekerjaan yang dilakukan;
8. Menerima kunjungan keluarga, penasihat hukum, atau orang tertentu lainnya;
9. Mendapatkan pengurangan masa pidana (*remisi*);
10. Mendapatkan kesempatan berassimilasi termasuk cuti mengunjungi keluarga;
11. Mendapatkan pembebasan bersyarat;
12. Mendapatkan cuti menjelang bebas; dan
13. Mendapatkan hak-hak lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku

Ketentuan Sistem Kunjungan Menurut PP Nomor 32 Tahun 1999

Seorang narapidana yang hilang kemerdekaannya karena menjalani masa pidana di Lapas tentu akan membawa dampak baik secara fisik maupun psikologis bagi dirinya. Secara psikologis narapidana yang berada di Lapas akan merasa kehilangan waktu kebersamaan dengan keluarga yang sebelumnya dia rasakan. Kondisi ini tentunya tidak boleh dibiarkan karena bukan tidak mungkin akan membuat si narapidana tersebut akan terkena depresi. Oleh karenanya setiap narapidana harus diberikan waktu untuk tetap berhubungan secara berkala dengan dunia luar, terutama dengan pihak anggota keluarganya. Hal ini merupakan hak dari setiap narapidana yang sedang menjalani masa pidananya di Lapas.

Hak untuk menerima kunjungan dari keluarga, penasihat hukum atau orang tertentu lainnya tentunya harus diatur sedemikian rupa. Sehingga hak narapidana untuk mendapatkan kunjungan yang seharusnya bertujuan baik tidak disalahgunakan untuk tindak kejahatan lainnya, seperti memasukkan barang terlarang (narkotika/psikotropika) dan lain sebagainya. Pengaturan sistem kunjungan di Lapas ini pada hakikatnya memiliki dua aspek. Pertama memberikan pelayanan yang terbaik kepada si narapidana dan juga kenyamanan dan kejelasan bagi si pengunjung itu sendiri. Aspek ini dapat diukur dari indikator-indikator seperti tempat berkunjung yang memadai dan kejelasan informasi waktu berkunjung. Kedua keamanan bagi pihak Lapas itu sendiri. Artinya sistem kunjungan tidak dimanfaatkan untuk melakukan tindak kejahatan yang lain. Aspek ini dapat diukur dari ketelitian dari si petugas untuk memeriksa identitas pengunjung dan pengeledahan badan dan barang bawaan si pengunjung. Lebih lanjut sistem kunjungan di Lapas diatur dalam beberapa pasal PP Nomor 32 Tahun 1999. Secara umum sistem kunjungan yang berlaku di Lapas saat ini sekurang-kurangnya secara administratif setiap pengunjung harus dicatat/diregistrasi sebelum menemui si narapidana. Kemudian kegiatan kunjungan tersebut dilaksanakan dalam satu ruangan khusus. Hal ini sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 30 ayat (1) bahwa: Setiap Narapidana dan Anak Didik Pemasyarakatan berhak menerima kunjungan dari keluarga, penasihat hukum atau orang tertentu lainnya. Ayat (2): Kunjungan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dicatat dalam buku daftar kunjungan. Ayat (3): Setiap Lapas wajib menyediakan sekurang-kurangnya 1 (satu) ruangan khusus untuk menerima kunjungan.

Sedangkan untuk dan dalam rangka pengamanan di Lapas, maka petugas wajib memastikan kegiatan kunjungan ini tidak ada motif/modus untuk melakukan tindak kejahatan lain, dengan cara melakukan pengeledahan terhadap badan dan barang bawaan si pengunjung. Hal ini sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 31 ayat (1) bahwa: Petugas pemasyarakatan yang bertugas ditempat kunjungan wajib: a. Memeriksa dan meneliti keterangan identitas diri pengunjung dan b. Mengeledah pengunjung dan memeriksa barang bawanya. Ayat (2): Dalam hal ditemukan keterangan identitas palsu atau adanya barang bawaan yang dilarang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka pengunjung sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) untuk waktu selanjutnya dilarang dan tidak dibolehkan mengunjungi Narapidana dan Anak Didik Pemasyarakatan. Sedangkan dalam Pasal 32 mengatur tentang: Kunjungan orang-orang tertentu dimungkinkan bagi terpidana mati yang permohonan grasinya ditolak.

