

p-ISSN 1978 - 2292  
e-ISSN 2579 - 7425

# JURNAL ILMIAH KEBIJAKAN HUKUM

Volume 14, Nomor 1, Maret 2020



KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA RI  
BADAN PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN HUKUM DAN HAM

**JIKH**

Volume  
14

Nomor  
1

Halaman  
1-122

Jakarta  
Maret 2020

P-ISSN 1978 - 2292  
E-ISSN 2579 - 7425

**STUDI PENDAHULUAN PEMBENTUKAN JABATAN FUNGSIONAL ANALIS  
HUKUM DI KEMENTERIAN HUKUM DAN HAM R.I.  
(Preliminary Research for The Establishment of Functional Position of  
Legal Analysis in The Ministry of Law and Human Rights)**

**Taufik H. Simatupang  
Pusat Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan  
Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia  
Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia  
Jl. H.R. Rasuna Said Kavling 4 – 5, Jakarta Selatan 12940  
Telp (021) 2525015 Faksimili (021) 2526438  
Taufikhsimatupang73@gmail.com**

**Tulisan diterima: 16 Januari 2019; Direvisi: 6 Maret 2019;  
Disetujui Diterbitkan: 13 Maret 2018**

**DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/kebijakan.2019.V13.1-14>**

### **Abstrak**

Salah satu tugas Badan Pembinaan Hukum Nasional adalah melaksanakan analisa dan evaluasi hukum, agar peraturan perundang-undangan tetap relevan dengan kebutuhan kehidupan berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu diperlukan seorang analis hukum yang mampu melakukan analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan. Permasalahan dalam penelitian ini adalah bagaimana kesiapan instansi pembina dalam pelaksanaan pembinaan pejabat fungsional analis hukum. Tujuan penelitian ini untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana kesiapan instansi pembina dalam pelaksanaan pembinaan Jabatan Fungsional Analis Hukum. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian yuridis normatif dengan pendekatan kualitatif. Data yang digunakan adalah data sekunder yang dikumpulkan berdasarkan penelusuran literatur dan data primer yang dikumpulkan secara terbatas melalui wawancara dengan informan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Badan Pembinaan Hukum Nasional sudah mempersiapkan sebagian dokumen data pendukung, meskipun sebagian dokumen yang lain belum. Pembinaan pegawai dalam jabatan apapun termasuk jabatan fungsional adalah pembinaan yang menyangkut sistem karier dan prestasi kerja pegawai. Oleh karena itu instansi pembina diharapkan segera menyiapkan dokumen-dokumen yang diperlukan, sebagaimana disarankan dalam hasil penelitian ini.

Kata kunci: studi pendahuluan; jabatan fungsional: analis hukum: Kementerian Hukum dan HAM RI.

### **Abstract**

*One of the tasks of the National Law Development Agency is to carry out legal analysis and evaluation, so that the laws and regulation are still relevant to the needs of the state. Therefore, we need a legal analyst who is able to analyze and evaluate the legislation. The problem in this research is the readiness of the supervisory agency in encouraging the legal analyst functional officials. The purpose of this research is to find out and analyze the readiness of the development agency in the development of the Legal Analyst Functional Position. The research used a normative judicial research method with a qualitative approach. The data used are secondary data collected based on literature search and primary data collected in a limited way by means of interviews with informants. The research results indicate that the National Laws Development Agency has prepared some supporting data documents, despite of some other documents remaining unprepared. Development of employees in any positions including those in the functional positions has been the development that relates to the employee career and performance. Therefore, the supervisory agency is expected to immediately prepare the necessary documents, as may be recommended by this research.*

## PENDAHULUAN

### Latar Belakang

Di dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 sudah ditegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum tentunya penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara harus selalu didasarkan pada aturan-aturan hukum yang berlaku. Oleh karena itu penyelenggara negara harus kuat, bersih dan berintegritas.<sup>1</sup>

Sebagai negara hukum, maka tantangan ke depan dalam pembangunan bidang hukum adalah bagaimana mewujudkan sistem hukum nasional yang mantap<sup>2</sup>, yang menjamin tegaknya supremasi hukum dan Hak Asasi Manusia (HAM) berdasarkan keadilan dan kebenaran. Sasaran<sup>3</sup> yang hendak dicapai adalah meningkatnya kualitas penegakan hukum dalam rangka penanganan berbagai tindak pidana, dengan arah kebijakan dan strategi<sup>4</sup> melalui penguatan peraturan perundang-undangan yang mendukung penegakan hukum di berbagai bidang. Dalam konteks ini telah menempatkan Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham) dalam posisi strategis sebagai kementerian yang mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan

HAM untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.<sup>5</sup> Sekaligus, Kemenkumham sejatinya adalah kepanjangan tangan Presiden yang memiliki kewenangan dan tanggung jawab dalam pembangunan hukum nasional.

Sejalan dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), Kemenkumham telah menetapkan rencana strategis<sup>6</sup> kebijakan penyelarasan politik legislasi pembangunan nasional dan peningkatan kualitas pembentukan peraturan perundang-undangan, dengan strategi sebagai berikut:

1. Menyelaraskan prolegnas undang-undang, prolegnas peraturan pemerintah, dan prolegnas peraturan presiden dengan arah pembangunan nasional melalui penguatan pada aspek pembinaan hukum nasional dalam fungsi perencanaan dan evaluasi keberadaan perundang-undangan.
2. Proses pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan lebih menerapkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan mengedepankan partisipasi masyarakat dalam penyusunan.
3. Mendorong diselesaikannya proses pembahasan RUU KUHP, KUHPA dan RUU yang berkaitan dengan penegakan hukum.

1 Taufik H. Simatupang, "Peran Perancang Peraturan Perundang-Undangan Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan HAM Dalam Rangka Harmonisasi Peraturan Daerah," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 11, no. 1 (2017): 12–25.

2 *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 - 2025*, 2007.

3 Lihat Lampiran *Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019*, 2015.

4 Ibid.

5 Pasal 2 *Peraturan Menteri Hukum Dan HAM Nomor 29 Tahun 2015 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kementerian Hukum Dan HAM*, 2015.

6 Lihat *Peraturan Menteri Hukum Dan HAM Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2015 Tentang Rencana Strategis Kementerian Hukum Dan HAM Tahun 2015 – 2019*, 2015.

4. Melaksanakan harmonisasi peraturan perundang-undangan secara tepat waktu.
5. Meningkatkan peran Kanwil Kemenkumham dalam memfasilitasi pembentukan produk hukum daerah.
6. Meningkatkan kompetensi sumber daya perancang peraturan perundang-undangan.
7. Meningkatkan kualitas fasilitasi pembentukan produk hukum daerah.

Untuk dan dalam rangka melaksanakan 7 (tujuh) strategi demi mencapai penyelarasan kebijakan politik legislasi nasional dan peningkatan kualitas pembentukan peraturan perundang-undangan diatas, maka Kemenkumham sangat membutuhkan Jabatan Fungsional Analis Hukum tenaga yang *expert*, tidak saja menguasai ilmu perundang-undangan tetapi juga substansi dari peraturan perundang-undangan tersebut. Hal ini mengingat masalah regulasi yang tumpang tindih dan saling bertentangan, baik secara vertikal maupun secara horizontal, adalah masalah sering terjadi dan berulang dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, di Indonesia.

Kebutuhan ini juga untuk melaksanakan tugas<sup>7</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) untuk melaksanakan pembinaan hukum nasional. Untuk melaksanakan tugas tersbut BPHN menyelenggarakan fungsi-fungsi<sup>8</sup> sebagai berikut:

- a. Penyusunan kebijakan teknis, program, dan anggaran di bidang pembinaan hukum nasional;
- b. Pelaksanaan analisa dan evaluasi hukum, perencanaan hukum, penyuluhan dan bantuan hukum, serta dokumentasi dan jaringan informasi hukum;

- c. Pemantauan, evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan analisa dan evaluasi hukum, perencanaan hukum, penyuluhan dan bantuan hukum, serta dokumentasi dan jaringan informasi hukum;
- d. Pelaksanaan administrasi Badan Pembinaan Hukum Nasional; dan
- e. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Menteri.

Untuk melaksanakan fungsi analisa dan evaluasi hukum Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional menyelenggarakan fungsi Pengembangan jabatan fungsional di lingkungan Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional.<sup>9</sup>

Dalam naskah akademik rencana pembentukan jabatan fungsional analis hukum, disebutkan bahwa saat ini peraturan perundang-undangan tidak berjalan secara efektif dan efisien, sehingga tidak maksimal dalam menyelesaikan permasalahan yang ada. Hal ini disebabkan karena jumlah peraturan perundang-undangan yang terlalu banyak (*hyperregulasi*), banyak ketentuan peraturan perundang-undangan yang disharmoni, ambigu, multi-interpretasi, menimbulkan biaya tinggi sehingga menghambat iklim ekonomi dan investasi. Menyikapi peraturan perundang-undangan yang terlalu banyak (*hyperregulasi*) ini, Menteri Hukum dan HAM Yasonna Laoly menyebut banyak undang-undang di Indonesia rawan saling tumpang tindih. "Saat ini permasalahan aturan undang-undang pertama tumpang tindih, disharmoni dan dikritik investor. Yasonna menyebut saat ini ada 60 ribu undang-undang yang tersebar di berbagai instansi. Presiden, kata dia, memerintahkannya untuk mengevaluasi dan mensinkronkan undang-undang tersebut supaya tidak tumpang tindih."<sup>10</sup>

7 Pasal 38 Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 Tentang Kementerian Hukum Dan HAM, 2015.

8 Pasal 1031 dan 1032 Peraturan Menteri Hukum Dan HAM Nomor 29 Tahun 2015 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kementerian Hukum Dan HAM.

9 Lihat Pasal 39 Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 Tentang Kementerian Hukum Dan HAM.

10 "https://News.Detik.Com/Berita/d-3334692/Menkum-Ham-Ungkap-Penyebab-Banyak-Uu-Masih-Tumpang-Tindih (Diakses Tanggal Agustus 2018)."

Pembangunan substansi hukum sebagai bagian dari pembangunan hukum dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional, tentunya harus dilakukan secara menyeluruh dan berkesinambungan. Untuk menjaga eksistensi peraturan perundang-undangan sehingga tetap relevan dengan kebutuhan kehidupan berbangsa dan bernegara, perlu selalu dan senantiasa dianalisis dan dievaluasi keberlakuan dan kebaruannya. Hasil analisis dan evaluasi tersebut tentunya akan merekomendasikan apakah peraturan perundang-undangan tersebut perlu diubah, dicabut atau tetap. Untuk dapat merekomendasikan hal dimaksud tentunya dibutuhkan tenaga profesional yang *expert*, tidak saja menguasai ilmu perundang-undangan tetapi juga substansi dari peraturan perundang-undangan tersebut. Dalam konteks inilah seorang analis hukum sangat dibutuhkan. Seorang analis hukum, yang menguasai substansi hukum dan ilmu perundang-undangan, sehingga setiap produk peraturan perundang-undangan yang dihasilkan tetap relevan dengan kebutuhan masyarakat.

### Rumusan Masalah

Bagaimanakah kesiapan instansi pembina dalam pelaksanaan pembinaan pejabat fungsional Analis Hukum ?

### Tujuan

Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana kesiapan instansi pembina dalam pelaksanaan pembinaan Jabatan Fungsional Analis Hukum.

### Metode Penelitian

#### 1. Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini ialah kualitatif. Pendekatan kualitatif dilakukan sebagai strategi untuk mengumpulkan dan memanfaatkan semua informasi yang terkait dengan pokok permasalahan.

#### 2. Sifat

Penelitian/kajian ini bersifat deskriptif analisis dengan bentuk *preskriptif* yang bertujuan memberikan saran dan pendapat terkait rencana pembentukan Jabatan Fungsional Analis Hukum.

#### 3. Metode Pengumpulan Data

Data yang digunakan dalam kegiatan penelitian/kajian ini adalah data sekunder yang dikumpulkan berdasarkan penelusuran literatur (*library research*) dan data primer (*field research*) yang dikumpulkan secara terbatas melalui serangkaian wawancara dengan informan di BPHN, Badan Kepegawaian Negara (BKN), Kantor Wilayah (Kanwil) Kemenkumham Sumatera Utara dan Balai Harta Peninggalan (BHP) Medan.

## PEMBAHASAN

### Perkembangan Manajemen Organisasi

Manajemen adalah penting untuk semua gerakan berhasilnya kegiatan dari sesuatu organisasi dalam mencapai tujuannya. Faktor modal penggunaan teknologi adalah perlu bagi perkembangan dan pertumbuhan organisasi, baik organisasi bisnis, pemerintah maupun organisasi kemasyarakatan lainnya. Namun demikian, faktor kecakapan dan keahlian manusia adalah lebih penting lagi sebab tidak ada suatu organisasi pun dalam mengejar tujuannya bisa tahan lama tanpa manajer yang baik.<sup>11</sup>

Perkembangan teori manajemen dimulai dari teori manajemen klasik dengan pemikiran manajemen ilmiah dari Taylor dan teori organisasi klasik dari Mayo. Manajemen ilmiah menekankan pada upaya menemukan metode terbaik untuk melakukan tugas manajemen secara ilmiah. Sedangkan teori organisasiklasikmenekankanpadakebutuhan mengelola organisasi yang kompleks yang memfokuskan pada upaya menetapkan

11 Brantas, *Dasar-Dasar Manajemen* (Bandung: Alfabeta, 2009). hlm 1

dan menerapkan prinsip dan keterampilan yang mendasari manajemen yang efektif. Perkembangan yang memberikan fokus yang sangat berbeda dari teori manajemen klasik disebut teori manajemen hubungan manusia yang ditandai dengan perubahan fokus manajemen yang lebih menekankan pada perilaku baik pada perilaku manusia maupun perilaku organisasi. Manajemen yang baik menurut teori neoklasik ini adalah manajemen yang memfokuskan diri pada pengelolaan staf secara efektif yang didasari akan pemahaman yang mendalam dari segi sosiologis maupun psikologis. Perkembangan selanjutnya yaitu dengan menekankan pendekatan sistem yang dipersatukan dan diarahkan dari bagian-bagian atau komponen-komponen yang saling berkaitan. Namun saat ini penerapan manajemen didasarkan pada pendekatan kontingensi yang memadukan antara aliran ilmiah dengan perilaku dalam suatu sistem yang diterapkan menurut situasi dan lingkungan yang dihadapi.<sup>12</sup>

Manajemen di definisikan oleh James A. F. Stoner sebagai *proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan, usaha-usaha para anggota organisasi dan penggunaan sumber daya-sumber daya organisasi lainnya agar mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan*. Oleh karena itu manajemen merupakan kerjasama dengan orang-orang untuk menentukan, menginterpretasikan dan mencapai tujuan organisasi. Dalam perkembangannya muncul aliran manajemen modern yang bersifat kuantitatif. Kehadiran teknologi komputer, membuat manajemen modern lebih informatif. Teknik-teknik ilmu manajemen ini membantu para manajer organisasi dalam berbagai kegiatan penting, seperti dalam hal penganggaran modal, manajemen *cash flow*, penjadwalan

produksi, strategi pengembangan produksi, perencanaan sumber daya manusia dan sebagainya. Namun demikian manajemen modern juga memiliki kelemahan karena kurang memberi perhatian kepada hubungan manusia. Oleh karena itu sangat cocok untuk bidang perencanaan dan pengendalian, tetapi tidak dapat menjawab masalah-masalah sosial individu seperti motivasi, organisasi dan kepegawaian. Konsep dari aliran ini sebenarnya sukar dipahami oleh para manajer karena menyangkut kuantitatif sehingga para manajer itu merasa jauh dan tidak terlibat dengan penggunaan teknik-teknik ilmu manajemen yang sangat ilmiah dan kompleks.<sup>13</sup>

Kehadiran aliran manajemen postmodern merupakan upaya mengatasi kekurangan manajemen modern dalam menjawab tantangan dan kebutuhan saat ini. Manajemen postmodern dikenalkan pertama kali oleh Peter Drucker dengan mengemukakan "*postmodern*" organisasi, dalam buku *Landmarks of Tomorrow*. Dimana organisasi terwadahi melalui manajemen secara longgar, cair, organik, dan bersifat *adhocratic (open corporate culture)*, bukan manajemen birokrasi yang berstruktur statis.<sup>14</sup>

### **Pencapaian Tujuan Organisasi**

Manajemen sumber daya manusia yang baik ditujukan kepada peningkatan kontribusi yang dapat diberikan oleh para pekerja dalam organisasi ke arah tercapainya tujuan organisasi. Dibentuknya satuan organisasi yang mengelola sumber daya manusia dimaksudkan bukan sebagai tujuan, akan tetapi sebagai alat untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas dan produktivitas kerja organisasi sebagai keseluruhan.<sup>15</sup> Kuantitas

12 "Http://Madeaguspramanaputra.Blogspot.Com/2017/01/Sejarah-Teori-Manajemen.Html,." diakses 26 September 2018

13 "Http://Slametwahyudi70.Blogspot.Com/2014/04/Manajemen-Modern-Dan-Postmodern.Html,." diakses 26 September 2018

14 Ibid.

15 Sondang P. Siagian, *Manajemen Sumber Daya Manusia* (Jakarta: Bumi Aksara, 1991). hlm 27.

dan kualitas sumber daya manusia sedapat mungkin harus diperhitungkan dalam rangka efisiensi dan efektivitas organisasi. Kecermatan memperhitungkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya manusia diharapkan dapat mencapai tujuan organisasi. Salah satu tujuan organisasi, tujuan fungsional, adalah pencapaian tujuan di bidang sumber daya manusia yaitu keseluruhan langkah dan prosedur yang harus ditempuh oleh satuan kerja yang mengelola sumber daya manusia dalam organisasi sedemikian rupa sehingga sumber daya manusia yang terdapat dalam organisasi mampu memberikan kontribusinya yang maksimal. Berbagai langkah dan prosedur tersebut biasanya terdiri dari perencanaan ketenagakerjaan, rekrutmen, seleksi, penempatan, pengupahan dan penggajian, pembinaan karier, pendidikan dan pelatihan, pemeliharaan hubungan kerja maupun pemensiunan. Singkatnya tujuan fungsional yang ingin dicapai adalah tersedianya sumber daya manusia yang tidak saja ahli, terampil dan mampu melaksanakan tugasnya dengan baik.<sup>16</sup>

### **Prinsip-prinsip Organisasi Pemerintahan Yang Baik (*Good Governance*)**

Secara etimologi kata pemerintahan berasal dari kata “perintah” yang kemudian mendapat imbuhan sebagai berikut:

1. Mendapat awalan “pe-“ menjadi kata “pemerintah” berarti badan atau organ elit yang melakukan pekerjaan mengurus suatu negara.
2. Mendapat akhiran “-an” menjadi kata “pemerintahan” berarti perihal, cara, perbuatan atau urusan dari badan yang berkuasa dan memiliki legitimasi.

Dalam mengelola pemerintahan secara baik dan benar, pemerintah hendaknya jangan hanya sebagai penjaga malam yang mementingkan ketertiban tetapi juga jangan

lupa pada ketenteraman dan kesejahteraan, jadi jangan hanya mampu berkuasa tetapi juga mampu untuk melayani.<sup>17</sup>

Prinsip-prinsip pemerintahan yang baik terdiri dari:<sup>18</sup>

1. Profesionalitas;
2. Akuntabilitas;
3. Transparansi;
4. Pelayanan prima;
5. Demokrasi;
6. Efisiensi;
7. Efektifitas;
8. Supremasi hukum dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat.

Selanjutnya dikemukakan adanya empat unsur utama yang dapat memberikan gambaran suatu administrasi publik yang bercirikan pemerintahan yang baik sebagai berikut:

1. Akuntabilitas  
Mengandung arti adanya kewajiban bagi aparatur pemerintah untuk bertindak selaku penanggung jawab dan penanggung gugat atas segala tindakan dan kebijakan yang ditetapkannya.
2. Transparansi  
Pemerintahan yang baik akan bersifat transparan terhadap rakyatnya, baik di tingkat pusat maupun daerah. Rakyat secara pribadi dapat mengetahui secara jelas dan tanpa ada yang ditutupi dalam proses perumusan kebijakan publik dan tindakan pelaksanaannya (implementasinya). Dengan kata lain, segala tindakan dan kebijaksanaan pemerintah baik di pusat maupun di daerah, harus selalu dilaksanakan secara terbuka dan diketahui umum.

<sup>16</sup> Ibid. hlm 29.

<sup>17</sup> Inu Kencana Syafii'e, *Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia* (Jakarta: Refika Aditama, 2003).

<sup>18</sup> *Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 Tentang Pendidikan Dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri*, n.d.

3. Keterbukaan

Prinsip ini menghendaki terbukanya kesempatan bagi rakyat untuk mengajukan tanggapan dan kritik terhadap pemerintah yang dinilainya tidak transparan. Kepemerintahan yang baik, yang bersifat transparan dan terbuka akan memberikan informasi/data yang memadai bagi masyarakat sebagai bahan untuk melakukan penilaian atas jalannya pemerintahan. Dalam praktik, dewasa ini masih terlihat kenyataan misalnya dalam prosedur tender kompetitif suatu proyek pembangunan hingga penetapan keputusan pemenangnya, masih sering bersifat tertutup. Rakyat atau bahkan para pelaku tender dengan pemerintah sering tidak memperoleh kejelasan informasi tentang hasil atau kriteria penetapan pemenang tender proyek yang bersangkutan.

4. Aturan Hukum (*rule of law*)

Prinsip ini mengandung arti bahwa pemerintahan yang baik mempunyai karakteristik berupa jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat terhadap setiap kebijakan publik yang ditempuh. Oleh karena itu, setiap kebijakan dan peraturan perundang-undangan harus selalu dirumuskan, ditetapkan dan dilaksanakan berdasarkan prosedur baku yang sudah melembaga dan diketahui oleh masyarakat umum, serta memiliki kesempatan untuk mengevaluasinya. Masyarakat membutuhkan dan harus dapat diyakinkan tentang tersedianya suatu proses pemecahan masalah perbedaan pendapat (*conflict resolution*), dan terdapat prosedur umum untuk membatalkan sesuatu peraturan atau perundangan tertentu. Hal ini penting untuk dikemukakan, mengingat bahwa kenyataannya sektor swasta dewasa ini terlibat dalam perekonomian nasional maupun internasional dan karenanya, terdapat kebutuhan untuk memiliki kejelasan tentang kerangka hukum yang

mampu melindungi hak-hak kepemilikan seseorang (*property rights*) dan yang mampu menghormati nilai-nilai perjanjian dalam suatu kontrak bisnis.

***Indepth Study* di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sumatera Utara**

Dalam penelitian/kajian Berdasarkan dilaksanakan *indepth study* sekaligus uji petik ke Kanwil Kemenkumham Sumatera Utara. Hal ini mengingat Kanwil Kemenkumham Sumatera Utara memiliki Pejabat Fungsional (Perancang Peraturan Perundang-undangan) yang relatif banyak, yang diasumsikan memiliki data dan informasi yang dibutuhkan untuk mendukung keberhasilan pembinaan Jabatan Fungsional Analis Hukum nantinya.

Dari hasil diskusi dan wawancara di Kanwil, untuk Sumatera Utara terdapat 10 (sepuluh) orang Analis Hukum. Kesepuluh Analis Hukum adalah merupakan CPNS untuk JFU/Jabatan Pelaksana hasil rekrutmen Ditjen Administrasi Hukum Umum. Semuanya formasi Jabatan Pelaksana Analis Hukum ditempatkan di BHP. Untuk jenis pekerjaan yang dilakukan adalah pelayanan ke-BHP-an. Hal ini sesungguhnya kurang tepat karena di Kanwil, Analis Hukum juga sangat dibutuhkan. Terkait urgensi pembentukan Jabatan Fungsional Analis Hukum yang direncanakan BPHN dipandang sangat *urgent* (mendesak dan diperlukan), baik di tingkat pusat maupun daerah (Kanwil). Pengetahuan informan tentang Permenkumham Nomor 32 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Peraturan Perundang-undangan Melalui Jalur Non Litigasi, sangat baik dan mengetahui serta menyambut baik apabila dilaksanakan juga di tingkat Kanwil, mengingat masih banyak kalangan di tingkat provinsi yang belum mengetahuinya. Untuk gugatan yang masuk dari Sumatera Utara, secara khusus belum ada. Namun demikian sudah banyak yang bertanya ke Kanwil, terutama masalah-masalah



perizinan yang terkait dengan lingkungan hidup. Apabila Jabatan Fungsional Analis Hukum nantinya terbentuk, maka instansi pembinaanya lebih tepat di BPHN. Disisi lain tentunya perlu juga koordinasi dengan Ditjen Peraturan Perundang-undangan apabila dalam penyelesaian sengketa, sebagaimana maksud Permenkumham Nomor 32 Tahun 2017, juga membutuhkan tenaga Analis Hukum. Membandingkan dengan pembinaan Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan, maka untuk Jabatan Fungsional Analis Hukum nantinya harus memperhatikan hal-hal terkait penguasaan isu hukum aktual, Diklat penjenjangan, kepakaran dan volume/beban kerja. Artinya jumlah Jabatan Fungsional Analis Hukum harus berbanding lurus dengan beban kerja yang ada sehingga sifatnya proporsional antara satu provinsi dengan provinsi yang lain.

Menyikapi temuan bahwa 10 orang Analis Hukum semua berada di BHP, maka memunculkan pertanyaan, apakah analis hukum yang direkrut Ditjen AHU berbeda dengan rencana pembentukan Jabatan Fungsional Analis Hukum yang hendak digagas oleh BPHN? Hal ini menjadi penting karena dari hasil diskusi di BHP para CPNS Analis Hukum sesungguhnya melaksanakan pekerjaan Ke BHP-an seperti melakukan telaahan terkait Perwalian, SKHW dan lain-lain, bukan melakukan evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan. Sampai saat ini pun para CPNS Analis Hukum masih bingung terkait Sasaran Kinerja Pegawai (SKP) mereka. Meskipun patut diapresiasi inisiatif CPNS Analis Hukum yang melakukan pekerjaan sehari-hari berupa penelusuran data terkait ke-BHP-an, kemudian melakukan diskusi, lalu menerbitkan ke Harian Lokal sebagai Catatan/Tulisan hukum. Di Medan sendiri sudah dilakukan kerjasama dengan Harian Sinar Indonesia Baru (SIB) untuk memuat telaahan analisis hukum dari BHP.

## Kesiapan Instansi Pembina dalam Melaksanakan Pembinaan Pejabat Fungsional Analis Hukum

Pengorganisasian adalah merupakan fungsi kedua dalam manajemen dan pengorganisasian didefinisikan sebagai proses kegiatan penyusunan struktur organisasi sesuai dengan tujuan-tujuan, sumber-sumber dan lingkungannya. Dengan demikian hasil pengorganisasian adalah struktur organisasi. Pengertian struktur organisasi sendiri adalah susunan komponen-komponen (unit-unit kerja) dalam organisasi. Struktur organisasi menunjukkan adanya pembagian kerja dan menunjukkan bagaimana fungsi-fungsi atau kegiatan-kegiatan yang berbeda-beda tersebut diintegrasikan (koordinasi). Selain daripada itu struktur organisasi juga menunjukkan spesialisasi-spesialisasi pekerjaan, saluran perintah dan penyampaian laporan.

Struktur organisasi pada umumnya digambarkan dalam suatu bagan yang disebut bagan organisasi. Bagan organisasi adalah suatu gambar struktur organisasi yang formal, dimana dalam gambar tersebut ada garis-garis yang menunjukkan kewenangan dan komunikasi formal yang tersusun secara hierarkis. Pengertian organisasi sendiri adalah sekelompok orang (dua orang atau lebih) yang secara formal dipersatukan dalam kerjasama untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Ada 13 asas organisasi dalam penyusunan kelembagaan pemerintah<sup>19</sup>, yaitu:

### 1. Asas kejelasan tujuan

Organisasi diciptakan untuk mencapai tujuan oleh karena itu dalam penyusunan organisasi harus jelas kaitannya dengan tujuan yang ingin dicapai.

---

19 Lembaga Administrasi Negara, *Dasar-Dasar Kepemerintahan Yang Baik* (Jakarta: LAN, 2008). hlm 32

2. Asas pembagian tugas

Tugas umum pemerintah dan pembangunan perlu dibagi habis ke dalam tugas-tugas departemen dan organisasi pemerintah, sehingga dapat dijamin adanya tanggung jawab dalam penyelenggaraan.

3. Asas fungsionalisasi

Dalam pelaksanaan tugas pemerintah harus ada satu instansi yang secara fungsional paling bertanggung jawab dalam penyelenggaraan.

4. Asas pengembangan jabatan fungsional

Tidak hanya berorientasi pada jabatan struktural melainkan juga kepada jabatan fungsional.

5. Asas koordinasi

Dalam penyusunan organisasi agar memungkinkan terwujudnya koordinasi dalam pelaksanaan tugas-tugas.

6. Asas kesinambungan

Harus ada kesinambungan kebijakan dan program, tanpa ketergantungan kepada pejabat tertentu.

7. Asas kesederhanaan

Organisasi harus secara mudah menggambarkan dengan jelas siapa/unit apa mengerjakan apa, bekerja dengan siapa, dengan cara bagaimana.

8. Asas keluwesan

Hendaknya organisasi selalu mengikuti dan menyesuaikan diri dengan perkembangan dan perubahan keadaan.

9. Asas akordion

Organisasi dapat berkembang atau menciut sesuai dengan beban kerjanya, tetapi tidak boleh menghilangkan fungsi-fungsi yang harus dilaksanakan.

10. Asas pendelegasian wewenang

Menentukan tugas-tugas atau wewenang apa yang perlu didelegasikan dan tugas-tugas atau wewenang apa yang perlu dipegang pimpinan puncak.

11. Asas rentang kendali

Dalam menentukan jumlah satuan organisasi atau orang-orang yang dibawah seorang pejabat pimpinan perlu diperhitungkan secara rasional.

12. Asas jalur dan staf

Dalam menyusun organisasi, perlu adanya kejelasan antara tugas pokok dan penunjang.

13. Asas kejelasan dalam pembaganan

Mengharuskan setiap organisasi menggambarkan struktur organisasinya dalam bagan organisasi.

Suatu organisasi akan dapat berjalan secara efektif dan efisien ditentukan banyak faktor, diantaranya adalah:

1. Tujuan organisasi

Setiap organisasi mempunyai tujuan dan tujuan organisasi yang satu berbeda dengan yang lain. Hal ini mengakibatkan struktur organisasi yang satu dengan yang lain berbeda pula.

2. Teknologi yang digunakan

Teknologi yang digunakan akan mempengaruhi struktur organisasi. Misalnya organisasi perusahaan yang menggunakan teknologi produksi massa akan berbeda dengan yang memproduksi berdasarkan pesanan.

3. Manusia (orang-orang)

Orang-orang yang terlibat dalam kegiatan organisasi ini dapat mempengaruhi organisasi. Misalnya adanya orang-orang yang memiliki keahlian (spesialisasi) yang berbeda-beda. Juga orang-orang yang di luar organisasi dapat mempengaruhi struktur organisasi.

4. Besar kecilnya organisasi

Setiap organisasi mempunyai tujuan dan tujuan organisasi yang satu berbeda dengan yang lain. Hal ini mengakibatkan struktur organisasi yang satu dengan yang lain berbeda pula.

Dalam perkembangannya hingga saat ini, ada 6 (enam) bentuk organisasi, yaitu:

1. Organisasi lini  
Organisasi lini adalah suatu bentuk organisasi yang di dalamnya terdapat garis wewenang yang menghubungkan langsung secara vertikal antara atasan dan bawahan. Tidak ada perbedaan antara pelaksana tugas pokok dan tugas penunjang.
2. Organisasi lini dan staf  
Organisasi lini dan staf diadakan perbedaan antara unit pelaksana tugas pokok (lini) dan unit penunjang (staf).
3. Organisasi fungsional  
Organisasi fungsional adalah suatu organisasi dimana pemimpin tertinggi melimpahkan wewenangnya kepada kepala unit struktural yang memimpin kelompok yang menduduki jabatan fungsional.
4. Organisasi lini dan fungsional  
Suatu bentuk organisasi dimana pemimpin tertinggi melimpahkan wewenangnya kepada para pejabat fungsional.
5. Organisasi lini, fungsional dan staf  
Bentuk ini seperti bentuk organisasi lini dan fungsional hanya kemudian ditambah atau dibentuk unit staf.
6. Organisasi matrix  
Inti organisasi matrix adalah mengkombinasikan pola-pola fungsional dan hasil yang akan dicapai dalam kegiatan proyek.

Di dalam sistem kepegawaian Republik Indonesia, pengangkatan pegawai negeri sipil (yang sekarang dikenal dengan sebutan Aparatur Sipil Negara/ASN) dalam suatu jabatan dilaksanakan dengan prinsip profesionalisme sesuai dengan kompetensi, prestasi kerja, jenjang pangkat, dan syarat objektif lainnya yaitu disiplin kerja, kesetiaan, pengabdian, pengalaman, kerjasama, dan dapat dipercaya. Jabatan dalam lingkungan

birokrasi pemerintah disebut sebagai jabatan karier, yang hanya dapat diduduki oleh pegawai negeri sipil atau pegawai negeri yang setelah beralih status sebagai ASN. Adapun yang dimaksud dengan jabatan adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seorang pegawai negeri sipil dalam satuan organisasi negara. Jabatan karier adalah jabatan struktural dan fungsional di lingkungan organisasi birokrasi pemerintah yang hanya dapat diduduki oleh pegawai negeri sipil yang telah beralih status sebagai ASN. Dari definisi tersebut terdapat 2 macam Jabatan karier ASN yaitu :

1. Jabatan struktural  
Jabatan struktural adalah suatu kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seorang ASN dalam rangka memimpin suatu satuan organisasi negara. Kedudukan tersebut bertingkat-tingkat mulai dari tingkat terendah eselon IV/b sampai dengan tingkat tertinggi eselon I/a.
2. Jabatan fungsional  
Jabatan fungsional adalah jabatan yang tidak secara tegas disebutkan dalam struktur organisasi, seperti peneliti, dokter, pustakawan dan lainnya. Dalam PP Nomor 16 Tahun 1994 dinyatakan bahwa jabatan fungsional adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seorang ASN dalam suatu satuan organisasi yang dalam pelaksanaan tugasnya didasarkan pada keahlian dan keterampilan tertentu serta bersifat mandiri.

Pembinaan mencerminkan dua aspek utama pelatihan yaitu aspek substansial dan aspek prosedural. Aspek substansial menyangkut kebijakan penyiapan sumber daya aparatur yang profesional yang memerlukan definisi yang jelas tentang kualifikasi profesionalisme yang ingin dicapai

pada berbagai bidang tugas. Pemahaman tentang jenis kewenangan dan volume tugas menjadi dasar penetapan kualifikasi aparat yang dibutuhkan, kualifikasi ini menyangkut aspek keahlian dan aspek perilaku.

Sedangkan pada aspek prosedural, kebijakan penyiapan sumber daya aparatur akan berkaitan dengan sifat pendidikan serta pelatihan yang akan diberikan guna memenuhi kebutuhan substansial. Pembinaan ASN secara umum diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna, serta untuk mewujudkan ASN yang profesional, bertanggung jawab, jujur dan adil. Pembinaan dan pengembangan kepegawaian menyangkut 2 (dua) hal pokok yang melingkupinya, yaitu pengembangan dalam peningkatan kualitas sumber daya aparatur pemerintah dan pengembangan dalam peningkatan karier pegawai. Sehubungan dengan peningkatan karier pegawai, berikut adalah pengertian sistem karier yakni:

a. Sistem karier adalah suatu sistem kepegawaian dimana untuk pengangkatan pertama didasarkan atas kecakapan yang bersangkutan, sedang dalam pengembangan lebih lanjut, masa kerja, kesetiaan, ketaatan, pengabdian, dan syarat-syarat objektif lainnya juga turut menentukan. Dalam sistem karier dimungkinkan seseorang naik pangkat tanpa ujian jabatan dan pengangkatan dalam jabatan dilaksanakan berdasarkan jenjang yang telah ditentukan.

#### 1. Sistem karier terbuka

Sistem karier terbuka ialah suatu sistem kepegawaian, dimana untuk menduduki jabatan yang lowong dalam suatu unit organisasi terbuka bagi setiap warga negara asalkan ia mempunyai kecakapan dan pengalaman yang diperlukan untuk jabatan yang lowong itu.

#### 2. Sistem karier tertutup

Sistem karier tertutup adalah suatu sistem kepegawaian, dimana suatu jabatan yang lowong dalam suatu organisasi hanya dapat diduduki oleh pegawai yang telah ada dalam organisasi itu, tidak boleh diduduki oleh orang luar.

Dalam sistem karier tertutup, mempunyai beberapa arti, yaitu:

- a) tertutup dalam arti departemen, artinya bahwa jabatan yang lowong dalam suatu departemen;
  - b) hanya di isi oleh pegawai yang telah ada dalam departemen itu dan tidak boleh diisi oleh pegawai dari departemen lain;
  - c) karier tertutup dalam arti negara, yaitu bahwa jabatan-jabatan yang ada dalam organisasi pemerintah hanya dapat diisi oleh pegawai yang telah ada dalam organisasi pemerintah. Dalam sistem karier tertutup dalam arti negara dimungkinkan perpindahan dari departemen yang satu ke departemen yang lain atau dari provinsi/kabupaten/kota/ yang satu ke provinsi/kabupaten/ kota yang lain.
- b. Sistem prestasi kerja yaitu suatu sistem kepegawaian dimana untuk pengangkatan seseorang dalam suatu jabatan didasarkan atas kecakapan dan prestasi yang dicapai oleh orang yang diangkat itu. Kecakapan tersebut harus dibuktikan dengan lulus ujian jabatan dan prestasinya itu harus terbukti secara nyata. Di samping itu pembinaan juga dikelompokkan menjadi :
1. Pembinaan dalam kepangkatan;
  2. Pembinaan dalam jabatan;
  3. Pembinaan dalam pendidikan dan pelatihan;
  4. Pembinaan dalam disiplin.

Lebih lanjut di dalam Pasal 67 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil disebutkan bahwa pejabat fungsional berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab secara langsung kepada pejabat pimpinan tinggi pertama, pejabat administrator, atau pejabat pengawas yang memiliki keterkaitan dengan pelaksanaan tugas Jabatan Fungsional (JF). Lebih lanjut dalam Pasal 70 Jabatan Fungsional ditetapkan dengan kriteria sebagai berikut:

1. Fungsi dan tugasnya berkaitan dengan pelaksanaan fungsi dan tugas instansi pemerintah;
2. Mensyaratkan keahlian atau keterampilan tertentu yang dibuktikan dengan sertifikasi dan/atau penilaian tertentu;
3. Dapat disusun dalam suatu jenjang jabatan berdasarkan tingkat kesulitan dan kompetensi;
4. Pelaksanaan tugas yang bersifat mandiri dalam menjalankan tugas profesinya; dan
5. Kegiatannya dapat diukur dengan satuan nilai atau akumulasi nilai butir-butir kegiatan dalam bentuk angka kredit.

Termasuk juga setiap pejabat fungsional, sebagaimana diatur dalam Pasal 70, harus menjamin akuntabilitas jabatan yang meliputi terlaksananya pelayanan fungsional berdasarkan keahlian tertentu yang dimiliki dalam rangka peningkatan kinerja organisasi secara berkesinambungan bagi jabatan fungsional keahlian, dan pelayanan fungsional berdasarkan keterampilan tertentu yang dimiliki dalam rangka peningkatan kinerja organisasi secara berkesinambungan bagi jabatan fungsional keterampilan.

Terkait dengan jabatan Analis Hukum yang ada di Kementerian Hukum dan HAM hasil rekrutmen tahun 2017, hasil diskusi yang sudah dilaksanakan Balitbang Hukum dan HAM tanggal 1 Agustus 2018, ternyata

adalah formasi untuk jabatan pelaksana. Dari hasil diskusi juga didapatkan informasi bahwa nama jabatan Analis Hukum tersebut dalam pelaksanaannya sudah diubah. Penamaan jabatan Analis Hukum sendiri pada dasarnya mengacu kepada Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 25 Tahun 2016 tentang Nomenklatur Jabatan Pelaksana bagi Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Instansi Pemerintah. Dalam lampiran Permenpan RB tersebut untuk urusan pemerintahan bidang hukum ada jabatan Analis Hukum. Untuk jabatan dimaksud kualifikasi pendidikannya adalah Sarjana (S1)/Diploma IV di bidang Ilmu Hukum/Ilmu Administrasi/Ilmu Pemerintahan atau bidang lain yang relevan, dengan tugas jabatan melakukan kegiatan yang meliputi pengumpulan, pengklasifikasian dan penelaahan untuk menyimpulkan dan menyusun rekomendasi di bidang hukum. Hal ini jelas berbeda dengan konsep jabatan fungsional Analis Hukum yang dimaksud oleh BPHN.

## **PENUTUP**

### **Kesimpulan**

Jabatan fungsional analis hukum berkaitan secara langsung dengan tugas dan fungsi Pusat Analisis dan Evaluasi yang ada di BPHN. Dalam pembentukannya harus memperhatikan keahlian, kompetensi, bersifat mandiri, profesional dan produk pekerjaan yang terukur. Termasuk juga pembinaan sistem karier, prestasi kerja, kepangkatan, jabatan, pendidikan dan pelatihan.

### **Saran**

1. BPHN selaku instansi pembina segera mempersiapkan konsep Peraturan sebagai berikut:

- a. Menyiapkan Naskah Akademik Usulan Jabatan Fungsional Analisis Hukum;
  - b. Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi tentang Jabatan Fungsional Analisis Hukum dan angka Kreditnya;
  - c. Peraturan Kepala Badan Kepegawaian tentang Pembinaan Jabatan Fungsional Analisis Hukum;
  - d. Peraturan Menteri Hukum dan HAM tentang *Inpassing* Jabatan Fungsional Analisis Hukum;
  - e. Peraturan Menteri Hukum dan HAM tentang Pedoman Kebutuhan Jabatan Fungsional Analisis Hukum;
  - f. Peraturan Menteri Hukum dan HAM tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Jabatan Fungsional Analisis Hukum;
  - g. Peraturan Presiden tentang Tunjangan Jabatan Fungsional Analisis Hukum;
  - h. Peraturan Menteri Hukum dan HAM tentang Petunjuk Pelaksanaan Metode Evaluasi dan Analisis Hukum;
  - i. Peraturan Menteri Hukum dan HAM tentang Standar Kualitas Hasil Kerja Jabatan Fungsional Analisis Hukum.
2. Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BPSDM) berkoordinasi dengan BPHN untuk merencanakan dan mempersiapkan materi dan kurikulum Pendidikan dan Pelatihan (Diklat) tentang:
- a. Pengantar Ilmu Hukum dan Pengantar Hukum Indonesia;
  - b. Teori, Teknik dan Ilmu Perundang-undangan;
  - c. Teknik Pembentukan Peraturan perundang-undangan;
  - d. Metodologi Riset dan Analisis Melalui Metode 5D;
  - e. Metode Penelitian Yuridis Normatif dan Empiris dengan Metode RIA dan CBA;
  - f. Pengantar Ilmu Komunikasi.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Diucapkan terima kasih kepada Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, Badan Kepegawaian Negara, Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sumatera Utara dan Balai Harta Peninggalan Medan yang telah membantu dan turut memperkaya data serta analisis hasil penelitian ini.

## DAFTAR PUSTAKA

- Brantas. *Dasar-dasar Manajemen*, Alfabeta Bandung, 2009.
- Badan Litbang Kementerian Dalam Negeri, *Metode Penelitian Sosial (Terapan dan Kebijakan)*, Jakarta, 2000.
- Hani, Handoko T. Hani, *Manajemen*, BPFE, Yogyakarta, 1984.
- [https://news.detik.com/berita/d-3334692/menkum-ham-ungkap-penyebab-banyak-uu-masih-tumpang-tindih-diakses tanggal Agustus 2018](https://news.detik.com/berita/d-3334692/menkum-ham-ungkap-penyebab-banyak-uu-masih-tumpang-tindih-diakses-tanggal-Agustus-2018).
- <http://madeaguspramanaputra.blogspot.com/2017/01/sejarah-teori-manajemen.html>, diakses tanggal 26 sptember 2018.
- <http://slametwahyudi70.blogspot.com/2014/04/manajemen-modern-dan-postmodern.html>, diakses tanggal 26 September 2018.
- [http://milmanyusdi.blogspot.com/2009/11/pembinaan-pegawai-fungsional pada.html](http://milmanyusdi.blogspot.com/2009/11/pembinaan-pegawai-fungsional-pada.html)
- Leavitt, Harold, J. *Pengelolaan, Perubahan dan Pengembangan Organisasi*, Lembaga Manajemen FE UI, Jakarta, 1993.
- Lembaga Administrasi Negara, *Dasar-dasar Kepemerintahan yang Baik*, LAN, Jakarta, 2008.
- Peraturan Menteri Hukum dan HAM Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2015 Tentang *Rencana Strategis Kementerian Hukum dan HAM Tahun 2015 – 2019*.
- Peraturan Menteri Hukum dan HAM Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2015 Tentang *Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan HAM RI*.
- Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 Tentang *Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri*.
- Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 Tentang *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019*.
- Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 Tentang *Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia*.
- Riduwan, *Skala Pengukuran Variabel-variabel Penelitian*, Alfabeta, Bandung 2002.
- Syafi'ie, Inu Kencana. *Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia*, Refika Aditama, Jakarta, 2003.
- Sanapiah, Faisal. *Format-format Penelitian Sosial*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2003.
- Siagian, P. Siagian, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Bumi Aksara, Jakarta, 1991.
- Simatupang, Taufik H., "Peran Perancang Peraturan Perundang-Undangan Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan HAM Dalam Rangka Harmonisasi Peraturan Daerah," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 11, no. 1 (2017).
- Sumhudi, M. Aslam. *Komposisi Riset Disain*, Lembaga Penelitian Universitas Trisakti, Jakarta, 1985.
- Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945.
- Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang *Rencana Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025*.

**PENERAPAN DIVERSI TERHADAP ANAK YANG BERHADAPAN DENGAN  
HUKUM DALAM SISTEM PERADILAN PIDANA  
(*Diversions for Children in Conflict with The Laws in The Criminal Justice  
System*)**

**Azward Rachmat Hambali**  
**Bagian Hukum Pidana, Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia**  
**Jalan Urip Sumohardjo Km.5 Makassar, Sulawesi Selatan, 90231**  
**Telepon (0411) 455696**  
**aswadrachmat.hambali@umi.ac.id**

**Tulisan diterima: 17 Desember 2018; Direvisi: 6 Maret 2019;**  
**Disetujui Diterbitkan: 13 Maret 2018**

**DOI:** <http://dx.doi.org/10.30641/kebijakan.2019.V13.15-30>

**Abstrak**

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis penerapan diversi dalam *restorative justice* pada Sistem Peradilan Pidana Anak. Jenis penelitian yang dilakukan adalah penelitian deskriptif dengan tipe penelitian hukum normatif yang terkait penerapan diversi dalam keadilan restoratif pada sistem peradilan pidana. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan diversi dalam keadilan restoratif pada sistem penerapan diversi terhadap anak yang berhadapan dengan hukum dalam sistem peradilan anak, merupakan implementasi sistem dalam keadilan restoratif untuk memberikan keadilan dan perlindungan hukum kepada anak yang berkonflik dengan hukum tanpa mengabaikan pertanggungjawaban pidana anak. Diversi bukanlah sebuah upaya damai antara anak yang berkonflik dengan hukum dengan korban atau keluarganya akan tetapi sebuah bentuk pemidanaan terhadap anak yang berkonflik dengan hukum dengan cara nonformal. Rekomendasi dalam penelitian ini, aparat penegak hukum dalam melaksanakan tugas baik penyidikan, penuntutan, pemeriksaan dan penentuan putusan perkara pada sidang pengadilan hendaknya mengutamakan penerapan diversi sebagai salah satu alternatif dari penerapan pidana penjara. Perlu dilakukan sosialisasi secara masif mengenai diversi kepada masyarakat. Hendaknya pemerintah menyediakan sarana dan prasarana diversi dalam rangka memberikan jaminan perlindungan kepada anak.

**Kata Kunci:** diversi; keadilan restoratif; pidana anak.

**Abstract**

*This research aims to analyze the diversion policy in restorative justice under the Criminal Justice System for Children. The research has been descriptive of normative legal research type related to the application of diversion policy in the restorative justice under the criminal justice system for children. The research results show that the application of diversion policy in restorative justice under the diversion policy for children in conflict with the law under the juvenile justice system is an implementation of the restorative justice system in providing justice and legal protection to children in conflict with the law without necessarily impairing the children's responsibilities for their delinquency. Diversion is not reconciliation between the children in conflict with the law and victims or their families but it should be a form of punishment against the children in conflict with the law in a non-formal manner. Recommendations in this research are, law enforcers in performing their tasks of investigation, prosecution, investigation and determination of the case by the court should prioritize the implementation of diversion policy as an alternative for the imprisonment or jail terms. Massive socialization of this diversion policy to the community is highly required. The government should provide facilities and infrastructure for the diversion policy in order to guarantee protection for children.*

**Keywords:** *diversion; restorative justice; child crime.*



## PENDAHULUAN

### Latar Belakang

Problematika penyelesaian masalah anak yang berhadapan dengan hukum merupakan hal yang masih menarik untuk dikaji dewasa ini. Dalam faktanya di Indonesia kasus terhadap anak mencapai 33%.<sup>1</sup> Dari fakta tersebut bahwa perlunya penyelesaian kasus yang tepat sebagaimana telah diatur dalam perundang-undangan yang berlaku, yakni Undang-Undang Sistem Peradilan Pidana Anak (UU.No.11 tahun 2012), yakni pelaksanaan penyelesaian masalah anak yang berhadapan dengan hukum dengan penerapan keadilan restoratif (*restorative justice*) melalui sistem diversi.

Topik kajian ini sebelumnya telah dilakukan penelitian sebelumnya, seperti pada penelitian Yul Ernis,<sup>2</sup> yang mengemukakan pentingnya pendekatan keadilan restoratif dan eksistensi diversi dalam penyelesaian perkara tindak pidana anak. Menurut penulis penelitian tersebut masih perlu ditindaklanjuti, karena belum secara spesifik untuk membahas lebih jauh bagaimana pelaksanaan diversi terhadap anak yang berhadapan dengan hukum dalam sistem peradilan pidana.

Alasan yang paling mendasar pada anak adanya kesepakatan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) diimana pada Tahun 1948 PBB membuat deklarasi yang dikenal dengan *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR), dengan salah satu rumusannya adalah bahwa setiap manusia dilahirkan merdeka dan sama dalam martabat dan hak-haknya. Dengan demikian, anak dijamin hak-haknya untuk hidup dan berkembang sesuai dengan kemampuannya dan harus dilindungi.

Perlindungan terhadap hak anak oleh dunia internasional tertuang dalam (1) 1959 UN *General Assembly Declaration on the Rights of the Child*; (2) 1966 *International Covenant on Civil and Rights of the Child*; (3) 1966 *International Covenant on Economic, Social & Cultural Right*; (4) 1989 UN *Convention on the Rights of the Child*.<sup>3</sup>

Konvensi Hak-Hak Anak adalah instrumen hukum dan HAM yang paling komprehensif untuk mempromosikan dan melindungi hak-hak anak.<sup>4</sup> Indonesia adalah salah satu negara yang telah meratifikasi Konvensi Hak-Hak Anak (KHA) pada Tahun 1990 yang telah disetujui oleh Majelis Umum PBB pada 20 November 1989.<sup>5</sup> Konvensi Hak Anak (*Convention on the Rights of the Child*) yang diratifikasi oleh pemerintah Indonesia melalui Keputusan Presiden Nomor 37 Tahun 1990, kemudian dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak, Undang-Undang Nomor 35 Tahun 20014 tentang Perlindungan Anak. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak yang kesemuanya mengemukakan prinsip-prinsip umum perlindungan anak, yaitu non diskriminasi kepentingan terbaik bagi anak, kelangsungan hidup yang menghargai dan tumbuh berkembang. Hadirnya perangkat peraturan tersebut telah merumuskan perlindungan terhadap hak-hak anak

1 Supardji Rasban, "Kasus Kekerasan Terhadap Anak di Indonesia Capai 33%," *Media Indonesia*, Oktober 12, 2018.

2 Yul Ernis, "Diversi Dan Keadilan Restoratif Dalam Penyelesaian Perkara Tindak Pidana Anak Di Indonesia", *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, Vol.10, No.2, Juli 2016, 163-174.

3 Muhammad Azil Maskur, "Perlindungan Hukum Terhadap Anak Nakal (Juvenile Delinquency) Dalam Proses Acara Pidana Indonesia", *Pandecta: Research Law Journal*, Vol.7, No.2, 2012, hal.172

4 Zedy Wulan Ayu Widhi Prameswari, "Ratifikasi Konvensi Tentang Hak-Hak Anak Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia", *Jurnal Yuridika*, Vol.32, No.1, Januari 2017, hal.167.

5 Hardianto Djanggih, "Konsepsi Perlindungan Hukum Bagi Anak sebagai Korban Kejahatan Siber Melalui Pendekatan Penal dan Non Penal", *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol.30, No.2, Juni 2018, hal.317

namun dalam kenyataannya masih belum mendapatkan perlakuan yang sangat bermanfaat untuk kepentingan yang terbaik untuk kepentingan anak.<sup>6</sup>

Dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang RI Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak dirumuskan bahwa "Perlindungan Anak adalah segala kegiatan untuk menjamin anak dan hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi". Anak termasuk kelompok yang rentan terhadap terjadinya suatu tindak pidana yang berhadapan dengan hukum, baik sebagai pelaku tindak pidana, maupun sebagai korban tindak pidana serta anak yang menjadi saksi tindak pidana, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 angka 2, 3, 4 dan 5 Undang-Undang Nomor 11 tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak.

