

## BAB 2

### TINJAUAN LITERATUR

#### 2.1 Kebijakan Publik

Menurut Nugroho (2008:11), kebijakan publik terbagi atas dua aliran atau pemahaman, yaitu *Kontinentalis* dan *Anglo-Saxonis*. Pemahaman *kontinentalis* melihat bahwa kebijakan publik adalah turunan dari hukum, bahkan mempersamakan antara kebijakan publik dan hukum, utamanya hukum publik atau hukum tata negara, sehingga dapat dilihat sebagai suatu proses interaksi di antara institusi-institusi negara. Hukum merupakan salah satu bentuk dari kebijakan publik, baik dari sisi wujud maupun produk, proses, atau dari sisi muatan. Dari sisi produk atau wujud, kebijakan publik dapat berupa hukum, dapat juga berupa konvensi atau kesepakatan, atau bahkan pada tingkatan tertentu dapat berupa keputusan lisan atau perilaku dari pejabat publik. Dari sisi proses, hukum merupakan produk dari negara atau pemerintah, sehingga posisi rakyat atau publik lebih sebagai penerima produk atau penerima akibat dari perilaku negara. Pembuatan hukum tidak mensyaratkan keterlibatan publik dalam prosesnya. Kebijakan publik di sisi lain, adalah produk yang memperjuangkan kepentingan publik, yang filosofinya adalah mensyaratkan keterlibatan publik sejak awal hingga akhir.

Pemahaman *anglo-saxonis* memahami bahwa kebijakan publik adalah turunan dari politik-demokrasi sehingga dilihat sebagai sebuah produk interaksi antara negara dan publik. Kebijakan publik disini dipahami sebagai sebuah proses politik yang demokratis. Pemahaman aliran ini menganggap bahwa semua orang mempunyai hak dan kebebasan yang sama atau sebangun dengan konsep egalitarianisme yang dikembangkan dalam revolusi Perancis dan dalam gerakan reformasi Martin Luther. Konsep egalitarian ini tidak hanya berhenti pada tingkat individu-negara, tetapi antara individu dan negara, yang aturan bersamanya merupakan proses yang pada tempatnya meletakkan setiap individu masyarakat sebagai bagiannya.

Kebijakan publik menitikberatkan pada “publik dan problem-problemnya”. Kebijakan publik juga membahas tentang bagaimana isu-isu dan persoalan-persoalan tersebut disusun (*constructed*) dan didefinisikan, serta bagaimana semuanya tersebut diletakkan dalam agenda kebijakan dan agenda politik (Parsons, 2006:xi). Dye (dalam Parsons, 2006:xi), menyatakan bahwa “kebijakan publik adalah studi tentang “apa yang dilakukan pemerintah, mengapa pemerintah mengambil tindakan tersebut, dan apa akibat dari tindakan tersebut”. Studi mengenai “sifat, sebab, dan akibat dari kebijakan publik bertujuan agar terhindar dari fokus yang sempit dan menggunakan pendekatan dan disiplin yang bervariasi. Analisis kebijakan (*public analysis*) adalah kajian terhadap kebijakan publik yang bertujuan untuk mengintegrasikan dan mengontekstualisasikan model dan riset dari disiplin-disiplin tersebut yang mengandung orientasi problem dan kebijakan.

Dunn (2003:1) mengemukakan bahwa analisis kebijakan adalah suatu disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai macam metode penelitian dan argumen untuk menghasilkan dan memindahkan informasi yang relevan dengan kebijakan, sehingga dapat dimanfaatkan di tingkat politik dalam rangka memecahkan masalah-masalah kebijakan. Analisis kebijakan publik bertujuan memberikan rekomendasi untuk membantu para pembuat kebijakan dalam upaya memecahkan masalah-masalah publik. Di dalam analisis kebijakan publik terdapat informasi-informasi berkaitan dengan masalah-masalah publik serta argumen-argumen tentang berbagai alternatif kebijakan, sebagai bahan pertimbangan atau masukan kepada pihak pembuat kebijakan.

Analisis kebijakan publik berdasarkan kajian kebijakannya dapat dibedakan antara analisis kebijakan sebelum adanya kebijakan publik tertentu dan sesudah adanya kebijakan publik tertentu. Analisis kebijakan sebelum adanya kebijakan publik berpijak pada permasalahan publik semata sehingga hasilnya benar-benar sebuah rekomendasi kebijakan publik yang baru. Keduanya baik analisis kebijakan sebelum maupun sesudah adanya kebijakan mempunyai tujuan yang sama yakni memberikan rekomendasi kebijakan kepada penentu kebijakan agar didapat kebijakan yang lebih berkualitas. Dunn (2003:117) membedakan tiga bentuk utama analisis kebijakan publik, yaitu:

**Universitas Indonesia**

### 1. Analisis kebijakan prospektif

Analisis kebijakan prospektif yang berupa produksi dan transformasi informasi sebelum aksi kebijakan dimulai dan diimplementasikan. Analisis kebijakan disini merupakan suatu alat untuk mensintesis informasi untuk dipakai dalam merumuskan alternatif dan preferensi kebijakan yang dinyatakan secara komparatif, diramalkan dalam bahasa kuantitatif dan kualitatif sebagai landasan atau penuntun dalam pengambilan keputusan kebijakan.

### 2. Analisis kebijakan retrospektif

Analisis kebijakan retrospektif adalah sebagai penciptaan dan transformasi informasi sesudah aksi kebijakan dilakukan, mencakup berbagai tipe kegiatan yang dikembangkan oleh tiga kelompok analisis, yaitu analisis yang berorientasi pada disiplin; analisis yang berorientasi pada masalah; dan analisis yang berorientasi pada aplikasi.

### 3. Analisis kebijakan yang terintegrasi

Analisis kebijakan yang terintegrasi merupakan bentuk analisis yang mengkombinasikan gaya operasi para praktisi yang menaruh perhatian pada penciptaan dan transformasi informasi sebelum dan sesudah tindakan kebijakan diambil. Analisis kebijakan yang terintegrasi tidak hanya mengharuskan para analisis untuk mengkaitkan tahap penyelidikan retrospektif dan prospektif, tetapi juga menuntut para analisis untuk terus menerus menghasilkan dan mentransformasikan informasi setiap saat.

## 2.2 Implementasi Kebijakan Publik

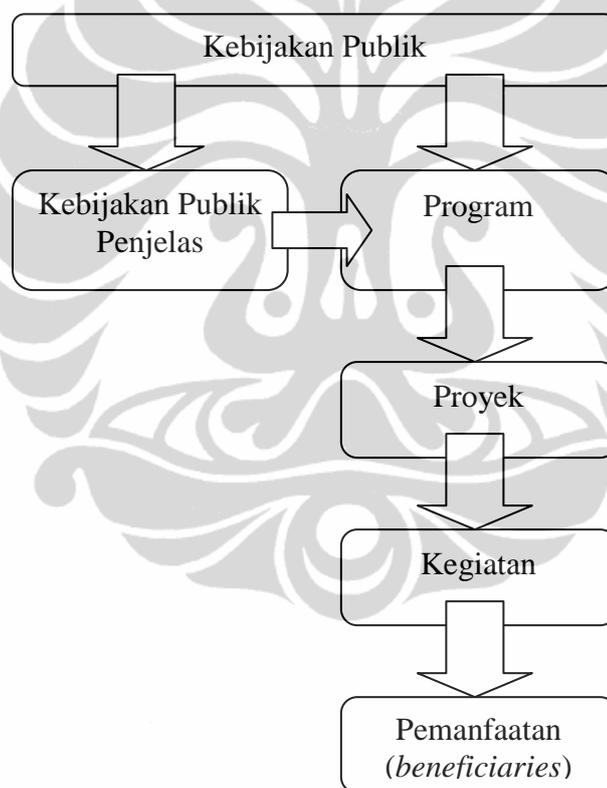
Sudah menjadi pemahaman umum, bahwa implementasi kebijakan merupakan bagian dari sebuah proses kebijakan. Dalam dunia akademis, pemahaman terhadap implementasi kebijakan beragam tergantung pendekatan yang digunakan.