Lokasi dan Responden Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan pada 6 (enam) lokasi yaitu: DKI Jakarta (Lapas Khusus Narkotika), Tangerang (Lapas Tangerang), Nanggroe Aceh Darussalam (Lapas Jantho) Sumatera Selatan (Lapas Kls I Palembang), Jawa Timur (Lapas Kls I Malang), Bali (Lapas Kls II Denpasar), Sulawesi Selatan (Lapas Kls I Makasar). Pemilihan lokasi ini didasarkan kepada beberapa pertimbangan yaitu: Pertama volume tingkat hunian Lapas yang cenderung over kapasitas, sehingga diduga rentan penyelewengan dan penyalahgunaan wewenang terkait dengan kualitas layanan publik kepada pengunjung/masyarakat. Kedua keterwakilan wilayah barat, jawa

dan timur Indonesia. Persebaran lokasi kegiatan pengkajian ini sebagaimana terlihat dalam tabel di bawah ini:

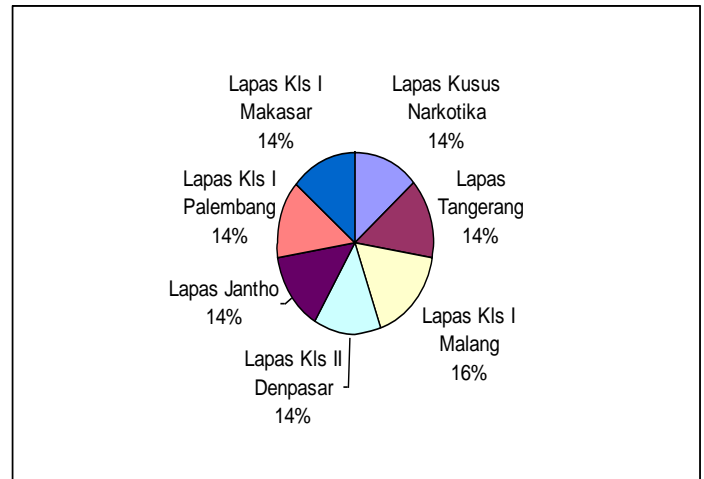
Tabel 1

Persebaran wilayah dan lokasi pengkajian

No	Wilayah	Lokasi
1.	J a w a	DKI Jakarta
2.	J a w a	Tangerang
3.	J a w a	Jawa Timur
4.	J a w a	Bali
5.	B a r a t	Nangroe Aceh Darussalam
6.	B a r a t	Sumatera Selatan
7.	T I m u r	Sulawesi Selatan

Sumber: Diolah dari data lapangan

Meskipun kegiatan penelitian ini berangkat dari asumsi (berdasarkan data sekunder) adanya dugaan penyelewengan publik di Lapas (khususnya dalam sistem kunjungan) berupa pungli, tetapi konsentrasi penelitian ini tidak untuk melakukan investigasi atas kebenaran tindakan pungli tersebut. Penelitian ini lebih dititik beratkan kepada kegiatan untuk ”memotret” bagaimana prosedur dan mekanisme sistem kunjungan di Lapas. Oleh karenanya sumber data diperoleh secara berimbang, baik dari sisi petugas Lapas dan dari sisi pengunjung yang secara langsung merasakan bagaimana pelayanan sistem kunjungan di Lapas. Petugas Lapas yang dijadikan sumber data/responden dalam kegiatan kajian ini adalah para petugas Penjagaan Pintu Utama (P2U) yang secara langsung bersinggungan dengan pengunjung yang akan bertemu dengan anggota keluarganya (narapidana). Untuk petugas Lapas yang dijadikan responden dan sudah ditabulasi datanya berjumlah 36 orang, dengan tingkat persebaran sebagaimana terlihat dalam gambar dibawah ini:



Gambar 1
Persebaran responden Petugas Lapas

Sedangkan pengunjung yang dijadikan sampel sekaligus sumber data/responden yang diwawancarai rata-rata 2 sampai dengan 3 orang tiap-tiap UPT yang diambil secara spontan (*accidental sampling*) pada saat petugas peneliti menyebarkan kuesioner kepada responden petugas Lapas.