Anak memiliki hak secara spesifik berbeda dengan hak-hak orang dewasa, hal ini disebabkan bahwa anak sangat rentan mengalami kekerasan, perlakuan salah dan eksploitasi.<sup>7</sup> Berbagai kasus tindak pidana yang melibatkan anak harus berhadapan dengan hukum merupakan masalah aktual dan faktual sebagai gejala sosial dan kriminal yang telah menimbulkan kekhawatiran dikalangan orang tua pada khususnya dan masyarakat pada umumnya serta penegak hukum.<sup>8</sup>

6 Yul Ernis, 2016, *Op.Cit*, hal.164.

7 Nur Rochaeti, "Implementasi Keadilan Restoratif dan Pluralisme Hukum Dalam Sistem Peradilan Pidana Anak di Indonesia, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 44, No.2, April 2015, hal.150

8 Ulang Mangun Sosiawan, "Perspektif Restorative Justice Sebagai Wujud Perlindungan Anak Yang Berhadapan Dengan Hukum", *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE*, Vol.16, No.4, Desember 2016, hal.428

Bentuk-bentuk kriminal dan tindak pidana yang banyak dilakukan oleh anak antara lain meliputi pencurian, penyalahgunaan narkoba, perkelahian, kejahatan pelecehan seksual, pelanggaran lalu lintas, dan penganiayaan sampai pada kasus pembunuhan serta kejahatan geng motor (begal) yang pelakunya adalah anak. Fakta lain juga menunjukkan bahwa anak dalam berbagai kasus harus berhadapan dengan hukum sebagai korban dari perlakuan kekerasan baik kekerasan fisik, psikis, kekerasan pelecehan seksual serta kekerasan penelantaran.

Sistem Peradilan Pidana Anak yang berlaku sekarang mengacu pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012, dalam mekanisme prosesnya tetap harus melalui proses formal layaknya orang dewasa dengan melalui proses penyelidikan dan penyidikan oleh kepolisian, proses penuntutan oleh kejaksaan dan persidangan di pengadilan. Proses formal yang panjang inilah melahirkan beberapa pemikiran baik dari kalangan ilmuan maupun aparat penegak hukum untuk mencari alternatif penanganan yang terbaik untuk anak dengan semaksimal mungkin menjauhkan anak dari sistem peradilan formal.

Menurut Direktur Analisa Peraturan Perundang-undangan Bappenas, Diani Sadia Wati, alasan perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak Menjadi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak (UU SPPA) disebabkan beberapa hal sebagai berikut: Pertama, kegagalan sistem peradilan pidana anak untuk menghasilkan keadilan; Kedua, tingkat tindak pidana dan residivisme anak tidak mengalami penurunan; Ketiga, proses peradilan gagal memperlakukan anak; keempat, pengadilan lebih banyak memanfaatkan pidana perampasan kemerdekaan (pidana penjara)

daripada bentuk sanksi lainnya; dan kelima, pendekatan yang terlalu legalistik.<sup>9</sup>

Untuk menjaga harkat dan martabat, anak berhak mendapatkan perlindungan khusus terutama perlindungan hukum dalam sistem peradilan sebagai konsekuensi Indonesia sebagai negara pihak dalam Konvensi Hak Hak anak (*Convention on the Rights of the Child*) yang mengatur prinsip perlindungan hukum terhadap anak mempunyai kewajiban untuk memberikan perlindungan khusus terhadap anak yang berhadapan dengan hukum.

Oleh karena itu, adanya hak layak hidup anak sebagaimana dalam regulasi yang ada yang dikaitkan dengan fenomena perkembangan permasalahan yang menimpa terhadap anak, penelitian ini dianggap penting untuk mengkaji lebih jauh lagi, bagaimana pelaksanaan yang ideal penerapan diversifikasi terhadap anak yang berhadapan dengan hukum.

### Rumusan Masalah

Mendasari latar belakang, untuk memfokuskan kajian ini, permasalahan dibatasi pada, bagaimanakah penerapan diversifikasi terhadap anak yang berhadapan dengan hukum dalam sistem peradilan pidana?

### Tujuan

Tujuan dilakukan penelitian ini adalah untuk menganalisis penerapan diversifikasi terhadap anak yang berhadapan dengan hukum dalam sistem peradilan pidana.

### Metode Penelitian

Jenis penelitian yang dilakukan adalah penelitian deskriptif yaitu dengan menggambarkan penerapan Sistem

<sup>9</sup> <http://www.bappenas.go.id/berita-dan-siaran-pers/indonesia-akan-berlakukan-uu-no-11-tahun-2012-tentang-sistem-peradilan-pidana-anak/>, diakses pada 29 Oktober 2015.

Peradilan Pidana Anak berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 dan peraturan perundang-undangan lain khususnya yang terkait dengan anak yang berhadapan dan berkonflik dengan hukum atau anak sebagai pelaku tindak pidana.

Tipe penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif dimaksud untuk mengkaji serta menelaah norma-norma hukum dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 serta peraturan perundang-undangan lain yang ada kaitannya.

## PEMBAHASAN

Penerapan Diversi Terhadap Anak yang Berhadapan Dengan Hukum dalam Sistem Peradilan Pidana

Kualitas perlindungan terhadap anak hendaknya memiliki derajat atau tingkat yang minimal sama dengan perlindungan terhadap orang dewasa, karena setiap orang memiliki kedudukan yang sama di depan hukum (*equality before the law*).<sup>10</sup> Menurut Arif Gosita, perlindungan anak merupakan upaya-upaya yang mendukung terlaksananya hak-hak dan kewajiban anak itu sendiri. Oleh karena itu, seorang anak yang memperoleh dan mempertahankan hak untuk tumbuh dan berkembang dalam hidup secara berimbang dan positif, berarti mendapat perlakuan secara adil dan terhindar dari ancaman yang merugikan. Usaha-usaha perlindungan anak dapat merupakan suatu tindakan hukum yang mempunyai akibat hukum, sehingga menghindarkan anak dari tindakan orang tua yang sewenang-wenang<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Syamsu Haling, Paisal Halim, Syamsiah Badruddin, & Hardianto Djanggih, "Perlindungan Hak Asasi Anak Jalanan Dalam Bidang Pendidikan Menurut Hukum Nasional Dan Konvensi Internasional". *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol.48, No.2, April-Juni 2018, hal.362-363.

<sup>11</sup> Nevey Varida Ariani, "Implementasi

Proses peradilan terhadap anak seringkali kehilangan makna esensinya, yaitu sebagai mekanisme yang harus berakhir dengan upaya untuk melindungi kepentingan terbaik bagi anak (*the best interest of child*). Peradilan pidana anak seringkali merupakan proses yang hanya berorientasi pada penegakan hukum secara formal dan tidak berorientasi pada kepentingan anak.<sup>12</sup>

Di dalam Teori *Restoratif Justice*, proses penyelesaian tindakan pelanggaran hukum yang terjadi dilakukan dengan membawa korban dan pelaku (tersangka) bersama-sama duduk dalam satu pertemuan untuk bersama-sama berbicara. Dalam pertemuan tersebut mediator memberikan kesempatan pada pihak pelaku untuk memberikan gambaran yang sejelas-jelasnya mengenai tindakan yang telah dilakukannya.<sup>13</sup> Keadilan restoratif adalah suatu proses dimana semua pihak yang terlibat dalam suatu tindak pidana tertentu bersama-sama memecahkan masalah bagaimana menangani akibat di masa yang akan datang.<sup>14</sup>

Dalam perkembangan hukum pidana, telah terjadi pergeseran paradigma dalam filosofi peradilan pidana anak, yang awalnya adalah *retributive justice*, kemudian

berubah menjadi *rehabilitation*, lalu yang terakhir menjadi *restorative justice*.<sup>15</sup> Pengalihan penyelesaian perkara anak ke luar jalur formal peradilan melalui diversi yang diatur dalam instrumen internasional anak membawa implikasi yuridis bagi Indonesia untuk mengakomodir ketentuan diversi dalam peraturan perundang-undangan anak di Indonesia.<sup>16</sup> Dalam mewujudkan konsep Diversi sebagai instrumen dalam *Restorative Justice* pada Sistem Peradilan Pidana Anak berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 yaitu penyelesaian perkara tindak pidana dengan melibatkan pelaku, korban, keluarga pelaku/keluarga korban dan pihak lain yang terkait untuk bersama-sama mencari penyelesaian yang adil dengan menekankan pemulihan kembali pada keadaan semula dan bukan pembalasan.

Penanganan perkara anak berkonflik dengan hukum yang mengutamakan kepentingan terbaik bagi anak masih jauh dari yang diharapkan. Pemerintah telah mengeluarkan peraturan khusus yang mengatur perlindungan hak-hak anak yang berhadapan dengan hukum, seperti Undang-Undang No.3 tahun 1997 tentang Pengadilan Anak kemudian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak ataupun Undang-Undang No. 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak bahkan pemerintah telah meratifikasi Konvensi Hak Anak (KHA) dengan mengeluarkan Kepres Nomor 36 Tanggal 25 Agustus 1990, dan menandatangani kesepakatan *Beijing Rules*, tapi ternyata

---

Undangundang Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Sistem Peradilan Pidana Anak Dalam Upaya Melindungi Kepentingan Anak”, *Jurnal Media Hukum*, Vol.21, No.2, Juni 2014, hal.111

12 Achmad Ratomi, “Konsep Prosedur Pelaksanaan Diversi Pada Tahap Penyidikan Dalam Penyelesaian Tindak Pidana Yang Dilakukan Oleh Anak”, *Jurnal Arena Hukum*, Vol.6, No.3, Desember 2013, hal.395.

13 Arfan Kaimuddin, “Perlindungan Hukum Korban Tindak Pidana Pencurian Ringan Pada Proses Diversi Tingkat Penyidikan”, *Jurnal Arena Hukum*, Vol. 8, No.2, Agustus 2015, hal.268.

14 Novi Edyanto, “Restorative Justice Untuk Menyelesaikan Kasus Anak yang Berhadapan dengan Hukum”, *Jurnal Ilmu Kepolisian*, Vol.11, No.3, Desember 2017, hal.41.

15 Pancar Chandra Purnama & Johny Krisnan, “Pelaksanaan Diversi Ditingkat Pengadilan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Sistem Peradilan Pidana Anak”, *Jurnal Varia Justicia*, Vol.12, No.1, Oktober 2016, hal.229.

16 Nurini Aprilianda, “Implikasi Yuridis Dari Ketentuan Diversi Dalam Instrumen Internasional Anak Dalam Hukum Anak Di Indonesia”, *Jurnal Arena Hukum*, Vol.6, No.1, April 2012, hal.40

ketentuan dalam peraturan tersebut bukan menjadi solusi terbaik penyelesaian perkara anak yang berhadapan dengan hukum.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak yang berlaku efektif sejak tanggal 31 Juli 2014 bertujuan untuk menjaga harkat dan martabat anak dengan pendekatan *restorative justice*, seorang anak berhak mendapatkan perlindungan khusus, terutama perlindungan hukum dalam sistem peradilan pidana. Oleh karena itu, Sistem Peradilan Pidana Anak tidak hanya ditekankan pada penjatuhan sanksi pidana bagi anak pelaku tindak pidana, melainkan juga difokuskan pada pemikiran bahwa penjatuhan sanksi dimaksudkan sebagai sarana mewujudkan kesejahteraan anak pelaku tindak pidana tersebut. Hal demikian sejalan dengan tujuan penyelenggaraan Sistem Peradilan Pidana Anak yang dikehendaki oleh dunia internasional.

Sistem peradilan pidana khusus bagi anak tentunya memiliki tujuan khusus bagi kepentingan masa depan anak dan masyarakat yang di dalamnya terkandung prinsip-prinsip *restorative justice*. Pasal 1 butir (6) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak menyatakan, keadilan restoratif adalah penyelesaian perkara tindak pidana dengan melibatkan pelaku, korban, keluarga pelaku/korban, dan pihak lain yang terkait untuk bersama-sama mencari penyelesaian yang adil dengan menekankan pemulihan kembali pada keadaan semula, dan bukan pembalasan.

Dalam Sistem Peradilan Pidana Anak sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) huruf a dan huruf b wajib diupayakan diversifikasi. Diversifikasi

adalah pengalihan penyelesaian perkara anak dari proses peradilan pidana ke proses di luar peradilan pidana. Pendekatan diversifikasi dalam *restorative justice* yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak merupakan terobosan baru yang tidak dikenal dalam Sistem Peradilan Pidana konvensional.

Pada Tahun 2011, jumlah anak yang berhadapan dengan hukum berjumlah 695 anak, kemudian pada Tahun 2012 meningkat menjadi 1.413 dan pada Tahun 2013 menjadi 1.428 kasus. Angka tersebut terus meningkat menjadi 2.208 kasus pada Tahun 2014, dan hingga Juli 2015 kasus anak berhadapan dengan hukum berjumlah 403.<sup>17</sup>

Peristiwa yang sering menjadi sorotan baik melalui media cetak maupun media elektronik dalam Sistem Peradilan Pidana Anak ketika anak harus berhadapan dengan hukum dalam proses peradilan tidak hanya terdapat di kota-kota besar, akan tetapi telah merambah ke daerah kabupaten/kota. Hal ini juga terjadi dalam wilayah hukum Sulawesi Selatan khususnya lembaga dan institusi yang terkait dengan proses Sistem Peradilan Pidana Anak seperti Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan Negeri, Advokat dan Lembaga Bantuan Hukum serta Balai Pemasarakatan.

Salah satu kasus anak yang berkonflik dengan hukum adalah Alif Syahdan (15 thn) dan ayahnya, Adnan Achmad terancam hukuman tujuh tahun penjara. Keduanya merupakan tersangka kasus pengerojokan guru mata pelajaran Arsitektur SMKN 2 Makassar, Dasrul. MA (15) dan ayahnya, Adnan Achmad di kenakan Pasal 170 KUHP

---

17 Anonim, Kasus Anak Berhadapan Hukum Kian Banyak, Ini Kata Mendikbud <http://www.solopos.com/2016/01/25/perlindungan-anak-kasus-anak-berhadapan-hukum-kian-banyak-ini-kata-mendikbud-684467> diakses pada 2 April 2016

mengenai pengeroyokan dengan ancaman 7 tahun penjara<sup>18</sup>

Keberadaan anak dalam tempat penahanan dan lembaga pemasyarakatan bersama sama dengan orang dewasa menempatkan anak pada situasi rawan menjadi korban berbagai tindakan kekerasan. Oleh karena itu, dibutuhkan perhatian dan upaya yang kuat meminimalkan kerugian yang dapat diderita oleh anak yang terpaksa berhadapan dengan proses hukum dalam sistem peradilan pidana.

Pada 30 Juli 2012, DPR-RI mengesahkan Undang-Undang No. 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak yang menggantikan Undang-Undang Pengadilan Anak, dua tahun sejak diundangkan yaitu akan mulai berlaku pada 30 Juli 2014. Undang-Undang Sistem Peradilan Pidana Anak telah mengadopsi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 1/PUU-VIII/2010 yaitu dengan memberikan pengertian anak yang berkonflik dengan Hukum sebagai anak yang telah berumur 12 (dua belas) tahun, tetapi belum berumur 18 (delapan belas) tahun yang diduga melakukan tindak pidana (Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Sistem Peradilan Pidana Anak).

Lahirnya Undang-Undang Sistem Peradilan Pidana Anak memberi penegasan terkait dengan perlindungan terhadap anak di Indonesia. Undang-undang inilah yang memperkenalkan konsep diversi yang bertujuan untuk memberikan perlindungan terhadap anak yang berkonflik dengan hukum, anak yang menjadi korban tindak pidana, dan masyarakat pada umumnya sebagai sebuah bentuk pengalihan penyelesaian perkara

anak dari proses peradilan ke proses di luar peradilan pidana demi mewujudkan keadilan restoratif (*restorative justice*).

Tahun 2015 terbitlah Peraturan Pemerintah No. 65 Tahun 2015 tentang Pedoman Pelaksanaan Diversi dan Penanganan Anak Yang Belum Berumur 12 (Dua Belas) Tahun yang menjadi kebutuhan dalam rangka pelaksanaan Undang-undang No. 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak

Menindaklanjuti Undang-Undang Sistem Peradilan Pidana Anak dan Peraturan Pemerintah No. 65 Tahun 2015 tentang Pedoman Pelaksanaan Diversi dan Penanganan Anak Yang Belum Berumur 12 (Dua Belas) Tahun, di lingkup Kejaksaan diterbitkan Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor Per-006/A/J.A/04/2015 tentang Pedoman Pelaksanaan Diversi Pada Tingkat Penuntutan. Sedangkan di Mahkamah Agung diterbitkan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 4 Tahun 2014 tentang Pedoman Pelaksanaan Diversi dalam Sistem Peradilan Pidana Anak.

Undang-Undang Sistem Peradilan Pidana Anak mulai diberlakukan dua tahun setelah tanggal pengundangannya, yaitu 30 Juli 2012 sebagaimana disebut dalam Ketentuan Penutupnya (Pasal 108 Undang-Undang Sistem Peradilan Pidana Anak). Artinya Undang-Undang Sistem Peradilan Pidana Anak ini mulai berlaku sejak 31 Juli 2014.

Tindak pidana yang terjadi saat ini di masyarakat bukan saja pelakunya orang dewasa, bahkan terjadi kecenderungan pelakunya adalah masih tergolong usia anak-anak. Oleh karena itu, berbagai upaya pencegahan dan penanggulangan kenakalan anak terus dilakukan. Salah satu upaya pemerintah dalam melakukan pencegahan dan penanggulangan kenakalan yaitu dengan menyelenggarakan sistem peradilan pidana anak (*Juvenile Justice System*)

18 Ibnu Kasir Amahoru, "Terancam 7 Tahun Penjara, Pengeroyok Guru SMKN 2 Makassar Resmi Ditahan, <http://news.rakyatku.com/read/16604/2016/08/11/terancam-7-tahun-penjara-pengeroyok-guru-smkn-2-makassar-resmi-ditahan>, diakses pada 18 Agustus 2016

melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak (selanjutnya disebut Undang-Undang Sistem Peradilan Pidana Anak) dengan tujuan agar dapat terwujud peradilan yang benar-benar menjamin perlindungan kepentingan terbaik terhadap anak yang berkonflik dengan hukum sebagai penerus bangsa.

Salah satu bentuk perlindungan kepada anak yang berkonflik dengan hukum melalui diversifikasi. Model diversifikasi dimaksudkan untuk menghindari dan menjauhkan anak dari proses peradilan secara formal sehingga dapat menghindari stigmatisasi terhadap anak yang berkonflik dengan hukum dan diharapkan anak dapat kembali ke dalam lingkungan sosial secara wajar. Oleh karena itu, sangat diperlukan peran serta semua pihak dalam rangka mewujudkan hal tersebut. Proses itu harus bertujuan pada terciptanya keadilan restoratif, baik bagi anak maupun bagi korban. Diversifikasi dalam keadilan restoratif merupakan suatu proses bahwa semua pihak yang terlibat dalam suatu tindak pidana tertentu bersama-sama mengatasi masalah serta menciptakan suatu kewajiban untuk membuat segala sesuatunya menjadi lebih baik dengan melibatkan korban, anak, dan masyarakat dalam mencari solusi untuk memperbaiki, rekonsiliasi, dan menentramkan hati yang tidak berdasarkan pembalasan.

Pelaksanaan diversifikasi dilatarbelakangi keinginan untuk menghindari efek negatif, khususnya terhadap jiwa dan perkembangan anak yang berpotensi terjadi apabila penyelesaian proses pidananya dilakukan melalui sistem peradilan pidana.<sup>19</sup> Penerapan ketentuan diversifikasi merupakan hal yang penting, karena dengan diversifikasi, maka hak-hak asasi anak dapat lebih terjamin, dan menghindarkan anak yang berkonflik dengan

hukum dari stigma sebagai anak nakal, karena tindak pidana yang diduga melibatkan seorang anak sebagai pelaku dapat ditangani tanpa perlu melalui proses hukum.

Menurut Levine konsep diversifikasi dimulai dengan pendirian peradilan anak pada abad ke-19 yang bertujuan untuk mengeluarkan anak dari proses peradilan orang dewasa agar anak tidak lagi diperlakukan sama dengan orang dewasa.<sup>20</sup> Prinsip utama pelaksanaan diversifikasi yaitu tindakan persuasif atau pendekatan non-penal dan memberikan kesempatan kepada seorang untuk memperbaiki kesalahan. Adanya pendekatan seperti ini, diharapkan tidak terjadi lagi penyiksaan, pemaksaan ataupun tindak kekerasan terhadap anak. Inilah yang menjadi tujuan utama pelaksanaan diversifikasi. Melalui diversifikasi, hukum dapat ditegakkan tanpa melakukan tindak kekerasan dan menyakitkan dengan memberi kesempatan kepada seseorang untuk memperbaiki kesalahannya tanpa melalui hukuman pidana oleh negara yang mempunyai otoritas penuh.<sup>21</sup>

Peradilan anak dengan menggunakan diversifikasi dalam *restorative justice* berangkat dari asumsi bahwa tanggapan atau reaksi terhadap perilaku delinkuensi anak tidak efektif tanpa adanya kerjasama dan keterlibatan dari korban, pelaku, dan masyarakat. Prinsip yang menjadi dasar adalah keadilan paling baik terlayani, apabila setiap pihak menerima perhatian secara adil dan seimbang, aktif dilibatkan dalam proses peradilan dan memperoleh keuntungan secara memadai dari interaksi mereka dengan sistem peradilan anak.

Diversifikasi dilakukan untuk memberikan sanksi yang bersifat lebih mendidik, tidak membalas guna menciptakan pencegahan

19 Rr. Putri A. Priamsari, "Mencari Hukum Yang Berkeadilan Bagi Anak Melalui Diversifikasi", *Jurnal Law Reform*, Vol.14, No.2, 2018, hal.228

20 Marlina, 2010, *Pengantar Konsep Diversifikasi dan Restorative Justice dalam Hukum Pidana*, Medan: USU Press, hlm. 61.

21 *Ibid.*, hlm. 61.

khusus yaitu tujuan yang ingin dicapai adalah membuat jera, memperbaiki, dan membuat penjahat itu sendiri menjadi tidak mampu untuk melakukan perbuatan tersebut. Pelaksanaan diversi dilatarbelakangi keinginan untuk menghindari efek negatif terhadap jiwa dan perkembangan anak dalam keterlibatannya dalam sistem peradilan pidana, dimana sistem peradilan pidana lebih pada keadilan yang menekankan pada pembalasan (*retributive justice*) dan keadilan yang menekankan pada ganti rugi (*restitutive justice*).<sup>22</sup>

Seorang anak sangat berisiko tinggi dilanggar hak asasinya ketika harus dilibatkan masuk dalam sistem peradilan pidana. Sehingga, akan lebih baik jika diversi diberlakukan dalam penanganan masalah anak yang berkonflik dengan hukum. Kenyataannya bahwa peradilan pidana terhadap anak, pelaku tindak pidana melalui sistem peradilan pidana banyak menimbulkan bahaya daripada yang menguntungkan bagi anak. Hal ini dikarenakan pengadilan akan memberikan stigmatisasi terhadap anak atas tindakan yang dilakukannya, sehingga lebih baik menghindarkannya keluar sistem peradilan pidana.<sup>23</sup>

Tujuan dari adanya pelaksanaan diversi bagi anak antara lain<sup>24</sup>:

- a. Untuk menghindari anak dari penahanan;
- b. Untuk menghindari cap/label anak sebagai penjahat;
- c. Untuk mencegah pengulangan tindak pidana yang dilakukan oleh anak,

agar anak bertanggung jawab atas perbuatannya;

- d. Untuk melakukan intervensi-intervensi yang diperlukan bagi korban dan anak tanpa harus melalui proses formal, dan menjauhkan anak dari pengaruh dan implikasi negatif dari proses peradilan.

Sedangkan, keadilan restoratif (*restorative justice*) adalah penyelesaian perkara tindak pidana dengan melibatkan pelaku, korban, keluarga pelaku/korban, dan pihak lain yang terkait untuk bersama-sama mencari penyelesaian yang adil dengan menekankan pemulihan kembali pada keadaan semula, dan bukan pembalasan.<sup>25</sup>

Program diversi dapat menjadi bentuk *restorative justice* jika<sup>26</sup>:

1. Mendorong anak untuk bertanggung jawab atas perbuatannya;
2. Memberikan kesempatan bagi anak untuk mengganti kesalahan yang dilakukan dengan berbuat kebaikan bagi si korban;
3. Memberikan kesempatan bagi si korban untuk ikut serta dalam proses;
4. Memberikan kesempatan bagi anak untuk dapat mempertahankan hubungan dengan keluarga;
5. Memberikan kesempatan bagi rekonsiliasi dan penyembuhan dalam masyarakat yang dirugikan oleh tindak pidana.

Prinsip utama pelaksanaan diversi yaitu tindakan persuasif atau pendekatan nonpenal (di luar hukum pidana) dan memberikan kesempatan kepada seseorang untuk memperbaiki kesalahan. Salah satu contoh latar belakang pentingnya kebijakan diversi dilakukan karena tingginya jumlah anak

22 Ridwan Mansyur, *Keadilan Restoratif Sebagai Tujuan Pelaksanaan Diversi Pada Sistem Peradilan Pidana Anak*. <https://www.mahkamahagung.go.id/rbnews.asp?bid=4085> diakses pada tanggal 22 Mei 2016

23 Marlina, 2010, *Pengantar Konsep Diversi...* *op.cit.*, hlm.11.

24 Setya Wahyudi, 2011, *Implementasi Ide Diversi dalam Pembaruan Sistem Peradilan Anak Di Indonesia*, Yogyakarta: Genta Publishing, hlm. 67

25 Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak.

26 Fetri A. R. Tarigan, "Upaya Diversi Bagi Anak Dalam Proses", *Jurnal Lex Crimen* Vol.4, No.5, Juli 2015, hal.110.



yang masuk ke peradilan pidana dan diputus dengan penjara. Diversi dilakukan dengan alasan untuk memberikan kesempatan kepada pelanggar hukum khususnya anak agar menjadi orang yang baik kembali melalui jalur nonformal dengan melibatkan sumber daya masyarakat.

Diversi berupaya memberikan keadilan pada kasus anak yang telah terlanjur melakukan tindak pidana sampai kepada aparat penegak hukum. Ada tiga jenis pelaksanaan program diversi yaitu:

Menurut Peter C.Kratcoski dalam Hengky Kurniawan ada tiga jenis konsep pelaksanaan penerapan program diversi, yaitu:<sup>27</sup>

1. Pelaksanaan kontrol secara sosial (*social control orientation*), yaitu aparat penegak hukum menyerahkan pelaku dalam tanggung jawab pengawasan atau pengamatan masyarakat, dengan ketataan pada persetujuan atau peringatan yang diberikan. Pelaku menerima tanggung jawab atas perbuatannya dan tidak diharapkan adanya kesempatan kedua kali bagi pelaku oleh masyarakat.
2. Pelayanan sosial oleh masyarakat terhadap pelaku (*social service orientation*), yaitu melaksanakan fungsi untuk mengawasi, mencampuri, memperbaiki dan menyediakan pelayanan pada pelaku dan keluarganya. Masyarakat dapat mencampuri keluarga pelaku untuk memberikan perbaikan atau pelayanan.
3. Menuju proses *restorative justice* atau perundingan (*blanced or restorative justice orientation*), yaitu melindungi masyarakat, memberi kesempatan pelaku bertanggung jawab langsung pada korban dan masyarakat dengan membuat kesepakatan bersama antara korban pelaku dan masyarakat. Pelaksanaannya semua pihak yang terkait dipertemukan untuk bersama –

sama mencapai kesepakatan tindakan pada pelaku.

Konsep diversi sebagai instrumen dalam *restorative justice* berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak adalah pengalihan penyelesaian perkara anak yang berkonflik dengan hukum dari proses peradilan pidana ke proses di luar peradilan dengan melibatkan pelaku, korban keluarga pelaku dan keluarga korban serta pihak lain yang terkait untuk bersama-sama mencari penyelesaian yang adil dengan menekankan pemulihan kembali pada keadaan semula dan bukan pembalasan.

Diversi pada hakikatnya juga mempunyai tujuan agar anak terhindar dari efek negatif penerapan pidana. Diversi juga mempunyai esensi tetap menjamin anak tumbuh dan berkembang. Dengan demikian, maka juga dapat dikatakan bahwa pada dasarnya diversi mempunyai relevansi terhadap tujuan pemidanaan bagi anak. Secara umum tujuan pemidanaan terdiri dari upaya untuk melindungi masyarakat di satu sisi dan melindungi (pelaku) di sisi lain.

Penyelesaian pidana melalui diversi itu bertujuan untuk menyadarkan kepada pelaku bahwa tindak pidana yang dilakukan itu tidak dapat dibenarkan dan telah merugikan pihak lain. Oleh karena itu, jika diversi berhasil disepakati para pihak-pihak yang terkait terutama pihak korban di tingkat penyidikan (Polres) maka anak (pelaku) akan segera memperoleh pemulihan hak-haknya. Sebaliknya jika belum berhasil diversi akan dilanjutkan di tingkat penyelidikan (Kejaksaan), dan jika tetap belum berhasil diversi akan diteruskan sampai di pengadilan. Pelaksanaan diversi di Kepolisian paling lama 30 (tiga puluh) hari (Pasal 29 Ayat (2) Undang-Undang Sistem Peradilan Pidana Anak), begitupun juga di Kejaksaan paling lama 30 (tiga puluh) hari (Pasal 42 Ayat (2) Undang-Undang Sistem Peradilan Pidana

---

27 *Ibid.*, hlm.16.

Anak), dari selanjutnya di Pengadilan paling lama 30 (tiga puluh) hari (Pasal 52 Ayat (3) Undang-Undang Sistem Peradilan Pidana Anak).

Pelaksanaan diversi melibatkan semua aparat penegak hukum dari lini manapun. Diversi dilaksanakan pada semua tingkat proses peradilan pidana. Prosesnya dimulai dari permohonan suatu instansi atau lembaga pertama yang melaporkan tindak pidana atau korban sendiri yang memberikan pertimbangan untuk dilakukannya diversi. Adanya perbedaan pandangan dalam setiap permasalahan yang ditangani tergantung dari sudut pandang petugas dalam menentukan keputusan, akan tetapi inti dari konsep diversi yaitu mengalihkan anak dari proses formal ke informal.

Salah satu syarat penting di dalam pelaksanaan diversi, yaitu adanya pengakuan atau pernyataan bersalah dari pelaku dan kesediaannya untuk dilakukan upaya diversi. Upaya diversi ini tidaklah hanya sekadar penyelesaian di luar proses hukum formal atas tindak pidana yang dilakukan anak seperti yang disebutkan dalam Pasal 6 Huruf b Undang-Undang Sistem Peradilan Pidana Anak. Salah satu tujuan diversi yaitu menanamkan rasa tanggung jawab kepada anak. Lebih dari pada itu, upaya diversi tersebut merupakan upaya untuk pembelajaran dan pemulihan anak sebagai pelaku tindak pidana. Tidak adanya pengakuan/pernyataan bersalah dari pelaku tindak pidana merupakan dorongan untuk dilakukannya proses hukum secara formal atas suatu tindak pidana.

Pelaksanaan diversi dilatarbelakangi keinginan menghindari efek negatif terhadap jiwa dan perkembangan anak oleh keterlibatannya dengan sistem peradilan pidana. **Adanya penerapan diversi ini lebih mengutamakan usaha memberikan perlindungan bagi anak dari tindakan pemenjaraan.**

Upaya penyelesaian masalah terhadap anak yang berkonflik dengan hukum tidak harus selalu menggunakan jalur hukum formal mengingat seorang anak boleh dikatakan sebagai pribadi yang belum memiliki kecakapan bertindak secara hukum, hal demikian disebabkan seorang dianggap belum dewasa dan perbuatannya belum dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Olehnya itu penyelesaiannya dapat ditempuh dengan berbagai alternatif, salah satunya, yaitu dengan menggunakan pendekatan konsep *restorative justice model*.

Kaitannya dengan diversi, dalam ajaran agama Islam, dalam QS Asy-Syura (42):40 dan QS An. Nur (24):44 pada prinsipnya Allah menyukai setiap orang yang pemaaf dan berlapang dada dalam menyikapi suatu kesalahan atau kejahatan orang lain. Sehingga di sini dengan penyelesaian secara diversi maka terdapat kemungkinan akan adanya nilai-nilai perdamaian dari korban karena penyelesaian diselesaikan dengan memprioritaskan cara musyawarah antar keluarga pelaku korban dan masyarakat.<sup>28</sup> Ide dasar diversi atau pengalihan ini adalah untuk menghindari efek negatif pemeriksaan konvensional peradilan pidana anak terhadap anak, baik efek negatif proses peradilan maupun efek negatif stigma (cap jahat) proses peradilan, maka pemeriksaan secara konvensional dialihkan kepada anak tersebut.

Filosofi yang terkandung dalam diversi sebagai bagian dari keadilan restorasi, yaitu:

1. Filosofi *rehabilitation* didasarkan pada konsep *parents patriae*, dimana negara memberikan perhatian dan perlindungan kepada anak-anak sebagaimana layaknya orang tua kepada anak-anaknya. Atas dasar filosofi ini penanganan anak

28 Halim Palindungan Harahap, "Tinjauan Yuridis Sosiologis Terhadap Kebijakan Diversi Bagi Anak Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Sistem Peradilan Pidana Anak", *UNNES Law Journal*, Vol.3, No.1, 2014, hal.12

yang berkonflik dengan hukum dilakukan melalui upaya-upaya demi kepentingan terbaik bagi si anak. Hal ini berarti setiap anak dianggap memiliki kapasitas untuk belajar dan terutama belajar mengubah tingkah lakunya. Sehingga anak-anak dipandang lebih sebagai korban keadaan dan lingkungan daripada sebagai pelaku. Rehabilitasi yang demikian bertujuan untuk mendukung dan memberikan penanganan dalam lingkup individu. Sehingga struktur peradilan yang dijalankan pun lebih bersifat informal dan tertutup, hal demikian telah tercermin dalam Undang-Undang Sistem Peradilan Pidana Anak sebagaimana tercantum pada penjelasannya antara lain; yang paling mendasar dalam undang-undang ini adalah pengaturan secara tegas mengenai keadilan restoratif dan diversifikasi, yaitu dimaksudkan untuk menghindari dan menjauhkan anak dari proses peradilan sehingga dapat menghindari stigmatisasi terhadap anak agar dapat kembali ke dalam lingkungan sosial secara wajar. Pasal 1 Ayat (6) sebagaimana dimaksud dengan diversifikasi yaitu suatu pengalihan penyelesaian perkara anak dari proses peradilan pidana ke proses di luar peradilan pidana.

2. Filosofi *non-intervention* menekankan pada upaya menghindarkan pemberian stigma atau label anak nakal kepada anak yang berkonflik dengan hukum, termasuk di dalamnya adalah upaya intervensi yang tidak memberikan label negatif atau *stereotype* kepada anak yang berkonflik dengan hukum, sehingga intervensi diarahkan kepada pemberian *treatment* berbasis masyarakat (*restorative justice*) dimana anak ditempatkan pada sebuah lingkungan masyarakat. Implikasinya, penempatan anak pada sebuah lembaga pemasyarakatan harus merupakan alternatif pilihan paling akhir. Program-program yang dianjurkan oleh filosofi *non-intervention* adalah deinstitutionalisasi melalui *restorative justice* dan diversifikasi.

Keuntungan pelaksanaan diversifikasi bagi anak, yakni:

1. Anak tidak perlu ditahan (menghindari penahanan);
2. Menghindari stigma/cap/ sebagai penjahat;
3. Peluang bagi anak meningkatkan ketrampilan hidup;
4. Peluang bagi anak bertanggung jawab atas perbuatannya;
5. Tidak melakukan pengulangan tindak pidana;
6. Memajukan intervensi-intervensi yang diperlukan bagi korban dan pelaku tanpa harus melalui proses formal;
7. Menghindarkan anak mengikuti proses sistem peradilan dengan menjauhkan anak-anak dari pengaruh dan implikasi negatif dari proses peradilan;

## PENUTUP

### Kesimpulan

Penerapan diversifikasi terhadap anak yang berhadapan dengan hukum dalam sistem peradilan anak merupakan implementasi sistem dalam *restorative justice* untuk memberikan keadilan dan perlindungan hukum kepada anak yang berkonflik dengan hukum tanpa mengabaikan pertanggungjawaban pidana anak. Diversifikasi bukanlah sebuah upaya damai antara anak yang berkonflik dengan hukum dengan korban atau keluarganya akan tetapi sebuah bentuk pemidanaan terhadap anak yang berkonflik dengan hukum dengan cara nonformal. Pelaksanaan diversifikasi bahwa pelaksanaan diversifikasi dalam *restorative justice* pada Sistem Peradilan Pidana Anak adalah pengalihan penyelesaian perkara anak dari proses peradilan pidana ke proses diluar peradilan pidana yang adil dengan penekanan pada pemulihan kembali pada keadaan semula, dan bukan yang bersifat pembalasan. Selain itu diversifikasi merupakan bentuk pemidanaan yang berespek pendidikan terhadap anak.

## **Saran**

Adapun saran dalam penelitian ini adalah:

1. Kepada aparat penegak hukum dalam melaksanakan tugas baik penyidikan, penuntutan, pemeriksaan dan penentuan putusan perkara pada sidang pengadilan hendaknya mengutamakan pelaksanaan diversi sebagai salah satu alternatif dari pelaksanaan pidana penjara
2. Kepada pihak-pihak terkait (Penegak Hukum, KPAI, dll). Perlu dilakukan sosialisasi secara masif mengenai diversi kepada masyarakat.
3. Kepada pemerintah, perlunya menyediakan sarana dan prasarana diversi dalam rangka memberikan jaminan perlindungan kepada anak.
4. Kepada orang tua sebaiknya dapat memahami terhadap sistem penyelesaian perkara terhadap anak yang berhadapan dengan hukum.

## **Ucapan Terima Kasih**

Ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada Dekan Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia atas dorongan dan motivasi kepada penulis, sehingga dapat menyelesaikan karya tulis ilmiah ini sebagai bagian dari Tri Dharma Perguruan Tinggi bidang penelitian. Selain itu terima kasih kepada Mitra Bestari (Reviewer) yang telah memberikan masukan terhadap karya tulis kami, sehingga karya tulis ini menjadi sebuah karya tulis yang memenuhi syarat untuk dipublikasikan secara luas.

## DAFTAR PUSTAKA

- Amahoru, Ibnu Kasir, "Terancam 7 Tahun Penjara, Pengeroyok Guru SMKN 2 Makassar Resmi Ditahan, <http://news.rakyatku.com/read/16604/2016/08/11/terancam-7-tahun-penjara-pengeroyok-guru-smkn-2-makassar-resmi-ditahan>, diakses pada 18 Agustus 2016
- Anonim, Kasus Anak Berhadapan Hukum Kian Banyak, Ini Kata Mendikbud <http://www.solopos.com/2016/01/25/perindungan-anak-kasus-anak-berhadapan-hukum-kian-banyak-ini-kata-mendikbud-684467> diakses pada 2 April 2016.
- Aprilianda, Nurini, "Implikasi Yuridis Dari Kententuan Diversi Dalam Instrumen Internasional Anak Dalam Hukum Anak Di Indonesia, *Jurnal Arena Hukum*, Vol.6, No.1, April 2012.
- Ariani, Nevey Varida, "Implementasi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak Dalam Upaya Melindungi Kepentingan Anak", *Jurnal Media Hukum*, Vol.21, No.2, Juni 2014.
- Djanggih, Hardianto, "Konsepsi Perlindungan Hukum Bagi Anak Sebagai Korban Kejahatan Siber Melalui Pendekatan Penal dan Non Penal", *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol.30, No.2, Juni 2018.
- Edyanto, Novi, "Restorative Justice Untuk Menyelesaikan Kasus Anak yang Berhadapan dengan Hukum", *Jurnal Ilmu Kepolisian*, Vol.11, No.3, Desember 2017.
- Ernis, Yul, "Diversi Dan Keadilan Restoratif Dalam Penyelesaian Perkara Tindak Pidana Anak Di Indonesia", *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, Vol.10, No.2, Juli 2016.
- Haling, Syamsu, Paisal Halim, Syamsiah Badruddin, & Hardianto Djanggih, (2018). Perlindungan Hak Asasi Anak Jalanan Dalam Bidang Pendidikan Menurut Hukum Nasional Dan Konvensi Internasional. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol.48, No.2, April-Juni 2018.
- Harahap, Halim Palindungan, "Tinjauan Yuridis Sosiologis Terhadap Kebijakan Diversi Bagi Anak Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak", *UNNES Law Journal*, Vol.3, No.1, 2014. <http://www.bappenas.go.id/berita-dan-siaran-pers/indonesia-akan-berlakukan-uu-no-11-tahun-2012-tentang-sistem-peradilan-pidana-anak/>, diakses pada 29 Oktober 2015.
- Kaimuddin, Arfan, "Perlindungan Hukum Korban Tindak Pidana Pencurian Ringan Pada Proses Diversi Tingkat Penyidikan", *Jurnal Arena Hukum*, Vol. 8, No.2, Agustus 2015.
- Mansyur, Ridwan, *Keadilan Restoratif Sebagai Tujuan Pelaksanaan Diversi Pada Sistem Peradilan Pidana Anak*. <https://www.mahkamahagung.go.id/rbnews.asp?bid=4085> diakses pada tanggal 22 Mei 2016.
- Marlina, 2010, *Pengantar Konsep Diversi dan Restorative Justice dalam Hukum Pidana*, Medan: USU Press.
- Maskur, Muhammad Azil, "Perlindungan Hukum Terhadap Anak Nakal (Juvenile Delinquency) Dalam Proses Acara Pidana Indonesia", *Pandecta: Research Law Journal*, Vol.7, No.2, 2012.
- Prameswari, Zendy Wulan Ayu Widhi, "Ratifikasi Konvensi Tentang Hak-Hak Anak Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia", *Jurnal Yuridika*, Vol.32, No.1, Januari 2017.
- Priamsari, Rr. Putri A., "Mencari Hukum Yang Berkeadilan Bagi Anak Melalui Diversi", *Jurnal Law Reform*, Vol.14, No.2, 2018.
- Purnama, Pancar Chandra & Johny Krisnan, "Pelaksanaan Diversi Di tingkat Pengadilan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak", *Jurnal*

*Varia Justicia*, Vol.12, No.1, Oktober 2016.

Rasban, Supardji, "Kasus Kekerasan Terhadap Anak di Indonesia Capai 33%," *Media Indonesia*, Oktober 12, 2018.

Ratomi, Achmad, "Konsep Prosedur Pelaksanaan Diversi Pada Tahap Penyidikan Dalam Penyelesaian Tindak Pidana Yang Dilakukan Oleh Anak", *Jurnal Arena Hukum*, Vol. 6, No.3, Desember 2013.

Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Rochaeti, Nur, "Implementasi Keadilan Restoratif dan Pluralisme Hukum Dalam Sistem Peradilan Pidana Anak di Indonesia, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 44, No.2, April 2015.

Sosiawan, Ulang Mangun, "*Perspektif Restorative Justice* Sebagai Wujud Perlindungan Anak Yang Berhadapan Dengan Hukum", *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE*, Vol.16, No.4, Desember 2016.

Tarigan, Fetri A.R., "Upaya Diversi Bagi Anak Dalam Proses", *Jurnal Lex Crimen* Vol. IV, No.5, 2015.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886)

Undang-Undang Nomor 11 tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak.

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak.

Wahyudi, Setya, 2011, *Implementasi Ide Diversi dalam Pembaruan Sistem Peradilan Anak Di Indonesia*, Yogyakarta: Genta Publishing.



**AKTUALISASI TATA NILAI 'PASTI' DALAM MEWUJUDKAN WILAYAH  
BEBAS DARI KORUPSI SERTA WILAYAH BIROKRASI BERSIH DAN  
MELAYANI  
(Actualization of the 'PASTI' Value in Creating Corruption-Free and Clean  
and Serving Bureaucratic Areas)**

**Edward James Sinaga  
Pusat Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan  
Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi  
Manusia Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik  
Indonesia Jalan HR Rasuna Said Kav 4-5 Kuningan, Jakarta Selatan  
12940 Telepon (021) 2525015 Faksimili (021) 2526438  
edwardjames88@gmail.com**

**Tulisan diterima: 16 Januari 2019; Direvisi: 6 Maret 2019;  
Disetujui Diterbitkan: 13 Maret 2018**

**DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/kebijakan.2019.V13.31-50>**

**Abstrak**

Pencanangan wilayah bebas dari korupsi di Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dimulai sejak tahun 2004 sampai sekarang. Namun, dari 814 unit kerja hanya satu unit kerja yang telah memperoleh predikat Wilayah Bebas dari Korupsi pada tahun 2016, yaitu Lembaga Pemasyarakatan Perempuan Semarang. Kemudian, pada tahun 2018 menjadi 11 satuan kerja yang predikat Wilayah Bebas dari Korupsi. Untuk percepatan pemberantasan dan pencegahan korupsi dilakukan gerakan revolusi mental "Ayo Kerja, Kami PASTI". Untuk itu dianalisis Aktualisasi Tata Nilai 'PASTI' dalam pelaksanaan tugas dan fungsi dari satuan kerja dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Setelah pendeklarasian Tata Nilai 'PASTI' sikap dan tindakan yang dilakukan berbeda dengan sebelum pendeklarasian, seperti sikap tepat waktu. Ketaatan terhadap jam masuk kerja dan jam keluar kerja sudah lebih tepat waktu, serta penyelesaian pekerjaan sesuai dengan aturan yang ditetapkan. Unit kerja telah mengimplementasikan seluruh 'aturan disiplin'/'kode etik'/'kode perilaku' pegawai yang ditetapkan organisasi namun belum membuat inovasi yang sesuai dengan karakteristik unit kerja. Masih ada unit kerja yang belum melengkapi Standar Operasi Prosedur dan masih kurangnya data pendukung di setiap kegiatan yang dilakukan. Serta belum adanya dukungan khusus anggaran dan *reward* bagi unit kerja penerima predikat wilayah bebas dari korupsi.

**Kata kunci:** aktualisasi; tata nilai; wilayah bebas dari korupsi.

**Abstract**

*The idea of corruption-free areas staged by the Ministry of Law and Human Rights had its start since 2004 until now. However, from 814 work units, there is only one work unit that has been labeled the Corruption-free Area, the Semarang Women's Correctional Institute. To accelerate corruption eradication and prevention, a mental revolution movement "Ayo Kerja, Kami PASTI" or literally "Let's get work, we are PASTI" has been created. For such purpose the actualization of certainty value of the word "PASTI" should be analyzed when performing the tasks and functions of the work unit using a qualitative approach. Following the declaration of the certainty value of the word 'SURE', attitudes and actions should have differed from that time before such declaration, such as attitude toward time punctuality. Compliance with work hours regulation should be higher and the jobs done in a manner that is more compliance with the laws and regulations. The work unit has applied all 'laws and regulations of discipline' / 'code of ethics' / 'code of conduct' to the employees appointed by the organization who have not yet made innovations that fit the characteristics of the work unit. Some work units have not yet had their complete Standard Operating Procedures and lacked of supporting*



*data in their activity. Also, there has been no special support in the forms of budgets and rewards for the work units that have been labeled a corruption-free area.*

**Keywords:** *actualization; values; corruption-free areas.*

## PENDAHULUAN

### Latar Belakang

Efektivitas dan keberhasilan pembangunan terutama ditentukan oleh dua faktor, yaitu sumber daya manusia dan pembiayaan. Diantara dua faktor tersebut yang paling dominan adalah faktor sumber daya manusia. Rendahnya kualitas sumber daya manusia berimplikasi langsung terhadap tugas dan fungsi yang diembannya. Kualitas tersebut bukan hanya dari segi pengetahuan atau intelektual saja, akan tetapi juga menyangkut kualitas moral dan kepribadiannya. Rapuhnya moral dan rendahnya tingkat kejujuran dari aparat penyelenggara negara menyebabkan terjadinya korupsi. Korupsi di Indonesia dewasa ini sudah merupakan *pathology social* (penyakit sosial) yang sangat berbahaya yang mengancam semua aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Korupsi telah mengakibatkan kerugian keuangan negara yang sangat besar. Hal itu merupakan cerminan rendahnya moralitas dan rasa malu, sehingga yang menonjol adalah sikap kerakusan dan aji mumpung. Persoalannya adalah dapatkah korupsi diberantas? Tidak ada jawaban lain kalau kita ingin maju, korupsi harus diberantas. Jika kita tidak berhasil memberantas korupsi, atau paling tidak mengurangi sampai pada titik nadir yang paling rendah maka jangan harap Negara yang kita cintai ini akan mampu mengejar ketertinggalannya dibandingkan

negara lain untuk menjadi sebuah negara yang maju. Untuk mengurangi perilaku yang koruptif suatu organisasi harus menanamkan nilai-nilai dan mengaktualisasikan nilai tersebut.

Aktualisasi merupakan suatu bentuk kegiatan melakukan realisasi antara pemahaman akan nilai dan norma dengan tindakan dan perbuatan yang dilakukan dalam kehidupan sehari-hari. Sedangkan aktualisasi tata nilai berarti penjabaran nilai-nilai dalam bentuk norma-norma, serta merealisasikannya. Sehingga dapat menuju suatu kondisi yang diharapkan, yaitu Wilayah Bebas dari Korupsi (WBK) dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani (WBBM).

WBK adalah predikat yang diberikan kepada suatu unit kerja yang memenuhi sebagian besar manajemen perubahan, penataan tata laksana, penataan sistem manajemen SDM, penguatan pengawasan, dan penguatan akuntabilitas kinerja. Sementara WBBM adalah predikat yang diberikan kepada suatu unit kerja yang memenuhi sebagian besar manajemen perubahan, penataan tata laksana, penataan sistem manajemen SDM, penguatan pengawasan, penguatan akuntabilitas kinerja, dan penguatan kualitas pelayanan publik.<sup>1</sup>

Korupsi di Indonesia telah berkembang dalam 3 (tiga) tahap yaitu elitis, endemik, dan sistematis. Pada tahap elitis, korupsi masih menjadi *pathology social* yang khas di lingkungan para elit/pejabat. Pada tahap endemik, korupsi mewabah menjangkau lapisan masyarakat luas. Lalu di tahap yang kritis, ketika korupsi menjadi sistemik, setiap individu di dalam sistem terjangkit penyakit yang serupa. Penyakit korupsi di Indonesia

<sup>1</sup> Indonesia, *Peraturan Menteri PAN dan RB Nomor Nomor 52 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pembangunan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas Dari Korupsi Dan Wilayah Birokrasi Bersih Dan Melayani di Lingkungan Instansi Pemerintah, Jakarta.*

ini telah sampai pada tahap sistematis. Perbuatan korupsi merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan hak-hak ekonomi masyarakat, sehingga korupsi tidak dapat lagi digolongkan sebagai kejahatan biasa (*ordinary-crimes*). Dalam upaya pemberantasannya tidak lagi dapat dilakukan "secara biasa", tetapi dituntut cara-cara yang "luar biasa" (*extra-ordinary enforcement*).

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) meski memiliki potensi dalam mendukung pencapaian tujuan dan sasaran pembangunan nasional namun masih memiliki hambatan dan permasalahan untuk memaksimalkan potensi yang dimiliki.<sup>2</sup> Hambatan dan permasalahan tersebut berkaitan dengan kesiapan pelaksanaan perubahan organisasi terhadap pembangunan Aparatur Negara yang merupakan wujud dari kelanjutan keberhasilan pelaksanaan Reformasi Birokrasi melalui Undang-undang No.5 Tahun 2014, tentang Aparatur Sipil Negara.<sup>3</sup>

Dari sisi pengawasan, Inspektorat Jenderal menyebutkan bahwa masih terjadinya praktek korupsi, kolusi dan nepotisme atau *irregularities* di lingkungan Kemenkumham karena kurangnya penegakan aturan, lemahnya pengawasan secara berjenjang dari atasan, dan kurangnya upaya-upaya pencegahan korupsi, kolusi dan nepotisme.<sup>4</sup>

Dalam upaya pemberantasan korupsi, pada tanggal 9 Desember 2004 Pemerintah Indonesia telah menerbitkan Instruksi

Presiden Nomor 5 Tahun 2004 (Inpres No. 5 Tahun 2004) tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi. Secara umum instruksi ini memerintahkan kepada para pembantu Presiden untuk melakukan berbagai upaya percepatan pemberantasan korupsi, yang dimulai dari internal pemerintah. Selain itu, Pemerintah Indonesia juga mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 127, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4890).

Fakta dalam pelaksanaan tugas dan fungsi masih melakukan kegiatan tanpa bersinergi dengan unit satuan kerja yang lain. Padahal bekerja membutuhkan sinergi yaitu keterhubungan, konsistensi dan keselarasan yang terjalin antara Satuan kerja. Bersinergi tidak hanya dalam alur koordinasi tetapi semua hal yang berhubungan dengan pengorganisasian. Selain itu juga diperlukan inovasi yang dapat mengubah organisasi ke arah yang lebih baik, karena untuk bisa mempertahankan keberadaan organisasi dalam jangka panjang perlu melakukan inovasi. Hingga saat ini upaya berkelanjutan (*continuous innovation*) sangat jarang terjadi. Pegawai hanya berinovasi jika memang diharuskan. Selain itu, pegawai juga sulit meninggalkan ide lama.

Salah satu upaya pencegahan korupsi yang paling efektif selain penindakan adalah penguatan penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah. Sistem Pengendalian Intern (SPI) adalah proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-

2 Lampiran Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 7 tahun 2015 Tentang Rencana strategis Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Tahun 2015 – 2019, hlm. 41.

3 Rr. Susana A.M., *Implementasi Peningkatan Kinerja Melalui Merit Sistem Guna Melaksanakan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara No.5 Tahun 2014 di Kementerian Hukum dan HAM*, Jurnal Ilmiah kebijakan Hukum Volume 10, Nomor 2, Juli 2016, hlm.186.