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting di dalam proses kebijakan publik. Sebab bisa saja kebijakan yang telah di susun dengan cermat dalam pelaksanaannya mungkin akan terjadi beberapa penyimpangan

**Universitas Indonesia**

mengingat adanya kemungkinan intervensi dari pihak luar. Pada umumnya hambatan di dalam implementasi kebijakann publik disebabkan oleh : a) pelaksanaan yang tidak baik; b) kebijakannya kurang memadai; c) saat yang kurang tepat (Hogwood & Gunn, 1984, dalam Suharyono, 2005:21).

Menurut Nugroho (2008:432), pada prinsipnya implementasi kebijakan adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Ada dua langkah yang dapat dilakukan untuk mengimplementasikan sebuah kebijakan publik, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Secara umum dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar 2.1 Sekuensi Implementasi Kebijakan

Kebijakan publik dalam bentuk Undang-undang atau Perda adalah jenis kebijakan publik yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau yang sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Kebijakan publik yang bisa langsung dioperasionalkan antara lain Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas, dan lain-lain.

Rangkaian implementasi kebijakan dari gambar di atas, dapat dilihat dengan jelas, yaitu mulai dari program, ke proyek, dan ke kegiatan. Model tersebut mengadaptasi mekanisme yang lazim dalam manajemen, khususnya manajemen sektor publik.

Dunn (2003:80) berpendapat bahwa implementasi kebijakan (*policy implementation*) pada dasarnya merupakan aktivitas praktis, yang dibedakan dari formulasi kebijakan, yang pada dasarnya bersifat teoritis. Implementasi kebijakan berarti pelaksanaan dan pengendalian arah tindakan kebijakan sampai tercapainya hasil kebijakan itu sendiri.

Studi implementasi adalah studi perubahan : bagaimana perubahan terjadi, bagaimana kemungkinan perubahan bisa dimunculkan. Studi implementasi merupakan studi tentang mikrostruktur dari kehidupan politik; bagaimana organisasi di luar dan di dalam sistem politik menjalankan fungsinya dan berinteraksi satu sama lain; apa saja motivasi-motivasi untuk melakukannya, dan apa motivasi lain yang mungkin bertindak secara berbeda (Jenkins, dalam Parson, 2006).

Menurut Edwards III, (1980:1), studi implementasi kebijakan adalah krusial bagi *public administration* dan *public policy*. Implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentuk kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhi. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan sangat baik. Sementara itu, suatu kebijakan yang cemerlang mungkin juga akan mengalami kegagalan jika kebijakan tersebut kurang diimplementasikan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan. Model yang disajikan oleh Edwards III ini ingin menunjukkan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik dan hambatan utama dari keberhasilan implementasi kebijakan publik tersebut. Variabel-variabel utama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah komunikasi, sumber daya, struktur birokrasi, dan sikap implementator.

Pada dasarnya pendekatan-pendekatan dalam implementasi kebijakan dapat dikelompokkan dalam tiga generasi (Peter deLeon dan Linda deLeon, 2001, dalam Nugroho, 2008:437). Generasi pertama, yaitu pada tahun 1970-an, memahami implementasi kebijakan sebagai masalah-masalah yang terjadi antara kebijakan dan eksekusinya. Pada generasi ini implementasi kebijakan berhimpitan dengan studi pengambilan keputusan di sektor publik. Generasi kedua, tahun 1980-an, adalah generasi yang mengembangkan pendekatan implementasi kebijakan yang bersifat “dari atas ke bawah” (*top-downer perspective*). Perspektif ini lebih fokus pada tugas birokrasi untuk melaksanakan kebijakan yang telah diputuskan secara publik. Generasi ketiga, tahun 1990-an, memperkenalkan pemikiran bahwa variabel perilaku aktor pelaksanaan implementasi kebijakan lebih menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Pada saat yang bersamaan, muncul pendekatan kontijensi atau situasional dalam implementasi kebijakan yang mengemukakan bahwa implementasi kebijakan banyak didukung oleh adaptabilitas implementasi kebijakan tersebut.

Menurut Solichin (1990, dalam Indiarso, 2007:12), implementasi kebijakan dipengaruhi oleh beberapa hal sebagai berikut :

- a. Sifat kepemimpinan yang dipengaruhi, yaitu suatu kebijakan akan mudah diimplementasikan jika tidak menimbulkan konflik kepentingan dalam masyarakat demikian sebaliknya jika kebijakan tersebut menimbulkan konflik kepentingan.
- b. Kejelasan tujuan, yaitu suatu kebijakan akan mudah diimplementasikan jika manfaatnya segera dilaksanakan oleh masyarakat terutama kelompok sasaran, dalam kenyataannya banyak program publik yang sesungguhnya penting bagi kemajuan masyarakat atau tidak memberi manfaat yang langsung dapat dinikmati oleh kelompok sasaran.
- c. Perubahan perilaku yang dibutuhkan, yaitu banyak kebijakan yang sulit diimplementasikan karena menuntut perubahan perilaku dari kelompok sasaran termasuk perubahan keyakinan dan cara hidupnya.
- d. Aparat Pelaksana, yaitu proses implementasi memerlukan dukungan aparat pelaksana yang berkualitas dan memiliki komitmen yang tinggi terhadap

pelaksanaan program. Program publik sering gagal karena tidak didukung oleh aparat pelaksana yang memadai.

- e. Dukungan sumber daya, yaitu program yang dapat terimplementasi dengan baik jika didukung oleh sumber daya yang memadai seperti dana, peralatan, teknologi, dan sarana serta prasarana lainnya.

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 :

- a. 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.
- b. 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.
- c. Derajat perubahan yang diinginkan.
- d. Kedudukan pembuat kebijakan. Kedudukan pembuat kebijakan berkaitan dengan banyaknya instansi yang terlibat dalam pembuatan keputusan implementasi kebijakan.
- e. (Siapa) pelaksana program. Semakin banyak organisasi yang ikut serta dalam pelaksanaan sebuah kebijakan maka akan semakin sulit pelaksanaannya.
- f. 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 :

- a. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat.
- b. Karakteristik lembaga dan penguasa.
- c. Kepatuhan dan daya tanggap.

Jika mencermati model Grindle, dapat dipahami bahwa keunikan model ini terletak pada pemahamannya yang komprehensif akan konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementator, penerima implementasi, serta kondisi-kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan.