Prosedur dan Sistem Kunjungan di Lembaga Pemasyarakatan

Dalam rangka memberikan pelayanan prima kepada para pengunjung (pembesuk) yang hendak mengunjungi keluarganya, maka prosedur dan bagaimana sistem kunjungan itu hendak dilaksanakan menjadi persoalan yang penting. Berbicara tentang prosedur layanan kunjungan tentunya berbicara tentang begitu banyak aspek yang akan menentukan berhasil tidaknya suatu layanan. Keberhasilan itu sendiri tentunya sangat tergantung pada tingkat kepuasan masyarakat (pengunjung), yang mungkin juga bersifat subjektif. Salah satu aspek tersebut katakanlah misalnya soal waktu. Pembatasan waktu berkunjung bisa berdampak positif tapi bisa juga berdampak negatif. Sebagai contoh peristiwa yang nyaris menyulut kerusuhan pernah terjadi di Rutan Jantho, Aceh Besar. Insiden tersebut

dipicu karena narapidana merasa tidak puas terhadap pembatasan waktu berkunjung, sehingga mereka mengamuk dan memporak-porandakan jendela serta pintu tengah Lapas tersebut.

Untuk mengukur tentang bagaimana prosedur dan sistem kunjungan di Lapas, tim sudah melakukan serangkaian kajian secara mendalam dengan mencoba mengukur beberapa variabel dari prosedur dan sistem kunjungan dimaksud.

Ketersediaan Informasi

Dalam kegiatan pengkajian ini menyangkut bagaimana kuantitas dan kualitas ketersediaan informasi telah dilontarkan beberapa pertanyaan yang kiranya dapat memberikan jawaban. Dari 36 responden petugas Lapas, semuanya (100%) menjawab bahwa didepan pintu Lapas sudah ada petunjuk papan pengumuman waktu berkunjung, sebagaimana terlihat dalam tabel dibawah ini:

Tabel 2
Ketersediaan papan pengumuman waktu berkunjung
N=36

No	Pendapat	Frekuensi	Prosentase
1.	Ada	36	100,00
2.	Tidak ada	-	-
3.	Tidak tahu	-	-
Jumlah		36	100,00

Sumber: Diolah dari data lapangan

Dari persebaran data diatas menunjukkan bahwa semua Lapas relatif sudah memberikan informasi sejak awal sebelum pengunjung memasuki Lapas. Untuk pertanyaan berapa hari dalam seminggu waktu berkunjung, mayoritas responden (22/55,55%) menjawab 6 hari artinya hanya hari minggu saja libur. Sedangkan 15 responden

(41,67%) menjawab 5 hari dalam seminggu dan 1 orang responden (2,78%) tidak menjawab. Lebih lanjut untuk pertanyaan berapa lama waktu rata-rata kunjungan yang diberikan, didapatkan data yang cukup bervariasi, seperti terlihat dalam tabel di bawah ini:

Tabel 3
Waktu rata-rata berkunjung
N=36

No	Pendapat	Frekuensi	Prosentase
1.	30 Menit	10	27,78
2.	60 Menit	11	30,55
3.	Lebih dari 60 Menit	15	41,67
Jumlah		36	100,00

Sumber: Diolah dari data lapangan

Dari persebaran data diatas tentunya tidak mudah untuk menyeragamkan lamanya waktu berkunjung. Hal ini dikarenakan masing-masing Lapas berbeda volume kunjungan dalam setiap harinya. Yang paling memungkinkan adalah memberikan waktu berkunjung sesuai situasi dan kondisi. Dalam pengertian bahwa pada saat jumlah pengunjung sedikit, maka waktu berkunjung diberikan lebih lama demikian pula sebaliknya.

