

**ARUS BALIK PELAYANAN PUBLIK DALAM  
PENYELENGGARAAN PERMASYARAKATAN**  
(Studi pada pemenuhan hak kebutuhan Biologis Warga Binaan melalui  
*Conjugal Visit* di Lembaga Pemasyarakatan Kelas Satu Cipinang)

**Rahmat Hidayat Djati<sup>1</sup>, Dede Sri Kartini<sup>2</sup>, Rahman Mulyawan<sup>3</sup>**

*Universitas Padjadjaran, Bandung, Indonesia<sup>1,2,3</sup>*

E-mail: [djatihidayat12@gmail.com](mailto:djatihidayat12@gmail.com)

**ABSTRAK**

*Penelitian ini di latarbelakangi dari lemahnya perhatian pemerintah dalam penyelenggaraan layanan permasyarakatan. Hal tersebut terlihat banyaknya kompleksitas permasalahan akut dalam Lapas Cipinang di antaranya terkait masalah higienitas, sanitasi, kelebihan kapasitas, minimnya fasilitas, dan perubahan perilaku menyimpang seksual warga binaan. Lemahnya upaya perbaikan terhadap problematika tersebut berangsur mengaburkan tujuan hakiki dari permasyarakatan sesuai amanat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995. Tujuan penelitian ini yaitu menganalisis kualitas layanan pada pemenuhan hak kebutuhan biologis warga binaan melalui conjugal visit di Lapas Cipinang, penelitian ini menggunakan teori pelayanan publik yang dikemukakan oleh Berry (1990:175) dengan berfokus terhadap aspek tangibles (bukti terukur), dan emphaty (empati). Penelitian ini menggunakan metode kualitatif, pengumpulan data dilakukan melalui observasi dan wawancara secara mendalam, sedangkan teknik pemeriksaan kredibilitas menggunakan triangulasi sumber. Hasil penelitian menunjukan penyelenggaraan permasyarakatan di Lapas Cipinang masih mengalami masalah klasik berupa kelebihan kapasitas lebih dari 200% yang otomatis banyak mengorbankan hak-hak warga binaan. Hal tersebut diperparah dengan ketiadaan fasilitas conjugal visit sebagai pemicu perilaku seks menyimpang warga binaan seperti homoseksual, lesbian, pelacur sesama jenis, dan hubungan seksual dengan binatang. Kondisi tersebut didukung lambatnya respon pemerintah dalam mengakomodir kebutuhan biologis warga binaan yang berdampak pada arus balik permasyarakatan ditandai perilaku seksual menyimpang, pelecehan seksual sesama narapidana dan maraknya praktik prostitusi dalam lapas, di samping menjadi kesempatan bagi petugas yang mengais remah-remah keuntungan dari ketidakmampuan pemerintah.*

**Kata Kunci:** *Pelayanan publik, Permasyarakatan, Conjugal visit.*

## ABSTRACT

*This research is based on the lack of government attention in the provision of correctional services. This can be seen from the many complexities of acute problems in Cipinang Prison, including issues related to hygiene, sanitation, excess capacity, lack of facilities, and changes in sexual deviant behavior of assisted residents. The weakness of efforts to correct these problems has gradually obscured the true objectives of the correctional facilities according to the mandate of Law Number 12 of 1995. The purpose of this study is to analyze the quality of services in fulfilling the biological needs of assisted residents through conjugal visits at Cipinang Prison. proposed by Berry (1990: 175) by focusing on aspects of tangibles (measurable evidence), and empathy (empathy). This research uses qualitative methods, data collection is done through observation and in-depth interviews, while the credibility checking technique uses source triangulation. The results show that the implementation of correctional facilities in Cipinang Prison is still experiencing a classic problem in the form of overcapacity of more than 200% which automatically sacrifices the rights of the inmates. This is exacerbated by the absence of conjugal visit facilities as a trigger for deviant sexual behavior by inmates such as homosexuals, lesbians, same-sex prostitutes, and sexual relations with animals. This condition is supported by the slow response of the government in accommodating the biological needs of inmates which have an impact on the reverse flow of the prison, marked by deviant sexual behavior, sexual harassment among prisoners and rampant prostitution practices in prisons, as well as being an opportunity for officers to scavenge for profits from the government's inability.*

**Keywords:** *public service, correctional, Conjugal visit.*

## PENDAHULUAN

Semangat reformasi telah mewarnai pendayagunaan aparatur birokrasi dengan tuntutan guna mewujudkan tata kelola pemerintahan akuntabel, profesional dan mampu mendukung kelancaran serta keterpaduan pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan secara optimal. Penyelenggaraan pemerintah saat ini ditujukan dalam mengakomodir kebutuhan rakyat berbasis pelayanan prima diberbagai bidang, di samping besarnya tuntutan

tersebut terdapat pula berbagai tantangan organisasi guna mewujudkan kinerja yang lebih baik.

