

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Indonesia adalah negara konstitusional.<sup>1</sup> Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945) menegaskan pentingnya hal tersebut. Sebagai sebuah negara, istilah "hukum" mengacu pada kerangka hukum yang ditetapkan oleh pemerintah dan lembaga-lembaga negara. Undang-undang ini mengamanatkan bahwa semua tindakan yang dilakukan oleh badan-badan ini harus mematuhi asas-asas hukum dan dapat tunduk pada pengawasan peradilan.

Untuk mengkaji pembentukan asas-asas universal tata kelola pemerintahan yang efektif (AUPB), khususnya di Indonesia, penting untuk mempertimbangkan perkembangan historis asas-asas ini di Belanda. Hal ini disebabkan oleh adanya korelasi yang kuat antara perkembangan AUPB di Indonesia dengan terbentuknya asas-asas umum tata pemerintahan yang baik di Belanda. Ajaran para sarjana Hukum Tata Negara Belanda merupakan sumber dari konsep asas-asas umum tata pemerintahan yang baik di Indonesia. Lebih jauh, perlu dicatat bahwa Indonesia pernah berada di bawah kekuasaan kolonial Belanda, yang mengakibatkan dimasukkannya banyak hukum Belanda ke dalam sistem hukum Indonesia.

---

<sup>1</sup> Yesmil Anwar dan Adang, 2008, *Pengantar Sosiologi Hukum*, Grasindo, Bandung, hlm. 168.

Awalnya, bagian ini akan mengkaji evolusi historis konsep-konsep dasar tata kelola pemerintahan yang efektif di Belanda. Ideologi negara kesejahteraan awalnya memengaruhi penerapan prinsip-prinsip dasar tata kelola pemerintahan yang efektif di Belanda. Konsep ini menetapkan administrator pemerintah negara bagian sebagai agen utama yang bertanggung jawab atas kesejahteraan warga negara dan anggota masyarakat.<sup>2</sup>

Penegakan hukum di Indonesia utamanya dilakukan oleh lembaga penegak hukum negara. Kepolisian Negara Republik Indonesia berperan sebagai penyidik tindak pidana di masyarakat, sedangkan Jaksa Penuntut Umum berperan sebagai penuntut umum. Sedangkan Hakim berperan sebagai pemberi putusan atas perkara pidana yang dilimpahkan ke Pengadilan. Menurut Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Republik Indonesia, Kejaksaan Agung (selanjutnya disebut Kejaksaan Agung) adalah lembaga pemerintah yang menyelenggarakan kekuasaan negara di bidang penuntutan dan kewenangan menurut undang-undang. Lebih lanjut, Kejaksaan Agung terbagi lagi menjadi tiga unit kerja, yaitu Kejaksaan Agung, Kejaksaan Tinggi, dan Kejaksaan Negeri. Masing-masing kesatuan tersebut berkedudukan di ibu kota negara Republik Indonesia, ibu kota provinsi, dan ibu kota kabupaten/kota. Program Pembangunan Nasional (Propenas) diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 menegaskan pentingnya penerapan asas-asas tata

---

<sup>2</sup> Cekli Setya Pratiwi, dkk, 2016, *Penjelasan Hukum Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)*, Pusat Penelitian dan Pengembangan Mahkamah Agung Republik Indonesia, Jakarta, hlm 25.