Pencatatan Pengunjung Dalam Daftar Pengunjung

Dalam rangka tertib administrasi dan memastikan bahwa pengunjung memiliki hubungan keluarga dan kepentingan dengan narapidana, maka setiap pengunjung harus dicatat dalam buku daftar kunjungan. Hal ini sesuai dengan Pasal 31 PP Nomor 32 Tahun 1999 yang menyebutkan bahwa petugas pemasyarakatan yang bertugas di tempat kunjungan wajib memeriksa dan meneliti ketera-

ngan identitas diri pengunjung. Dari data yang diperoleh, seluruh responden (36/100%) menjawab melakukan pencatatan/registrasi pengunjung. Hal-hal yang dicatat meliputi identitas pengunjung sesuai KTP, hubungan dengan narapidana dan hari serta jam berkunjung. Sedangkan bagi pengunjung yang tidak membawa identitas diri pada saat berkunjung, maka mayoritas responden menjawab tindakan yang diambil adalah tidak memperbolehkan masuk atau meminta datang kembali dengan membawa identitas diri.

Pengeledahan Pengunjung dan Barang Bawaannya

Dalam rangka pengamanan, sesuai dengan PP Nomor 32 Tahun 1999, terhadap setiap pengunjung dilakukan pengeledahan. Hal ini untuk mengantisipasi kegiatan kunjungan dimanfaatkan untuk memasukkan barang-barang terlarang (narkotika, psikotropika dan lain-lain). Dari data yang diperoleh seluruh responden (36/100%) menjawab melakukan pengeledahan terhadap pengunjung sebelum masuk ruang kunjungan. Namun demikian, ketika ditanyakan dimana tempat pengeledahan dilakukan, masing-masing responden menjawab beragam, sebagaimana terlihat dalam tabel di bawah ini:

Tabel 4
Tempat pengeledahan pengunjung
N=36

No	Pendapat	Frekuensi	Prosentase
1.	Pintu masuk	8	22,22
2.	Ruangan khusus	28	77,78
Jumlah		36	100,00

Sumber: Diolah dari data lapangan

Dari persebaran data diatas, dimasa mendatang perlu diupayakan satu tempat khusus untuk menggeledah pengunjung agar di pintu masuk tidak terlalu ramai yang menyulitkan dalam melakukan pengawasan. Demikian juga halnya dengan pemeriksaan terhadap barang bawaan pengunjung. Data yang didapatkan hampir mirip dengan jawaban terhadap pengeledahan pengunjung. Sebagian responden menjawab di pintu masuk tetapi sebagian lagi menjawab di ruangan khusus.

Dugaan Suap yang Dilakukan Pengunjung

Dalam setiap jasa pelayanan publik isu dugaan suap menjadi hal yang sering menjadi sorotan masyarakat. Seperti ada tapi tiada karena sulit untuk membuktikannya. Demikian juga halnya dalam kegiatan kunjungan di Lapas. Hal ini patut diduga sudah menjadi kesepakatan lisan si penyuap dengan orang yang disuap untuk menyembunyikannya. Menarik mencermati data yang diperoleh dalam kajian ini bahwa mayoritas responden petugas menjawab pernah ada pengunjung yang **mencoba** memberikan uang dengan beragam motif. Mayoritas motif pengunjung mencoba memberikan uang adalah pertama untuk melancarkan/ memuluskan pengunjung mengunjungi narapidana dan kedua sebagai ungkapan terima kasih karena sudah dilayani dengan baik oleh petugas. Jawaban responden tersebut dapat dilihat dalam tabel 5.