4 Renstra Kemenkumham, *Op. Cit.*, hlm. 43.

undangan. SPI yang diselenggarakan secara menyeluruh di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah disebut SPI Pemerintah (SPIP). SPIP wajib dilaksanakan oleh menteri/pimpinan lembaga, gubernur, dan bupati/ walikota untuk mencapai pengelolaan keuangan negara yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel. Jika dilaksanakan dengan baik dan benar, SPIP akan memberi jaminan dimana seluruh penyelenggara negara mulai dari pimpinan hingga pegawai di instansi pemerintah akan melaksanakan tugasnya dengan jujur dan taat pada peraturan. Dengan demikian, tidak akan terjadi penyelewengan yang dapat menimbulkan kerugian negara. Salah satu indikator keberhasilan penerapan SPIP adalah keandalan dalam Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP), Laporan Keuangan Kementerian/Lembaga (LKKL), dan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Dengan penerapan SPIP diharapkan akan dapat diwujudkan pengelolaan keuangan negara yang profesional, efektif, efisien, transparan, dan akuntabel.

Menindaklanjuti Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tersebut, Kemenkumham telah melakukan langkah-langkah menuju terwujudnya Wilayah Bebas dari Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani (WBK dan WBBM). Namun, sejak pencanangan wilayah bebas korupsi mulai tahun 2004 sampai saat ini, dari 814 satuan kerja yang ada di Kemenkumham<sup>5</sup> hanya satu unit kerja/satuan kerja yang telah

memperoleh predikat WBK pada tahun 2016, yaitu Lembaga Pemasyarakatan Perempuan Semarang. Kemudian pada tahun 2018 bertambah 10 unit kerja/satuan kerja yang berpredikat WBK<sup>6</sup>. Tentu ini menjadi "pekerjaan rumah" Kemenkumham untuk menyelesaikan problema ini, sehingga unit kerja/satuan kerja lainnya dapat memperoleh predikat WBK/WBBM.

Seperti diketahui, Kemenkumham merupakan Kementerian ke-5 yang mencanangkan sebagai Zona Integritas (ZI) menuju Wilayah Bebas dari Korupsi. Kemenkumham mencanangkan pembangunan zona integritas menuju WBK sejak tanggal 21 Juni 2012 pada 17 kantor wilayah. Pencanangan tersebut ditandai dengan penandatanganan piagam pencanangan ZI oleh Menkumham disaksikan oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Ketua KPK, dan Ketua Ombudsman. Pencanangan tersebut sebelumnya telah didahului dengan penandatanganan Pakta Integritas oleh seluruh pegawai, pejabat di lingkungan Kemenkumham.

Proses Pembangunan Zona Integritas (ZI) Menuju WBK dan WBBM adalah Proses pembangunan Zona Integritas sebagai tindak lanjut pencanangan yang telah dilakukan oleh pimpinan instansi pemerintah. Proses pembangunan Zona Integritas difokuskan pada penerapan program Manajemen Perubahan, Penataan Tatalaksana, Penataan Manajemen SDM, Penguatan Pengawasan, Penguatan Akuntabilitas Kinerja, dan Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik yang bersifat konkret. Dalam membangun Zona

5 Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia terdiri dari 814 satuan kerja yang meliputi 11

Unit Eselon I, 33 Kantor Wilayah, 5 Balai Harta Peninggalan, 121 Kantor Imigrasi, 13 Rumah Detensi Imigrasi, 18 Perwakilan RI di Luar Negeri, 263 Lembaga Pemasyarakatan, 215 Rumah Tahanan Negara, 71 Balai Pemasyarakatan, 63 Rumah Penyimpanan Barang Sitaan Negara dan 1 Rumah Sakit. Jumlah Pegawai Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia sebanyak 44.178 orang (Per Juni 2014).

6 Kementerian Hukum dan HAM. "Refleksi Akhir Tahun Kemenkumham, Yasonna Beri Penghargaan 10 Satker Berpredikat WBK". In <https://kemenkumham.go.id/berita/refleksi-akhir-tahun-kemenkumham-yasonna-beri-penghargaan-10-satker-berpredikat-wbk>. Last update by 27 December 2018, Last access by 15 March 2019

Integritas, pimpinan instansi pemerintah menetapkan satu atau beberapa unit kerja yang diusulkan sebagai WBK/WBBM.

Predikat menuju WBK adalah predikat yang diberikan kepada unit kerja/satuan kerja yang memenuhi sebagian besar manajemen perubahan, penataan tatalaksana, penataan Sistem Manajemen SDM, penguatan pengawasan, dan penguatan akuntabilitas kinerja, sedangkan predikat menuju WBBM adalah predikat yang diberikan kepada suatu unit kerja/satuan kerja yang sebelumnya telah mendapat predikat menuju WBK dan memenuhi sebagian besar manajemen perubahan, penataan tatalaksana, penataan sistem manajemen SDM, penguatan pengawasan, penguatan akuntabilitas kinerja, dan penguatan kualitas pelayanan publik. Pemilihan unit kerja/satuan kerja yang diusulkan mendapat predikat WBK/WBBM memperhatikan beberapa syarat yang telah ditetapkan, diantaranya 1) Setingkat eselon I sampai dengan eselon III, 2) Dianggap sebagai unit kerja yang penting/strategis dalam melakukan pelayanan publik, 3) Mengelola sumber daya yang cukup besar, serta 4) Memiliki tingkat keberhasilan reformasi birokrasi yang cukup tinggi di unit kerja/satuan kerja tersebut.

Untuk memperkuat pencegahan dan pemberantasan korupsi selanjutnya pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2012 tentang Strategi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Jangka Panjang Tahun 2012-2025 dan Jangka Menengah tahun 2012-2014. Dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2012 mengamanahkan bahwa "Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah menjabarkan dan melaksanakan Strategi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi sebagaimana dalam Pasal 2, melalui Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi (PPK) yang ditetapkan setiap 1 (satu) tahun".

Kemudian pada Instruksi Presiden Nomor 2 tahun 2014 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi tahun 2014 dalam diktum ketiga dijabarkan bahwa "Aksi PPK tahun 2014 sebagaimana dimaksud dalam diktum pertama, berpedoman pada strategi-strategi: pencegahan, penegakan hukum, peraturan perundang-undangan, kerjasama internasional dan penyelamatan aset hasil korupsi, pendidikan dan budaya anti korupsi, dan mekanisme pelaporan.

Kemudian untuk penetapan unit kerja/satuan kerja yang berstatus WBK, Menteri Hukum dan HAM mengeluarkan Peraturan Menteri Hukum dan HAM (Permenkumham) Nomor M.HH-01.PW.02.03 Tahun 2011 tentang Pedoman Penetapan Wilayah Bebas Korupsi (WBK) Kementerian Hukum dan HAM. Dalam Pasal 3 Permenkumham ini dijelaskan bahwa ruang lingkup pelaksanaan WBK di lingkungan Kementerian Hukum dan HAM, meliputi: penerapan sistem pengendalian intern pemerintah, komitmen pimpinan unit kerja terhadap percepatan pemberantasan dan pencegahan korupsi, penetapan kinerja, penetapan area WBK, serta monitoring dan evaluasi. Sedangkan dalam Pasal 8 dikatakan bahwa Inspektorat Jenderal melaksanakan monitoring, evaluasi, dan penilaian atas laporan pelaksanaan WBK dan hasilnya dilaporkan kepada Menteri untuk ditetapkan sebagai unit kerja WBK.

Pencanangan program aksi untuk Percepatan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, serta Gerakan Revolusi Mental pada Kabinet Kerja sesuai dengan Direktif Presiden melalui jalan perubahan JOKOWI-JK untuk rakyat Indonesia, yang berisikan 3 (tiga) aspek perubahan yaitu: menghadirkan negara yang bekerja, kemandirian yang mensejahterakan, dan revolusi mental. Seiring dengan itu Kemenkumham melalui Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 7 tahun 2015 Tentang Rencana Strategis Kementerian Hukum dan

Hak Asasi Manusia Tahun 2015-2019 juga telah melakukan Gerakan Revolusi Mental "Ayo Kerja, Kami PASTI". Akronim 'PASTI' merupakan singkatan dari Profesional, Akuntabel, Sinergi, Transparan, dan Inovatif. Manfaat yang diperoleh dari Gerakan Revolusi Mental "Ayo Kerja, Kami PASTI" ini adalah seluruh aparaturnya menjadi manusia yang sehat, cerdas, dan berkepribadian, sehingga mampu berperan aktif dalam mensukseskan sasaran pembangunan nasional yang diemban oleh Kemenkumham.

Program aksi untuk percepatan pemberantasan dan pencegahan korupsi yang telah diatur dengan beberapa peraturan perundang-undangan dan gerakan revolusi mental "Ayo Kerja, Kami PASTI" yang telah dicanangkan di Kemenkumham seharusnya terdapat benang merah yang saling bersinergi antara tata nilai 'PASTI' dengan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi (PPK) dalam suatu wadah yang disebut WBK dan WBBM. Sehubungan dengan itu dipandang perlu dilakukan suatu Penelitian tentang: Aktualisasi Tata Nilai 'PASTI' untuk mewujudkan WBK dan WBBM di lingkungan Kemenkumham.

### **Rumusan Masalah**

1. Bagaimana Aktualisasi tata nilai 'PASTI' dalam pelaksanaan tugas dan fungsi dari satuan kerja di lingkungan Kemenkumham terutama dalam mendukung program Percepatan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi?
2. Apakah Sumber Daya Manusia yang ada di Kemenkumham dapat melaksanakan tata nilai dan program 'PASTI', serta dapat memberikan kontribusi dalam mewujudkan Wilayah Bebas dari Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani (WBK dan WBBM)?
3. Apa faktor penghambat dalam pemenuhan indikator WBK dan WBBM

di lingkungan Kementerian Hukum dan HAM?

### **Tujuan**

1. Untuk menganalisis aktualisasi tata nilai 'PASTI' dalam pelaksanaan tugas dan fungsi dari satuan kerja di lingkungan Kemenkumham terutama dalam mendukung program Percepatan pemberantasan dan pencegahan korupsi.
2. Untuk menganalisis kemampuan sumber daya manusia yang ada di Kemenkumham dapat melaksanakan tata nilai dan program 'PASTI', serta dapat memberikan kontribusi dalam mewujudkan Wilayah Bebas dari Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani (WBK dan WBBM).
3. Untuk menjabarkan faktor penghambat dalam pemenuhan indikator WBK dan WBBM di lingkungan Kementerian Hukum dan HAM.

### **Metode Penelitian**

#### **1. Pendekatan**

Penelitian ini merupakan penelitian kebijakan (*Policy Research*), yang bertujuan untuk merumuskan kebijakan yang harus dilakukan atas suatu kepentingan. Penelitian ini menggunakan pendekatan gabungan kualitatif yang dalam pengumpulan data dilakukan melalui pengumpulan data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam dengan beberapa narasumber yang kompeten dan pembagian kuesioner, sedangkan data sekunder diperoleh melalui dokumen-dokumen yang memiliki korelasi dengan tata nilai 'PASTI'. Aplikasi metode kualitatif dalam penelitian kebijakan dilakukan dengan menempuh langkah-langkah merumuskan masalah sebagai fokus studi penelitian kebijakan, mengumpulkan data lapangan, menganalisis data, merumuskan hasil studi, dan menyusun rekomendasi untuk perumusan kebijakan.

## 2. Metode Pengumpulan Data

Data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Prosedur pengumpulan data primer dalam penelitian ini dengan menggunakan kuesioner yang dibagikan langsung dan pedoman wawancara kepada responden yaitu jajaran pimpinan di Kanwil dan UPT untuk diisi jawabannya sesuai pertanyaan dalam rangka mendapatkan data yang dibutuhkan. Setelah kuesioner tersebut dibagikan, responden diberikan arahan dan petunjuk untuk pengisian instrumen. Responden dapat menjawab langsung kuesioner yang telah dibagikan menurut pengetahuan dan pemahaman serta pengalaman kerja yang telah dilaluinya dalam waktu lebih kurang 1 (satu) minggu, kemudian mengembalikan kuesioner itu kembali kepada peneliti. Data sekunder dapat dikumpulkan oleh peneliti melalui catatan ataupun permintaan data-data yang dibutuhkan dalam penelitian kepada Unit eselon I, Kanwil, dan UPT yang menjadi objek penelitian.

## 3. Teknik Penarikan Sampel

Populasi penelitian ini adalah Kantor Wilayah (Kanwil) di lingkungan Kementerian Hukum dan HAM RI yang berjumlah 33 Kanwil. Sebelum dilakukan secara *purposive judgment sampling*, terlebih dahulu dilakukan stratifikasi Kanwil berdasarkan jumlah UPT. Setelah menjadi tiga strata, kemudian dipilih tujuh kantor wilayah sebagai lokus yang mewakili Kanwil ketiga strata tersebut dan sekaligus keterwakilan wilayah Barat, Tengah, dan Timur. Lokasi yang terpilih: Yogyakarta, NTT, Sumut, Jateng, Jabar, Sulsel, dan DKI Jakarta. Selain di Kanwil, pengambilan data juga dilakukan di UPT-UPT. Dari Kanwil terpilih tersebut kemudian ditentukan secara *purposive judgment sampling* untuk menentukan lima UPT yang mewakili UPT Keimigrasian dan UPT Pemasarakatan. Responden pada Kanwil terpilih adalah unsur pimpinan di kanwil yaitu

Kakanwil, dan lima responden dari masing-masing divisi. Sementara, dari UPT Imigrasi dan UPT Pemasarakatan ditentukan Kepala UPT dan lima responden dari masing-masing UPT terpilih.

Data yang dikumpulkan dalam menunjang penelitian ini terdiri dari dua, yaitu: data primer yang langsung dikumpulkan oleh peneliti dari lapangan. Data ini merupakan jawaban dari kuesioner yang dibagikan kepada responden dan hasil wawancara. Data sekunder merupakan data yang bukan berasal dari sumber pertamanya, diperoleh dari arsip-arsip atau dokumen lainnya yang dibutuhkan dalam penelitian ini. Menurut Arikunto, "sumber data dalam Penelitian adalah subjek dari mana data dapat diperoleh".<sup>7</sup> Mengingat penelitian ini difokuskan pada tata nilai 'PASTI' untuk mewujudkan WBK dan WBBM di Unit eselon I, Kanwil, dan UPT maka sumber data dalam penelitian ini diperoleh dari Unit eselon I, Kanwil, dan UPT Kemenkumham.

## 4. Teknik Analisis Data

Dari data yang telah terkumpul kemudian dilakukan analisis secara kualitatif untuk menjawab pertanyaan penelitian yang telah dilakukan Uji Coba Instrumen. Uji coba instrumen dilakukan untuk menentukan tingkat kesahihan dan kehandalan instrumen yang sudah disusun dengan melakukan uji validitas dan reliabilitas. Analisis yang digunakan lebih menekankan pada aspek pemahaman secara mendalam terhadap Aktualisasi tata nilai 'PASTI'. Analisis ini lebih menggunakan teknik analisis mendalam (*in-depth analysis*), yaitu menganalisis masalah secara kasus per kasus karena metodologi kualitatif yakin bahwa sifat suatu masalah satu akan berbeda dengan sifat dari masalah lainnya.

7 Arikunto, S., *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik Ed Revisi*. Jakarta: Rineka Cipta, 2010, hlm.172.

## PEMBAHASAN

### **Aktualisasi Tata Nilai (*Values*) 'PASTI' Dalam Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Dari Satuan Kerja di Lingkungan Kemenkumham Dalam Mendukung Program Percepatan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi**

Aktualisasi Tata Nilai 'PASTI' dalam pelaksanaan tugas dan fungsi dari satuan kerja di lingkungan Kemenkumham telah dicanangkan sejak tahun 2015. Sejauhmana program aktualisasi dilaksanakan dapat dilihat gambarannya melalui hasil tanggapan responden yang diperoleh sebanyak 124 orang yang merupakan Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang bekerja di UPT dan Kanwil Kemenkumham.

#### **1. Aktualisasi Tata Nilai (*Values*) 'PASTI'**

Pegawai Kemenkumham sebagian besar telah mengetahui tata nilai (jargon) "Kami PASTI" di Kementerian Hukum dan HAM, namun demikian ternyata masih ada yang belum mengetahui tata nilai 'PASTI'. Seharusnya pegawai mengetahui tata nilai 'PASTI' karena tata nilai 'PASTI' di unit kerja responden sudah pernah dideklarasikan sejak tahun 2015. Walaupun UPT ada yang mendeklarasikan tahun 2016 dan tahun 2017. Para pegawaipun mengetahui dan memahami tata nilai 'PASTI' yang merupakan singkatan dari Profesional, Akuntabilitas, Sinergi, Transparan, dan Inovatif.

##### **a) Profesionalisme**

Nilai unsur perilaku utama profesional meliputi perilaku terpuji, berkompeten, dan berintegritas.<sup>8</sup> Setelah pendeklarasian tata nilai 'PASTI' pegawai Kemenkumham berkomitmen menjadi Aparatur Sipil Negara yang profesional dan mengabdikan diri sepenuhnya. Terbentuknya aparatur profesional memerlukan pengetahuan dan

keterampilan khusus yang dibentuk melalui Pendidikan dan pelatihan sebagai instrumen pemutakhiran.<sup>9</sup> Walau tidak mudah untuk menerapkannya, pegawai di UPT responden selalu berusaha untuk melakukan yang terbaik sesuai tugas dan fungsi. Dalam melaksanakan tata nilai 'PASTI' pegawai UPT menyatakan melakukan tanpa ada tekanan dari manapun dan dari siapapun. Tentunya setelah pendeklarasian tata nilai 'PASTI' sikap dan perilaku berbeda dengan sebelum pendeklarasian. Misalnya berkaitan dengan sikap tepat waktu. Ketaatan terhadap jam masuk kerja dan jam keluar kerja sudah lebih tepat waktu. Begitu juga dengan penyelesaian pekerjaan sesuai dengan aturan yang ditetapkan.

Kemudian untuk tingkat kemampuan pribadi, pegawai sudah dapat menerima jika dinilai oleh organisasi atau rekan sekerja, karena kemampuan dan keahlian yang terbentuk juga harus diikuti dengan perubahan iklim dalam dunia birokrasi yang cenderung bersifat kaku dan tidak fleksibel.<sup>10</sup> Para pegawai selalu bertanggung jawab atas pekerjaan yang dilakukan, dan tidak akan lari dari kewajiban pekerjaan yang diberikan. Para pegawai mempunyai keyakinan jika bekerja dengan profesional, publik akan percaya dengan unit kerja mereka.

Para pegawai di UPT responden juga mampu percaya diri sebagai Aparatur Sipil Negara walau banyak rintangan yang dihadapi dalam melaksanakan tata nilai 'PASTI'. Para pegawai telah mampu menjalin komunikasi dengan baik terhadap rekan sekerja dan selalu mendukung keputusan dari organisasi profesinya.

8 Moeljarto, Tjrokrownoto. *Pemberdayaan: Konsep, Implementasi dan Kebijakan*, Jakarta: CSIS, 1996, hlm.191.

9 Sondang Siagian, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2000, hlm.163.

10 Tangkilisan, Hessel Nogi S., *Manajemen Public*, Jakarta: Gramedia widiasarana Indonesia, 2005, hlm.221.

## b) Akuntabilitas

Nilai unsur perilaku utama akuntabilitas memiliki perilaku bertanggung jawab, berkinerja tinggi, dan berkesinambungan. Akuntabilitas pada unit kerja berkaitan dengan laporan keuangan. Akuntabilitas menunjuk pada institusi tentang “*checks and balance*” dalam sistem administrasi.<sup>11</sup> Menurut sebagian besar pegawai unit kerja menyatakan bahwa isi laporan keuangan yang disampaikan telah sesuai dengan ketentuan yang ada. Hasil yang telah dicapai untuk program jangka panjang selalu disajikan dalam Laporan pertanggungjawaban (LPJ) satuan kerja sesuai dengan Standar Akutansi Pemerintah (SAP). Laporan pelaksanaan anggaran secara berkala disampaikan kepada Unit Eselon I dan publik. Laporan pelaksanaan anggaran selalu disampaikan kepada Unit Eselon I secara tepat waktu. Setiap akhir tahun anggaran dapat diakses oleh semua pihak berkepentingan untuk melihat pelaksanaan anggaran tahun yang lalu.

Aparatur Sipil Negara satuan kerja, serta masyarakat selalu dilibatkan dalam penyusunan rencana penganggaran maupun perubahannya agar mencerminkan kinerja pengelolaan keuangan satuan kerja yang efektif dan efisien. Penganggaran yang dilakukan telah menampung aspirasi masyarakat. Mengenai pelaksanaan standar pembuatan keputusan program di unit kerja sudah dikoordinasikan kepada kantor wilayah melalui bagian program dan penganggaran. Sebuah keputusan tentang program di unit kerja, tersedia bagi warga yang membutuhkannya, karena keputusan mengenai program unit kerja telah sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar.

11 Joko Widodo, *Good Governance (Telaah dan Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah)*, Surabaya: Insan Cendekia, 2001, hlm. 148.

Sasaran kebijakan yang diambil juga telah berdasarkan visi dan misi unit kerja. Penyajian informasi yang berhubungan dengan cara-cara mencapai sasaran suatu program sudah cukup akurat dan lengkap. Sementara sasaran kebijakan yang telah diambil juga sudah cukup jelas dan tepat sasaran. Produk-produk kebijakan yang dibuat oleh unit kerja sesuai dengan kebijakan yang dibuat oleh Kementerian. Laporan pertanggungjawaban unit kerja diinformasikan melalui media massa. Unit kerja juga memberikan laporan pengelolaan keuangan kepada pihak-pihak terkait (*stakeholders*). Begitu juga dengan pengadaan barang dan jasa unit kerja sudah sesuai dengan keputusan dan mekanisme yang ada. Hal ini memang harus dilakukan karena akuntabilitas merupakan kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja atas tindakan seseorang/badan hukum/pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau kewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban dapat direalisasikan.<sup>12</sup>

## c) Sinergi

Nilai unsur perilaku utama sinergi meliputi perilaku bekerja sama, bermitra, dan solutif. Sinergi merupakan strategi unit kerja dalam pelaksanaan program dengan unit kerja lain telah secara terus-menerus dilakukan. Sinergi adalah sebuah proses dimana interaksi dari dua atau lebih agen atau kekuatan akan menghasilkan pengaruh gabungan yang lebih besar dibandingkan jumlah dari pengaruh mereka secara individual.<sup>13</sup> Pengembangan ‘*Management Development Program*’ untuk

12 Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *Akuntabilitas dan Good Governance*” Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, Jakarta, 2000, hlm. 43.

13 Deardorff, D.S., & Williams, G., *Synergy Leadership in Quantum Organizations*, Fesserdorff Consultants, 2006. Available from: <http://www.fesserdorff.com>.



menumbuhkan pemimpin baru dari internal juga telah dilakukan dengan menerapkan proyek perubahan. Fokus pengembangan pada unit kerja yang kuat pada pembekalan pribadi SDM, sebab jika SDM kuat unit kerja dapat melaksanakan tugas dan fungsi dengan baik. SDM telah didorong untuk selalu bekerja sama walaupun dari paradigma (pola pikir) yang berbeda. Hal ini dilakukan untuk mewujudkan hasil yang lebih besar dan efektif dalam pelaksanaan tugas yang dijalani. Selain itu, unit kerja berupaya untuk memadukan bagian-bagian yang terpisah.

#### **d) Transparansi**

Transparansi merupakan prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan proses pembuatan dan pelaksanaannya serta hasil-hasil yang dicapai.<sup>14</sup> Nilai unsur perilaku utama transparansi meliputi perilaku informatif dan aksesibilitas. Kepala satuan kerja telah mensosialisasikan dan memublikasikan program serta kebijakan satuan kerja kepada pegawai dan masyarakat. Pada program dan kebijakan satuan kerja telah tertera jelas tujuan dari anggaran. Dalam menyampaikan informasi, setiap informasi yang disajikan dalam laporan pertanggungjawaban telah mengungkapkan seluruh informasi yang diperlukan.

Informasi mengenai laporan pertanggungjawaban satuan kerja telah tersedia untuk umum. Laporan keuangan satuan kerja telah disampaikan secara terbuka kepada semua pihak, baik kepada ASN maupun kepada masyarakat. Informasi mengenai penganggaran telah tersedia untuk umum. Bahkan informasi mengenai target, kinerja keuangan satuan kerja, serta prosedur yang ada telah tersedia untuk umum. Namun,

<sup>14</sup> Bappenas dan Depdagri, *Buku Pedoman Penguatan Pengamanan Program Pembangunan Daerah*, 2002, hlm.18.

perlu dicatat bahwa informasi ini bukan sekedar tersedia, tapi juga relevan dan bisa dipahami publik. Selain itu, transparansi dapat membantu untuk mempersempit peluang korupsi di kalangan para pejabat publik dengan “terlihatnya” segala proses pengambilan keputusan oleh masyarakat luas.<sup>15</sup>

Akses informasi yang disediakan oleh unit kerja sesuai dengan fakta dan berdasarkan analisis keputusan-keputusan kebijakan yang telah diambil. Mekanisme pengaduan jika terdapat pelanggaran dalam penggunaan biaya anggaran dengan kotak pengaduan, melalui SMS, dan melalui media elektronik lainnya. Unit kerja belum sepenuhnya melibatkan masyarakat dan pihak-pihak terkait dalam membuat sebuah kebijakan. Unit kerja telah menjalin kerja sama dengan media massa dan lembaga non-pemerintahan dalam meningkatkan arus informasi kebijakan, karena keterbukaan informasi diharapkan akan menghasilkan persaingan yang sehat, toleran, dan kebijakan dibuat berdasarkan preferensi publik.<sup>16</sup>

#### **e) Inovatif**

Nilai unsur perilaku utama inovatif meliputi perilaku insiatif, kreatif, inspiratif, dan pembaharuan. Unit kerja telah melakukan inovasi dengan pengembangan program-program proyek perubahan yang fokus pada melayani masyarakat. Cara berpikir sebagian besar pegawai selalu berorientasi terhadap masa depan karir. Program inovasi memiliki keunggulan dibandingkan dengan program yang dimiliki sebelumnya. Dengan inovasi dapat menciptakan sumber daya

<sup>15</sup> Max H. Pohan, *Mewujudkan Tata Pemerintahan Lokal yang Baik (Local Good Governance) dalam Era Otonomi Daerah*, Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), 2000, hlm. 2.

<sup>16</sup> Meutiah Ganie Rahman, “*Good Governance Prinsip, Komponen, dan Penerapannya*” dalam *Hak Asasi Manusia (Penyelenggaraan Negara Yang Baik)*, Jakarta: Penerbit Komnas HAM, 2000, hlm .151

baru maupun pengelolaan sumber daya yang ada dengan peningkatan nilai potensi untuk menciptakan sesuatu yang tidak ada menjadi ada.<sup>17</sup>

Program inovasi yang dilakukan satu unit kerja, masih sesuai dengan yang dikeluarkan oleh unit kerja lain. Program inovasi yang dilakukan dapat memudahkan untuk melakukan kegiatan dan membuat menjadi praktis. Setelah penerapan 'PASTI' unit kerja telah memiliki program kerja berbeda dengan yang sebelumnya. Para pegawai juga sudah mulai terbuka terhadap pengalaman baru. Unit kerja berusaha tidak kehabisan ide dalam memecahkan masalah untuk pelaksanaan kegiatan dengan memperoleh gagasan dan ide yang berasal dari pemikiran pegawai. Seperti yang dikatakan Adair, inovasi merupakan proses menemukan dan mengimplementasikan sesuatu yang baru ke dalam situasi yang baru.<sup>18</sup>

## **2. Tata Nilai (*Values*) sebagai Upaya Pemberantasan Korupsi**

Analisis terhadap jawaban para responden atas pertanyaan yang diajukan, membuktikan dugaan awal permasalahan yang dihadapi adalah persepsi yang salah tentang beberapa perbuatan yang sesungguhnya merupakan korupsi tapi selama ini dilakukan karena menganggap hal tersebut merupakan kewajiban dan kelaziman dalam hubungan bermasyarakat dan berbangsa.

Untuk itu, 'Tim Tunas Integritas' memberikan pembekalan tentang tindak pidana korupsi dan cara berperilaku serta dalam upaya pemberantasannya, baik represif maupun preventif. Pembekalan dilakukan dengan cara ceramah yang diikuti dengan kegiatan permainan dan tanya jawab. Para

pegawai masih minim pengetahuan tentang tindak pidana korupsi dan cara berperilaku serta dalam penanggulangannya. Namun dari pertanyaan yang diajukan juga dipahami bahwa pegawai memahami bahwa upaya pemberantasan korupsi membutuhkan kerja sama semua pihak.

Tanggapan pegawai terhadap nilai-nilai 'PASTI' dan nilai-nilai anti korupsi yang disampaikan oleh agen perubahan beragam. Pada umumnya pegawai memahami bahwa nilai-nilai kejujuran, keterbukaan, kepercayaan diri, serta disiplin adalah nilai-nilai umum yang seharusnya dimiliki oleh semua pegawai. Tetapi bukan hal yang mudah untuk menerapkan nilai-nilai tersebut dalam kehidupan di masyarakat sekarang ini. Terutama jika berkenaan dengan masalah di kantor atau menyangkut pekerjaan.

Pengalaman empiris para pegawai memperlihatkan bahwa orang-orang yang jujur dalam pekerjaan seringkali tersingkir, dan karir mereka berjalan tidak mulus atau cenderung "tidak terpakai". Secara finansial mereka yang jujur juga seringkali minim, karena hanya menerima gaji semata, tanpa ada tambahan lain. Upaya pemberantasan korupsi harus dimulai dari pejabat/atasan di kantor, dengan memberi contoh yang baik tentang perilaku yang anti korupsi. Dengan demikian para bawahan akan mengikuti tindakan atasannya, dengan berbagai alasan, paling tidak pertama sekali karena alasan takut kepada atasan.

Upaya pemberantasan korupsi masih harus melalui jalan yang panjang. Peran serta pegawai untuk memberantas korupsi tidak dapat diharapkan timbul begitu saja, tanpa ada upaya untuk memberi contoh kepada mereka bagaimana hal itu harus dilakukan. Hal ini sesuai dengan karakteristik masyarakat Indonesia yang bersifat patrimonial dengan dasar patron klien, dimana bawahan akan meniru semua perilaku atasannya. Jika atasan memberi contoh baik, maka akan baik

17 Drucker Pette, *Innovation and Entrepreneurship*, New York: Harper Dan Row, 1985, hlm. 20.

18 Adair. J., *Effective Innovation: How to Stay Ahead of the Competition*. London: Pan Books Ltd., 1996.

pula perilaku bawahannya. Karenanya tidak mengherankan jika pegawai mengandalkan pejabat yang memulai dan memberi contoh bagaimana upaya pemberantasan korupsi harus dilakukan.

Selain itu pemahaman seperti ini bukanlah hal yang diharapkan dalam upaya pemberantasan korupsi. Memang pimpinan seharusnya menjadi teladan dalam pemberantasan korupsi, tetapi upaya peran serta pegawai dalam pemberantasan korupsi haruslah lahir dari kesadaran individual, yang didasari oleh nilai-nilai tertentu yang telah tertanam dalam diri mereka. Nilai-nilai tersebut diantaranya adalah kejujuran. Jika seseorang bersifat jujur yang dilandasi oleh keyakinan agama, bahwa apapun yang mereka lakukan dilihat oleh Tuhannya, maka dalam kesempatan apa pun mereka tidak akan berbuat tidak jujur. Sifat ini merupakan dasar untuk menolak perilaku korupsi, karena korupsi selalu berawal dari ketidakjujuran dan ketidaktransparan dalam segala hal.

Begitu pun dengan nilai-nilai lainnya seperti kepercayaan diri dan disiplin. Karakteristik ini sesungguhnya merupakan modal dasar bagi suatu bangsa yang akan membangun dan menjadi besar. Jika seseorang percaya akan kemampuan dirinya dalam meraih cita-cita atau keinginannya, maka dia tidak akan tergoda untuk mencari jalan pintas mencapai keinginan tersebut. Jalan pintas tersebut seringkali adalah jalan yang penuh jebakan koruptif, seperti menyuap, menyogok dan lain-lain. Sikap disiplin akan mendukung rasa percaya diri tadi, karena dengan terbiasa berdisiplin mereka mengerti bahwa sesuatu hanya bisa diraih dengan kerja keras, bukan dengan cara-cara gampang seperti menyuap atau menyogok tadi.

Persoalannya adalah bagaimana kita semua menanamkan nilai-nilai 'PASTI' dan nilai-nilai anti korupsi tersebut dalam diri kita sendiri, kemudian menularkannya

kepada keluarga (isteri, suami, dan anak-anak) serta kepada lingkungan sekitar kita, baik di rumah mau pun di tempat kerja. Selain dari penanaman nilai-nilai 'PASTI' dan nilai-nilai anti korupsi tersebut, adalah juga penting mensosialisasikan program 'PASTI' dan program anti korupsi dengan memberikan pengetahuan yang benar mengenai tindak pidana korupsi serta cara pencegahannya. Pengetahuan yang benar mengenai perbuatan yang termasuk korupsi akan menghindarkan mereka dari perilaku koruptif tersebut, apalagi jika dalam diri mereka sendiri juga sudah terdapat nilai-nilai anti korupsi tersebut. Sosialisasi program anti korupsi juga harus mencakup petunjuk tentang cara melaporkan atau tindakan yang harus dilakukan oleh mereka jika mengetahui ada tindak korupsi dalam lingkungannya.

#### **Implikasi Tata Nilai (*Values*) dan Program 'PASTI' dalam Mewujudkan Wilayah Bebas dari Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani (WBK dan WBBM)**

Setiap kegiatan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan oleh aparat Kemenkumham dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat sesuai dengan ketentuan atau peraturan yang berlaku. Komitmen untuk membangun dan memastikan hubungan kerja sama yang produktif serta kemitraan yang harmonis aparat Kementerian Hukum dan HAM dengan para pemangku kepentingan untuk menemukan dan melaksanakan solusi terbaik, bermanfaat dan berkualitas.

Kemenkumham menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya, serta hasil-hasil yang dicapai. Kemenkumham mendukung kreativitas dan mengembangkan inisiatif untuk selalu melakukan pembaharuan dalam penyelenggaraan tugas dan fungsinya.

Pelaksanaan tata nilai "PASTI" (Profesional, Akuntabel, Sinergi, Transparan, dan Inovatif) adalah Gerakan "Ayo Kerja, Kami PASTI" sudah dilaksanakan secara menyeluruh dan dimulai serentak pada tanggal 1 Juni 2015 di 814 satuan kerja Kemenkumham di seluruh Indonesia. Pencanaan awal adalah melalui Apel Serentak di Unit Utama dan di seluruh Kantor Wilayah Kemenkumham. Selanjutnya dikeluarkan Instruksi Menteri Hukum dan HAM untuk masing-masing satuan kerja agar melakukan penyerahan dokumen pedoman kerja antara lain, Peraturan Menteri tentang Target Kinerja Tahun 2015, Surat Keputusan Menteri tentang Petunjuk Pelaksanaan Penganggaran, Pengelolaan Keuangan, dan Barang Milik Negara serta Laporan Kinerja, dan Instruksi Menteri tentang Pelaksanaan Kesepakatan Bersama Unit Eselon I dan Kantor Wilayah dalam Penyusunan Anggaran Tahun 2016.

Deklarasi "Ayo Kerja, Kami PASTI" oleh seluruh pegawai Kemenkumham dengan melaksanakan Target Kinerja yang disahkan melalui Peraturan Menteri. Program aksi untuk percepatan pemberantasan dan pencegahan korupsi yang telah diatur dengan beberapa peraturan perundang-undangan dan gerakan revolusi mental "Ayo Kerja, Kami PASTI" yang telah dicanangkan seharusnya terdapat benang merah yang saling bersinergi antara tata nilai 'PASTI' dengan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi (PPK) dalam suatu wadah yang disebut WBK dan WBBM. Hasil evaluasi Zona Integritas (ZI) menuju WBK/WBBM yang telah dilakukan seperti berikut.

#### **a) Manajemen Perubahan**

Pada UPT yang dilakukan pendampingan untuk WBK/WBBM telah dibentuk Tim Kerja. Kepala unit kerja telah membentuk tim untuk melakukan pembangunan Zona Integritas. Penentuan anggota Tim selain pimpinan, sebagian besar dipilih melalui prosedur/mechanisme yang jelas. Pada rencana kerja

pembangunan Zona Integritas menuju WBK/WBBM di UPT telah memiliki Dokumen Rencana Pembangunan Zona Integritas, dan dalam dokumen pembangunan terdapat target-target prioritas yang relevan dengan tujuan pembangunan WBK/WBBM.

Dalam hal Pemantauan dan Evaluasi Pembangunan WBK/WBBM, seluruh kegiatan pembangunan sudah dilaksanakan sesuai dengan rencana. Monitoring dan evaluasi terhadap pembangunan Zona Integritas tim internal atas persiapan dan pelaksanaan kegiatan unit kerja WBK/WBBM dilakukan bulanan. Serta, hasil monitoring dan evaluasi tim internal atas persiapan dan pelaksanaan kegiatan Unit kerja WBK/WBBM telah ditindaklanjuti.

Perubahan pola pikir dan budaya kerja telah dilakukan oleh Pimpinan UPT yang diajukan untuk memperoleh predikat WBK/WBBM. Pimpinan berperan sebagai *role model* dalam pelaksanaan pembangunan WBK/WBBM dan memberi teladan nyata. Misalnya mengisi/mencatat kehadiran setiap hari seperti pegawai lain. UPT sudah menetapkan agen perubahan dan telah membangun budaya kerja dan pola pikir di lingkungan organisasi melalui pelatihan budaya kerja dan pola pikir. Sebagian besar anggota organisasi unit kerja terlibat dalam pembangunan Zona Integritas menuju WBK/WBBM.

#### **b) Penataan Tatalaksana**

UPT telah membuat prosedur operasional tetap (SOP) untuk kegiatan utama. Semua SOP unit kerja telah mengacu peta proses bisnis dan juga melakukan inovasi yang selaras, serta unit kerja telah menerapkan seluruh SOP yang ditetapkan organisasi dan juga melakukan inovasi pada SOP yang diterapkan. Namun, belum semua SOP telah dievaluasi, sebagian besar SOP utama telah dievaluasi dan telah ditindaklanjuti berupa perbaikan SOP.

Untuk melakukan pengukuran kinerja UPT telah menerapkan *e-office*. Unit kerja telah memiliki sistem pengukuran kinerja yang menggunakan teknologi informasi dan juga melakukan inovasi. Selain itu unit kerja, juga telah memiliki operasionalisasi manajemen SDM yang menggunakan teknologi informasi namun belum melakukan inovasi. Untuk pelayanan publik, unit kerja memberikan pelayanan kepada publik dengan menggunakan teknologi informasi namun belum melakukan inovasi. Serta unit kerja telah membuat laporan monitoring dan evaluasi terhadap pemanfaatan teknologi informasi dalam pengukuran kinerja unit, operasionalisasi SDM, dan pemberian layanan kepada publik setiap bulan. Sementara untuk kebijakan tentang keterbukaan informasi publik telah diterapkan, dan telah melakukan monitoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan keterbukaan informasi publik.

### c) Penataan Sistem Manajemen SDM

Perencanaan kebutuhan pegawai UPT diharapkan sesuai dengan kebutuhan organisasi. Pada UPT pencaangan WBK/WBBM kebutuhan pegawai yang disusun oleh unit kerja mengacu kepada peta jabatan dan hasil analisis beban kerja untuk masing-masing jabatan. Namun baru sebagian kecil penempatan pegawai hasil rekrutmen murni mengacu kepada kebutuhan pegawai yang telah disusun per jabatan. Walaupun monitoring dan evaluasi terhadap rekrutmen dan penempatan pegawai untuk memenuhi kebutuhan jabatan dalam organisasi telah memberikan perbaikan terhadap kinerja unit kerja.

Untuk Pola Mutasi Internal, dalam melakukan pengembangan karier pegawai, telah dilakukan mutasi pegawai antar jabatan sebagai wujud dari pengembangan karier pegawai. Semua mutasi pegawai antar jabatan telah memperhatikan kompetensi jabatan dan mengikuti pola mutasi yang telah ditetapkan organisasi dan juga unit kerja

memberikan pertimbangan terkait hal ini. Unit kerja telah melakukan monitoring dan evaluasi terhadap kegiatan mutasi yang telah dilakukan dalam kaitannya dengan perbaikan kinerja.

Dalam pengembangan pegawai berbasis kompetensi unit kerja melakukan *Training Need Analysis*. Semua rencana pengembangan kompetensi pegawai telah mempertimbangkan hasil pengelolaan kinerja pegawai. Sementara saat ini persentase kesenjangan kompetensi pegawai dengan standar kompetensi yang ditetapkan sebesar < 25%. Selain itu, sebagian besar pegawai di unit kerja telah memperoleh kesempatan/hak untuk mengikuti diklat maupun pengembangan kompetensi lainnya. Dalam pelaksanaan pengembangan kompetensi, unit kerja telah melakukan upaya pengembangan kompetensi kepada sebagian besar pegawai (dapat melalui pengikutsertaan pada lembaga pelatihan, *in-house training*, atau melalui *coaching*, atau *mentoring*, dll). Unit kerja telah melakukan *monitoring* dan evaluasi terhadap hasil pengembangan kompetensi dalam kaitannya dengan perbaikan kinerja setiap bulan.

Terdapat penetapan kinerja individu yang terkait dengan kinerja organisasi. Sebagian besar ukuran kinerja individu telah memiliki kesesuaian dengan indikator kinerja individu pada level di atasnya. Pengukuran kinerja individu telah dilakukan secara bulanan. Hasil penilaian kinerja individu sebagian besar telah dijadikan dasar untuk pemberian *reward* (pengembangan karir individu, penghargaan dll).

Unit kerja telah mengimplementasikan seluruh aturan disiplin/kode etik/kode perilaku pegawai yang ditetapkan organisasi, namun belum membuat inovasi terkait aturan disiplin/kode etik/kode perilaku yang sesuai dengan karakteristik unit kerja. Sistem informasi kepegawaian unit kerja telah dimutakhirkan

secara berkala. Data informasi kepegawaian unit kerja telah dimutakhirkan secara bulanan.

#### **d) Penguatan Akuntabilitas**

Untuk penguatan akuntabilitas, pimpinan terlibat secara langsung pada saat penyusunan perencanaan dan pada saat penyusunan penetapan kinerja, serta memantau pencapaian kinerja secara berkala. Begitu juga dengan pengelolaan akuntabilitas kinerja, dokumen perencanaan sudah ada. Ini terlihat karena unit kerja telah memiliki seluruh dokumen perencanaan (Rencana Strategis, Rencana Kerja Tahunan dan Penetapan Kinerja); Seluruh dokumen perencanaan telah berorientasi hasil. Secara umum unit kerja memiliki Indikator Kinerja Utama (IKU) yang ditetapkan organisasi, namun belum membuat IKU tambahan yang sesuai dengan karakteristik unit kerja. Seluruh indikator kinerja unit kerja telah memenuhi kriteria ukuran keberhasilan yang baik. Begitu juga dengan laporan kinerja, unit kerja telah menyusun laporan kinerja tepat waktu. Seluruh pelaporan kinerja telah memberikan informasi tentang kinerja. Terdapat upaya peningkatan kapasitas SDM yang menangani akuntabilitas kinerja, sehingga pengelolaan akuntabilitas kinerja dilaksanakan oleh SDM yang kompeten.

#### **e) Penguatan Pengawasan**

*Public campaign* tentang pengendalian gratifikasi telah dilakukan secara berkala dan unit kerja telah mengimplementasikan pengendalian gratifikasi. Lingkungan pengendalian internal telah dibangun dengan melakukan *public campaign* secara berkala dan unit kerja telah melakukan penilaian risiko atas pelaksanaan kebijakan serta telah mengimplementasikan pengendalian gratifikasi. Unit kerja telah melakukan kegiatan pengendalian untuk meminimalisir risiko yang telah diidentifikasi sesuai dengan yang ditetapkan organisasi. Sistem Pengendalian Internal (SPI) tersebut telah diinformasikan

dan dikomunikasikan kepada seluruh pihak terkait.

Kebijakan pengaduan masyarakat telah diimplementasikan sesuai dengan yang ditetapkan organisasi. Seluruh hasil penanganan pengaduan masyarakat ditindaklanjuti oleh unit kerja. Monitoring dan evaluasi atas penanganan pengaduan masyarakat dilakukan setiap bulan. Namun, baru sebagian hasil evaluasi atas penanganan pengaduan masyarakat telah ditindaklanjuti oleh unit kerja. *Whistle blowing system* sudah di-internalisasi di unit kerja. Unit kerja menerapkan sebagian besar kebijakan *whistle blowing system* sesuai dengan yang ditetapkan organisasi. Evaluasi atas penerapan *Whistle Blowing System* telah dilakukan per semester. Hasil evaluasi atas penerapan *whistle blowing system* sebagian besar telah ditindaklanjuti oleh unit kerja.

Unit kerja telah mengidentifikasi/memetakan benturan kepentingan dalam tugas dan fungsi utama. Penanganan benturan kepentingan telah disosialisasikan/internalisasi dan telah diimplementasikan ke sebagian besar unit kerja. Evaluasi atas penanganan benturan kepentingan telah dilakukan, walaupun tidak secara berkala namun sebagian besar telah ditindaklanjuti oleh unit kerja.

#### **f) Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik**

Unit kerja memiliki kebijakan standar pelayanan yang ditetapkan organisasi, dan telah memaklumkan seluruh standar pelayanan sesuai dengan yang ditetapkan organisasi. Terdapat SOP bagi pelaksanaan standar pelayanan, dan telah menerapkan seluruh SOP sesuai dengan yang ditetapkan organisasi, serta melakukan *review* dan perbaikan atas standar pelayanan. Pelatihan telah dilakukan dalam upaya penerapan Budaya Pelayanan Prima. Informasi tentang pelayanan mudah diakses melalui berbagai media, (misal: papan pengumuman,

selebaran, dsb). Telah terdapat sistem *punishment* (sanksi)/*reward* bagi pelaksana layanan serta pemberian kompensasi kepada penerima layanan bila layanan tidak sesuai standar, namun belum diimplementasikan. Unit kerja sebagian besar telah memiliki sarana layanan terpadu/terintegrasi, dan telah melakukan pelayanan secara terpadu.

Unit kerja telah melakukan survei kepuasan masyarakat terhadap pelayanan, namun survei kepuasan masyarakat yang dilakukan terhadap pelayanan tidak berkala. Hasil survei kepuasan masyarakat dapat diakses secara terbuka. Hasil survei kepuasan masyarakat dapat diakses melalui beberapa media misal: papan pengumuman, selebaran. Belum seluruhnya dapat diakses melalui website, media sosial, media cetak, media televisi, radio, dsb). Unit kerja melakukan tindak lanjut atas sebagian besar hasil survei kepuasan masyarakat.

### **Faktor Penghambat dalam Pemenuhan Indikator WBK dan WBBM di Lingkungan Kementerian Hukum dan HAM**

Faktor penghambat dalam pemenuhan indikator WBK dan WBBM di lingkungan Kementerian Hukum dan HAM seperti belum lengkapnya Standar Operasi Prosedur (SOP). Selain itu, kurangnya data pendukung di setiap UPT. Dalam setiap program, kegiatan telah dilaksanakan dengan baik, namun kelengkapan data pendukung seperti foto kegiatan dan notulen pertemuan belum sepenuhnya dilengkapi. Sehingga sangat mempengaruhi nilai WBK/WBBM. Sementara, dalam melengkapi indikator WBK/WBBM belum sepenuhnya didasarkan pada pembenahan organisasi dan pelayanan kepada masyarakat yang lebih baik.

Penghambat secara internal seperti belum seluruh UPT membuat target-target relevan dengan tujuan pembangunan WBK/WBBM. Belum seluruh kegiatan pembangunan Zona Integritas sesuai dengan rencana kegiatan. Selain itu, hasil survei

kepuasan masyarakat yang dilakukan secara internal belum dipublikasikan secara terbuka, baik melalui website, papan pengumuman atau sarana publikasi lainnya, dan belum seluruhnya dibuat laporannya secara bulanan. Pencanangan unit kerja WBK/WBBM telah dimulai sejak tahun 2015 dengan dilakukan pendampingan oleh Inspektorat Jenderal Kemenkumham. Namun, pada tahun 2016 hanya Unit Kerja Lembaga Pemasyarakatan Perempuan Semarang yang memperoleh predikat unit kerja WBK/WBBM.

Hal ini disebabkan oleh tidak adanya perlakuan khusus bagi unit kerja berpredikat WBK/WBBM, seperti dukungan anggaran serta *reward* terhadap pribadi dan unit kerja tersebut, sehingga membuat rendahnya semangat para pejabat dan pegawai di unit kerja pendampingan WBK/WBBM. Hal ini terlihat dari informasi laporan kompilasi hasil pelaksanaan evaluasi pembangunan zona integritas menuju WBK/WBBM di lingkungan Kemenkumham yang dilakukan Inspektorat Jenderal pada tahun 2016. Terhadap 34 (tiga puluh empat) satuan kerja yang dievaluasi secara *crash program* terdapat 23 unit kerja menuju WBK/WBBM yang mendapat nilai di atas 70,00. Sementara terhadap 30 (tiga puluh) satuan kerja yang sebelumnya dilakukan pendampingan, terdapat 22 unit kerja menuju WBK/WBBM yang memperoleh nilai di atas 70,00. Namun hanya satu yang memperoleh predikat unit kerja WBK/WBBM secara nasional pada tahun 2016, yaitu Lembaga Pemasyarakatan Perempuan Semarang dengan nilai 91,03. Selain itu, belum pernah dilakukan survei persepsi korupsi secara mandiri oleh unit kerja WBK/WBBM sehingga unit kerja tidak mengetahui indeks persepsi korupsi internal yang menjadi salah satu indikator hasil dalam terwujudnya unit kerja WBK/WBBM.

## PENUTUP

### Kesimpulan

Aktualisasi tata nilai 'PASTI' telah dilakukan di Kementerian Hukum dan HAM. Para pegawai sebagian besar telah mengetahui tata nilai 'PASTI' yang telah dideklarasikan sejak tahun 2015 dari tingkat pusat sampai ke UPT, dan memahami tata nilai 'PASTI' yang merupakan singkatan dari Profesional, Akuntabilitas, Sinergi, Transparan, dan Inovatif. Internalisasi diperkuat dengan membangun "Tunas Integritas Kemenkumham" secara nasional di setiap kantor wilayah. Dalam melaksanakan tata nilai 'PASTI' dilakukan tanpa ada tekanan dari mana pun dan dari siapa pun. Setelah pendeklarasian tata nilai 'PASTI' sikap dan tindakan yang dilakukan berbeda dengan sebelum pendeklarasian. Seperti sikap tepat waktu dan ketaatan terhadap jam masuk kerja dan jam keluar kerja sudah lebih tepat waktu, serta penyelesaian pekerjaan sesuai dengan aturan yang ditetapkan.

Setelah penerapan tata nilai 'PASTI' di unit kerja telah memiliki program kerja yang berbeda dengan yang sebelumnya. Para pegawai juga telah mulai terbuka terhadap pengalaman baru. Unit kerja berusaha tidak kehabisan ide dalam memecahkan masalah untuk pelaksanaan kegiatan dengan memperoleh gagasan dan ide yang berasal dari pemikiran pegawai.

Kebutuhan pegawai telah disusun dengan mengacu kepada peta jabatan dan hasil analisis beban kerja untuk masing-masing jabatan. Dalam hal penempatan pegawai, baru sebagian kecil penempatan pegawai hasil rekrutmen murni mengacu kepada kebutuhan pegawai yang telah disusun per jabatan. Untuk Pola Mutasi Internal, dalam melakukan pengembangan karier pegawai, telah dilakukan mutasi pegawai antar jabatan sebagai wujud dari pengembangan karier pegawai. Namun

belum semua mutasi pegawai antar jabatan telah memperhatikan kompetensi jabatan dan mengikuti pola mutasi yang telah ditetapkan organisasi.

Dalam Pengembangan pegawai berbasis kompetensi, UPT telah melakukan *Training Need Analysis*. Semua rencana pengembangan kompetensi pegawai telah mempertimbangkan hasil pengelolaan kinerja pegawai. Sementara saat ini persentase kesenjangan kompetensi pegawai dengan standar kompetensi yang ditetapkan sebesar < 25%. Selain itu, UPT telah melakukan upaya pengembangan kompetensi kepada sebagian besar pegawai (dapat melalui pengikutsertaan pada lembaga pelatihan, *in-house training*, atau melalui *coaching*, atau *mentoring*, dll) dan telah melakukan monitoring dan evaluasi terhadap hasil pengembangan kompetensi dalam kaitannya dengan perbaikan kinerja, namun belum dilakukan setiap bulan.

Sebagian besar ukuran kinerja individu telah memiliki kesesuaian dengan indikator kinerja individu level di atasnya. Hasil penilaian kinerja individu sebagian besar telah dijadikan dasar untuk pemberian *reward* (pengembangan karir individu, penghargaan, dll). Unit kerja telah mengimplementasikan seluruh 'aturan disiplin'/'kode etik'/'kode perilaku' pegawai yang ditetapkan organisasi namun belum membuat inovasi terkait 'aturan disiplin'/'kode etik'/'kode perilaku' yang sesuai dengan karakteristik unit kerja.

Faktor penghambat dalam pemenuhan indikator WBK dan WBBM di lingkungan Kementerian Hukum dan HAM adalah masih adanya UPT yang belum melengkapi Standar Operasi Prosedur (SOP) dan kurangnya data pendukung di setiap kegiatan yang dilakukan UPT, seperti kelengkapan data pendukung foto kegiatan serta notulen pertemuan yang belum sepenuhnya dilengkapi. Selain itu, belum adanya perlakuan khusus bagi unit kerja WBK/WBBM seperti dukungan anggaran serta *reward* terhadap pribadi dan



unit kerja yang berakibat pada rendahnya semangat para pejabat dan pegawai di unit kerja pendampingan WBK/WBBM.

