

BAB 4

GAMBARAN UMUM OBJEK PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1 Deskripsi Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Salemba Jakarta

4.1.1 Sejarah

Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Salemba dulunya adalah Rumah Tahanan Negara Klas I Jakarta Pusat atau yang lebih dikenal dengan sebutan Rutan Salemba. Saat ini Bangunan atau gedungnya terbagi menjadi dua, yaitu gedung Rutan Salemba dan gedung Lapas Klas IIA Salemba sendiri yang sampai dengan penelitian ini dilakukan masih dalam tahap penyelesaian. Rutan Salemba dibangun pada sebidang tanah seluas 42.132 m² pada Tahun 1918 (malah pada waktu itu namanya Lembaga Pemasyarakatan Salemba).

Sebelum tahun 1945 Lembaga Pemasyarakatan Salemba dipergunakan oleh Kolonial Belanda untuk menahan orang-orang yang melakukan pelanggaran hukum Kolonial Belanda. Setelah tahun 1945 dengan kemerdekaan bangsa Indonesia di mana waktu itu Lembaga Pemasyarakatan Salemba dipergunakan untuk menampung atau menahan tahanan politik, tahanan sipil, tahanan kejaksaan, dan pelaku kejahatan ekonomi (penimbun kekayaan yang ramai pada saat itu), (Saputra, 2003:25). Pada saat terjadinya pemberontakan G.30 S/PKI, sebagian tahanan/narapidana dipindahkan ke Lembaga Pemasyarakatan Cipinang, Lembaga Pemasyarakatan Glodok (sekarang pusat elektronik glodok) dan sebagian lagi ke kampus AKIP (Akademi Ilmu Pemasyarakatan) di Percetakan Negara, sekarang kampus Akademi Letigasi Republik Indonesia (ALTRI). Pada tahun 1960 sampai dengan 1980 Lembaga Pemasyarakatan Salemba dijadikan Rumah Tahanan Militer (RTM) yang khusus menahan tahanan militer dibawah pimpinan Inrehab Laksusda Jaya.

Pada tanggal 4 Februari 1980 Lembaga Pemasyarakatan Salemba, perlengkapan inventaris, serta rumah dinas yang dipergunakan oleh Inrehab Laksusda Jaya diserahkan kembali kepada Departemen Kehakiman melalui Kepala Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Pemasyarakatan IV Jakarta Raya dan

Universitas Indonesia

Kalimantan Barat, yang saat itu dikepalai oleh Soekirman, SH. Serah terima ini berdasarkan Surat Perintah Panglima Komando Operasi Pemulihan Kesatuan dan Ketertiban tanggal 9 Januari 1980, Nomor: Sprint-12/KepKam/I/1980 dan Surat Perintah pelaksanaan Nomor : Sprint-4-5/KAHDA/I/1980 tanggal 23 Januari 1980.

Sejak tanggal 22 April 1981 Lembaga Pemasyarakatan Salemba dimanfaatkan untuk pelaksanaan penahanan bagi tahanan wanita pindahan Lembaga Pemasyarakatan Bukit Duri yang pada waktu itu dialihfungsikan menjadi lokasi pertokoan, dan setelah diadakan renovasi bangunan tahap I awal Oktober 1989, mulai ditempatkan tahanan pria dari Kejaksaan Tinggi DKI Jakarta, Kejaksaan Jakarta Pusat, Kejaksaan Negeri Jakarta Utara, dan Kejaksaan Negeri Jakarta Barat. Semakin padatnya penghuni Lembaga Pemasyarakatan Salemba, tahanan wanita yang sejak April 1981 yang menempati Blok A dan Blok B dengan persetujuan Kepala Kantor Wilayah Departemen Kehakiman DKI Jakarta, dipindahkan ke Rumah Tahanan Negara Klas IIA Pondok Bambu Jakarta Timur.

Berdasarkan Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor : M.04.UM.01.06 Tahun 1983 tentang Penetapan Lembaga Pemasyarakatan tertentu sebagai Rumah Tahanan Negara, maka Lembaga Pemasyarakatan Salemba bersama 24 Lembaga Pemasyarakatan lainnya yang berada diseluruh Indonesia yang mewakili 18 Kantor Wilayah Departemen Kehakiman (DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, dan DI Yogyakarta, Jawa Timur, Sumatera Utara, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tengah, Sumatera Barat, Riau, Sumatera Selatan, Bengkulu, Jambi, Lampung, Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, Bali, NTT, NTB, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Utara, Timor-timor, Maluku, dan Irian Jaya) berubah status menjadi Rumah Tahanan Negara.

Pada tahun 2007 Rumah Tahanan Negara Klas I Jakarta Pusat dibagi menjadi dua bagian, yaitu Rumah Tahanan Negara Klas I Jakarta Pusat dan Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Salemba. Pembentukan Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Salemba dikukuhkan berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (HAM) RI Nomor M.02-PR.07.03 Tahun 2007

tentang Pembentukan Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Salemba, Cibinong, Pasir Putih Nusakambangan, dan Lembaga Pemasyarakatan Klas IIB Way Kanan, Slawi, Nunukan, Boalemo dan Jailolo tertanggal 23 Februari 2007. Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Salemba sendiri resmi operasional pada tanggal 01 April 2008.

4.1.2 Jumlah Pegawai

Lapas Klas IIA Salemba adalah Unit Pelaksana Teknis (UPT) di bidang pemasyarakatan yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Kantor Wilayah Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia DKI Jakarta. Tugas pokok dari Lapas Klas IIA Salemba adalah untuk melaksanakan fungsi pembinaan narapidana / anak didik pemasyarakatan. Untuk menyelenggarakan tugas tersebut, Lapas Klas IIA Salemba mempunyai fungsi :

1. Melaksanakan pembinaan narapidana / anak didik pemasyarakatan.
2. Memberikan bimbingan, terapi dan rehabilitasi narapidana / anak didik pemasyarakatan.
3. Melakukan bimbingan sosial / kerohanian.
4. Melakukan pemeliharaan keamanan dan tata tertib lembaga pemasyarakatan.
5. Melakukan urusan tata usaha dan rumah tangga.

Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Salemba dipimpin oleh Kepala Lembaga Pemasyarakatan yang membawahi :

1. Sub bagian Tata Usaha, terdiri dari:
 - a. Urusan Kepegawaian dan Keuangan
 - b. Urusan Umum
2. Seksi Bimbingan Narapidana / Anak Didik, terdiri dari:

- a. Subseksi Registrasi
 - b. Subseksi Bimbingan Kemasyarakatan Perawatan
3. Seksi Kegiatan Kerja, terdiri dari:
- a. Subseksi Bimbingan Kerja dan Pengelolaan Hasil Kerja
 - b. Subseksi Sarana Kerja
4. Seksi Administrasi Keamanan dan Ketertiban, terdiri dari:
- a. Subseksi Keamanan
 - b. Subseksi Pelaporan dan Tata tertib
5. Kesatuan Pengamanan Lembaga Pemasarakatan, terdiri dari petugas-petugas pengamanan antara lain Rupam dan Ruport.

Jumlah Pegawai Lembaga Pemasarakatan Klas IIA Salemba Jakarta secara keseluruhan adalah 160 (seratus enam puluh) orang yang terdiri dari 122 orang (76,25 %) pegawai laki-laki dan 38 orang (23,75%) pegawai perempuan, dengan perincian sebagaimana terdapat dalam Tabel 4.1 di bawah ini.

Tabel 4.1
Keadaan Jumlah Pegawai
Lembaga Pemasarakatan Klas IIA Salemba Jakarta
Per April 2009

NO	BAGIAN / SEKSI	JUMLAH
1.	Pejabat Struktural	14
2.	Staf Sub Bagian Tata Usaha	7
3.	Binadik	37
4.	Admkamtib	5
5.	Kegiatan Kerja	6
6.	Kesatuan Pengamanan Lapas	104
	J U M L A H	160

Sumber : Urusan Kepegawaian dan Keuangan, April 2009

4.1.3 Tingkat Pendidikan

Data yang diperoleh dari Urusan Kepegawaian dan Keuangan pada Lembaga Pemasarakatan Klas IIA Salemba Jakarta diketahui bahwa 160 orang pegawai, sebanyak 72,5% atau 116 orang diantaranya adalah tamatan SLTA. Sedangkan sisanya 13 orang (8,125%) adalah Sarjana Muda (D3), 21 orang (13,125%) tamatan S1 dan 10 orang (6,25%) tamatan S2.

Tabel 4.2
Data Jumlah Pegawai Lapas Klas IIA Salemba Jakarta
Berdasarkan Pendidikan

Unit Kerja	Tingkat Pendidikan						Total
	SD	SLTP	SLTA	D-3	S-1	S-2	
Kepala Lapas	-	-	-	-	-	1	1
Sub Bag TU	-	-	3	-	3	1	7
Binadik	-	-	9	10	15	3	37
Admkamtib	-	-	2	-	-	3	5
Kegiatan Kerja	-	-	3	-	1	2	6
Kesatuan Pengamanan Lapas	-	-	99	3	2	-	104
Jumlah	-	-	116	13	21	10	160

Sumber : Urusan Kepegawaian dan Keuangan, April 2009

4.1.4 Golongan dan Pangkat

Berdasarkan golongan dan kepangkatan, jumlah pegawai pada Lembaga Pemasarakatan Klas IIA Salemba Jakarta diketahui sebanyak 129 orang (80,625%) pegawai golongan II, sementara itu 21 orang (13,125%) golongan III dan 1 (satu) orang pegawai (0,625%) termasuk dalam golongan IV/b dengan pangkat Pembina Tk.I. (Secara lebih rinci dapat di lihat dalam Tabel 4.3).

Tabel 4.3
Data Jumlah Pegawai Lapas Klas IIA Salemba Jakarta
Berdasarkan Golongan dan Pangkat

GOL / RUANG	JENIS KELAMIN		P E N D I D I K A N								KET	
			S2		S1		D3		SMA			
	L	P	L	P	L	P	L	P	L	P		
IV/b	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	
IV/a	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
III/d	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	
III/c	2	-	1	-	1	-	-	-	-	-	-	
III/b	10	14	7	1	3	12	-	-	-	-	1	
III/a	3	2	-	-	3	1	-	-	-	-	1	
II/d	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1	
II/c	6	7	-	-	-	-	6	7	-	-	-	
II/b	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
II/a	100	15								100	15	

4.1.5 Letak

Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Salemba dan Rumah Tahanan Negara Jakarta Pusat terletak di Jalan Percetakan Negara Nomor 88 Kelurahan Rawasari Kecamatan Cempaka Putih Kotamadya Jakarta Pusat Propinsi DKI Jakarta dan melayani tiga wilayah kerja, yaitu Jakarta Pusat, Jakarta Barat, dan Jakarta Utara. Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Salemba dan Rumah Tahanan Negara Jakarta Pusat mempunyai batas-batas wilayah sebagai berikut :

- a. Sebelah Utara : Jalan Percetakan Negara Raya
- b. Sebelah Timur : Jalan Percetakan Negara IX
- c. Sebelah Selatan : Jalan Percetakan Negara VII
- d. Sebelah Barat : Jalan Percetakan Negara VII

Hingga saat ini proyek pembangunan Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Salemba baru menyelesaikan satu blok hunian Type 7 (kapasitas 7 orang/sel), namun telah difungsikan terhitung tanggal 01 April 2008, untuk operasional maka kantor sementara menggunakan kantor lama Rutan Salemba yang nantinya akan dijadikan museum Pemasyarakatan.

Kondisi bangunan Lapas Salemba yang ada saat ini hanya 1 unit gedung kantor eks. Rutan Klas I Jakarta Salemba dan gedung baru Lapas Salemba yang

terdiri dari 1 blok hunian dan 1 bangunan yang difungsikan sebagai dapur, 1 pos Ka.Rupam, 1 unit ruang kunjungan, dan 1 unit ruang P2U. Dapur Lapas Salemba sudah berfungsi melayani menu makanan bagi WBP sejak tanggal 07 April 2008. Adapun kapasitas blok hunian WBP terdiri dari 3 lantai dengan jumlah kamar 32 buah yang terdapat di lantai 2 dan lantai 3, sedangkan lantai 1 difungsikan sementara sebagai operasional kantor.

4.1.6 Keadaan Penghuni

Jumlah penghuni Lapas Klas IIA Salemba hingga penelitian ini dilakukan (April 2009) berjumlah sebanyak 1.027 orang. Terdiri dari 240 berstatus tahanan dan 787 sudah memiliki kekuatan hukum tetap yaitu narapidana. Penghuni Lapas Klas IIA Salemba berasal dari mutasi Rutan Klas I Jakarta Pusat (Salemba) dan Rutan Klas I Cipinang Jakarta Timur.

Penghuni Lapas Klas IIA Salemba terdiri dari tahanan dan narapidana, berasal dari berbagai daerah yang ada di Indonesia dan Warga Negara Asing. Setiap harinya isi penghuni ini selalu mengalami perubahan (berkurang dan bertambah). Perubahan isi ini disebabkan antara lain:

1. Pengiriman dari Polsek dalam wilayah Jakarta Barat, Pusat, Utara dan dari Polda atau Mabes Polri.
2. Pemandahan tahanan/narapidana ke Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara lain
3. Penangguhan Penahanan
4. Pengalihan Tahanan
5. Menjalankan program pembinaan berupa Pembebasan Bersyarat (PB)
6. Bebas tuntutan hukum
7. Bebas murni

Pemandahan Tahanan dapat dilaksanakan berdasarkan pada beberapa pertimbangan, yaitu :

1. Kepentingan Keamanan
2. Kepentingan Proses Pemeriksaan

3. Adanya Perubahan Status Hukumnya menjadi narapidana
4. Lain-lain yang dipandang perlu.

Pemindahan tahanan ini dapat bersifat tetap maupun bersifat sementara.

Pengeluaran tahanan dapat dilaksanakan berdasarkan pertimbangan :

1. Pengeluaran untuk kepentingan penyidikan dan atau pemeriksaan di sidang pengadilan
2. Pengeluaran karena pengalihan jenis penahanan
3. Pengeluaran karena pengangguhan tahanan
4. Pengeluaran karena dibebaskan demi hukum
5. Pengeluaran karena dijatuhi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap dalam hal lama pidananya habis dipotong masa tahanan.

Tahanan di dalam Rutan dibagi dalam 5 (lima) golongan, yaitu :

1. AI, yaitu tahanan tingkat penyidikan (Pasal 24 KUHAP)
2. AII, yaitu tahanan tingkat Penuntutan (Pasal 25 KUHAP)
3. AIII, yaitu tahanan tingkat Pemeriksaan Pengadilan Negeri (Pasal 26 KUHAP)
4. AIV, yaitu tahanan tingkat Pemeriksaan Pengadilan Tinggi (Pasal 27 KUHAP)
5. AV, yaitu tahanan tingkat Pemeriksaan Mahkamah Agung (Pasal 28 KUHAP).

Narapidana yang telah mendapatkan putusan hukum yang tetap, dibagi dalam beberapa golongan sesuai dengan lama dan jenis pidananya, yaitu :

1. BI, yaitu narapidana yang dipidana diatas satu tahun
2. BIIa, yaitu narapidana yang dipidana 3 bulan sampai 1 tahun
3. BIIb, yaitu narapidana yang dipidana 3 bulan kebawah
4. BIII, yaitu narapidana yang dipidana dengan pidana kurungan.

Universitas Indonesia

5. BIIIs, yaitu narapidana yang menjalani pidana kurungan pengganti denda.

Data-data tersebut secara lengkap terurai dalam tabel berikut ini :

Tabel 4.4
Data Penghuni Lapas Klas IIA Salemba
Berdasarkan Status Pidana

No.	<i>Penggolongan</i>	Jumlah
1	Tahanan	
	a. AI	a. - Orang
	b. AII	b. 128 Orang
	c. AIII	c. 110 Orang
	d. AIV	d. 2 Orang
	e. AV	e. - Orang
	Jumlah	240 Orang
2	Narapidana	
	a. BI	a. 560 Orang
	b. BIIa	b. 209 Orang
	c. BIIb	c. - Orang
	d. BIIIs	d. 18 Orang
	Jumlah	787 Orang
	Jumlah Keseluruhan	1.027 Orang

Sumber : Sub Seksi Registrasi Lapas Klas IIA Salemba, April 2009

Sebagai Unit Pelaksana Teknis (UPT) Pemasyarakatan yang baru operasional bulan April 2008, Lapas Klas IIA Salemba telah menunjukkan mampu menyelenggarakan beberapa kegiatan pembinaan, walaupun dengan kondisi yang serba minim. Khusus untuk seksi Kegiatan Kerja, dari hasil penelitian ditemukan bahwa hasil kegiatan produktif narapidana telah mampu mengikuti pameran *Legal Expo* 2008 di kantor pusat Departemen Hukum dan HAM RI.