Fenomena reformasi tersebut menuntut redefinisi peran penyelenggaraan pemerintah. Di mana pemerintah yang sebelumnya memegang kuat kendali mulai mengalami pergeseran peran menjadi fasilitator, di samping itu dunia usaha mulai menyadari pentingnya regulasi yang melindungi kepentingan publik, dan masyarakat yang sebelumnya di tempatkan sebagai penerima manfaat

mulai menyadari kedudukannya sebagai pemilik kepentingan sekaligus berfungsi sebagai pelaku.

Banyaknya keluhan pengguna jasa terhadap kualitas pelayanan suatu organisasi publik merupakan citra organisasi publik di kebanyakan negara berkembang, termasuk Indonesia dalam melayani kepentingan masyarakat pada umumnya masih tertinggal jika dibandingkan dengan organisasi bisnis/swasta. Salah satu institusi negara yang memberikan pelayanan publik yaitu Lembaga Pemasyarakatan (Lapas). Institusi yang sering disebut dengan istilah Lapas tersebut memiliki kewajiban untuk melayani warga binaan yang ada di dalamnya. Problematika pelayanan terhadap warga binaan umumnya terkait dengan pemenuhan kebutuhan dasar sebagai makhluk hidup, karena sejatinya narapidana atau warga binaan memiliki kedudukan yang sama untuk tetap menikmati hak-hak dasarnya sebagai manusia.

Melihat kerangka normatif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Permasyarakatan telah memberikan perlindungan terhadap hak asasi manusia (HAM) secara gradual. Terkait dengan hal tersebut tujuan dari sistem permasyarakatan sejatinya agar warga binaan menyadari kesalahannya, memperbaiki diri, dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat diterima oleh lingkungan masyarakat, serta dapat aktif dan berperan dalam pembangunan dan hidup secara wajar sebagai warga negara yang baik dan

bertanggung jawab. Guna mendukung ketercapaian tujuan tersebut, salah satunya dapat dilakukan dengan upaya pemenuhan kebutuhan biologis (seksual) narapidana yaitu dengan adanya *conjugal visit* (kunjungan biologis).

*Conjugal visit* dengan fasilitas *conjugal room* menjadi salah satu alternatif solusi dibanyak negara. *Conjugal visit* sendiri secara harfiah adalah “*an oppurtunity for phsycal contact granted to a prisoner and the prisoner’s spouse, usually in the form of an overnight stay at the prison*”. Artinya kesempatan untuk kontak fisik yang diberikan kepada tahanan dan pasangan tahanan, biasanya dalam bentuk menginap semalam di penjara (Sofyan 2005).

*Conjugal visit* merupakan hal krusial yang idealnya dapat terpenuhi. Sebagaimana diketahui baik laki-laki maupun perempuan, bahwa pemenuhan kebutuhan biologis merupakan hak dasar yang merupakan kebutuhan primer (pokok) dan tidak tergantikan. Begitupun yang terjadi terhadap warga binaan atau narapidana, terkait dengan kebutuhan dasar tersebut merupakan bagian dari Hak Asasi Manusia (HAM) yang harus terpenuhi, salah satunya adalah kebutuhan seksual. Tidak terpenuhinya kebutuhan biologis (seksual) secara berangsur akan menimbulkan kompleksitas permasalahan.

Boyke (2009) menjelaskan “pria dan wanita yang mengalami sumbatan dalam melepaskan hasrat seksnya dapat

berakibat melakukan penyimpanan seks". Kasus perilaku menyimpang seksual banyak terjadi di dalam penjara dari tersumbatnya saluran seks narapidana. Hubungan seks sesama jenis (homoseksual) bukan barang baru di dalam penjara, dan dominannya yang menjadi korban pemuas nafsu seks adalah narapidana yang berusia muda (Fausia:2012). Senada dengan hal tersebut Harison Citrawan (2013) menjelaskan "seks merupakan salah satu faktor yang penting dalam hubungan perkawinan, hal ini disebutkan dalam *A Marriage Manual*. Secara langsung maupun tidak langsung hal tersebut juga memberikan pengaruh terhadap berbagai aspek dalam hubungan berumah tangga antara suami istri".

Di Indoensia terkait permasyarakatan berupa adanya penyediaan fasilitas khusus bagi narapidana atau warga binaan masih sulit untuk diwujudkan dalam sebuah program kebijakan. Aktualisasi permasyarakatan di Indonesia masih berkuat pada persoalan seperti kelebihan kapasitas dan keterbatasan terkait alokasi anggaran guna pemenuhan kebutuhan sehari-hari warga binaan. Di samping masih banyak problem terkait higienitas, sanitasi dan keterbatasan tempat.

Secara normatif maupun praktik kondisi terkait permasalahan tersebut mendeskripsikan luputnya pemenuhan kebutuhan primer seperti kebutuhan biologis (makan, minum, seks) warga binaan. Karena sejatinya

kebutuhan biologis (seks) bukan hanya untuk memenuhi hasrat tetapi untuk menjaga keharmonisan hubungan rumah tangga. Seperti yang dinyatakan Maslow (1954) bahwa "kebutuhan biologis merupakan salah satu motivasi diri agar manusia dapat bertahan hidup secara menyeluruh".