### **2.3 Bulan Tertib Pemasarakatan**

Bulan Tertib Pemasarakatan merupakan kegiatan yang terencana dan berkesinambungan dalam rangka peningkatan kinerja yang wajib dilaksanakan oleh seluruh jajaran Pemasarakatan baik tingkat Pusat, tingkat Wilayah serta segenap pelaksana pada Unit Pelaksana Teknis Pemasarakatan.

Program ini merupakan program penertiban di segala aspek yang dirancang dalam bentuk kegiatan yang terencana, terkendali dan terukur tingkat keberhasilannya.

Maksud penancangan Bulan Tertib Pemasarakatan adalah untuk membangun komitmen yang tinggi dan integritas moral yang kuat bagi petugas Pemasarakatan, agar dalam menjalankan tugasnya tetap berlandaskan pada Peraturan Perundang-undangan yang berlaku serta dilaksanakan sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan, dan mampu menghindarkan diri dari berbagai bentuk penyimpangan, penyelewengan dan penyalahgunaan wewenang.

Melalui pelaksanaan Bulan Tertib Pemasarakatan diharapkan terwujud Unit Pelaksana Teknis Pemasarakatan dalam kondisi tertib di segala aspek yang meliputi : Tertib Pengamanan, tertib Pelayanan, tertib Perawatan dan Pengelolaan, tertib Pembinaan dan Pembimbingan, serta tertib peri kehidupan penghuni.

Sasaran program Bulan Tertib Pemasyarakatan ini adalah :

1. Penanggulangan over kapasitas;
2. Penanggulangan kekurangan pegawai;
3. Pemberantasan peredaran NARKOBA;
4. Pemberantasan pungutan liar;
5. Penertiban warung-warung liar;
6. Peningkatan pelayanan;
7. Pemberantasan penggunaan HP oleh penghuni;
8. Peningkatan kegiatan kerja.

Dari 8 (delapan) sasaran tersebut terdapat program yang penyelesaiannya diluar wewenang Kepala Unit Pelaksana Teknis, melainkan menjadi wewenang Kepala Kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM maupun Direktur Jenderal Pemasyarakatan.

Titik berat sasaran program Bulan Tertib Pemasyarakatan adalah :

1. Penanggulangan over kapasitas, melalui :
  - 1) Penambahan Ruang Hunian
  - 2). Optimalisasi Remisi, PB, CMB, dan CB
  - 3). Pemindahan dan pemerataan penghuni
2. Penanggulangan kekurangan pegawai;
  - 1). Penambahan jumlah petugas jaga
  - 2). BKO dari POLRI
  - 3). Mutasi pegawai antar UPT
  - 4). Assesment bagi Kepala UPT Pemasyarakatan
3. Pemberantasan peredaran NARKOBA;
  - 1). Peningkatan pengeledahan
  - 2). Pemasangan alat deteksi narkoba

- 3). Penindakan tegas terhadap pelaku
  - 4). Bentuk Tim SATGAS KHUSUS
  - 5). Melakukan tes urine
  - 6). Kerjasama Pengamanan dengan POLRI dan BNN
  - 7). Pemisahaan bandar dan pengguna Narkoba
  - 8). Peningkatan terapi bagi pengguna Narkoba.
4. Pemberantasan pungutan liar;
    - 1). Budaya transparansi, peningkatan pelayanan dan penegakan peraturan
    - 2). Peningkatan kesejahteraan pegawai
    - 3). Penindakan tegas terhadap pelaku
  5. Penertiban warung-warung liar;
    - 1). Pemberdayaan Koperasi
    - 2). Larangan pengunjung membawa makanan dan minuman dari luar
    - 3). Optimalisasi Bebas Peredaran Uang
  6. Peningkatan pelayanan Kesehatan;
    - 1). Program Rumatan Metadon, perubahan perilaku, *Program Care Suport and Treatment, Volentary Conseling and Testing*, Konselor addiksi, Management kasus
    - 2). Penambahan tenaga dan sarana medis
    - 3). Penanggulangan penyakit menular
    - 4). Peningkatan kualitas makanan
    - 5). Peningkatan pengelolaan sanitasi
  7. Pemberantasan penggunaan HP oleh penghuni;
    - 1). Larangan menggunakan HP
    - 2). Pengadaan telepon umum khusus
    - 3). Pemasangan seluler jammer

## 8. Peningkatan kegiatan kerja

- 1). Pemberdayaan WBP dalam kegiatan kerja
- 2). Kerjasama dengan pihak ketiga
- 3). Memperbanyak jenis kegiatan kerja produktif yang menghasilkan PNBPN
- 4). Pemberdayaan instruktur, pemanfaatan sarana dan prasarana keterampilan yang sudah tersedia

Berdasarkan Instruksi Direktur Jenderal Pemasyarakatan Tahun 2004, yang dimaksudkan dengan Bebas Peredaran Uang adalah keadaan di mana di Lapas/Rutan/ Cabrutan tidak beredar uang tunai dan atau bertransaksi langsung dengan uang tunai, melalui pengaturan mekanisme dan tata cara peredaran dan penggunaannya yang terkendali. Selanjutnya diatur langkah-langkah sebagai berikut:

1. Memerintahkan kepada para Kepala Lapas/Rutan/Cabrutan di wilayah untuk mengoptimalkan fungsi Register D dalam rangka membatasi dan mengendalikan pemilikan, peredaran dan penggunaan uang tunai secara langsung di Lapas/Rutan/Cabrutan yang bersangkutan.
2. Melakukan inventarisasi terus menerus dan melaporkan kepada Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, Lapas/Rutan/ Cabrutan yang telah atau sedang dalam proses melakukan program BPU sebagaimana diamanatkan dalam Rapat Kerja Teknis Pemasyarakatan Tahun 2004.
3. Mekanisme dan tata cara pelaksanaan BPU pada Lapas/Rutan/ Cabrutan disesuaikan dengan kondisi setempat, namun demikian dalam pelaksanaannya agar berpedoman pada ketentuan sebagai berikut :
  - 1) Uang tunai milik tahanan/narapidana harus didaftar penyimpanannya dalam Register D.
  - 2) Alat bukti pembayaran/transaksi dapat diganti dengan kupon atau sejenis yang memiliki nilai nominal tertentu.
  - 3) Jumlah kupon yang boleh dibelanjakan oleh tahanan/ narapidana dibatasi hanya cukup/wajar untuk memenuhi kebutuhan tambahan sehari-hari.

- 4) Agar semua transaksi yang dilakukan dapat dikendalikan dan dipantau maka harus dicatat dalam buku belanja dan dilakukan melalui kantin yang dikelola oleh Lapas/Rutan/ Cabrutan.

Disadari bahwa kondisi narapidana/tahanan dewasa ini sangat kompleks sejalan dengan dinamika perubahan dan perkembangan yang terjadi dimasyarakat, maka program BPU ini akan dilaksanakan secara bertahap, cermat dan penuh kehati-hatian dengan mempertimbangkan situasi dan kondisi setempat yang diharapkan diawali dengan sosialisasi dan penjelasan seperlunya oleh para Kepala Lapas/Rutan/Cabrutan.

#### **2.4 *Standard Minimul Rules for the treatment of prisoner (SMR)***

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. Pemandangan 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.