4.1.7 Kegiatan Kerja

Penyelenggaraan kegiatan kerja di Lapas Klas IIA Salemba meliputi :

- Ketrampilan Taman : 14 orang narapidana
- Kegiatan Barbershop : 2 orang narapidana
- Kegiatan Jahit menjahit : 6 orang narapidana

Universitas Indonesia

- Kegiatan Pengolahan nasi aking : 2 orang narapidana
- Kegiatan kerajinan kertas : 10 orang narapidana
- Kegiatan Sablon : 16 orang narapidana
- Kegiatan Laundry : 5 orang narapidana
- Kegiatan Melukis : 2 orang narapidana
- Kegiatan kerajinan ukir : 1 orang narapidana

Kegiatan-kegiatan tersebut masih dilaksanakan secara mandiri oleh pihak Lembaga Pemasarakatan Klas IIA Salemba khususnya seksi Kegiatan Kerja. namun demikian berdasarkan penelitian kegiatan ini telah mampu memberikan upah kerja/premi terhadap narapidana yang bekerja. Kegiatan produktif yang telah mampu menghasilkan produksi yang bernilai jual adalah kegiatan kerajinan kertas, dan kaligrafi. Hal ini dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel 4.5
Catatan Hasil Produksi Narapidana

No	Nama Barang Hasil Produksi	Jmlh Satuan	Bahan yg digunakan			Upah	Harga	Jmh	Ket
			Jns	Jmh	Harga				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Rumah Taman	2	-	-	Rp. 5000,-	Rp. 2500,-	Rp. 10.000,-	2	
2	Rumah adat Jabar	1	-	-	Rp. 10.000,-	Rp. 5000,-	Rp. 20.000,-	1	
3	Mobil Formula 1	1	-	-	Rp. 20.000,-	Rp. 10.000,-	Rp. 30.000,-	1	
4	Delman	1	-	-	Rp. 25.000,-	Rp. 7500,-	Rp. 40.000,-	1	
5	Becak	1	-	-	Rp. 25.000,-	Rp. 7500,-	Rp. 40.000,-	1	
6	Sepeda	8	-	-	Rp. 5000,-	Rp. 2500,-	Rp. 10.000,-	8	
7	Kaligrafi	1	-	-	Rp. 15.000,-	Rp. 5000,-	Rp. 25.000,-	1	
8	Ayunan	2	-	-	Rp. 5000,-	Rp. 2500,-	Rp. 10.000,-	2	
9	Pigura	3	-	-	Rp. 20.000,-	Rp. 5000,-	Rp. 30.000,-	3	
10	Kotak Pensil	3	-	-	Rp. 1000,-	Rp. 500,-	Rp. 2000,-	3	

Sumber : Laporan Bulanan Seksi Kegiatan Kerja, April 2009

Penyelenggaraan kegiatan kerja yang melibatkan pihak kedua maupun pihak ketiga di Lapas Klas IIA Salemba belum terlaksana dengan alasan masih terbatasnya sarana dan prasarana pembinaan, mengingat gedung kantor dan ruang *workshop* kegiatan kerja masih dalam proses penyelesaian. Hal ini juga berlaku untuk implemetasi SKB Menteri yang melibatkan Departemen Sosial, Departemen Tenaga Kerja, maupun Departemen Perindustrian belum dilakukan mengingat alasan-alasan diatas.

4.2 PEMBAHASAN

Keberhasilan implementasi kebijakan Bebas Peredaran uang di Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Salemba tergantung pada pola komunikasi kebijakan yang dilakukan oleh *organizational level* kepada petugas Lapas Salemba, sumber daya dan struktur organisasi Lapas Salemba, serta sikap dari petugas Lapas Salemba terhadap kebijakan tersebut. Keempat variabel ini akan mempengaruhi pola interaksi petugas Lapas Salemba dengan narapidana atau tahanan dan pengunjung, yang selanjutnya akan menghasilkan *outcomes* tertentu. *Outcomes* tersebut pada akhirnya akan menjadi dasar penilaian dan *feedback* yang berguna bagi pembuat kebijakan pada *policy level* dan *organizational level*.

Pada bab ini akan diketengahkan hasil interview dan analisis kualitatif terhadap 4 (empat) faktor yang diamati, yaitu :

No.	Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan	Informasi yang diinginkan dari faktor-faktor tersebut
1.	<p>Komunikasi (Edward III, 1980:17) yang dimaksud dengan hubungan komunikasi dan implementasi kebijakan dalam skema konsep Edward III adalah terkait dengan proses hubungan kerja yang dilakukan antara formulator kebijakan (Ditjen Pusat di mana Kebijakan ditentukan) dengan pelaksana kebijakan. Sesuai dengan definisi tersebut, maka yang dimaksud dengan hubungan kerja disini adalah proses hubungan kerja antara pihak Ditjen. Pas sebagai formulator kebijakan BPU dengan pihak UPT Pas sebagai implementator, sehingga ketika kebijakan diimplementasikan sejauh mana hubungan</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bagaimana komunikasi dilakukan antara pembuat kebijakan dengan petugas pemasyarakatan tentang BPU? 2. Apakah sosialisasi tentang BPU melalui hirarki birokrasi yang berlapis-lapis? 3. Bagaimana kontrol terhadap impelmentasi kebijakan BPU 4. Monitoring terhadap implementasi kebijakan BPU 5. Apakah ada perbedaan pendapat antara petugas pemasyarakatan dengan pengambil kebijakan 6. Apakah ada saluran-saluran / media komunikasi? 7. Bagaimana kompleksitas kebijakan

	<p>kerja tersebut dapat mengakomodir penyusunan kebijakan akan sesuai dan tidak menyimpang.</p> <p>Faktor-faktor yang mempengaruhi hubungan tersebut antara lain :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kecukupan dan keakuratan data di lapangan ketika BPU diformulasikan. Selain keakuratan data di lapangan, dalam komunikasi ini juga akan melihat mengenai : <ol style="list-style-type: none"> 1) Ada/tidak hubungan kerja dengan UPT Pas tentang proses penyusunan formulasi Kebijakan BPU 2) Jika ada bentuknya seperti apa (Rapat-rapat untuk menyusun formulasi BPU) 3) Apakah bentuk-bentuk rapat yang dilaksanakan sudah cukup mengakomodir informasi yang dibutuhkan dalam penyusunan formulasi kebijakan BPU ? 4) Model Pengambilan keputusan (Apakah <i>top-down</i> atau <i>bottom-up</i>) 5) Hal-hal apa saja yang mendukung dan menghambat dalam model pengambilan keputusan? 2. Sosialisasi kebijakan yang sudah jadi sehingga dapat dimengerti oleh yang terkena kebijakan. 	<p>BPU?</p> <ol style="list-style-type: none"> 8. Konsistensi pelaksanaan kebijakan BPU 9. Bagaimana persepsi petugas masyarakatan terhadap BPU? 10. Bagaimana kualitas petugas masyarakatan dalam mempersepsi kebijakan BPU? 11. Sikap dari petugas masyarakatan terhadap kebijakan BPU 12. Jumlah petugas masyarakatan dalam pelaksanaan BPU 13. Apa saja manfaat dan hambatan dalam proses komunikasi yang dilakukan 14. Seberapa jauh tingkat pelanggaran terhadap peraturan yang ada 15. Apa saja jenis-jenis pelanggaran yang dilakukan 16. Sanksi apa yang diberikan dari pelanggaran yang dilakukan 17. Bagaimana sikap atasan terhadap pelanggaran yang dilakukan 18. Tanggapan dari pihak-pihak lain terhadap pelanggaran yang terjadi 19. Bagaimana bentuk sosialisasi ? 20. Apakah langsung ke sasaran / Napi atau ke atasan UPT ? 21. Media untuk konfirmasi kebijakan yang akan dilaksanakan 22. Hal-hal apa saja yang mendukung dan menghambat dalam proses sosialisasi 23. Bagaimana cara untuk menindaklanjuti hal-hal yang menjadi pendukung dan penghambat tersebut? 24. Sikap formulator terhadap faktor pendukung dan penghambat terhadap implementator
2.	<p>Struktur Birokrasi (Edward III, 1980:125) Yang dimaksud dengan struktur birokrasi dalam skema konsep Edward III disini adalah prosedur kerja atau <i>standard operating procedure</i> (SOP). SOP ini berfungsi sebagai salah satu indikator berhasil atau tidaknya sebuah kebijakan diimplementasikan sesuai dengan tujuannya. Bagaimana hubungan SOP dengan implementasi kebijakan BPU dapat diimplementasikan dengan baik dan sesuai dengan tujuannya.</p> <p>Faktor-faktor yang dapat mempengaruhinya hubungan tersebut antara lain:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Bagaimana SOP tersebut diformulasikan? 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bagaimana Struktur Organisasi yang dimiliki oleh Lapas Klas IIA Salemba 2. SOP dalam pelaksanaan kebijakan BPU 3. Jarak garis komando dan garis koordinasi dalam struktur organisasi 4. Rentang kendali dalam struktur organisasi 5. Tujuan / rencana organisasi dalam implementasi BPU 6. Deskripsi kerja dalam implementasi BPU 7. Hirarki jabatan dalam organisasi implementasi kebijakan BPU 8. Kewenangan petugas masyarakatan / pelaksana dalam implementasi BPU terkait dengan struktur organisasi

	<ol style="list-style-type: none"> 2. Apakah SOP yang sudah diformulasikan sudah tepat dan sesuai dengan kondisi di lapangan? 3. Apakah SOP yang sudah berjalan saat ini masih sesuai dengan kondisi saat ini? 4. Kewenangan dan tanggungjawab dalam menjalankan SOP tidak terjadi <i>overlapping</i> dalam pelaksanaannya 5. Koordinasi antar bagian dalam implementasi kebijakan BPU 6. Kendala-kendala yang dihadapi dalam implementasi kebijakan BPU 	
3.	<p>Sumber Daya (Edward III, 1980:53) Sumber daya disini berkaitan dengan jumlah pegawai/petugas masyarakatan yang melaksanakan kebijakan BPU, <i>skills</i> dari petugas dalam mengimplementasikan kebijakan BPU serta sarana dan prasarana pendukung dalam implementasi kebijakan. Sumber daya menjadi salah satu faktor yang berpengaruh terhadap efektifitas implementasi kebijakan BPU. Sejauh mana sumber daya yang ada di UPT mendukung keberhasilan pelaksanaan kebijakan BPU. Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan antara lain :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Jumlah implementator/petugas di UPT 2. Apakah jumlah petugas sebagai implementator sudah mencukupi 3. Jika kekurangan, bagaimana jalan keluarnya 4. Bagaimana keahlian petugas yang menunjang pelaksanaan kebijakan BPU 5. Apakah ada bentuk pelatihan atau yang sejenis lainnya dalam rangka menunjang keahlian/ketrampilan petugas? 6. Kewenangan apa saja yang dimiliki petugas dalam implementasi kebijakan BPU 7. Sarana dan prasarana pendukung dalam pelaksanaan kebijakan BPU 8. Apakah ada fasilitas pendukung lain yang menunjang implementasi kebijakan BPU? 9. Bagaimana formulator menyediakan keperluan sarana dan prasarana serta fasilitas pendukung yang dibutuhkan? 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Jumlah petugas masyarakatan yang ada 2. Ketersediaan biaya pelaksanaan BPU 3. Keahlian / ketrampilan yang dimiliki oleh petugas masyarakatan 4. Siapa saja yang berwenang dalam melaksanakan kebijakan BPU 5. Data-data yang dibutuhkan dalam implementasi kebijakan BPU 6. Kewenangan bagi pelaksana kebijakan 7. Penetapan alokasi dana 8. Cara implementasi kebijakan BPU 9. Kebutuhan staf dan bantuan dalam bentuk lain 10. Penyediaan barang dan jasa yang diperlukan dalam BPU 11. Sarana dan prasarana penunjang BPU 12. Fasilitas pendukung lain implementasi kebijakan BPU
4.	<p>Disposisi (Edward III, 1980:89) Yang dimaksud dengan disposisi di sini adalah bagaimana sikap implementator</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sikap petugas masyarakatan / pelaksana kebijakan terhadap kebijakan BPU

<p>mempengaruhi implementasi kebijakan BPU. Sejauh mana hubungan antara kebijakan BPU dengan sikap para petugas dalam mengimplementasikan BPU. Beberapa hal yang mungkin akan mempengaruhinya secara internal antara lain :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sikap petugas dalam mengimplementasikan kebijakan BPU 2. Apakah petugas mempunyai pandangan yang positif terhadap kebijakan BPU 3. Apakah ada pertentangan antara kebijakan BPU dengan keinginan petugas untuk melaksanakannya 4. Jika ya, apakah ada cara yang dilakukan untuk menyamakan persepsi antara formulator dengan implementator? 5. Apakah petugas dapat melaksanakan kebijakan BPU secara konsisten? <p>Disamping hal-hal yang tersebut di atas, hubungan antara formulator kebijakan dengan sikap implementator dipengaruhi oleh faktor-faktor eksternal lainnya diantaranya :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Dukungan moral dari formulator dan atasan langsung dalam implementasinya 2. Dukungan napi/tahanan serta masyarakatan terhadap kebijakan BPU 3. Apakah ada sistem <i>reward and punishment</i> dalam implementasinya? 4. Jika ada, apa bentuk dari <i>reward and punishment</i> tersebut? 5. Bentuk pengawasan pelaksanaan kebijakan BPU 6. Instrumen-instrumen pengukuran keberhasilan pelaksanaan kebijakan BPU 7. Tindak lanjut dari hasil laporan pelaksanaan kebijakan BPU 	<ol style="list-style-type: none"> 2. Sikap petugas pasyarakatatan terhadap informasi yang diterima dari pembuat kebijakan BPU 3. Dukungan petugas terhadap kebijakan BPU 4. Bentuk komunikasi petugas kepada pembuat kebijakan terkait kebijakan BPU 5. Dukungan organisasi terhadap petugas dalam implementasi kebijakan BPU 6. Konsistensi sikap petugas terhadap kebijakan BPU 7. <i>Reward and punishment</i> terkait implementasi kebijakan BPU 8. Dukungan dari atasan dalam pelaksanaan kebijakan BPU 9. Dukungan dari pihak lain dalam pelaksanaan kebijakan BPU 10. Pengawasan terhadap pelaksana kebijakan BPU
--	--

4.2.1 Komunikasi

Kebijakan publik merupakan suatu informasi yang dibuat dan disampaikan oleh perumus kebijakan publik (*policy formulator*) kepada pelaksana kebijakan publik (*policy implementor*). Konteks komunikasi kebijakan publik adalah komunikasi organisasi, karena proses komunikasi yang dilakukan terhadap kebijakan publik merupakan komunikasi yang terjadi di dalam organisasi maupun

antar organisasi, bersifat formal, dan pesan terstruktur. Komunikasi formal adalah komunikasi menurut struktur organisasi yang terbagi menjadi tiga tipe komunikasi yaitu komunikasi ke atas, komunikasi ke bawah, dan komunikasi horizontal (Vardiansyah, dalam Hidayati, 2005:39).

Dalam konteks kebijakan publik, proses komunikasi yang terjadi adalah pihak perumus kebijakan menyampaikan kebijakan yang telah ditetapkan kepada pihak pelaksana kebijakan untuk diimplementasikan sesuai dengan tujuan dan keinginan perumus kebijakan. Agar suatu kebijakan publik dapat diimplementasikan secara efektif, maka para perumus kebijakan harus menyampaikan kebijakan publik tersebut kepada pelaksana kebijakan secara rinci, jelas dan konsisten agar pelaksana kebijakan memahami dengan baik kebijakan tersebut dan mengerti apa yang harus dilakukan untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut (Hidayati, 2005:189).

Berkaitan dengan pendaftaran, *Standard Minimum Rules for the treatment of prisoner* mengatur dua hal penting. Pertama, bahwa di setiap Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara harus tersedia buku register yang representatif untuk mencatat narapidana atau tahanan yang diterima. Buku tersebut berfungsi untuk mencatat identitas narapidana atau tahanan, alasan dan dasar hukum penahanannya, serta tanggal masuk dan ekspirasinya (SMR, 2004). Kedua, *Standard Minimum Rules for the treatment of prisoner* menegaskan bahwa narapidana atau tahanan yang diterima dan dicatat dalam buku register harus berdasarkan surat perintah penahanan yang sah.