Guna mencapai tujuan, esensi dilakukannya permasyarakatan yang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 sejatinya harus dilakukan melalui penenuhan kebutuhan warga binaan, terkait dengan kapasitas yang semestinya serta terpenuhinya kebutuhan biologis warga binaan sebagai hak yang idealnya terpenuhi untuk dapat hidup secara normal di masa depan.

Berfokus terhadap lingkup penelitian kajian layanan pemerintahan, bahwa peneliti menggunakan teori pelayanan publik yang dikemukakan oleh Zeithaml, Parasuraman, dan Berry (1990:175) dengan berfokus terhadap aspek *Tangibles* (bukti terukur), yang meliputi fasilitas fisik, perlengkapan, sarana dan prasarana. *Emphaty* (empati), kemudahan dalam menjalin relasi, komunikasi yang baik/perhatian pribadi dan pemahaman atas kebutuhan pelanggan. Sejatinya ketika aspek pelayanan baik atau terpenuhi secara optimal penyelenggaraan permasyarakatan, hal tersebut otomatis dapat memastikan tercapainya tujuan permasyarakatan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995.

## KAJIAN PUSTAKA

Pelayanan publik yang prima merupakan tujuan dari seluruh pemerintahan di berbagai negara termasuk di Indonesia, baik pelayanan langsung maupun tidak. Sesuai dengan hal tersebut, Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63/KEP/M.PAN/7/2003 bahwa dalam menghadapi era globalisasi, aparatur negara dalam hal ini dititikberatkan ada aparatur pemerintah hendaknya memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya, berorientasi pada kebutuhan dan kepuasan penerima pelayanan, sehingga dapat meningkatkan daya saing dalam pemberian pelayanan

Winarsih dan Ratminto (2006:4-5), pelayanan administrasi pemerintahan seringkali dipergunakan sebagai konsepsi pelayanan perijinan dan pelayanan umum. Pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan yang pada prinsipnya menjadi tanggungjawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat. Sedangkan pelayanan perijinan, disamping memenuhi kebutuhan masyarakat juga dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan, yang bentuk produk pelayanannya adalah ijin atau warkat.

Secara umum makna dari pelayanan itu sendiri seperti yang dikemukakan oleh Warella (2004:91) bahwa pelayanan merupakan suatu perbuatan, suatu kinerja atau suatu usaha, jadi menunjukkan pentingnya

penerima jasa pelayanan terlibat secara aktif di dalam produksi atau penyampaian proses pelayanan itu sendiri. Sementara itu Sianipar dalam Dwimawanti (2004) menyatakan pula untuk menjadi seorang yang profesional dalam memberikan pelayanan maka aparatur negara harus memiliki kemampuan dan pengetahuan tentang bidang tugas masing-masing, sebagaimana dinyatakan bahwa pelayanan profesional adalah kemampuan seseorang yang memiliki profesi melayani kebutuhan orang lain atau profesional menanggapi kebutuhan khas orang lain.

Moenir (1992:16), pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung. Sedangkan definisi jasa/pelayanan menurut Kotler dalam Supranto (2001:227) adalah sebagai berikut:

*“A service is any act or performance that one party can offer to another that is essentially intangible and does not result in the ownership of anything, its production may or may not be tied to physical product. (Pelayanan adalah setiap tindakan atau perbuatan yang dapat ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain, yang pada dasarnya bersifat intangible (tidak berwujud fisik) dan tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu, produksi jasa bisa berhubungan dengan produk fisik maupun tidak)”*

Ihwal di atas memiliki esensi yang dapat dikatakan senada dengan

Zeithaml, Parasuraman, dan Berry (1990:175) mengemukakan lima kualitas pelayanan di antaranya:

1. *Tangibles* (bukti terukur), yang meliputi fasilitas fisik, perlengkapan, sarana dan prasarana.
2. *Reliability* (keandalan), kemampuan memberikan layanan yang dijanjikan dengan segera, akurat dan memuaskan.
3. *Responsiveness* (daya tanggap), kemampuan para staf untuk membantu para pelanggan dan memberikan layanan yang tanggap.
4. *Assurance* (jaminan), mencakup sikap kesopanan, kompetensi yang dimiliki para staf, bebas dari bahaya, dan resiko.
5. *Empathy* (empati), kemudahan dalam menjalin relasi, komunikasi yang baik/perhatian pribadi dan pemahaman atas kebutuhan pelanggan.

Basis analisis atau teori kualitas pelayanan tersebut digunakan untuk mengeksplorasi pelayanan publik dalam pemenuhan hak biologis bagi narapidana. Sejatinya dalam konteks masyarakat sudah mengalami pergeseran paradigma dengan tujuan mengembalikan fungsi warga binaan atau narapidana menjadi manusia utuh dan normal yang dilakukan melalui pelayanan oleh lembaga masyarakat (Lapas) sesuai amanat Undang-Undang Nomor. 12 Tahun 1995 tentang Masyarakat.

## METODE

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif yaitu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskripsi berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati (Lexy Maleong, 2006: 3). Creswell (2015:63-64) menyatakan bahwa “metode kualitatif dipilih karena penelitian ini menekankan pada proses bukan pada hasil”.