#### **2.4.1 Deskripsi Bagian Pertama *Standard Minimum Rules for the treatment of prisoner***

##### **2.4.1.1 Prinsip-prinsip dasar**

Prinsip dasar *Standard Minimum Rules for the treatment of prisoner* menyatakan bahwa standar perlakuan minimum bagi narapidana atau tahanan yang diatur dalam *Standard Minimum Rules for the treatment of prisoner* berlaku sama bagi seluruh narapidana atau tahanan tanpa memandang perbedaan atas dasar apapun juga, seperti suku, bangsa, warna kulit, kelamin, bahasa, agama, keyakinan politik, kekayaan, kelahiran, dan status-status lainnya.

Prinsip *Standard Minimum Rules for the treatment of prisoner* juga mengatur tentang perlunya menghormati dan menjunjung tinggi agama atau kepercayaan yang dianut oleh narapidana atau tahanan.

#### **2.4.1.2 Pendaftaran**

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 expirasinya. 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.

#### **2.4.1.3 Pemisahan Golongan-golongan**

*Standard Minimum Rules for the treatment of prisoner* mensyaratkan adanya pemisahan tempat antar golongan-golongan orang terpenjara yang didasarkan pada perbedaan jenis kelamin, umum, dan jenis kejahatan. Dalam rangka pemisahan tersebut, maka penempatan narapidana atau tahanan perempuan harus terpisah dari narapidana atau tahanan laki-laki; narapidana atau tahanan anak-anak harus terpisah dengan narapidana atau tahanan orang dewasa; narapidana atau tahanan kasus perdata harus terpisah dengan narapidana atau tahanan kasus pidana; narapidana atau tahanan residivis ditempatkan terpisah dengan narapidana atau tahanan pemula.

Khusus untuk pemisahan narapidana atau tahanan perempuan dengan laki-laki dan pemisahan narapidana atau tahanan anak-anak dengan dewasa jika upaya pemisahan tidak dapat dilakukan dalam Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara yang berbeda, maka minimal narapidana atau tahanan dipisahkan dalam blok yang berbeda.

#### 2.4.1.4 Akomodasi

Standar akomodasi yang diatur dalam *Standard Minimum Rules for the treatment of prisoner* meliputi standar ruangan sel, ruangan bengkel kerja, fasilitas mandi, cuci dan kakus (MCK), perlengkapan mandi, dan ruangan-ruangan lain yang menjadi ruang aktivitas narapidana atau tahanan. Dalam hal pengaturan ruangan sel, standar yang digunakan adalah *one man one sel*, yaitu setiap seorang narapidana atau tahanan menempati satu sel. Dalam kondisi tertentu yang bersifat sementara, misalnya *over capacity*, *Standard Minimum Rules for the treatment of prisoner* memberi batasan maksimal 2 (dua) orang untuk setiap sel.

Di setiap Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara harus tersedia fasilitas mandi, cuci, dan kakus yang wajar, namun memenuhi syarat sanitasi dan silinitas yang baik. Perlengkapan mandi yang wajar seperti sabun mandi, sikat gigi, pasta gigi, shampo, dan handuk juga harus disediakan oleh Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara. Kualitas dan kuantitas air untuk mandi juga harus tersedia dalam jumlah yang cukup.

Ruang bengkel kerja dan aktivitas lainnya harus memiliki jendela yang besar untuk menjamin tersedianya cahaya dan sirkulasi udara yang cukup. Seluruh fasilitas akomodasi di atas harus dirawat dengan baik oleh pihak Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara dan selalu dalam keadaan bersih.

#### 2.4.1.5 Kebersihan perorangan

Untuk mewujudkan kebersihan perorangan, Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara harus menyediakan air dan toilet yang memenuhi standar kesehatan dan kebersihan, serta menyediakan fasilitas cukur rambut dan janggut.

#### 2.4.1.6 Pakaian dan perlengkapan tidur

Narapidana atau tahanan harus berpakaian yang pantas dan tidak merendahkan martabatnya, serta disesuaikan dengan norma masyarakat

dan iklim setempat. Pakaian yang digunakan oleh narapidana atau tahanan dapat berasal dari miliknya sendiri atau disediakan oleh Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara. Dalam hal narapidana atau tahanan dikeluarkan dari Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara untuk kepentingan yang sah, maka narapidana atau tahanan diizinkan memakai pakaian yang dimilikinya sendiri atau disediakan pakaian yang layak dan tidak mencolok oleh pihak Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara. Seluruh pakaian yang digunakan oleh narapidana atau tahanan harus terjamin dan terpelihara kebersihannya.

Narapidana atau tahanan harus disediakan alas tidur yang layak, bersih dan sesuai dengan iklim setempat.

#### **2.4.1.7 Makanan**

Narapidana atau tahanan berhak memperoleh makanan yang nilai gizinya memenuhi syarat kesehatan dan dapat menunjang kekuatan tubuhnya. Makanan yang diberikan kepada narapidana atau tahanan harus dimasak dan disajikan dengan baik. Air minum harus selalu tersedia dengan cukup pada setiap saat, untuk menjamin kebutuhan minum para narapidana atau tahanan.

#### **2.4.1.8 Latihan dan olah raga**

Setiap narapidana atau tahanan harus diberi kesempatan untuk berangin-angin dan menggerak-gerakan tubuhnya minimal 1 (satu) jam dalam sehari. Khusus untuk narapidana atau tahanan anak-anak, kesempatan berangin-angin itu seyogyanya digunakan oleh pihak Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara untuk memberikan latihan jasmani dan mengadakan permainan-permainan.

#### **2.4.1.9 Perawatan kesehatan**

Dalam upaya memberikan layanan kesehatan kepada narapidana atau tahanan, pada setiap Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara harus tersedia sarana prasarana kesehatan seperti dokter umum,

dokter gigi, psikiater, perawat, bidan, obat-obatan, peralatan medis, poliklinik, ruangan khusus untuk tempat narapidana atau tahanan yang sakit, dan tempat penitipan bayi. Dokter Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara wajib memeriksa kesehatan setiap narapidana atau tahanan yang baru masuk serta memantau terus kesehatan narapidana atau tahanan, terutama kepada narapidana atau tahanan yang sakit atau mendapat perhatian khusus.

#### **2.4.1.10 Tata tertib dan tindakan disiplin**

Menurut *Standard Minimum Rules for the treatment of prisoner*, tata tertib dibentuk semata-mata hanya untuk menjamin terwujudnya keamanan dan keteraturan di Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara, bukan dalam rangka membatasi ruang aktualisasi dan aktivitas narapidana atau tahanan.

Atas dasar di atas, berdasarkan tujuan *Standard Minimum Rules for the treatment of prisoner* tata tertib yang diberlakukan di Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara harus mengatur 3 (tiga) hal, yaitu :

1. bentuk-bentuk tindakan yang dikategorikan sebagai pelanggaran tata tertib;
2. bentuk-bentuk sanksi yang digunakan, dan
3. pihak yang berwenang menjatuhkan sanksi disiplin.