kelola pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Efektivitas tata kelola pemerintahan yang baik terutama bergantung pada peran serta aktif dan kolaborasi tiga pemangku kepentingan utama, yaitu aparatur pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha. Dalam ranah tata kelola, aparatur pemerintah berperan sebagai figur sentral yang bertugas mengawasi pelaksanaan tata kelola pemerintahan yang efektif. Efektivitas tata kelola terutama bergantung pada pemahaman dan penerapan asas-asas tata kelola pemerintahan yang baik oleh aparatur pemerintah, yang erat kaitannya dengan birokrasi dan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan. Struktur negara dapat dibedakan menjadi dua macam. Pertama, tata kelola pemerintahan dilaksanakan oleh seluruh lembaga yang ada di dalam negara. Tesis Montesquieu menyatakan bahwa tata kelola pemerintahan mencakup pengaturan dan tata cara operasional lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif secara menyeluruh. Sementara itu, tata kelola pemerintahan dalam arti sempit lebih khusus berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan oleh lembaga eksekutif, yang terkadang disebut tata kelola pemerintahan oleh pemerintah. Dalam konteks tata kelola pemerintahan yang terbatas, kemampuan untuk merespons secara cepat dan efektif menjadi hal yang sangat penting. Hal ini karena para administrator pemerintah eksekutif memiliki tanggung jawab untuk menangani berbagai masalah masyarakat yang selalu berubah.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Safri Nugroho, 2007, *Laporan Akhir Tim Kompendium Bidang Hukum Pemerintahan Yang Baik*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM RI, Jakarta, hlm. 7-8.

Sistem pemasyarakatan narapidana merupakan upaya pemerintah yang mematuhi pendekatan administratif negara. Sistem ini terdiri dari individu-individu yang ditunjuk oleh dan atas nama negara dan berwenang untuk melaksanakan hukuman penjara. Pelaksanaan hukuman penjara dalam sistem pidana merupakan proses prosedural yang penting bagi operasi administratif negara. Sistem ini terdiri dari beberapa komponen, seperti bahan masukan, hasil keluaran, instrumen proses, topologi proses, dan umpan balik serta interaksi di antara elemen-elemen ini. Sistem pemasyarakatan mencakup pelaksanaan hukuman penjara, yang memerlukan koordinasi dan pengawasan personel yang berwenang. Tujuan dari pendekatan ini adalah untuk mengubah orang-orang yang telah menerima hukuman penjara menjadi warga negara yang taat hukum yang memiliki pemahaman menyeluruh tentang lingkungan tempat tinggal mereka. Krisis kepercayaan terhadap lembaga pemasyarakatan, yang menghambat kemampuan sistem peradilan pidana terpadu untuk memberikan bimbingan kepada narapidana, sebagian besar berasal dari metode implementasi yang diatur dengan buruk untuk membimbing. Krisis ini merusak efektivitas sistem, lembaga, dan metode bimbingan yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas narapidana pemasyarakatan, memfasilitasi perbaikan diri mereka, mencegah residivisme, dan pada akhirnya mengintegrasikan mereka kembali ke dalam masyarakat. Lembaga pemasyarakatan sering dikritik karena berfungsi sebagai tempat berkumpulnya para penjahat untuk berbagi pengetahuan dan pengalaman ilegal, terlibat dalam transaksi narkoba, dan menyebarkan informasi

terlarang lainnya. Tuduhan-tuduhan ini secara signifikan merusak reputasi lembaga pemasyarakatan sebagai entitas pemerintah. Kejadian-kejadian di lembaga pemasyarakatan, seperti pelarian yang sangat mudah dari individu-individu seperti Edy Tansil dan Gunawan Santoso, atau sebagai alternatif, kenyamanan luar biasa yang dialami oleh narapidana tertentu karena menerima perlakuan istimewa dan akses ke fasilitas khusus dari para pejabat. Sering kali, media melaporkan tentang narapidana yang berhasil menghindari lembaga pemasyarakatan, meskipun pengeluaran energi dan sumber daya yang signifikan terlibat dalam penangkapan, penyelidikan, dan proses hukum mereka. Sayangnya, semua upaya ini terbukti sia-sia dalam sistem pemasyarakatan. Mirip dengan dunia di luar batas-batas penjara, penjara juga telah berkembang menjadi pusat untuk pendidikan dan pertukaran informasi. Pada tahun 2002, total 193 narapidana berhasil melarikan diri dari penjara di seluruh Indonesia (Forum Keadilan No. 04 tahun 2006).