### **Saran**

1. Tunas Integritas Kemenkumham perlu meningkatkan internalisasi tata nilai 'PASTI' secara kontinu kepada pegawai Kemenkumham terutama menanamkan nilai-nilai anti korupsi.
2. Perlu menetapkan Kepala Unit Pelaksana Teknis (UPT) sebagai Tunas Integritas yang menjadi *role model* pada masing-masing UPT untuk mempercepat internalisasi tata nilai 'PASTI'.
3. Perlu memberikan dukungan anggaran dan sarana prasarana secara khusus kepada UPT yang sudah dalam pendampingan WBK/WBBM, sehingga UPT dapat mewujudkan predikat WBK/WBBM dan menjadi *Pilot project* kepada UPT lain yang akan mendapat pendampingan menuju Unit kerja WBK/WBBM.
4. Perlu membuat Kode Etik dan Kode perilaku atas internalisasi tata nilai 'PASTI' dalam pelaksanaan tugas dan fungsi pegawai Kemenkumham yang parameternya dikaitkan dengan perwujudan WBK/WBBM.
5. Seluruh UPT di Kementerian Hukum dan HAM perlu melengkapi Standar Operasional Prosedur (SOP) atas semua pelaksanaan tugas dan fungsinya serta perlu memperkuat data pendukung dalam setiap kegiatan untuk mendukung nilai WBK/WBBM.

### **UCAPAN TERIMA KASIH**

Ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada Bapak Yasmon selaku Kepala Pusat Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan Periode September 2017 s.d. Maret 2018 serta Bapak Zulkifli selaku Kepala Pusat Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan Periode 2 April s.d. 28 Desember 2018 yang selalu mendorong penulis untuk selalu berkarya dan menginspirasi terwujudnya karya tulis ini. Terima kasih juga penulis sampaikan kepada Mitra Bestari (Reviewer) yang telah memberikan masukan terhadap karya tulis ini, sehingga karya tulis ini menjadi dapat memenuhi syarat untuk dipublikasikan secara luas.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adair, J., *Effective Innovation: How to Stay Ahead of the Competition*. London: Pan Books Ltd. London: Pan Books Ltd., 1996.
- Arikunto, S., *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik Ed Revisi*. Jakarta: Rineka Cipta, 2010.
- Bappenas dan Depdagri, *Buku Pedoman Penguatan Pengamanan Program Pembangunan Daerah*, 2002.
- Deardorff, D.S., & Williams, G. *Synergy Leadership in Quantum Organizations*, Fesserdorff Consultants, 2006. Available from: <http://www.fesserdorff.com>.
- Drucker Petter, *Innovation and Entrepreneurship*, New York: Harper Dan Row, 1985.
- Indonesia, *Peraturan Presiden Nomor 81 tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025*, Jakarta
- Indonesia, *Instruksi Presiden Nomor 2 tahun 2014 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi*, Jakarta.
- Indonesia, *Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi*.
- Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2012 tentang Strategi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Jangka Panjang Tahun 2012-2025*, Jakarta.
- Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Internal Pemerintah*, Jakarta.
- Indonesia, *Peraturan Menteri PAN dan RB Nomor Nomor 52 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pembangunan Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas Dari Korupsi Dan Wilayah Birokrasi Bersih Dan Melayani di Lingkungan Instansi Pemerintah*, Jakarta.
- Indonesia, *Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor M.HH-01.PW.02.03 Tahun 2011 tentang Pedoman Penetapan Wilayah Bebas Korupsi (WBK) Kementerian Hukum dan HAM*, Jakarta.
- Indonesia, *Peraturan Menteri PAN dan RB Nomor 14 Tahun 2014 Tentang Pedoman Evaluasi Reformasi Birokrasi Instansi Pemerintah*, Jakarta.
- Indonesia, *Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 7 Tahun 2015 tentang Rencana Strategis Kementerian Hukum dan HAM 2015 - 2019*, Jakarta.
- Indonesia, *Peraturan Menteri PAN dan RB Nomor 14 Tahun 2017 Tentang Pedoman Survei Kepuasan Masyarakat Terhadap Penyelenggaraan Publik*, Jakarta.
- Joko Widodo, *Good Governance (Telaah dan Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah)*, Surabaya: Insan Cendekia, 2001.
- Kementerian Hukum dan HAM. "Refleksi Akhir Tahun Kemenkumham, Yasonna Beri Penghargaan 10 Satker Berpredikat WBK". In <https://kemenkumham.go.id/berita/refleksi-akhir-tahun-kemenkumham-yasonna-beri-penghargaan-10-satker-berpredikat-wbk>. Last update by 27 December 2018, Last access by 15 March 2019
- Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *Akuntabilitas Dan Good Governance*", Jakarta: Lembaga Admnistrasi Negara dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, 2000.
- Max H. Pohan, *Mewujudkan Tata Pemerintahan Lokal yang Baik (Local Good Governance) dalam Era Otonomi Daerah*, Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), 2000.
- Meutiah Ganie Rahman, "Good Governance, Prinsip, Komponen, dan Penerapannya" dalam Hak Asasi Manusia (Penyelenggaraan Negara Yang Baik), Jakarta: Penerbit Komnas HAM, 2000.

Moeljarto, Tjrokrowinoto. *Pemberdayaan: Konsep, Implementasi dan Kebijakan*. Jakarta: CSIS, 1996.

Sondang Siagian, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2000.

Susana A.M., *Implementasi Peningkatan Kinerja Melalui Merit Sistem Guna Melaksanakan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara No.5 Tahun 2014 di Kementerian Hukum dan HAM*, Jurnal Ilmiah kebijakan Hukum Volume 10, Nomor 2, Juli 2016.

Tangkilisan, Hessel Nogi S., *Manajemen Publik*, Jakarta: Gramedia Widia Sarana Indonesia, 2005.

**URGENSI DAN INOVASI DALAM PEMBAHARUAN PERATURAN TEKNIS  
MENGENAI PASPOR BIASA  
(Urgency And Innovation In The Renewal Of Technical Regulations On  
Common Passport)**

Reza Riansyah Abdullah  
Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Non TPI Jakarta Selatan  
JI Warung Jati Barat No. 207, Duren Tiga, Jakarta Selatan, 12790  
Telp. 081381340365  
riansyahreza45@gmail.com

Tulisan diterima: 16 November 2018; Direvisi: 8 Maret 2019;  
Disetujui Diterbitkan: 13 Maret 2018

DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/kebijakan.2019.V13.51-68>

**Abstrak**

Pelayanan paspor merupakan salah satu inti pelayanan Direktorat Jenderal Imigrasi yang diamanatkan oleh Undang-Undang Keimigrasian. Perkembangan dan dinamika pelayanan paspor, menuntut adanya perubahan secara parsial terhadap dasar hukum peraturan teknis mengenai paspor. Pelatihan mengenai paspor menumbuhkan pertanyaan yang menunjukkan urgensi pembaharuan peraturan teknis tersebut. Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui bagaimana berbagai perkembangan tersebut belum ditunjang oleh dasar hukum pelaksanaannya sehingga perlu dilakukan pembaharuan hukum peraturan teknisnya secara parsial dengan melakukan inovasi pembentukan hukum. Dengan menggunakan metode preskriptif secara kualitatif, konstruksi hermeneutik dilakukan menggunakan interpretasi teks peraturan teknis mengenai paspor dan implementasinya secara nyata. Tulisan ini memaparkan hasil dialektika yang kaya mengenai inovasi, isu aktual yang berkembang dan mekanisme pelaksanaan pelayanan paspor berdasarkan pengalaman dan interaksi antar peserta pelatihan. Sehingga pembaharuan peraturan teknis tidak hanya menjadi suatu urgensi melainkan juga mengakomodir kebutuhan pelayanan paspor yang sangat dinamis. Maka saran yang diberikan adalah sinkronisasi antara pelaksanaan secara kesisteman dengan aturan tertulis melalui revisi peraturan teknis secara inovatif dengan mengikutsertakan ide-ide unggul dari berbagai wilayah kantor imigrasi dalam proses pembaharuan peraturan teknis mengenai paspor.

**Kata kunci:** pelayanan paspor; dialektika pelatihan; pembaharuan.

**Abstract**

*Passport issuance is one of the core services of the Directorate General of Immigration mandated by the Immigration Law. The development and dynamics of this passport issuance service require some changes to the legal ground of the technical regulations on passports. Trainings on passports have raised questions on the urgency of renewing the technical regulations. The research objective is to find out whether these developments have been supported by the basic implementation laws and regulations or whether the technical laws and regulations need to be partially renewed by innovative making of laws. By using the qualitative prescriptive method, hermeneutic construction is conducted by interpreting texts of technical regulations related to passports and their real implementation. This paper presents a rich dialectical result on the innovation, the developing actual issues and mechanisms for providing passport services based on experience and interaction of the trainees. Hence the renewal of the technical regulations should not only become an urgency but it may also accommodate every dynamic aspects of the passport issuance service. The recommendation has been synchronization between systemic implementation and the written laws and regulations with innovative revision of the technical laws and regulation by including the advantageous ideas from all immigration regional offices during the process of renewal of the technical regulations on passports.*

**Keywords:** passport services; dialectics training; renewal.

## PENDAHULUAN

### Latar Belakang

Salah satu fungsi keimigrasian dalam Pasal 1 angka 3 Undang Undang Nomor 6 tahun 2011 tentang Keimigrasian adalah bagian dari pemerintahan negara dalam memberikan pelayanan keimigrasian. Pelayanan keimigrasian tersebut terbagi berdasarkan peruntukannya, yakni pelayanan kepada orang asing dan pelayanan kepada warga negara Indonesia. Salah satu pelayanan tersebut adalah pemberian dokumen perjalanan resmi yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang dari suatu negara untuk melakukan perjalanan antar negara yang memuat identitas pemegangnya. Dokumen Perjalanan Republik Indonesia yang terdiri dari Paspor dan Surat Perjalanan Laksana Paspor (SPLP) dalam pelaksanaannya diatur secara berjenjang dimulai dari UU Keimigrasian sampai pada peraturan teknisnya dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 8 tahun 2014 tentang Paspor Biasa dan Surat Perjalanan Laksana Paspor.

Perkembangan yang muncul perihal mengenai paspor dalam lima tahun terakhir menunjukkan pola yang sangat dinamis. Sebagai salah satu sektor pelayanan publik utama dari Direktorat Jenderal Imigrasi, berbagai inovasi terbaru mengenai pelayanan paspor mendapat banyak respons dan apresiasi dari masyarakat, seperti aplikasi antrian paspor di android, pelayanan paspor simpatik dan kemudahan persyaratan penggantian paspor RI. Hal tersebut menunjukkan salah satu peningkatan kualitas pelayanan publik yang dilakukan secara massif di berbagai instansi pelayanan publik pemerintahan di bawah arahan Presiden Joko Widodo. Untuk melaksanakan reformasi birokrasi dengan berpedoman pada UU 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, maka pelaksanaan kemudahan perizinan di

berbagai sektor pelayanan publik menjadi sebuah standar paripurna demi peningkatan kepuasan masyarakat dan kinerja pemerintahan secara umum.<sup>1</sup>

Namun perkembangan di bidang pelayanan paspor tersebut belum diikuti oleh perubahan dalam pengaturan secara teknisnya yang tentu muncul perbedaan terkait dinamika yang berkembang selama ini. Hal ini menjadi materi kajian yang terakumulasi dalam Pelatihan mengenai Dokumen Perjalanan Republik Indonesia yang memunculkan diskursus aktif dan mendalam untuk menyikapi keresahan terhadap berbagai dinamika dan perkembangan mengenai paspor saat ini. Beberapa keresahan tersebut terakumulasi dalam argumentasi mengenai kerancuan dasar hukum yang pada akhirnya mempertanyakan konsistensi antara peraturan yang telah dibuat dan pelaksanaan yang telah dilakukan. Sehingga urgensi pembaharuan peraturan teknis dalam Permenkumham Nomor 8 tahun 2014 ini sangat dibutuhkan untuk mengakomodir perkembangan pelayanan paspor serta berbagai inovasi dan problematikanya sesuai dinamika, isu aktual dan implementasi pelayanan terhadap masyarakat.

### Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas yang berdasarkan isu dan dinamika terbaru yang terangkum dalam hasil Pelatihan mengenai Dokumen Perjalanan RI tahun 2018, maka permasalahan yang akan dibahas dalam tulisan ini adalah **“Apa yang menjadi urgensi dalam pembaharuan peraturan teknis pelayanan paspor ?”**

### Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini untuk mengetahui bagaimana berbagai perkembangan inovasi dan dinamika isu

---

1 Hayat, dkk. 2018. *Reformasi Kebijakan Publik Perspektif Makro dan Mikro*. Jakarta: Prenada Media Group. Hlm 52

aktual dalam pelayanan paspor, yang dalam beberapa hal belum ditunjang oleh dasar hukum pelaksanaannya sehingga perlu dilakukan pembaharuan hukum peraturan teknisnya secara parsial dengan melakukan inovasi pembentukan hukum. Dengan manfaat teoritis untuk pengembangan hukum keimigrasian dan manfaat praktis sebagai bahan pertimbangan pimpinan dalam mengeluarkan kebijakan di bidang pelayanan paspor.

## Metode Penelitian

### 1. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini termasuk penelitian preskriptif yang dilakukan secara kualitatif. Gambaran mengenai permasalahan dirumuskan sesuai keadaan atau fakta yang ada lalu dikaitkan secara nomologik berdasarkan patokan norma hukum yang ada. Sehingga akan muncul saran-saran mengenai cara untuk mengatasi permasalahan tertentu, yang dalam hal ini di bidang pelayanan paspor.<sup>2</sup> Konstruksi akan ditelusuri melalui interaksi antara dan sesama informan dengan objek observasi melalui metode hermeneutik yang akan menafsirkan teks peraturan perundang-undangan di bidang pelayanan paspor dengan realitas yang muncul di lapangan pada saat melayani masyarakat secara langsung dan pemecahan masalah yang dilakukan oleh petugas atau pejabat imigrasi terkait sebagai informan, sehingga tidak hanya menginterpretasi teks, melainkan juga berusaha menangkap makna kontekstual dari peraturan tersebut.<sup>3</sup>

### 2. Sumber, Metode Pengumpulan dan Teknik Analisa Data

Sumber data utama adalah serangkaian informasi yang disampaikan oleh

penyelenggara diklat, penyaji / fasilitator dan peserta petugas imigrasi dalam Pelatihan Dokumen Perjalanan Republik Indonesia pada tanggal 25-29 September 2018 di Badan Pengembangan Sumber Data Manusia Hukum dan HAM RI. Data primer yang dikumpulkan melalui pemaparan isu aktual oleh fasilitator, interview visual di dalam dan luar kelas, interpretasi dokumen (teks) dan pengalaman dan penanganan masalah secara personal baik sesama rekan kerja maupun atasan langsung (*sharing experience, horizontal and vertical problem solved*) selama penugasan di bidang pelayanan paspor.

Wawancara secara terfokus dilakukan dengan pertanyaan-pertanyaan bebas dan terbuka (*open ended*), namun tidak menutup kemungkinan akan dilakukan pertanyaan-pertanyaan tertutup (*closed ended*) terutama untuk informan yang memiliki banyak informasi tapi ada kendala dalam mengelaborasi informasinya tersebut.<sup>4</sup> Data yang ada lalu diakumulasikan dan diklasifikasikan untuk selanjutnya difilter agar mendapatkan hasil yang valid dan *reliable*, lalu akan dianalisa dan direkonstruksi secara kualitatif untuk menjawab problematika yang menjadi fokus permasalahan.

## PEMBAHASAN

### Gambaran Umum dan Inovasi dalam Pelayanan Paspor

Salah satu fungsi keimigrasian dalam Pasal 1 angka 3 UU No 6 tahun 2011 adalah bagian dari pemerintahan negara dalam memberikan pelayanan keimigrasian. Pelayanan keimigrasian tersebut terbagi berdasarkan peruntukannya, yakni pelayanan kepada orang asing dan pelayanan kepada warga negara Indonesia. Salah satu pelayanan tersebut adalah pemberian dokumen perjalanan resmi yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang dari suatu

2 Suteki dan Galang Taufani. 2018. *Metodologi Penelitian hukum (Filsafat, Teori dan Praktik)*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. Hlm 137

3 Suteki dan Galang Taufani, *Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori Dan Praktik)* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2018). Hlm 159

4 Ibid. Hlm 228

negara untuk melakukan perjalanan antar negara yang memuat identitas pemegangnya. Dokumen Perjalanan Republik Indonesia yang terdiri dari Paspor dan Surat Perjalanan Laksana Paspor (SPLP).

Secara nomenklatur, menurut Pasal 1 angka 16, Paspor adalah dokumen yang dikeluarkan oleh Pemerintah Republik Indonesia kepada Warga Negara Indonesia untuk melakukan perjalanan antarnegara yang berlaku selama jangka waktu tertentu. Sementara dalam Pasal 1 angka 17, SPLP merupakan dokumen pengganti paspor yang diberikan dalam keadaan tertentu yang berlaku selama jangka waktu tertentu. Materi muatan umum mengenai Dokumen Perjalanan RI termuat dalam Bab IV, Pasal 24-33 UU No 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, yang pelaksanaannya lebih lanjut diatur dalam Bab III, Pasal 33-73 Peraturan Pemerintah Nomor 31 tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksana UU Nomor 6 tahun 2011 tentang Keimigrasian. Lalu diatur secara teknis dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 8 tahun 2014 tentang Paspor Biasa dan Surat Perjalanan Laksana Paspor.

Era globalisasi yang sering diasumsikan sebagai universalisme tanpa batas, setiap orang dapat berinteraksi satu sama lain secara cepat dan mudah meski berbeda tempat dan negara, seiring kemajuan teknologi transportasi. Implikasinya adalah pergerakan manusia melintas batas antar negara secara mudah sehingga keterbukaan akses dan kemudahan inilah yang menjadikan paspor sebagai sebuah kebutuhan dasar bagi warga negara Indonesia yang ingin melakukan perlintasan ke luar negeri.<sup>5</sup> Karena telah menjadi sebuah kebutuhan, maka masyarakat menuntut berbagai kemudahan dalam proses pembuatannya yang pada akhirnya menginisiasi ide-ide

dalam melahirkan inovasi-inovasi terbaru dalam pelayanan paspor sebagai salah satu fungsi keimigrasian yang diamanatkan oleh Undang Undang.<sup>6</sup>

Perkembangan pesat dalam pelayanan paspor dapat terlihat pada inovasi yang muncul dalam lima tahun terakhir, yakni :

1. Antrian Paspor yang semula berdasarkan kuota di tiap Kantor Imigrasi, lalu diubah antrian berdasarkan jam yakni mulai pukul 07.30-10.00 dan terbaru adalah Antrian Paspor Daring menggunakan aplikasi di android atau website.<sup>7</sup>
2. Pembayaran Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) di bidang pelayanan paspor tidak lagi secara manual di Kantor Imigrasi, melainkan langsung dibayarkan di bank melalui interkoneksi sistem dengan SIMPONI milik Kementerian Keuangan RI.<sup>8</sup>
3. Pelayanan paspor lebih awal mulai pukul 06.00-07.30 (*early morning service*) dan pelayanan sore hari mulai pukul 16.00-18.00 (*sunset service*).<sup>9</sup>
4. Kemudahan persyaratan paspor produksi dalam negeri yang terbit tahun 2009 ke atas berupa cukup melampirkan paspor lama dan KTP elektronik.<sup>10</sup>

5 Iman Santoso, *Perspektif Imigrasi Dalam Migrasi Manusia* (Jakarta: Pustaka Reka Cipta, 2014). Hlm 58

6 Alifa Syadza, "Kebangkitan Pelayanan Publik Melalui Inovasi Pelayanan Paspor," *Blog Beranda Inovasi*, last modified 2016, accessed November 11, 2018, <https://berandainovasi.com/kebangkitan-pelayanan-publik-melalui-inovasi-pelayanan-paspor>.

7 Andri Donnal Putera, "Mengenal Sistem Antrean Pembuatan Paspor Secara Daring," *Kompas* (Jakarta, 2017), <https://megapolitan.kompas.com/read/2017/08/08/13241561/mengenal-sistem-antrean-pembuatan-paspor-secara-daring>.

8 Tim SIMPONI Ditjen Anggaran, "Setoran PNBP Lebih Mudah Dan Cepat Via SIMPONI," *Kemenkeu RI*, last modified 2014, accessed November 11, 2018, <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/artikel-dan-opini/setoran-pnbp-lebih-mudah-dan-cepat-via-simoni>.

9 Rudi Alsadad, "Kemenkumham Luncurkan Tiga Layanan Mudah Pembuatan Paspor," *Balitbangham*, last modified 2016, accessed November 27, 2018, <http://www.balitbangham.go.id/detailpost/kemenkumham-luncurkan-tiga-layanan-mudah-pembuatan-paspor>.

10 Ambaranie Nadia Kemala Movanita, "Ganti

5. Pelayanan paspor simpatik akhir pekan di beberapa pusat hiburan masyarakat pada akhir tahun 2017 yang diakhiri dengan diadakannya Festival Keimigrasian di Monas pada HUT Imigrasi 2018.<sup>11</sup>
6. Pelayanan paspor *on the spot* menggunakan *mobile unit* SPRI, sehingga proses input data dan foto tidak perlu lagi dilakukan di kantor imigrasi. Biasanya dilakukan untuk memfasilitasi pemohon yang berdomisili jauh dari kantor imigrasi ataupun mengalami situasi dan kondisi yang tidak memungkinkan untuk mendatangi kantor imigrasi, seperti dirawat di rumah sakit, mengikuti acara/event pemerintah/ lembaga tertentu, dll.<sup>12</sup>
7. Whatsapp Gateway Service (WAGS) untuk melakukan pengecekan terhadap proses permohonan telah sampai di tahap/alur permohonan.<sup>13</sup>
8. Anjungan Paspor Mandiri untuk pembuatan paspor secara mudah dan langsung oleh pemohon.<sup>14</sup>

9. Pengambilan paspor bekerjasama dengan PT Pos Indonesia, sehingga pemohon hanya perlu sekali datang ke kantor imigrasi.<sup>15</sup>
10. Pelayanan paspor ramah HAM bagi Ibu Hamil, Penyandang Disabilitas dan pemohon yang berkebutuhan khusus.<sup>16</sup>

Meski pada dasarnya ekspektasi yang diharapkan setiap orang berbeda-beda dan belum tentu mampu mengakomodir setiap problematika yang timbul sepanjang pelayanan. Bukan berarti bahwa kemampuan yang telah ditetapkan dalam standar minimum tersebut tidak dapat ditingkatkan menjadi pelayanan yang paripurna. Sebagaimana disampaikan oleh fasilitator M.J. Barimbing bahwa pelayanan paripurna mengarah pada pelayanan yang melampaui standar minimum dengan mempersyaratkan suatu kondisi/situasi yang menyesuaikan tuntutan perubahan melalui inovasi dalam cara dan sikap melayani masyarakat. Sehingga banyaknya inovasi yang muncul dalam pelayanan paspor tentu menjadi suatu usaha dan kerja keras untuk meningkatkan kualitas menjadi pelayanan paripurna sesuai kebutuhan masyarakat.<sup>17</sup>

### **Diskursus Isu Aktual dan Dialektika Dinamika dalam Pelayanan Paspor**

Pelayanan paspor sebagai salah satu ujung tombak utama pelayanan keimigrasian kepada masyarakat, memiliki poin nilai dan mutu dalam menunjukkan

---

Paspor Cukup Lampirkan E-KTP Dan Paspor Lama," *Kompas* (Jakarta, 2018), <https://nasional.kompas.com/read/2018/02/02/18311341/ganti-paspor-cukup-lampirkan-e-ktp-dan-paspor-lama>.

- 11 Andy Juliady, "Festival Keimigrasian Permudah Kebutuhan Publik Akan Paspor," *Jaringan Pemberitaan Pemerintah*, last modified 2017, accessed November 11, 2018, <https://jpp.go.id/nasional/pemerintahan/315409-festival-keimigrasian-permudah-kebutuhan-publik-akan-paspor>.
- 12 Yusuf Asyari, "Sakit, Urus Paspor Tak Perlu Ke Kantor Imigrasi," *Jawapos* (Surabaya, 2016), <https://www.jawapos.com/nasional/humaniora/16/10/2016/sakit-urus-paspor-tak-perlu-ke-kantor-imigrasi>.
- 13 Ifan, "Perpanjang Paspor Sekarang Mudah Banget," *Blog Rannyifan*, last modified 2017, accessed November 11, 2018, <http://rannyifan.com/perpanjang-paspor-sekarang-mudah-banget>.
- 14 "Tingkatkan Pelayanan, Direktorat Jenderal Imigrasi Luncurkan Anjungan Paspor Mandiri," *Indopos* (Jakarta, 2017), <https://www.indopos.co.id/read/2017/07/13/104049/tingkatkan-pelayanan-direktorat-imigrasi-luncurkan-anjungan-paspor-mandiri>.

- 15 Atet Dwi Pramedia, "Pemohon Cukup Sekali Datang Ke Kantor Imigrasi Paspor Diantar Ke Rumah," *MetroTVNews*, 2016, <http://news.metrotvnews.com/peristiwa/3NOYBq7k-pemohon-cukup-sekali-datang-ke-imigrasi-paspor-diantar-ke-rumah>.
- 16 Muhammad Nursyamsi, "Imigrasi Mataram Resmikan Ruang Pelayanan Paspor Ramah HAM," *Republika* (Mataram, 2018), <https://www.republika.co.id/berita/nasional/daerah/18/03/07/p57jh7368-imigrasi-mataram-resmikan-ruang-pelayanan-paspor-ramah-ham>.
- 17 Said Saggaf, *Reformasi Pelayanan Publik Di Negara Berkembang* (Makassar: Penerbit Sah Media, 2018).



peningkatan kualitas reformasi birokrasi di jajaran Direktorat Jenderal Imigrasi. Terutama sebagai salah satu instansi pelayanan publik utama di lingkungan Kementerian Hukum dan HAM, Ditjen Imigrasi melalui kantor imigrasi merupakan satu-satunya instansi pemerintahan yang diberikan kewenangan secara khusus oleh peraturan perundang-undangan untuk memproses dan menerbitkan Paspor Biasa bagi masyarakat Indonesia secara umum. Selain itu, pentingnya peranan dari Ditjen Imigrasi dimulai dari proses permohonan paspor, perlintasan keluar dan masuk negara dan selama keberadaan WNI di luar negeri untuk mengawasi penggunaan paspor agar tidak disalahgunakan untuk aktivitas yang melanggar hukum di negara manapun WNI berada. Termasuk perkembangan isu aktual terkait ketiga peranan tersebut. Isu aktual yang menjadi bahan pelatihan dan diskusi, secara garis besar dibagi menjadi dua, yakni penyalahgunaan paspor untuk melakukan aktivitas yang melanggar hukum di luar negeri dan standar ganda/dualisme kebijakan dalam proses permohonan paspor.

Isu yang berkembang dalam penyalahgunaan paspor adalah adanya kerawanan Paspor RI yang dapat dipergunakan oleh Orang Asing,<sup>18</sup> serta masih maraknya Pekerja Migran Indonesia (PMI) atau dahulu disebut Tenaga Kerja Indonesia (TKI) melakukan pekerjaan secara ilegal atau non prosedural di luar negeri sehingga rentan menjadi korban Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO) atau korban kejahatan transnasional terorganisasi.<sup>19</sup> Padahal Ditjen

Imigrasi telah membentuk Tim Koordinasi Pencegahan TPPO berdasarkan Keputusan Dirjenim Nomor IMI-0486.GR.03.01 yang disahkan pada 27 Maret 2017. Isu diawali dengan peninjauan karakteristik umum terhadap faktor *supply and demand* kebutuhan tenaga kerja yang tidak berimbang antara negara maju dan negara berkembang, menyebabkan maraknya WNI yang tertarik menjadi PMI/TKI.<sup>20</sup> Pada saat membuat paspor melakukan berbagai modus, seperti pemalsuan dokumen identitas (KTP, KK, dll), mengakali pertanyaan petugas wawancara sampai kerjasama dengan pihak tertentu. Lalu ketika akhirnya PMI/TKI tersebut bekerja di luar negeri mendapatkan realitas tidak sesuai yang dijanjikan orang, pada akhirnya menjadi korban TPPO.<sup>21</sup>

Melalui *sharing experience* antara para peserta yang terdiri dari fungsional umum, fungsional tertentu analis keimigrasian, pejabat teknis imigrasi dan pejabat imigrasi struktural. Merupakan kombinasi pengalaman sebagai pelaksana terdepan yang berhadapan langsung melayani masyarakat, dengan fasilitator, yang terdiri dari Widyaiswara Pimpinan Tinggi dan Pejabat Imigrasi Struktural aktif di lingkungan Ditjen Imigrasi. Agar lebih menyentuh permasalahan dasar, beberapa fasilitator menjabarkan melalui studi kasus korban-korban TPPO di luar negeri, seperti penyelundupan PMI di wilayah Kepri, permasalahan PMI di Timur Tengah, calon Jemaah Haji palsu di Filipina dan korban yang diperdagangkan sebagai awak kapal ikan di Samudera Pasifik. Interaksi pergulatan argumentasi secara dialogis berkembang dinamis dan aktif. Sehingga akumulasi pergulatan tersebut memunculkan

18 Trisapto Nugroho, "Peran Intelijen Keimigrasian Dalam Rangka Antisipasi Terhadap Potensi Kerawanan Yang Ditimbulkan Oleh Orang Asing Di Wilayah Indonesia," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 12, no. 3 (2018): 295–311, [ejournal.balitbangham.go.id](http://ejournal.balitbangham.go.id).

19 Poltak Partogi Nainggolan, *Aktor Non-Negara: Kajian Implikasi Kejahatan Transnasional Di Asia Tenggara* (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2017).

20 R. and Apriani Daniah, "Kebijakan Nasional Anti-Trafficking Dalam Migrasi Internasional," *Jurnal Politica* 8 (2018).

21 Robertus Belarminus, "LPSK: TKI Paling Rentan Jadi Korban Perdagangan Orang," *Republika* (Jakarta, 2018), <https://nasional.kompas.com/read/2018/04/05/15255541/lpsk-tki-paling-rentan-jadi-korban-perdagangan-orang>.

asumsi-asumsi awal yang bersifat kritis dan terbuka, dengan hasil interaksi dialogis tersebut terangkum dalam lima isu utama sebagai berikut.

**Pertama, belum adanya keseragaman pemahaman petugas pelayanan dalam meminta berkas persyaratan pembuatan paspor.** Persyaratan utama dalam pembuatan paspor saat ini yang diatur dalam Pasal 49 Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksana Undang Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian belum ada perubahan, yakni mencakup KTP, KK, Akta Lahir, Akta Perkawinan/Buku Nikah, Ijazah, Surat Baptis, Surat Pwarganegaraan Indonesia, surat penetapan ganti nama dari pejabat yang berwenang, dan paspor lama bagi yang telah memiliki. Persyaratan umum ini lalu diperluas dalam Permenkumham Nomor 8 tahun 2014 yakni dalam Pasal 5 untuk WNI yang diklasifikasikan sebagai anak; Pasal 6 untuk WNI yang menjadi Calon Tenaga Kerja Indonesia (CTKI); Pasal 7 untuk WNI di luar negeri; pasal 8 untuk anak WNI yang lahir di luar negeri.

Perkembangan yang ditemui oleh peserta adalah permintaan berkas tambahan tertentu sebagai pelengkap persyaratan utama akibat dinamika perpindahan penduduk yang melakukan aktivitas diluar wilayah domisili KTP; kecurigaan terhadap pemohon tertentu yang mengharuskan dimintanya beberapa berkas tambahan, namun kerap diiringi kekurangjelasan informasi baik oleh petugas maupun pemohon mengenai instansi yang berhak mengeluarkan dokumen tertentu tersebut; dualisme/ standar ganda bagi pemohon tertentu berdasarkan rekomendasi pejabat; dan ancaman komplain/laporan terhadap permintaan berkas di luar persyaratan utama.

Problematika ini ketika dijabarkan secara khusus akan menunjukkan suatu pergulatan dan konflik yang serius antara

peraturan yang telah ditetapkan, komitmen pelayanan dan realitas pelayanan paspor di berbagai kantor imigrasi. Sehingga **perlu ada dialog, penelitian dan pelatihan yang berkesinambungan** antara pejabat struktural – pejabat teknis – pegawai fungsional/staf yang memiliki pengaruh/ senioritas dalam tim pelayanan paspor dengan pejabat pembuat kebijakan di Ditjen Imigrasi agar dapat menghasilkan **titik kesepahaman mengenai kesesuaian kebijakan dalam menghadapi realita dan dinamika** di masyarakat.

**Kedua,** belum adanya fasilitas alat dan metode yang standar untuk mengidentifikasi keabsahan dan keaslian berkas persyaratan yang dikeluarkan oleh instansi lain. Karena pengeluaran dokumen tersebut menjadi wewenang dari instansi di luar kantor imigrasi, maka **pengecekan keaslian dan keabsahannya memerlukan koordinasi lintas instansi.** Kendala yang biasa dihadapi adalah waktu yang dibutuhkan untuk melakukan validasi tersebut dan juga permasalahan yang sering muncul adalah jika terdapat perbedaan data, sehingga membutuhkan keterangan tertulis dari instansi terkait yang berwenang. Titik cerah pemecahan masalah ini terlihat melalui pemaparan pengembangan aplikasi SPRI terbaru yang telah **memiliki interkoneksi sistem dengan berbagai instansi terkait secara daring** sehingga memudahkan petugas untuk memvalidasi keasliannya secara langsung tanpa harus mengecek ke instansi yang mengeluarkan. Tapi pada dasarnya verifikasi tersebut dapat dilakukan melalui aplikasi Portal Imigrasi, hanya saja tidak semua pegawai di bidang pelayanan paspor menyadari dan mengetahui perihal tersebut.

**Ketiga,** implikasi penyalahgunaan paspor tidak selalu menghasilkan korban dalam arti dirugikan, melainkan juga **ada korban yang menghendaki pelanggaran demikian untuk mengakali sistem yang diberlakukan.**

Asumsi ini dibangun berdasarkan *sharing experience* beberapa kasus oleh peserta dan fasilitator. Seperti beberapa kasus PMI yang secara sukarela (yang mungkin karena keterbatasan informasi resmi atau ditipu oleh agen) diberangkatkan secara ilegal melalui jalur visa umroh dan visa tertentu agar dapat masuk ke Arab Saudi, lalu ada juga yang menyiasati permasalahan keimigrasian seperti *overstayer* di Timur Tengah dengan membayar agen dan majikan agar dapat tetap tinggal disana. Ada juga kasus Calon Jemaah Haji asal Indonesia Tengah yang berani membayar mahal kepada jaringan kejahatan transnasional, yang mengakali dengan menggunakan paspor dan kuota haji Filipina agar dapat berangkat haji, yang di sisi lain juga dikarenakan keterbatasan kuota tahunan dan jangka waktu untuk terdaftar sebagai calon haji di Indonesia. Permasalahan-permasalahan tersebut nyata dan melibatkan orang-orang tertentu yang memanfaatkan situasi dan kebutuhan ke luar negeri berbagai lapisan masyarakat, untuk mengambil keuntungan melalui kerjasama dengan sindikat-sindiket kejahatan transnasional.

Dengan demikian hal tersebut menunjukkan betapa rentannya penyalahgunaan paspor yang sudah dikeluarkan oleh pemerintah, sehingga perlu adanya sosialisasi secara terus menerus kepada masyarakat bahwa **paspor bukan sekedar alat atau dokumen** untuk bepergian ke luar negeri, melainkan **melekat pula pertanggungjawaban negara untuk melindungi warga negaranya di luar negeri** sehingga penggunaan paspor tetap dalam pengawasan pemerintah.

Selain itu, meski petugas imigrasi khususnya petugas wawancara, telah melaksanakan tugas sesuai SOP dan sistem yang telah ditetapkan. Jika terjadi permasalahan di kemudian hari, seringkali **kesalahan ditujukan terutama kepada**

**petugas wawancara**, namun tidak ada satu pejabat pun yang dapat menjamin bahwa tidak adanya pelanggaran yang akan dilakukan pemohon sepanjang lima tahun masa berlaku paspor yang telah diterbitkan. Hal ini berdasarkan beberapa pengalaman rekan kerja peserta yang harus menjalani pemeriksaan oleh instansi lain terkait kasus penyalahgunaan paspor oleh pemohon, sehingga menimbulkan kekhawatiran bagi petugas wawancara dalam melakukan tugasnya. Padahal rangkaian proses penerbitan paspor telah melalui SOP yang telah ditetapkan. Hal lain yang menjadi kendala adalah pelaksanaan penunjukan petugas wawancara paspor di kantor imigrasi umumnya dilakukan berdasarkan ketersediaan SDM yang ada, yang bisa saja kurang mempertimbangkan kompetensi pegawai ataupun bisa juga adanya kepentingan pihak tertentu yang terkait di dalamnya.

Terlepas dari segala dinamika tersebut, muncul aspirasi agar perlu dilakukan suatu pelatihan dan penguatan isu-isu aktual secara berkala terhadap setiap petugas wawancara agar dapat memahami dan menyesuaikan dengan perkembangan yang ada. Dalam kerangka yang lebih luas, dialektika yang terjadi menunjukkan **konsensus bahwa mengingat krusial dan pentingnya peran dan tugas dari petugas wawancara paspor, sehingga perlu ada sertifikasi petugas** berupa pelatihan yang lebih mendalam untuk menentukan kompetensi, wawasan, independen, dan integritas petugas wawancara paspor sehingga diharapkan membentuk petugas yang kapabilitas dan intuisinya teruji dalam menghadapi berbagai dinamika dalam pelayanan paspor.

**Keempat, pengujian wacana pemberlakuan asas domisili** dalam pembuatan paspor untuk mencegah penyalahgunaan demikian. Wacana ini berkembang seiring dengan maraknya

kasus calon PMI Non Prosedural dan calon pemohon yang terindikasi akan dimanfaatkan oleh jaringan perdagangan orang, dengan memanfaatkan kemudahan pembuatan paspor di seluruh Indonesia tanpa harus terikat dengan domisili. Sehingga perlu dilakukan penguatan dan pengawasan dalam proses permohonan paspor yang diajukan oleh pemohon yang tidak berdomisili sesuai dengan wilayah kerja kantor imigrasi tempat membuat paspor.

Ada beberapa argumentasi menarik yang dipaparkan peserta terkait asas domisili ini seperti: *pertama*, seringkali muncul keraguan petugas ketika mengecek fisik dan isi keaslian dokumen persyaratan terutama bagi pemohon yang berasal dari daerah yang posisinya jauh dari wilayah kerja kantor imigrasi, sehingga koordinasi lintas instansi masih menjadi kendala sebagaimana diungkit dalam permasalahan diatas; *kedua*, perlu adanya pengecekan langsung ke lapangan bagi pemohon dari luar domisili yang mengajukan permohonan paspor dengan penjamin majikan atau saudara; *ketiga*, kecenderungan pemohon terhadap kantor imigrasi tertentu di wilayah DKI Jakarta menyebabkan lonjakan permohonan paspor yang melebihi kapasitas kantor imigrasi tersebut sehingga menyebabkan ketimpangan jumlah pemohon antar tiap kantor imigrasi meskipun berada dalam satu provinsi yang sama; dan dalam konteks yang bagaimana asas domisili tersebut hendak diterapkan, apakah menyeluruh kepada pemohon paspor baru dan penggantian paspor ataukah pada tipe-tipe pemohon tertentu yang dicurigai berdasarkan hasil wawancara secara mendalam yang dilakukan oleh petugas, karena mengingat banyak modus yang dilakukan oleh pemohon paspor dalam pengajuan permohonan yang realitasnya mungkin saja dibantu ataupun dipengaruhi oleh pihak-pihak tertentu sebagaimana diuraikan dalam paparan ketiga diatas.

***Kelima, prosedur secara kesisteman dalam beberapa hal belum menunjang pelaksanaan selektifitas bagi pemohon paspor secara efisien dan berjenjang.*** Aplikasi Surat Perjalanan Republik Indonesia (SPRI) berbasis *One Stop Service* (OSS) atau dalam hal ini disebut Aplikasi SPRI OSS yang dibangun dalam jaringan Sistem Manajemen Informasi Keimigrasian (SIMKIM) ini diterapkan sejak tahun 2014 untuk menunjang proses pelaksanaan penerbitan paspor RI, dan juga merupakan salah satu inovasi yang revolusioner dalam kebijakan perijinan di Indonesia. Proses digitalisasi memberikan kemudahan dan dukungan terhadap keberlangsungan proses penerbitan paspor dalam jangka panjang.<sup>22</sup>

Alur proses dalam Aplikasi SPRI OSS yang terkait dengan selektifitas permohonan paspor secara ringkas dapat ditelusuri mulai dari alur pendaftaran OSS; alur input data permohonan (tahapan scan berkas persyaratan), alur pengambilan foto dan sidik jari biometrik; alur review untuk edit data terakhir jika ada data yang salah; tahap kepuasan pemohon; tahap interkoneksi kode pembayaran SIMPONI, alur wawancara OSS yang memberikan keputusan pemberian atau penolakan paspor; alur pembayaran; dan alur adjudikator/review untuk pemeriksaan lebih lanjut oleh pimpinan. Dalam proses permohonan paspor, wawancara dilakukan oleh petugas sejak input data dan foto biometrik secara berkesinambungan sampai pada tahap wawancara OSS.

Berdasarkan *sharing experience* yang dipaparkan peserta, penolakan terhadap permohonan biasanya dilakukan dalam dua alur, yakni pada saat input data pertama kali melalui intuisi pengamatan dan *profiling* pemohon; dan pada saat alur wawancara

22 Koesmoyo dan Wilnotomo Ponco Aji, "Pelayanan Pembuatan Paspor Dalam Kajiannya Terhadap Teori Manfaat Teknologi Informasi," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 12, no. 2 (2018): 163–178, [ejournal.balitbangham.go.id](http://ejournal.balitbangham.go.id).

OSS setelah melakukan pendalaman wawancara. Kontraksi keputusan penolakan permohonan biasa terjadi antara petugas *booth* dengan pimpinan, dalam hal ini pejabat imigrasi penyelia (*supervisor*) maupun pejabat imigrasi struktural, terkait penanganan hasil wawancara yang memerlukan atensi pimpinan, banyak terjadi dalam pelaksanaannya pejabat imigrasi menyerahkan sepenuhnya kepada petugas wawancara untuk menolak, ataupun adanya pengaruh/kepentingan dari pihak diluar petugas wawancara dan pejabat imigrasi terkait dalam pengambilan keputusan. Sehingga pola pengawasan dan selektifitas pemberian paspor secara berjenjang menjadi kabur, yang bisa juga diakibatkan kekurangjelasan pejabat imigrasi dalam memahami dan menjalankan prosedur penolakan permohonan di aplikasi SPRI.

Ketika pemohon paspor ditolak pada saat alur input data, tidak akan ada data pemohon yang dimasukkan ke dalam aplikasi SPRI. Hal ini yang menjadi pertanyaan dari fasilitator mengenai minimnya data penolakan permohonan secara kesisteman. Namun jika penolakan secara kesisteman ini ditelaah lebih lanjut terdapat dua kondisi. *Pertama*, ketika permohonan ditolak setelah melakukan foto biometrik, maka seringkali terkendala pada putusnya jaringan SIMPONI dan lamanya waktu menunggu notifikasi pengecekan BMS. *Kedua*, ketika permohonan dimasukkan ke alur adjudikator untuk pemeriksaan lebih lanjut oleh pejabat imigrasi, permohonan akan menggantung di alur pembayaran sebelum masuk di alur adjudikator, sehingga dapat diartikan bahwa pemohon harus membayar terlebih dahulu biaya permohonan paspor yang akan ditolak. Kedua kendala tersebut berdampak signifikan pada lamanya pengambilan keputusan penolakan langsung secara kesisteman yang pada akhirnya memperlambat proses permohonan paspor secara keseluruhan.

Dengan adanya kelima isu aktual tersebut

menunjukkan betapa luasnya implikasi penggunaan paspor bagi pemenuhan kebutuhan dan kepentingan pengguna dari paspor tersebut dan juga bagi kepentingan penegakan hukum keimigrasian.<sup>23</sup> Sehingga petugas imigrasi di bidang pelayanan paspor harus selalu mendapat perkembangan-perkembangan informasi terbaru dan teraktual secara utuh mengenai paspor dan implikasinya di lapangan, agar dapat terbentuk pola pemikiran yang seragam mengenai pelayanan paspor secara keseluruhan, yang tidak lagi dapat disandarkan pada asumsi karena perubahan zaman pelayanan paspor tidak dapat lagi menjadi ladang perekonomian tertentu bagi petugas imigrasi. Karena bukan mungkin masih dapat ditemukan asumsi pribadi pegawai imigrasi bahwa pelayanan paspor hanya begitu-begitu saja. Sehingga harus dapat dibangun pemahaman bersama harus secara utuh untuk menunjukkan keterkaitan pelayanan paspor dan isu-isu aktual tersebut.

### **Isu Aktual dan Inovasi Pembaharuan Peraturan Menteri Mengenai Pelayanan Paspor**

Pembentukan peraturan yang melaksanakan administrasi pemerintahan di bidang pelayanan tentu juga harus memiliki landasan yuridis yang kuat dengan berdasarkan pada lima hal, yakni: hierarkisitas norma hukum secara berjenjang; kelembagaan pembentuk peraturan dan kesesuaian materi muatan dengan norma di atasnya tersebut; implikasi yuridis terhadap rumusan yang mudah dimengerti dan tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaan; dan harus berkesesuaian dengan materi bidang hukumnya.<sup>24</sup>

23 Budy Mulyawan, "Kekuatan Alat Bukti Informasi Elektronik Dalam Penyidikan Tindak Pidana Keimigrasian," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 12, no. 1 (2018): 107-118, [ejournal.balitbangham.go.id](http://ejournal.balitbangham.go.id).

24 Tanto Lailam, *Teori Dan Hukum Perundang-Undangan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017).

Dalam Pasal 33 UU Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian mendelegasikan pengaturan lebih lanjut mengenai tata cara dan persyaratan pemberian, penarikan, pembatalan, pencabutan, penggantian, serta pengadaan blanko dan standardisasi Dokumen Perjalanan Republik Indonesia ke dalam Peraturan Pemerintah Nomor 31 tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No 6/2011. Lalu Pasal 70 PP No 31/2013 mendelegasikan pengaturan lebih teknis mengenai Dokumen Perjalanan Republik Indonesia (DPRI) ke dalam peraturan menteri, dalam hal ini Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor 8 tahun 2014 tentang Paspur Biasa dan Surat Perjalanan Laksana Paspur. Hal ini dikarenakan berdasarkan Pasal 8 Ayat 2 UU 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan bahwa peraturan menteri mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi,<sup>25</sup> maka seharusnya peraturan menteri dalam hal ini Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI mengenai Paspur dan SPLP dapat mengatur lebih teknis dan spesifik apa yang menjadi delegasi kewenangan dari Pasal 33 UU No. 6/2011 dan Pasal 70 PP No. 31/2013 tersebut secara jelas dan terperinci. Sehingga setiap bunyi teks peraturannya dapat menjadi panduan pelaksanaan yang tegas dan jelas bagi petugas imigrasi di bidang pelayanan paspor.

Dalam teori hukum responsif Nonet Selznick, hukum merupakan sarana respons terhadap ketentuan-ketentuan sosial dan aspirasi publik. Sesuai sifatnya yang terbuka, hukum mengedepankan akomodasi untuk menerima perubahan-perubahan sosial demi mencapai keadilan dan emansipasi publik, sehingga pemahaman terhadap

hukum melampaui peraturan atau teks-teks dokumen dan memiliki visi masa depan (*looking towards*) pada hasil akhir, akibat dan manfaat dari hukum tersebut.<sup>26</sup> maka, seiring perkembangan dan dinamika dalam isu aktual mengenai pelayanan paspor, sebagaimana dipaparkan dalam telaahan diatas, maka perlu dilakukan perubahan secara parsial terhadap permenkumham tersebut, yakni sebagai berikut:

Pertama, persyaratan pembuatan paspor, secara materiil Pasal 49 Peraturan Pemerintah Nomor 31/2013 menyebutkan enam persyaratan utama, yang dalam aturan lebih lanjut dalam Permenkumham No. 8/2014 dibagi berdasarkan tipe pemohon, yakni Pasal 4 bagi pemohon umum di dalam negeri, Pasal 5 bagi anak WNI di dalam negeri, Pasal 6 bagi calon tenaga kerja Indonesia (CTKI), Pasal 7 bagi WNI yang berdomisili di luar negeri dan Pasal 8 bagi anak WNI yang lahir di luar negeri. Sesuai isu aktual di atas dimana sering ditemukan permintaan berkas tambahan oleh petugas, hal ini sering menimbulkan ketegangan antara petugas dan pemohon paspor karena asumsi petugas bahwa pemohon dalam kondisional tertentu harus menyertakan berkas tambahan untuk memperjelas latar belakang pembuatan paspor yang bersangkutan. Sementara pemohon paspor secara umum, berasumsi bahwa dalam peraturan tidak disebutkan secara riil adanya kebutuhan berkas persyaratan tambahan diluar yang sudah ditetapkan oleh peraturan.

Kekisruhan tersebut pada dasarnya disebabkan oleh perkembangan dan dinamika penggunaan paspor sesuai isu-isu aktual yang telah dibahas sebelumnya, sehingga untuk menjaga agar tidak terjadi penyalahgunaan paspor oleh pemohon di luar negeri, permintaan berkas tambahan menjadi

25 Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan* (Indonesia, 2011).

26 Tanya, Bernard, Markus Hage, *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang Dan Generasi*. (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010).

suatu kesepakatan tidak tertulis diantara pejabat dan petugas imigrasi dalam pelayanan paspor di berbagai kantor imigrasi. Secara formil, perluasan pengaturan permintaan persyaratan tambahan telah diakomodir dalam Permenkumham Nomor 8 Tahun 2014 ini dengan adanya klasifikasi khusus bagi CTKI. Namun dalam perkembangan terakhir dimana permasalahan penyalahgunaan paspor tidak hanya dilingkupi oleh aspek ketenagakerjaan ilegal melainkan telah berkembang kepada modus-modus kejahatan lintas negara secara transnasional, sehingga kebutuhan akan permintaan berkas tambahan persyaratan paspor bagi pemohon tertentu yang telah melalui tahapan pendalaman wawancara oleh petugas dapat diatur secara lebih teknis dalam revisi permenkumham mengenai paspor tersebut.

Selain itu, perlu ada penyesuaian, penegasan dan standardisasi format dan jenis berkas persyaratan yang akan discan dalam aplikasi SPR OSSI, karena dapat ditemukan dalam aplikasi SPRI OSS berupa data scan yang tidak jelas terbaca sehingga menyulitkan petugas dalam mengakses data permohonan, sehingga harus bergantung pada map permohonan yang bisa saja terselip, disimpan tidak rapi atau telah dimusnahkan file arsipnya. Padahal file berkas tersebut jika telah masuk sebagai data SIMKIM merupakan salah satu data awal intelijen keimigrasian yang bersifat rahasia untuk kepentingan pelaksanaan tugas pengawasan keimigrasian dan pengamanan petugas pada Ditjen Imigrasi.<sup>27</sup>

Kedua, alur mekanisme penerbitan paspor pada peraturan, belum ada perubahan seiring dengan penerapan Sistem Pelayanan Paspor Terpadu (SPPT) atau biasa disebut Paspor sistem *One Stop System* (OSS).

**Padahal alur permohonan dalam peraturan harus bersesuaian dengan alur pada aplikasi SPRI dalam SIMKIM.** Karena alur tersebut akan menentukan proses dan tahapan penerbitan paspor yang harus dilakukan petugas imigrasi sehingga menjadi suatu prosedur operasional standar (SOP) dalam pelayanan paspor. **Alur mekanisme sebagai inti pelayanan paspor secara keseluruhan seharusnya memuat pengaturan secara spesifik mengenai tata laksana secara umum dalam teks peraturan dan secara khusus dalam aplikasi SPRI OSS.**

Alur mekanisme sebagaimana telah berjalan sesuai sistem OSS yang terdiri dari pemeriksaan kelengkapan dan keabsahan persyaratan, pengambilan foto dan sidik jari oss, review oss, identifikasi pembayaran, wawancara oss, adjudikator/review, pembayaran, alokasi paspor, cetak paspor, uji kualitas paspor dan serahkan paspor. Alur mekanisme pada Pasal 11 Permenkumham Nomor 8 Tahun 2014 secara garis besar mengikuti alur pada SOP Dirjen Imigrasi Nomor IMI-GR.01.01-1102 tentang SOP Penerbitan Paspor Baru dan SOP Dirjen Imigrasi Nomor IMI-GR.01.01-1103 tentang SOP Penerbitan Paspor Penggantian, **yang tentu saja sudah tidak relevan lagi dengan alur mekanisme yang dijalankan berdasarkan Aplikasi SPRI OSS.** Sehingga harus dilakukan revisi naskah dinas arahan Direktur Jenderal Imigrasi baik berupa prosedur tetap maupun petunjuk pelaksanaan.<sup>28</sup> Selain itu, meski pada dasarnya dalam Pasal 52 PP 31/2013 tahapan penerbitan paspor secara garis besar diurutkan dalam enam tahapan, **tetap dibutuhkan perluasan subjek berdasarkan alur secara sistematis untuk dimuat secara rinci dalam peraturan menteri sebagai dasar hukum yang kuat.** Pengaturan tersebut yakni berupa:

27 Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian* (Indonesia, 2011). Pasal 70 ayat 2 dan pasal 74 ayat 2 huruf d.

28 Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Hukum Dan HAM Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2016 Tentang Tata Naskah Dinas Di Lingkungan Kemenkumham*, 2016.

- a. Penegasan alur mekanisme penerbitan paspor dalam Aplikasi SPRI sesuai sistem OSS SPRI yakni pendaftaran berupa pemeriksaan kelengkapan dan keabsahan persyaratan, pengambilan foto dan sidik jari oss, review oss, identifikasi pembayaran, wawancara oss, adjudikator/review, pembayaran, alokasi paspor, cetak paspor, uji kualitas paspor dan serahkan paspor
- b. Tahapan yang harus dijalankan petugas imigrasi bagian foto wawancara;
- c. Tahapan yang harus dijalankan petugas imigrasi bagian penyelia/supervisor;
- d. Tahapan yang harus dijalankan petugas imigrasi bagian adjudikator dan alokasi blangko paspor;
- e. Tahapan yang harus dijalankan petugas imigrasi bagian cetak paspor dan serahkan paspor;
- f. Tahapan yang harus dijalankan pejabat imigrasi struktural/atasan langsung, yang diharapkan memiliki kewenangan untuk menunjuk petugas pelaksana serta membuat dan menghapus *login username* masuk bagi setiap petugas pelaksana tersebut sesuai tahapan sebagaimana diatas;

Dengan adanya kesesuaian alur mekanisme dalam peraturan menteri dan secara kesisteman dalam aplikasi SPRI akan seirama dengan visi *e-gov* yang dicanangkan oleh Kementerian Hukum dan HAM dalam meningkatkan efisiensi, efektivitas, transparansi, dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan,<sup>29</sup> sehingga pelayanan publik dapat menjadi prima dan prosedur yang akan dilaksanakan oleh setiap petugas dapat sesuai aturan yang telah ditetapkan.