Kebijakan BPU pada dasarnya merupakan sebuah kebijakan sesuai dengan *Standard Minimum Rules for the treatment of prisoner*. Kebijakan tersebut dipertegas dengan Surat Edaran Direktur Jenderal Pemasyarakatan Nomor : E.PR.06.10-70 Tahun 2004 tanggal 30 Juli 2004 tentang Bebas Peredaran Uang (BPU).

Lebih lanjut dijelaskan bahwa “Dalam rangka kembali memantapkan suasana, situasi dan kondisi kehidupan dan penghidupan yang teratur, aman, tertib dan tenteram sehingga dapat menjamin terselenggaranya kegiatan pelayanan atau pembinaan di Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara atau Cabang Rumah Tahanan Negara sebagaimana diharapkan, maka perlu dilakukan optimalisasi Register D

dengan mencanangkan kebijakan Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara atau Cabang Rumah Tahanan Negara **Bebas Peredaran Uang (BPU)** yang pada dasarnya *bukan* merupakan kebijakan baru namun merupakan revitalisasi nilai-nilai dasar yang memang sudah sejak lama dilakukan pada Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara atau Cabang Rumah Tahanan Negara, yang dewasa ini cenderung melemah”.

Adapun upaya-upaya yang telah dilakukan dalam rangka pelaksanaan kebijakan BPU pada Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara atau Cabang Rumah Tahanan Negara adalah dengan melakukan sosialisasi ke Kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM seluruh Indonesia. Adapun upaya yang dilakukan adalah dengan membentuk Tim Sosialisasi Instrumen Pengukuran Kinerja dan Bebas Peredaran Uang di Lingkungan UPT Pemasyarakatan sesuai surat Keputusan Direktur Jenderal Pemasyarakatan Nomor : E.666.KP.04.12 Tahun 2004 tanggal 12 Desember 2004.

Para anggota tim yang tergabung di dalamnya melakukan serangkaian sosialisasi kepada Kepala Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara atau Cabang Rumah Tahanan Negara di Kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM seluruh Indonesia sesuai dengan jadwal yang telah disusun. Untuk selanjutnya para Kepala Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara atau Cabang Rumah Tahanan Negara melakukan sosialisasi kepada seluruh jajarannya.

Kepala Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara atau Cabang Rumah Tahanan Negara yang telah mendapatkan sosialisasi tentang kebijakan tersebut diberi kebebasan dalam mekanisme pelaksanaan kebijakan tersebut. Adapun mekanisme pelaksanaan yang disarankan dapat berupa kupon, uang-uangan, atau bentuk lainnya yang disesuaikan dengan kondisi dan kreativitas dari para Kepala UPT. Sementara itu proses sosialisasi tentang kebijakan BPU kepada WBP berlangsung pada saat awal ketika WBP masuk ke dalam Lembaga Pemasyarakatan, apakah pindahan dari Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara lain atau dari Kejaksanaan dan Kepolisian. WBP akan diberikan arahan tentang aturan, hak serta kewajiban WBP selama WBP berada di dalam Lembaga Pemasyarakatan.

Menurut petugas Lapas Salemba, proses komunikasi tentang kebijakan BPU kepada WBP dilakukan pada saat WBP pertama kali masuk ke dalam Lapas. Pada saat proses registrasi dilaksanakan, WBP akan dijelaskan mengenai tata tertib, hak dan kewajiban WBP selama di dalam Lapas serta kegiatan-kegiatan yang harus diikuti oleh seluruh WBP.

...untuk WBP yang baru masuk, yang bawa duit silahkan ditiptkan untuk dibukakan rekening tabungannya...

Sementara untuk keluarga, diberikan informasi akan diberikan pada saat kunjungan.

...ada petugas LP di bagian kunjungan yang secara khusus melayani tabungan WBP, kalo abis berkunjung bisa langsung nabung..."

Menurut Bapak Putra, selaku pelaksana kebijakan BPU, proses yang dilakukan pertama kali ketika WBP masuk ke Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Salemba adalah proses registrasi. Dalam proses registrasi WBP yang baru masuk akan diperiksa berkas-berkas yang dibawa sehubungan dengan kasus masing-masing. Proses registrasi disini cukup rumit, karena berkaitan dengan *cross checking* data pribadi dan data pendukungnya serta surat bukti penahanan dari Kejaksaan atau Kepolisian. Selain itu juga akan dicatat barang-barang bawaan dari WBP yang untuk selanjutnya akan disimpan oleh petugas.

Barang-barang bawaan yang ditiptkan adalah barang-barang yang selain pakaian atau peralatan mandi serta barang-barang lainnya. Khusus untuk uang, **wajib** untuk ditiptkan kepada petugas. Uang tersebut kemudian dicatat oleh petugas BPU ke dalam buku tabungan milik WBP. Uang yang sudah dicatat dalam buku tabungan WBP selanjutnya dapat digunakan oleh WBP itu sendiri untuk membeli keperluan tambahan selama berada di dalam Lembaga Pemasyarakatan.

Penggunaan uang milik WBP yang ada di dalam buku tabungan diganti dengan kupon. Nominal jumlah uang dalam kupon tersebut dapat disesuaikan dengan kebutuhan WBP setiap harinya. Jumlahnya tidak terbatas selama WBP masih memiliki uang dalam tabungannya, hanya penggunaan kupon hanya berlaku dalam satu hari saja. Misalnya pada hari Senin, WBP meminta kupon BPU sebesar Rp. 10.000,- maka jumlah uang tersebut hanya berlaku pada hari

Senin saja dan tidak dapat dikembalikan ataupun diambil sisanya dengan menggunakan uang tunai. WBP bebas untuk membelanjakan uang tersebut sesuai dengan jumlah yang tertera dalam kupon dan disesuaikan dengan kebutuhannya pada hari itu.

Menurut Bapak Putra, uang yang masuk ke WBP dapat diperoleh dari beberapa sumber, yaitu :

1. Melalui kunjungan keluarga

Apabila WBP dikunjungi oleh keluarganya, biasanya keluarga akan memberikan sejumlah uang kepada WBP untuk kebutuhan selama di dalam Lembaga Pemasyarakatan. Pada saat keluarga akan memberikan uang kepada WBP, maka keluarga dapat langsung memasukkan ke dalam buku tabungan WBP atau WBP langsung yang menabungnya. Untuk menjamin bahwa uang tersebut langsung tercatat dalam buku tabungannya, maka WBP akan menandatangani langsung di buku tabungan atau menyaksikan langsung pencatatan di buku tabungan ketika keluarganya sendiri yang menabung.

2. Melalui transfer bank kepada petugas Lembaga Pemasyarakatan

Bagi WBP yang jarang di kunjungi keluarganya atau keluarganya berada jauh di luar kota, WBP dapat meminta bantuan petugas (dalam hal ini Bapak Putra) untuk menerima transfer uang dari keluarga WBP. Mekanismenya, WBP menghubungi keluarganya melalui telepon--di wartel khusus Lembaga Pemasyarakatan--untuk dapat mengirimkan uang melalui rekening petugas. Jika transfer uang sudah masuk ke dalam rekening petugas, besok harinya petugas akan memberikannya kepada WBP yang bersangkutan sejumlah yang dikirim oleh pihak keluarga.

3. Penjualan *voucher* pulsa isi ulang

Cara ini adalah salah satu alternatif untuk dapat mendapatkan uang dari pihak keluarga. Prosesnya adalah sebagai berikut, WBP akan menghubungi keluarganya untuk dibelikan *voucher* pulsa isi ulang, kemudian pihak keluarga diminta untuk mengirimkan nomor *voucher* pulsa tersebut kepada petugas. Ketika sudah diperoleh nomor *voucher* tersebut maka langsung bisa dijual

kepada petugas. Besarnya harga *voucher* tersebut biasanya jauh lebih murah dibanding harga di pasaran. Bagi WBP yang penting jadi uang. Cara ini menurut WBP lebih merugikan, karena harganya murah jika dibandingkan dengan harga *voucher* isi ulang di luar. Oleh karena itu, cara ini sangat sedikit dari WBP yang menggunakannya.

Penggunaan uang oleh WBP pada dasarnya tidak dibatasi jumlah maksimalnya, namun biasanya dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan seperti rokok, makanan ringan atau minuman yang dijual di Koperasi atau untuk membeli makanan tambahan pada malam hari. Berkaitan dengan jumlah maksimal yang tidak dibatasi, petugas akan mengontrol pengeluaran uang dengan jumlah nominal lebih dari seratus ribu per hari. Hal tersebut dapat dicurigai karena tidak wajar, jika hanya untuk membeli kebutuhan sehari-hari saja. Kondisi tersebut merupakan salah satu upaya untuk mengawasi penggunaan uang yang tidak dibenarkan.

Sehubungan dengan akuntabilitas keuangan, petugas selalu membuat laporan harian *cash flow* uang yang digunakan pada hari tersebut. Hal ini bertujuan agar arus kas masuk dan keluar tercatat secara baik dan dapat dipertanggung jawabkan.

Proses pendaftaran bukan sekedar kegiatan administrasi saja. Dalam pasal 7 *Standard Minimum Rules for the treatment of prisoner*, tentang pendaftaran disebutkan bahwa (SMR, 2004) :

1. Di setiap tempat di mana orang-orang dipenjarakan, hendaknya disediakan buku pendaftaran terjilid dengan halaman bernomor urut, di mana dicatat segala sesuatu tentang orang terpenjara yang diterima :
 - a. Keterangan-keterangan tentang identitasnya
 - b. Alasan-alasan penahanannya serta dasar hukumnya
 - c. Hari, jam masuk dan tanggal bebas
2. Tidak seorangpun boleh diterima tanpa adanya perintah penahanan yang sah, yang perintahnya hendaknya dimasukkan dalam daftar.

Kegiatan klasifikasi pada umumnya mengawali seluruh kegiatan di Lembaga Pemasyarakatan. Klasifikasi merupakan suatu proses di mana semua

kegiatan pembinaan narapidana ditentukan (Inciardi dalam Saputra, 2007). Bahkan disebutkan oleh Carlson bahwa klasifikasi merupakan kunci keberhasilan dalam menjalankan Lembaga Pemasyarakatan (dalam Saputra, 2007). Klasifikasi meliputi *assessment* terhadap latar belakang sosial dan kejahatan yang dilakukannya, termasuk kebutuhan pembinaannya yang mencakup penempatan, pemberian pekerjaan maupun program pembinaan (dalam Saputra, 2007).

Tahap penerimaan merupakan salah satu tahap yang penting dalam mengawali proses sistem pemasyarakatan, disamping untuk pemeriksaan dokumen dan data pribadi juga sebagai tempat menginformasikan tentang kebutuhan sehari-hari, kesehatan, keagamaan, buku bacaan, peraturan dalam dan ketentuan disiplin, kunjungan, surat menyurat, dan tata cara penyampaian keluhan. Kebijakan publik dan perintah pengimplementasian kebijakan ini hendaknya harus ditransmisikan dengan baik kepada pihak-pihak yang tepat agar tidak terjadi distorsi dalam penerimaan dan pemahaman kebijakan tersebut (Edwards III, 1980:17). Maksud dan tujuan kebijakan dapat ditangkap dengan jelas dan dimengerti sehingga tidak terjadi penyimpangan dari tujuan yang hendak dicapai. Oleh karena itu, kebijakan publik juga harus mengandung akurasi yang tinggi, konsisten dan jelas. Dalam arti kebijakan tersebut ditransmisikan kepada pelaku implementasi yang tepat dengan sasaran implementasi yang tepat pula.

Proses komunikasi tentang kebijakan BPU juga dilakukan kepada keluarga WBP yang sedang menjalani masa pidana di dalam Lapas. Hal tersebut dilakukan pada saat anggota keluarga yang sedang mengunjungi keluarganya di Lapas. Dalam proses sosialisasi kebijakan BPU petugas bagian kunjungan akan memberitahukan tentang adanya kebijakan tersebut, sehingga keluarga yang berkunjung memahami secara jelas tentang kebijakan BPU, kemudian prosedurnya dan tujuan serta manfaat diberlakukannya kebijakan tersebut.

Menurut Bapak EB, dirinya mengetahui adanya pelaksanaan kebijakan BPU tersebut, bahkan EB menyatakan setuju sekali dengan dilaksanakannya kebijakan BPU.

“...pihak keluarga merasa lebih aman kalo ada kebijakan itu, soalnya keluarga jadi tau uang yang dikasih ke anak bener-bener ke tangan anak dan digunain sama anak ...”

Apalagi keluarga yang langsung nandatanganin di buku tabungan anak, jadi keluarga yakin banget kalo tuh duit emang bener masuk ke tabungan anak dan dipake sama anak saya sendiri.

Perkara kalo emang ada potongan untuk petugas ato temen-temennye di dalem sih, itu mah wajar aja...namanya juga di penjara Pak...!

Proses sosialisasi kepada keluarga WBP dirasakan juga oleh EB sudah dilaksanakan sesuai dengan prosedur yang berlaku. Ketika ada keluarga akan mengunjungi keluarganya di dalam Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Salemba keluarga akan diperiksa barang-barang bawannya di portir untuk menghindari penggelapan dan peredaran barang-barang terlarang ke dalam Lembaga Pemasyarakatan. Selanjutnya keluarga akan diberikan informasi tentang adanya penerapan kebijakan BPU.

Komunikasi yang efektif dipengaruhi oleh jarak administrasi dan kompleksitas dari organisasi yang terlibat dalam formulasi dan implementasi kebijakan. Semua hal tersebut pada akhirnya akan mempengaruhi proses implementasi kebijakan publik. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa berhasil atau gagalnya implementasi kebijakan publik berdasarkan faktor komunikasi dipengaruhi oleh tiga dimensi yaitu transmisi, kejelasan, dan konsistensi

Penolakan dan ketidaksetujuan pelaksana kebijakan terhadap kebijakan publik dapat mengakibatkan terhambatnya proses komunikasi atau bahkan terjadi distorsi dari kebijakan tersebut. Pada akhirnya akan mendorong pelaksana kebijakan mengimplementasikan kebijakan tersebut sesuai dengan pemahamannya.

Distorsi juga dapat terjadi jika jenjang komunikasi kebijakan terlalu jauh jaraknya, saluran komunikasi yang digunakan tidak sempurna, dan pelibatan pihak ketiga yang tidak ada hubungannya dengan implementasi kebijakan yaitu media massa dan individu di luar organisasi publik. Hal tersebut akan semakin besar peluang kebijakan untuk diimplementasikan sesuai dengan interpretasi dan persepsi pelaksana kebijakan, semakin besar kemungkinan kebijakan tersebut diterima secara tidak akurat.

Dengan demikian dapat dikatakan terdapat tiga hal yang menjadi hambatan dalam mentransmisikan perintah-perintah implementasi yaitu

pertentangan pendapat antara para pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan, informasi melewati berlapis-lapis hirarki birokrasi sehingga penangkapan komunikasi tidak langsung, tidak adanya saluran-saluran komunikasi yang ditentukan mungkin juga mendistorsikan perintah-perintah pelaksana, serta penangkapan komunikasi-komunikasi mungkin dihambat oleh persepsi yang selektif dan ketidakmauan para pelaksana untuk mengetahui persyaratan-persyaratan suatu kebijakan (Winarno, 2002, dalam Hidayati, 2005:47). Ketidakjelasan suatu kebijakan dipengaruhi oleh beberapa faktor seperti kompleksitas kebijakan, adanya ketidakinginan dari pembuat kebijakan untuk merugikan segmen tertentu dalam masyarakat, ditetapkannya kebijakan baru yang mendadak, dan kesengajaan perumus kebijakan agar terhindar dari pertanggungjawaban jika kebijakan diimplementasikan tidak sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai (Edwards III, 1980:26).

Selain ketepatan transmisi yang digunakan untuk menyampaikan kebijakan publik dan kejelasan dari kebijakan publik itu sendiri, konsistensi dari isi kebijakan publik juga merupakan salah satu dimensi komunikasi untuk mengetahui efektifitas implementasi kebijakan publik. Kebijakan yang ditransmisikan dengan baik, tetapi ternyata memiliki perintah-perintah yang saling bertentangan akan menghambat implementasi kebijakan secara efektif. Ketidak konsistenan kebijakan ini akan membingungkan pihak pelaksana kebijakan yang pada akhirnya akan mendorong pelaksana melakukan interpretasi sesuai dengan pemahamannya.

Konsistensi juga dipengaruhi oleh kompleksitas kebijakan dan tujuan yang sering kali bertentangan antara satu kebijakan dengan kebijakan lainnya. Ketidak konsistenan kebijakan biasanya dipengaruhi oleh dorongan-dorongan pihak yang ingin diuntungkan oleh implementasi kebijakan publik tersebut. Hal ini akan semakin besar kemungkinan pembuat kebijakan dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan pihak lain, semakin besar kemungkinan kebijakan tersebut menjadi tidak konsisten (Nakamura & Smallwood, dalam Hidayati, 2005 :50).