Persepsi Pengunjung atas Pelayanan Sistem Kunjungan

Dalam kegiatan kajian ini petugas peneliti telah melakukan wawancara secara mendalam kepada responden (pengunjung) yang memiliki hubungan keluarga dan kepentingan dengan narapidana,

yang diambil secara spontan pada saat petugas peneliti menyebarkan kuesioner kepada petugas Lapas.

Tabel 5

Adakah pengunjung yang mencoba memberikan uang
N=36

No	Pendapat	Frekuensi	Prosentase
1.	Ada	28	77,78
2.	Tidak ada	7	19,44
3.	Tidak menjawab	1	2,78
Jumlah		36	100,00

Sumber: Diolah dari data lapangan

Menyangkut bagaimana kuantitas dan kualitas ketersediaan informasi waktu/hari berkunjung, menurut responden sudah ada di depan pintu Lapas. Sedangkan untuk lamanya waktu berkunjung tidak ada dalam papan pengumuman tetapi informasinya ada di ruangan kunjungan. Pada prinsipnya, menurut responden, waktu berkunjung hanya boleh dilakukan sesuai dengan aturan yang sudah ditetapkan oleh pihak Lapas. Namun demikian responden dimungkinkan berkunjung diluar waktu berkunjung apabila ada keperluan yang dianggap mendesak seperti memberikan informasi anggota keluarga yang sakit, tentunya hal inipun atas seizin Kalapas. Dari analisa tim menyangkut pada hari apa saja dan kapan hari libur dalam satu minggunya tidak ada keseragaman antara satu Lapas dengan Lapas lainnya. Termasuk juga lamanya waktu berkunjung lebih bersifat situasional tergantung volume rata-rata kunjungan pada setiap harinya. Sedangkan aturan pencatatan setiap identitas pengunjung yang ditetapkan oleh Lapas, semua responden menjawab tidak merasa terganggu atas hal tersebut. Secara umum pencatatan ini bertujuan

untuk memastikan pengunjung memiliki kepentingan dengan si narapidana. Setelah proses pencatatan pengunjung meninggalkan identitas diri (KTP) dan diberikan nomor urut kunjungan untuk kemudian antri menunggu giliran.

Untuk mengantisipasi kegiatan kunjungan dimanfaatkan untuk memasukkan barang-barang terlarang (narkotika, psikotropika dan lain-lain), maka sesuai ketentuan PP Nomor 32 Tahun 1999 kepada setiap pengunjung akan dilakukan pengeledahan dan pemeriksaan barang bawaan. Dari hasil wawancara mayoritas responden mengatakan tidak merasa terganggu dengan kebijakan tersebut. Tetapi dari data yang didapatkan ternyata tidak ada keseragaman tentang tempat pengeledahan dan pemeriksaan dimaksud, ada yang dilakukan di pintu masuk dan sebagian Lapas yang dilakukan pada satu ruangan khusus.

Mencermati data yang diperoleh dalam kajian ini menyangkut adanya dugaan pungli dalam kegiatan kunjungan/bezukan di Lapas, Tim kesulitan untuk menjustifikasi tentang kebenarannya. Dari data yang diperoleh dari responden pengunjung semuanya mengatakan tidak pernah ada petugas Lapas, baik langsung maupun tidak langsung, meminta uang dalam kegiatan kunjungan di Lapas. Hal ini sedikit bertolak belakang dengan data yang didapatkan dari responden petugas bahwa ada juga sebagian pengunjung -dengan inisiatif sendiri- yang mencoba memberikan uang dengan berbagai motif dan alasan. Sebagian kecil responden hanya mengeluhkan tentang pengaturan jam dan lamanya waktu berkunjung. Dari data yang diperoleh ada juga responden yang mengeluhkan singkatnya waktu berkunjung. Terutama bagi pengunjung yang berada di luar kota, dimana harus menempuh waktu

perjalanan 5 sampai dengan 6 jam untuk sampai ke Lapas. Sesampainya di Lapas mereka sudah terlambat atau walaupun masih memungkinkan untuk berkunjung waktunya sudah terlalu sempit. Oleh karenanya perlu ada kebijakan sendiri dari pihak Lapas untuk mengantisipasi hal tersebut, terutama Lapas yang warga binaannya memiliki keluarga di tingkat kabupaten dan relatif jauh dari Lapas.