Hukuman disiplin yang diberikan kepada narapidana atau tahanan yang melakukan pelanggaran tidak boleh berbentuk penyiksaan, tindakan kejam, tutupan rapat, pengurangan makan dan tindakan-tindakan lain yang merendahkan harkat dan martabat sebagai manusia. Selama dalam masa pelaksanaan pemberian hukuman disiplin, kepada narapidana atau tahanan tersebut harus selalu dalam pemantauan dokter.

#### **2.4.1.11 Alat-alat pengkekang**

Penggunaan alat-alat pengkekang seperti belenggu tangan, rantai, bandul, besi pada kaki dan pakaian pada prinsipnya tidak boleh

digunakan sama sekali. Kecuali dalam situasi dan kondisi sangat darurat seperti untuk pencegahan pelarian saat pengiriman narapidana atau tahanan, atas perintah dokter, atau untuk menghadapi narapidana atau tahanan yang sangat agresif. *Standard Operating Procedure* (SOP) penggunaan alat-alat pengekang dibuat oleh institusi tertinggi yang mengatur manajemen kepenjaraan (Kantor Pusat Kepenjaraan).

#### **2.4.1.12 Penyampaian informasi dan keluhan dari narapidana**

Setiap narapidana atau tahanan yang baru masuk ke Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara harus diberi informasi tentang hak dan kewajibannya, tata tertib yang harus dipatuhi, serta informasi tentang tata cara untuk memperoleh layanan dari pihak Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara serta prosedur menyampaikan pengaduan. Setiap narapidana atau tahanan berhak melakukan pengaduan kepada institusi-institusi tanpa sensor. Pengaduan tersebut harus segera ditanggapi dan ditindaklanjuti, kecuali pengaduan tersebut tidak dapat dipertanggungjawabkan.

#### **2.4.1.13 Komunikasi dengan dunia luar**

Setiap narapidana atau tahanan berhak menerima kunjungan keluarga dan orang lain yang dikenalnya serta berkorespondensi dengan para narapidana atau tahanan. Bagi narapidana atau tahanan warga negara asing, ia diperkenankan untuk berhubungan dengan perwakilan diplomatik negara asalnya. Apabila negara narapidana atau tahanan asing itu tidak memiliki hubungan diplomatik dengan negara yang menahannya, narapidana atau tahanan tetap harus diberikan fasilitas untuk berhubungan dengan pejabat di negara asalnya yang mengurus kepentingannya, atau kepada organisasi internasional yang memiliki kewajiban untuk melindungi orang-orang yang dalam kondisi demikian.

#### **2.4.1.14 Penyediaan buku bacaan**

Setiap Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara harus memiliki perpustakaan yang berisikan koleksi buku fiksi dan non

fiksi serta mengupayakan narapidana untuk memanfaatkan perpustakaan (Sunaryo:2002:37).

#### **2.4.1.15 Aktivitas keagamaan**

Setiap narapidana atau tahanan berhak mendapat kunjungan pembimbing agama yang dianutnya. Apabila jumlah narapidana atau tahanan yang menganut agama yang sama berjumlah cukup banyak, maka pihak Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara berkewajiban untuk mengangkat seorang pembimbing agama. Pembimbing agama dapat diangkat dari pegawai Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara atau dari orang luar.

Pihak Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara harus memberi kesempatan kepada narapidana atau tahanan untuk menjalankan aktivitas keagamaannya dan berkewajiban menyediakan buku-buku bacaan keagamaan.

#### **2.4.1.16 Penyimpanan barang milik narapidana**

Di dalam Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara diatur bahwa jika peraturan di suatu Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara narapidana atau tahanan dilarang menyimpan uang dan barang-barang berharga yang dimilikinya, maka pihak Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara berkewajiban untuk membuat buku register untuk mencatat uang dan barang yang dititipkan. Catatan tersebut kemudian harus ditandatangani oleh petugas pencatat barang titipan. Pihak Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara harus dapat memberikan jaminan bahwa barang yang dititipkan selalu dalam keadaan utuh dan baik. Barang-barang yang dititipkan harus dikembalikan ketika narapidana atau tahanan bebas dan dibuatkan berita acara penyerahannya.

#### **2.4.1.17 Pemberitahuan tentang narapidana yang mati, sakit, dan tata cara pengirimannya**

Jika seorang narapidana atau tahanan sakit keras, dirawat di rumah sakit, atau meninggal dunia, maka keluarga atau kerabatnya harus segera diberitahu. Demikian pula jika keluarga dekat narapidana atau tahanan ada yang sakit keras atau meninggal dunia, narapidana atau tahanan tersebut harus segera diberitahu dan diperkenankan untuk menjenguk keluarganya yang sakit atau meninggal dunia.

#### **2.4.1.18 Pemindahan narapidana**

Pemindahan narapidana atau tahanan dari suatu Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara ke Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara yang lain harus dilakukan tertutup dan rahasia. Sarana angkutan yang digunakan untuk memindahkan narapidana atau tahanan harus memiliki ventilasi dan penerangan yang baik. Segala biaya yang dikeluarkan untuk proses pemindahan narapidana atau tahanan dibiayai negara, dan narapidana atau tahanan yang dipindahkan tempat penahanannya berhak memberitahukan pemindahannya kepada keluarganya.

#### **2.4.1.19 Manajemen pegawai penjara**

Dalam hal standar kualitas petugas Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara diatur oleh *Standard Minimum Rules for the treatment of prisoner* sebagai berikut :

1. Petugas Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara harus dipilih secara cermat. Hal-hal yang harus diperhatikan dalam rekrutmen petugas Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara menyangkut integritas, rasa kemanusiaan, kecakapan profesi, dan kecocokan kepribadiannya sebagai petugas Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara;
2. Petugas Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara harus pegawai penuh waktu, berstatus pegawai negeri, memiliki

kepastian karier, memiliki postur tubuh yang bagus, dan mendapat gaji yang cukup;

3. Petugas Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara harus mempunyai standar pendidikan dan kecakapan yang memadai;
4. Sebelum memulai tugasnya sebagai petugas Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara, petugas harus diberi serangkaian pendidikan yang bersifat umum dan khusus. Dan harus lulus dari tes dan praktek yang diadakan dalam pendidikan yang bersifat umum dan khusus itu;
5. Petugas Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara harus berperilaku baik sehingga dapat menjadi contoh yang baik bagi narapidana atau tahanan dan dapat membangkitkan rasa hormat narapidana atau tahanan kepada petugas;
6. Petugas Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara harus terdiri dari orang-orang yang ahli di bidang psikiatri, psikologi, pekerja sosial, guru, dan instruktur ketrampilan;
7. Kepala Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara harus dipilih dari orang-orang yang memiliki kualifikasi watak dan kemampuan administrasi yang baik, serta memiliki latar belakang pendidikan dan pengalaman yang memadai;
8. Kepala Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara harus tinggal di perumahan di lingkungan Lembaga atau di wilayah sekitarnya;
9. Seluruh kepala Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara harus berkomunikasi dalam bahasa yang sebagian besar dipergunakan oleh narapidana atau tahanan yang ada di dalam Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara itu;
10. Di Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara yang cukup besar, salah seorang petugas kesehatan Lembaga

Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara harus tinggal di perumahan di lingkungan Lembaga atau di wilayah sekitarnya;

11. Jika suatu Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara diperuntukan bagi narapidana atau tahanan laki-laki dan perempuan, petugas yang diberikan kewenangan atas penjagaan dan kunci-kunci blok perempuan harus seorang perempuan;
12. Petugas laki-laki tidak boleh memasuki blok narapidana atau tahanan perempuan tanpa disertai petugas perempuan;
13. Narapidana atau tahanan perempuan hanya boleh diawasi dan diurus oleh petugas perempuan, kecuali untuk guru, dan petugas kesehatan;
14. Petugas Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara tidak boleh melakukan kekerasan terhadap narapidana atau tahanan yang mencoba melakukan pelarian atau melakukan pembangkangan yang dibenarkan oleh Peraturan Perundang-undangan;
15. Petugas Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara harus diberi latihan fisik yang khusus untuk menghadapi narapidana atau tahanan yang agresif;
16. Petugas Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara tidak boleh dipersenjatai kecuali dalam situasi dan kondisi tertentu.