Dari hasil penelitian yang telah dilakukan di Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Salemba tentang proses komunikasi dan sosialisasi kebijakan BPU,

diperoleh hasil bahwa komunikasi sebagai salah satu faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Pada prakteknya, proses komunikasi terhadap kebijakan BPU ini sudah dijalankan dengan cukup terstruktur dari formulator kebijakan kepada implementator kebijakan di lapangan, sehingga diperoleh hasil bahwa Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Salemba telah menjalankan sebuah kebijakan yang disusun oleh formulator kebijakan kepada para implementator. Respon yang ditunjukkan oleh para implementator sangat baik dalam mendukung kebijakan yang telah dicanangkan tersebut, meskipun dengan kondisi baru beroperasionalnya Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Salemba. Namun hal tersebut tidak mempengaruhi untuk dapat menjalankan kebijakan BPU tersebut.

Selanjutnya, berkaitan dengan tujuan diberlakukannya kebijakan BPU di Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Salemba Jakarta pada dasarnya adalah untuk menjaga kondisi keamanan agar aman terkendali, tertib, tidak ada penyalahgunaan uang, tidak ada pemerasan dan pemalakan di dalam Lembaga Pemasyarakatan. Kondisi ini tentu sangat di dukung oleh seluruh petugas Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Salemba Jakarta, sehingga fungsi pengamanan terhadap WBP dapat berlangsung dengan baik. Hasil penelitian yang diperoleh tentang faktor komunikasi yang mempengaruhi implementasi kebijakan BPU di Lapas Klas IIA Salemba dapat dilihat dari matriks di bawah ini :

No.	Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan	Informasi yang diinginkan dari faktor-faktor tersebut	Jawaban Informan/ Hasil Penelitian
1.	Komunikasi (Edward III, 1980:17) yang dimaksud dengan hubungan komunikasi dan implementasi kebijakan dalam skema konsep Edward III adalah terkait dengan proses hubungan kerja yang dilakukan antara formulator kebijakan (Ditjen Pusat di mana Kebijakan ditentukan) dengan pelaksana kebijakan. Sesuai dengan definisi tersebut, maka yang dimaksud dengan	1. Bagaimana komunikasi dilakukan antara pembuat kebijakan dengan petugas pemasyarakatan tentang BPU? 2. Apakah sosialisasi tentang BPU melalui hirarki birokrasi yang berlapis-lapis? 3. Bagaimana kontrol terhadap implementasi kebijakan BPU? 4. Monitoring terhadap implementasi kebijakan BPU? 5. Apakah ada perbedaan	1. Komunikasi yang dilakukan dalam proses formulator kebijakan diperoleh berdasarkan kebutuhan dan data yang diperoleh dari lapangan. 2. Sosialisasi dilakukan hanya kepada Pejabat Struktural di Kanwil dan Ka UPT 3. Dilakukan melalui laporan rutin yang dikirimkan 4. Dilakukan secara periodik 5. Ya

<p>hubungan kerja disini adalah proses hubungan kerja antara pihak Ditjen. Pas sebagai formulator kebijakan BPU dengan pihak UPT Pas sebagai implementator, sehingga ketika kebijakan diimplementasikan sejauh mana hubungan kerja tersebut dapat mengakomodir penyusunan kebijakan akan sesuai dan tidak menyimpang. Faktor-faktor yang mempengaruhi hubungan tersebut antara lain :</p> <p>4. Kecukupan dan keakuratan data di lapangan ketika BPU diformulasikan. Selain keakuratan data di lapangan, dalam komunikasi ini juga akan melihat mengenai :</p> <p>1) Ada/tidak hubungan kerja dengan UPT Pas tentang proses penyusunan formulasi Kebijakan BPU</p> <p>2) Jika ada bentuknya seperti apa (Rapat-rapat untuk menyusun formulasi BPU)</p> <p>3) Apakah bentuk-bentuk rapat yang dilaksanakan sudah cukup mengakomodir informasi yang dibutuhkan dalam penyusunan formulasi kebijakan BPU ?</p> <p>4) Model Pengambilan keputusan (Apakah <i>top-down</i> atau <i>bottom-up</i>)</p> <p>5) Hal-hal apa saja yang mendukung dan</p>	<p>pendapat antara petugas pema-syarakatan dengan pengambil kebijakan?</p> <p>6. Apakah ada saluran-saluran / media komunikasi?</p> <p>7. Bagaimana kompleksitas ke-bijakan BPU?</p> <p>8. Konsistensi pelaksanaan ke-bijakan BPU?</p> <p>9. Bagaimana persepsi petugas pema-syarakatan terhadap BPU?</p> <p>10. Bagaimana kualitas petugas pema-syarakatan dalam mem-persepsi kebijakan BPU?</p> <p>11. Sikap dari petugas pema-syarakatan terhadap kebijakan BPU?</p> <p>12. Jumlah petugas pema-syarakatan dalam pelaksanaan BPU?</p> <p>13. Apa saja manfaat dan ham-batan dalam proses komunikasi yang dilakukan?</p> <p>14. Seberapa jauh tingkat pelang-garan terhadap peraturan yang ada</p> <p>15. Apa saja jenis-jenis pelang-garan yang dilakukan?</p> <p>16. Sanksi apa yang diberikan dari pelanggaran yang dilakukan?</p> <p>17. Bagaimana sikap atasan terhadap pelanggaran yang dilakukan?</p> <p>18. Tanggapan dari pihak-pihak lain terhadap pelanggaran yang terjadi?</p> <p>19. Bagaimana bentuk sosialisasi?</p> <p>20. Apakah langsung ke sasaran /</p>	<p>6. Ada</p> <p>7. Cukup sederhana</p> <p>8. Cukup konsisten</p> <p>9. Cukup memahami</p> <p>10. Cukup baik</p> <p>11. Cenderung mendukung meskipun sebagian ada yang tidak mendukung</p> <p>12. Kurang</p> <p>13. Ditujukan langsung kepada Ka UPT, tapi tidak langsung ke pelaksana</p> <p>14. Cenderung kecil</p> <p>15. Kadang suka tidak terawasi</p> <p>16. Sejauh ini belum ada sanksi tegas</p> <p>17. Cukup toleran</p> <p>18. Cukup responsif</p> <p>19. Tertuju kepada Ka UPT di-lanjutkan kepada WBP</p> <p>20. Ya</p>
--	---	---

	<p>menghambat dalam model pengambilan keputusan?</p> <p>5. Sosialisasi kebijakan yang sudah jadi sehingga dapat dimengerti oleh yang terkena kebijakan.</p>	<p>Napi atau ke atasan UPT ?</p> <p>21. Media untuk konfirmasi kebijakan yang akan dilaksanakan?</p> <p>22. Hal-hal apa saja yang mendukung dan menghambat dalam proses sosialisasi?</p> <p>23. Bagaimana cara untuk menindaklanjuti hal-hal yang menjadi pendukung dan penghambat tersebut?</p> <p>24. Sikap formulator terhadap faktor pendukung dan penghambat terhadap implementator?</p>	<p>21. Langsung kepada Ditjen Pemasarakatan</p> <p>22. Sikap dari para pelaksana yang mendukung, dan terlalu panjang rentang birokrasinya</p> <p>23. Evaluasi maupun menganalisa laporan rutin</p> <p>24. Menyusun langkah-langkah strategis melalui kajian-kajian intensif</p>
--	---	---	---

4.2.2 Struktur Birokrasi

“Struktur organisasi yang mempunyai pengaruh yang penting pada implementasi kebijakan adalah prosedur kerja atau *standard operating procedure* (SOP) dan fragmentasi struktur birokrasi (Edward III, 1980:125)”. SOP merupakan hal wajib yang harus dimiliki oleh pelaksana kebijakan, karena tanpa SOP pelaksana kebijakan akan kesulitan mengukur tingkat keberhasilan pencapaian tujuan implementasi kebijakan. SOP merupakan standar tertentu tentang bagaimana pelaksana kebijakan harus mengimplementasikan kebijakan agar tidak melenceng dari tujuan yang telah ditetapkan. Tujuan SOP adalah untuk menghemat waktu, menciptakan keseragaman perilaku bagi anggota organisasi, dan juga agar permasalahan dalam implementasi kebijakan dapat dipecahkan meskipun masalah tersebut kompleks dan pelaksana kekurangan sumber daya untuk menyelesaikan masalah tersebut.

Fragmentasi adalah pembagian wewenang dan tanggung jawab untuk mengimplementasikan kebijakan publik pada beberapa unit pelaksana. Tujuannya adalah agar pelaksanaan tanggung jawab tidak dilaksanakan secara tumpang tindih dan tetap mencakup pembagian tugas yang menyeluruh dalam arti terkoordinasi dengan baik. Karena jika pelaksanaan kebijakan tidak terkoordinasi dengan baik akan terjadi *overlapping* dan duplikasi yang mengakibatkan

ketidakefisienan dalam penggunaan sumber daya yang terbatas. Fragmentasi birokrasi diperlukan agar tidak terjadi *overlapping* kewenangan dan tanggung jawab antara satu unit dengan unit pelaksana lainnya. Semakin banyak unit independen yang terlibat dalam implementasi suatu kebijakan, maka semakin kecil kemungkinan kebijakan tersebut diimplementasikan dengan sukses.

Menurut Weber (dalam Hidayati, 2005:54), ada 10 (sepuluh) ciri-ciri birokrasi yang ideal secara formal, yaitu :

1. Suatu organisasi terdiri dari hubungan-hubungan yang ditetapkan antara jabatan-jabatan. Blok-blok bangunan dasar dari organisasi formal adalah jabatan-jabatan;
2. Tujuan atau rencana organisasi terbagi ke dalam tugas-tugas yang disalurkan di antara berbagai jabatan sebagai kewajiban resmi. Oleh karena itu deskripsi kerja merupakan salah satu metode untuk memenuhi karakteristik;
3. Dimilikinya kewenangan legal untuk melaksanakan kewajiban yang diberikan kepada jabatan;
4. Garis-garis kewenangan dan jabatan diatur menurut suatu tatanan hirarkis;
5. Suatu sistem aturan dan regulasi yang umum tapi tegas yang ditetapkan secara formal, mengatur tindakan-tindakan dan fungsi-fungsi jabatan dalam organisasi.
6. Prosedur dalam organisasi bersifat formal dan impersonal –yakni pertauran-peraturan organisasi berlaku bagi setiap orang;
7. Suatu sikap dan prosedur untuk menerapkan suatu sistem disiplin merupakan bagian dari organisasi;
8. Anggota organisasi harus memisahkan kehidupan pribadi dengan kehidupan organisasi;
9. Pegawai dipilih untuk bekerja dalam organisasi berdasarkan kualifikasi teknis; dan

10. Kenaikan jabatan dilakukan berdasarkan senioritas dan prestasi kerja. Pekerjaan dalam organisasi merupakan karier seumur hidup, memberikan kemanan dalam jabatan.

Berdasarkan data yang diperoleh dari Urusan Kepegawaian dan Keuangan pada Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Salemba, diketahui bahwa jumlah pegawai secara keseluruhan adalah 160 (seratus enam puluh) orang yang terdiri dari 122 orang (76,25 %) pegawai laki-laki dan 38 orang (23,75%) pegawai perempuan dengan perincian sebagaimana terdapat dalam Tabel 5.1 di bawah ini.

Tabel 4.6
Keadaan Jumlah Pegawai
Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Salemba Jakarta
Per April 2009

NO	BAGIAN / SEKSI	JUMLAH
1.	Pejabat Struktural	14
2.	Staf Sub Bagian Tata Usaha	7
3.	Binadik	37
4.	Admkamtib	5
5.	Kegiatan Kerja	6
6.	Kesatuan Pengamanan Lapas	104
	J U M L A H	160

Sumber : Urusan Kepegawaian dan Keuangan, April 2009

Berdasarkan *Standard Minimum Rules for the treatment of prisoner* (SMR) tahun 1933 yang disusun oleh *The International Penal dan Penitentiary Commision* (IPPC) yang mengatur tentang standar minimum perlakuan terhadap narapidana secara internasional, tujuannya adalah untuk memberikan perlindungan bagi para narapidana dan tahanan agar tidak diperlakukan secara semena-mena dan memberikan jaminan agar hak-haknya terpenuhi (Saputra, 2007). *Standard Minimum Rules for the treatment of prisoner* (SMR) berisikan dua bagian aturan. Bagian pertama mengatur tentang Aturan Umum dan bagian kedua mengatur tentang Aturan Khusus. Hal-hal yang diatur pada Bagian Pertama meliputi :

1. Prinsip-prinsip dasar;
2. Pendaftaran;
3. Pemisahan golongan-golongan;
4. Akomodasi;
5. Kebersihan perorangan;
6. Pakaian dan perlengkapan tidur;
7. Makanan;
8. Latihan dan olah raga;
9. Perawatan kesehatan;
10. Tata tertib dan tindakan disiplin;
11. Alat-alat pengekang;
12. Penyampaian informasi dan keluhan dari narapidana;
13. Komunikasi dengan dunia luar;
14. Penyediaan buku bacaan;
15. Aktivitas keagamaan;
16. Penyimpanan barang milik narapidana;
17. Pemberitahuan tentang narapidana yang mati, sakit, dan tata cara pengirimannya;
18. Pemindahan narapidana;
19. Manajemen pegawai penjara;
20. Pengawasan terhadap kinerja petugas penjara/

Adapun pada Bagian Kedua, *Standard Minimum Rules for the treatment of prisoner* (SMR) mengatur tentang hal-hal sebagai berikut :

1. Dasar-dasar tuntutan;
2. Pembinaan;
3. Klasifikasi dan individualisasi;

4. Perbaikan nasib;
5. Pekerjaan;
6. Pendidikan dan rekreasi;
7. Hubungan-hubungan sosial dan perhatian purna pembebasan;
8. Narapidana yang gila dan memiliki kelainan mental'
9. Tahanan;

Jika melihat komposisi pegawai pada Lapas Salemba, jelas terlihat bahwa ada sebanyak 65% pegawai ditempatkan pada bidang pengamanan. Hal ini menunjukkan bahwa orientasi utama dalam Lapas Salemba adalah bidang keamanan dan ketertiban. Hal tersebut memang tidak terlepas dari esensi sistem pemasyarakatan, di mana menurut Bapak Drs. Mardjaman, Bc.IP Ada 2 (dua) kegiatan yang mutlak harus ada dalam sistem kepenjaraan, yaitu kegiatan registrasi dan pengamanan. Di mana esensi sistem pemasyarakatan adalah registrasi dan pengamanan.

“Registrasi adalah tahapan awal beroperasinya suatu sistem kepenjaraan. Registrasi disini tidak hanya melihat dokumen-dokumen dari narapidana atau tahanan, akan tetapi dalam pelaksanaan awal, petugas harus meneliti surat yang dikirimkan dari Kejaksaan atau Kepolisian terkait dengan alasan penahanan seseorang. Ada unsur penggalian data yang lebih mendalam terhadap data yang disampaikan, ada *cross checking* data untuk menghindari kesalahan dalam penahanan orang yang masuk. Kemudian ada proses intelijen terkait pendalaman informasi dari para narapidana, apakah termasuk seorang *residivis* atau tidak”.

Sebagai birokrasi pemerintahan secara legal, berdasarkan UU No.43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas UU No.8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, PP RI No.99 Tahun 2000 tentang Kenaikan Pangkat PNS dan PP No.100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan PNS dalam Jabatan Struktural, kenaikan jabatan petugas Lapas Salemba didasarkan pada senioritas dan prestasi kerja. Akan tetapi pada kenyataannya banyak hal diluar senioritas dan prestasi kerja yang dijadikan dasar kenaikan jabatan bagi petugas Rutan Salemba seperti mendahulukan petugas alumni AKIP daripada petugas non-AKIP. Meskipun demikian, sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS), bekerja sebagai petugas di Lapas

Universitas Indonesia

Salemba memberikan keamanan dalam karir dan penghasilan. Dikatakan demikian karena menurut peraturan yang berlaku di Indonesia PNS tidak dapat dipecat kecuali melakukan tindak pidana yang mengakibatkan dirinya harus dipenjara selama lebih dari satu tahun, sehingga secara tidak langsung adanya keamanan karir mengakibatkan adanya keamanan penghasilan bagi petugas Lapas Salemba.