Ketiga, penentuan status paspor

29 Hukum dan Kerjasama Kemenkumham RI Biro Humas, "Manfaatkan E-Gov Untuk Percepatan Pelaksanaan Kinerja," Kemenkumham RI, 2016, <https://www.kemenkumham.go.id/berita/manfaatkan-e-gov-untuk-percepatan-pelaksanaan-kinerja>.

biasa yang telah dilakukan penggantian, pencabutan dan pembatalan paspor dalam SIMKIM. Blangko paspor lama yang sudah dilakukan proses penggantian paspor untuk penonaktifannya hanya melalui proses pengguntingan pada halaman tertentu yang rentan disalahgunakan oleh sindikat dokumen perjalanan palsu. Selain itu, karena sistem penerbitan paspor merupakan satu kesatuan dengan sistem perlintasan di TPI maka penonaktifan secara kesisteman dapat mempermudah tindakan pencegahan terhadap penyalahgunaan paspor yang diperoleh secara tidak sah, seperti pada kasus Gayus Tambunan beberapa tahun yang lalu.<sup>30</sup> permohonan hanya menunjukkan data tanggal penerbitan dan tanggal habis berlaku dari blangko paspor yang telah diterbitkan. Padahal sebaiknya dimasukkan data tambahan berupa tanggal paspor lama secara resmi dinonaktifkan sejak paspor baru dicetak dan diserahkan ke pemohon yang bersangkutan, agar pengawasan keimigrasian terhadap WNI semakin efektif. Untuk mencegah blangko maupun paspor lama yang sudah nonaktif tersebut agar tidak disalahgunakan dengan cara mempergunakan kembali untuk melintas di TPI.

Keempat, perlunya mengkomodir beberapa ide-ide inovatif yang terangkum dalam hasil diskusi dan pelatihan mengenai isu-isu aktual dalam pelayanan paspor sebagaimana terdapat sebelumnya. Terutama terkait dengan perlunya pelatihan dan penguatan terhadap petugas wawancara berupa sertifikasi petugas wawancara paspor. Mengingat pelayanan dan pengamanan utama dalam penerbitan paspor terletak pada kemampuan dan wawasan petugas wawancara dalam bekerjasama, membangun

30 Heru Margianto, "Inilah Kronologi Pembuatan Paspor Gayus," *Kompas* (Jakarta, 2011), <https://nasional.kompas.com/read/2011/05/3/13093777/Inilah.Kronologi.Pembuatan.Paspor.Gayus>.



interaksi dan memahami karakter pemohon agar paspor yang sedang diproses benar-benar diberikan kepada pemohon yang tepat. Karena petugas wawancara juga merupakan manusia normal yang sewaktu-waktu kondisi fisiologis dan psikologisnya dapat saja tidak dalam kondisi siap oleh karena alasan pribadi maupun lingkungan.<sup>31</sup> Sementara **kunci dari pelayanan dan pengamanan tersebut adalah adanya interaksi dan dialog yang mendalam antar petugas wawancara dengan pemohon, agar dapat ditemukan alasan-alasan argumentatif dan logis yang memerlukan persetujuan petugas wawancara sehingga menjadi dasar mengapa pemohon tersebut berhak untuk mendapatkan paspor.** Oleh karena itu, kebutuhan untuk mengadakan pelatihan dan penguatan kompetensi petugas wawancara menjadi sangat penting melalui ilmu-ilmu psikologi interaksi, teknik wawancara maupun teknis keimigrasian yang dikoordinir baik oleh pihak Divisi Imigrasi Kanwil Kemenkumham maupun internal kantor imigrasi itu sendiri. Sehingga penempatan petugas imigrasi sebagai petugas wawancara kelak tidak dilakukan secara pilihan personal berdasarkan keputusan pimpinan semata, melainkan juga mempertimbangkan hasil sertifikasi pelatihan dan penguatan kompetensi agar terpilih petugas wawancara yang berintegritas dan kapabel dalam pelaksanaan tugasnya.<sup>32</sup>

Hasil diskursus dan dialektika pelatihan ini menunjukkan bahwa inovasi pelayanan banyak muncul dari staf pelaksana sebagai petugas pelayanan terdepan yang berhadapan langsung dengan masyarakat dan menampung berbagai apresiasi dan permasalahan dalam pelayanan agar dapat

berjalan optimal. Maka sebaiknya perlu melibatkan masukan-masukan ide dari berbagai lapisan staf pelaksana pelayanan dalam penyusunan dan pembentukan regulasi-regulasi di bidang pelayanan paspor. Pengikutsertaan staf pelaksana baik jabatan fungsional umum, jabatan fungsional tertentu maupun pejabat imigrasi sebagai tim adhoc untuk menginventarisir permasalahan mengenai pelayanan paspor yang jelas berbeda di setiap kantor imigrasi seluruh wilayah Indonesia, selain berkontribusi dalam meningkatkan kualitas petugas pelayanan paspor melalui berbagi pengalaman kerja (*sharing experience*), juga dapat meningkatkan poin penilaian SKP khususnya bagi petugas imigrasi yang menjabat sebagai analis keimigrasian di bidang pelayanan paspor.

Keempat isu aktual dalam pembaharuan peraturan menteri yang terangkum dalam pembahasan bab ini yang pada dasarnya membutuhkan adanya sinkronisasi antara pelaksanaan secara kesisteman dengan aturan tertulis merupakan akumulasi ide dan inovasi dari dirangkum dari diskusi dalam pelatihan mengenai paspor. Dalam pengembangan pelayanan paspor yang berbasis SIMKIM saat ini, pemahaman setiap unsur petugas pelaksana pelayanan terhadap pelayanan paspor secara regulasi dan kesisteman aplikasi SPRI merupakan hal yang mutlak. Hal ini dikarenakan pelayanan paspor yang menjadi salah satu pelayanan inti keimigrasian dalam pelaksanaannya banyak timbul dinamika baik bagi petugas pelaksana maupun pemohon sehingga regulasi dan sistem aplikasi SPRI yang hendak disusun, dirancang dan diperbaharui seharusnya dapat mengakomodir berbagai isu aktual dan permasalahan yang ada agar pelayanan paspor dapat tetap terlaksana sebagai pelayanan yang paripurna.

31 Aris Wahyu Setiawan, "Peran Pegawai Dalam Pelayanan Pembuatan Paspor Di Kantor Imigrasi Samarinda," *eJournal Ilmu Pemerintahan Unmul* 4 (2016): 115–128.

32 Tutik dan Sonia Nasution Rachmawati, "Nilai Demokrasi Dalam Pelayanan Publik: Studi Kasus Kantor Imigrasi Bandung," *Jurnal Kebijakan & Administrasi Publik UGM* 19, no. 2 (2015).

## PENUTUP

### Kesimpulan

Dengan adanya pelatihan mengenai pelayanan paspor ini ternyata dapat mengkomunikasikan berbagai permasalahan yang selama ini dihadapi petugas pelayanan paspor di beberapa kantor imigrasi yang menjadi peserta pelatihan. Pemaparan materi pelatihan dan isu aktual menunjukkan bahwa penyelesaian permasalahan selama ini kadangkala menimbulkan kerancuan karena adanya perbedaan persepsi dan asumsi di tingkat hierarki pelaksana. Sehingga dari diskusi materi tersebut dapat memunculkan argumentasi, masukan dan dialektika yang kaya dari para peserta mengenai dinamika pelayanan paspor. Akumulasi dari dialektika tersebut ketika dibenturkan dengan peraturan menteri mengenai paspor menunjukkan adanya ketidaksesuaian dalam beberapa hal, sehingga aktualisasi dari hasil pelatihan mampu menunjukkan bahwa urgensi perubahan peraturan teknis mengenai paspor secara parsial menjadi suatu kebutuhan yang harus dilakukan agar dapat menyesuaikan dengan perkembangan dan dinamika yang dihadapi petugas pelayanan paspor saat ini. Karena pelayanan paspor merupakan salah satu inti fungsi pelayanan keimigrasian (*core business*) dari Ditjen Imigrasi yang berkembang sangat dinamis, maka peraturan pelaksana terhadap pelayanan paspor pun harus turut serta bersifat responsif mengakomodir berbagai kebutuhan dan dinamika di tataran pelaksanaan. Karena hukum responsif menekankan pada karakteristik hukum yang fungsional, pragmatik, bertujuan dan rasional, serta kompetensi menjadi patokan evaluasi terhadap semua pelaksanaan hukum. Sehingga pelaksanaan hukum di bidang pelayanan harus dapat diinterpretasi dengan mudah oleh setiap petugas pelaksana, agar dapat meminimalisir multi logika atau penafsiran yang tidak seragam.

### Saran

Saran yang dapat penulis berikan yaitu:

1. Pada dasarnya membutuhkan adanya sinkronisasi antara pelaksanaan secara kesisteman dengan aturan tertulis sebagaimana akumulasi ide dan inovasi yang dirangkum dari diskusi dalam Pelatihan mengenai Dokumen Perjalanan RI.
2. Revisi peraturan dilakukan secara inovatif dengan mengakomodir masukan dan ide-ide dari petugas pelaksana pelayanan paspor di berbagai kantor imigrasi melalui tulisan-tulisan yang memuat masukan, kritik membangun, ide dan inovasi sehingga dengan demikian dapat diketahui dan dipahami secara nyata apa yang menjadi tantangan dan hambatan dalam pelaksanaan pelayanan paspor di berbagai kantor imigrasi. Karena tentu karakteristik masyarakat yang dihadapi akan berbeda dan setiap pengambilan keputusan baik oleh petugas pelayanan maupun pejabat imigrasi, akan berbeda yang disebabkan belum adanya kesamaan persepsi ataupun penafsiran yang berbeda terhadap suatu peraturan.
3. Terhadap seluruh tulisan yang dibuat tersebut, selanjutnya akan diseleksi oleh tim yang kompeten untuk kemudian petugas yang karyanya terpilih dapat diundang ke Ditjen Imigrasi untuk memaparkan hasil penelitiannya. Selain itu diharapkan apresiasi utama yang dapat diberikan adalah pemberdayaan penulis terpilih untuk ikut serta dalam proses pembentukan dan penyusunan peraturan teknis mengenai paspor sebagai tim adhoc, sehingga manfaat utama yang dapat dihasilkan adalah meningkatnya kepercayaan diri, kompetensi dan kualitas petugas imigrasi secara merata. Pelayanan keimigrasian yang paripurna dan petugas pelayanan yang juga paripurna tentu merupakan kombinasi terbaik di bidang pelayanan publik.

## **UCAPAN TERIMA KASIH**

Dalam penulisan karya tulis penelitian ini secara umum penulis ingin menyampaikan terimakasih kepada Para Pimpinan Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Non TPI Jakarta Selatan yang telah memberikan dukungan moral dan izin bagi penulis untuk melakukan penelitian ini serta Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan HAM RI yang memberikan kesempatan bagi penulis untuk mengikuti Pelatihan Dokumen Perjalanan Republik Indonesia pada tanggal 25-29 September 2018 di Kampus BPSDM.

Secara khusus penulis ingin menyampaikan rasa terimakasih sebesar-besarnya kepada rekan-rekan peserta Pelatihan Dokumen Perjalanan Republik Indonesia yang telah membagikan inspirasi, pengalaman dan masukan yang sangat berharga terkait dinamika pelaksanaan tugas pelayanan paspor di wilayah kerja DKI Jakarta dan Banten. Suatu kebanggaan bisa mengembangkan hasil pelatihan ini ke dalam suatu bentuk penelitian terpadu sehingga tidak hanya sekedar laporan akhir pelaksanaan tugas kepada pimpinan, melainkan juga menjadi tulisan yang dapat dibaca oleh setiap orang demi pengembangan tugas dan fungsi pelayanan keimigrasian

## DAFTAR PUSTAKA

- Alsadad, Rudi. "Kemenkumham Luncurkan Tiga Layanan Mudah Pembuatan Paspor." *Balitbangham*. Last modified 2016. Accessed November 27, 2018. <http://www.balitbangham.go.id/detailpost/kemenkumham-luncurkan-tiga-layanan-mudah-pembuatan-paspor>.
- Anggaran, Tim SIMPONI Ditjen. "Setoran PNPB Lebih Mudah Dan Cepat Via SIMPONI." *Kemenkeu RI*. Last modified 2014. Accessed November 11, 2018. <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/artikel-dan-opini/setoran-pnpb-lebih-mudah-dan-cepat-via-simoni>.
- Asyari, Yusuf. "Sakit, Urus Paspor Tak Perlu Ke Kantor Imigrasi." *Jawapos*. Surabaya, 2016. <https://www.jawapos.com/nasional/humaniora/16/10/2016/sakit-urus-paspor-tak-perlu-ke-kantor-imigrasi>.
- Belarminus, Robertus. "LPSK: TKI Paling Rentan Jadi Korban Perdagangan Orang." *Republika*. Jakarta, 2018. <https://nasional.kompas.com/read/2018/04/05/15255541/lpsk-tpaling-rentan-jadi-korban-perdagangan-orang>.
- Biro Humas, Hukum dan Kerjasama Kemenkumham RI. "Manfaatkan E-Gov Untuk Percepatan Pelaksanaan Kinerja." *Kemenkumham RI*. Last modified 2016. <https://www.kemenkumham.go.id/berita/manfaatkan-e-gov-untuk-percepatan-pelaksanaan-kinerja>.
- Daniah, R. and Apriani. "Kebijakan Nasional Anti-Trafficking Dalam Migrasi Internasional." *Jurnal Politica* 8 (2018).
- Ifan. "Perpanjang Paspor Sekarang Mudah Banget." *Blog Rannyifan*. Last modified 2017. Accessed November 11, 2018. <http://rannyifan.com/perpanjang-paspor-sekarang-mudah-banget>.
- Indonesia, Republik. *Peraturan Menteri Hukum Dan HAM Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2016 Tentang Tata Naskah Dinas Di Lingkungan Kemenkumham*, 2016.
- . *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Indonesia, 2011.
- . *Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian*. Indonesia, 2011.
- Juliady, Andy. "Festival Keimigrasian Permudah Kebutuhan Publik Akan Paspor." *Jaringan Pemberitaan Pemerintah*. Last modified 2017. Accessed November 11, 2018. <https://jpp.go.id/nasional/pemerintahan/315409-festival-keimigrasian-permudah-kebutuhan-publik-akan-paspor>.
- Lailam, Tanto. *Teori Dan Hukum Perundang-Undangan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017.
- Margianto, Heru. "Inilah Kronologi Pembuatan Paspor Gayus." *Kompas*. Jakarta, 2011. <https://nasional.kompas.com/read/2011/05/31/13093777/inilah-kronologi-pembuatan-paspor-gayus>.
- Movanita, Ambaranie Nadia Kemala. "Ganti Paspor Cukup Lampirkan E-KTP Dan Paspor Lama." *Kompas*. Jakarta, 2018. <https://nasional.kompas.com/read/2018/02/02/18311341/ganti-paspor-cukup-lampirkan-e-ktp-dan-paspor-lama>.
- Mulyawan, Budy. "Kekuatan Alat Bukti Informasi Elektronik Dalam Penyidikan Tindak Pidana Keimigrasian." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 12, no. 1 (2018): 107–118. [ejournal.balitbangham.go.id](http://ejournal.balitbangham.go.id).
- Nainggolan, Poltak Partogi. *Aktor Non-Negara: Kajian Implikasi Kejahatan Transnasional Di Asia Tenggara*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2017.
- Nugroho, Trisapto. "Peran Intelijen Keimigrasian Dalam Rangka Antisipasi Terhadap Potensi Kerawanan Yang Ditimbulkan Oleh Orang Asing Di Wilayah Indonesia." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 12, no. 3 (2018): 295–311. [ejournal.balitbangham.go.id](http://ejournal.balitbangham.go.id).

- Nursyamsi, Muhammad. "Imigrasi Mataram Resmikan Ruang Pelayanan Paspor Ramah HAM." *Republika*. Mataram, 2018. <https://www.republika.co.id/berita/nasional/daerah/18/03/07/p57jh7368-imigrasi-mataram-resmikan-ruang-pelayanan-paspor-ramah-ham>.
- Ponco Aji, Koesmoyo dan Wilonotomo. "Pelayanan Pembuatan Paspor Dalam Kajiannya Terhadap Teori Manfaat Teknologi Informasi." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 12, no. 2 (2018): 163–178. [ejournal.balitbangham.go.id](http://ejournal.balitbangham.go.id).
- Pramedia, Atet Dwi. "Pemohon Cukup Sekali Datang Ke Kantor Imigrasi Paspor Diantar Ke Rumah." *MetroTVNews*, 2016. <http://news.metrotvnews.com/peristiwa/3NOYBq7k-pemohon-cukup-sekali-datang-ke-imigrasi-paspor-diantar-ke-rumah>.
- Putera, Andri Donnal. "Mengenal Sistem Antrean Pembuatan Paspor Secara Daring." *Kompas*. Jakarta, 2017. <https://megapolitan.kompas.com/read/2017/08/08/13241561/mengenal-sistem-antrean-pembuatan-paspor-secara-daring>.
- Rachmawati, Tutik dan Sonia Nasution. "Nilai Demokrasi Dalam Pelayanan Publik: Studi Kasus Kantor Imigrasi Bandung." *Jurnal Kebijakan & Administrasi Publik UGM* 19, no. 2 (2015).
- Saggaf, Said. *Reformasi Pelayanan Publik Di Negara Berkembang*. Makassar: Penerbit Sah Media, 2018.
- Santoso, Iman. *Perspektif Imigrasi Dalam Migrasi Manusia*. Jakarta: Pustaka Reka Cipta, 2014.
- Setiawan, Aris Wahyu. "Peran Pegawai Dalam Pelayanan Pembuatan Paspor Di Kantor Imigrasi Samarinda." *eJournal Ilmu Pemerintahan Unmul* 4 (2016): 115–128.
- Syadza, Alifa. "Kebangkitan Pelayanan Publik Melalui Inovasi Pelayanan Paspor." *Blog Beranda Inovasi*. Last modified 2016. Accessed November 11, 2018. <https://berandainovasi.com/kebangkitan-pelayanan-publik-melalui-inovasi-pelayanan-paspor>.
- Tanya, Bernard, Markus Hage, Dkk. *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang Dan Generasi*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2010.
- Taufani, Suteki dan Galang. *Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori Dan Praktik)*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2018.
- "Tingkatkan Pelayanan, Direktorat Jenderal Imigrasi Luncurkan Anjungan Paspor Mandiri." *Indopos*. Jakarta, 2017. <https://www.indopos.co.id/read/2017/07/13/104049/tingkatkan-pelayanan-direktorat-imigrasi-luncurkan-anjungan-paspor-mandiri>.

**ANALISA KEBUTUHAN PEMBIMBING KEMASYARAKATAN  
BALAI PEMASYARAKATAN (BAPAS) BANDUNG  
(Analysis On The Needs Of Counselor In Bandung Correctional Institution)**

Trisapto Wahyudi Agung Nugroho  
Pusat Penelitian dan Pengembangan Kebijakan  
Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan  
HAM  
Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia  
Jl. H.R. Rasuna Said Kavling 4-5, Jakarta Selatan  
12920 Telp. (021) 2525015 Faksimili (021) 2526438  
spt\_agng@yahoo.com

Tulisan diterima: 18 Januari 2019; Direvisi: 6 Maret 2019;  
Disetujui Diterbitkan: 13 Maret 2018

DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/kebijakan.2019.V13.69-84>

**Abstrak**

Wilayah kerja Balai Pemasyarakatan (Bapas) yang terlalu luas, belum dibangunnya Bapas di setiap kabupaten/kota, baru 71 satuan kerja Bapas, belum memadainya jumlah Pembimbing Kemasyarakatan (613), distribusi yang belum proporsional dengan 11.708 penelitian masyarakat, menjadi permasalahan yang menghambat pelaksanaan pelayanan dan pembinaan pemasyarakatan. Tujuan penelitian ini untuk mengetahui kebutuhan Balai Pemasyarakatan dan Pembimbing Kemasyarakatan berdasarkan Permenkumham Nomor 15 Tahun 2015 tentang Pedoman Penilaian Pengubahan Kelas Unit Pelaksana Teknis Pemasyarakatan dan mengetahui jumlah Pembimbing Kemasyarakatan di Balai Pemasyarakatan Kelas I Bandung berdasarkan Permenkumham Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pedoman Penghitungan Jabatan Fungsional Pembimbing Kemasyarakatan. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Data yang digunakan ada primer yaitu wawancara dengan informan di Direktorat Jenderal Pemasyarakatan dan Balai Pemasyarakatan Kelas I Bandung sedangkan data sekunder berdasarkan penelusuran pada situs <http://smslap.ditjenpas.go.id/>, literatur, artikel dan jurnal serta peraturan perundang-undangan. Data diolah dan dianalisis dengan teknik analisis deskriptif kualitatif. Kesimpulan dari penelitian ini adalah Bapas Kelas I Bandung sudah mempertimbangkan volume kebutuhan dan persebaran yang didasarkan pada rasio perbandingan jumlah klien dan ketersediaan perkara dengan kebutuhan fungsional Pembimbing Kemasyarakatan yaitu dengan nilai 83.51%. Sedangkan persebaran Pembimbing Kemasyarakatan yaitu Tingkat Pertama sebanyak 15 orang; Pembimbing Kemasyarakatan Tingkat Muda sebanyak 47 orang dan untuk Pembimbing Kemasyarakatan Tingkat Madya sebanyak 5 orang.

**Kata Kunci:** balai pemasyarakatan; pembimbing kemasyarakatan; penelitian kemasyarakatan.

**Abstract**

*Too wide working area of correctional institutions, not all regencies / cities have their own jail, there are only 71 correctional institutions in Indonesia, with lack of Counselors (only 613 counselors for all such correctional institutions), inproportional distribution of 11,708 community researches, have been issues that prevent the good services delivery and correctional coaching. The purpose of this research is to determine how many Correctional Institutions and Counselors are required based on the Regulation of the Law and Human Rights Minister No. 15 of 2015 regarding Guidelines for Assessment of Reclassification of Technical Executive Units of*

*Correctional Institution and to find out the total number of Correctional Counselors at the Bandung Class I Correctional Institution based on Regulation of the Law and Human Rights Minister No. 7/2017 regarding Guidelines for Calculating Correctional Counselors Functional Positions. The method used in this research is descriptive method with a qualitative approach. The data used are primary data from interviews with informants at the Directorate General of Corrections and the Bandung Class I Correctional Institutions and secondary data based on the searches on the site <http://smslap.ditjenpas.go.id/>, literature, articles and journals as well as applicable laws and regulations. The data are processed and analyzed by qualitative descriptive analysis techniques. The conclusion of this research is that Class I Correctional Institution of Bandung has considered the volume of its requirements and distribution based on the ratio between the total number of clients and availability of cases to the functional needs of Community Counselors, being 83.51%. While the distribution of Correctional Counselors has been 15 First Level counselors; 47 junior counselors and 5 intermediate Counselors.*

**Keywords:** *correctional institutions; community advisor; research community.*

## PENDAHULUAN

### Latar Belakang

Suatu organisasi dapat berinteraksi secara dinamis apabila memuat aspek-aspek pokok antara lain aktor atau pelaku, struktur, tata hubungan, fungsi, proses atau aktivitas, tata nilai, prosedur, dan tata aturan, serta tujuan yang hendak dicapai. Struktur organisasi bersifat dinamis merupakan suatu konsekuensi adaptasi terhadap dinamika perubahan lingkungan baik internal maupun eksternal. Artinya bahwa struktur organisasi yang baik adalah yang mampu beradaptasi dan merespon/mengantisipasi terhadap tuntutan perubahan lingkungan. Selain struktur, proses organisasi juga gambaran berlangsungnya seluruh aktivitas organisasi untuk menciptakan dan memelihara rantai nilai (*value chain*) untuk mencapai tujuan utama. Di samping itu agar kedudukan, peran, dan fungsi masing-masing elemen sesuai dengan yang diharapkan maka aspek tata kelola yang baik (*good governance*) dan kesesuaian/kepatuhan (*compliance*) terhadap aturan yang disepakati harus diperhatikan<sup>1</sup>.

Pendapat yang senada juga disampaikan oleh Cumming & Worley<sup>2</sup>,

efektivitas organisasi juga merupakan kemampuan *redesign* ulang struktur mereka ke dalam bentuk yang lebih integratif dan fleksibel. Artinya bahwa struktur organisasi tidak harus selalu sama, namun mengikuti kebutuhan (lingkungan strategis). Struktur organisasi juga menggambarkan bagaimana kerja secara keseluruhan organisasi tersebut yang dibagi ke dalam subunit dan bagaimana sub-sub unit ini dikoordinasikan untuk penyelesaian tugas. Organisasi harus dirancang untuk menyesuaikan setidaknya ke dalam lima faktor yaitu: lingkungan, ukuran organisasi, teknologi, strategi organisasi dan pelaksanaan secara luas.

Dalam konteks ini prosedur/mekanisme dan metode kerja yang tepat memiliki peranan penting. Selain itu, berbagai hal negatif yang berisiko mengganggu efektivitas proses kerja harus dapat diidentifikasi dan dikendalikan sehingga proses organisasi dapat senantiasa menciptakan rantai nilai yang optimal.

Sebagai unit organisasi pelaksana teknis di Direktorat Pemasyarakatan Kementerian Hukum dan HAM, Balai Pemasyarakatan melaksanakan sebagian tugas dan fungsi sistem Pemasyarakatan yaitu memberikan bimbingan kemasyarakatan dan pengentasan anak sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan yang berlaku dan melaksanakan pembinaan, bimbingan dan

1 Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia, Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Pedoman Evaluasi Kelembagaan Instansi Pemerintah, 2018.

2 Trisapto Wahyu Agung Nugroho, "Reposisi Dan

Transformasi Organisasi Litbang Kementerian Hukum Dan HAM," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 7, no. 1 (2013): 62–71.

pengawasan terhadap klien pemasyarakatan di luar lembaga pemasyarakatan. Organisasi Balai Pemasyarakatan<sup>3</sup> (Bapas) memiliki 2 (dua) tipe atau klasifikasi (Kelas I dan II) yang merepresentasikan lokasi, volume kerja maupun jangkauan wilayah. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan menyatakan bahwa Balai Pemasyarakatan yang selanjutnya disebut BAPAS adalah pranata untuk melaksanakan bimbingan Klien Pemasyarakatan.<sup>4</sup>

Pasal 105 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak menegaskan kembali bahwa Balai Pemasyarakatan adalah unit pelaksana teknis pemasyarakatan yang melaksanakan tugas dan fungsi penelitian kemasyarakatan, pembimbingan, pengawasan, dan pendampingan, terhadap anak di dalam dan di luar proses peradilan pidana.<sup>5</sup> Bila memperhatikan kedua regulasi tersebut terkait tugas dan fungsinya, peran Pembimbing Kemasyarakatan sangat penting sehingga undang-undang mewajibkan Pembimbing Kemasyarakatan untuk mendampingi Anak yang Berhadapan dengan Hukum (ABH) atau berkonflik dengan hukum pada setiap pemeriksaan, baik di tingkat kepolisian (penyelidikan), kejaksaan (penuntutan) hingga tingkat pengadilan, karena hasil penelitian masyarakat (litmas) sebagai pertimbangan hakim untuk menentukan pembinaan selanjutnya.<sup>6</sup>

Ruang lingkup pembimbingan pemasyarakatan dibedakan menjadi 2 (dua)

yaitu Klien Anak dan Klien Dewasa yang meliputi<sup>7</sup>: terpidana bersyarat; narapidana, anak pidana dan anak negara yang mendapat pembebasan bersyarat atau cuti menjelang bebas; anak negara yang berdasarkan putusan pengadilan, pembinaannya diserahkan kepada orang tua asuh atau badan sosial; anak negara yang berdasarkan Keputusan Menteri atau pejabat di lingkungan Direktorat Jenderal Pemasyarakatan yang ditunjuk, bimbingannya diserahkan kepada orang tua asuh atau badan sosial; dan anak yang berdasarkan penetapan pengadilan, bimbingannya dikembalikan kepada orang tua atau walinya.

Misi atau tugas mulia yang diemban Bapas tersebut di atas belum dapat berjalan dengan optimal, karena disebabkan oleh beberapa faktor. Salah satu faktor yang menghambat pelaksanaan pelayanan dan pembinaan pemasyarakatan yaitu wilayah kerja Balai Pemasyarakatan (Bapas) yang terlampau luas dan letak geografis (kepulauan). Sementara, jumlah sumber daya manusia Pembimbing Kemasyarakatan (PK), sarana dan prasarana serta daya dukung operasional lainnya sangat minim jika dibandingkan dengan jumlah warga binaan pemasyarakatan (WBP) yang harus dilayani. Jumlah Unit Pelaksana Teknis (UPT) Balai Pemasyarakatan yang ada (*existing*) ternyata masih jauh dari ideal. Sebagai perbandingan, saat ini Balai Pemasyarakatan di seluruh Indonesia berjumlah 71 UPT dengan klasifikasi I berjumlah 17 satuan kerja dan klasifikasi II berjumlah 54 satuan kerja, sedangkan jumlah Kabupaten/Kota saat ini berjumlah 539, yang terdiri atas 34 provinsi, 412 kabupaten, dan 93 kota (tidak termasuk 5 kota administratif dan 1 kabupaten administratif di Provinsi DKI Jakarta)<sup>8</sup>.

3 Menteri Kehakiman Republik Indonesia, *Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia Nomor : M.02-Pr.07.03 Tahun 1987 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Balai Bimbingan Kemasyarakatan Dan Pengentasan Anak*, vol. 91 (Indonesia, 1987).

4 Republik Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan*, 1995.

5 Republik Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Sistem Peradilan Pidana Anak*, 2012.

6 Ibid.

7 Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan*.

8 "https://Riau.Kemendikham.Go.Id/Berita-Kanwil/Berita-Utama/2498-Pos-Bapas."



Undang-Undang Pemasyarakatan menganut pendirian Bapas pada setiap kabupaten/kota<sup>9</sup> artinya masih dibutuhkan 441 pembangunan Bapas baru.<sup>10</sup> Kondisi tersebut tentunya tidak mudah untuk direalisasikan karena harus mempertimbangkan banyak hal, salah satunya adalah tersedianya anggaran (keuangan negara).

Sementara itu berdasarkan data yang ada saat ini, jumlah Pembimbing Kemasyarakatan (PK) yang ada di seluruh Indonesia baik yang ada di Balai Pemasyarakatan, Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM maupun di Direktorat Jenderal Pemasyarakatan dalam kurun waktu tiga tahun terakhir (2015-2017) berjumlah 1.022 orang, sedangkan jumlah penelitian kemasyarakatan (Litmas)<sup>11</sup> berjumlah 11.708 atau 1:43 artinya bahwa 1 petugas Pembimbing Kemasyarakatan menangani/membuat 43 litmas perbulan, sedangkan kondisi idealnya berdasarkan data dari Direktorat Jenderal Pemasyarakatan adalah 1:5 artinya 1 orang petugas PK menangani 5 litmas. Jadi kondisi idealnya petugas Pembimbing Kemasyarakatan (PK) menurut rasio perbandingan yang digunakan/acuan Direktorat Jenderal Pemasyarakatan berjumlah 12.691, yang artinya perlu penambahan petugas PK sebanyak 11.669 orang.<sup>12</sup> Merujuk data yang dirilis<sup>13</sup> oleh Direktorat Jenderal Pemasyarakatan jumlah

keseluruhan Pejabat Fungsional Pembimbing Kemasyarakatan baik yang di Kanwil maupun Bapas sebanyak 884<sup>14</sup> (Agustus 2018) dengan rincian jumlah tenaga Asisten Pembimbing Kemasyarakatan yaitu 271 orang sedangkan jumlah Pembimbing Kemasyarakatan yaitu 613 orang. Bila melihat data tersebut di atas, ada ketimpangan antara rasio jumlah Bapas, jumlah Litmas maupun jumlah petugas PK yang ada, tentu saja kondisi ini akan mempengaruhi atau berdampak kepada pelayanan dan pembinaan terhadap klien pemasyarakatan.

Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian menjelaskan bahwa "Jumlah dan susunan pangkat Pegawai Negeri Sipil yang diperlukan ditetapkan dalam formasi". Formasi pegawai yang ada idealnya menggambarkan jumlah dan susunan pangkat baik struktural, fungsional maupun fungsional dengan mempertimbangkan beban kerja yang dibutuhkan sehingga pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi dapat berjalan dengan optimal. Untuk mengetahui jumlah, kualitas, komposisi, dan distribusi Pegawai Negeri Sipil yang tepat sesuai dengan beban kerja dan tanggung jawab perlu disusun tata cara penghitungan dan penyusunan kebutuhan pegawai secara riil pada masing-masing satuan organisasi serta memperhatikan profil daerah dan kondisi geografis.<sup>15</sup> Penyusunan formasi pegawai suatu organisasi juga harus memperhatikan dan mencermati beberapa hal antara lain analisa kebutuhan pegawai<sup>16</sup> dan harus dilakukan secara sistematis dengan menggunakan metode tertentu, sehingga

9 Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan.

10 Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, Data Dukung Rapat Kerja Komisi III Dengan Menteri Hukum Dan HAM; Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Tanggal 25 Januari 2018 (Jakarta, 2018).

11 Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Sistem Peradilan Pidana Anak.

12 Pemasyarakatan, Data Dukung Rapat Kerja Komisi III Dengan Menteri Hukum Dan HAM; Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Tanggal 25 Januari 2018.

13 Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, "Jumlah Pembimbing Kemasyarakatan Tahun 2018" (Jakarta, 2018).

14 Data Base Pembimbing Kemasyarakatan 2018 (Jakarta, n.d.).

15 Badan Kepegawaian Negara, *Pedoman Umum Penyusunan Kebutuhan Pegawai Negeri Sipil*, 2011.

16 Ibid.

kebutuhan pegawai di suatu organisasi dapat diketahui secara riil.<sup>17</sup>

Penyelenggaran pemerintahan yang efektif, efisien, serta profesionalitas pegawai bukan merupakan perkara yang mudah. Belum adanya kesesuaian antara kompetensi pegawai dengan jabatan yang ada maupun formasi pegawai juga merupakan hambatan untuk melaksanakan tugas secara optimal. Begitu juga pendistribusian pegawai negeri sipil saat ini masih belum mengacu pada kebutuhan organisasi yang sebenarnya, artinya belum berdasarkan pada beban kerja yang ada. Masih ditemukan penumpukkan jumlah pegawai di satu unit lain tanpa pekerjaan yang jelas di sisi lain terjadi kekurangan pegawai di unit lain.<sup>18</sup>

Permasalahan tersebut mendorong Direktorat Jenderal Pemasayarakatan, melakukan pemetaan kebutuhan dengan mengeluarkan Surat Edaran Nomor: Pas6. Pk.01.05-135 Tahun 2014 tentang Prosedur Dan Mekanisme Kerja Pos Bapas. Tujuannya adalah sebagai solusi alternatif untuk mempermudah dan mendekatkan jangkauan pelayanan kepada masyarakat (Klien Pemasayarakatan) oleh Bapas. Pembentukan Pos Bapas pada Rutan maupun Lapas tersebut tentu saja harus mempertimbangkan kebutuhan serta jumlah klien. Letak geografis (wilayah kepulauan) atau jangkauan wilayah yang luas dan terisolasi serta jumlah penduduk di suatu wilayah juga harus dipertimbangkan dengan cermat. Implementasi regulasi juga harus mempertimbangkan beberapa aspek yaitu sumber daya manusia, anggaran, dan sebagainya.

Surat edaran yang dikeluarkan oleh Direktorat Jenderal Pemasayarakatan terkait

pendirian Pos Bapas tersebut merupakan “terapi” atau solusi jangka pendek terhadap permasalahan yang ada. Namun kebijakan yang dikeluarkan untuk mengatasi permasalahan terkait “kekurangan” kebutuhan tenaga Pembimbing Kemasyarakatan dengan pembentukan Pos Bapas pada tiap Rutan maupun Lapas berbenturan dengan regulasi yang ditetapkan yaitu Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2016 tentang Jabatan Fungsional Pembimbing Kemasyarakatan, yang mengatur mengenai kegiatan bimbingan kemasyarakatan dilakukan oleh Pejabat Fungsional Pembimbing Kemasyarakatan.<sup>19</sup> Regulasi tersebut mengatur tentang butir-butir kegiatan (tugas dan fungsi) penelitian kemasyarakatan, pendampingan, pengawasan dan pembimbingan dilakukan oleh Pejabat Fungsional Pembimbing Kemasyarakatan.

Sebagai ilustrasi perbandingan terkait *eseloning*, jumlah sumber daya manusia maupun beban kerja yaitu Bapas Kelas I Cirebon dengan Bapas Kelas II Bogor, jumlah tiap jenjang jabatan juga belum ideal, yaitu jumlah PK Cirebon 11 orang sedangkan Bogor ada 19 orang. Jumlah klien Bapas Kelas I Cirebon rerata 2.625/tahun, sedangkan rerata jumlah klien pada Bapas Bogor sebesar 3.177/tahun. Bahkan ada Bapas yang tidak memiliki tenaga fungsional baik Asisten Pembimbing Kemasyarakatan (APK) maupun Pembimbing Kemasyarakatan (PK) yaitu Bapas Kelas II Merauke. Bapas Kelas II yang wilayah kerjanya paling banyak yaitu 27 kabupaten justru hanya memiliki 1 APK dan 1 PK pertama. Tentunya kondisi ini jauh dari

17 Ibid.

18 Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, *Pedoman Penghitungan Kebutuhan Pegawai Berdasarkan Beban Kerja Dalam Rangka Penyusunan Formasi PNS* (Indonesia, 2004).

19 Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2016 Tentang Jabatan Fungsional Pembimbing Kemasyarakatan*, 2016.

kata "ideal".<sup>20</sup> Untuk itu Direktorat Jenderal Pemasarakatan perlu melakukan evaluasi pada semua Bapas dan menghitung kembali berapa kebutuhan tenaga fungsionalnya, dengan mempertimbangkan sebaran pada tiap-tiap jenjang jabatan dengan standar beban kerja ideal, yang berpedoman pada Peraturan Kementerian Hukum dan HAM Nomor 7 tentang Pedoman Penghitungan Kebutuhan Jabatan Fungsional Pembimbing Kemasyarakatan. Kondisi ini tentunya perlu dilakukan analisis proyeksi kebutuhan organisasi dan penghitungan volume beban kerja pada UPT Balai Pemasarakatan (Bapas).

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dipandang perlu melakukan penelitian terhadap proyeksi kebutuhan Pejabat Fungsional Pembimbing Kemasyarakatan pada Balai Pemasarakatan secara proporsional.

### Rumusan Masalah

1. Bagaimana volume kebutuhan Balai Pemasarakatan Kelas I Bandung Permenkumham Nomor 15 Tahun 2015 tentang Pedoman Penilaian Pengubahan Kelas UPT Pemasarakatan?
2. Berapa jumlah Pembimbing Kemasyarakatan secara proporsional di Balai Pemasarakatan Kelas I Bandung berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pedoman Penghitungan Pedoman Jabatan Fungsional Pembimbing Kemasyarakatan?

### Tujuan

1. Mengetahui volume kebutuhan Balai Pemasarakatan Kelas I Bandung Permenkumham Nomor 15 Tahun 2015 tentang Pedoman Penilaian Pengubahan Kelas UPT Pemasarakatan.
2. Mengetahui jumlah Pembimbing

Kemasyarakatan secara proporsional Balai Pemasarakatan Kelas I Bandung berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pedoman Penghitungan Pedoman Jabatan Fungsional Pembimbing Kemasyarakatan.

### Metodologi Penelitian

#### 1. Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif-kualitatif. Penelitian dilakukan untuk menganalisa perencanaan kebutuhan Pembimbing Kemasyarakatan (PK) dengan mempertimbangkan pendistribusian Sumber Daya Manusia (SDM), ketersediaan perkara dan pengembangan karier tenaga fungsional. Metode yang digunakan dalam penghitungan penilaian klasifikasi pengubahan UPT Bapas dan penghitungan kebutuhan Jabatan Fungsional Pembimbing Kemasyarakatan dalam penelitian ini menggunakan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 15/2015 dan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 7/2017.

#### 2. Pengumpulan Data

Data yang digunakan dalam kegiatan penelitian ini adalah dataprimer (*fieldresearch*) melalui wawancara dengan informan di Direktorat Jenderal Pemasarakatan, dan Balai Pemasarakatan Kelas I Bandung, sedangkan data sekunder yang dikumpulkan berdasarkan penelusuran pada situs Sistem Data Pemasarakatan pada laman <http://smslap.ditjenpas.go.id/> tanggal 18 Oktober 2018 terkait data jumlah Pembimbing Kemasyarakatan, klien dan Litmas. Sumber lain adalah literatur (*library research*) berupa buku-buku, artikel dan jurnal penelitian dan peraturan perundang-undangan.

#### 3. Teknik Analisa Data

Data diolah dan dianalisis menggunakan teknik analisis deskriptif kualitatif, yaitu analisis data yang dilakukan dengan menjabarkan secara rinci terkait fakta atau keadaan atas

20 Direktorat Jenderal Pemasarakatan, "Http://Smslap.Ditjenpas.Go.Id/ Diakses Tanggal 16 September 2018."

suatu objek dalam bentuk narasi dan statistik untuk memberikan gambaran lebih jelas terhadap permasalahan yang ada sehingga memudahkan untuk menarik kesimpulan.

## PEMBAHASAN

### Balai Pemasyarakatan dan Pembimbing Kemasyarakatan dalam Mendukung Sistem Peradilan Pidana Terpadu

Pemasyarakatan merupakan bagian akhir dari sistem pemidanaan dalam tata peradilan pidana dan bagian integral dari tata peradilan terpadu (*integrated criminal justice system*). Dengan demikian, pemasyarakatan baik ditinjau dari sistem, kelembagaan, cara pembinaan, dan petugas pemasyarakatan, merupakan bagian yang tak terpisahkan dari satu rangkaian proses penegakan hukum.<sup>21</sup> Peran Balai Pemasyarakatan (Bapas) sebagai bagian dari rangkaian proses penegakan hukum, melakukan tugas dan fungsinya yaitu penelitian kemasyarakatan, pendampingan, pengawasan, dan pembimbingan terhadap klien pemasyarakatan, baik klien anak (KA) maupun dewasa (KD). Hasil penelitian kemasyarakatan yang dilakukan oleh Pembimbing Kemasyarakatan untuk menentukan penyelenggaraan program pendidikan dan pembinaan, dan pemenuhan hak lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>22</sup> Berdasarkan undang-undang tersebut di atas, Anak yang Berhadapan dengan Hukum (ABH) wajib mendapat pendampingan pada tahap pra ajudifikasi, ajudifikasi dan pasca ajudifikasi oleh Pembimbing Kemasyarakatan. Begitu pentingnya peran Bapas (baca: Pembimbing Kemasyarakatan) dalam sistem pemasyarakatan yaitu agar warga binaan (klien) dapat diterima kembali oleh lingkungan

masyarakat, dapat berperan aktif dalam pembangunan, dan dapat hidup secara wajar sebagai warga yang baik dan bertanggung jawab (reintegrasi sosial).

Di Indonesia, masalah anak yang berhadapan dengan hukum (ABH) dari tahun ke tahun mengalami peningkatan. Kriminalitas anak di Indonesia terbilang cukup tinggi, hal ini disampaikan oleh Direktur Bimbingan Kemasyarakatan dan Pengentasan Anak Ditjen Pemasyarakatan bahwa anak yang berada dilingkungan rutan dan lapas berjumlah 3.812 orang. Anak yang diversi sebanyak 5.229 orang, dan total sekitar 10 ribu anak termasuk mereka yang sedang menjalani asimilasi, pembebasan bersyarat dan cuti jelang bebas.<sup>23</sup> Tentunya hal ini menjadi persoalan yang harus segera diatasi dan dicari alternatif pemecahannya. Berdasarkan data tersebut di atas perlu ada penguatan kapasitas Balai Pemasyarakatan dan peningkatan kuantitas dan kualitas sumber daya manusia (Pembimbing Kemasyarakatan).

Pada sistem pemasyarakatan, Bapas terlibat pada setiap tahapan dari awal hingga akhir seperti terlihat pada gambar di bawah ini. Pembimbing Kemasyarakatan pada Anak yang Berkonflik dengan Hukum (ABH) meregistrasi dan membuat litmas dan melakukan pendampingan pada tingkat penyelidikan (Kepolisian), tingkat penyidikan (Kejaksaan) hingga tingkat persidangan (Pengadilan).



21 Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan.

22 Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Sistem Peradilan Pidana Anak.

23 Okky Chahyo Nugroho, "Peran Balai Pemasyarakatan Pada Sistem Peradilan Pidana Anak Di Tinjau Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia," Jurnal HAM 8, no. 2 (2017): 161–174.

Kompleksitas tugas dan fungsi Balai Pemasarakatan tentu harus mendapat dukungan yang optimal, organisasi yang solid, standar operating prosedur yang jelas, serta sumber daya manusia yang kompeten dan memadai (kuantitas maupun kualitas), sehingga pelayanan kepada masyarakat dapat tercapai, secara cepat dan mudah dijangkau. Namun faktanya hingga saat ini, Balai Pemasarakatan belum dapat mewujudkan pelayanan yang optimal kepada masyarakat, hal ini disebabkan keterbatasan sumber daya manusia dan jumlah Bapas yang ada. Seperti yang disampaikan oleh Kepala Bapas Klas I Bandung bahwa ke depan Bapas akan menghadapi banyak tantangan dalam memberikan pelayanan yang optimal kepada masyarakat, namun sampai saat ini belum ada kebijakan yang konkrit yang diambil untuk mengatasi keterbatasan sumber daya manusia, sarana dan prasarana, jangkauan wilayah yang luas terhadap wilayah kerja. Meskipun aturan sudah ada namun belum diterapkan terkait evaluasi terhadap kelembagaan Bapas maupun penghitungan kebutuhan tenaga Fungsional Pembimbing Kemasyarakatan (PK) dengan mempertimbangkan ketersediaan perkara dan penempatan jenjang jabatan PK. Dalam pelaksanaan tugas Bapas pun sudah secara jelas diatur di dalam Permen PAN dan RB Nomor 22 Tahun 2016 tentang Jabatan Fungsional PK, dilakukan oleh Pejabat Fungsional PK, namun faktanya hingga saat ini yang melaksanakan litmas dan sebagainya bukan pejabat fungsional PK, hanya pernah mengikuti Pendidikan dan pelatihan.<sup>24</sup> Hal senada juga disampaikan oleh narasumber di Direktorat Jenderal Pemasarakatan di bagian perencanaan<sup>25</sup> meskipun sudah diterbitkan regulasi Menteri tentang perubahan Unit

Pelaksana Teknis Pemasarakatan dan Pedoman Peghitungan Tenaga Fungsional Pembimbing Pemasarakatan, namun sejauh ini Direktorat Jenderal Pemasarakatan belum melaksanakannya, pertimbangannya adalah ketika dilakukan dan hasilnya justru naik atau menurunkan klasifikasi UPT tersebut tentunya akan menimbulkan permasalahan sendiri.

Perhitungan dan Prosedur Pengusulan Kebutuhan Jabatan Fungsional Pembimbing Kemasyarakatan (PK)

Organisasi dimaknai sebagai wadah dan sistem kerja sama dari jabatan-jabatan. Melalui pendekatan organisasi sebagai informasi, akan diperoleh informasi tentang: nama jabatan, struktur organisasi, tugas fungsi dan tanggung jawab, kondisi kerja, tolok ukur tiap pekerjaan, proses pekerjaan, hubungan kerja, disertai dengan persyaratan kompetensi sumber daya manusianya antara lain: fisik maupun mental, pendidikan, *skills*, kemampuan, dan pengalaman.

Setiap instansi pemerintah wajib menyusun kebutuhan jumlah dan jenis jabatan PNS berdasarkan analisis jabatan dan analisis beban kerja. Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam jabatan tertentu ditentukan berdasarkan perbandingan objektif antara kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan yang dibutuhkan oleh jabatan dengan kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan yang dimiliki oleh pegawai. Pengangkatan PNS ke dalam jabatan fungsional pada instansi pemerintah ditetapkan oleh pejabat yang berwenang sesuai formasi yang telah ditetapkan. Begitu pula dengan jabatan fungsional Pembimbing Kemasyarakatan diatur melalui Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pedoman Penyusunan Kebutuhan Jabatan Fungsional Pembimbing Kemasyarakatan.

Regulasi Menteri tersebut menjadi pedoman bagi Direktorat Jenderal Pemasarakatan untuk menghitung/

24 Wawancara dengan Kepala Balai Pemasarakatan Klas I Bandung

25 Wawancara dengan salah satu pejabat di Bagian Perencanaan Program dan Laporan Direktorat Jenderal Pemasarakatan

memproyeksikan kebutuhan Pejabat Fungsional di Unit Pelaksana Teknis Balai Pemasyarakatan di seluruh Indonesia secara ideal, dengan memperhatikan kebutuhan sumber daya manusia, kompetensi, ketersediaan perkara, pengembangan karier berdasarkan tingkatan. Regulasi juga memuat jenis tindak pidana yang harus ditangani oleh setiap Fungsional Pembimbing Kemasyarakatan pada tiap jenjang, seperti terlihat pada tabel 1 di bawah ini.

**Tabel.1 Kategori Jenis Tindak Pidana**

No.	Jenis Tindak Pidana	Kategori
1.	Politik, Terhadap Keamanan Negara,Perdagangan Manusia	1
2.	Pembunuhan, Teroris, Kekerasan Tangga Dalam rumah tangga,Informasi dan Transaksi Elektronik, Minyak dan Gas, Pembalakan Liar, Korupsi, Pencucian Uang, Perbankan, Pajak, Cukai, Tindak Pidana Khusus Lainnya	2
3.	Penyuapan, Mata Uang, Pemalsuan Materi/ Surat/Lainnya, Penipuan, Penggelapan, Dalam Jabatan, Penyelundupan Perikanan, Keimigrasian, Pangan, Kesusilaan, Perampokan, Pornografi, Perlindungan Anak, Narkoba, Farmasi	3
4.	Kecelakaan Lalu Lintas, Penculikan, Pengeroyokan, Penganiyaan, Perusakan Senjata Api, Senjata Tajam	4
5.	Ketertiban, Pembakaran, Pencurian, Pemasaran, Pengancaman	5
6.	Penadahan, Perjudian, pelanggaran	6

Selain kategori jenis tindak pidana yang ditangani, seorang Pembimbing Kemasyarakatan juga harus jelas beban kerja (target) yang harus dicapai/penuhi. Analisis beban kerja bertujuan untuk menentukan berapa jumlah pegawai yang dibutuhkan untuk merampungkan suatu pekerjaan dan berapa jumlah tanggung jawab atau beban kerja yang dapat dilimpahkan kepada seorang pegawai, atau dapat pula dikemukakan bahwa analisis beban kerja adalah proses untuk menetapkan jumlah jam kerja orang yang digunakan atau dibutuhkan untuk merampungkan beban kerja dalam waktu tertentu.<sup>26</sup>

Dengan cara membagi isi pekerjaan yang mesti diselesaikan oleh hasil kerja rata-rata satu orang, maka akan memperoleh waktu yang dibutuhkan untuk merampungkan pekerjaan tersebut. Atau akan memperoleh jumlah pegawai yang dibutuhkan melalui

jumlah jam kerja setiap pegawai tersebut. Dalam manajemen kepegawaian, kegiatan penerimaan dan penempatan pegawai mutlak harus dilakukan di dalam satu unit organisasi, baik organisasi pemerintah maupun swasta.

Perencanaan kebutuhan pegawai instansi Balai Pemasyarakatan mutlak diperlukan dalam rangka memenuhi kebutuhan pegawai yang tepat baik jumlah dan waktu, maupun kualitas. Melalui studi analisis beban kerja yang dilakukan akan dapat memberikan gambaran pegawai yang dibutuhkan baik kuantitatif maupun kualitatif yang dirinci menurut jabatan dan unit kerja. Melalui pendekatan analisis jabatan ini akan diperoleh suatu landasan untuk penerimaan, penempatan dan penentuan jumlah kualitas pegawai yang dibutuhkan dalam periode waktu.

Dalam Peraturan Menteri tersebut mengatur beban kerja ideal pembimbing kemasyarakatan dalam satu bulan sesuai dengan lingkup tugas dan fungsi yaitu pembimbingan, pendampingan, pengawasan, penelitian kemasyarakatan dan kegiatan lainnya yang diatur di dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Seperti terlihat pada tabel 2 di bawah ini.

**Tabel 2. Beban Kerja Ideal Pembimbing Kemasyarakatan Dalam Satu Bulan**

No.	Tugas Dan Fungsi	Bobot Hari Kerja	Jumlah Layanan Klien	Durasi (hari)
1.	Pembimbingan	1 hari kerja	3	3 hari kerja
2.	Pendampingan	1 hari kerja	3	3 hari kerja
3.	Pengawasan	1 hari kerja	3	9 hari kerja
4.	Penelitian Kemasyarakatan	3 hari kerja	3	2 hari kerja
5.	Kegiatan lainnya	2 hari kerja	-	20 hari kerja

Regulasi tersebut sudah mengatur analisa beban kerja sesuai dengan prinsip-prinsip manajemen ASN yaitu target volume pekerjaan, tingkat pelaksanaan standar dan waktu yang ditetapkan untuk menyelesaikan tugas dengan tepat. Standar kemampuan Pembimbing Kemasyarakatan

26 " <https://Organisasi.Malangkota.Go.Id/2014/05/30/Penyusunan-Analisa-Beban-Kerja/#.W75eDXszaUk> Diakses 10 Oktober 2018."

untuk menangani klien pemasyarakatan adalah sebanyak 12 layanan klien per bulan, yang terdiri dari layanan pembimbingan, pendampingan, pengawasan diselesaikan dalam waktu 1 hari untuk setiap layanan (@1 hari x layanan) sedangkan untuk kegiatan penelitian kemasyarakatan dibutuhkan waktu 3 (tiga) hari untuk 3 layanan selama 1 bulan. Kegiatan lainnya dibutuhkan 2 hari kerja. Jadi dalam 1 bulan waktu kerja efektif sebanyak 20 hari kerja sehingga dalam setahun seorang pembimbing kemasyarakatan harus menyelesaikan 12 layanan atau 144 layanan klien/tahun. Penghitungan kebutuhan Pembimbing Kemasyarakatan untuk setiap jenjang pada Balai Pemasyarakatan dapat dilakukan dengan berpedoman dengan rumus di bawah ini.