#### **2.4.1.20 Pengawasan terhadap kinerja petugas penjara**

Pengawasan terhadap petugas dan kinerja Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara harus dilakukan secara berkala. Pengawasan tersebut harus dilakukan oleh pemeriksa yang berkompeten dan berpengalaman yang ditunjuk oleh pejabat berwenang.

Pengawasan bertujuan untuk menjamin bahwa petugas Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara telah bekerja sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan untuk menjamin tercapainya tujuan pembinaan terhadap narapidana atau tahanan.

## 2.4.2 Deskripsi Bagian Kedua *Standard Minimum Rules for the treatment of prisoner*

### 2.4.2.1 Prinsip-prinsip Penuntun

Keberadaan prinsip-prinsip penuntun dimaksudkan untuk memberi batasan-batasan tentang bagaimana pembinaan di Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara harus dilakukan agar sesuai dengan tujuan dilaksanakannya pembinaan terhadap narapidana atau tahanan. Dalam bagian prinsip-prinsip penuntun dinyatakan bahwa hak yang dapat dicabut dari narapidana atau tahanan hanya haknya atas kemerdekaan. Menurut *Standard Minimum Rules for the treatment of prisoner*, pencabutan atas hak tersebut telah cukup membuat narapidana atau tahanan menderita. Oleh sebab itu sistem pembinaan narapidana atau tahanan di Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara tidak boleh menjadikan narapidana atau tahanan lebih menderita, kecuali dalam hal penegakan hukum dan disiplin.

Sistem pembinaan narapidana atau tahanan harus ditujukan untuk merubah sikap narapidana atau tahanan dari pelaku pelanggaran hukum menjadi individu yang taat hukum dan mandiri. Untuk mencapai tujuan di atas, manajemen Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara harus bekerja keras, mengerahkan segala sumber daya yang ada, dan melaksanakan pembinaan sesuai dengan *treatment* yang dibutuhkan oleh narapidana atau tahanan.

Peraturan dan tata tertib yang diberlakukan di Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara harus sama dengan ketentuan yang berlaku di masyarakat umum. Hal ini dimaksudkan untuk meminimalisir terbentuknya sub kultur penjara, dan menghindari perlakuan yang dapat merendahkan harkat dan martabat narapidana atau tahanan sebagai makhluk ciptaan Tuhan.

Sebelum seorang narapidana atau tahanan selesai menjalani masa hukuman, kepadanya harus diberikan program asimilasi agar narapidana

atau tahanan secara bertahap dapat menyesuaikan diri dengan kehidupan di masyarakat. Oleh karena itu, pola pembinaan yang harus dilaksanakan adalah pola reintegrasi, yakni pola pembinaan yang dalam prinsip-prinsip dasar perlakuannya lebih berorientasi pada pembinaan di tengah-tengah masyarakat (*community based corrections*). Pihak Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara harus berupaya menggalang secara aktif semua unsur-unsur kemasyarakatan yang dikoordinasikan dan diarahkan untuk mendukung upaya pemulihan kembali kesatuan hubungan antara narapidana dengan masyarakat.

Unit layanan kesehatan Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara selalu memantau kesehatan jasmani dan rohani narapidana atau tahanan dan melakukan tindakan medis yang diperlukan agar narapidana atau tahanan terjaga kesehatannya sehingga tidak mengganggu pelaksanaan pembinaan terhadap narapidana atau tahanan. Di akhir sub bagian ini *Standard Minimum Rules for the treatment of prisoner* menghendaki dibentuknya suatu lembaga pemerintah atau swasta yang bergerak di bidang rehabilitasi sosial bagi mantan narapidana atau tahanan.

#### **2.4.2.2 Pembinaan**

Pembinaan terhadap narapidana harus mengarah pada terbentuknya kesadaran dan kemauan dalam diri narapidana untuk patuh pada hukum dan mencari penghidupan secara normal setelah narapidana atau tahanan bebas. Pembinaan yang dilakukan juga harus membekali pengetahuan dan ketrampilan agar narapidana sanggup berbuat demikian. Pembinaan seperti itu bertujuan untuk meningkatkan harga diri narapidana atau tahanan serta menumbuhkan rasa tanggung jawab narapidana atau tahanan.

Dalam rangka mencapai tujuan di atas, kegiatan pembinaan yang harus dilaksanakan adalah pendidikan, perawatan narapidana, bimbingan keagamaan, pembekalan ketrampilan kerja, dan konseling minat dan bakat dengan latar belakang sosial, kemampuan fisik dan intelektualitasnya.

### 2.4.2.3 Klasifikasi dan Individualisasi

Alasan pengklasifikasian narapidana atau tahanan hanya dimaksudkan agar tidak terjadi penularan perilaku buruk antar golongan narapidana atau tahanan, serta untuk mempermudah dalam memberikan pembinaan dan perawatannya. Setelah seorang narapidana atau tahanan dimasukkan ke dalam Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara dan dilakukan penelitian tentang latar belakang sosial dan sebab-sebab ia melakukan kejahatan, kepadanya harus segera dibuatkan rencana pembinaan yang sesuai dengan watak dan kebutuhannya.

### 2.4.2.4 Perbaikan Nasib

Menurut *Standard Minimum Rules for the treatment of prisoner*, pemberian *reward* kepada narapidana perlu dilakukan oleh pihak Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara agar narapidana termotivasi untuk berkelakuan baik dan bertanggung jawab, serta untuk menumbuhkan kebersamaan di antara narapidana atau tahanan.

### 2.4.2.5 Pekerjaan

Berdasarkan ketentuan *Standard Minimum Rules for the treatment of prisoner*, seluruh narapidana harus diberikan pekerjaan sesuai dengan kemampuan fisik dan mentalnya. Pekerjaan yang diberikan kepada narapidana harus memenuhi ketentuan sebagai berikut :

1. Tidak boleh bersifat menyengsarakan;
2. Hari dan jumlah jam kerja disesuaikan dengan jam kerja yang normal;
3. Pihak Lembaga Pemasyarakatan harus memberikan 1 (satu) hari libur kepada narapidana untuk beristirahat dari pekerjaannya;
4. Pekerjaan yang diberikan dapat dijadikan bekal untuk mencari penghasilan setelah bebas;
5. Narapidana bebas memilih jenis pekerjaan yang ia sukai;

6. Pengorganisasian pekerjaan yang dilakukan di Lembaga Pemasyarakatan harus serupa dengan pengorganisasian yang berlaku dalam kehidupan normal;
7. Industri dan pertanian yang menjadi tempat bekerja narapidana sebaiknya dikelola langsung oleh pihak Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara;
8. Pihak Lembaga Pemasyarakatan harus memperhatikan standar kesehatan dan keselamatan pekerjaan;
9. Harus ada ketentuan perundang-undangan tentang ganti rugi bagi narapidana yang luka, atau cacat yang diakibatkan dari kecelakaan kerja;
10. Harus ada sistem pengupahan yang pantas;
11. Narapidana harus diizinkan untuk membelanjakan sebagian upah yang diperolehnya untuk mencukupi kebutuhannya, dan sebagian lagi dikirimkan kepada keluarganya;
12. Sistem pengupahan juga harus mengatur untuk menabungkan sebagian penghasilan narapidana. Tabungan itu diserahkan pada waktu pembebasannya.