No.	Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan	Informasi yang diinginkan dari faktor-faktor tersebut	Jawaban Informan/ Hasil Penelitian
2.	<p>Struktur Birokrasi (Edward III, 1980:125) Yang dimaksud dengan struktur birokrasi dalam skema konsep Edrawd III disini adalah prosedur kerja atau <i>standard operating procedure</i> (SOP). SOP ini berfungsi sebagai salah satu indikator berhasil atau tidaknya sebuah kebijakan diimplementasikan sesuai dengan tujuannya. Bagaimana hubungan SOP dengan implementasi kebijakan BPU dapat diimplementasikan dengan baik dan sesuai dengan tujuannya. Faktor-faktor yang dapat mempengaruhinya hubungan tersebut antara lain:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Bagaimana SOP tersebut diformulasikan? 2. Apakah SOP yang sudah diformulasikan sudah tepat dan sesuai dengan kondisi di lapangan? 3. Apakah SOP yang sudah berjalan saat ini masih sesuai dengan kondisi saat ini? 4. Kewenangan dan tanggungjawab dalam menjalankan SOP tidak terjadi <i>overlapping</i> dalam pelaksanaannya 5. Koordinasi antar bagian dalam implementasi kebijakan BPU 6. Kendala-kendala yang dihadapi dalam implementasi kebijakan BPU 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bagaimana Struktur Orga-nisasi yang dimiliki oleh Lapas Klas IIA Salemba? 2. SOP dalam pelaksanaan kebijakan BPU? 3. Jarak garis komando dan garis koordinasi dalam struktur organisasi? 4. Rentang kendali dalam struktur organisasi? 5. Tujuan / rencana organisasi dalam implementasi BPU? 6. Deskripsi kerja dalam implementasi BPU? 7. Hirarki jabatan dalam organisasi implementasi kebi-jakan BPU? 8. Kewenangan petugas pema-sarakatan / pelaksana dalam im-plementasi BPU terkait dengan struktur organisasi? 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Struktur organisasi sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan 2. SOP tidak disusun secara rinci dan jelas 3. Sejauh ini tidak ada masalah dalam pelaksanaannya 4. Tidak terlalu panjang 5. Mengikuti ketentuan yang ada 6. Tidak diuraikan secara rinci dan jelas 7. Tidak terlalu panjang 8. Diberikan tanggung jawab dan kewenangan yang cukup

4.2.3 Sumber Daya

Salah satu faktor yang menunjang keberhasilan implementasi kebijakan BPU di Lapas Salemba adalah sumber daya. Memadainya sumber daya yang dimiliki Lapas Salemba, baik itu SDM, informasi, kewenangan ataupun sarana dan prasarana, akan sangat mempengaruhi berhasil/tidaknya kebijakan tersebut diimplementasikan. Idealnya sumber daya petugas pengamanan Lapas Salemba selaku pihak yang bertugas menjaga keamanan dan ketertiban Lapas Salemba, secara kuantitas maupun kualitas haruslah sesuai dengan banyaknya jumlah tahanan/narapidana. Akan tetapi pada kenyataannya terjadi ketimpangan yang luar biasa besar antara jumlah petugas pengamanan dengan jumlah tahanan/narapidana di Lapas Salemba.

Kurangnya jumlah staf (*size*) yang memiliki keahlian (*skills*) yang dibutuhkan akan mengakibatkan berkurangnya efektifitas implementasi kebijakan. Pada kenyataannya sering dijumpai jumlah sumber daya manusia yang tidak memadai pada tingkatan implementasi kebijakan. Kurangnya jumlah staf untuk mengimplementasikan kebijakan akan berpengaruh pada pendelegasian perintah untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut. Hal ini menunjukkan semakin besar tuntutan kebijakan untuk mengimplementasikan kebijakan melalui aktivitas yang terdesentralisasi, semakin besar pula jumlah staf yang dibutuhkan.

Berdasarkan hasil penelitian di lapangan, ditemukan bahwa jumlah petugas yang menangani masalah BPU ini hanya ada 3 (tiga) orang saja, yang terdiri atas seorang pejabat struktural yaitu Kepala Sub Seksi Registrasi, seorang yang bertanggung jawab atas tabungan dan peredaran kupon sebagai pengganti uang tunai, serta seorang petugas pencatat buku tabungan di ruang kunjungan. Selain itu dalam pelaksanaan tugasnya petugas dibantu oleh 3 (tiga) orang tamping membantu dalam mengurus kupon BPU dan 2 (dua) orang tamping di ruang kunjungan. Sementara itu menurut Bapak Drs. Mardjaman, Bc.IP, saat ini kemampuan negara untuk dapat membiayai pelatihan teknis yang sifatnya khusus untuk pegawai Pemasyarakatan sangat terbatas. Hal ini terbukti dengan tidak dilaksanakannya pendidikan khusus bagi petugas pemasyarakatan pada saat pertama kali bekerja sebagai petugas pemasyarakatan.

“Apakah saat ini pegawai pemasyarakatan dibekali dengan pendidikan atau pelatihan kemampuan khusus sebelum petugas bekerja?” Justru yang terjadi sebaliknya, petugas yang sudah bekerja lama baru diberikan pendidikan dan pelatihan khusus di bidang teknis pemasyarakatan. Belum lagi dengan jumlah peserta yang dilatih, berapa banyak sih pegawai yang diikutsertakan. Maksimal hanya 60 orang dan itupun tidak dapat dilaksanakan secara berkelanjutan. Disamping itu juga, waktu pelaksanaan Pendidikan dan Latihan yang cukup singkat belum mampu untuk menyerap secara komprehensif pengetahuan dasar tentang pemasyarakatan.

Khusus mengenai pelaksanaan kebijakan BPU, secara khusus petugas tidak dibekali dengan pengetahuan yang cukup untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Bahkan dalam tataran praktek di lapangan diperoleh keterangan bahwa formulasi atau mekanisme kebijakan BPU masih *trial and error*. Maksudnya adalah petugas di lapangan atau implementator masih mencoba mencari bentuk yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan kebijakan BPU.

“Sebetulnya petugas juga masih dalam rangka coba-coba mencari bentuk yang lebih efektif dan efisien dalam melaksanakan BPU ini. Dulu petugas membuat buku tabungan dan kupon yang lebih besar, sekarang dibuat lebih kecil dengan alasan efisiensi tanpa mengurangi esensi dari kebijakan BPU”.

Jumlah petugas yang terbatas dalam menangani kebijakan BPU ini diakui oleh Bapak Putra bahwa saat ini masih sanggup dalam menangani jumlah penghuni sebanyak 1.027 (kondisi April 2009), namun jika jumlah penghuni terus bertambah petugas tidak yakin dengan kemampuannya untuk mengurus tabungan serta laporan *cash flow* seorang diri.

...sementara ini sih masih sanggup aja lah, sepanjang penghuni nggak nambah lagi. Apalagi kalo penghuni nambah seribu lebih dah tambah pusing aja deh. Nggak tau juga nanti kalo nambah jadi 3 (tiga) blok, karena sementara ini baru ngurusin satu blok kalo dah 2 (dua) blok nyerah juga.

Pihak LP juga belum terpikir bagaimana mekanismenya kalo mengurus 3 (blok)...kalo bisa sih satu orang satu blok. Kondisi sekarang blok tipe 7, jumlah kamar dari lantai 1 sampai dengan lantai 3 sebanyak 32 kamar di mana satu kamar dapat diisi hingga 7 (tujuh) orang jika dikalikan maka idealnya kapasitas satu blok dihuni oleh hanya 224. Kondisi saat ini satu blok diisi oleh 1.027 orang termasuk 400 orang dalam masa pengenalan lingkungan (mapenaling).

Di samping kurangnya petugas khusus yang menangani kebijakan BPU, secara umum perbandingan antara petugas penjagaan dengan jumlah penghuni sangat jauh dari kondisi ideal. Saat ini kekuatan petugas penjagaan yang berjumlah 104 terbagi menjadi 4 regu, masing-masing regu terdiri dari 26 orang petugas penjagaan yang tersebar di pintu masuk, portir, petugas blok dan petugas menara. Jika melihat perbandingannya adalah 1 : 40, artinya satu orang petugas harus mengawasi sekitar 40 orang penghuni. Jumlah tersebut jauh dari kondisi ideal petugas penjagaan, karena idealnya satu orang petugas mengawasi sekitar 10-15 orang penghuni saja.

Dengan jumlah petugas yang sangat kurang maka jelas bahwa beban kerja lebih berat ditanggung oleh para *frontliner* yang bertanggung jawab terhadap keamanan dan ketertiban Lapas Salemba. Ketika kekuatan personil sumber daya yang ada lemah maka kondisi tersebut sangat rentan pada pelanggaran disiplin pegawai.

Sumber daya yang penting untuk mengimplementasikan kebijakan publik secara efektif selain staf adalah informasi. Informasi yang dibutuhkan disini adalah informasi mengenai bagaimana cara mengimplementasikan kebijakan dan data mengenai ketaatan personil-personil terhadap peraturan-peraturan pemerintah (Winarno, dalam Hidayati, 2005:51).

Meskipun demikian kualitas dan kemampuan petugas Lapas Salemba, khususnya petugas pengamanannya, dalam melaksanakan kebijakan BPU tidak hanya dipengaruhi oleh tingginya tingkat pendidikan yang berhasil ditempuh, tetapi juga tergantung pada *skills* petugas. Bahkan *skills* inilah yang lebih besar pengaruhnya dalam menjaga keamanan Lapas Salemba secara keseluruhan. Tanpa adanya *skills* yang tepat mustahil Lapas Salemba yang mengalami *over capacity* lebih dari 100% ini terjaga keamanan dan ketertibannya. Permasalahannya tidak semua petugas pengamanan Lapas Salemba memiliki *skills* yang baik dan tepat ditempatkan pada posisi ini. Hal ini disebabkan karena sebelum ditempatkan sebagai petugas pengamanan, Lapas Salemba tidak melakukan sendiri perekrutan dan penyeleksian petugas-petugas tersebut. Perekrutan dan seleksi hanya

dilakukan pada tingkat Kanwil. Seleksi yang dilakukan pun merupakan seleksi akademis, bukan seleksi kemampuan pengamanan UPT Pemasarakatan.

Kebijakan publik terkadang dibuat tidak jelas dan tidak konsisten. Hal ini akan mengakibatkan ambivalensi dari pelaksanaan kebijakan yang pada akhirnya akan melibatkan interpretasi dalam pengimplementasiannya. Selain itu, kurangnya pengetahuan pelaksana kebijakan tentang bagaimana cara mengimplementasikan kebijakan agar tujuannya dapat tercapai mengakibatkan kebijakan tersebut tidak efisien dalam ketepatan waktu penyelesaiannya.

Dengan tidak dilakukannya penyeleksian calon petugas berdasarkan kemampuannya untuk mengamankan Lapas Salemba, maka besar kemungkinan kondisi yang terjadi adalah *the wrong person in the wrong place*. Akibatnya upaya petugas Lapas Salemba dari penerapan kebijakan BPU perlu ditingkatkan secara optimal karena petugas pengamanan yang seharusnya mampu melaksanakan hal tersebut tidak memiliki *skills* yang tepat. SDM yang memiliki kualitas tepat dan memadai jumlahnya tidak dapat mengimplementasikan suatu kebijakan dengan baik jika tidak memiliki informasi yang tepat tentang bagaimana sebaiknya kebijakan tersebut dilaksanakan.

Melihat kondisi riil di lapangan mengenai keterbatasan jumlah maupun *skills* dari petugas, maka perlu diperhatikan mengenai pendidikan dan pelatihan khusus yang dilaksanakan kepada seluruh pegawai baru yang akan melaksanakan tugas di UPT Pemasarakatan, sehingga ketika petugas secara nyata melaksanakan tugasnya tidak terjadi kebingungan tentang tugas dan tanggung jawab yang diemban.

Perlu diadakannya pelatihan yang sifatnya periodik untuk mengasah serta meningkatkan kemampuan teknis dari petugas seperti Pelatihan Dasar Pemasarakatan, latihan kesamaptaan, menembak, pelatihan tentang narkoba, pelatihan sebagai konselor dan lain-lain yang sifatnya meningkatkan kemampuan teknis bagi petugas pemasarakatan.

No.	Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan	Informasi yang diinginkan dari faktor-faktor tersebut	Jawaban Informan/ Hasil Penelitian
3.	<p>Sumber Daya (Edward III, 1980:53) Sumber daya disini berkaitan dengan jumlah pegawai/petugas masyarakat yang melaksanakan kebijakan BPU, <i>skills</i> dari petugas dalam mengimplementasikan kebijakan BPU serta sarana dan prasarana pendukung dalam implementasi kebijakan.</p> <p>Sumber daya menjadi salah satu faktor yang berpengaruh terhadap efektifitas implementasi kebijakan BPU. Sejauh mana sumber daya yang ada di UPT mendukung keberhasilan pelaksanaan kebijakan BPU. Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan antara lain :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Jumlah implementator/petugas di UPT 2. Apakah jumlah petugas sebagai implementator sudah mencukupi 3. Jika kekurangan, bagaimana jalan keluarnya 4. Bagaimana keahlian petugas yang menunjang pelaksanaan kebijakan BPU 5. Apakah ada bentuk pelatihan atau yang sejenis lainnya dalam rangka menunjang keahlian/ketrampilan petugas? 6. Kewenangan apa saja yang dimiliki petugas dalam implementasi kebijakan BPU 7. Sarana dan prasarana pendukung dalam pelaksanaan kebijakan BPU 8. Apakah ada fasilitas pendukung lain yang menunjang implementasi kebijakan BPU? 9. Bagaimana formulator menyediakan keperluan sarana dan prasarana serta fasilitas pendukung yang dibutuhkan? 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Jumlah petugas masyarakat yang ada? 2. Ketersediaan biaya pelaksanaan BPU? 3. Keahlian / ketrampilan yang dimiliki oleh petugas masyarakat? 4. Siapa saja yang berwenang dalam melaksanakan kebijakan BPU? 5. Data-data yang dibutuhkan dalam implementasi kebijakan BPU? 6. Kewenangan bagi pelaksana kebijakan? 7. Penetapan alokasi dana? 8. Cara implementasi kebijakan BPU? 9. Kebutuhan staf dan bantuan dalam bentuk lain? 10. Penyediaan barang dan jasa yang diperlukan dalam BPU? 11. Sarana dan prasarana penunjang BPU? 12. Fasilitas pendukung lain implementasi kebijakan BPU? 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Masih kurang sekali 2. Cukup 3. Masih perlu untuk ditingkatkan melalui Diklat Teknis dan Khusus 4. Petugas-petugas yang sesuai dengan tupoksi 5. Cukup 6. Diberikan keleluasaan dalam implementasi 7. Disesuaikan dengan kebutuhan 8. Diberikan kebebasan mengenai model pelaksanaannya 9. Sudah terwujud 10. Cukup didukung 11. Sudah tersedia 12. Tidak ada

4.2.4 Disposisi atau Sikap Pelaksana Kebijakan

Disposisi di sini tertuju pada sikap pelaksana kebijakan yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan, bila pelaksana mempunyai pandangan yang positif maka kebijakan tersebut akan dapat berjalan dengan efektif begitu juga dengan sebaliknya.

Perbedaan pandangan antara pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan biasanya terjadi karena persepsi sikap yang berbeda, dan perbedaan ini biasanya membuat celah di mana pelaksana kebijakan mengimplementasikan kebijakan tersebut sesuai dengan pandangan yang dimilikinya.

Adanya sikap *permissive* dari sebagian Lembaga Pemasyarakatan/ Rumah Tahanan Negara terhadap peredaran uang di Lembaga Pemasyarakatan/ Rumah Tahanan Negara. Dikatakan bahwa ada sikap *permissive* dari pejabat yang berwenang dalam menerapkan kebijakan BPU. Ada anggapan sementara pejabat bahwa kebijakan tersebut adalah kebijakan yang mustahil untuk dilaksanakan di Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara.

Berdasarkan hasil interview dengan seorang WBP diakui bahwa pada dasarnya penerapan BPU di Lembaga Pemasyarakatan Salemba dinilai baik. Menurut WBP, dengan diterapkannya kebijakan BPU dinilai akan mengurangi penyalahgunaan uang untuk peredaran narkoba di dalam Lembaga Pemasyarakatan. Selanjutnya dengan diterapkannya BPU ini, kondisi keamanan relatif lebih aman dan tidak ada pemerasan atau pemalakan baik di dalam kamar maupun ketika para WBP berbaur dengan penghuni dari lain kamar atau blok.