## **B. Perumusan Masalah**

Penelitian ini akan difokuskan pada penanganan tantangan-tantangan yang diuraikan dalam latar belakang yang diberikan:

1. Bagaimana penerapan asas-asas pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan pelayanan publik dalam Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIA Padang?
2. Apa faktor penghambat penerapan prinsip asas-asas pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIA Padang?

### C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui sejauh mana penerapan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Lembaga Pemasarakatan Kelas IIA Padang.
2. Untuk mengetahui unsur-unsur yang mempengaruhi penerapan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Lembaga Pemasarakatan Kelas IIA Padang.

### D. Manfaat Penelitian

1. Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dalam pengembangan dan tata kelola ilmu sosial, khususnya di bidang rehabilitasi narapidana.
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan kepada pemerintah tentang berbagai masalah terkait penerapan prinsip tata kelola yang baik dalam pengembangan narapidana, yang merupakan perwujudan hak asasi manusia.

### E. Metode Penelitian

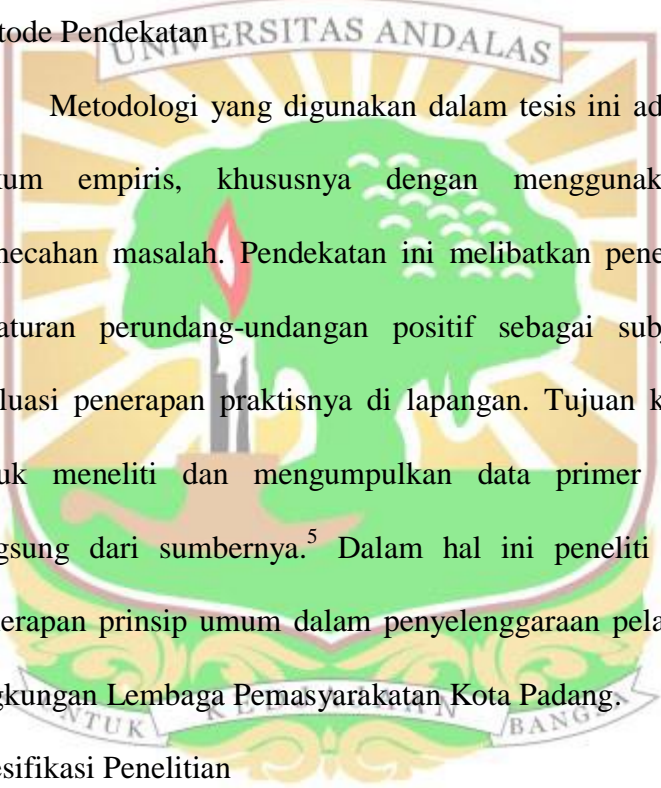
Penelitian hukum merupakan kegiatan ilmiah yang sistematis dan metodis yang melibatkan kajian fakta hukum tertentu melalui analisis. Metode penelitian merupakan pendekatan sistematis yang dirancang secara cermat untuk melaksanakan dan mencapai tujuan penelitian. Metode penelitian sangat penting untuk merumuskan, menemukan, menganalisis, dan memecahkan masalah dalam penelitian.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Soerjono Soekanto, 2006, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 43

Proses pemilihan metode merupakan aspek penting dari penelitian ilmiah, karena kualitas, nilai, dan validitas hasil penelitian sangat bergantung pada metode yang dipilih. Metodologi penelitian mengacu pada studi ilmiah dan analisis prosedur yang digunakan untuk menemukan, mengembangkan, dan memverifikasi keakuratan pengetahuan ilmiah, dengan tujuan akhir mencapai tujuan penelitian. Metodologi penelitian dinyatakan secara ringkas di dalamnya:

1. Metode Pendekatan



Metodologi yang digunakan dalam tesis ini adalah pendekatan hukum empiris, khususnya dengan menggunakan pendekatan pemecahan masalah. Pendekatan ini melibatkan penelaahan terhadap peraturan perundang-undangan positif sebagai subjek kajian dan evaluasi penerapan praktisnya di lapangan. Tujuan kajian ini adalah untuk meneliti dan mengumpulkan data primer yang diperoleh langsung dari sumbernya.<sup>5</sup> Dalam hal ini peneliti ingin mengkaji penerapan prinsip umum dalam penyelenggaraan pelayanan publik di lingkungan Lembaga Pemasarakatan Kota Padang.

2. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini menggunakan penelitian deskriptif sebagai metodologi tipikalnya. Penelitian deskriptif, sebagaimana didefinisikan oleh Soerjono Soekanto, adalah jenis penelitian yang berfokus pada pengumpulan data yang sangat tepat tentang manusia, kondisi, atau fenomena lainnya. Tujuan utamanya adalah untuk memberikan

---

<sup>5</sup> *Ibid*, hlm. 3

gambaran terperinci tentang keadaan atau keadaan subjek yang diteliti, tanpa tujuan untuk merumuskan kesimpulan yang dapat diterapkan secara universal. Penelitian ini bertujuan untuk menyelidiki evaluasi hukum terhadap pemanfaatan prinsip-prinsip dasar tata kelola pemerintahan yang efisien dalam pelaksanaan pelayanan publik di lembaga pemasyarakatan di Kota Padang.

### 3. Metode Pengumpulan Data

Pendekatan pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini melibatkan penelitian pustaka untuk mengumpulkan data sekunder. Data sekunder, yang sering dikenal sebagai data pustaka, dikumpulkan melalui analisis dokumen, yang melibatkan penelitian terhadap item pustaka yang ada. Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari teks hukum primer. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang memiliki otoritas, yang menunjukkan sifat otoritatifnya. Sumber hukum primer meliputi undang-undang dan catatan atau risalah yang menyertainya yang terlibat dalam proses legislatif. Bahan hukum utama yang digunakan dalam analisis ini adalah:<sup>6</sup>

### 4. Jenis dan Sumber Data

#### a. Jenis Data

Penelitian ini menggunakan beberapa jenis data yakni sebagai berikut:

#### 1) Data Primer

---

<sup>6</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, 1990, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Bandung, hlm. 34-35



Data yang didapatkan secara langsung dari sumber pertama dikenal dengan data primer.<sup>7</sup> Data primer untuk penelitian ini diperoleh melalui wawancara yang dilakukan terhadap instansi yang bertanggung jawab dalam penerapan prinsip-prinsip dasar tata pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan pelayanan publik pada lembaga pemasyarakatan di Kota Padang.

2) Data Sekunder

Data sekunder mengacu pada informasi olahan yang berasal dari sumber daya perpustakaan yang ada (*Library Reasearch*).<sup>8</sup> Bahan hukum yang dijadikan sebagai data sekunder yaitu:

a) Bahan Hukum Primer

Sumber hukum primer mengacu pada bahan-bahan yang mengikat secara hukum yang secara langsung relevan dengan subjek penelitian. Bahan-bahan ini diperoleh dengan menganalisis secara cermat undang-undang dan peraturan tertulis lainnya yang menjadi dasar untuk menyusun tesis ini. Sumber hukum utama yang digunakan meliputi:

1. Undang-Undang Dasar 1945;

---

<sup>7</sup> Amirudin dan Zainal Asikin, 2011, *Pengantar Metode Penulisan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 31.

<sup>8</sup> Sumadi Suryabrata, 1983, *Metodologi Penelitian*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.85.

2. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
3. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik;
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah;
5. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022 tentang Perasyarakatan.