#### **2.4.2.6 Pendidikan dan Rekreasi**

Sistem pendidikan yang berlaku di Lembaga Pemasyarakatan harus diintegrasikan dengan sistem pendidikan yang ada di luar Lembaga Pemasyarakatan. Hal ini dimaksudkan agar ketika seorang narapidana bebas, ia tidak terhambat untuk melanjutkan pendidikannya di luar Lembaga Pemasyarakatan. Kegiatan yang bersifat rekreatif perlu diselenggarakan oleh pihak Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara sebagai upaya memelihara kesehatan mental dan fisik narapidana atau tahanan.

#### 2.4.2.7 Hubungan Sosial dan Perhatian Purna Pembebasan

Pihak Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara harus berupaya memelihara dan memperbaiki komunikasi antara narapidana dan keluarganya. Upaya ini diperlukan untuk proses rehabilitasi sosialnya. Instansi pemerintah terkait harus dapat menjamin tersedianya sarana yang dapat digunakan oleh narapidana untuk mencapai tempat yang ditujunya setelah ia bebas. Instansi pemerintah terkait juga harus berupaya menyediakan pakaian, tempat tinggal, dan pekerjaan untuk mantan narapidana terutama pada periode awal ia dibebaskan.

#### 2.4.2.8 Narapidana yang Gila dan Memiliki Kelainan Mental

Orang yang diketahui memiliki kelainan jiwa tidak boleh ditahan di Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara dan harus segera dipindahkan ke rumah sakit jiwa. Narapidana atau tahanan yang memiliki kelainan jiwa harus ditempatkan pada ruangan khusus dan selalu dipantau oleh tenaga medis Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara. Pihak Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara berkewajiban menyediakan jasa psikolog atau psikiater untuk narapidana atau tahanan/

#### 2.4.2.9 Tahanan

Perlakuan terhadap orang yang berstatus tahanan diatur oleh *Standard Minimum Rules for the treatment of prisoner* sebagai berikut :

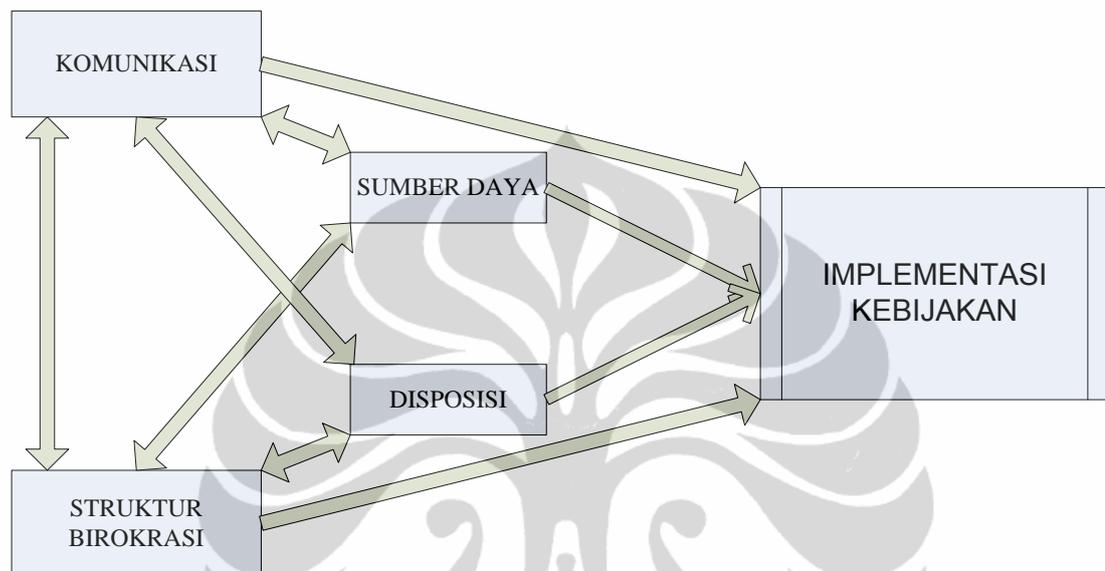
1. Dia harus dianggap sebagai orang yang tidak bersalah;
2. Para tahanan harus ditempatkan secara terpisah dengan narapidana;
3. Setiap satu orang tahanan berhak mendapat satu kamar tidur;
4. Para tahanan bisa memperoleh makanan dari luar atas biaya sendiri atau keluarganya;
5. Para tahanan dibolehkan menggunakan pakaian miliknya sendiri. Jika narapidana atau tahanan diharuskan mengenakan pakaian yang disediakan oleh pihak Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan

Negara, maka pakaian yang dikenakannya harus berbeda dengan pakaian yang dikenakan oleh narapidana;

6. Para tahanan harus ditawari bekerja, tetapi tidak diwajibkan bekerja. Jika ia memilih untuk bekerja, maka ia berhak memperoleh upah atas pekerjaannya;
7. Setiap tahanan bisa mendapatkan koran, alat-alat tulis, dan alat-alat untuk bekerja atas biaya sendiri dengan mempertimbangkan aspek keadilan, keamanan, dan ketertiban Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara;
8. Setiap tahanan dibolehkan mendapat pelayanan medis dari dokter pribadinya, jika alasannya wajar dan narapidana atau tahanan mampu membayar semua biayanya;
9. Para tahanan dibolehkan menghubungi keluarganya segera setelah ditahan, dan pihak Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara harus memberikan fasilitas yang wajar agar para tahanan dapat berkomunikasi dengan keluarga atau teman-temannya;
10. Para tahanan dibolehkan mendapat bantuan hukum secara cuma-cuma untuk pembelaannya. Para tahanan juga dibolehkan mendapat kunjungan dari penasehat hukumnya. Pengawasan wawancara antara seorang tahanan dan penasehat hukumnya harus dalam jarak penglihatan dan tidak boleh dalam jarak pendengaran dari seorang polisi atau petugas Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan Negara.

## 2.5 Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Untuk mengetahui apakah suatu pelaksanaan kebijakan telah dapat dilaksanakan dengan baik sesuai dengan yang dikehendaki, maka perlu dilakukan penilaian atau pengukuran terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik.