Mengenai pelaksanaan sosialisasi kepada para WBP, diakui oleh J bahwa pada saat pertama kali masuk ke dalam Lembaga Pemasyarakatan Salemba-baik pindahan dari UPT lain atau *kiriman* dari Kejaksaan atau Kepolisian proses registrasi dilaksanakan secara benar oleh petugas. Selain meng-interview tentang asal usul keluarga, latar belakang pendidikan serta latar belakang kasus yang menjerat WBP, petugas juga memberikan arahan tentang kebijakan BPU yang dilaksanakan di Lembaga Pemasyarakatan Salemba. Selanjutnya petugas akan menyimpan barang-barang bawaan WBP yang tidak boleh dibawa serta ke dalam Blok atau kamar.

Khusus mengenai uang yang dibawa oleh WBP, petugas akan langsung mencatat ke dalam buku tabungan WBP sebagai tabungan yang akan digunakan nanti pada saat menjalani hukuman pidana di dalam Lembaga Pemasyarakatan. Untuk tahap awal ada potongan sebesar Rp. 10.000,- sebagai pengganti ongkos cetak buku tabungan. WBP kemudian akan menandatangani langsung buku tabungan sebagai bukti penyetoran uangnya. Selanjutnya WBP dapat menggunakan uangnya dengan menggunakan kupon.

Dalam pelaksanaan kebijakan BPU ini, J menilai bahwa kebijakan yang sudah berjalan ini membuat dirinya lebih aman dan nyaman terlebih lagi dengan adanya kebijakan BPU ini pengeluaran WBP akan jauh lebih terkontrol ketimbang jika menggunakan uang *beneran*.

“Kalo pake uang *beneran* mungkin lebih nggak aman, soalnya bisa aja keilangan di kamar, terus bisa aja terjadi penyalahgunaan uang untuk beli narkoba. Tapi disini nggak ada”.

Selain itu, dengan adanya BPU ini antar WBP tidak dapat mengetahui kondisi keuangan dari masing-masing WBP sehingga kemungkinan untuk meminta uang kepada WBP lainnya lebih kecil. Hanya jika ada WBP yang membutuhkan uang dapat meminjam kepada WBP yang lain dengan catatan ada perjanjian sederhana tentang pengembalian uang yang dipinjam tersebut.

“...gue pinjem kupon dong, ntar diganti pas ada yang besuk. Para narapidana saling bantu lah sama-sama di dalem...”

Pada prakteknya, diakui oleh J memang tidak ada potongan apapun dari uang yang dititipkan tersebut. Namun ada *uang gaul* yang diberikan kepada *tamping* dan petugas Lembaga Pemasyarakatan sebagai tata cara *informal* di dalam Lembaga Pemasyarakatan. Besaran yang diberikan tidak ditentukan nilainya, bahkan dengan hanya memberikan sebatang rokok pun dinilai sudah cukup sebagai *uang gaul*. Hal tersebut berlaku kepada hampir seluruh WBP yang baru saja di kunjungi oleh keluarganya.

“...WBP ngasih petugas, itungannya *gaul* lah sama petugas, karena petugas juga *gaul* kalo ada di dalem, ya suka ngasih rokok atau apa aja lah...”

Uang yang diberikan keluarga kepada WBP pada saat besuk akan disetorkan langsung oleh keluarga atau oleh WBP itu sendiri ke dalam buku tabungan.

“Misalnya dikasih uang seratus ribu sama keluarga, terus yang disetorin ke buku delapan puluh ribu sisanya duapuluh ribu dikasih ke petugas... Paling gaul juga sama tamping, ya kadang ngasih rokok sebatang atau kalo pas ada mie ya kasih mie. Tamping juga nggak problem kok. Soalnya saya juga pernah minta mie sama temen yang dikunjungin...”

Sementara bagi petugas, pada prinsipnya petugas tidak keberatan dengan diberlakukannya kebijakan BPU ini. Petugas merasa dengan diterapkannya kebijakan BPU maka kondisi keamanan dan ketertiban lebih mudah untuk dikendalikan. Khusus mengenai sistem *reward and punishment* diakui oleh Bapak Mardjaman memang belum diatur sepenuhnya. Sistem *reward* masih menjadi tujuan utama terlebih dahulu, adapun bentuknya adalah dengan memberikan penghargaan kepada UPT Pemasarakatan yang telah menjalankan kebijakan tersebut dengan selalu memberikan apresiasi di setiap kesempatan untuk menyebutkan Kepala UPT Pemasarakatan yang menjalankan kebijakan tersebut

Sikap pelaksana kebijakan dapat berakibat negatif jika pada akhirnya kebijakan yang diimplementasikan tidak mencapai tujuan. Ada beberapa cara agar implementasi kebijakan tidak melibatkan kepentingan pelaksana, salah satunya adalah mengganti orang-orang yang terlibat dalam implementasi kebijakan tersebut. Namun hal ini tidak mudah jika dilaksanakan dalam organisasi publik, karena para pejabat memiliki kewenangan waktu dan informasi yang terbatas untuk melakukan penggantian personil. Kemungkinannya adalah dengan melakukan transfer personil yang tidak mengimplementasikan kebijakan sesuai dengan maksud dan tujuan perumus kebijakan ke posisi lain.

Cara lain untuk mengatasi sikap tersebut yaitu dengan memberikan insentif atau penghargaan bagi petugas atau UPT yang melaksanakan kebijakan seperti yang diinginkan oleh perumus kebijakan. Penghargaan yang diberikan dapat berupa uang atau promosi jabatan. Namun hal ini dapat juga mengakibatkan tidak tercapainya tujuan kebijakan, karena biasanya hal ini terjadi karena tujuan dan arah kebijakan yang ingin dicapai terlalu banyak dan tidak fokus. Pelaksana kebijakan biasanya menggunakan diskresinya untuk memahami kebijakan dengan

tujuan untuk memperoleh insentif yang pada akhirnya mengakibatkan kebijakan tersebut diterapkan pada sasaran yang salah. Padahal seharusnya pengukuran *performance* dalam implementasi kebijakan untuk memperoleh penghargaan diukur dari tingkat kesulitan pengimplementasian kebijakan dengan pencapaian tujuan kebijakan tersebut (Edward III, 1980:91).

Disamping itu, beliau juga memberikan rekomendasi dalam rapat Baperjakat untuk usulan mutasi atau promosi jabatan kepada Kepala Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara atau Cabang Rumah Tahanan Negara yang telah menjalankan kebijakan tersebut dengan baik.

Sementara itu, untuk sanksi *punishment* memang belum disusun jika Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara atau Cabang Rumah Tahanan Negara. Hal ini belum diatur, karena menurut Bapak Mardjaman, kebijakan BPU ini mendorong agar Kepala Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara atau Cabang Rumah Tahanan Negara untuk dapat menerapkan sesuai dengan situasi dan kondisi yang paling memungkinkan dilaksanakannya kebijakan tersebut. Oleh karena itu, beliau mengharapkan adanya kebijakan lanjutan yang lebih terarah dan komprehensif mengenai kebijakan BPU ini, sehingga tidak ada istilah “*ganti pejabat ganti kebijakan*”.

Pendapat dari pihak luar yaitu keluarga dari WBP pun senada dengan apa yang disampaikan oleh WBP sendiri. Dengan diterapkannya kebijakan BPU WBP lebih merasa aman dengan kondisi keluarga yang ada di dalam. Terlebih dengan masalah uang yang sangat sensitif sekali terasa di dalam Lapas.

Wawancara dilakukan terhadap Bapak EB selaku keluarga dari WBP yang sedang menjalani masa pidana di dalam Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Salemba, tujuannya wawancara tersebut adalah untuk mengetahui lebih lanjut mengenai pengetahuan serta pendapat dari keluarga WBP terhadap penerapan kebijakan BPU bagi WBP di Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Salemba.

Beruntung EB sudah beberapa kali mengunjungi anaknya sehingga pengetahuan tentang kebijakan BPU sudah tidak asing dengan dirinya.

...waktu pertama kali besuk sih, saya bener-bener nggak tau kalo ada kebijakan BPU, tapi setelah dikasih penjelasan sama petugas baru saya tau

yang namanya BPU, dan menurut saya BPU itu adalah kebijakan yang bagus jadi nggak macam-macam lagi anak saya di dalam. Cukup sekali aja dah anak saya ngerasain hidup di penjara....

No.	Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan	Informasi yang diinginkan dari faktor-faktor tersebut	Jawaban Informan/ Hasil Penelitian
4.	<p>Disposisi (Edward III, 1980:89) Yang dimaksud dengan disposisi di sini adalah bagaimana sikap implementator mempengaruhi implementasi kebijakan BPU. Sejauh mana hubungan antara kebijakan BPU dengan sikap para petugas dalam mengimplementasikan BPU. Beberapa hal yang mungkin akan mempengaruhinya secara internal antara lain :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sikap petugas dalam mengimplementasikan kebijakan BPU 2. Apakah petugas mempunyai pandangan yang positif terhadap kebijakan BPU 3. Apakah ada pertentangan antara kebijakan BPU dengan keinginan petugas untuk melaksanakannya 4. Jika ya, apakah ada cara yang dilakukan untuk menyamakan persepsi antara formulator dengan implementator? 5. Apakah petugas dapat melaksanakan kebijakan BPU secara konsisten? <p>Disamping hal-hal yang tersebut di atas, hubungan</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sikap petugas pemasyarakatan / pelaksana kebijakan terhadap kebijakan BPU? 2. Sikap petugas pemasyarakatan terhadap informasi yang diterima dari pembuat kebijakan BPU? 3. Dukungan petugas terhadap kebijakan BPU? 4. Bentuk komunikasi petugas kepada pembuat kebijakan terkait kebijakan BPU? 5. Dukungan organisasi terhadap petugas dalam implementasi kebijakan BPU? 6. Konsistensi sikap petugas terhadap kebijakan BPU? 7. <i>Reward and punishment</i> terkait implementasi kebijakan BPU? 8. Dukungan dari atasan dalam pelaksanaan kebijakan BPU? 9. Dukungan dari pihak lain dalam pelaksanaan kebijakan BPU? 10. Pengawasan terhadap pelaksana kebijakan BPU? 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cukup mendukung pelaksanaan kebijakan 2. Cukup jelas namun kurang terinci 3. Menjalankan sesuai dengan ketentuan yang ada 4. Komunikasi dilakukan dua arah 5. Cukup mendukung 6. Sejauh ini cukup konsisten terhadap pelaksanaan BPU 7. <i>Reward</i> dalam bentuk penghargaan dan promosi mutasi, sedangkan <i>punishment</i> belum ada 8. Dukungan penuh dalam pelaksanaan BPU 9. Sangat baik 10. Masih belum ketat

<p>antara formulator kebijakan dengan sikap implementator dipengaruhi oleh faktor-faktor eksternal lainnya diantaranya :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Dukungan moral dari formulator dan atasan langsung dalam implementasinya 2. Dukungan napi/tahanan serta masyarakatan terhadap kebijakan BPU 3. Apakah ada sistem <i>reward and punishment</i> dalam implementasinya? 4. Jika ada, apa bentuk dari <i>reward and punishment</i> tersebut? 5. Bentuk pengawasan pelaksanaan kebijakan BPU 6. Instrumen-instrumen pengukuran keberhasilan pelaksanaan kebijakan BPU 7. Tindak lanjut dari hasil laporan pelaksanaan kebijakan BPU 		
--	--	--

4.3 Keterkaitan Antar Faktor

Keberhasilan implementasi kebijakan BPU di Lapas Salemba di atas tidak dapat diketahui jika penilaian yang dilakukan adalah penilaian parsial terhadap faktor komunikasi kebijakan, sumber daya yang dimiliki Lapas Salemba, sikap petugas Lapas Salemba, dan struktur birokrasi Lapas Salemba. Keempat faktor tersebut saling terkait satu dengan yang lainnya. Berhasil atau tidaknya implementasi kebijakan bebas peredaran uang dapat dinilai dengan melihat keterkaitan keempat faktor tersebut secara holistik.

Berdasarkan data hasil wawancara yang dimiliki diketahui bahwa kebijakan BPU ditransmisikan secara tepat kepada pihak yang melakukan

Universitas Indonesia

implementasi kebijakan yaitu petugas sub seksi registrasi Lapas Salemba, meskipun memang melalui jenjang birokrasi yang cukup panjang. Dikatakan demikian karena petugas ini mengerti dengan jelas maksud dan tujuan dari kebijakan ini serta menunjukkan sikap yang mendukung terhadap tercapainya tujuan Lapas Salemba bebas dari peredaran uang secara tunai. Adanya sikap positif dari petugas Lapas Salemba ini disebabkan karena tujuan kebijakan BPU ini tidak *overlapping* dengan tujuan pengamanan dan konsisten dengan kebutuhan Lapas Salemba. Petugas bahkan menyatakan bahwa kebijakan BPU merupakan salah satu tugas yang harus dilakukan oleh petugas masyarakat untuk menjaga keamanan dan ketertiban Lapas Salemba.

Informasi yang diberikan pada dasarnya masih kurang jelas dan rinci mengenai bagaimana sebaiknya kebijakan tersebut dilaksanakan. Berdasarkan kreativitas dari Kepala Lapas Salemba dan petugas maka mekanisme BPU ini *dicreated* sendiri sesuai dengan kebutuhan dan dengan memperhatikan efisiensi dan efektifitas pelaksanaan di lapangan. Akan tetapi esensi dari sistem masyarakat telah dapat dilaksanakan dengan baik oleh Lapas Salemba.

Kondisi Lapas Salemba saat ini masih memungkinkan dilaksanakannya kebijakan BPU dengan baik, hal ini dikarenakan jumlah penghuni yang meskipun terlihat over kapasitas namun sejauh ini masih mampu ditangani dengan baik oleh petugas yang jumlahnya terbatas. Namun kondisi ini tidak dapat dibiarkan jika jumlah penghuni akan semakin bertambah banyak. Apalagi kondisi saat ini Lapas Salemba baru menyelesaikan satu blok hunian dengan kapasitas 224 orang tetapi saat ini dihuni oleh 1.027 orang penghuni.

Seperti yang diketahui perbandingan antara petugas pengamanan dengan tahanan/narapidana adalah 1 : 40 sehingga mengakibatkan sulitnya pengawasan terhadap aktivitas tahanan/narapidana dan memperbesar peluang terjadinya penggunaan dan peredaran narkoba di dalam Rutan Salemba. Selain itu sebagai akibat perekrutan pegawai baru yang hanya didasarkan pada kemampuan akademis, sebagian besar petugas pengamanan baru tidak memiliki kemampuan teknis pengamanan UPT Masyarakat. Petugas mempelajari kemampuan ini

dengan metode *on the job training*. Akibatnya apabila terjadi masalah gangguan keamanan petugas tidak akan mampu mengatasinya.

4.3.1 Komunikasi dan Struktur Birokrasi

Hubungan antara faktor komunikasi dan struktur birokrasi dalam implementasi kebijakan. Proses penyampaian kebijakan dapat dilakukan secara *top-down* atau *bottom-up*. Model rasional pendekatan *top-down* berisi tentang gagasan bahwa implementasi adalah menjadikan orang melakukan apa yang diperintahkan, dan mengontrol urutan tahapan dalam sebuah sistem; dan implementasi adalah soal pengembangan sebuah program kontrol yang meminimalkan konflik dan deviasi dari tujuan yang telah ditetapkan oleh hipotesis kebijakan (Pressman dan Wildavsky, dalam Parsons, 2006:468). Sementara model *bottom-up* menekankan pada fakta bahwa implementasi di lapangan memberikan keleluasaan dalam penerapan kebijakan (Parsons, 2006: 471).

Dalam proses formulasi kebijakan, Direktorat Jenderal Pemasaryakatan tidak melulu melaksanakan dengan model *top-down*, tapi bisa menggunakan model *bottom-up*.

“Saya tidak mau selalu *top-down*. Kebijakan-kebijakan saya banyak yang *bottom-up*. Pada tahun 2007 ada Budaya Bersih. Saya melihat di beberapa Lapas ada kegiatan-kegiatan yang menerobos kondisi yang sudah mapan saat ini. Selama ini orang berpikir satu kamar, satu WC, satu kamar mandi. Apakah kamar itu kapasitasnya 2, 4, 6, 20 orang tetap saja satu. Tidak pernah terpikir bahwa sebetulnya orang antri pagi-pagi itu bisa menimbulkan polemik. Ada satu lapas yang berani membuat kamar mandi umum di luar. Ini satu terobosan bagus, itu saya angkat. Kalau yang ini bisa berarti yang lain harus bisa dong dan lembaga itu pasti saya sebut dalam edaran sebagai *reward*-nya. Apapun persepsi orang yang membaca edaran tersebut terserah, tapi ada sejarah bahwa nama lembaga itu pernah ada. Bagi saya itu merupakan *reward* yang paling berharga. Kemudian tinggal membuat formulasi disusuli surat edaran bahwa budaya WC bersih, sanitasi dan sebagainya jangan dianggap sebagai suatu proyek kebersihan fisik semata. Tapi bahwa di sana ada kehendak meningkatkan budaya bangsa, budaya saudara-saudara yang ada di dalam saat keluar menjadi orang-orang yang memiliki budaya bersih. Nyatanya saat membuat program ini, di Malaysia juga sedang membuat program Kandas Bermartabat, artinya dia menempatkan toilet sebagai tempat yang bermartabat, sehingga menunjukkan martabat orangnya.