Perhitungan dan Prosedur Pengusulan Kebutuhan Jabatan Fungsional Pembimbing Kemasyarakatan (PK)

1. Rumus penghitungan kebutuhan Pembimbing Kemasyarakatan tingkat Pertama:

$$PKP = \frac{(\sum LKA12(TP5 + TP6)) + (\sum LKA(TP5 + TP6)) + (\sum LKD(TP3 + TP4 + TP5 + TP6))}{STD4}$$

2. Rumus kebutuhan Jabatan Fungsional Pembimbing Kemasyarakatan Muda/ Ahli Muda

$$PKMu = \frac{(\sum LKA12(TP3 + TP4)) + (\sum LKA(TP3 + TP4)) + (\sum LKD(TP2 + TP3 + TP4 + TP5 + TP6))}{STD5}$$

3. Rumus kebutuhan Jabatan Fungsional Pembimbing Kemasyarakatan Madya/ Ahli Madya

$$PKMy = \frac{(\sum LKA12(TP1 + TP2)) + (\sum LKA(TP1 + TP2)) + (\sum LKD(TP1 + TP2 + TP3 + TP4))}{STD6}$$

4. Rumus kebutuhan Jabatan Fungsional Pembimbing Kemasyarakatan Utama

$$PKU = \frac{(\sum LKA12(TP1 + TP2)) + (\sum LKA(TP1 + TP2)) + (\sum LKD(TP1 + TP2))}{STD7}$$

Penempatan pegawai pada organisasi Bapas juga harus memproyeksikan kebutuhan secara ideal sesuai dengan prinsip-prinsip organisasi dengan menggunakan rasio

perbandingan dengan cermat diperhitungkan antara jumlah klien dengan pejabat Fungsional Asisten Pembimbing Kemasyarakatan (APK) maupun Pembimbing Kemasyarakatan (PK). Juga harus diperhatikan sebarannya berdasarkan jenjang jabatan yang ada, lokasi, jangkauan wilayah, beban kerja dan spesifik perkara yang ditangani, sehingga perkembangan karier mereka tidak terhambat. Berdasarkan data yang ada sebaran jumlah tenaga fungsional Bapas belum memenuhi prinsip-prinsip manajemen organisasi dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Aparatur Sipil Negara.

Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM RI tanggal 23 Februari 2007 No.M.06.PR.07.03 Tahun 2007, wilayah kerja Bapas Kelas I Bandung meliputi sebagian besar wilayah Jawa Barat yang terdiri dari 3 (tiga) kotamadya dan 8 (delapan) kabupaten, yaitu: Kabupaten Karawang, Kota Sukabumi, Kabupaten Sukabumi, Kabupaten Subang, Kabupaten Cianjur, Kabupaten Purwakarta, Kabupaten Sumedang, Kota Bandung, Kabupaten Bandung, Kabupaten Bandung Barat, dan Kota Cimahi.

Perencanaan sumber daya manusia merupakan inti dalam sebuah proses manajemen karena sebagai dokumen standar untuk memproyeksikan dan melakukan penataan komposisi yang tepat dalam organisasi. Karena perencanaan yang baik akan menentukan arah strategis suatu organisasi. Stone<sup>27</sup> mengatakan bahwa perencanaan dibutuhkan untuk mengantisipasi dan memanfaatkan sumber daya secara efektif mengingat sumber daya selalu terbatas dengan diiringi tujuan yang ingin dicapai selalu tidak terbatas. *“An effective HR planning process is essential to optimizing the utilisation of an organisation’s*

27 Raymond J. Stone, Human Resource Management Fifth Edition. Australia: Wiley and Sons, Ltd., Fifth Edit. (Australia, 2004).

*human resources.*”Milkovich dan Broudreau<sup>28</sup> berpendapat bahwa ada 3 (tiga) fase dalam perencanaan pegawai yaitu: analisis kebutuhan, analisis suplai dan keputusan terhadap kecocokan dan menyelaraskan.

Analisis kebutuhan pegawai dapat diperoleh melalui analisis jabatan untuk mengetahui secara konkrit jumlah dan kualifikasi pegawai yang dibutuhkan oleh suatu unit organisasi untuk mampu melaksanakan tugasnya secara berdaya guna, berhasil guna, dan berkesinambungan. Pengukuran beban kerja dimulai dengan pengukuran dan perumusan “norma waktu” setiap proses/ tahapan penyelesaian pekerjaan sesuai dengan uraian, dan prosedur kerja yang berlaku. Dalam melakukan pengukuran dan perumusan norma waktu, dilakukan secara cermat dan seksama dengan memperhatikan tingkat kewajaran penggunaan waktu kerja bagi pegawai/pemangku jabatan terkait dan terhadap kebenaran uraian proses/ tahapan kerja untuk menghasilkan produk, sehingga dapat diperoleh hasil pengukuran beban kerja yang memadai. Keluaran (*output*) yang dihasilkan dari penyusunan analisis beban kerja pada Bapas adalah informasi berupa:

1. efektivitas dan efisiensi jabatan serta efektivitas dan efisiensi unit kerja;
2. prestasi kerja jabatan dan prestasi kerja unit;
3. jumlah kebutuhan pegawai/pejabat;
4. jumlah beban kerja jabatan dan jumlah beban kerja unit;
5. nilai indeks beban kerja individu masing-masing jabatan;
6. standar norma waktu kerja.

Besar kecilnya organisasi perlu mempertimbangkan jumlah pegawai di dalamnya, lokasi, volume pekerjaan, wilayah kerja serta kesempatan karier para pegawainya. Perumusan jumlah

kebutuhan pegawai, pada Balai Pemasyarakatan, seharusnya melalui rekap data, proyeksi jumlah kebutuhan pegawai, inventarisasi sumber daya manusia, serta penilaian intensitas usulan formasi masing-masing satuan kerja. Tujuannya adalah agar selisih antara kebutuhan dengan kekuatan atau ketersediaan Pembimbing Kemasyarakatan (PK) saat ini, sehingga dapat dilakukan langkah selanjutnya untuk mengatasi kelebihan maupun kekurangan.

Terkait dengan proyeksi jumlah kebutuhan fungsional Pembimbing Kemasyarakatan, Direktorat Jenderal Pemasyarakatan telah menerbitkan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 7 Tahun 2018 tentang Pedoman Penghitungan Kebutuhan Fungsional Pembimbing Kemasyarakatan, dengan mempertimbangkan beban kerja, jumlah fungsional pada setiap jenjang pada Bapas dengan mempertimbangkan ketersediaan perkara. Direktorat Jenderal Pemasyarakatan juga mempunyai regulasi untuk mengevaluasi kelembagaan Bapas melalui Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 15 Tahun 2015 tentang Pengubahan Unit Pelaksana Teknis Pemasyarakatan, berdasarkan unsur utama dan penunjang. Namun hingga kini belum dilakukan proyeksi jumlah kebutuhan PK maupun evaluasi kelembagaan pada tiap-tiap Balai Pemasyarakatan.

Sebagai ilustrasi<sup>29</sup> terlihat pada tabel 3 di bawah ini jumlah seluruh Bapas yang ada di Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Barat, Bapas Kelas I Cirebon dengan Bapas Kelas II Bogor (wilayah Jawa Barat), berbeda kelas, namun memiliki komposisi atau rasio perbandingan yang tidak ideal. Dengan perbedaan kelas, tiap Pembimbing Kemasyarakatan di Bapas Bogor mempunyai beban 1:15, artinya 1 Pembimbing Kemasyarakatan (PK) menangani 15 klien

28 Pebriana Marlinda et al., “Analisis Perencanaan Kebutuhan Tenaga Dokter Oleh Dinas Kesehatan Kota Pekanbaru” 9, no. 2 (2017): 43–61.

29 Pemasyarakatan, “[Http://smlap.ditjenpas.go.id/](http://smlap.ditjenpas.go.id/) Diakses Tanggal 16 September 2018.”



per bulan, dan mempunyai jumlah PK lebih banyak bila dibandingkan dengan Bapas Kelas I Cirebon yaitu 1:9 klien perbulan, dengan wilayah kerja yang sama yaitu 5 kabupaten/kota. Bahkan pada Bapas Kelas II Garut dari jumlah PK maupun APK yang ada (10 orang), hampir tidak ada klien yang ditangani perbulan (0.4). Sedangkan berdasarkan regulasi yang ada beban kerja ideal yang harus dicapai oleh fungsional Pembimbing Kemasyarakatan adalah 144 layanan/tahun atau 12 layanan/bulan (pendampingan, pembimbingan, pengawasan dan penelitian kemasyarakatan). Bila kita perhatikan data ini, ada Bapas mengalami "overload" atau beban kerja melebihi kapasitas, atau Balai Pemasarakatan hanya mempunyai 'sedikit' klien yang harus dilayani, sedangkan wilayah kerja sangat luas, sehingga efektivitas dan efesiensi tidak tercapai di dalam memberikan layanan kepada masyarakat.

**Tabel.3 Bapas di Jawa Barat dan Sebaran Pejabat Fungsional Pembimbing Kemasyarakatan.**

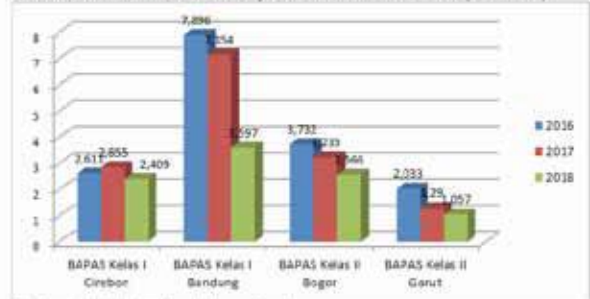
No.	UPT	Tahun				Rerata	Bulan	PK	Rasio	Wil
		2015	2016	2017	Total					
1	Bapas Kelas I Cirebon	1287	1299	1153	3739	1246	104	11	9	5
2	Bapas Kelas I Bandung	4231	4204	3348	11783	3928	327	23	14	11
3	Bapas Kelas II Bogor	3172	3585	3310	10067	3356	280	19	15	5
4	Bapas Kelas II Garut	49	44	53	146	49	4	10	0.4	6

Sebagai komparasi jumlah klien (2015-hingga pertengahan tahun 2018) pada Bapas yang ada di wilayah Kanwil Kemenkumham Jawa Barat seperti terlihat pada grafik 1 di bawah ini. Berdasarkan grafik di bawah ini menunjukkan bahwa Bapas Kelas I Bandung mempunyai klien paling banyak dibandingkan dengan Bapas lainnya di wilayah Jawa Barat (Bapas Kelas I Cirebon, Bapas Kelas II Garut, dan Bapas Kelas II Bogor) rerata pertahun berjumlah 6.215 klien baik dewasa maupun anak.

Jumlah klien di Bapas Kelas I Bandung pada tahun 2017 mengalami penurunan sebesar 742 atau 8.1% dibandingkan dengan tahun 2016, sedangkan pada tahun 2018 (Juli) mengalami penurunan dibandingkan pada tahun 2017 yaitu sebesar 3.557 atau 25%.

Bila kita amati berdasarkan grafik di bawah ini, ada trend atau kecenderungan penurunan jumlah klien pada keempat Bapas, baik Bapas Kelas I maupun Kelas II. Yang menarik adalah dari keempat Bapas tersebut adalah Bapas Kelas I Cirebon dan Bapas Kelas II Bogor. Kedua Bapas tersebut sama-sama terletak di kotamadya, namun ada perbedaan Kelas yaitu Bapas Cirebon Kelas I sedangkan Bapas Bogor Kelas II, namun jumlah klien yang ditangani berbeda yang mempunyai wilayah kerja sama yaitu 5 kabupaten/kota. Rerata jumlah klien pertahun yang ditangani adalah sebesar 2.625, sedangkan rerata jumlah klien pada Bapas Bogor sebesar 3.177. Banyaknya jumlah klien tentu saja akan berpengaruh terhadap beban kerja (volume kerja) maupun berapa banyak sumber daya manusia (PK) yang dibutuhkan dengan mempertimbangkan perkara yang ditangani.

**Grafik.1. Jumlah Klien Balai Pemasarakatan Kanwil Jawa Barat (2016-2018)**



Sumber: Ditjah dan Kanwil Jawa Barat

Kemudian, khusus jumlah klien dan litmas Bapas Kelas 1 Bandung bila kita perhatikan pada grafik 2 di bawah dalam kurun waktu 3 tahun (2016-2018) ada 163 klien yang ditangani oleh Pembimbing Kemasyarakatan selama 1 bulan, sedangkan jumlah litmas adalah 128.



Untuk menentukan beban kerja ideal Pembimbing Kemasyarakatan dalam regulasi tersebut juga sudah diatur secara lengkap berdasarkan kategori tindak pidana.<sup>30</sup> Berikut ini jumlah klien yang ada di Balai Pemasyarakatan berdasarkan kategori tindak pidana yang dilakukan oleh klien, dan layanan klien anak hingga dewasa. Untuk layanan klien anak kurang dari 12 tahun secara keseluruhan berjumlah 42 layanan yang terdiri dari unsur layanan yaitu litmas (7), pendampingan (21), pembimbingan (7), dan pengawasan (7) serta kategori tindak pidana 2 hingga 5. Seperti terlihat pada tabel 6 di bawah ini.

**Tabel.4. Layanan Klien Anak Kurang dari 12 Tahun**

Kategori Tindak Pidana	Litmas	Pendampingan	Pembimbingan	Pengawasan	Jumlah Layanan Klien
TP 1	-	-	-	-	-
TP 2	2	6	2	2	12
TP 3	2	6	2	2	12
TP 4	1	3	1	1	6
TP 5	2	6	2	2	12
TP 6	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>21</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>42</b>

Pada tabel 5 di bawah ini jumlah layanan Klien anak di atas umur 12 tahun yang diberikan oleh Balai Pemasyarakatan Kelas I Bandung berjumlah 2.430 dengan kategori tindak pidana 1 hingga 6. Dari data tersebut tindak pidana yang paling banyak dilakukan adalah kategori 3. Dari keempat unsur layanan yang paling banyak

adalah pendampingan yaitu 1215 layanan, sedangkan ketiga layanan lainnya berjumlah sama yaitu 405 layanan.

**Tabel.5 Layanan Klien Anak**

Kategori Tindak Pidana	Litmas	Pendampingan	Pembimbingan	Pengawasan	Jumlah Layanan Klien
TP 1	1	3	1	1	6
TP 2	14	42	14	14	84
TP 3	143	429	143	143	858
TP 4	129	387	129	129	774
TP 5	115	345	115	115	690
TP 6	3	9	3	3	18
<b>Total</b>	<b>405</b>	<b>1215</b>	<b>405</b>	<b>405</b>	<b>2430</b>

Balai Pemasyarakatan Kelas I Bandung juga memberikan layanan kepada klien dewasa, dari total layanan yang diberikan pada tahun 2018 berjumlah 6.897, namun untuk klien dewasa, unsur layanan pendampingan tidak ada. Pendampingan dilakukan pada klien anak saat proses penyidikan (Polisi), proses penuntutan (Kejaksaan), dan proses persidangan (pengadilan), seperti terlihat pada tabel 6 di bawah ini.

**Tabel.6 Layanan Klien Dewasa**

Kategori Tindak Pidana	Litmas	Pendampingan	Pembimbingan	Pengawasan	Jumlah Layanan Klien
TP 1	21	-	21	21	63
TP 2	145	-	145	145	435
TP 3	1512	-	1512	1512	4536
TP 4	174	-	174	174	522
TP 5	390	-	390	390	1170
TP 6	57	-	57	57	171
<b>Total</b>	<b>2299</b>	<b>-</b>	<b>2299</b>	<b>2299</b>	<b>6897</b>

Pengkategorian perkara maupun tindak pidana, sangat diperlukan untuk mengetahui kebutuhan tenaga fungsional APK maupun PK pada Balai Pemasyarakatan. Jenjang jabatan pada Bapas juga harus memperhatikan ketersediaan perkara, sehingga kebutuhan ideal terpenuhi, dengan berpedoman pada Permenkumham Nomor 15 Tahun 2015 tentang Perubahan UPT Pemasyarakatan, apakah klasifikasi Balai Pemasyarakatan sesuai dengan jumlah klien, jumlah litmas, pembimbingan maupun pengawasan yang dilakukan dan ditambah unsur penunjang lainnya, sedangkan Permenkumham Nomor 7 Tahun 2018, untuk mengetahui kebutuhan fungsional pada Balai Pemasyarakatan.

30 Lihat Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penghitungan Kebutuhan Fungsional Pembimbing Kemasyarakatan

Berdasarkan penghitungan untuk pembentukan penetapan/peningkatan.<sup>31</sup> Kelas Balai Pemasarakatan berdasarkan kondisi lapangan dengan rumus perhitungan, yakni : nilai akhir = nilai unsur (unsur utama =80% + unsur penunjang 20%) x bobot diperoleh hasil sebagai berikut :

$$= (66.6 + 16.91) \times 100\%$$

$$= 83.51 \%$$

Berdasarkan hasil tersebut di atas Balai Pemasarakatan Kelas I Bandung ditetapkan dalam klasifikasi Kelas I.

**Persebaran Jumlah Pembimbing Kemasyarakatan Balai Pemasarakatan Kelas I Bandung**

Berdasarkan penghitungan jumlah kebutuhan jabatan fungsional Pembimbing Kemasyarakatan, proyeksi kebutuhan pada tiap jenjang jabatan dengan hasil berikut seperti terlihat pada tabel 7 di bawah ini, kebutuhan pada tiap jenjang adalah untuk Pembimbing Kemasyarakatan Tingkat Pertama sebanyak 15 orang; Pembimbing Kemasyarakatan Tingkat Muda sebanyak 47 orang dan untuk Pembimbing Kemasyarakatan Tingkat Madya sebanyak 5 orang. Penghitungan kebutuhan mempertimbangkan ketersediaan perkara dan jumlah klien maupun litmas yang ada.

**Tabel.7 Kebutuhan Jabatan Fungsional Pembimbing Kemasyarakatan Pertama<sup>32</sup>**

Jumlah Layanan Sesuai Kategori						Layanan	Standar Kemampuan PKP tahun	Keb. JF PKP
Klien Anak			Klien Dewasa					
Bawah 12 Tahun (TP 5)	Bawah 12 Tahun (TP 6)	TP 5	TP 6	TP 5	TP 6			
12	0	690	18	1170	171	2061	144	15

31 Kemenkumham Indonesia, *Pedoman Penilaian Pengubahan Kelas Unit Pelaksana Teknis Pemasarakatan*, 2015.

32 Kemenkumham Indonesia, *Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pedoman Penghitungan Kebutuhan Jabatan Fungsional Pembimbing Kemasyarakatan*, 2017.

**Tabel.8 Kebutuhan Jabatan Fungsional Pembimbing Kemasyarakatan Muda**

Jumlah Layanan Sesuai Kategori						Layanan	Standar Kemampuan PKMuda tahun	Keb. JF PKMud
Klien Anak			Klien Dewasa					
Bawah 12 Tahun (TP 3)	Bawah 12 Tahun (TP 4)	TP 3	TP 4	TP 3	TP 4			
12	6	858	774	4536	522	6708	144	47

**Tabel.9 Kebutuhan Jabatan Fungsional Pembimbing Kemasyarakatan Madya**

Jumlah Layanan Sesuai Kategori						Layanan	Standar Kemampuan PKMadya tahun	Keb. JF PKMad
Klien Anak			Klien Dewasa					
Bawah 12 Tahun (TP 1)	Bawah 12 Tahun (TP 2)	TP 1	TP 2	TP 1	TP 2			
0	12	6	84	63	435	600	144	5

Berikut ini rekapulasi keseluruhan proyeksi kebutuhan tenaga fungsional pada Balai Pemasarakatan yaitu existing (kondisi saat ini) dengan kebutuhan ideal.

**Tabel.10. Rekap Kebutuhan Pejabat Fungsional Pembimbing Kemasyarakatan Bapas Kelas I Bandung**

Nama Jabatan	Kebutuhan	Existing (kondisi saat ini)			Kekurangan
		Fungsional CPNS	Jumlah		
PK Pertama	15	3	18	21	-
PK Muda	47	10	-	10	37
PK Madya	5	4	-	4	1
Asisten PK (APK)	-	2	-	2	-

**PENUTUP**

**Simpulan**

Volume kebutuhan dan persebaran Balai Pemasarakatan Kelas I Bandung sudah mempertimbangkan rasio perbandingan jumlah klien dan ketersediaan perkara dengan kebutuhan fungsional Pembimbing Kemasyarakatan. Penetapan klasifikasi Kelas Bapas juga mempertimbangkan lokasi, volume (beban kerja) dan wilayah kerja, sehingga pelayanan terhadap Klien Pemasarakatan sudah berjalan optimal. Volume Kebutuhan Balai Pemasarakatan Kelas I Bandung diukur/ditentukan dengan

rumus yaitu nilai akhir = nilai unsur x bobot. Bobot penilaian terdiri dari unsur utama (80%) yaitu (5 unsur) jumlah litmas, jumlah klien, jumlah TPP, kegiatan BAPAS, dan layanan kemasyarakatan sedangkan unsur penunjang (20%) yaitu (5 unsur) sarana dan prasarana, sumber daya manusia, jangkauan wilayah dan anggaran, tiap-tiap unsur mempunyai nilai sendiri yang merupakan standar untuk pembentukan penetapan/peningkatan BAPAS berdasarkan klasifikasi sehingga diperoleh nilai 83.51 %.

Persebaran ideal secara proporsional jumlah Pembimbing Kemasyarakatan Kelas I Bandung sudah memperhatikan jumlah klien yang ada, analisa beban kerja, ketersediaan perkara pada tiap jenjang jabatan, dengan memperhatikan pengembangan karier pegawai.

### **Saran**

Untuk mengoptimalkan jangkauan pelayanan kepada masyarakat “bila dianggap perlu” dibangun Bapas/Pos Bapas dengan mempertimbangkan lokasi, wilayah kerja, volume pekerjaan (jumlah klien) dan jangkauan wilayah serta ketersediaan anggaran sesuai dengan amanat undang-undang

Untuk pengembangan karier bagi jabatan fungsional pembimbing kemasyarakatan, perlu diatur dalam regulasi (permenkumham) terkait penempatan berdasarkan ketersediaan perkara.

### **Ucapan Terima Kasih**

Terima kasih kami sampaikan kepada Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Kementerian Hukum dan HAM, Kepala Pusat Pengkajian dan Pengembangan, Kepala Balai Pemasyarakatan Kelas I Bandung yang telah bersedia memberikan informasi dan data, Imam Lukito, saudara Taufik H Simatupang yang selalu memberikan masukan yang berguna dan pihak-pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu.

## DAFTAR PUSTAKA

- Indonesia, Kemenkumham. *Pedoman Penilaian Pengubahan Kelas Unit Pelaksana Teknis Masyarakat, 2015.*
- . *Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pedoman Penghitungan Kebutuhan Jabatan Fungsional Pembimbing Masyarakat, 2017.*
- Indonesia, Menteri Kehakiman Republik. *Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia Nomor : M.02-Pr.07.03 Tahun 1987 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Balai Bimbingan Masyarakat Dan Pengentasan Anak.* Vol. 91. Indonesia, 1987.
- Indonesia, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik. *Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2016 Tentang Jabatan Fungsional Pembimbing Masyarakat, 2016.*
- Indonesia, Republik. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Sistem Peradilan Pidana Anak, 2012.*
- . *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Masyarakat, 1995.*
- Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara. *Pedoman Penghitungan Kebutuhan Pegawai Berdasarkan Beban Kerja Dalam Rangka Penyusunan Formasi PNS.* Indonesia, 2004.
- Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia. *Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Pedoman Evaluasi Kelembagaan Instansi Pemerintah, 2018.*
- Marlinda, Pebriana, Fakultas Ilmu, Administrasi Universitas, and Lancang Kuning. "Analisis Perencanaan Kebutuhan Tenaga Dokter Oleh Dinas Kesehatan Kota Pekanbaru" 9, no. 2 (2017): 43–61.
- Negara, Badan Kepegawaian. *Pedoman Umum Penyusunan Kebutuhan Pegawai Negeri Sipil, 2011.*
- Nugroho, Okky Chahyo. "Peran Balai Masyarakat Pada Sistem Peradilan Pidana Anak Di Tinjau Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia." *Jurnal HAM* 8, no. 2 (2017): 161–174.
- Nugroho, Trisapto Wahyu Agung. "Reposisi Dan Transformasi Organisasi Litbang Kementerian Hukum Dan HAM." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 7, no. 1 (2013): 62–71.
- Masyarakat, Direktorat Jenderal. *Data Dukung Rapat Kerja Komisi III Dengan Menteri Hukum Dan HAM; Direktorat Jenderal Masyarakat Tanggal 25 Januari 2018.* Jakarta, 2018.
- . "Http://Smslap.Ditjenpas.Go.Id/ Diakses Tanggal 16 September 2018."
- . "Jumlah Pembimbing Masyarakat Tahun 2018," 2018.
- Stone, Raymond J. *Human Resource Management Fifth Edition.* Australia: Wiley and Sons, Ltd. Fifth Edit. Australia, 2004.
- Data Base Pembimbing Masyarakat 2018.* Jakarta, n.d.
- "Https://Organisasi.Malangkota.Go.Id/2014/05/30/Penyusunan-Analisa-Beban-Kerja/#.W75eDXszaUk Diakses 10 Oktober 2018."
- "Https://Riau.Kemenkumham.Go.Id/Berita-Kanwil/Berita-Utama/2498-Pos-Bapas."

**LEMBAGA PEMASYARAKATAN SEBAGAI  
BAGIAN DARI PENEGAKAN HUKUM  
(*Correctional Institution as Part of Law Enforcement*)**

Victorio H. Situmorang  
Pusat Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan  
Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan  
HAM Kementerian Hukum dan HAM R.I.  
Jl. HR. Rasuna Said Kav. 4-5 Kuningan Jakarta  
Selatan Telp. (021) 2525015, Fax. (021) 2526678  
ara.sniper@yahoo.com

**Tulisan diterima: 17 Januari 2019; Direvisi: 11 Maret 2019;  
Disetujui Diterbitkan: 13 Maret 2018**

**DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/kebijakan.2019.V13.85-98>**

**Abstrak**

Undang–Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan pasal 1 angka 3 yang tertulis “Lembaga Pemasyarakatan yang selanjutnya disebut LAPAS adalah tempat untuk melaksanakan pembinaan Narapidana dan Anak Didik Pemasyarakatan. Lalu dalam pasal pasal 1 angka 2 yang tertulis “Sistem Pemasyarakatan adalah suatu tatanan mengenai arah dan batas serta cara pembinaan Warga Binaan Pemasyarakatan agar 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”. Berdasarkan aturan di atas, penelitian ini ingin menyampaikan bahwa Pemasyarakatan adalah bagian dari sistem hukum di Indonesia, yang perlu mendapatkan perhatian besar dari pemerintahan Republik Indonesia. Adapun metodologi penelitian ini adalah menggunakan pendekatan kualitatif, sifat penelitian adalah deskriptif dengan sumber data sekunder. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa sistem Pemasyarakatan yang berjalan saat ini, masih memiliki banyak kekurangan di berbagai sisi. Baik dari sisi sumber daya manusia maupun dari sisi sarana prasarana. Perbandingan jumlah yang tidak ideal antara Warga Binaan Pemasyarakatan dengan petugas Pemasyarakatan merupakan salah satu kondisi yang bisa dikategorikan suatu hambatan dalam terselenggaranya sistem Pemasyarakatan yang ideal. Yang mana tentunya juga menjadi kendala dalam penegakan hukum di Indonesia

**Kata kunci:** lembaga pemasyarakatan; sumber daya manusia; penegakan hukum.

**Abstract**

*Article 1 point 3 of the Law No. 12 of 1995 regarding Corrections provides for "the Correctional Institutions, hereinafter referred to as LAPAS, are places to correct the attitudes of the convicts and inmates. While article 1 point 2 of the same laws provides for "Correctional System is a composition of orientation and restrictions as well as the methods of Correcting the attitudes of the inmates so that they will be aware of their mistakes, improve themselves, and not repeating their offenses and make them acceptable to the community, can actively play a role in development, and may appropriately live as a good and responsible citizen". Based on the laws and regulations above, this research would like to give a message that Corrections are part of the legal system in Indonesia, that needs attentions of the government of the Republic of Indonesia. The research methodology is qualitative approach, the nature of the research is descriptive with secondary data sources. The research results conclude that the correctional system that is currently in place, still*

*has many shortcomings on various aspects. Both in terms of human resources and in terms of facilities. Inappropriate ratio between inmates and correctional officers is one of the conditions that may be considered an obstacle in the implementation of an ideal penal system. Which of course has also become an obstacle in law enforcement in Indonesia*

**Key words:** *correctional institution; human resources; law enforcement.*

## PENDAHULUAN

### Latar Belakang

Dasar hukum keberadaan Lembaga Pemasyarakatan di Indonesia tertuang dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 pasal 1 angka 3 yang tertulis "Lembaga Pemasyarakatan yang selanjutnya disebut LAPAS adalah tempat untuk melaksanakan pembinaan Narapidana dan Anak Didik Pemasyarakatan". Tentunya di dalam perjalanan sehari-hari dalam perjalanan keberadaan Lembaga Pemasyarakatan, sudah pasti memiliki aturan tentang tata cara pelaksanaan pembinaan Narapidana dan Anak Didik Pemasyarakatan tersebut. Hal tersebut dinamakan Sistem Pemasyarakatan yang tertuang dalam UU No 12 Tahun 1995 pasal 1 angka 2 yang tertulis "Sistem Pemasyarakatan adalah suatu tatanan mengenai arah dan batas serta cara pembinaan Warga Binaan Pemasyarakatan agar 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".

Adapun tentang siapa saja yang orang yang harus dipenjara atau menjalani hukuman di Lembaga Pemasyarakatan dinamakan/diistilahkan dengan sebutan Warga Binaan Pemasyarakatan. Adapun dasar hukum tentang Warga Binaan Pemasyarakatan tertuang dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 pasal 1 angka 5 yang tertulis

"Warga Binaan Pemasyarakatan adalah Narapidana, Anak Didik Pemasyarakatan, dan Klien Pemasyarakatan". Narapidana adalah Terpidana yang menjalani pidana hilang kemerdekaan di LAPAS. Lalu untuk Anak Didik Pemasyarakatan adalah (a) Anak Pidana yaitu anak yang berdasarkan putusan pengadilan menjalani pidana di LAPAS Anak paling lama sampai berumur 18 (delapan belas) tahun; (b) Anak Negara yaitu anak yang berdasarkan putusan pengadilan diserahkan pada negara untuk dididik dan ditempatkan di LAPAS Anak paling lama sampai berumur 18 (delapan belas) tahun; (c) Anak Sipil yaitu anak yang atas permintaan orang tua atau walinya memperoleh penetapan pengadilan untuk dididik di LAPAS Anak paling lama sampai berumur 18 (delapan belas) tahun.

Berdasarkan dasar hukum di atas, jelas tertulis bahwa Sistem Pemasyarakatan adalah suatu proses pembinaan dari seseorang yang tadinya melakukan pelanggaran hukum dan telah menerima putusan hukum sah dari pengadilan untuk menjalani hukuman di LAPAS untuk rentang waktu tertentu, mengalami proses pembinaan untuk menyadari kesalahannya dan berubah menjadi lebih baik. Secara peraturan atau dasar hukum bisa dilihat secara jelas, tidak ada yang salah. Semangat Pemasyarakatan juga mencerminkan tujuan yang lebih manusiawi daripada sistem Penjara. Namun tentunya kita tidak boleh hanya berhenti di situ saja, di dalam tataran aturan saja. Harus kita lihat juga dalam tataran pelaksanaan penerapan aturan tersebut di lapangan. Dalam penerapan di lapangan

ada beberapa hal atau kondisi yang terlihat kontras atau berlawanan dengan semangat yang terkandung dalam aturan dasar hukum Pemasyarakatan di atas. Salah satu kondisi yang terkini terjadi seperti peristiwa kerusuhan di Lapas Kelas IIA Banda Aceh Januari 2018, misalnya. Lalu peristiwa lainnya yang terjadi seperti kaburnya 113 narapidana dari LAPAS Kelas IIA Banda Aceh November 2018, dalam peristiwa tersebut para narapidana melarikan diri setelah membobol pagar dan jendela. Peristiwa lainnya seperti OTT Kalapas Sukamiskin yang terjadi Juli 2018, berdasarkan info pengaduan masyarakat KPK melakukan serangkaian kegiatan penyelidikan terhadap kasus penerimaan hadiah atau janji terkait pemberian fasilitas, perizinan, ataupun pemberian lainnya di LAPAS Sukamiskin sejak April 2018 hingga melakukan operasi tangkap tangan. Dalam operasi ini KPK mengamankan WH (Kalapas Sukamiskin), HND (staf WH), FD (Napi kasus korupsi), AR (Napi kasus pidana umum), DA (istri WH), dan IK (istri FD). Dalam proses penanganan perkara ini ditemukan pula dugaan penyalahgunaan fasilitas berobat narapidana. KPK mengingatkan agar pihak rumah sakit, dokter atau tenaga

yg berkembang terkait sel mewah koruptor di Lapas Sukamiskin, “jual beli kamar”, “jual beli izin” hingga narapidana dapat keluar masuk lapas. Hal ini semestinya menjadi perhatian bersama. Keseriusan Kementerian Hukum dan HAM untuk melakukan perbaikan secara mendasar menjadi keniscayaan<sup>1</sup>.

Ironis tentunya jika unsur/bagian dari sistem Pemasyarakatan yang seharusnya melakukan pembinaan Warga Binaan Pemasyarakatan justru malah harus melakukan pelanggaran hukum, dan bahkan dituntut hukuman penjara. Tentunya akan menjadi pertanyaan lanjutan, siapa yang bertanggung jawab dalam proses penegakan hukum dalam hal ini proses pembinaan Narapidana, jika unsur pembinaanya saja terjerat hukum. Siapa lagi yang bisa diharapkan? Tentunya ini merupakan suatu permasalahan besar dan harus segera dilakukan pembenahan segera dan secara menyeluruh, mulai dari tingkat pemahaman maupun pelaksanaan, mulai dari tingkat pimpinan sampai petugas lapangan. Jika tidak, jangan berharap proses penegakan hukum di Indonesia akan semakin baik, dikarenakan proses pembinaan narapidana saja tidak berjalan dengan baik.



kesehatan tetap menjaga profesionalitasnya dalam menjalankan profesi. KPK sangat menyesalkan peristiwa kali ini, karena seakan membuktikan sebagian rumor dan informasi

1 "Komisi Pemberantasan Korupsi," last modified 2018, accessed January 10, 2019, Facebook. KomisiPemberantasanKorupsi.



Berdasarkan latar belakang di atas, penulis/peneliti ingin membahas tentang bagaimana peran Lembaga Masyarakat dalam proses penegakan hukum. Yang tentunya akan menjadi barometer penegakan hukum di masa depan bangsa Indonesia.

### Rumusan masalah

Adapun rumusan masalah yang dikedepankan dalam tulisan ini adalah:

1. Apa hambatan yang timbul dalam proses pembinaan Masyarakat, dalam kaitannya dengan operasi tangkap tangan (OTT) di lingkungan Masyarakat?
2. Apa peran Lembaga Masyarakat dalam penegakan hukum di Indonesia?

### Tujuan

1. Untuk mengetahui, apa saja hambatan yang timbul dalam proses pembinaan Masyarakat.
2. Untuk mengetahui, apa saja peran lembaga Masyarakat dalam penegakan hukum di Indonesia.
3. Untuk mengetahui dan memberikan saran solusi guna menjadi langkah penanganan permasalahan terkait Masyarakat.

### Metode penelitian

#### 1. Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif sebagai strategi untuk mengumpulkan dan memanfaatkan semua informasi terkait pokok permasalahan. Penelitian deskriptif adalah jenis penelitian yang memberikan gambaran atau uraian atas suatu keadaan sejelas mungkin tanpa ada perlakuan pada objek yang diteliti<sup>2</sup>. Sifat penelitian ini bersifat analisis deskriptif yang bertujuan untuk menggambarkan dan menganalisis bagaimana peran dan sinergi lembaga Masyarakat terkait

guna mendukung pembangunan penegakan hukum di Indonesia.

#### 2. Metode Pengumpulan Data

Sumber data yaitu cara pengumpulan data dan informasi melalui pemeriksaan dan analisis data dan informasi yang menggunakan data sekunder. Yang menjadi sumber data dalam penelitian ini adalah literatur, artikel, jurnal, penelitian ilmiah, serta laman internet yang berkenaan dengan penelitian yang dilakukan.

#### 3. Teknik analisis data

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah model interaktif sebagaimana dikemukakan oleh Miles dan Huberman dalam buku Sugiyono berjudul *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*, yaitu meliputi kegiatan reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan<sup>3</sup>. Reduksi data dan sajian data disusun pada waktu peneliti mendapatkan data yang diperlukan dalam penelitian. Setelah pengumpulan data berakhir, peneliti berusaha menarik kesimpulan berdasarkan verifikasi data sekunder tersebut.

## PEMBAHASAN

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara hukum. Dengan diakuinya konsep negara hukum sebagaimana tertuang dalam Konstitusi Negara Republik Indonesia yakni pasal 1 angka 3 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan secara tegas bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara hukum, tentu saja memiliki konsekuensi yuridis yang harus dipertanggungjawabkan dalam praktik kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara<sup>4</sup>. Dengan

2 Sukarna Wiranta et al., *Pengantar Dan Formulasi Proposal Penelitian* (Bogor: Pusbindiklat Peneliti LIPI, 2011).

3 Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif Dan R&D* (Bandung: Alfabeta, 2012); Miles, Matthew B., and A. Michel Huberman, *Analisis Data Kualitatif* (Jakarta: UI Press, 2004).

4 Yopi Gunawan and Kristian, *Perkembangan Konsep Negara Hukum Dan Negara Hukum Pancasila* (Refika Aditama, 2015).

mengklaim dirinya sebagai negara hukum, maka Indonesia harus memenuhi dan mewujudkan semua persyaratan dan prinsip-prinsip yang terdapat dalam negara hukum. Hal serupa dikemukakan pula oleh Mahfud MD dalam bukunya yang berjudul *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi* bahwa Indonesia tidak menganut konsep *rechtsstaat* ataupun konsep *the rule of law*, melainkan membentuk suatu konsep negara hukum baru yaitu negara hukum Pancasila yang merupakan kristalisasi pandangan dan falsafah hidup yang sarat dengan nilai dan etika serta moral luhur bangsa Indonesia, sebagaimana yang tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dan tersirat di dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945<sup>5</sup>. Dalam pandangan hukum modern tentang terjadinya hukum yang berkembang, dewasa ini telah berkembang suatu ajaran yang dapat lebih menjelaskan tentang terjadinya hukum yang merupakan kompromi dari beberapa pandangan (pandangan *legisme* dan pandangan *freirechtlehre*) yaitu sebagai berikut: "Bahwa hukum terbentuk melalui beberapa cara, pertama-tama karena pembentuk undang-undang (*wetgever*) membuat aturan-aturan umum, sehingga hakim harus menerapkan undang-undang. Namun penerapan undang-undang tidak dapat berlangsung secara mekanis melainkan menuntut interpretasi (penafsiran). Karena itu penerapan hukum memerlukan kreatifitas, mengingat perundang-undangan dibentuk tidak lengkap dan sempurna, sehingga terkadang harus digunakan istilah-istilah yang kabur maknanya dan harus dijelaskan lebih jauh oleh hakim"<sup>6</sup>. Terkait dengan ruang lingkup Pemasyarakatan, jelas secara aturan hukum telah memiliki payung hukum yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995

tentang Pemasyarakatan. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan pasal 7 ayat 1 tertulis "Pembinaan dan pembimbingan Warga Binaan Pemasyarakatan diselenggarakan oleh Menteri dan dilaksanakan oleh petugas pemasyarakatan". Bisa diartikan bahwa, proses pembinaan dan pembimbingan Warga Binaan Pemasyarakatan adalah merupakan tanggung jawab Menteri yang menyelenggarakan dan petugas Pemasyarakatan yang melaksanakan.

Adapun kaitannya dengan kasus operasi tangkap tangan (OTT) kepala LAPAS Sukamiskin oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), yang menjadi tersangka adalah Kepala Lapas Sukamiskin yang tentunya juga berstatus petugas Pemasyarakatan. Bagaimana mungkin petugas Pemasyarakatan yang seharusnya membina dan membimbing Warga Binaan Pemasyarakatan justru malah melakukan pelanggaran hukum. Hal ini bisa menimbulkan degradasi penurunan kepercayaan masyarakat terhadap proses penegakan hukum di Indonesia. Masyarakat akan melihat, bahwa ternyata sampai setingkat petugas Pemasyarakatan juga tidak memahami hukum, sampai-sampai terjerat hukum. Apalagi dalam kasus OTT tersebut, berkembang di dalam pengadilan bahwa ada suatu kondisi di mana Kepala Lapas Sukamiskin memberikan izin bagi tiga narapidana menggunakan pendingin udara, televisi, telepon genggam, dan kemudahan keluar Lembaga Pemasyarakatan, dan atas pemberian izin tersebut Kepala Lapas mendapatkan imbalan sejumlah uang<sup>7</sup>. Uang tersebut berjumlah sekitar 400 juta lebih, peruntukannya agar narapidana/Warga Binaan Pemasyarakatan mendapatkan fasilitas tertentu dan kemudahan lainnya di dalam layanan Lapas yang mana

5 Ibid.hlm 87

6 Agus Sudaryanto, *Pengantar Ilmu Hukum Pengertian Dan Perkembangannya Di Indonesia* (Setara Press, 2015).

7 Kompas, "Mantan Kalapas Sukamiskin Dijerat 20 Tahun Penjara," 2018.

tentunya tidak sesuai dengan aturan sistem Pemasyarakatan yang tertulis dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan.

Berdasarkan data Direktorat Jenderal Pemasyarakatan kapasitas Lapas di seluruh Indonesia sekitar 125 ribu jiwa, tapi realisasinya dihuni oleh 249 ribu narapidana atau kelebihan kapasitas sebesar 99%<sup>8</sup>. Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) di Indonesia banyak melebihi kapasitas sehingga sering terjadi kasus tahanan/narapidana yang kabur akibat kurangnya pengawasan. Dari 33 Kantor Wilayah (Kanwil) Direktorat Jenderal Pemasyarakatan (Ditjen PAS) Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham), 30 di antaranya mengalami kelebihan kapasitas.

Artinya kondisi penghuni Lapas saat ini mengalami kelebihan 199% dari kapasitas. Kalimantan Timur merupakan Kanwil Kementerian Hukum dan HAM dengan kelebihan penghuni Lapas terbesar. Dari kapasitas 2.998 jiwa, Lapas di wilayah tersebut dihuni 11.845 jiwa, yang berarti mengalami kelebihan kapasitas sebesar 295%. Kanwil Kementerian Hukum dan HAM yang di wilayah kerjanya Lapas mengalami kelebihan kapasitas terbesar kedua adalah DKI Jakarta. Dengan kapasitas tahanan sebanyak 5.851 jiwa namun dihuni oleh 17.645 jiwa tahanan, artinya kelebihan penghuni 202% dari kapasitas. Kemudian diikuti Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Sumatera Utara dengan kapasitas Lapas sebanyak 11.277 jiwa, tapi dihuni 32.768 jiwa narapidana atau kelebihan kapasitas. Namun ada juga Lapas yang jumlah Warga Binaan Pemasyarakatan di bawah kapasitas, yaitu untuk sementara penghuni Lapas

di Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Maluku, D. I. Yogyakarta dan Maluku Utara masih di bawah kapasitas hunian.

Data lainnya menampilkan kondisi perbandingan tingkat hunian jumlah Warga Binaan Pemasyarakatan dengan kapasitas yang ada yaitu Lapas Narkotika Jakarta memiliki kapasitas 1084 orang berbanding tingkat hunian 2656 orang, Lapas Pemuda Kelas IIA Tangerang memiliki kapasitas kurang lebih 1400 orang dengan tingkat hunian 2005 orang, serta Lapas Kelas I Tangerang memiliki kapasitas 600 orang dengan tingkat hunian 1051 orang. Lapas Kelas IIA Bogor memiliki kapasitas 634 orang dengan tingkat hunian 1039 orang<sup>9</sup>

Hal kelebihan kapasitas Warga Binaan Pemasyarakatan di Lapas, merupakan salah satu hambatan dalam penyelenggaraan sistem Pemasyarakatan yang ideal. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan pasal 45 angka 4 tertulis "Tim Pengamat Pemasyarakatan yang terdiri dari pejabat-pejabat Lapas, Bapas atau pejabat terkait lainnya bertugas: (a) memberi saran mengenai bentuk dan program pembinaan dan pembimbingan dalam melaksanakan sistem pemasyarakatan; (b) membuat penilaian atas pelaksanaan program pembinaan dan pembimbingan". Ironis atau bertolak belakang tentunya dengan kenyataan di lapangan dimana satu kondisi yang terkini terjadi seperti peristiwa kerusakan di Lapas Kelas IIA Banda Aceh Januari 2018, lalu peristiwa lainnya yang terjadi seperti kaburnya 113 narapidana dari Lapas Kelas IIA Banda Aceh November 2018, dimana dalam peristiwa tersebut para narapidana tersebut melarikan diri setelah membobol pagar dan jendela. Sudah seharusnya ada perbaikan kondisi di lapangan dikarenakan

8 Katadata.co.id, "Lembaga Pemasyarakatan Di 30 Kanwil Kelebihan Kapasitas.," last modified 2018, accessed January 4, 2019, <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2018/10/17/lembaga-pemasyarakatan-di-30-kanwil-kelebihan-kapasitas> 17Oktober2018.

9 Ahmad Sanusi, "Aspek Layanan Kesehatan Bagi Warga Binaan Pemasyarakatan Dan Tahanan Di Lembaga Pemasyarakatan Dan Rumah Tahanan Negara," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 10, no. 1 (2016): 37–56.

aturan hukumnya sudah ada seperti tertulis di pasal 45 di atas. Sudah seharusnya kejadian di atas, seperti kerusuhan di Lapas, atau kaburnya Warga Binaan Pemasyarakatan tidak terulang kembali. Lima Lapas terpadat di Indonesia yaitu: (1) Rutan Bagan Siapi-api kapasitas 98 orang tapi dihuni 810 orang atau over kapasitas hingga 836 persen, (2) Rutan Takengon kapasitas 65 orang tapi dihuni 495 orang atau over kapasitas 685 persen, (3) Lapas Banjarmasin kapasitas 366 orang tapi dihuni 2.688 orang atau over kapasitas 664 persen, (4) Lapas Tarakan kapasitas 155 orang tapi dihuni 996 orang atau over kapasitas 650 persen, (5) Lapas Labuhan Ruku kapasitas 300 orang tapi dihuni 1.770 orang atau over kapasitas 640 persen<sup>10</sup>. Penghuni Lapas yang sangat banyak dan melebihi kapasitas, mengakibatkan pengamanan tidak seimbang. Rata-rata satu orang sipir mengawasi 34 Warga Binaan Pemasyarakatan/narapidana. Bagaimana dengan negara tetangga? Berikut daftarnya: (1) Di Australia, 1 sipir mengawasi 2 narapidana. (2) Di Brunei Darussalam, 1 sipir mengawasi 1 orang narapidana. (3) Di China, 1 sipir mengawasi 3-4 orang narapidana. (4) Di Jepang, 1 sipir mengawasi 3 orang narapidana. (5) Di Malaysia, 1 sipir mengawasi 3-4 orang narapidana. Total penghuni Lapas di seluruh Indonesia sebanyak 256.273 orang. Dari jumlah itu, 63 persen adalah kasus narkoba. Adapun kasus kejahatan teroris sebanyak 558 orang. Dari jumlah itu, 1.113 merupakan WNA. Dari jumlah penghuni Lapas sepanjang 2018, 50 persen di antaranya hanya jebolan pendidikan dasar. Berikut daftarnya: (1) tidak lulus SD sebanyak 11 persen, (2) hanya lulusan pendidikan dasar sebanyak 50 persen, (3) lulusan SMA sebanyak 27 persen, (4) sisanya Sarjana sebanyak 5.480 orang, Master sebanyak

695 orang dan Doktor sebanyak 56 orang. Seluruh biaya makan dan hidup para Warga Binaan Pemasyarakatan ditanggung pajak rakyat. Uang itu dihimpun lewat APBN dan dikururkan untuk menanggung 200 ribuan Warga Binaan Pemasyarakatan. Satu orang Warga Binaan Pemasyarakatan diberi jatah makan rata-rata Rp 15 ribu/hari. Total APBN 2018 yang dikururkan untuk memberi mereka makan adalah Rp 1,391 triliun.

Hal kurangnya sumber daya manusia (SDM) petugas Pemasyarakatan, baik secara jumlah ataupun secara kualitas integritas, merupakan permasalahan lainnya di lingkungan Pemasyarakatan. Jika yang dipermasalahkan adalah jumlah SDM, maka Kementerian Hukum dan HAM telah membuka lowongan pengadaan CPNS sepanjang tahun 2018. Tentunya hal tersebut bisa dikategorikan sebagai solusi yang tepat dalam mengatasi permasalahan kekurangan SDM di lingkungan Pemasyarakatan. Namun bisa jadi juga yang menjadi permasalahannya lainnya adalah kualitas integritas SDM. Hal ini perlu mendapatkan perhatian khusus dari pemerintah terutama jajaran Kementerian Hukum dan HAM. Contoh kasus kualitas integritas SDM Pemasyarakatan adalah seperti misalnya Kepala Lapas Purworejo Cahyono Adhi Satriyanto ditangkap tim gabungan Badan Narkotika Nasional (BNN) dan Badan Narkotika Nasional Provinsi (BNNP) Jawa Tengah di Purworejo pada Senin, 15 Januari 2018. Ia ditangkap karena memberikan kemudahan akses pengendalian narkoba di dalam lapas oleh jaringan Christian Jaya Kusuma alias Sancai<sup>11</sup>. Bagaimana bisa dikatakan sistem Pemasyarakatan berjalan dengan baik jika peristiwa seperti dia atas yang terjadi.

10 Detik.com, "Fakta Mengejutkan Lapas Di Indonesia," last modified 2018, accessed January 7, 2019, <https://news.detik.com/berita/d-4365019/5-fakta-mengejutkan-lapas-di-indonesia-31Des2018>.

11 Tempo.co, "Menkumham Akan Jatuhkan Sanksi Bagi Kepala Lapas Purworejo," last modified 2018, <https://nasional.tempo.co/read/1051415/menkumham-akan-jatuhkan-sanksi-bagi-kepala-lapas-purworejo/full&view=ok17Januari2018>.

Sistem Pemasyarakatan merupakan satu rangkaian kesatuan penegakan hukum pidana, oleh karena itu pelaksanaannya tidak dapat dipisahkan dari pengembangan konsepsi umum mengenai pemidanaan. Bagi negara Indonesia yang berdasarkan Pancasila, pemikiran-pemikiran baru mengenai fungsi pemidanaan yang tidak lagi sekedar penjaraan tetapi juga merupakan suatu usaha rehabilitasi dan reintegrasi sosial Warga Binaan Pemasyarakatan telah melahirkan suatu sistem pembinaan yang sejak lebih dari tiga puluh tahun yang lalu dikenal dan dinamakan sistem pemasyarakatan. Walaupun telah diadakan berbagai perbaikan mengenai tatanan (sel-sel) pemidanaan seperti pranata pidana bersyarat (Pasal 14 a KUHP), pelepasan bersyarat (Pasal 15 KUHP), dan pranata khusus penuntutan serta penghukuman terhadap anak (Pasal 45, 46, dan 47 KUHP), namun pada dasarnya sifat pemidanaan masih bertolak dari asas dan sistem pemenjaraan, sistem pemenjaraan sangat menekankan pada unsur balas dendam dan penjaraan, sehingga institusi yang dipergunakan sebagai tempat pembinaan adalah rumah penjara bagi narapidana dan rumah pendidikan negara bagi anak yang bersalah. Sistem pemenjaraan yang sangat menekankan pada unsur balas dendam dan penjaraan yang disertai dengan lembaga "rumah penjara" secara berangsur-angsur dipandang sebagai suatu sistem dan sarana yang tidak sejalan dengan konsep rehabilitasi dan reintegrasi sosial, agar narapidana menyadari kesalahannya, tidak lagi berkehendak untuk melakukan tindak pidana dan kembali menjadi warga masyarakat yang bertanggung jawab bagi diri, keluarga, dan lingkungannya. Berdasarkan pemikiran tersebut, maka sejak tahun 1964 sistem pembinaan bagi narapidana dan Anak Pidana telah berubah secara mendasar, yaitu dari sistem kepenjaraan menjadi sistem pemasyarakatan. Begitu pula institusinya

yang semula disebut rumah penjara dan rumah pendidikan negara berubah menjadi Lembaga Pemasyarakatan berdasarkan Surat Instruksi Kepala Direktorat Pemasyarakatan Nomor J.H.G.8/506 tanggal 17 Juni 1964.