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merujuk pada sumber daya hukum tambahan yang menawarkan interpretasi dan analisis terhadap bahan hukum primer. Ini dapat mencakup buku, jurnal, dan data daring relevan yang digunakan oleh penulis dalam penelitiannya dan dapat diverifikasi.

c) Bahan Hukum Tersier

Sumber hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan bagi literatur hukum primer dan sekunder disebut bahan hukum tersier. Kamus hukum, ensiklopedia, sumber analog, dan kamus bahasa Indonesia merupakan contoh bahan hukum tersier.

b. Sumber data

Sumber data dalam penelitian ini adalah :

1) Penelitian lapangan (*field reseatch*)

Penelitian lapangan menghasilkan data yang dikumpulkan secara langsung melalui investigasi di lapangan dan secara

khusus relevan dengan permasalahan yang diteliti. Data yang dianalisis berkaitan dengan penerapan prinsip-prinsip dasar tata kelola pemerintahan yang baik dalam pelaksanaan pelayanan publik di lembaga pemasyarakatan di Kota Padang.

## 2) Penelitian Pustaka (*library research*)

Buku-buku dan publikasi lain yang terkait dengan pokok bahasan penelitian ini menjadi dasar penelitian ini. Berbagai lokasi, termasuk Perpustakaan Pusat Universitas Andalas, Perpustakaan Fakultas Hukum, dan sumber data tambahan, digunakan untuk penelitian pustaka.

## 5. Teknik Pengumpulan Data

### a. Wawancara

Wawancara adalah strategi lisan yang digunakan untuk memperoleh informasi dengan tujuan mencapai tujuan tertentu.<sup>9</sup> Metode wawancara yang digunakan adalah wawancara semi terstruktur, yaitu dengan membuat aturan wawancara dan memberikan kesempatan untuk mengajukan pertanyaan terbuka yang tidak terbatas. Penulis melakukan wawancara dengan Kepala Bidang Pembinaan Narapidana di Lembaga Pemasyarakatan Asma Ulya Rahman dan Kepala Seksi Tu, Ibu Murdariah, SH. Mereka bertanggung jawab untuk mengawasi penerapan prinsip tata kelola yang baik dalam pemberian pelayanan publik di Lembaga Pemasyarakatan Kota Padang.

---

<sup>9</sup> Burhan Ashshofa, 2010, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm.95.

b. Studi Dokumen

Penelitian hukum melibatkan pemeriksaan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.<sup>10</sup>

6. Teknik Pengolahan Data

Sebelum melakukan analisis data, data yang terkumpul terlebih dahulu diolah dengan cara memperbaiki ketidaksesuaian data yang diperoleh, termasuk temuan dari penelitian lapangan serta materi yang bersumber dari buku dan ketentuan hukum. Penulis menggunakan tahap pengolahan data berupa penyuntingan. Penyuntingan adalah proses penulis meninjau kembali tanggapan yang telah diperoleh untuk memastikan bahwa tanggapan tersebut komprehensif, jelas, konsisten, relevan dengan penelitian, dan bahwa data yang diperoleh bersifat seragam.<sup>11</sup>

7. Analisis Data

Penelitian ini menggunakan metodologi penelitian deskriptif analitis dan menggunakan metodologi kualitatif untuk memeriksa data primer dan sekunder. Analisis deskriptif kualitatif memerlukan pemeriksaan yang cermat, deskripsi terperinci, dan sintesis komprehensif dari berbagai latar, skenario, dan data yang diperoleh melalui wawancara atau pengamatan yang berkaitan dengan isu yang diteliti yang terjadi di lapangan.<sup>12</sup> Definisi ini mencakup

---

<sup>10</sup> Amirudin dan Zainal Asikin, *Op. Cit*, hlm.31.

<sup>11</sup> Soerjono Soekanto, *Op. Cit*, hlm. 107

<sup>12</sup> I Made Winartha, 2006, *Metode Penelitian Sosial*, Raja Grafindo, Jakarta, hlm.

hakikat dan kerangka hukum positif, dengan penekanan khusus pada upaya penulis untuk memastikan hakikat atau penafsiran asas-asas hukum yang digunakan sebagai pedoman dalam menangani masalah hukum yang sedang dipertimbangkan.<sup>13</sup>



---

<sup>13</sup> Zainuddin Ali, 2011, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 106.