Menurut Widodo (2008:90), proses implementasi kebijakan dapat melalui tahapan interpretasi (*interpretation*). Tahap interpretasi (*interpretation*) merupakan penjabaran sebuah kebijakan yang masih bersifat abstrak ke dalam kebijakan yang lebih bersifat teknis operasional. Kebijakan umum atau kebijakan strategis (*strategic policy*) akan dijabarkan ke dalam kebijakan manajerial (*managerial policy*) dan kebijakan manajerial akan dijabarkan dalam kebijakan teknis operasional (*operational policy*).

Namun, interpretasi kebijakan tidak sekedar menjabarkan sebuah kebijakan yang masih bersifat abstrak ke dalam kebijakan yang bersifat lebih operasional, tetapi juga harus diikuti dengan kegiatan mengkomunikasikan kebijakan (sosialisasi) agar seluruh *stakeholders* dapat mengetahui dan memahami apa yang menjadi arah, tujuan, dan sasaran kebijakan. Kebijakan perlu dikomunikasikan atau disosialisasikan tujuannya adalah agar para pelaksana yang terlibat baik langsung maupun tidak langsung dapat mengerti dengan baik apa yang menjadi arah, tujuan, dan sasaran kebijakan serta yang terpenting adalah petugas akan dapat menerima, mendukung, dan bahkan mengamankan pelaksanaan kebijakan yang telah dirumuskan.

Komunikasi dapat dilakukan secara efektif jika kebijakan yang diimplementasikan dirumuskan dengan jelas dan ditransmisikan secara akurat. Dalam arti kebijakan publik yang merupakan informasi dalam komunikasi ini tidak boleh mengandung makna ganda dan harus jelas supaya tidak menciptakan peluang bagi para pelaksana kebijakan untuk melakukan interpretasi sesuai dengan keinginan dan pemahamannya terhadap kebijakan tersebut (Hidayati, 2005:45).

Komunikasi yang efektif dipengaruhi oleh jarak administrasi dan kompleksitas dari organisasi yang terlibat dalam formulasi dan implementasi kebijakan. Semua hal tersebut pada akhirnya akan mempengaruhi proses implementasi kebijakan publik. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa berhasil atau gagalnya implementasi kebijakan publik berdasarkan faktor komunikasi dipengaruhi oleh tiga dimensi yaitu transmisi, kejelasan, dan konsistensi.

Transmisi merupakan suatu proses melangsungkan komunikasi suatu pesan atau informasi yang berjalan melalui suatu saluran atau media kepada penerima informasi dengan efek tertentu (Fisher, dalam Syamsudin, 2003:75).

Distorsi juga dapat terjadi jika jenjang komunikasi kebijakan terlalu jauh jaraknya, saluran komunikasi yang digunakan tidak sempurna, dan pelibatan pihak ketiga yang tidak ada hubungannya dengan implementasi kebijakan yaitu media massa dan individu di luar organisasi publik. Hal itu akan semakin besar peluang kebijakan untuk diimplementasikan sesuai dengan interpretasi dan persepsi pelaksana kebijakan, semakin besar kemungkinan kebijakan tersebut diterima secara tidak akurat.

Kejelasan kebijakan merupakan hal yang terpenting yang dapat mempengaruhi efektifitas implementasi kebijakan. Kebijakan yang jelas mengenai apa yang harus dilakukan pelaksana kebijakan untuk mengimplementasikan kebijakan dan kapan kebijakan tersebut harus dilaksanakan akan menghindari peluang terjadinya implementasi kebijakan sesuai dengan interpretasi pelaksana kebijakan yang kadang bertentangan dengan maksud dan tujuan kebijakan.

Ketidakjelasan suatu kebijakan dipengaruhi oleh beberapa faktor seperti kompleksitas kebijakan, adanya ketidakinginan dari pembuat kebijakan untuk merugikan segmen tertentu dalam masyarakat, ditetapkannya kebijakan baru yang mendadak, dan kesengajaan perumus kebijakan agar terhindar dari pertanggungjawaban jika kebijakan diimplementasikan tidak sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai (Edwards III, 1980:26).

Selain ketepatan transmisi yang digunakan untuk menyampaikan kebijakan publik dan kejelasan dari kebijakan publik itu sendiri, konsistensi dari isi kebijakan publik juga merupakan salah satu dimensi komunikasi untuk mengetahui efektifitas implementasi kebijakan publik. Kebijakan yang ditransmisikan dengan baik, tetapi ternyata memiliki perintah-perintah yang saling bertentangan akan menghambat implementasi kebijakan secara efektif. Ketidak konsistenan kebijakan ini akan membingungkan pihak pelaksana kebijakan yang pada akhirnya akan mendorong petugas melakukan interpretasi sesuai dengan pemahamannya.

Konsistensi juga dipengaruhi oleh kompleksitas kebijakan dan tujuan yang sering kali bertentangan antara satu kebijakan dengan kebijakan lainnya. Ketidaksihentikan kebijakan biasanya dipengaruhi oleh dorongan-dorongan pihak yang ingin diuntungkan oleh implementasi kebijakan publik tersebut. Pada akhirnya akan semakin besar kemungkinan pembuat kebijakan dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan pihak lain, semakin besar kemungkinan kebijakan tersebut menjadi tidak konsisten (Nakamura & Smallwood, dalam Hidayati, 2005 :50).

Oleh karena itu, tujuan dari kebijakan harus dapat dimengerti oleh pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan, baik pelaksana kebijakan maupun pihak sasaran kebijakan, sehingga kebijakan tersebut dapat mencapai tujuannya dengan baik. Kebijakan akan berhasil mencapai *outcomes* yang diinginkan apabila (Wahab, 1990:92) :

1. *Output* kebijakan badan-badan pelaksana sejalan dengan tujuan-tujuan formal undang-undang;
2. Kelompok sasaran benar-benar patuh terhadap *output* kebijakan tersebut;
3. Tidak ada penggerogotan terhadap *output* kebijakan tersebut sebagai akibat adanya peraturan yang saling bertentangan;
4. Kebijakan tersebut memuat teori kausalitas yang andal mengenai hubungan antara perubahan perilaku pada kelompok sasaran dengan tercapainya tujuan yang telah digariskan.

Sementara Grindle (dalam Nugroho, 2008:445), mengemukakan bahwa implementasi kebijakan ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, baru implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan tersebut mencakup hal-hal berikut :

1. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan pada umumnya berupa tindakan-tindakan pemerintah yang merupakan upaya untuk mengadakan perubahan-perubahan di bidang sosial, politik, dan ekonomi. Upaya untuk

mengadakan perubahan ini seringkali mendapat tantangan dari pihak-pihak yang kepentingannya terganggu.

2. Jenis manfaat yang akan dihasilkan. Hal ini berkaitan dengan tingkat-tingkat perubahan perilaku yang dikehendaki oleh pembuat kebijakan, luasnya perubahan-perubahan yang diinginkan serta program-program yang dirancang untuk mencapai sasaran yang luas dan jangka panjang akan lebih sulit mengimplementasikannya daripada program-program yang manfaatnya dapat segera terlihat dalam jangka waktu pendek.
3. Derajat perubahan yang diinginkan.
4. Kedudukan pembuat kebijakan. Kedudukan pembuat kebijakan berkaitan dengan banyaknya instansi yang terlibat dalam pembuatan keputusan implementasi kebijakan.
5. (Siapa) pelaksana program. Semakin banyak organisasi yang ikut serta dalam pelaksanaan sebuah kebijakan maka akan semakin sulit pelaksanaannya.
6. Sumber daya yang dikerahkan. Sumber-sumber daya yang dimaksud meliputi sumber daya manusia (SDM), yaitu keahlian, dedikasi, kreatifitas, dan keaktifan dari masing-masing organisasi maupun non SDM, yaitu dana, perawatan, dan lain-lain.

Sementara itu, konteks implementasinya adalah :

1. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat.
2. Karakteristik lembaga dan penguasa.
3. Kepatuhan dan daya tanggap.

Dengan demikian dapat dikatakan terdapat tiga hal yang menjadi hambatan dalam mentransmisikan perintah-perintah implementasi yaitu pertentangan pendapat antara para pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan, informasi melewati berlapis-lapis hirarki birokrasi sehingga penangkapan komunikasi tidak langsung, tidak adanya saluran-saluran komunikasi yang ditentukan mungkin juga mendistorsikan perintah-perintah pelaksana, serta penangkapan komunikasi-komunikasi mungkin dihambat oleh

persepsi yang selektif dan ketidakmauan para pelaksana untuk mengetahui persyaratan-persyaratan suatu kebijakan (Winarno, 2002, dalam Hidayati, 2005:47).

Dari paparan di atas, dapat disimpulkan bahwa komunikasi sangat berhubungan dengan proses implementasi sebuah kebijakan. Semakin panjang rantai birokrasi semakin banyak distorsi informasi yang akan disampaikan. Selain itu, semakin kompleks informasi yang akan disampaikan semakin sulit untuk dapat mengkomunikasikan kepada implementator. Oleh karena itu, sebuah kebijakan hendaknya diformulasikan secara singkat, jelas, dan langsung disosialisasikan kepada implementator sehingga bias atau distorsi informasi yang akan disampaikan dapat direduksi.

4.3.2 Komunikasi dan Sumber daya

Berdasarkan hasil temuan di lapangan, diketahui bahwa jumlah pegawai yang menangani kebijakan BPU sangat terbatas sekali. Satu orang pegawai menangani buku tabungan dari WBP dengan dibantu oleh tiga orang tamping, dan satu orang pegawai yang bertugas di ruang kunjungan untuk menangani uang yang masuk melalui kunjungan dari keluarga WBP.

M : mas sendirian disini..?

P : iya saya sendiri

M : WBP sekarang berapa..?

P : 1004 orang, dulu pernah BPU saat hari raya selama satu hari mencapai 33 juta dan di koperasi sampe 6-7 juta sehari. Di antara bulan Mei, Juni, Juli BPU berkurang, karena ada pendaftaran sekolah, Agustus mulai meningkat lagi. Hampir sama kayak bank lah, bank kan begitu juga. Mei Juni Juli itu memang banyak yang menarik uangnya.

M : ini di *handle* sendiri..?

P : iya

M : sepanjang penghuninya gak nambah lagi..?

P : di atas seribu aja udah pusing nih, gak tau nanti klo udah jadi 3 blok. Pihak LP juga belum kepikiran sampe kesitu sih. Kalo masih satu blok masih bisa, kalo bisa satu blok satu org.

M : rencananya satu blok kapasitas brpa org..?

P : kalo ini kan type 7, kamarnya dari lantai 2, 3 jumlahnya 32 kamar. 1 kamar 7 orang, jadi 224 orang.

M : satu blok kapasitas 224 orang..?

P : iya, cuma di bawah ada penampungan cuma gak tau kapasitasnya berapa.

P : ada petugas LP yang di ruang kunjungan yang secara khusus melayani tabungan. Dia melayani tabungan, kalo misalnya abis berkunjung terus mau nabung, dicatet di sana nanti pembukuannya di bawa ke sini

M : berapa orang..?

P : ada satu org, uang masuk bagi WBP baru, begitu masuk digeledah, yang bawa duit diserahkan, catat namanya, nanti dibukain buku tabungannya.

Selain struktur organisasi, proses komunikasi juga berhubungan dengan faktor sumber daya. Sumber daya yang dimaksud adalah jumlah staf, informasi, kewenangan, dan fasilitas-fasilitas. Staf merupakan sumber daya utama agar implementasi kebijakan dapat dilaksanakan secara efektif. Kurangnya jumlah staf (*size*) yang memiliki keahlian (*skills*) yang dibutuhkan akan mengakibatkan berkurangnya efektifitas implementasi kebijakan.

Pada kenyataannya sering dijumpai jumlah sumber daya manusia yang tidak memadai pada tingkatan implementasi kebijakan. Kurangnya jumlah staf untuk mengimplementasikan kebijakan akan berpengaruh pada pendelegasian perintah untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut. Hal ini menunjukkan semakin besar tuntutan kebijakan untuk mengimplementasikan kebijakan melalui aktivitas yang terdesentralisasi, semakin besar pula jumlah staf yang dibutuhkan.

Jumlah staf yang besar tetapi tidak diiringi dengan kualitas yang baik juga akan memberikan hasil yang optimal dalam implementasi kebijakan. Untuk itu staf yang terlibat dalam implementasi kebijakan harus memiliki *skills* yang tepat juga.

Menurut Bapak Mardjaman, kemampuan pegawai tentang pemahaman teknis pemasyarakatan dirasakan masih sangat kurang sekali. Hal ini dikarenakan proses pendidikan dasar yang tidak diberikan kepada para calon pegawai negeri sipil ketika akan melaksanakan tugas sebagai petugas pemasyarakatan.

“Dulu, pendidikan dasar petugas Pemasyarakatan tidak 1-2 bulan tetapi 9 bulan karena memang permasalahan pemasyarakatan kompleks. Petugas Pemasyarakatan harus bertindak sebagai psikolog, sebagai guru, sebagai orangtua, sebagai penegak hukum. Fungsi-fungsi tersebut melekat pada diri petugas. Sebelum tahun 1960, apabila belum menempuh pendidikan dasar selama 9 bulan petugas pemasyarakatan belum boleh memegang senjata api. Ujiannya saja satu bulan dan hal ini diikuti sekarang diikuti oleh Malaysia. Sekarang apabila melihat calon pegawai kejaksaan, pendidikannya 7 bulan. Hal ini menjadi beban bagi Direktorat Jenderal Pemasyarakatan”.

Md: Tidak hanya reorganisasi saja, untuk ke arah sana perlu pendidikan dasar yang teknis sekali

Mj: Masalah-masalah yang mendasar itu memang biayanya besar. Bagaimana mau mendapatkan SDM yang bagus kalau SDM itu tidak menghayati tugasnya. Ibaratnya, di dalam skripsi saya dulu, bagaimana jika mau masuk hutan tetapi tidak tahu bagaimana kondisi hutannya kemudian perbekalan apa yang perlu dibawa.

Md : Kedepan untuk pendidikan PDP kemudian latganispas itu coba dikemas ulang, secara kurikulum, artinya memberikan dasar-dasar Pemasyarakatan itu seperti apa saja.

Mj : PDP itu masuk prajab..?

Md : Untuk sementara ini masih di UPT, untuk golongan II

Mj ; artinya untuk orang yang sudah bekerja kan..?

Md : Betul

Mj : Nah, itu berarti dianggap sebagai inservice training buka prservice training. yang kedua itu anggarannya dibebankan ke Kanwil..?

Md : Dibebankan ke BPSDM, kemudian nanti kanwil pun menyelenggarakan di tiap-tiap wilayah.

Mj : Setahun Departemen menerima orang seribu, berapa yg dilatih..? saya gak yakin semua bisa terlatih

Md : maksimal 60 org kalau di BPSDM

Mj : 60 org brp bulan.. paling hanya 1, 2 bulan

Informasi yang dibutuhkan disini adalah informasi mengenai bagaimana cara mengimplementasikan kebijakan dan data mengenai ketaatan personil-personil terhadap peraturan-peraturan pemerintah (Winarno, dalam Hidayati, 2005:51).

Kebijakan publik terkadang dibuat tidak jelas dan tidak konsisten. Hal ini akan mengakibatkan ambivalensi dari pelaksanaan kebijakan yang pada akhirnya akan melibatkan interpretasi dalam pengimplementasiannya. Selain itu, kurangnya pengetahuan pelaksana kebijakan tentang bagaimana cara mengimplementasikan kebijakan agar tujuannya dapat tercapai mengakibatkan kebijakan tersebut tidak efisien dalam ketepatan waktu penyelesaiannya.

Informasi lain yang dibutuhkan untuk keberhasilan implementasi kebijakan adalah data-data mengenai hasil implementasi kebijakan lain yang berhubungan, baik langsung maupun tidak langsung. Akan tetapi banyak kebijakan yang telah diimplementasikan tidak memiliki data yang valid dan akurat, sehingga seringkali pelaksana kebijakan harus melakukan *trial and error* ketika mengimplementasikan kebijakan.