Sistem Layanan Kunjungan yang Diharapkan

Terciptanya suatu layanan kunjungan yang bebas dari tindakan-tindakan yang tidak terpuji seperti pungli adalah merupakan harapan semua masyarakat, terutama masyarakat yang memiliki keluarga (Narapidana) di Lapas. Hal ini juga merupakan harapan Menteri Hukum dan HAM, Andi Matalatta, SH, MH pada saat meresmikan program layanan kunjungan bebas pungli. Program Layanan Bebas Pungli merupakan salah satu program layanan kunjungan di Lapas dan Rutan yang akan dilaksanakan oleh Lembaga-Lembaga Pemasyarakatan. Bahkan Menteri Hukum dan HAM berkesempatan langsung memantau layanan kunjungan di Lapas Narkotika. Untuk dan dalam rangka menciptakan sistem layanan kunjungan yang diharapkan tersebut, maka perlu satu alur dan tata cara layanan kunjungan di Lapas. Alur dan tata cara layanan kunjungan ini diharapkan dapat menjadi prosedur tetap (protap) secara umum dan diberlakukan pada setiap Lapas dan Rutan dengan tetap memperhatikan situasi dan kondisi di lapangan. Tata cara layanan kunjungan dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Pengunjung mengambil nomor antri dan formulir serta menulis sendiri formulir kunjungan sesuai petunjuk.

2. Pengunjung duduk diruang tunggu mendengarkan panggilan melalui pengeras suara sesuai nomor urut antrian.
3. Setelah dipanggil, pengunjung berjalan dengan tertib menuju pintu masuk portir, menyerahkan identitas diri dan satu lembar formulir kunjungan kepada petugas portir.
4. Sebelum memasuki area kunjungan, pengunjung akan dicek oleh petugas dan diperiksa barang bawaannya serta diberi tanda/stempel pada lengan.
5. Pengunjung memasuki area kunjungan dan menyerahkan 2 (dua) formulir kunjungan kepada petugas kunjungan.
6. Pengunjung dan yang dikunjungi harus mentaati ketentuan tentang kunjungan, apabila melanggar akan dikenai sanksi.
7. Selesai kunjungan, pengunjung keluar membawa kertas kunjungan warna putih untuk ditukarkan dengan identitas diri di portir.
8. Tidak dipungut biaya, apabila terjadi penyimpangan, catat identitas petugasnya dan laporkan melalui kotak pengaduan.

Hal-hal yang dikemukakan diatas merupakan alur dan tata cara layanan kunjungan yang masih bersifat umum. Artinya, tidak tertutup kemungkinan bahwa banyak hal yang belum terakomodir. Hal-hal lain yang tentunya tidak kalah penting untuk diakomodir, dalam rangka menciptakan satu protap layanan kunjungan yang baik, misalnya:

1. Mempersingkat birokrasi kunjungan terhadap narapidana dengan cara menetapkan waktu dan pos yang harus dilewati.

2. Menghindari terjadinya pungutan liar dengan cara menetapkan petugas pengawas di tiap pos yang harus dilalui.
3. Keberadaan ruang kunjungan harus representatif sehingga memudahkan pengawasan jalannya kunjungan.
4. Penampilan para petugas yang terlibat dalam penyelenggaraan kunjungan harus benar-benar baik.
5. Berikan kenyamanan bagi para pengunjung sebelum bertemu dengan yang dikunjungi. (tempat duduk, kipas angin, toilet, dsb)
6. Dimasa mendatang untuk menghindari penyelundupan barang-barang terlarang (narkotika psikotropika, dll) kedalam Lapas melalui barang bawaan, maka seyogianya pengunjung tidak perlu membawa barang-barang yang bisa didapatkan di toko koperasi milik Lapas, seperti misalnya sabun mandi, pasta gigi, makanan dan minuman lainnya..
7. Memasang alat pemantau elektronik (*cctv*).
8. Membuat kartu pengunjung.
9. Membuka kritik dan saran melalui *sms*