Dalam tayangan ILC (Indonesia Lawyers Club), salah satu program TV di *TVOne* membahas salah satu topik dengan judul "Dagang Fasilitas Penjara, kenapa kaget?"<sup>12</sup>. Dalam acara tayangan tersebut membahas tentang adanya layanan fasilitas yang tidak sesuai dengan aturan, diberikan oleh Kepala Lapas Sukamiskin ke Warga Binaan Pemasyarakatan. Lalu proses pemberian layanan yang tidak semestinya itu terungkap oleh KPK melalui operasi tangkap tangan (OTT). Di dalam tayangan itu juga, Menteri Hukum dan HAM sangat menyesali adanya peristiwa OTT tersebut, dan mengatakan bahwa ini yang ke lima (5) kalinya harus kembali mengganti Kepala Lapas Sukamiskin. Tentunya melalui peristiwa ini, lagi-lagi ada suatu permasalahan besar di lingkungan Pemasyarakatan yang mana tentunya perlu juga tata cara penanganan permasalahan yang besar juga.

Masih dalam tayangan ILC tersebut, dari beberapa narasumber yang hadir memberikan pendapat, salah satu narasumber menyampaikan bahwa praktik jual beli fasilitas mewah di Lapas sudah merupakan hal yang biasa. Seorang Warga Binaan Pemasyarakatan yang memiliki kegiatan ekonomi (kemampuan ekonomi) bisa menggunakan fasilitas mewah seperti misalnya closet duduk, televisi, pendingin ruangan, telepon genggam (*handphone*), di ruangan sel nya. Hal yang dilarang ada di ruang lingkup Lapas. Atau mungkin saja sekarang ini sudah boleh, tetapi tentunya harus bisa menjadi standar di seluruh Lapas, tidak hanya menjadi komoditi segelintir orang.

12 Youtube, "ILC 'Dagang Fasilitas Penjara: Kenapa Kaget?'" last modified 2018, <https://www.youtube.com/watch?v=XwXJuKG6JPK&t=436s>.

Narasumber lainnya mengatakan bahwa “Praktik jual beli fasilitas mewah di Lapas bukan sebuah cerita baru”. Bahkan menjadi semakin terang peristiwa praktik jual beli fasilitas mewah di Lapas ini dikaitkan dengan tertangkapnya seorang Kepala Lapas karena membantu peredaran narkoba di Lapas.

Dalam hal ini, timbul pertanyaan dimana sistem Pemasyarakatan itu berdiri dalam bagian dari proses penegakan hukum? Apakah sebagai bagian yang mendukung tegaknya hukum di Indonesia, atau justru malah ibarat virus yang melumpuhkan penegakan hukum di Indonesia? Belum lagi jika Warga Binaan Pemasyarakatan tersebut terkait kasus hukum terorisme atau narapidana terorisme, proses Pemasyarakatan bagi narapidana teroris bertujuan untuk membina dan mendidik mereka menjadi orang yang lebih baik<sup>13</sup>.

Sampai pada titik waktu dan kondisi saat ini, berdasarkan peristiwa di atas sudah seharusnya sekarang adalah waktu yang tepat untuk pembenahan sistem Pemasyarakatan secara menyeluruh. Beberapa hal – hal mendasar yang harus diperhatikan dan di benahi yaitu sebagai berikut:

a) Secara struktur

Lembaga Pemasyarakatan di Indonesia saat ini berada di bawah naungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, yaitu Direktorat Jenderal Pemasyarakatan. Idealnya, ke depan Direktorat Jenderal Pemasyarakatan harus merupakan lembaga yang berdiri sendiri, langsung di bawah Presiden melalui koordinator Menkopolhukam. Seperti layaknya Kepolisian atau Kejaksaan. Hal ini sudah pernah disampaikan Direktur Jenderal

Pemasyarakatan terdahulu pada saat di jabat oleh Handoyo Sudrajat.

Konsep Badan Pemasyarakatan Nasional yang diajukan oleh Handoyo adalah membentuk badan mandiri dan di luar Kemenkumham, berada di bawah koordinasi Menteri Koordinator Politik Hukum dan HAM. “Ini adalah badan mandiri di bawah koordinasi Menkopolhukam karena operasional sehari-hari terkait dengan bandar narkoba, teroris, koruptor, pelaku kejahatan lain yang operasionalnya berkoordinasi dengan BNN (Badan Narkotika Nasional), BNPT (Badan Nasional Penanggulangan Terorisme), semuanya ada di bawah fungsi koordinasi Menkopolhukam,” ungkap Handoyo<sup>14</sup>. “Saya pernah menyampaikan konsep ini ke staf khusus menteri dan komentar Pak Laoly (Menteri Hukum dan HAM) adalah konsep ini bagus, dan juga saya sampaikan ke Pak Ma'mun. Saya juga pernah sampaikan ke Pak Amir (Syamsuddin) yang juga pernah menjabat sebagai Menteri Hukum dan HAM, kalau konsep ini tidak diterima maka saya mundur,” jelas Handoyo.

Selain kepada dua orang Menkumham, Handoyo juga pernah mempresentasikan konsepnya kepada Sekretaris Jenderal Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan Hasto Kristiyanto saat Hasto masih menjadi tim sukses Jokowi-Jusuf Kalla. Lalu “Kemarin di hadapan Pak Menkumham saya sampaikan ini konsep kerja saya, kalau tidak diterima saya akan mundur. Ternyata selama 1,5 tahun di (Ditjen) pemasyarakatan dan 6 bulan di bawah Pak Yasonna, kondisinya berulang lagi, berulang lagi,” kata Handoyo, di gedung Direktorat Jenderal

13 Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM, *Pembinaan Narapidana Teroris Dalam Upaya Deradikalisasi Di Lembaga Pemasyarakatan* (Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM bekerjasama dengan Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM, 2016).

14 Rimanews, “Dirjen PAS Mundur Ngambek Usulannya Diciekin Jokowi,” last modified 2015, accessed January 8, 2019, <http://archive.rimanews.com/nasional/hukum/read/20150505/211109/Dirjen-PAS-Mundur-Ngambek-Usulannya-Diciekin-Jokowi;5Mei2015>.

Pemasyarakatan Kementerian Hukum dan HAM Jakarta, Selasa (5/5/2015).

Akhirnya Handoyo Sudrajat mundur dari jabatannya sebagai Direktur Jenderal Pemasyarakatan (Dirjen PAS) karena konsep Badan Pemasyarakatan Nasional (Bapasnas) yang diusulkan untuk perbaikan lembaga pemasyarakatan tidak terwujud dalam pemerintahan Presiden Joko Widodo (Jokowi).

b) Standar bangunan, sarana prasarana

Standar bangunan Lapas harus memiliki ciri khusus tersendiri. Harus memenuhi standar keamanan dan kenyamanan. Standar keamanan tentunya agar segala sistem Pemasyarakatan yang dilaksanakan di dalam Lapas dapat berjalan dengan baik. Tidak ada lagi yang namanya peredaran narkotika dikendalikan dari dalam Lapas dikarenakan telepon genggam ada di dalam lingkungan Lapas dan digunakan oleh Warga Binaan Pemasyarakatan. Tidak ada lagi peristiwa kaburnya sejumlah Warga Binaan Pemasyarakatan dikarenakan menjebol fasilitas Lapas. Sarana prasarana guna mendukung keamanan berikutan ketertiban di Lapas juga perlu diperhatikan, hal tersebut tertulis di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan pasal 48 yang tertulis "Pada saat menjalankan tugasnya, petugas Lapas diperlengkapi dengan senjata api dan sarana keamanan yang lain". Untuk standar kenyamanan tentunya agar proses pembinaan bagi Warga Binaan Pemasyarakatan dapat berjalan dengan baik, tidak ada lagi yang namanya *over capacity* atau kelebihan kapasitas, sehingga akhirnya ada Warga Binaan Pemasyarakatan yang tidur bergelantungan menggunakan sehelai kain di langit-langit sel. Fasilitas layanan kesehatan juga tersedia dengan baik, sehingga tidak perlu lagi terjadi praktik jual beli layanan kesehatan ke rumah sakit (RS) keluar dari lingkungan Lapas.

c) Sumber daya manusia

Sumber daya manusia atau petugas Pemasyarakatan yang sering diistilahkan sipir, mulai dari jenjang pimpinan sampai pada petugas pelaksana di lapangan adalah SDM yang bersifat khusus. Seperti layaknya di Kepolisian dan Kejaksaan. Petugas Pemasyarakatan harus memiliki sistem pendidikan dan pelatihan khusus, dikarenakan tugas berat yang diembannya. Petugas Pemasyarakatan harus memiliki kemampuan teknis pembinaan bagi Warga Binaan Pemasyarakatan sekaligus juga kemampuan teknis menjaga keamanan lingkungan Lapas.

d) Anggaran operasional

Anggaran operasional yang tersedia dan dibutuhkan dalam penyelenggaraan sistem Pemasyarakatan tentunya harus efektif efisien, sesuai dengan pemenuhan segala sendi kebutuhan dalam menyelenggarakan sistem Pemasyarakatan itu sendiri. Sistem pemasyarakatan itu sendiri ada proses pembinaan, yang harus bisa menjamin Warga Binaan Pemasyarakatan menjadi lebih baik. Warga Binaan Pemasyarakatan adalah orang yang telah terbukti bersalah melanggar hukum dan secara sadar menjalani proses hukum di lembaga Pemasyarakatan sebagai sanksi atas perilaku bersalah melanggar hukum.

Proses pembinaan di dalam sistem Pemasyarakatan harus bisa menjamin bahwa setelah Warga Binaan Pemasyarakatan selesai menjalani masa hukuman, akan menjadi manusia yang lebih baik dan tidak akan mengulangi kesalahan. Hal tersebut tertulis dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan pasal 1 angka 2 yang menyebutkan "Sistem Pemasyarakatan adalah suatu tatanan mengenai arah dan batas serta cara pembinaan Warga Binaan Pemasyarakatan berdasarkan Pancasila

yang dilaksanakan secara terpadu antara pembina, yang dibina, dan masyarakat untuk meningkatkan kualitas Warga Binaan Pemasyarakatan agar 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”.

Sistem ini berjalan atau tidak, merupakan tanggung jawab mutlak Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, yang merupakan bagian dari proses panjang penegakan hukum di Indonesia. Pemasyarakatan juga menjadi perhatian Komisi III DPR RI, alasannya, ujar Masinton Pasaribu selain butuh anggaran besar juga program pembinaan dan penyelenggaraan Pemasyarakatan selalu ada saja masalah, termasuk pembinaan aparatur Lapas sendiri<sup>15</sup>. Sudah jelas tentunya bahwa Pemasyarakatan merupakan bagian penting dari penegakan hukum di Indonesia.

## PENUTUP

### Kesimpulan

Lembaga Pemasyarakatan yang selanjutnya disebut Lapas adalah tempat untuk melaksanakan pembinaan Narapidana dan Anak Didik Pemasyarakatan (Warga Binaan Pemasyarakatan). Proses pembinaan tersebut merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem Pemasyarakatan. Induk organisasi dan tanggungjawab keseluruhan dari Pemasyarakatan berada di bawah Kementerian Hukum dan HAM melalui Direktorat Jenderal Pemasyarakatan. Tentunya ke depan segala hambatan yang ada dalam bergulirnya sistem Pemasyarakatan

harus diantisipasi agar makna tujuan yang terkandung dalam sistem Pemasyarakatan tidak menjadi bias. Jika tidak, bukan tidak mungkin sistem Penjara akan dianggap menjadi solusi yang lebih tepat dalam proses pembinaan Warga Binaan Pemasyarakatan.

Sejarah mencatat bahwa sistem Pemasyarakatan yang berjalan saat ini, masih memiliki banyak kekurangan di berbagai sisi. Baik dari sisi sumber daya manusia maupun dari sisi sarana prasarana. Perbandingan jumlah yang tidak ideal antara Warga Binaan Pemasyarakatan dengan petugas Pemasyarakatan merupakan salah satu kondisi yang bisa dikategorikan suatu hambatan dalam terselenggaranya sistem Pemasyarakatan yang ideal. Bagaimana pun juga, istilah petugas Pemasyarakatan yang masuk dalam kategori sumber daya manusia adalah benar-benar manusia secara nyata. Yang pastinya memiliki keterbatasan kemampuan, apalagi dalam melaksanakan tugas di lapangan yaitu membina Warga Binaan Pemasyarakatan dari berbagai jenis kasus seperti misalnya kasus pembunuhan, pemerkosaan, pencurian, narkoba dan lain sebagainya. Tentunya bukan suatu hal yang mudah, dan bisa dianggap biasa biasa saja. Hal ini adalah sesuatu yang berat dan memiliki tingkat resiko yang tidak sembarangan. Dari sisi sarana prasarana, tentunya over kapasitas masih menjadi suatu hambatan terbesar dalam berjalannya sistem Pemasyarakatan di Indonesia.

Dari tahun ke tahun, justru sepertinya jumlah Warga Binaan Pemasyarakatan menunjukkan grafik meningkat. Warga Binaan Pemasyarakatan akhirnya menjalani proses hukumnya di Lapas dengan kondisi yang tidak sesuai dengan harapan akhir sistem Pemasyarakatan. Bagaimana mungkin Warga Binaan Pemasyarakatan menjadi lebih baik dan menjadi sadar, jika ada beberapa kondisi yang mengharuskan Warga Binaan Pemasyarakatan tersebut tidur berhimpit

15 Cahaya Pengawasan, “Pemasyarakatan Jadi Perhatian Kemenkumham,” *Inspektorat Jenderal Kementerian Hukum dan HAM RI*, 2017.



himpitan di dalam sel. Bahkan ada yang tidur bergelantungan. Rutan Bagansiapiapi, Riau menjadi sorotan karena banyak penghuni yang tiduran bergelantungan dengan sarung yang digantung di jeruji besi bak kelelawar<sup>16</sup>. Hal ini merupakan hambatan terbesar dalam terselenggaranya sistem Pemasyarakatan dengan baik dan ideal. Tentunya juga, kita tidak akan mau lagi melihat terjadinya kerusakan di lingkungan Pemasyarakatan, seperti kerusakan yang terjadi di Rutan Kelas IA Surakarta<sup>17</sup>. Diterangkan dalam peristiwa tersebut bahwa sekelompok orang ricuh dengan aparat keamanan saat mendatangi Rutan Kelas IA Surakarta, usai membesuk narapidana yang merupakan teman mereka. Wakil Kepala Polres Kota Surakarta AKBP Andy Rifai mengatakan massa yang mengatasnamakan salah satu ormas awalnya mencoba menerobos masuk rutan. Situasi dapat dikendalikan oleh aparat keamanan gabungan Polres Surakarta, Brimob Detasemen C Polda Jateng, dengan bantuan pasukan TNI. Aparat keamanan bahkan membuat benteng di depan pintu masuk Rutan Kelas IA Surakarta.

Berdasarkan apa yang tertuang dalam peraturan Pemasyarakatan, tidak boleh lagi ada anggapan yang menyatakan bahwa tugas penegakan hukum hanya tugas dari Kepolisian, Kejaksaan, atau Mahkamah Agung semata. Tetapi juga merupakan tugas dari lembaga Pemasyarakatan. Berbagai pembenahan harus dilakukan lembaga Pemasyarakatan dalam rangka

menegakkan hukum di Indonesia. Jika tidak, konsekuensinya bisa jadi sistem Pemasyarakatan dianggap tidak berhasil, dan akan memungkinkan sistem kepenjaraan akan muncul kembali.

### Saran

Kementerian Hukum dan HAM perlu segera melakukan pembentukan penetapan ulang struktur organisasi Direktorat Jenderal (Ditjen) Pemasyarakatan. Seperti beberapa masukan dari para pendahulu, ada baiknya Ditjen Pemasyarakatan menjadi organisasi mandiri dibawah koordinasi Kementerian Koordinator Bidang Politik Hukum dan Keamanan RI (Kemenko Polhukam). Hal ini perlu agar rentang kendali tidak terlalu panjang, dan Presiden selaku kepala negara bisa langsung mengetahui kebijakan apa yang diperlukan untuk pembenahan Pemasyarakatan. Tentunya juga mengingat masih saja terjadi peristiwa petugas Pemasyarakatan membantu peredaran narkoba di Lapas, peristiwa OTT Kepala Lapas Sukamiskin terkait jual beli fasilitas mewah di dalam Lapas, dan juga over kapasitas yang mengharuskan Warga Binaan Pemasyarakatan tidur bergelantungan di dalam Lapas. Anggaran operasional yang besar juga akan memerlukan banyak koordinasi dengan kementerian/lembaga lainnya yang terkait, tentunya dengan menjadi lembaga mandiri akan memudahkan proses koordinasi tersebut. Salah satu contoh masalah anggaran operasional ini adalah Lapas memiliki utang rumah sakit. "Utang rumah sakit, warga binaan kita dari 2015-2018 itu masih ada sekitar Rp 500-an juta," kata Kepala Lapas Kerobokan Tonny Nainggolan seusai perayaan Natal di LP Kerobokan, Bali, Selasa (8/1/2019)<sup>18</sup>.

16 Detiknews, "Over Kapasitas Kumham Bali Utang Miliaran Rupiah," last modified 2019, accessed January 9, 2019, <https://news.detik.com/berita/4373694/over-kapasitas-kumham-bali-utang-miliaran-rupiah-untuk-makan-napi;7Januari2019>.

17 CNN Indonesia, "Rutan Solo Ricuh Pasukan TNI Dikerahkan Redam Kerusakan," last modified 2019, accessed January 11, 2019, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190110172522-12-359970/rutan-solo-ricuh-pasukan-tni-dikerahkan-redam-kerusakan;10Januari2019>.

18 "Tak Cuma Utang Makan LP Kerobokan Juga Nunggak Rp 500 Juta Ke RSUP," *Detiknews*, accessed January 9, 2019, <https://news.detik.com/berita/d-4375305/tak-cuma-utang-makan-lp-kerobokan-juga-nunggak-rp-500-juta-ke-rsup8Januari2019>.

Lembaga Pemasyarakatan:..... (Victorio H. Situmorang)

Lembaga Pemasyarakatan merupakan bagian dari sistem hukum di Indonesia. Ke depan agar setiap pihak kementerian/ lembaga yang akan menyusun peraturan hukum, memperhatikan penggunaan istilah pidana penjara dan menyesuaikan/ melakukan revisi/menggantinya menjadi pidana Pemasyarakatan. Dikarenakan hal tersebut telah dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan.

### **UCAPAN TERIMA KASIH**

Ucapan terima kasih kepada ibu Bintang Kepala Bidang Pengkajian Pemasyarakatan Imigrasi dan Pelayanan Hukum yang terus mendukung untuk terselesainya tulisan ini. Kepada rekan-rekan Peneliti yang tidak dapat disebutkan satu persatu atas sumbang sarannya. Kepada rekan Perpustakaan Balitbang Hukum dan HAM yang memberikan pelayanan peminjaman buku untuk penulis dalam menelusuri literatur terkait tulisan ini, diucapkan banyak terima kasih.

## DAFTAR PUSTAKA

- Detik.com. "Fakta Mengejutkan Lapas Di Indonesia." Last modified 2018. Accessed January 7, 2019. <https://news.detik.com/berita/d-4365019/5-fakta-mengejutkan-lapas-di-indonesia> 31Des2018.
- Detiknews. "Over Kapasitas Kumham Bali Utang Miliaran Rupiah." Last modified 2019. Accessed January 9, 2019. <https://news.detik.com/berita/4373694/over-kapasitas-kumham-bali-utang-miliaran-rupiah-untuk-makan-napi;7Januari2019>
- Gunawan, Yopi, and Kristian. *Perkembangan Konsep Negara Hukum Dan Negara Hukum Pancasila*. Refika Aditama, 2015.
- HAM, Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan. *Pembinaan Narapidana Teroris Dalam Upaya Deradikalisasi Di Lembaga Pemasyarakatan*. Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM bekerjasama dengan Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM, 2016.
- Indonesia, CNN. "Rutan Solo Ricuh Pasukan TNI Dikerahkan Redam Kerusuhan." Last modified 2019. Accessed January 11, 2019. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190110172522-12-359970/rutan-solo-ricuh-pasukan-tni-dikerahkan-redam-kerusuhan;10Januari2019>.
- Katadata.co.id. "Lembaga Pemasyarakatan Di 30 Kanwil Kelebihan Kapasitas." Last modified 2018. Accessed January 4, 2019. <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2018/10/17/lembaga-pemasyarakatan-di-30-kanwil-kelebihan-kapasitas> 17Oktober2018.
- "Komisi Pemberantasan Korupsi." Last modified 2018. Accessed January 10, 2019. Facebook. KomisiPemberantasanKorupsi.
- Kompas. "Mantan Kalapas Sukamiskin Dijerat 20 Tahun Penjara," 2018.
- Miles, Matthew B., and A. Michel Huberman. *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: UI Press, 2004.
- Pengawasan, Cahaya. "Pemasyarakatan Jadi Perhatian Kemenkumham." *Inspektorat Jenderal Kementerian Hukum dan HAM RI*, 2017.
- Rimanews. "Dirjen PAS Mundur Ngambek Usulannya Dicuekin Jokowi." Last modified 2015. Accessed January 8, 2019. <http://archive.rimanews.com/nasional/hukum/read/20150505/211109/Dirjen-PAS-Mundur-Ngambek-Usulannya-Dicuekin-Jokowi;5Mei2015>.
- Sanusi, Ahmad. "Aspek Layanan Kesehatan Bagi Warga Binaan Pemasyarakatan Dan Tahanan Di Lembaga Pemasyarakatan Dan Rumah Tahanan Negara." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 10, no. 1 (2016): 37–56.
- Sudaryanto, Agus. *Pengantar Ilmu Hukum Pengertian Dan Perkembangannya Di Indonesia*. Setara Press, 2015.
- Sugiyono. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif Dan R&D*. Bandung: Alfabeta, 2012.
- Sukarna Wiranta, Mahmud Thoha, LBS Kardono, and Gono Semiadi. *Pengantar Dan Formulasi Proposal Penelitian*. Bogor: Pusbindiklat Peneliti LIPI, 2011.
- "Tak Cuma Utang Makan LP Kerobokan Juga Nunggak Rp 500 Juta Ke RSUP." *Detiknews*. Accessed January 9, 2019. <https://news.detik.com/berita/d-4375305/tak-cuma-utang-makan-lp-kerobokan-juga-nunggak-rp-500-juta-ke-rsup8Januari2019>.
- Tempo.co. "Menkumham Akan Jatuhkan Sanksi Bagi Kepala Lapas Purworejo." Last modified 2018. <https://nasional.tempo.co/read/1051415/menkumham-akan-jatuhkan-sanksi-bagi-kepala-lapas-purworejo/full&view=ok17Januari2018>.
- Youtube. "ILC 'Dagang Fasilitas Penjara: Kenapa Kaget?'" Last modified 2018. <https://www.youtube.com/watch?v=XwXJuKG6JPK&t=436s>.

## **POLITIK HUKUM KRIMINALISASI DAN DEKRIMINALISASI DI BIDANG HAK CIPTA**

*(Legal Politics of Criminalization and Decriminalization in  
Copyright)*

**Duwi Handoko**  
**Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Persada Bunda**  
**Jalan Diponegoro Nomor 42 Kota Pekanbaru, 28116**  
**Telp. 081319711721**  
**sepihak@gmail.com**

**Tulisan diterima: 15 Desember 2018; Direvisi: 6 Maret 2019;**  
**Disetujui Diterbitkan: 13 Maret 2018**

**DOI:**

### **Abstrak**

Substansi Undang-Undang Hak Cipta di Indonesia, meliputi aspek hukum privat dan hukum publik. Dalam tulisan ini, hanya dikaji unsur hukum publik, khususnya terkait kriminalisasi dan dekriminalisasi. Penelitian ini dilandasi oleh keingintahuan dalam mengungkap dasar pemikiran kriminalisasi dan dekriminalisasi untuk mencapai tujuan, yaitu setiap orang harus mengetahui batasan-batasan terhadap suatu perbuatan yang dapat dipidana. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah secara kualitatif dengan alat pengumpul data berupa studi kepustakaan. Kriminalisasi dan dekriminalisasi di bidang hak cipta adalah bagian dari Politik Hukum Pidana Indonesia. Dasar pemikiran proses kriminalisasi dapat ditinjau dari dua aspek, yaitu kriminalisasi murni dan bukan kriminalisasi murni. Dasar pemikiran proses dekriminalisasi adalah pidana tidak dijatuhkan atas perbuatan pelanggaran hak cipta yang tidak memiliki kepentingan secara komersial. Pemerintah hendaknya secara terus menerus memberikan edukasi kepada pencipta atau pemegang hak cipta dalam menyikapi delik aduan di bidang hak cipta. Pencipta hendaknya terus berkarya dan memahami bahwa tidak semua pelanggaran hak cipta dapat dinyatakan sebagai kejahatan dan terhadap pelakunya disebut penjahat. Hal itu karena ada legalisasi terhadap pelanggaran itu sendiri.

**Kata Kunci:** hak cipta; politik hukum; hukum pidana; kriminalisasi; dekriminalisasi.

### **Abstract**

*The substance of the Indonesian Copyright Law covers the Private Law and Public Law aspects. In this paper, only the public law aspects are reviewed, specifically related to criminalization and decriminalization. This research is based on curiosity in revealing the ground for criminalization and decriminalization ideas to achieve goals, i.e. one must know the limits of an action that may be classified as a crime or nor. The approach used in this research is qualitative approach with data collection tool in the form of library studies. The criminalization and decriminalization in copyright is part of the Indonesian Criminal Law Politics. The rationale for the criminalization process may be viewed from two aspects, the pure crime and non-pure crime. The rationale for the decriminalization process is that the acts of copyright infringement should not be charged under the criminal laws if such copyright has nothing to do with the commercial interest. The government should continuously provide education to the creators or copyright holder in dealing with the requirements of police reporting in regard to the copyright infringement. The creator should keep on producing works and should be made understand that not all copyright infringement may be charged under the penal code and not all such culprits may be classified as a criminal. Since there have been some infringement are legalized.*

**Keywords:** *copyright; legal politics; criminal law; criminalization; decriminalization.*

## PENDAHULUAN

### Latar Belakang

Tidak ada suatu bangsa di dunia ini yang tidak mempunyai hukumnya sendiri. Tiap-tiap bangsa mempunyai tata hukumnya sendiri, demikian juga bangsa Indonesia mempunyai tata hukum sendiri, Tata Hukum Indonesia.<sup>1</sup>

Aturan-aturan hukum yang berlaku di Indonesia berkembang secara dinamis sesuai perkembangan zaman dan perkembangan kebutuhan masyarakat. Oleh karenanya suatu aturan yang sudah tidak memenuhi kebutuhan masyarakat perlu diganti dengan yang baru.<sup>2</sup>

Suatu aturan yang sudah tidak memenuhi kebutuhan masyarakat perlu diganti dengan yang baru, yang merupakan salah satu pertimbangan pokok dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (khususnya dalam bentuk undang-undang), misalnya dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta (selanjutnya disebut UUHC), pada konsiderans (dasar pertimbangan) huruf d undang-undang tersebut, disebutkan bahwa Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta sudah tidak sesuai dengan perkembangan hukum dan kebutuhan masyarakat sehingga perlu diganti dengan undang-undang yang baru.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta yang menurut pembentuk undang-undang sudah tidak sesuai dengan perkembangan hukum dan kebutuhan masyarakat sehingga perlu diganti dengan undang-undang yang baru (UUHC), tentunya memiliki dampak dalam rangka penegakan hukum di bidang hak cipta itu sendiri. Dampak

tersebut tentunya sangat perlu dipahami oleh seluruh masyarakat karena menurut substansi-nya, UUHC tidak hanya mengatur ketentuan mengenai hukum privat akan tetapi juga memuat ketentuan mengenai hukum publik.

Substansi UUHC, meliputi aspek Hukum Privat dan Hukum Publik. Oleh karena itu, dalam tulisan ini hanya dilakukan kajian terhadap unsur hukum publik dari undang-undang tersebut khususnya terkait kriminalisasi dan dekriminalisasi. Hal ini sangat penting karena kriminalisasi dan dekriminalisasi berkaitan erat dengan dapat atau tidaknya seseorang dinyatakan melakukan perbuatan melawan hukum menurut hukum pidana sebagai bagian dari hukum publik.

Menurut Jimly Asshiddiqie, tidaklah adil untuk memaksakan berlaku sesuatu norma hukum kepada mereka yang sama sekali tidak mengerti, tidak terlibat, dan tidak terjangkau pengetahuannya tentang norma aturan yang diberlakukan itu kepadanya. Jika dalam norma aturan itu terjadi proses kriminalisasi, sudah tentu orang yang bersangkutan terancam menjadi kriminal tanpa ia sendiri menyadarinya. Oleh karena itu, di samping adanya dan di antara kegiatan pembuatan hukum (*law making*) dan penegakan hukum (*law enforcing*), diperlukan kegiatan, yaitu pemasyarakatan hukum (*law socialization*) yang cenderung diabaikan dan dianggap tidak penting selama ini. Padahal, inilah kunci tegaknya hukum. Tanpa basis sosial yang menyadari hak dan kewajibannya secara hukum, maka hukum apapun yang dibuat tidak akan efektif, tidak akan tegak, dan tidak akan ditaati dengan sungguh-sungguh.<sup>3</sup>

Penulis meyakini bahwa dengan adanya kemampuan subjek hukum untuk mengungkap semua hal yang terkait dengan kriminalisasi dan dekriminalisasi di bidang

1 C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Latihan Ujian: Pengantar Hukum Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2007).

2 Hasim Purba, *Pengantar Ilmu Hukum Indonesia* (Medan: Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, 2007).

3 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005).

(penegakan) hukum, akan membawa manfaat bagi subjek hukum tersebut - di antaranya adalah lepas dari jeratan hukum dan lebih menghargai suatu ciptaan (dalam konteks Hak Cipta). Oleh karena itu, penelitian ini merupakan “salah satu upaya” dalam mengungkap semua hal terkait kriminalisasi dan dekriminalisasi tersebut. Dinyatakan sebagai “salah satu upaya” yang disebabkan oleh terbatasnya ruang lingkup penelitian ini, yaitu hanya terbatas di bidang Hak Cipta.

Unsur pokok kriminalisasi di dalam UUHC adalah penggunaan ciptaan dari pencipta atau pemegang hak cipta secara komersial, yaitu pemanfaatan ciptaan dan/atau produk hak terkait dengan tujuan untuk memperoleh keuntungan ekonomi dari berbagai sumber atau berbayar. Dengan demikian, setiap subjek hukum yang tanpa izin pencipta atau pemegang hak cipta seharusnya dikenakan pidana apabila melakukan penggandaan dan/atau penggunaan secara komersial suatu ciptaan. Akan tetapi, pada banyak peristiwa hukum, negara tidak memberi “penderitaan” kepada para pengguna suatu ciptaan orang lain untuk tujuan komersial. Hal ini (kemudian) diperparah dengan politik hukum negara, yaitu mengklasifikasikan delik atau pelanggaran hukum pidana di bidang hak cipta sebagai delik aduan berdasarkan UUHC.

Salah satu contoh peristiwa hukum yang penulis maksud di atas, khususnya di bidang akademis adalah tindakan memperjualbelikan buku ajar dan/atau buku teks perguruan tinggi yang substansinya berasal dari suatu hasil penelitian.

Menurut penulis,<sup>4</sup> adalah tindakan yang

4 Pada beberapa kesempatan, penulis (dalam kapasitas sebagai pemilik usaha Penerbitan Buku Hawa dan AHWA), mungkin telah memberikan “rasa kecewa” kepada beberapa rekan sejawat yang ingin melakukan penjualan terhadap laporan hasil penelitiannya yang telah dimodifikasi dan diharapkan menjadi buku yang ber-ISBN. Akan tetapi, penulis berusaha untuk membunuh “rasa kecewa” mereka yang pada pokoknya menyatakan

legal apabila suatu hasil penelitian memuat (dan sudah seharusnya) berisikan banyak sumber kutipan karena luaran atau produk akhirnya hanya berupa laporan penelitian yang tidak dikomersialkan (misalnya karya ilmiah dalam bentuk Skripsi, Tesis, Disertasi, dan lain sebagainya - seperti artikel ini misalnya).

Sebaliknya, penulis berpendapat bahwa adalah tindakan yang ilegal apabila laporan penelitian tersebut di atas, dikomersialkan pada toko buku tertentu, baik dalam skala nasional maupun internasional, dan baik itu dipasarkan di dunia nyata maupun di dunia maya. Hal ini pada akhirnya membuat penulis memiliki pendapat yang sama dengan apa yang dinyatakan oleh Taufik H. Simatupang,<sup>5</sup> yang pada intinya berdasarkan lembaga-lembaga internasional yang bergerak di bidang kekayaan intelektual, Indonesia ditempatkan sebagai “*priority watch list*” karena masih rendahnya perlindungan terhadap kekayaan intelektual. Selain itu, hal tersebut juga didasarkan atas hasil jajak pendapat DJKI<sup>6</sup> (2011) tentang rendahnya

---

selama tidak untuk diperjualbelikan, penulis bersedia menerbitkan karya ilmiahnya tersebut ke dalam bentuk buku. Apakah penulis berhasil membunuh rasa itu? Jawaban atas pertanyaan ini memiliki beberapa dimensi dan tentu saja ada tidak dapat dielakkan perbedaan pendapat antara penulis dengan para rekan sejawat tersebut. Salah satu “luaran” yang nyata dari perbedaan pendapat tersebut adalah timbulnya terminologi “ganti biaya cetak”.

5 Taufik H. Simatupang, “Sistem Hukum Perlindungan Kekayaan Intelektual dalam Rangka Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat (Law System of Intellectual Property Protection in Order to Improve People Prosperity),” *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE* 17, No. 2 (2017): 195–208.

6 DJKI adalah akronim dari Direktorat Jenderal Kekayaan Intelektual. Direktorat ini adalah unit utama di lingkungan Kementerian Hukum dan HAM yang mempunyai tugas dan fungsi merumuskan dan melaksanakan kebijakan dan standarisasi teknis di bidang kekayaan intelektual, dari mulai pendaftaran, perlindungan, pengawasan, penyelesaian sengketa, promosi hingga pengaduan tentang kekayaan intelektual. Selengkapnya lihat: Trisapto Wahyudi Agung Nugroho, “Analisis E-Government terhadap

kesadaran HKI masyarakat.

Tentunya adalah kajian yang menarik mengenai pertanggungjawaban pidana dari para pihak yang terlibat dalam “aksi tidak sportif” sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya. Akan tetapi, kajian tersebut tidak menjadi pokok dari artikel ini - melainkan hanya sebagai uraian pembuka bahwa kriminalisasi (dan dekriminalisasi) di bidang hak cipta harus dipahami oleh setiap warga negara ditinjau dari aspek politik hukum yang melatarbelakanginya. Meskipun demikian, sebagai bahan perenungan bersama dalam konteks “aksi tidak sportif” tersebut, penulis meminta para pembaca untuk memberikan penafsiran terhadap ketentuan yang diatur pada Pasal 9 Ayat (3) UUHC.

Pasal 9 Ayat (3) UUHC pada pokoknya menegaskan ketentuan bahwa setiap orang yang tanpa izin pencipta atau pemegang hak cipta dilarang melakukan penggandaan dan/atau penggunaan secara komersial ciptaan. Akan tetapi, di dalam UUHC itu sendiri, tidak diatur sanksi hukum (baik yang bersifat pidana, perdata, atau administrasi) terkait dengan apabila terjadi pelanggaran hukum atas Pasal 9 Ayat (3) UUHC tersebut. Hal ini menurut penulis adalah salah satu bentuk kelemahan politik hukum negara Indonesia dalam konteks kriminalisasi di bidang hukum atas kekayaan intelektual, khususnya di bidang hak cipta.

Penelitian tentang kriminalisasi di bidang hak cipta sudah banyak dilakukan. Akan tetapi, hal itu tidak sebanding dengan penelitian tentang dekriminalisasi di bidang hak cipta yang masih minim kajiannya secara ilmiah. Oleh karena itu, penulis meyakini bahwa kajian dekriminalisasi dalam artikel ini adalah suatu hal yang patut untuk dikonsumsi oleh para pembaca.

Berdasarkan hasil penelitian Ari Wibowo, yaitu sebelum UUHC diberlakukan, disebutkan bahwa tampak ketidakkonsistenan pembuat undang-undang karena ketentuan undang-undang HKI selain hak cipta, semuanya menentukan bahwa tindak pidananya sebagai delik aduan.<sup>7</sup> Hanya saja dalam hasil penelitian tersebut, tidak dijelaskan politik hukum yang melatarbelakangi terjadinya hal tersebut. Oleh karena itu, penelitian ini secara khusus memberikan gambaran tentang politik hukum yang melatarbelakangi kriminalisasi dan dekriminalisasi di bidang hak cipta pasca penetapan UUHC.

### Rumusan Masalah

Penelitian ini dilandasi oleh keingintahuan dalam mengungkap dasar pemikiran terhadap bentuk-bentuk kriminalisasi dan dekriminalisasi di bidang hak cipta untuk mencapai tujuan bahwa setiap orang harus mengetahui batasan-batasan terhadap suatu perbuatan yang dapat dipidana, khususnya dalam aspek hak cipta dan faktor yang mempengaruhinya. Oleh karena itu, dalam penelitian ini dirumuskan masalah sebagai berikut: Pertama, apa saja dasar pemikiran proses kriminalisasi ditinjau dari pembentukan UUHC? Kedua, apa saja dasar pemikiran proses dekriminalisasi ditinjau dari pembentukan UUHC?

### Tujuan

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis dasar pemikiran proses kriminalisasi ditinjau dari pembentukan UUHC serta untuk mengetahui dan menganalisis dasar pemikiran proses dekriminalisasi ditinjau dari pembentukan UUHC.

Kontribusi penelitian ini terhadap ilmu pengetahuan, khususnya ilmu pengetahuan

---

Pelayanan Publik di Kementerian Hukum dan HAM (*Analysis of E-Government to Public Services in the Ministry of Law and Human Rights*), *JIKH* 10, No. 3 (2016): 279–296.

7 Ari Wibowo, “Justifikasi Hukum Pidana terhadap Kebijakan Kriminalisasi Pelanggaran Hak Cipta, serta Perumusan Kualifikasi Yuridis dan Jenis Deliknya,” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 22, No. 1 (2015): 54–75.

hukum adalah memberikan suatu pemahaman bahwa hukum buatan manusia akan senantiasa berubah (dinamis) sampai manusia itu menyadari bahwa hanya dengan hukum ciptaan Sang Maha Pencipta akan tercapai suatu tatanan hukum yang bersifat statis tanpa melibatkan unsur-unsur politis.

### Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian<sup>8</sup> ini adalah metode penelitian hukum normatif. Jenis data<sup>9</sup> yang digunakan di dalam penelitian ini adalah data sekunder yang disajikan secara kualitatif. Data sekunder dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer,<sup>10</sup> yang bersumber dari peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan; bahan hukum sekunder

yang bersumber dari buku-buku; dan bahan hukum tersier sebagai bahan penunjang dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Pola pendekatan masalah yang digunakan di dalam penelitian adalah dengan menggunakan *statute approach* (pendekatan dari aspek aturan hukum), *conceptual approach* (pendekatan dari aspek konsep atau teori hukum) dan *comparative approach* (pendekatan dari aspek perbandingan). Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara studi kepustakaan, yaitu menghimpun semua data tertulis yang terkait dengan objek penelitian.

## PEMBAHASAN

Dasar Pemikiran Proses Kriminalisasi Ditinjau dari Pembentukan UUHC

Padmo Wahjono menyatakan, politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu yang di dalamnya mencakup pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum.<sup>11</sup>

Politik hukum menurut Moh. Mahfud MD adalah *legal policy* atau arah hukum yang akan diberlakukan oleh negara untuk mencapai tujuan negara yang bentuknya dapat berupa pembuatan hukum baru dan penggantian hukum lama.<sup>12</sup>

Kebijakan hukum pidana dalam bahasa Inggris disebut dengan *penal policy*. Istilah "*policy*" sering diterjemahkan dalam bahasa Indonesia dengan kata "politik", oleh karena itu berbicara politik hukum *pidana tidak terlepas* dari pembicaraan mengenai politik hukum secara keseluruhan karena hukum pidana adalah salah satu *bagian dari ilmu hukum*.<sup>13</sup>

8 Menurut Roeslan Saleh, dalam bukunya: "Dari Lembaran Kepustakaan Hukum Pidana", setiap peneliti tunduk kepada tiga subjektifitas, yaitu subjektifitas dari masanya, kelompoknya, dan dirinya sendiri. Jika pun mungkin membuat terang dua subjektifitas yang tersebut terakhir, namun masih belum mungkin untuk memecahkan subjektifitas yang pertama, yaitu subjektifitas dari masa atau waktu. Selengkapnya lihat: Duwi Handoko, "Pemidanaan terhadap Kejahatan Tanpa Korban berdasarkan Putusan Kasasi Tahun 2007-2012 (Analisis Yuridis terhadap Tindak Pidana Perjudian)" (Universitas Islam Riau, 2013).

9 Menurut Andi Hamzah dalam bukunya: "Hukum Pidana yang berkaitan dengan Komputer", disebutkan bahwa yang dimaksud dengan data adalah bahan yang akan diolah menjadi bentuk yang lebih mempunyai arti. Selengkapnya lihat: *Ibid.*

10 Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat, seperti Undang-Undang Dasar Tahun 1945, peraturan perundang-undangan, hukum adat, yurisprudensi, dan sebagainya. Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti, rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, dan seterusnya. Sedangkan bahan hukum tertier adalah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, contohnya adalah kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan seterusnya. Selengkapnya lihat: Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007).

11 Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010).

12 Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2011).

13 Irwan Jasa Tarigan, *Narkotika dan Penang-*



Marc Ancel menyatakan politik hukum pidana merupakan suatu ilmu sekaligus seni dengan tujuan praktis untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik dan untuk memberi pedoman kepada pembuat undang-undang, pengadilan yang menerapkan undang-undang dan kepada para pelaksana putusan pengadilan.<sup>14</sup>

Ruang lingkup politik hukum pidana menurut A. Mulder adalah: Pertama, seberapa jauh ketentuan-ketentuan pidana yang berlaku perlu dilakukan perubahan atau diperbaharui. Kedua, apa yang dapat diperbuat untuk mencegah terjadinya kejahatan. Ketiga, cara bagaimana penyidikan, penuntutan, peradilan dan pelaksanaan pidana harus dilaksanakan.<sup>15</sup>

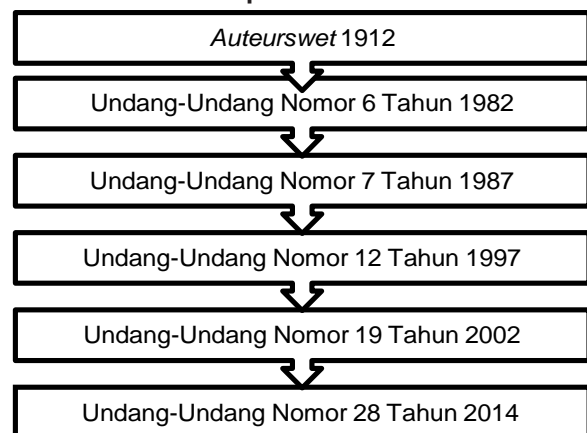
Kriminalisasi di bidang hak cipta sebagai bagian dari Politik Hukum Pidana Indonesia,<sup>16</sup> menurut penulis adalah kehendak penguasa negara mengenai hukum pidana yang berlaku dan mengenai arah perkembangan hukum pidana yang dibangun, khususnya di bidang hak cipta. Kehendak penguasa negara tersebut dapat diartikan sebagai kekuasaan yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan,<sup>17</sup> baik dalam bentuk

undang-undang maupun dalam bentuk regulasi lainnya.

Terjadinya proses kriminalisasi (dan dengan atau tanpa diiringi proses dekriminalisasi) di bidang hak cipta, secara tidak langsung menegaskan bahwa politik hukum pidana terkait hak cipta senantiasa berubah-ubah. Perubahan-perubahan tersebut dapat ditinjau dari diberlakukannya peraturan yang baru untuk menggantikan peraturan yang lama. Undang-undang tentang hak cipta yang pertama kalinya diberlakukan di Indonesia adalah *Auteurswet* 1912 sampai akhirnya pada saat pelaksanaan penelitian ini, undang-undang yang berlaku adalah UUHC.

Secara singkat, dibawah ini diuraikan dasar pemikiran dan implementasi politik hukum pidana mengenai hak cipta di Indonesia dari aspek yang menarik untuk dicermati, yaitu kriminalisasi dan dekriminalisasi. Namun, sebelum menguraikan aspek tersebut, disajikan dahulu undang-undang tentang hak cipta yang pernah berlaku dan yang berlaku saat ini di Indonesia (Gambar 1) disertai dengan jangka waktu berlakunya (Tabel 1) dan faktor-faktor yang mempengaruhi politik hukum pidana terkait hak cipta di Indonesia (Tabel 2).

**Gambar 1**  
**Sejarah Undang-Undang tentang Hak Cipta di Indonesia**



Sumber: Duwi Handoko, Hukum Positif mengenai Hak Kekayaan Intelektual di Indonesia (Jilid I), Pekanbaru: Hawa dan AHWA, 2015.

*gulangannya* (Yogyakarta: Deepublish, 2017).

14 Fernandes Edy Syahputra, L. Erwina Silaban, dan Mahmud Mulyadi, "Kebijakan Hukum Pidana terhadap Pengaturan Tindak Pidana Narkotika di Indonesia," *Jurnal Mahupiki* (2012).

15 Tarigan, *Narkotika Dan Penanggulangannya*.

16 Politik hukum memiliki dua aspek, yaitu *ius constituendum* dan *ius constitutum*. Selengkapnya lihat: Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010).

17 Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Selengkapnya lihat: *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan* (Republik Indonesia, 2011).

**Tabel 1**  
**Jangka Waktu Berlaku Undang-Undang tentang Hak Cipta di Indonesia**

No.	Undang-Undang tentang Hak Cipta yang Pernah Berlaku dan yang Berlaku Saat ini di Indonesia	Berlaku dan Dicabut pada Tanggal	Jangka Waktu Berlaku (Tahun)
1	<i>Auteurswet</i> 1912	1 April 1913 - 12 April 1982	69
2	Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1982 beserta Perubahannya (Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1987 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1997)	12 April 1982 - 29 Juli 2003	21
3	Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002	29 Juli 2003 - 16 Oktober 2014	11
4	Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014	16 Oktober 2014 - Belum Dicabut	Masih Berlaku pada Saat ini

Sumber: Duwi Handoko, Hukum Positif mengenai Hak Kekayaan Intelektual di Indonesia (Jilid I), Pekanbaru: Hawa dan AHWA, 2015.

**Tabel 2**  
**Faktor-faktor yang Mempengaruhi Politik Hukum Pidana Terkait Hak Cipta di Indonesia**

No.	Indikator	Uraian Singkat
1	Melakukan Pembangunan di Bidang Hukum	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Menyesuaikan dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi.</li> <li>b. Efektivitas pembangunan hukum ditinjau dari perkembangan kehidupan yang berlangsung cepat, terutama di bidang perekonomian baik di tingkat nasional maupun internasional. Antara lain ekonomi kreatif.</li> <li>c. Mendorong dan melindungi penciptaan, penyebaran hasil karya ilmu, seni dan sastra.</li> <li>d. Mempercepat pertumbuhan dan kecerdasan kehidupan bangsa.</li> <li>e. Memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pencipta, pemegang hak cipta, atau pemilik hak terkait, dengan masyarakat serta memperhatikan ketentuan dalam perjanjian atau persetujuan internasional di bidang hak cipta dan hak terkait.</li> <li>f. Pengaturan yang proporsional sangat diperlukan, agar fungsi positif hak cipta (kesejahteraan rakyat) dapat dioptimalkan dan dampak negatifnya (kejahatan) dapat diminimalkan.</li> </ul>

2	Pemberian Perlindungan Hukum	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Mewujudkan iklim yang lebih baik bagi tumbuh dan berkembangnya gairah mencipta di bidang ilmu pengetahuan, seni, dan sastra.</li> <li>b. Pengakuan negara terhadap karya cipta seorang pencipta sehingga diharapkan membawa pertumbuhan ekonomi kreatif secara signifikan dan memberikan kontribusi nyata bagi perekonomian dan kesejahteraan rakyat.</li> <li>c. Jangka waktu perlindungan terhadap ciptaan.</li> <li>d. Perlindungan terhadap hak cipta asing.</li> <li>e. Lisensi hak cipta.</li> <li>f. Hak ekonomi (<i>economic rights</i>) dan hak moral (<i>moral rights</i>) di bidang Hak Cipta. Teringkarinya hak ekonomi dan hak moral dapat mengikis motivasi para pencipta dan pemilik hak terkait untuk berkreasi. Hilangnya motivasi seperti ini akan berdampak luas pada runtuhnya kreativitas makro bangsa.</li> <li>g. Perlindungan tidak diberikan kepada ide atau gagasan karena karya cipta harus memiliki bentuk yang khas, bersifat pribadi dan menunjukkan keaslian sebagai ciptaan yang lahir berdasarkan kemampuan, kreativitas, atau keahlian sehingga ciptaan itu dapat dilihat, dibaca, atau didengar.</li> </ul>
3	Mengatasi dan Menghentikan Pelanggaran Hak Cipta	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Rendahnya tingkat pemahaman masyarakat akan arti dan fungsi terhadap hak cipta. Oleh karena itu, diperlukan penyuluhan hukum yang luas dan intensif untuk menyebarkan pemahaman kepada masyarakat akan arti dan fungsi dari hak cipta.</li> <li>b. Sikap dan keinginan untuk memperoleh keuntungan dagang dengan cara yang mudah.</li> <li>c. Belum cukup terbinanya kesamaan pengertian, sikap, dan tindakan para aparat penegak hukum dalam menghadapi pelanggaran hak cipta. Oleh karena itu, diperlukan upaya untuk menyamakan pemahaman mengenai masalah hak cipta di kalangan aparat penegak hukum. Sebab, efektivitas penindakan hukum terhadap pelanggaran hak cipta pada akhirnya juga sangat dipengaruhi oleh kesamaan pemahaman, sikap, dan tindakan di antara aparat penegak hukum.</li> <li>d. Pengangkatan Pejabat Pegawai Negeri Sipil Tertentu sebagai penyidik dalam rangka penanggulangan pelanggaran hak cipta.</li> <li>e. Telah berkembang kegiatan pelanggaran hak cipta, terutama dalam bentuk tindak pidana pembajakan lagu atau musik, buku dan penerbitan, film dan rekaman video, serta program komputer.</li> <li>f. Pembajakan telah mencapai tingkat yang membahayakan dan dapat merusak tatanan kehidupan masyarakat pada umumnya dan minat untuk mencipta pada khususnya.</li> <li>g. Pembajakan membahayakan sendi kehidupan dalam arti seluas-luasnya.</li> <li>h. Pengecualian pelanggaran terhadap hak cipta.</li> </ul>

4	Penindakan terhadap Pelanggaran Hak Cipta	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Ancaman pidana yang dinilai terlalu ringan dan kurang mampu menjadi penangkal terhadap pelanggaran hak cipta.</li> <li>b. Pelanggaran hak cipta sebagai tindak pidana aduan (didasarkan pada adanya pengaduan) dan tindak pidana biasa (tidak didasarkan pada adanya pengaduan).</li> <li>c. Hak negara untuk merampas dan memusnahkan ciptaan atau barang yang terbukti merupakan hasil pelanggaran hak cipta.</li> <li>d. Mengajukan gugatan perdata tanpa mengurangi hak negara melakukan tuntutan secara pidana.</li> <li>e. Kewenangan hakim untuk memerintahkan penghentian kegiatan pembuatan, perbanyakan, pengedaran, penyiaran, dan penjualan ciptaan atau barang yang merupakan hasil pelanggaran hak cipta sebelum putusan pengadilan.</li> </ul>
5	Konvensi Internasional dan Ratifikasi terhadap Konvensi Internasional	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Indonesia ikut serta dalam perjanjian bilateral.</li> <li>b. Indonesia ikut serta dalam perjanjian multilateral.</li> <li>c. Melaksanakan kewajiban untuk menyesuaikan peraturan perundang-undangan nasional di bidang hak atas kekayaan intelektual termasuk hak cipta terhadap perjanjian atau persetujuan internasional:                         <ol style="list-style-type: none"> <li>1) <i>Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights, Including Trade in Counterfeit Goods.</i></li> <li>2) <i>Agreement Establishing the World Trade Organization.</i></li> <li>3) Indonesia telah meratifikasi <i>Berne Convention for the Protection of Artistic and Literary Works</i> dan <i>World Intellectual Property Organization Copyright Treaty.</i></li> </ol> </li> </ul>

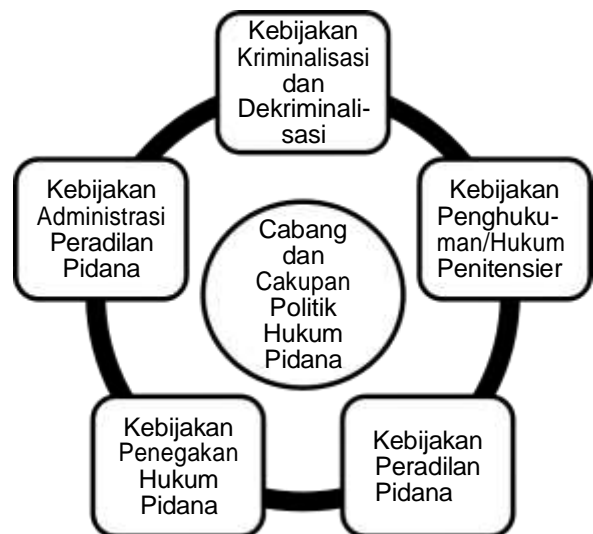
Sumber: Analisis Penulis berdasarkan Pemberlakuan Undang-Undang tentang Hak Cipta Sesudah Indonesia Merdeka.

Ditinjau dari substansi undang-undang hak cipta yang memuat ketentuan pidana, maka perubahan undang-undang tentang hak cipta sebagaimana diuraikan di atas tentunya tidak bisa dilepaskan dari politik

hukum pidana yang melatarbelakanginya atau dengan kata lain tidak bisa dilepaskan dari kebijakan kriminal dengan menggunakan sarana penal.