Kewenangan yang dimiliki oleh para pelaksana merupakan sumber daya yang penting untuk mencapai kebijakan publik yang efektif. Kewenangan ini bervariasi antara satu kebijakan dengan kebijakan yang lain. Kewenangan pelaksana kebijakan meliputi pemberian bantuan hingga pembatasan perilaku, seperti penetapan alokasi dana, penentuan kebutuhan akan staf dan bantuan teknis, menyediakan barang dan jasa yang dibutuhkan, atau bahkan mengumpulkan pajak. Dengan demikian kewenangan yang dimiliki oleh pihak pelaksana kebijakan dapat berupa kewenangan pemberian sanksi dan juga penyediaan pelayanan. Namun kadangkala kewenangan untuk mengatur pihak lain tidak tercantum secara eksplisit dalam kebijakan itu sendiri.

Fasilitas juga merupakan sumber daya yang krusial yang harus dimiliki agar implementasi kebijakan publik dapat dilaksanakan secara efektif. Pelaksana

kebijakan jika sudah memiliki staf yang cukup dengan kualifikasi yang tepat, informasi yang memadai tentang bagaimana melaksanakan kebijakan, serta kewenangan untuk melaksanakan implementasi kebijakan, tanpa adanya fasilitas yang memadai untuk mengimplementasikan kebijakan, maka kebijakan tersebut tidak akan dapat diimplementasikan secara efektif.

Dapat diperoleh kesimpulan bahwa, proses komunikasi sangat berkaitan dengan sumber daya yang ada. Tidak hanya staf yang mempengaruhi tetapi pengetahuan, kemampuan serta kualitas sumber daya akan mempengaruhi proses komunikasi tersebut dapat dilaksanakan. Komunikasi akan dapat berjalan efektif apabila penerima informasi memiliki kemampuan untuk dapat menerima isi dan maksud dari informasi yang diberikan oleh pemberi informasi. Pada akhirnya informasi yang ingin disampaikan oleh formulator dapat diterima dengan baik oleh implementator. Di samping itu, faktor kewenangan dari implementator atau pelaksana kebijakan turut berpengaruh kepada pelaksanaan kebijakan serta fasilitas-fasilitas yang memadai juga mempunyai pengaruh yang signifikan dalam implementasi kebijakan.

4.3.3 Komunikasi dan Disposisi/Sikap Pelaksana Kebijakan

Faktor yang tidak kalah penting mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan adalah sikap pelaksana kebijakan. Jika pelaksana kebijakan memiliki pandangan dan sikap yang positif terhadap kebijakan yang akan diimplementasikannya, maka kebijakan itu akan dapat direalisasikan sesuai dengan tujuan dan maksud dari pihak pembuat kebijakan tersebut. Demikian juga sebaliknya jika pelaksana kebijakan berpandangan dan bersikap negatif terhadap kebijakan, maka niscaya kebijakan tersebut tidak akan terimplementasikan secara efektif dan tujuan yang telah ditetapkan tidak akan tercapai. Akibatnya pula proses implementasi menjadi lebih rumit dari yang direncanakan (Edward III, 1980:89).

Pelaksana kebijakan yang memiliki sikap yang tidak kooperatif terhadap kebijakan yang harus diimplementasikannya biasanya karena kebijakan yang harus diimplementasikannya tersebut bertentangan dengan pandangan pelaksana kebijakan atau kepentingan pribadi atau organisasi dari para pelaksana (Winarno,

dalam Hidayati, 2005 : 53). Oleh karena itu agar kebijakan dapat diimplementasikan sesuai dengan keinginan formulator kebijakan penting kiranya untuk memahami pelaksana implementasi kebijakan yaitu para birokrat. Badan-badan birokrasi pemerintah mempunyai beberapa karakteristik yaitu bersifat homogen dan berkembangnya pandangan-pandangan parokial.

Sifat parokialisme muncul karena terlalu sedikitnya jumlah pembuat keputusan tingkat tinggi yang menghabiskan masa jabatannya dalam suatu badan atau departemen sehingga hubungan-hubungan lama akan sangat mempengaruhi tingkah laku birokrat, di mana komunikasi-komunikasi antar organisasi berlaku dikalangan orang-orang yang mempunyai pandangan yang sama akan memperkuat parokialisme birokrasi dan hubungan akan terus berlanjut (Edward III, 1980:144). Akibatnya pola pikir menjadi sempit dan pada akhirnya hanya ingin mengimplementasikan kebijakan yang sesuai dengan pola pikirnya.

Disposisi di sini tertuju pada sikap pelaksana kebijakan yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan, bila pelaksana mempunyai pandangan yang positif maka kebijakan tersebut akan dapat berjalan dengan efektif begitu juga dengan sebaliknya.

Sikap pelaksana kebijakan dapat berakibat negatif jika pada akhirnya kebijakan yang diimplementasikan tidak mencapai tujuan. Ada beberapa cara agar implementasi kebijakan tidak melibatkan kepentingan pelaksana, salah satunya adalah mengganti orang-orang yang terlibat dalam implementasi kebijakan tersebut. Namun hal ini tidak mudah jika dilaksanakan dalam organisasi publik, karena para pejabat memiliki kewenangan waktu dan informasi yang terbatas untuk melakukan penggantian personil. Kemungkinannya adalah dengan melakukan transfer personil yang tidak mengimplementasikan kebijakan sesuai dengan maksud dan tujuan perumus kebijakan ke posisi lain.

Cara lain untuk mengatasi sikap tersebut yaitu dengan memberikan insentif atau penghargaan bagi petugas atau UPT yang melaksanakan kebijakan seperti yang diinginkan oleh perumus kebijakan. Penghargaan yang diberikan dapat berupa uang atau promosi jabatan. Namun hal ini dapat juga mengakibatkan tidak tercapainya tujuan kebijakan, karena biasanya hal ini terjadi karena tujuan

dan arah kebijakan yang ingin dicapai terlalu banyak dan tidak fokus. Pelaksana kebijakan biasanya menggunakan diskresinya untuk memahami kebijakan dengan tujuan untuk memperoleh insentif yang pada akhirnya mengakibatkan kebijakan tersebut diterapkan pada sasaran yang salah. Padahal seharusnya pengukuran *performance* dalam implementasi kebijakan untuk memperoleh penghargaan diukur dari tingkat kesulitan pengimplementasian kebijakan dengan pencapaian tujuan kebijakan tersebut (Edward III, 1980:91).

Kompensasi dapat diartikan sebagai semua bentuk penghargaan atau kompensasi yang diberikan organisasi/perusahaan untuk penggantian atas kinerja pegawai yang terdiri dari bentuk kompensasi finansial langsung, seperti gaji pokok, insentif, bonus; serta bentuk kompensasi finansial tidak langsung, seperti jaminan asuransi dan tunjangan-tunjangan lainnya. Selain itu, ada bentuk kompensasi non finansial, seperti pekerjaan yang menarik minat, tantangan pekerjaan, tanggung jawab, pengakuan yang memadai atas prestasi kerja yang sudah dicapai, serta adanya peluang promosi bagi pegawai berpotensi yang diperoleh pegawai sebagai bagian dari sebuah hubungan kepegawaian (Ivancevich, 2001:286).

Sementara Nawawi (2005:315) mengartikan kompensasi sebagai penghargaan atau ganjaran pada para pekerja yang telah memberikan kontribusi dalam mewujudkan tujuannya melalui kegiatan yang disebut bekerja.

Selanjutnya, Nawawi (2005:316) membagi kompensasi menurut jenisnya, yaitu :

1. Kompensasi langsung (*direct compensation*)

Kompensasi langsung adalah penghargaan atau ganjaran yang disebut gaji atau upah yang dibayar secara tetap berdasarkan tenggang waktu yang tetap. Upah atau gaji diartikan sebagai pembayaran dalam bentuk uang tunai yang diperoleh pekerja untuk pelaksanaan pekerjaannya. Upah dapat juga diartikan sebagai harga untuk jasa-jasa yang telah diberikan oleh seseorang kepada orang lain.

Kompensasi langsung disebut juga upah dasar yakni upah atau gaji tetap yang diterima seorang pekerja dalam bentuk upah bulanan (*salary*) atau upah mingguan atau upah setiap jam dalam bekerja (*hourly wage*).

Universitas Indonesia

2. Kompensasi tidak langsung (*indirect compensation*)

Kompensasi tidak langsung adalah pemberian bagian keuntungan atau manfaat lain bagi para pekerja di luar gaji atau upah tetap, dapat berupa uang atau barang. Misalnya Tunjangan Hari Raya, pemberian jaminan kesehatan, liburan cuti dan lain-lain. Dengan kata lain kompensasi tidak langsung adalah program pemberian penghargaan atau ganjaran dengan variasi yang luas sebagai bagian keuntungan organisasi atau perusahaan.

3. Insentif

Insentif adalah penghargaan atau ganjaran yang diberikan untuk memotivasi para pekerja agar profuktivitas kerjanya tinggi. Ivancevich (2001:287) mengatakan bahwa kompensasi non finansial meliputi kompensasi yang diperoleh pegawai berupa kepuasan dari pekerjaan itu sendiri dan lingkungan pekerjaan tersebut. Misalnya pekerjaan yang menarik minat, tantangan pekerjaan, tanggung jawab, pengakuan yang memadai atas prestasi yang dicapai, serta adanya peluang promosi bagi pegawai yang berpotensi sebagai bagian dari sebuah hubungan kepegawaian.

Menurut Maier (1965, dalam As'ad, 1998:94), sistem kompensasi secara umum dapat diklasifikasikan menjadi empat, yaitu :

1. Sistem kompensasi menurut produksi

Kompensasi menurut produksi yang diberikan dapat mendorong pegawai untuk bekerja lebih keras dan meng-*up grade* seseorang untuk berproduksi lebih banyak. Kompensasi ini membedakan pegawai berdasarkan atas kemampuan masing-masing (sesuai dengan *individual differences*). Sistem ini sangat menguntungkan bagi pegawai yang cerdas dan energis, tetapi kurang menguntungkan pegawai yang kemampuannya sudah menurun, *inferior* dan lanjut usia. Dengan menggunakan sistem kompensasi seperti ini, pada akhirnya akan diisi oleh tenaga-tenaga yang berbakat dan sebaliknya orang-orang tua dan *inferior* akan merasa tidak kerasan.

2. Sistem kompensasi menurut lamanya kerja

Sistem kompensasi ini pada dasarnya telah gagal dalam mengatur adanya perbedaan individual kemampuan manusia. Kegagalan ini disebabkan oleh karena tiap-tiap orang dapat menghasilkan waktu sebagaimana orang lain, sehingga semua orang adalah sama. Akibatnya orang-orang yang superior merasa segan untuk memproduksi lebih dari keadaan rata-rata.

3. Sistem kompensasi menurut lamanya dinas

Sistem kompensasi semacam ini akan mendorong orang untuk lebih setia atau loyal terhadap organisasi. Sistem kompensasi ini sangat menguntungkan bagi orang-orang yang lanjut usia dan juga bagi orang-orang muda yang didorong untuk tetap masih bekerja pada suatu organisasi, hal ini disebabkan oleh karena adanya harapan bila sudah tua akan lebih mendapat perhatian. Sistem kompensasi ini akan memberikan perasaan aman (*security feeling*) kepada pegawai yang cukup usia. Sisi negatif sistem kompensasi model ini adalah kurang bisa memotivasi pegawai dan akan hanya diisi oleh orang-orang yang cukup usia.

4. Sistem kompensasi menurut kebutuhan

Sistem kompensasi model ini memberikan kompensasi yang lebih besar kepada pegawai yang sudah menikah atau berkeluarga. Seandainya semua kebutuhan itu dipenuhi maka sistem ini akan menyamakan standar hidup semua orang.

Salah satu kelemahan sistem ini adalah tidak mendorong inisiatif kerja, sehingga sama halnya dengan sistem kompensasi menurut lamanya kerja dan senioritas. Akan tetapi segi positifnya adalah akan memberikan perasaan aman dikarenakan nasib seseorang menjadi tanggung jawab organisasi atau masyarakat. Wujud dari perasaan aman ini adalah dalam bentuk sumbangan-sumbangan pengobatan, ongkos ganti perawatan, pangan, sandang, dan perumahan.

4.3.4 Struktur Birokrasi dan Sumber daya

Sumber daya yang penting untuk mengimplementasikan kebijakan publik secara efektif selain staf adalah informasi. Informasi yang dibutuhkan disini adalah informasi mengenai bagaimana cara mengimplementasikan kebijakan dan

data mengenai ketaatan personil-personil terhadap peraturan-peraturan pemerintah (Winarno, dalam Hidayati, 2005:51).

Hogwood dan Gunn (1986, dalam Solichin, 1991:47) membagi 2 (dua) kategori kegagalan kebijakan (*policy failure*), yaitu :

1. *Non implementation* (tidak dapat diimplementasikan), yaitu kebijakan yang tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat di dalam pelaksanaannya tidak mau bekerjasama, atau pegawai telah bekerja secara tidak efisien, bekerja setengah hati, atau kemungkinan permasalahan yang digarap di luar jangkauan kekuasaannya sehingga betapapun gigih usaha pegawai, hambatan-hambatan yang ada tidak sanggup diatasi. Akibatnya implementasi yang efektif sukar untuk dipenuhi.
2. *Unsuccessful implementation* (implementasi yang tidak berhasil), yaitu Implementasi yang tidak berhasil biasanya terjadi jika suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan (misalnya tiba-tiba terjadi peristiwa pergantian kekuasaan, bencana alam dan sebagainya) kebijakan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki. Biasanya kebijakan yang memiliki resiko untuk gagal itu disebabkan oleh faktor-faktor sebagai berikut : pelaksanaannya jelek (*bad execution*), kebijakannya yang jelek (*bad policy*) atau kebijakan itu memang bernasib jelek (*bad luck*) (Solichin, 1991:48).

4.3.5 Struktur Birokrasi dan Disposisi

“Struktur organisasi yang mempunyai pengaruh yang penting pada implementasi kebijakan adalah prosedur kerja atau *standard operating procedure* (SOP) dan fragmentasi struktur birokrasi (Edward III, 1980:125)”. SOP merupakan hal wajib yang harus dimiliki oleh pelaksana kebijakan, karena tanpa SOP pelaksana kebijakan akan kesulitan mengukur tingkat keberhasilan pencapaian tujuan implementasi kebijakan. SOP merupakan standar tertentu tentang bagaimana pelaksana kebijakan harus mengimplementasikan kebijakan agar tidak melenceng dari tujuan yang telah ditetapkan. Tujuan SOP adalah untuk menghemat waktu, menciptakan keseragaman perilaku bagi anggota organisasi,

dan juga agar permasalahan dalam implementasi kebijakan dapat dipecahkan meskipun masalah tersebut kompleks dan pelaksana kekurangan sumber daya untuk menyelesaikan masalah tersebut.

Struktur birokrasi juga berpengaruh pada tingkat disposisi para pelaku kebijakan. Semakin struktur birokrasi terfragmentasi pelaku kebijakan, semakin besar menimbulkan konflik di antara pelaksana. Akibatnya, hubungan di antara mereka menjadi tidak harmonis. Konflik dan hubungan yang tidak harmonis di antara pelaku kebijakan ini tentu saja akan menimbulkan perbedaan disposisi di antara pelaksana dalam melaksanakan kebijakan. Implikasinya berpeluang terjadi kegagalan (Widodo, 2008:109).

Secara keseluruhan dari hasil pembahasan terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan implementasi kebijakan Bebas Peredaran Uang (BPU) di Lapas Klas IIA Salemba dapat disimpulkan secara sistematis sebagai berikut :

No.	Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan	Kesimpulan
1.	Komunikasi	Berdasarkan pembahasan tentang faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi tentang kebijakan BPU di Lapas Klas IIA Salemba dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan BPU dilaksanakan cukup baik meskipun dengan jumlah sumber daya yang belum memadai. Komunikasi yang dilakukan antara pelaksana dengan implementator tidak dilakukan dengan dua arah serta terlalu panjang rentang birokrasi yang harus ditempuh sehingga pada tahapan evaluasi masih cenderung hanya berdasarkan laporan yang dikirimkan secara rutin. Pengawasan langsung terhadap pelaksanaan kebijakan BPU tidak dilaksanakan secara periodik sehingga tidak ada masukan terhadap para implementator di lapangan.
2.	Struktur Birokrasi	
3.	Sumber Daya	
4.	Disposisi	
5.	Komunikasi dan Struktur Birokrasi	
6.	Komunikasi dan Sumber Daya	
7.	Komunikasi dan Disposisi	
8.	Struktur Birokrasi dan Sumber Daya	
9.	Struktur Birokrasi dan Disposisi	