Bogdan dan Taylor dalam Moloeng (2007:4) mendefinisikan penelitian kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati dari fenomena yang terjadi. Lebih lanjut Moleong (2007:11) mengemukakan bahwa penelitian deskriptif menekankan pada data berupa kata-kata, gambar, dan bukan angka-angka yang disebabkan oleh adanya penerapan metode kualitatif. Selain itu, semua yang dikumpulkan berkemungkinan menjadi kunci terhadap apa yang sudah diteliti.

Data primer dalam penelitian ini diperoleh dengan cara observasi dan wawancara secara mendalam (*in-depth interview*), yaitu pengumpulan data dengan cara mengadakan tanya jawab secara langsung dan lisan kepada pihak-pihak yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Sedangkan teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan langkah-langkah seperti yang dikemukakan oleh Burhan Bungin (2003:70), yaitu pengumpulan data, reduksi data, display

data, verifikasi dan penegasan kesimpulan. Sedangkan teknik pemeriksaan kredibilitas/derajat kepercayaan yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik *trianggulasi* sumber.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Fasilitas *Conjgal Visit* Sebagai Pendorong Tujuan Permasalahatan

Penemuan terhadap hak-hak dasar menjadi sebuah konteks penting dalam sistem penyelenggaraan permasalahatan di Indonesia, diketahui bersama bahwa hak yang hilang sebagai seorang narapidana atau warga binaan hanyalah terkait hak kemerdekaannya, sedangkan hak-hak lainnya harus terpenuhi. Pemenuhan hak-hak dasar tersebut telah termaktub dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Permasalahatan.

Penyelenggaraan pemerintahan termasuk permasalahatan saat ini memiliki paradigma yang mulai bergeser pada pemberian layanan terhadap Narapidana atau Warga Binaan. Artinya tujuan permasalahatan semakin mengalami perkembangan, saat ini tujuan permasalahatan sebagai perlindungan bagi masyarakat yang menjadi korban dari pelanggaran hukum yang terjadi. Begitupun bagi pelakunya, bahwa sistem permasalahatan merupakan suatu upaya dalam membenahi perilaku yang mengarah terhadap perbaikan sifat, sikap dan etos hidup guna mengembalikan fungsinya sebagai manusia utuh/normal. Dengan

berorientasi dan memastikan tidak mengulangi perbuatan melanggar hukum seperti yang pernah dilakukan sebelumnya. Tujuan pembinaan bagi narapidana, berkaitan erat dengan tujuan pidanaan. Pembinaan narapidana yang sekarang dilakukan pada awalnya berangkat dari kenyataan bahwa tujuan pidanaan tidak sesuai lagi dengan perkembangan nilai dan hakekat hidup yang tumbuh di masyarakat (C.I.Harsono;1995). Hal tersebut dimaksudkan sebagai upaya penyesuaian diri, agar warga binaan atau narapidana tidak menjadi canggung bila keluar dari lembaga permasalahatan. Sesuai dengan esensi permasalahatan tersebut C.I.Harsono (1995) menyebutkan tujuan pembinaan permasalahatan, dapat dibagi dalam tiga hal, diantaranya:

- a. Setelah keluar dari Lembaga Permasalahatan tidak lagi melakukan tindak pidana.
- b. Menjadi manusia yang berguna, berperan aktif dan kreatif dalam membangun bangsa dan negaranya;
- c. Mampu mendekatkan diri kepada Tuhan Yang Maha Esa dan mendapatkan kebahagiaan di dunia maupun di akhirat”

Orientasi terhadap pencapaian tujuan dari permasalahatan ditentukan oleh seberapa besar pengaruh pembinaan permasalahatan yang didukung kelengkapan fasilitas. Begitupun di Lapas Kelas 1 Cipinang yang salah satunya dipengaruhi oleh ketersediaan fasilitas berupa sarana dan prasarana bagi warga

binaan. Tersedianya sarana dan prasarana tersebut berhubungan dengan hak-hak warga binaan sebagai manusia yang melekat sesuai dengan amanat Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan. Selain hak-hak yang sewajarnya secara khusus ditetapkan pada warga binaan, perlu diketahui bahwa warga binaan memiliki hak-hak dasar yang diatur dalam peraturan perundang-undangan lain. Seperti yang di atur dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, termasuk kesehatan reproduksi.

Guna mencapai tujuan di atas, keberadaan sarana dan prasarana di Lapas idealnya menjadi perhatian penting. Saat ini jumlah tahanan lembaga pemasyarakatan di wilayah DKI Jakarta melebihi kapasitas daya tampung. Kepala Kantor Wilayah Kememkumham DKI Jakarta Bambang Sumardiono mengatakan, “berdasarkan data per 26 Desember 2019, tercatat ada 18.160 tahanan di Lapas wilayah DKI Jakarta. Adapaun daya tampung lapas atau rutan di DKI Jakarta hanya sekitar 5.719 orang. Dengan demikian terjadi *over* kapasitas lebih dari 214 persen yang dampaknya banyak menimbulkan kompleksitas permasalahan. Terkait dengan hal tersebut, pemindahan tahanan ke lapas di luar DKI Jakarta turut dilakukan tiap tahunnya. Pada tahun 2019, sebanyak 1.856 tahanan yang dipindah ke lapas di luar DKI Jakarta. Tahun 2019 berhasil dipindahkan di lingkungan Lapas dan Rutan wilayah DKI Jakarta sebanyak 8.546 narapidana dan

sebanyak 1.856 narapidana ke luar wilayah DKI Jakarta, yaitu ke Wilayah Provinsi Jawa Tengah dan Jawa Barat serta Provinsi Banten”.