Dua masalah sentral dalam kebijakan kriminal dengan menggunakan sarana penal (hukum pidana) ialah masalah penentuan terhadap perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana, dan sanksi apa yang sebaiknya digunakan atau dikenakan kepada si pelanggar. Melakukan analisis terhadap dua masalah sentral ini tidak dapat dilepaskan dari konsepsi integral antara kebijakan kriminal dengan kebijakan sosial atau kebijakan pembangunan nasional. Masalah sentral mengenai perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana sering disebut dengan masalah kriminalisasi.<sup>18</sup> Hal tersebut secara singkat diuraikan pada gambar di bawah ini.

**Gambar 2**  
**Cabang dan Cakupan Politik Hukum Pidana**



Sumber: Analisis Penulis, 2019.

Kebijakan kriminalisasi merupakan suatu kebijakan dalam menetapkan suatu perbuatan yang semula bukan tindak pidana (tidak dipidana) menjadi suatu tindak pidana

<sup>18</sup> Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana: (Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru)* (Jakarta: Kencana, 2011).

(perbuatan yang dapat dipidana). Jadi, pada hakikatnya kriminalisasi merupakan bagian dari kebijakan kriminal (*criminal policy*) dengan menggunakan sarana hukum pidana (penal), dan oleh karena itu termasuk bagian dari kebijakan hukum pidana (*penal policy*).<sup>19</sup>

Dalam praktek pembentukan peraturan perundang-undangan selama ini tidak dibicarakan secara terpisah mengenai dasar-dasar pertimbangan mengapa suatu perbuatan itu dijadikan tindak pidana dan dasar-dasar pertimbangan mengapa perbuatan itu perlu ditanggulangi dengan sanksi pidana. Jadi seolah-olah merupakan hal yang wajar apabila suatu perbuatan sudah ditetapkan sebagai tindak pidana kemudian secara begitu saja ditetapkan sanksi pidananya.<sup>20</sup>

Penetapan suatu perbuatan menjadi suatu tindak pidana (kriminalisasi) tergantung politik hukum pembentuk undang-undang. Proses kriminalisasi suatu perbuatan tidak jarang menjadi perdebatan yang ramai dibicarakan di tengah masyarakat.<sup>21</sup> Oleh karena itu, sudah tepat apabila Irdal Kasim, mengartikan politik hukum pidana sebagai suatu kebijakan, baik untuk memberikan penilaian ke atas suatu kelakuan manusia sebagai kelakuan jahat atau bukan jahat; yang oleh Irdal Kasim disebut melakukan kriminalisasi (*criminalization*) maupun dekriminalisasi (*decriminalization*) terhadap suatu kelakuan atau perbuatan.<sup>22</sup>

Politik hukum pidana dapat dibagikan dalam beberapa bentuk cabang dan cakupan, salah satunya kebijakan kriminalisasi (*criminalization policy*), yaitu politik hukum

yang fokus pada usaha memformulasikan perbuatan jahat sebagai tindak pidana yang diperbaharui atau bentuk perumusan yang baru dalam perancangan undang-undang, seperti pembuatan RUU KUHP atau tindak pidana tertentu. Termasuk dalam politik hukum ini, adalah kebijakan yang berkaitan dengan penghapusan perbuatan yang semula sebagai tindak pidana dalam undang-undang menjadi bukan tindak pidana (*decriminalization*).<sup>23</sup>

Kriminalisasi sebagaimana diatur di dalam Pasal 112 UUHC menurut hemat penulis bukan merupakan kriminalisasi murni,<sup>24</sup> karena substansi pada Pasal 112 tersebut sudah pernah diatur dalam Pasal 72 Ayat (6), Pasal 72 Ayat (7), dan Pasal 72 Ayat (8) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta.

Kriminalisasi sebagaimana diatur di dalam Pasal 113 UUHC menurut hemat penulis juga bukan merupakan kriminalisasi murni yang dibentuk oleh pembentuk undang-undang tersebut. Hal itu karena substansi pada Pasal 113 tersebut sudah pernah diatur dalam Pasal 72 Ayat (1) dan Pasal 72 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta. Hanya saja, dalam pasal 72 Ayat (1) dan Pasal 72 Ayat (2) undang-undang tersebut, semua tindakan hukum dapat dilakukan untuk pelanggaran hak cipta, baik untuk kepentingan komersial atau tidak untuk kepentingan komersial. Oleh karena

19 Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003).  
20 Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010).  
21 Erdianto Effendi, *Hukum Pidana Indonesia - Suatu Pengantar* (Bandung: Refika Aditama, 2011).  
22 J.E. Sahetapy, *Problematika Pembaruan Hukum Pidana Nasional* (Jakarta: Komisi Hukum Nasional RI, 2013).

23 *Ibid.*  
24 Duwi Handoko, membagi pola dekriminalisasi dalam penegakan hukum di Indonesia ke dalam 4 (empat) bagian, yaitu dekriminalisasi bukan/tidak murni, dekriminalisasi murni, dekriminalisasi murni sebahagian, dan dekriminalisasi bersyarat. Menurutnya, kriminalisasi murni diartikan sebagai kriminalisasi yang benar-benar baru diadakan oleh pembentukan undang-undang. Sedangkan, yang dimaksud dengan bukan kriminalisasi murni adalah kriminalisasi yang oleh pembentuk undang-undang disadur dari kriminalisasi oleh pembentuk undang-undang sebelumnya. Selengkapnya lihat: Duwi Handoko, *Dekriminalisasi terhadap Delik-delik dalam KUHP* (Pekanbaru: Hawa dan AHW, 2016).

itu, karena pembentuk UUHC memuat unsur pokok berupa secara komersial, maka telah terjadi dekriminalisasi terhadap pelanggaran sebagaimana diatur di dalam Pasal 72 Ayat (1) dan Pasal 72 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta.

Kriminalisasi sebagaimana diatur di dalam Pasal 114, Pasal 115, dan Pasal 119 UUHC menurut hemat penulis merupakan kriminalisasi murni oleh pembentuk undang-undang tersebut. Hal itu karena substansi pada pasal-pasal tersebut belum pernah diatur dalam undang-undang mengenai hak cipta yang pernah berlaku sebelumnya di Indonesia.

Kriminalisasi sebagaimana diatur di dalam Pasal 116 dan Pasal 117 UUHC menurut hemat penulis bukan merupakan bentuk dari kriminalisasi murni yang dibentuk oleh pembentuk undang-undang tersebut. Hal itu karena substansi pada Pasal 116 tersebut sudah pernah diatur dalam Pasal 72 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta.

Kriminalisasi sebagaimana diatur di dalam Pasal 118 UUHC menurut hemat penulis bukan merupakan bentuk dari kriminalisasi murni yang dibentuk oleh pembentuk undang-undang tersebut. Hal itu karena substansi Pasal 118 tersebut sudah pernah diatur dalam Pasal 72 Ayat (5) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta.

Ketentuan pidana sebagaimana diatur di dalam Pasal 120 UUHC menurut hemat penulis bukan merupakan bentuk dari kriminalisasi murni yang dibentuk oleh pembentuk undang-undang tersebut. Hal itu karena substansi pada Pasal 120 tersebut sudah pernah diatur dalam undang-undang mengenai hak cipta yang pernah berlaku sebelumnya di Indonesia, khususnya pada Pasal 45 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1982 tentang Hak Cipta.

Berdasarkan uraian di atas, terdapat “regulasi” dengan pola kriminalisasi murni dan bukan kriminalisasi murni oleh pembentuk UUHC. Kriminalisasi murni tersebut diatur pada Pasal 114; Pasal 115; dan Pasal 119. Sedangkan bukan kriminalisasi murni, diatur pada Pasal 112; Pasal 113; Pasal 116; Pasal 117; Pasal 118; dan Pasal 120. Hal ini, oleh Duwi Handoko,<sup>25</sup> diuraikan sebagai berikut:

1. Kriminalisasi murni:
  - a. Pasal 114: Dasar pemikiran terhadap ketentuan pidana ini adalah pengelola tempat perdagangan bertanggung jawab atas tempat penjualan dan/atau pelanggaran hak cipta dan/atau hak terkait di pusat tempat perbelanjaan yang dikelolanya.
  - b. Pasal 115: Ketentuan pidana dalam Pasal 115 UUHC menekankan pada aspek penggunaan secara komersial. Hal ini berbeda dengan undang-undang tentang hak cipta yang berlaku sebelumnya, yaitu memuat ketentuan pidana bagi setiap orang tanpa mepedulikan apakah perbuatan yang terkait dengan potret, dilakukan untuk tujuan komersial secara bersyarat atau tidak.
  - c. Pasal 119: Salah satu unsur pokok dari rumusan tindak pidana pada pasal ini adalah penarikan royalti. Hal ini berarti pidana hanya dapat diterapkan kepada setiap lembaga manajemen kolektif yang tidak memiliki izin operasional dari menteri dan melakukan kegiatan penarikan royalti.
2. Bukan kriminalisasi murni:
  - a. Pasal 112: Salah satu unsur pokok dari rumusan tindak pidana pada Pasal 112 UUHC antara lain adalah penggunaan secara komersial.

<sup>25</sup> Selengkapnya lihat: Duwi Handoko, *Kriminalisasi dan Dekriminalisasi di Bidang Hak Cipta* (Pekanbaru: Hawa dan AHWA, 2015).

Hal ini berarti pidana hanya dapat diterapkan kepada setiap orang yang dengan tanpa hak melakukan perbuatan menghilangkan, mengubah, atau merusak informasi manajemen hak cipta dan informasi elektronik hak cipta untuk penggunaan secara komersial.

- b. Pasal 113: Salah satu unsur pokok dari rumusan tindak pidana, khususnya pada Pasal 113 Ayat (1) UUHC adalah penggunaan secara komersial. Hal ini berarti pidana hanya dapat diterapkan kepada setiap orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi berupa menyewakan ciptaan untuk penggunaan secara komersial.
- c. Pasal 116: Salah satu unsur pokok dari rumusan tindak pidana, khususnya pada Pasal 116 Ayat (1) UUHC adalah penggunaan secara komersial. Hal ini berarti pidana hanya dapat diterapkan kepada setiap orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi berupa penyewaan atas fiksasi pertunjukan atau salinannya kepada publik untuk penggunaan secara komersial.
- d. Pasal 117: Salah satu unsur pokok dari rumusan tindak pidana pada Pasal 117 Ayat (1) UUHC adalah penggunaan secara komersial. Hal ini berarti pidana hanya dapat diterapkan kepada setiap orang yang dengan sengaja dan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi berupa menyewakan kepada publik atas salinan fonogram untuk penggunaan secara komersial. Salah satu unsur pokok dari rumusan tindak pidana pada Pasal 117 Ayat (2) UUHC adalah penggunaan secara komersial. Hal ini berarti pidana hanya dapat diterapkan kepada setiap orang

yang dengan sengaja dan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi berupa penggandaan atas fonogram dengan cara atau bentuk apapun, pendistribusian atas fonogram asli atau salinannya dan/atau penyediaan atas fonogram dengan atau tanpa kabel yang dapat diakses publik untuk penggunaan secara komersial. Salah satu unsur pokok dari rumusan tindak pidana pada Pasal 117 ayat (3) UUHC adalah pembajakan. Hal ini berarti pidana hanya dapat diterapkan kepada setiap orang yang dengan sengaja dan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi berupa penggandaan atas fonogram dengan cara atau bentuk apapun, pendistribusian atas fonogram asli atau salinannya dan/atau penyediaan atas fonogram dengan atau tanpa kabel yang dapat diakses publik untuk penggunaan secara komersial dengan cara pembajakan.

- e. Pasal 118: Salah satu unsur pokok dari rumusan tindak pidana pada Pasal 118 ayat (1) UUHC adalah penggunaan secara komersial. Hal ini berarti pidana hanya dapat diterapkan kepada setiap orang yang dengan sengaja dan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi berupa penyiaran ulang siaran, komunikasi siaran, fiksasi siaran, dan/atau penggandaan fiksasi siaran untuk penggunaan secara komersial. Salah satu unsur pokok dari rumusan tindak pidana pada Pasal 118 Ayat (2) UUHC adalah pembajakan. Hal ini berarti pidana hanya dapat diterapkan kepada setiap orang yang dengan sengaja dan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi berupa penggandaan fiksasi siaran untuk penggunaan secara komersial dengan maksud pembajakan.

- f. Pasal 120: Berdasarkan Pasal 120 UUHC, disebutkan bahwa: “Tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini merupakan delik aduan”.

Terkait dengan dasar pemikiran yang menegaskan bahwa semua jenis tindak pidana dalam UUHC merupakan delik aduan, perlu diuraikan secara singkat di dalam penelitian ini mengenai hal tersebut sebagai bagian penutup dari pembahasan mengenai dasar pemikiran kriminalisasi di bidang hak cipta.

Hampir semua penulis hukum pidana (Sarjana Hukum Pidana), seperti Yonkers, Hazenwinkel Suringa, Pompe dan Van Hamel mengatakan bahwa alasan pembuat Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (selanjutnya disebut KUHP) untuk memasukkan delik aduan (*klacht delict*) dalam sistematik ialah bahwa dalam beberapa hal, bagi yang bersangkutan (yang berhak mengadu/saksi pengadu) adalah lebih menguntungkan untuk tidak menuntut perkara itu dari pada keuntungan bagi pemerintah (masyarakat) jika dilakukan penuntutan perkara itu.<sup>26</sup>

Berdasarkan uraian mengenai landasan filosofis terhadap delik aduan di atas, uraian selanjutnya di bawah ini adalah mengenai dasar yuridis yang terkait dengan delik aduan sebagaimana yang ditetapkan di dalam KUHP maupun Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (selanjutnya disebut KUHAP). Ketentuan mengenai pengaduan di dalam KUHP antara lain diatur pada Pasal

74<sup>27</sup> dan pasal 75.<sup>28</sup>

Menurut hukum, apabila pengaduan dilakukan lebih dari enam bulan sejak orang yang berhak mengadu mengetahui adanya kejahatan (jika bertempat tinggal di Indonesia) atau lebih dari sembilan bulan (jika yang berhak mengadu bertempat tinggal di luar Indonesia), maka terhadap tindak pidana yang diadukan tersebut menjadi kadaluarsa karena telah melebihi jangka waktu yang dibatasi di dalam Pasal 74 KUHP.

Menurut yurisprudensi Mahkamah Agung Nomor 57/K/Kr/1968, Pasal 74 KUHP merupakan bagian dari pada Hukum Acara Pidana yang bersifat mengikat. Oleh karena itu, dalam delik aduan, jangka waktu yang dimaksud dalam Pasal 74 ayat (1) KUHP adalah dihitung sejak yang berhak mengadu mengetahui perbuatan yang dilakukan, bukan sejak diketahui perbuatan yang dilakukan benar atau tidak.<sup>29</sup> Laporan dan pengaduan adalah terminologi hukum yang berbeda menurut KUHAP.<sup>30</sup>

27 Berdasarkan Pasal 74 KUHP, disebutkan bahwa: Pengaduan hanya boleh diajukan dalam waktu enam bulan sejak orang yang berhak mengadu mengetahui adanya kejahatan, jika bertempat tinggal di Indonesia, atau dalam waktu sembilan bulan jika bertempat tinggal di luar Indonesia. Jika yang terkena kejahatan berhak mengadu pada saat tenggang waktu tersebut belum habis, maka setelah saat itu, pengaduan masih boleh diajukan hanya selama sisa yang masih kurang pada tenggang waktu tersebut. Selengkapnya lihat: *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 Tentang Peraturan Hukum Pidana* (Republik Indonesia, 1946).

28 Berdasarkan Pasal 75 KUHP, disebutkan bahwa orang yang mengajukan pengaduan, berhak menarik kembali dalam waktu tiga bulan setelah pengaduan diajukan. Berdasarkan logika hukumnya maka apabila orang yang mengajukan pengaduan tidak menarik kembali pengaduan yang diajukannya dalam jangka waktu tiga bulan maka terhadap perkara yang diadukannya tersebut ditindaklanjuti sesuai ketentuan hukum acara yang berlaku. Selengkapnya lihat: *Ibid*.

29 *Putusan Mahkamah Agung Nomor 57/K/Kr/ 1968, 1968.*

30 Laporan menurut Pasal 1 angka 24 KUHAP adalah pemberitahuan yang disampaikan oleh seorang karena hak atau kewajiban berdasarkan undang-undang kepada pejabat yang berwenang

26 *Putusan Mahkamah Agung Nomor 1600 K/Pid/ 2009, 2009.*



## 1. Batas Waktu Pencabutan Pengaduan

Menurut Mahkamah Agung, walaupun pencabutan pengaduan telah melewati 3 bulan, yang menurut Pasal 75 KUHP telah lewat waktu, namun dengan pencabutan itu keseimbangan yang terganggu dengan adanya tindak pidana tersebut telah pulih. Pencabutan pengaduan merupakan tindakan untuk memaafkan (bisa dilakukan dengan didahului atau tanpa didahului perjanjian perdamaian, pen) yang dengan demikian pihak yang dirugikan merasa tidak perlu lagi perkara yang diadukannya untuk diteruskan. Oleh karena itu, meskipun delik aduan merupakan perkara pidana, namun perdamaian yang terjadi antara pelaku dan korban mengandung nilai yang tinggi yang harus diakui, karena bagaimanapun juga terdapat kemungkinan apabila perkara yang terkait dengan delik aduan dihentikan maka manfaatnya lebih besar dari pada bila dilanjutkan sesuai dengan ketentuan hukum acara yang berlaku (dimulai dari tindakan

---

tentang telah atau sedang atau diduga akan terjadinya peristiwa pidana. Sedangkan yang dimaksud dengan pengaduan menurut Pasal 1 angka 25 KUHP adalah pemberitahuan disertai permintaan oleh pihak yang berkepentingan kepada pejabat yang berwenang untuk menindak menurut hukum seorang yang telah melakukan tindak pidana aduan yang merugikannya. Menurut Pasal 103 KUHP, pada tahap penyelidikan, laporan atau pengaduan yang diajukan secara tertulis harus ditandatangani oleh pelapor atau pengadu sedangkan laporan atau pengaduan yang diajukan secara lisan harus dicatat oleh penyidik dan ditandatangani oleh pelapor atau pengadu dan penyidik. Dalam hal pelapor atau pengadu tidak dapat menulis, hal itu harus disebutkan sebagai catatan dalam laporan atau pengaduan tersebut. Sedangkan pada tahap penyidikan, menurut Pasal 108 ayat (4), Pasal 108 ayat (5), dan Pasal 108 ayat (5), KUHP, laporan atau pengaduan yang diajukan secara tertulis harus ditandatangani oleh pelapor atau pengadu. Laporan atau pengaduan yang diajukan secara lisan harus dicatat oleh penyidik dan ditandatangani oleh pelapor atau pengadu dan penyidik. Selengkapnya lihat: *Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana* (Republik Indonesia, 1981).

penyelidikan sampai dengan pemasyarakatan apabila terhadap pelaku dinyatakan terbukti bersalah oleh pengadilan melakukan tindak pidana, pen).<sup>31</sup>

## 2. Hukum Positif Indonesia menegaskan Tindak Pidana di Bidang Hak Cipta merupakan Delik Aduan

Menurut ketentuan pidana pada Pasal 120 UUHC, yang dengan tegas menyebutkan bahwa tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini merupakan delik aduan,<sup>32</sup> maka berdasarkan uraian sebelumnya mengenai KUHP, KUHP, dan yurisprudensi, diketahui bahwa dasar pemeriksaan dari semua jenis tindak pidana di dalam UUHC adalah dalam bentuk adanya pengaduan, bukan dalam bentuk adanya laporan. Hal ini sangat penting untuk dipahami karena terdapat perbedaan apabila Hukum Pidana ditinjau secara luas (Hukum Pidana Materiil dan Hukum Pidana Formil).

Terhadap suatu tindak pidana aduan (*klacht delict*) maka pengaduan dari pihak yang berhak merupakan syarat sahnya penuntutan. Dalam penyusunan uraian dakwaannya pun juga terdapat perbedaan, artinya terhadap tindak pidana yang termasuk dalam tindak pidana aduan, haruslah diuraikan dengan jelas, lengkap dan cermat tentang pengaduan tersebut, yakni hal-hal yang terkait dengan:

---

31 *Putusan Mahkamah Agung Nomor 1600 K/Pid/2009.*

32 Delik aduan memiliki kekhususan, yaitu penuntutan terhadap seorang pelaku tindak pidana sangat bergantung dari ada tidaknya pengaduan dari orang yang menjadi korban atau pihak yang dirugikan. Oleh karena itu, sangat tepat suatu adagium yang menyebutkan bahwa *Wo Kein Klager Ist, Ist Kein Richter* (Kalau tidak ada tuntutan hak, maka tidak ada peradilan). Selengkapnya lihat: Duwi Handoko, *Asas-asas Hukum Pidana dan Hukum Penitensier di Indonesia (Dilengkapi dengan Evaluasi Pembelajaran dalam Bentuk Teka-Teki Silang Hukum dan Disertai dengan Humor dalam Lingkup Ilmu dan Pengetahuan tentang Hukum)* (Pekanbaru: Hawa dan AHWA, 2017).

- a. Siapa yang berhak mengajukan pengaduan?
- b. Kapan harus dilakukan pengaduan?
- c. Apakah pengaduan bisa dicabut atau tidak bisa dicabut?
- d. Apakah ada tentang daluarsa pengaduan?
- e. Apakah ada tentang daluarsa pencabutan pengaduan?<sup>33</sup>

Terkait dengan klasifikasi tindak pidana di dalam UUHC yang dikategorikan sebagai delik aduan, maka menurut penulis pembentuk undang-undang tersebut mengulangi kembali klasifikasi delik aduan tersebut sesuai dengan pemikiran penguasa negara (pembentuk undang-undang) hak cipta pada tahun 1982 yang kemudian diklasifikasikan menjadi delik biasa menurut undang-undang hak cipta pada tahun 1987, pada tahun 1997, dan pada tahun 2002. Untuk lebih jelasnya, di bawah ini diuraikan tentang klasifikasi delik menurut undang-undang hak cipta,<sup>34</sup> yang pernah berlaku di Indonesia sampai dengan yang berlaku saat ini.

**a. Klasifikasi Delik Hak Cipta menurut Undang-Undang Hak Cipta Tahun 1982**

Menurut undang-undang ini, tindak pidana di bidang hak cipta merupakan delik aduan. Hal ini sesuai ketentuan Pasal 45 dari undang-undang tersebut, yaitu tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 tidak dapat dituntut kecuali atas pengaduan dari pemegang hak cipta. Pembentuk undang-undang ini tidak memberikan dasar pemikiran mengapa delik di bidang hak cipta dikategorikan sebagai delik aduan.

**b. Klasifikasi Delik Hak Cipta menurut Undang-Undang Hak Cipta Tahun 1987**

Menurut undang-undang ini, tindak pidana di bidang hak cipta merupakan delik biasa. Hal ini karena ketentuan Pasal 45 dihapus dan diganti dengan ketentuan Pasal 45 baru yang berbunyi sebagai berikut: "Ciptaan atau barang yang merupakan hasil pelanggaran Hak Cipta dirampas untuk Negara guna dimusnahkan". Selanjutnya, ketentuan Pasal 46 dihapus dan diganti dengan ketentuan Pasal 46 baru yang berbunyi sebagai berikut: "Tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 adalah kejahatan". Alasan pembentuk undang-undang mengubah kategori delik di bidang hak cipta, yaitu dari klasifikasi delik aduan menjadi delik biasa dapat diketahui dari penjelasan umum undang-undang tersebut, yaitu: Dalam upaya untuk meningkatkan efektivitas penindakan, ketentuan bahwa pelanggaran terhadap Hak Cipta merupakan tindak pidana aduan, dinilai tidak sesuai dengan kebutuhan. Pelanggaran tersebut seharusnya memang diperlakukan sebagai tindak pidana biasa. Penindakannya, dengan begitu tidak lagi semata-mata didasarkan pada adanya pengaduan. Dihapuskannya ketentuan Pasal 45 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1982, mengakibatkan pelanggaran terhadap hak cipta tidak lagi merupakan tindak pidana aduan, melainkan tindak pidana biasa. Dengan demikian penindakan dapat segera dilakukan tanpa perlu menunggu adanya pengaduan dari pemegang hak cipta yang haknya dilanggar.

**c. Klasifikasi Delik Hak Cipta menurut Undang-Undang Hak Cipta Tahun 1997**

Menurut undang-undang ini, pelanggaran terhadap hak cipta tetap dipertahankan sebagai tindak pidana biasa.

33 *Putusan Mahkamah Agung Nomor 2158 K/Pid/2007*, 2007.

34 Duwi Handoko, *Hukum Positif mengenai Hak Kekayaan Intelektual di Indonesia (Jilid II)* (Pekanbaru: Hawa dan AHWA, 2015).

**d. Klasifikasi Delik Hak Cipta menurut Undang-Undang Hak Cipta Tahun 2002**

Tidak ada satu pasal pun yang menegaskan bahwa tindak pidana di bidang hak cipta dalam undang-undang ini merupakan delik aduan atau delik biasa.

**e. Klasifikasi Delik Hak Cipta menurut Undang-Undang Hak Cipta Tahun 2014**

Undang-undang ini menegaskan bahwa tindak pidana di bidang hak cipta dalam undang-undang tersebut merupakan delik aduan. Hal ini ditegaskan pada Pasal 120 UUHC.

Berdasarkan Risalah Resmi Rapat Paripurna DPR RI, penerapan delik aduan untuk tuntutan pidana di bidang hak cipta sebagaimana diatur di dalam Pasal 120 UUHC tersebut menurut pemerintah sebagai salah satu pihak yang membentuknya merupakan hal yang penting.<sup>35</sup>

Menurut Priyo Budi Santoso selaku Ketua Rapat Paripurna DPR RI tersebut di atas, terkait dengan persetujuan atas disahkannya RUU tentang Hak Cipta, maka Undang-Undang tentang Hak Cipta yang baru tersebut adalah salah satu mahakarya atau karya besar DPR periode 2009-2014. Hal tersebut karena para musisi, pencipta lagu, seniman besar, budayawan, ekonomi kreatif, designer-designer dan seterusnya sangat berharap dan menunggu cukup lama terhadap kelahiran rancangan undang-undang ini dalam hal memberikan perlindungan hukum terhadap hak karya ciptanya.<sup>36</sup>

Berdasarkan uraian di atas, menurut penulis, masih terdapat kelemahan substansi dari Pasal 120 UUHC. Kelemahan tersebut berdasarkan hasil penelitian ini, dapat ditinjau dari beberapa aspek, diantaranya adalah:

1. Pasal 120 UUHC yang berlaku saat ini, tidak menyebutkan dengan tegas dan jelas siapakah pihak yang berhak melakukan pengaduan (apakah cukup hanya pencipta dan/atau semua pencipta (apabila lebih dari satu orang pencipta) dan/atau pemegang hak cipta). Hal ini tentunya berbeda apabila dibandingkan dengan ketentuan Pasal 45 UUHC yang pernah berlaku berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1982 tentang Hak Cipta yang secara tegas dan jelas mengatur ketentuan sebagai berikut: "Tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 tidak dapat dituntut kecuali atas pengaduan dari pemegang hak cipta".
2. Pasal 120 UUHC yang berlaku saat ini, tidak menyebutkan dengan tegas dan jelas mengenai apakah pengaduan masih tetap diproses apabila terhadap para pihak (dalam keadaan tertentu terdapat lebih dari satu orang karena lebih dari satu orang pencipta) yang berhak melakukan pengaduan, hanya diadukan oleh satu orang saja atau pengaduan tidak dilakukan oleh seluruh pihak yang berhak mengadukan.

Selanjutnya, terkait dengan bagaimana sikap yang seharusnya dari pencipta atau pemegang hak cipta dalam menyikapi delik aduan di bidang hak cipta, penulis memberikan rekomendasi yang sebaiknya dilakukan sebelum pihak yang berhak melakukan pengaduan. Rekomendasi ini pada pokoknya mengharapkan pihak yang berhak melakukan pengaduan mempertimbangkan dua hal, yaitu:

1. Lakukan kalkulasi atau perhitungan apabila ingin melakukan pengaduan, yaitu apa saja keuntungan dan/atau kerugian dalam hal menuntut pelaku secara Hukum Pidana. Perhitungan tersebut tentunya tidak terbatas hanya kepada perhitungan secara ekonomis.
2. Kalkulasi lainnya adalah terkait dengan ketentuan hukum yang diatur di dalam

<sup>35</sup> *Risalah Resmi Rapat Paripurna DPR RI pada Hari Selasa, Tanggal 16 September 2014, 2014.*

<sup>36</sup> *Ibid.*

Pasal 75 KUHP, yaitu adanya batas waktu (dalam waktu tiga bulan) untuk menarik kembali pengaduan yang diajukan. Hal ini erat kaitannya dengan adanya upaya penyelesaian perkara pidana secara non litigasi sebagai pola penerapan prinsip *ultimum remedium*.

### Dasar Pemikiran Proses Dekriminalisasi Ditinjau dari Pembentukan UUHC

Menurut Konstitusi, Negara Indonesia adalah negara hukum (Pasal 1 Ayat (3)). Masih menurut konstitusi, segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya (Pasal 27 Ayat (1)). Kewajiban segala warga negara untuk menjunjung hukum salah satunya menurut penulis dapat dimaknai keharusan setiap warga negara untuk melakukan misi mulia, yaitu menghormati hukum dan dengan sekuat tenaga tidak melakukan sesuatu pelanggaran hukum. Hal ini karena pelanggaran hukum dapat dilakukan oleh siapa saja, di mana saja, dan kapan saja, tidak terkecuali pelanggaran Hukum Pidana di bidang Hak Cipta karena adanya proses kriminalisasi oleh organ-organ negara.

Menurut Nella Sumika Putri, Indonesia adalah negara yang dapat digolongkan sebagai penganut tradisi *Civil Law* dimana sumber hukum utamanya adalah undang-undang dan kodifikasi. Apabila dihubungkan dengan hukum pidana, setiap perbuatan dapat dikategorikan sebagai kejahatan jika perbuatan tersebut telah dikriminalisasi oleh undang-undang atau kodifikasi. Prinsip ini dikenal dengan istilah asas legalitas yang menimbulkan suatu konsekuensi, yaitu suatu perbuatan yang dapat dipidana harus didasarkan pada undang-undang, tidak dapat diterapkannya asas retroaktif, *lex stricta*, dan tidak memperkenankan penafsiran secara analogi.<sup>37</sup>

Kembali pada persoalan kriminalisasi dan dekriminalisasi, ditinjau dari pengertiannya, kriminalisasi menurut J.E. Sahetapy, adalah proses mengangkat perbuatan yang semula bukan perbuatan pidana menjadi perbuatan yang dapat dipidana. Proses kriminalisasi ini terdapat didalam tahap formulasi dari pembaharuan hukum pidana. Sedangkan dekriminalisasi dapat diartikan sebagai proses menghilangkan sifat dapat dipidananya perbuatan menjadi tidak dapat dipidana. Selain itu masih ada istilah depenalisasi. Penghilangan sifat dapat dipidana ini tidak mudah, karena harus mempertimbangkan berbagai aspek yang berhubungan dengan jenis perbuatan yang dilakukan oleh pelaku tindak pidana, di samping aspek keadilan. Masalah kriminalisasi ini erat kaitannya dengan *criminal policy*.<sup>38</sup>

---

*stricta*, Jan Remmelink, berpendapat:

- a. *Lex Scripta*. Dalam tradisi *civil law*, aspek pertama adalah penghukuman harus didasarkan pada undang-undang, dengan kata lain berdasarkan hukum yang tertulis. Undang-undang (*statutory law*) harus mengatur mengenai tingkah laku (perbuatan) yang dianggap sebagai tindak pidana. Tanpa undang-undang yang mengatur mengenai perbuatan yang dilarang, maka perbuatan tersebut tidak bisa dikatakan sebagai tindak pidana. Hal ini berimplikasi bahwa kebiasaan tidak bisa dijadikan dasar menghukum seseorang.
  - b. *Lex Certa* dan *Lex Stricta*. Dalam kaitannya dengan hukum yang tertulis, pembuat undang-undang (legislatif) harus merumuskan secara jelas dan rinci mengenai perbuatan yang disebut dengan tindak pidana (kejahatan, *crimes*). Hal inilah yang disebut dengan asas *lex certa* atau *bestimmtheitsgebot*. Pembuat undang-undang harus mendefinisikan dengan jelas tanpa samar-samar (*nullum crimen sine lege stricta*), sehingga tidak ada perumusan yang ambigu mengenai perbuatan yang dilarang dan diberikan sanksi. Perumusan yang tidak jelas atau terlalu rumit hanya akan memunculkan ketidakpastian hukum. Selengkapnya lihat: Agustinus Pohan, Topo Santoso, dan Martin Moerings, eds., *Hukum Pidana dalam Perspektif* (Bali: Pustaka Larasan, 2012).
- 38 *Criminal policy* adalah usaha yang rasional baik dari masyarakat/pemerintah untuk menanggulangi tindak pidana baik menggunakan sarana penal maupun non-penal. Menurut Soedarto, ada 4 (empat) syarat yang harus diperhatikan di dalam melakukan kriminalisasi, yaitu:

---

37 Terkait dengan *lex scripta*, *lex certa* dan *lex*

Berdasarkan laporan Simposium Hukum Pidana Nasional tahun 1980 yang diadakan di Semarang, disebutkan bahwa masalah kriminalisasi dan dekriminialisasi atas suatu perbuatan haruslah sesuai dengan politik kriminal yang dianut oleh bangsa Indonesia, yaitu sejauh mana perbuatan tersebut bertentangan dengan nilai-nilai fundamental yang berlaku dalam masyarakat dan oleh masyarakat dianggap patut atau tidak patut dihukum dalam rangka menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat.<sup>39</sup> Termasuk dalam pengertian kriminalisasi adalah sebagaimana yang dinyatakan oleh Paul Cornil, yaitu peningkatan jumlah ancaman pidana untuk suatu perbuatan tertentu.<sup>40</sup>

Menurut Mardjono Reksodiputro, terdapat dua bentuk kriminalisasi, yaitu kriminalisasi *primair* (kriminalisasi oleh pembuat undang-undang) dan yang kriminalisasi *secundaire* (kriminalisasi oleh penegak hukum dalam Sistem Peradilan Pidana). Perlu juga dipahami pengertian dekriminialisasi (ada yang melalui perbuatan pembuat undang-undang dan ada pula oleh penegak hukum dalam Sistem Peradilan Pidana). Kriminalisasi primer adalah kriminalisasi dalam bentuk abstrak (*in abstracto*) sedangkan pasangannya yang

sekunder adalah dalam bentuk konkrit (*in concreto*).<sup>41</sup>

Beberapa prinsip Hak Asasi Manusia dalam kriminalisasi tersebut di atas adalah sebagai berikut:

1. Hukum Pidana memang dapat digunakan untuk menegaskan (atau menegaskan kembali) sejumlah nilai sosial yang mendasar (*basic social values*) bagi pembentukan perilaku hidup bermasyarakat.

2. Hukum Pidana sedapat mungkin hanya digunakan dalam keadaan di mana cara lain melakukan pengendalian sosial tidak dapat efektif (asas *ultimum remedium* dan asas *subsidiaritas*).

3. Dalam menggunakan Hukum Pidana sesuai kedua prinsip di atas, maka harus diusahakan agar caranya seminimal mungkin mengganggu hak dan kebebasan individu, tanpa mengurangi perlindungan terhadap kepentingan kolektivitas dalam masyarakat demokratis dan modern.<sup>42</sup>

- a. Tujuan: Tujuan kriminalisasi adalah menciptakan ketertiban masyarakat di dalam rangka menciptakan negara kesejahteraan (*welfare state*).
  - b. Perbuatan: Perbuatan yang dikriminalisasi harus perbuatan yang menimbulkan kerusakan meluas dan menimbulkan korban.
  - c. Biaya dan Hasil: Harus dipertimbangkan faktor biaya dan hasil dalam arti biaya yang dikeluarkan dan hasil yang diperoleh harus seimbang.
  - d. Kemampuan Aparat Penegak Hukum: Jangan sampai aparat penegak hukum melampaui bebannya atau melampaui batas. Tujuan kriminalisasi ini berstandarkan pada keseimbangan antara beban aparat dengan beban masyarakat.  
Selengkapnya lihat: Sahetapy, *Problematika Pembaruan Hukum Pidana Nasional*.
- 39 Fajrimei A. Gofar, *Asas Legalitas Dalam Rancangan KUHP* (Jakarta: ELSAM-Lembaga studi dan Advokasi Masyarakat, 2005).
- 40 Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*.

41 Mardjono Reksodiputro, *Menyelaraskan Pembentukan Hukum* (Jakarta: Komisi Hukum Nasional RI, 2009).

42 Menurut ilmu Hukum Pidana "kriminalisasi" (*primair*: menyatakan sebagai tindak pidana perbuatan dalam *abstracto*, sedangkan *secundaire*: memberi label pelanggaran hukum pidana pada orang dalam *concreto*), selalu berkaitan dengan kerugian pada pihak lain (dalam hal "*crime without victims*" tetap dianggap ada kerugian pada masyarakat). Tetapi untuk menguji suatu kriminalisasi *primair* tidaklah cukup hanya diuji pada satu asas itu (adanya kerugian), tetapi ada pula sejumlah asas yang patut diperhatikan. Sejumlah asas tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Asas bahwa kerugian yang digambarkan oleh perbuatan tersebut harus masuk akal, adapun kerugian ini dapat mempunyai aspek moral (moralitas individu-kelompok-kolektivitas), tetapi selalu harus merupakan "*public issue*";
- b. Asas adanya toleransi (tenggang rasa) terhadap perbuatan tersebut (penilaian atas terjadinya kerugian, berkaitan erat dengan ada atau tidak adanya toleransi; toleransi didasarkan pada penghormatan atas kebebasan dan tanggung jawab individu);
- c. Asas subsidiaritas (sebelum perbuatan dinyatakan sebagai tindak pidana, perlu diperhatikan apakah kepentingan hukum yang terlanggar oleh perbuatan tersebut masih dapat dilindungi

Beralih pada pembahasan mengenai dekriminalisasi, menurut Alfitra, dekriminalisasi adalah suatu proses di mana dihilangkan sama sekali sifat dapat dipidananya suatu perbuatan.<sup>43</sup> Oleh karena itu, penulis berpendapat apabila terjadi dekriminalisasi, maka penuntutan terhadap perbuatan yang sudah dihilangkan sama sekali sifat dapat dipidananya perbuatan itu, harus dihentikan.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka dalam merencanakan kriminalisasi suatu perbuatan, perlu disepakati dahulu tentang terhadap ancaman “apa saja” (*what kind of threat*) dan “oleh siapa” (*who is a potential offender*). Tahap berikutnya adalah menyesuaikan dengan politik kriminal pemerintah/negara (strategi penanggulangan perbuatan tercela tersebut). Perlu diperhatikan di sini keterbatasan suatu sanksi pidana, maupun kemungkinan cacat-cacatnya (intervensi dan pelanggaran asas kebebasan dalam negara demokrasi). Kalau sudah yakin bahwa perbuatan tertentu perlu dikriminalisasi karena potensial menimbulkan kerugian pada pihak lain, maka masih harus diperhatikan asas toleransi (masyarakat dan negara). Mungkin diperlukan suatu skema sederhana untuk menentukan (a) padanan antara pidana penjara (dan mati?) dengan

---

dengan cara lain; hukum pidana hanyalah *ultimum remedium*);

- d. Asas proporsionalitas (harus ada keseimbangan antara kerugian yang digambarkan dengan batas-batas yang diberikan oleh asas toleransi, dan dengan reaksi atau pidana yang diberikan);
  - e. Asas legalitas, apabila poin 1 sampai dengan 4 telah dipertimbangkan, masih perlu dilihat apakah perbuatan tersebut dapat dirumuskan dengan baik hingga kepentingan hukum yang akan dilindungi, tercakup dan pula jelas hubungannya dengan asas kesalahan, yang merupakan sendi utama hukum pidana;
  - f. Asas penggunaannya secara praktis, dan efektivitasnya berkaitan dengan kemungkinan penegakkannya serta dampaknya pada prevensi umum (*practical use and effectivity*). Selengkapnya lihat: *Ibid*.
- 43 Alfitra, *Hapusnya Hak Menuntut dan Menjalankan Pidana* (Bogor: Raih Asa Sukses, 2012).

denda; (b) penggunaan pidana minimal khusus; dan (c) penggunaan ancaman pidana: alternatif atau kumulatif (kumulatif-alternatif apakah perlu?).<sup>44</sup>

Definisi dekriminalisasi berdasarkan salah satu putusan Mahkamah Konstitusi adalah suatu proses menghilangkan sifat dilarang dan diancam pidana dari suatu tindakan pidana yang semula merupakan tindak pidana menjadi tindakan yang tidak dilarang dan tidak diancam pidana.<sup>45</sup> Oleh karena itu, menurut Duwi Handoko, dekriminalisasi hanya menjadi kewenangan atau kekuasaan dari lembaga pembentuk undang-undang dan lembaga pembentuk peraturan daerah provinsi/ kabupaten/ kota. Lembaga-lembaga negara tersebut (dalam cabang kekuasaan legislatif dan cabang kekuasaan eksekutif), tentunya juga diberikan kewenangan untuk melakukan dekriminalisasi.<sup>46</sup>

Menurut hukum positif di Indonesia, kriminalisasi merupakan kewenangan mutlak dari para pembentuknya (cabang kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif), baik dalam bentuk undang-undang maupun peraturan daerah provinsi/kabupaten/kota. Sedangkan kewenangan melakukan dekriminalisasi tidak menjadi kewenangan mutlak cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif tersebut. Hal ini karena dekriminalisasi juga menjadi kewenangan cabang kekuasaan yudikatif seperti yang telah dipraktikkan oleh Mahkamah Konstitusi pada saat ini.<sup>47</sup>

---

44 Reksodiputro, *Menyelaraskan Pembaruan Hukum*.

45 *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-VIII/2010*, 2010.

46 Handoko, *Kriminalisasi dan Dekriminalisasi di Bidang Hak Cipta*.

47 Secara umum, putusan MK bersifat pertama dan terakhir serta bersifat final dan mengikat. Sedangkan putusan MA secara umum, tidak bersifat pertama dan terakhir karena terdapat putusan pengadilan yang bersifat final dan mengikat dan ada pula putusan yang bersifat belum final akan tetapi sudah mengikat. Selengkapnya lihat: Duwi Handoko, *Kekuasaan*

Berdasarkan uraian di atas, secara umum (kecuali ketentuan pidana pada Pasal 114, Pasal 119 dan Pasal 120), setiap tindak pidana sebagaimana diatur di dalam UUHC memuat salah satu unsur tindak pidana yang menurut penulis merupakan salah satu unsur pokok, yaitu berupa “secara komersial”. Oleh karena itu, salah satu proses dekriminalisasi dibidang hak cipta secara ekstrim menurut penulis adalah warga negara oleh pembentuk UUHC (lembaga legislatif dan lembaga eksekutif) “dibolehkan” untuk melanggar hak cipta yang dihasilkan oleh pencipta dengan batasan, yaitu pelanggaran yang dilakukan tersebut tidak memasuki ranah atau lingkup untuk digunakan secara komersial.

Sebelum UUHC diberlakukan, khususnya pada saat Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta masih berlaku, hanya terdapat 1 (satu) ketentuan pidana yang mengatur tentang penggunaan secara komersial. Hal ini berarti menurut pembentuk Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta, apabila terjadi pelanggaran hak cipta meskipun pelanggaran tersebut bukan bertujuan untuk kepentingan komersial, penegak hukum dapat melakukan tindakan. Hal ini berbeda dengan pemikiran pembentuk UUHC, yaitu penegak hukum baru dapat melakukan tindakan apabila pelanggaran hak cipta tersebut sudah memenuhi unsur dilakukan untuk kepentingan komersial.

Pembentuk UUHC tidak mengatur ketentuan pidana terhadap subjek hukum yang melakukan pengumuman ciptaan yang bertentangan dengan kebijaksanaan pemerintah di bidang agama, pertahanan dan keamanan negara, kesusilaan, serta ketertiban umum. Sedangkan di dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta, hal tersebut diatur pada Pasal 72 Ayat (4).

---

*Kehakiman di Indonesia* (Pekanbaru: Hawa dan AHWA, 2015).

Pembentuk UUHC, juga tidak mengatur ketentuan pidana terhadap subjek hukum yang dengan sengaja melanggar peraturan perizinan ciptaan-ciptaan yang menggunakan sarana produksi berteknologi tinggi, khususnya di bidang cakram optik (*optical disc*) dan tidak memenuhi semua dan persyaratan produksi yang ditetapkan oleh instansi yang berwenang. Sedangkan di dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta, hal tersebut diatur pada Pasal 72 Ayat (9).

Dari hal tersebut di atas, maka terdapat dekriminalisasi oleh pembentuk UUHC. Dekriminalisasi tersebut adalah sebagai berikut:

1. Pidana tidak dijatuhkan atas perbuatan pelanggaran hak cipta yang tidak memiliki kepentingan secara komersial.
2. Pidana tidak dijatuhkan atas perbuatan berupa melakukan pengumuman ciptaan yang bertentangan dengan kebijaksanaan pemerintah di bidang agama, pertahanan dan keamanan negara, kesusilaan, serta ketertiban umum.
3. Pidana tidak dijatuhkan atas perbuatan berupa melanggar peraturan perizinan ciptaan-ciptaan yang menggunakan sarana produksi berteknologi tinggi, khususnya di bidang cakram optik (*optical disc*) dan tidak memenuhi semua dan persyaratan produksi yang ditetapkan oleh instansi yang berwenang.

## **PENUTUP**

### **Kesimpulan**

Dasar pemikiran proses kriminalisasi ditinjau dari pembentukan UUHC dapat ditinjau dari dua aspek, yaitu kriminalisasi murni dan bukan kriminalisasi murni. Kriminalisasi murni oleh pembentuk UUHC adalah sebagaimana diatur di dalam Pasal 114, Pasal 115, dan Pasal 119 UUHC. Sedangkan “pasangannya”, yaitu bukan

kriminalisasi murni adalah sebagaimana diatur di dalam Pasal 112, Pasal 113, Pasal 116, Pasal 117, Pasal 118, dan Pasal 120 UUHC. Dasar pemikiran terhadap kriminalisasi murni oleh pembentuk UUHC adalah: 1) Pengelola tempat perdagangan harus bertanggung jawab atas tempat penjualan dan/atau pelanggaran hak cipta dan/atau hak terkait di pusat tempat perbelanjaan yang dikelolanya; 2) Subjek hukum harus bertanggung jawab dalam hal pemuatan potret pada iklan, banner, billboard, kalender, dan pamflet yang digunakan secara komersial tanpa persetujuan dari orang yang dipotret atau ahli warisnya; dan 3) Setiap lembaga manajemen kolektif harus bertanggung jawab atas tindakan yang dilakukannya, yaitu berupa tanpa izin operasional dari menteri dalam hal melakukan kegiatan penarikan royalti.

Dasar pemikiran proses dekriminalisasi ditinjau dari pembentukan UUHC adalah: 1) Pidana tidak dijatuhkan atas perbuatan pelanggaran hak cipta yang tidak memiliki kepentingan secara komersial; 2) Pidana tidak dijatuhkan atas perbuatan berupa melakukan pengumuman ciptaan yang bertentangan dengan kebijaksanaan pemerintah di bidang agama, pertahanan dan keamanan negara, kesusilaan, serta ketertiban umum; dan 3) Pidana tidak dijatuhkan atas perbuatan berupa melanggar peraturan perizinan ciptaan-ciptaan yang menggunakan sarana produksi berteknologi tinggi, khususnya di bidang cakram optik (*optical disc*) dan tidak memenuhi semua dan persyaratan produksi yang ditetapkan oleh instansi yang berwenang.

### Saran

Berdasarkan kesimpulan tersebut di atas, direkomendasikan beberapa hal seperti yang disebutkan di bawah ini:

1. Meminta kepada pemerintah untuk secara terus menerus memberikan edukasi kepada masyarakat mengenai hak cipta, khususnya terkait dengan

bagaimana sikap yang seharusnya dari pencipta atau pemegang hak cipta dalam menyikapi delik aduan di bidang hak cipta. Dalam hal ini, penulis memberikan dua rekomendasi yang sebaiknya dilakukan sebelum pihak yang berhak melakukan pengaduan, yaitu: a) Lakukan kalkulasi atau perhitungan apabila ingin melakukan pengaduan, yaitu apa saja keuntungan dan/atau kerugian dalam hal menuntut pelaku secara Hukum Pidana. Perhitungan tersebut tentunya tidak terbatas hanya kepada perhitungan secara ekonomis; dan b) Kalkulasi lainnya terkait dengan ketentuan hukum yang diatur di dalam Pasal 75 KUHP, yaitu adanya batas waktu (dalam waktu tiga bulan) untuk menarik kembali pengaduan yang diajukan. Hal ini erat kaitannya dengan adanya upaya penyelesaian perkara pidana secara non litigasi sebagai pola penerapan prinsip *ultimum remedium*.

2. Meminta kepada pencipta untuk terus berkarya dan memahami tidak semua perbuatan di bidang hak cipta yang memenuhi unsur-unsur pidana dapat dinyatakan sebagai kejahatan dan terhadap pelakunya disebut penjahat. Hal itu karena terdapat legalisasi terhadap pelanggaran di bidang hak cipta itu sendiri. Kajian secara komprehensif tentang hal tersebut tentunya merupakan kajian politik hukum kontemporer berbasis pada *man made-law* yang menarik.

### UCAPAN TERIMA KASIH

Penulisan ini didukung oleh Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Persada Bunda serta Penerbit Hawa dan AHWA.



## DAFTAR PUSTAKA

- Alfitra. *Hapusnya Hak Menuntut Dan Menjalankan Pidana*. Bogor: Raih Asa Sukses, 2012.
- Arief, Barda Nawawi. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana: (Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru)*. Jakarta: Kencana, 2011.
- . *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003.
- . *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2010.
- Effendi, Erdianto. *Hukum Pidana Indonesia - Suatu Pengantar*. Bandung: Refika Aditama, 2011.
- Gofar, Fajrime A. *Asas Legalitas Dalam Rancangan KUHP*. Jakarta: ELSAM-Lembaga studi dan Advokasi Masyarakat, 2005.
- Handoko, Duwi. *Asas-Asas Hukum Pidana Dan Hukum Penitensier Di Indonesia (Dilengkapi Dengan Evaluasi Pembelajaran Dalam Bentuk Teka-Teki Silang Hukum Dan Disertai Dengan Humor Dalam Lingkup Ilmu Dan Pengetahuan Tentang Hukum)*. Pekanbaru: Hawa dan AHWA, 2017.
- . *Dekriminalisasi Terhadap Delik-Delik Dalam KUHP*. Pekanbaru: Hawa dan AHWA, 2016.
- . *Hukum Positif Mengenai Hak Kekayaan Intelektual Di Indonesia (Jilid II)*. Pekanbaru: Hawa dan AHWA, 2015.
- . *Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia*. Pekanbaru: Hawa dan AHWA, 2015.
- . *Kriminalisasi Dan Dekriminalisasi Di Bidang Hak Cipta*. Pekanbaru: Hawa dan AHWA, 2015.
- . "Pemidanaan Terhadap Kejahatan Tanpa Korban Berdasarkan Putusan Kasasi Tahun 2007-2012 (Analisis Yuridis Terhadap Tindak Pidana Perjudian)." Universitas Islam Riau, 2013.
- Jimly Asshiddiqie. *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- Kansil, C.S.T., and Christine S.T. Kansil. *Latihan Ujian: Pengantar Hukum Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2007.
- MD, Moh. Mahfud. *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers, 2011.
- . *Politik Hukum Di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Nugroho, Trisapto Wahyudi Agung. "Analisis E-Government Terhadap Pelayanan Publik Di Kementerian Hukum Dan HAM (Analysis of E-Government to Public Services in the Ministry of Law and Human Rights)." *JIKH* 10, no. 3 (2016): 279–296.
- Pohan, Agustinus, Topo Santoso, and Martin Moerings, eds. *Hukum Pidana Dalam Perspektif*. Bali: Pustaka Larasan, 2012.
- Purba, Hasim. *Pengantar Ilmu Hukum Indonesia*. Medan: Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, 2007.
- Reksodiputro, Mardjono. *Menyelaraskan Pembaruan Hukum*. Jakarta: Komisi Hukum Nasional RI, 2009.
- Sahetapy, J.E. *Problematika Pembaruan Hukum Pidana Nasional*. Jakarta: Komisi Hukum Nasional RI, 2013.
- Simatupang, Taufik H. "Sistem Hukum Perlindungan Kekayaan Intelektual Dalam Rangka Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat (Law System of Intellectual Property Protection in Order to Improve People Prosperity)." *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE* 17, no. 2 (2017): 195–208.
- Soekanto, Soerjono, and Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007.
- Syahputra, Fernandes Edy, L. Erwina Silaban, and Mahmud Mulyadi. "Kebijakan Hukum Pidana Terhadap Pengaturan Tindak Pidana Narkotika Di Indonesia." *Jurnal Mahupiki* (2012).

Politik Hukum Kriminalisasi:..... (Duwi Handoko)

Syaukani, Imam, and A. Ahsin Thohari. *Dasar-Dasar Politik Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.

Tarigan, Irwan Jasa. *Narkotika Dan Penanggulangannya*. Yogyakarta: Deepublish, 2017.

Wibowo, Ari. "Justifikasi Hukum Pidana Terhadap Kebijakan Kriminalisasi Pelanggaran Hak Cipta, Serta Perumusan Kualifikasi Yuridis Dan Jenis Deliknya." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 22, no. 1 (2015): 54–75.

*Putusan Mahkamah Agung Nomor 1600 K/Pid/2009*, 2009.

*Putusan Mahkamah Agung Nomor 2158 K/Pid/2007*, 2007.

*Putusan Mahkamah Agung Nomor 57/K/Kr/1968*, 1968.

*Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-VIII/2010*, 2010.

*Risalah Resmi Rapat Paripurna DPR RI Pada Hari Selasa, Tanggal 16 September 2014*, 2014.

*Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 Tentang Peraturan Hukum Pidana*. Republik Indonesia, 1946.

*Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Republik Indonesia, 2011.

*Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana*. Republik Indonesia, 1981.