Untuk menciptakan suatu pelayanan publik yang memenuhi rasa kepuasan masyarakat, tentunya tidak hanya menciptakan suatu sistem aturan saja. Demikian juga halnya dengan kegiatan sistem kunjungan di Lapas. Kegiatan kunjungan tidak cukup hanya dengan membuat alur dan tata cara layanan yang baik, yang dapat meminimalisir praktek-praktek tidak terpuji (pungli, dsb). Tetapi juga tergantung dari pihak yang melaksanakannya. Faktor petugas Lapas yang akan melaksanakan sistem kunjungan ini sangat memegang peranan penting.

Perilaku aparat dalam menyelenggarakan pelayanan publik harus mencerminkan sifat-sifat:

1. Adil dan tidak diskriminatif.
2. Peduli, teliti dan cermat.
3. Hormat, ramah dan tidak melecehkan.
4. Bersikap tegas.
5. Bersikap independen.
6. Tidak memberikan proses yang berbelit-belit.
7. Patuh pada perintah atasan yang sah.
8. Menjaga kehormatan institusi.

Kesimpulan

Dari hasil penelitian yang sudah dilakukan terkait dengan bagaimana prosedur dan mekanisme sistem pelayanan publik terhadap Warga Binaan Pemasyarakatan dapat menyimpulkan bahwa prosedur dan mekanisme sistem pelayanan publik terhadap WBP (Narapidana) secara garis besar relatif sudah memenuhi asas-asas pelayanan publik yang baik. Hal ini dapat dibuktikan dengan berbagai data yang ditemukan, seperti: ketersediaan informasi waktu (hari dan jam berkunjung) yang dapat dilihat secara terbuka si pintu masuk Lapas/Rutan, perlakuan petugas terhadap pengunjung yang tidak diskriminatif dan terlaksananya hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan layanan, baik pemberi layanan dan penerima layanan.

Meskipun demikian prosedur dan mekanisme sistem kunjungan di Lapas/Rutan dimasa mendatang masih perlu dilakukan pembenahan, terutama menyangkut: Pertama keseragaman waktu berkunjung dalam seminggu dan pada hari apa libur, karena masing-masing Lapas berbeda-beda. Kedua jumlah pos pemeriksaan yang harus dilalui oleh pengunjung juga berbeda. Hal ini dikarenakan prototipe bangunan masing-masing Lapas/Rutan ber-

beda-beda. Ketiga tempat dilaksanakannya kunjungan/bezukan, hal inipun perlu disepakati apakah perlu diseragamkan atau tidak. Karena ada Lapas yang kegiatan kunjungan dilaksanakan di ruangan khusus tetapi ada juga yang dilaksanakan ditempat terbuka.

Sedangkan untuk menjawab ada atau tidaknya dugaan pungli di Lapas sebagaimana kekhawatiran awal, tim merasa kesulitan untuk menjawabnya secara tegas; apakah ada atau tidak. Dari data yang didapatkan dari responden petugas mengatakan bahwa ada pengunjung yang mencoba memberikan uang dengan motif untuk mendapatkan pelayanan atau sekedar ucapan terima kasih.

Daftar Pustaka

Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perbaikan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993 Tentang Pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum

Mohammad Aslam Sumhudi, "Komposisi Riset Disain", Lembaga Penelitian Universitas Trisakti, Jakarta, 1985

Stephen P. Robbins, "Teori Organisasi: Struktur, Desain Aplikasi, (Terjemahan Yusuf Udaya)", Arcan, Jakarta, 1994

Taliziduhu Ndraha, "Konsep Administrasi dan Administrasi di Indonesia", Bina Aksara, Jakarta, 1989

UU Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan

UU Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

Wahyudi Kumorotomo, "Etika Adminsitration Negara", RajaGrafindo, Jakarta, 2005.