Selaras dengan hal di atas bahwa di Lapas Kelas 1 Cipinang fakta di lapangan menunjukkan sarana dan prasarana di lapas tersebut tidak memadai diiringi dengan tingkat keberfungsian rendah. Salah satunya disebabkan karena daya tampung Lapas Cipinang yang melebihi kapasitas. Secara spesifik, dapat diuraikan permasalahan klasik yang umum di lembaga pemasyarakatan di Indonesia berkaitan dengan kelebihan kapasitas termasuk di Lapas Kelas Satu Cipinang Jakarta. Lapas Cipinang idealnya dapat menampung sebanyak 850 orang narapidana atau warga binaan, namun saat ini Lapas Cipinang dihuni oleh 3.900 orang narapidana atau warga binaan.

Kelebihan kapasitas secara langsung berdampak terhadap beberapa sistem di lapas tidak berjalan seperti fasilitas berupa ruang masa pengenalan tahanan (Ruang Adaptasi) yang diperuntukan bagi warga binaan atau narapidana baru. Fakta di lapangan menyebutkan bahwa ruangan pengenalan memiliki kondisi yang tidak memadai karena saat ini dihuni oleh 420 orang padahal kapasitas idealnya diperuntukan sebanyak 30 orang.

Berkaitan dengan kapasitas yang melebihi daya tampung sudah dapat dipastikan banyak hak-hak dari warga binaan atau narapidana yang



terabaikan. Hal tersebut dikarenakan pelayanan yang dilakukan petugas tidak dapat secara maksimal, karena rasio jumlah petugas di Lapas Cipinang sebanyak 36 orang setiap harinya, artinya setiap harinya untuk satu (1) orang petugas harus mengawal sebanyak 200 orang warga binaan (Laporan Jumlah Narapidana Lapas Cipinang, 2019).

Hasil penelitian di lapangan menunjukkan bahwa Lapas Cipinang sampai tidak memiliki fasilitas *conjugal visit* (kunjungan biologis) guna memenuhi kebutuhan biologis (seks) warga binaan terhadap pasangan sahnya. Di Indonesia sendiri fasilitas *conjugal visit* hanya tersedia di 3 lapas seperti Lapas Ciangir, Lapas terbuka Kendal, dan Lapas Nusa Kambangan. *Conjugal visit* sendiri secara harfiah adalah “*an oppurtunity for phsycal contact granted to a prisoner and the prisoner’s spouse, usually in the form of an overnight stay at the prison*”. Artinya kesempatan untuk kontak fisik yang diberikan kepada tahanan dan pasangan tahanan, biasanya dalam bentuk menginap semalam di penjara (Sofyan:2005).

Tidak dapat dipungkiri ketiadaan fasiltas *conjugal visit* (kunjungan biologis) tersebut secara berangsur menimbulkan arus balik permasyarakatan di Indonesia, hal tersebut dibuktikan dengan banyaknya penyimpangan seksual yang dilakukan oleh warga binaan dibalik tembok penjara. Adapun bentuk penyimpangan yang terjadi dalam beragam bentuk,

diantaranya: “*homobo’olabui*” (homoseksua dan lesbian), “pelacur sesama jenis” (homo), “*eentogan/wartil*” (hubungan seksual di dalam Lapas tanpa ijin), dan *beastility* (hubungan seksual dengan binatang).

Sebagai sebuah fakta lapangan bahwa ketiadaan kebijakan dan fasilitas *conjugal visit* bagi warga binaan memicu berkembangnya praktik prostitusi di dalam Lapas Cipinang. Pekerja Seks Komersial (PSK) tersebut berasal dari luar lapas cipinang yang menyamar sebagai pembesuk warga binaan, yang kerap datang pukul 10:00-16:00 WIB, setelah menerima pesanan dari narapidana/warga binaan di Lapas. Umumnya pengguna jasa PSK tersebut adalah para bandar/gemong narkoba yang memiliki uang berlebih. Seperti yang dikutip dari halaman [www.Tempo.com](http://www.Tempo.com) terdapat ruangan khusus yang kerap kali digunakan untuk malakukan hubungan seksual seperti oleh terpidana mati kasus gembong narkoba Freddy Budiman yang memakai ruangan Kepala Lapas Cipinang sejak November 2012 sampai Mei 2013 untuk melakukan pesta narkoba dan berhubungan seksual setahun terakhir.

Akibat dari terbongkarnya kasus kamar mesum dan penyalahgunaan wewenang tersebut Kepala Lapas Cipinang Thurman Hutapea dicopot dari jabatannya. Hal tersebut jelas mengindikasikan banyaknya arus balik permasyarakatan dari lemahnya respon pemerintah serta minimnya fasilitas yang ada, di samping perlunya ada

reformasi terkait pemenuhan kebutuhan biologis narapidana atau warga binaan khususnya dalam menyalurkan hasrat seksualnya terhadap pasangan yang sah. Sebagai solusi mengatasi keadaan sebagaimana berikut kebijakan *conjugal visit* menjadi salah satu alternatif solusi nyata dibanyak negara. Negara yang telah menerapkan *conjugal visit* diantaranya adalah Amerika Serikat, Australia, Brazil, Canada, Denmark, Jerman, Irlandia, Meksiko, New Zeland, Rusia, Spanyol, Inggris, Saudi Arabia, Malaysia, dan Thailand.

Perlunya pelayanan berupa adanya fasilitas *conjugal visit* tersebut berbading lurus dengan penelitian yang dilakukan oleh Depkumhan di lembaga permasyarakatan dan rumah tahanan di enam provinsi seluruh Indonesia menyebutkan penyimpangan perilaku seksual warga binaan sangat bervariasi dilihat dari objek dan cara memperoleh objek. Hasil penelitian menyebutkan 81 persen atau 264 narapidana atau warga binaan mengatakan mereka tidak merasa nyaman ketika kebutuhan biologisnya tidak terpenuhi. Sebanyak 78 persen atau 244 narapidana sering melakukan fantasi seks, 171 narapidana atau 57 persen melakukan masturbasi, dan 52 persen atau 169 narapidana melakukan aktivitas seksual menyimpang atau melanggar ketentuan (Pusat Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan Depkumhan, 2009).

Menjadi sebuah kemunafikan ketika pemerintah menggaungkan dan menjunjung tinggi HAM namun masih menutup mata terkait fenomena gunung

es dari perilaku seksual narapidana atau warga binaan. Efek selanjutnya yang menjadi kekhawatiran yaitu akan berdampak pada kesehatan narapidana. Sejatinnya over kapasitas dan perilaku seks menyimpang secara signifikan memiliki resiko besar terhadap penyakit seperti HIV/AIDS, gangguan reproduksi dan penyakit kelamin menular lainnya akan menjangkit narapidana.

Berkaca dari Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, dapat dilihat pada Pasal 72 bagian a dengan tegas termaktub bahwa setiap orang berhak mendapatkan kehidupan reproduksi dan seksual yang sehat, aman, tanpa paksaan dengan pasangan yang sah. Lebih dari itu Pasal 73, pemerintah diwajibkan menyediakan sarana informasi dan pelayanan terkait akan hal tersebut. Sejatinnya sebagai manusia normal yang terreggut hak kemerdekaannya, narapidana yang juga merupakan seorang warga negara yang berhak mendapatkan fasilitas berupa sarana legal untuk melampiaskan hasrat seksualnya dengan cara yang wajar dengan pasangan yang sah. Sesuai dengan tujuan permasyarakatan saat ini, yang secara general menghendaki adanya perbaikan sikap dan tanggung jawab dan aktif dalam rangka melakukan pembangunan di masyarakat sebagai manusia normal.

### **Lemahnya Empati: Pungutan Liar sampai pada Bisnis Prostitusi**

Pelayanan publik yang dilakukan pada penyelenggaraan

permasalahannya tentunya memiliki karakteristik yang khusus, dengan tetap menjunjung tingginya HAM salah satunya ditandai dengan ketiadaan perlakuan diskriminatif berbalut empati oleh para petugas Lapas. Zeithaml, Parasuraman, dan Berry (1990:175) mengemukakan “*Empathy* (empati) ditandai dengan kemudahan dalam menjalin relasi, komunikasi yang baik/perhatian pribadi dan pemahaman atas kebutuhan pelanggan”.

Berdasarkan hal tersebut secara internasional telah diatur terkait standar ketentuan minimum dalam pembinaan para narapidana dituangkan melalui *Standar Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*. Dalam aturan tersebut terdapat sebanyak 95 pasal yang merupakan ketentuan memperlakukan narapidana atau warga binaan, tidak terkecuali di Indonesia yang menjadi salah satu anggota dari Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB).

Berkaca dari regulasi yang di atur secara internasional tersebut berbanding terbaik dengan keadaan yang terjadi di Lapas Cipinang, khususnya dalam pemenuhan kebutuhan biologis sama sekali tidak terakomodir. Tidak terakomodirnya kebutuhan tersebut secara berangsur-angsur menyebabkan arus balik tujuan permasalahannya. Ketidakmampuan pemerintah dalam mengamodir kebutuhan biologis terutama kebutuhan seksual narapidana melalui kebijakan berupa *conjugal visit* mengindikasikan lambatnya respon pemerintah, sekaligus mengisyaratkan lemahnya

empati terhadap kebutuhan narapidana. Ketidakmampuan tersebut ironisnya dimanfaatkan oleh oknum petugas lapas yang kerap kali meraup pundi-pundi rupiah dari kebutuhan primer tersebut.

Permasalahan pemenuhan kebutuhan biologis semestinya merupakan hak bagi narapidana, dijadikan ajang mengumpulkan pundi-pundi rupiah bagi sejumlah oknum yang tidak bertanggungjawab. Seperti salah satu berita yang menyiarkan pengakuan seorang istri narapidana yang pernah berkunjung dan membayar fasilitas suatu ruangan untuk melakukan hubungan seksual yang disediakan oleh petugas dengan membayar sejumlah uang.

Berdasarkan hasil penelitian terdapat fakta mengejutkan, bahwa sampai pada saat ini fenomena terkait Pekerja Seks Komersial (PSK) yang kerap mangkal di sekitar Lapas Cipinang masih tetap eksis. Bisnis seks di lingkungan Lapas Cipinang bukan merupakan hal baru, ironisnya secara sembunyi-sembunyi bisnis prostitusi tersebut dipraktikkan di dalam ruang Kepala Lapas (Kalapas) dengan memberikan sejumlah uang sewa pada Siper Lapas.

Sejatinya hasil penelitian secara umum selaras dengan investigasi yang sebelumnya pernah dilakukan oleh Ronald Tanamas, terkait maraknya bisnis prostitusi di dalam Lapas Cipinang. Berdasarkan kapasitasnya Lapas Cipinang merupakan lapas terbesar yang berada di Jakarta, yang secara otomatis berpengaruh terhadap

kompleksitas problematika dalam penyelenggaraan permasyarakatan. Bisnis prostitusi atau biasa yang di sebut “bisnis lendir” marak terjadi karena menjanjikan keuntungan pundi-pundi rupiah baik oleh PSK, Sipir, dan Narapidana sendiri.

Penikmat jasa tersebut umumnya dilakukan oleh warga binaan yang memiliki cukup uang untuk menyewa PSK dan ruangan. Di Lapas Cipinang terdapat ruangan yang letaknya berdekatan dengan Ruang Besuk, dan hanya dibatasi dengan sekat kurang dari 2 meter tersebut di bandrol dengan harga Rp. 150.000 sampai Rp. 200.000 per jam. Lain halnya untuk warga binaan yang memiliki finansial lebih besar dapat menyewa ruangan yang lebih tertutup dan besar, yaitu ruangan registrasi dan pemeriksaan yang letaknya di dalam, yang mana ruangan tersebut dipatok dengan harga Rp. 250.000 sampai dengan Rp. 300.000 untuk sekali kengan dengan durasi selama satu jam. Sedangkan untuk warga binaan yang berkantong tebal (gembong narkoba atau koruptor) melakukan hubungan seksual di tempat yang memiliki fasilitas lengkap dan mewah yang tidak lain adalah ruangan Kepala Lapas, ruangan tersebut dipatok dengan harga Rp. 600.000 sampai dengan Rp. 1.000.000 untuk satu kali kengan dengan durasi kurang lebih 2 jam.

Fenomena tersebut menjelaskan lemahnya empati pemerintah dalam penyelenggaraan permasyarakatan, salah satunya di Lapas Cipinang yang

secara nyata tidak dapat melihat kebutuhan narapidana atau warga binaan dengan segera merumuskan kebijakan dan regulasi terkait dengan *conjugal visit* yang sejatinya merupakan kebutuhan mendesak. Hal tersebut telah terjadi bertahun-tahun dan tidak kunjung mendapat tindakan nyata. Tidak dipungkiri bisnis prostitusi membada pundi-pundi kesejahteraan finansial bagi sipir, dapat dikatakan bahwa “bisnis prostitusi/lendir” sudah menjadi rahasia umum di Lapas Cipinang.

Dampak atau yang disebut peneliti sebagai arus balik permasyarakatan akibat dari rendahnya empati berbentuk kepekaan pemerintah salah satunya adalah fenomena pelecehan seksual antar sesama narapidana atau warga binaan. Kondisi tersebut merupakan luapan hasrat seksual yang terbencong diiringi dengan ketiadaan finansial untuk menyewa PSK. Umumnya kondisi tersebut terjadi pada warga binaan yang tidak pernah dibesuk oleh keluarganya, golongan warga binaan tersebut terpaksa meluapkan hasrat seks dengan cara “*anal seks* dan *oral seks*” oleh sesama warga binaan. Aktifitas perilaku seks menyimpang tersebut terjadi di tiap-tiap sudut sepi di lokasi Lapas Cipinang, dan bukan pemandangan baru selama hamir 10 tahun terakhir.

Berdasarkan hasil konfirmasi dengan pihak Lapas Cipinang, umumnya korban yang menjadi pelampiasan pemuas nafsu sesama jenis dengan cara *anal seks* dan *oral seks*

yaitu warga binaan baru dan berusia belasan tahun/belia. Warga binaan muda tersebut kerap kali menjadi sasaran atau objek pelampiasan hasrat seks sesama warga binaan yang usianya lebih dewasa dan tidak memiliki cukup uang.

Berbagai kasus serupa kerap muncul di lapas-lapas se Indonesia, hal tersebut menunjukkan lemahnya empati pemerintah sebagai pemegang otoritas tertinggi terhadap kompleksitas problematika fenomena jika gunung es di lembaga permasyarakatan. Upaya dalam mengakomodir kebutuhan warga binaan tersebut idealnya perlu dikaji lebih lanjut dalam sebuah kebijakan yang komprehensif dan tepat sasaran. Pemenuhan kebutuhan biologis sebagai hak asasi manusia (HAM) hendaknya menjadi perhatian serius dengan berorientasi terhadap tujuan permasyarakatan sendiri sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995, dan tetap berpegang teguh pada nilai keadilan seutuhnya.

## **KESIMPULAN**

Penyelenggaraan pelayanan oleh Lapas Cipinang sampai saat ini masih berkuat pada permasalahan kelebihan kapasitas yang mencapai lebih dari 200%, kelebihan kapasitas tersebut menimbulkan banyak permasalahan berupa efek domino berkepanjangan. Lemahnya pemenuhan kebutuhan sarana dan prasarana berbanding lurus dengan ketiadaan fasilitas *conjugal visit* dalam mewartakan kebutuhan biologis (seks) warga binaan terhadap

pasangannya yang sah. Kondisi tersebut secara berangsur menyebabkan banyaknya perilaku menyimpang seksual warga binaan seperti homoseksual, lesbian, prostitusi sesama jenis (narapidana), dan berhubungan seks dengan binatang. Fenomena tersebut sejatinya mengaburkan hakikat tujuan dari permasyarakatan sesuai dengan amanat undang-undang.

Hal tersebut diperparah dengan lambatnya respon pemerintah selama 10 tahun kebelakang dalam merumuskan dan membuat regulasi terkait *urgensi conjugal visit* dalam mengakomodir kebutuhan primer warga binaan tersebut, yang secara berangsur memunculkan permasalahan baru seperti menjamurnya PSK beroperasi di dalam Lapas Cipinang, di samping adanya praktik sewamenyewa kamar oleh oknum petugas lapas dalam meraup pundi-pundi keuntungan dari kebutuhan warga binaan. Tidak dipungkiri bisnis prostitusi membada pundi-pundi kesejahteraan finansial bagi sipir, dapat dikatakan bahwa “bisnis prostitusi/lendir” sudah menjadi rahasia umum di Lapas Cipinang.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- A.H. Maslow. (1954). *Motivation and Personality*. New York: Harper and Brothers Publishers.
- Burhan Bungin. (2001). *Metodologi Penelitian Sosial; Format-*

- format Kuantitatif dan Kualitatif*. Surabaya: Airlangga, University Press.
- C.I Harsono. (1995). *Sistem Baru Pembinaan Narapidana*, Jakarta: Djambatan.
- Creswell, John W. (2014). *Research Design Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hamidi. (2005). *Metode Penelitian Kualitatif: Aplikasi Praktis Pembuatan Proposal dan Laporan Penelitian*. Malang: UUM Press.
- Dwidja Priyanto. (2009). *Sistem Pelaksanaan Pidana Penjara Di Indonesia Cet Kedua*. Bandung: PT Refika Aditama,
- Dwiyanto Agus, dkk. (2006). *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta : PSKK UGM.
- Fausia. 2012. *Kebijakan Conjugal Visit*. Skripsi. Depok: Program Studi Ilmu Hukum. Universitas Indonesia.
- Harison Citrawan, 2013. *Seksualitas dalam Penjara: Studi Tentang Kebutuhan Biologis Narapidana dari Perspektif Hak Asasi Manusia. Pusat Penelitian dan Pengembangan Hak Asasi Manusia*, Vol. 16 No.1 h. 35.
- Miles, Mathew B & A, Michael Huberman, 1992. *Analisis Data Kualitatif*, Jakarta UI Press.
- Sofyan, Sony. 2005. *Pemenuhan Kebutuhan Seksual Narapidana dalam Lembaga Pemasyarakatan (Studi Kasus di Lembaga Pemasyarakatan Sukabumi)*. Tesis Universitas Indonesia. Depok.
- Zeithaml, Valarie A., Parasuraman, A., and Berry, Leonard L. (1990) *Delivering Quality Service (Balancing Customer Perceptions and Expectations)*. New York-Oxford-Sidney : The Free Press A Division of Macmillan, Inc.
- Dokumen:**  
Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Perasyarakatan.  
Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.  
Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan  
Laporan Pusat Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan Depkumhan, 2009.
- Website:**  
Dean Pahrevi, *Lapas dan Rutan di Jakarta Kelebihan Kapasitas hingga 214 Persen*", <https://megapolitan.kompas.com/read/2019/12/30/15552661/lapas-dan-rutan-di-jakarta-kelebihan-kapasitas->

- hingga-214-persen. (Diakses pada 12 Agustus 2019, Pukul 23:11 WIB).
- Baskoro. LR. 2013.” Ke Lapas Cipinang PSK Menyamar Jadi Pembesuk”. [www.tempo.com](http://www.tempo.com) (Diakses Pada 10 Juli 2020).
- Ronald Tanamas, *Bisnis Seks di Penjara : Antara Siper, Jablay dan Toilet*, [www.detiknews.com](http://www.detiknews.com)., dipublikasikan pada 6 Desember 2007. (Diakses Pada 12, Mei 2020, Pukul 22:22 WIB).