Gambar 2.2  
Faktor-faktor yang Mempengaruhi  
Efektifitas Implementasi Kebijakan  
(Edwards III, 1980:148)

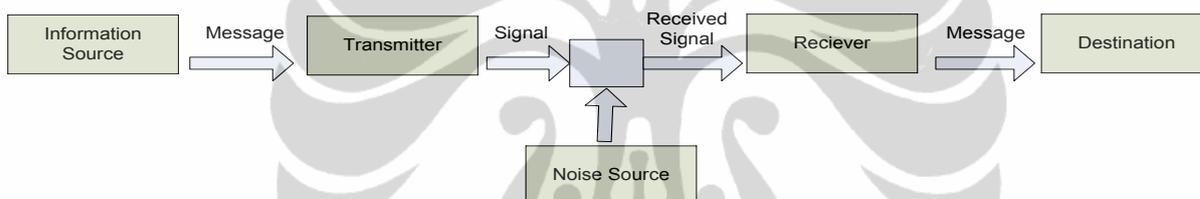
Menurut Edward III (1980:9), ada 4 (empat) faktor-faktor yang mempengaruhinya yaitu : komunikasi, sumber daya, struktur birokrasi, dan disposisi atau sikap pelaksana kebijakan.

### 2.5.1 Komunikasi

Komunikasi merupakan suatu proses penyampaian informasi dari komunikator kepada komunikan yang diharapkan kedua belah pihak mempunyai persepsi yang sama. Proses komunikasi terdiri dari enam unsur, yaitu pengirim pesan (komunikator), pesan itu sendiri target penerima pesan (komunikan), media atau saluran komunikasi, efek komunikasi dan umpan balik. Proses komunikasi ini sangat tergantung pada konteks komunikasi tertentu. Konteks komunikasi terbagi menjadi enam tataran dari yang paling sederhana sampai yang paling rumit

yaitu komunikasi intra pribadi, komunikasi antar pribadi, komunikasi kelompok, komunikasi publik, komunikasi organisasi, dan komunikasi massa. Semakin rendah tataran konteks komunikasi, maka pola komunikasi semakin dinamis dan sirkuler, sedangkan semakin tinggi tataran konteks komunikasi, maka semakin linear dan statis pola komunikasinya (Vardiansyah, dalam Hidayati, 2005:43).

Kebijakan publik merupakan suatu informasi yang dibuat dan disampaikan oleh perumus kebijakan (*policy formulator*) kepada pelaksana kebijakan publik (*policy implementor*). Konteks 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.



Gambar 2.3  
Proses Komunikasi Shannon-Weaver  
(Hidayati, 2005 : 45)

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.

### **2.5.1.1 Transmisi**

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). 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 ini akan semakin memperbesar 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, 2002:25-26).

### **2.5.1.2 Kejelasan**

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 menghindarkan

**Universitas Indonesia**

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 pertanggung jawaban jika kebijakan diimplementasikan tidak sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai (Edwards III,1980:26).

Perubahan kebijakan secara mendadak menunjukkan adanya ambiguitas dari perumus kebijakan. Perubahan kebijakan yang mendadak ini biasanya dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan pihak-pihak tertentu, baik publik maupun privat. Selain itu perubahan yang mendadak dari kebijakan publik ini disebabkan oleh "*management by activity*" yang disebabkan ketidaktahuan dan keragu-raguan pelaksana kebijakan mengenai maksud dan tujuan kebijakan. Keragu-raguan ini mengakibatkan salah dalam menginterpretasikan maksud dan tujuan kebijakan. Hal ini biasanya juga dipengaruhi oleh kompleksitas kebijakan, sehingga semakin kompleks kebijakan, maka akan semakin besar kemungkinan kebijakan tersebut tidak diimplementasikan dengan tepat. Oleh karena itu, kebijakan baik yang kompleks dan rumit maupun yang sederhana sebaiknya dijabarkan dalam ketetapan yang rinci dan jelas agar tidak menimbulkan interpretasi ganda dari pelaksana kebijakan (Hidayati, 2005:48).

### **2.5.1.3 Konsistensi**

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. Meskipun kebijakan ditransmisikan dengan baik, tetapi ternyata memiliki perintah-perintah yang saling bertentangan akan menghambat implementasi kebijakan secara efektif. Karena ketidakkonsistenan kebijakan ini akan membingungkan pihak pelaksana kebijakan yang pada akhirnya akan mendorong untuk melakukan interpretasi sesuai dengan pemahamannya.

Konsistensi juga dipengaruhi oleh kompleksitas kebijakan dan tujuan yang sering kali bertentangan antara satu kebijakan dengan kebijakan lainnya. Ketidaksihstensi kebijakan biasanya dipengaruhi oleh dorongan-dorongan pihak yang ingin diuntungkan oleh implementasi kebijakan publik tersebut. Karenanya 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).

## 2.5.2 Sumber Daya

Sumber daya merupakan faktor penting dalam menunjang keberhasilan implementasi kebijakan, karena tanpa adanya sumber daya kebijakan yang sudah dibuat tidak dapat berjalan dengan baik dan tidak dapat menghasilkan sesuatu yang optimal. Sumber daya tersebut antara lain adalah staf, informasi, kewenangan, dan fasilitas-fasilitas.

### 2.5.2.1 Staf

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.

### 2.5.2.2 Informasi

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, 2002:134).

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 implemementasi 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.

### 2.5.2.3 Kewenangan

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.

#### 2.5.2.4 Fasilitas

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

#### 2.5.3 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.

Efektifitas sangat erat hubungannya dengan sebuah kebijakan publik yang sudah berjalan, penilaian keberhasilan suatu kebijakan dapat dilihat dari dampak yang dihasilkan terhadap kebijakan yang sudah dibuat. Sementara tidak efektifnya pelaksanaan suatu kebijakan seringkali disebabkan oleh faktor sumber daya manusia baik secara kualitas maupun kuantitas serta komunikasi internal yang tidak efektif.

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 keamanan dalam jabatan.

#### **2.5.4 Disposisi atau Sikap Pelaksana Kebijakan**

Disposisi di sini tertuju pada sikap pelaksana kebijakan yang mempengaruhi pelaksanaan program, bila pelaksana kebijakan 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.

Lebih lanjut Edward III (1980:90) mengemukakan bahwa ada perbedaan karakteristik bidang pemerintahan dan swasta dalam implementasi kebijakan. Hal ini dapat disebabkan oleh beberapa hal, yaitu :

- a. Badan pemerintahan bersifat homogen dikarenakan pada saat rekrutmen pegawai dilaksanakan dengan selektif dalam arti pegawai yang bekerja adalah pegawai yang mendukung dan mempunyai persepsi yang sama dengan kebijakan yang dilaksanakan oleh badan pemerintahan tersebut.
- b. Sifat pandangan badan pemerintah, bersifat parokial dikarenakan sedikitnya pembuat keputusan tingkat tinggi sehingga membentuk suatu kesamaan pandangan dengan hubungan yang terus berlanjut.
- c. Faktor yang datangnya dari luar pemerintah, datangnya dari badan legislatif yang mendukung suatu badan tertentu dengan mengharapkan imbalan.

Kecenderungan yang bakal terjadi yang mengakibatkan tidak efektifnya suatu kebijakan dikarenakan pengangkatan birokrat oleh pemimpin tertinggi

(Presiden) pada umumnya tidak didasarkan pada kapasitas dan kompetensi yang dibutuhkan melainkan unsur politik berdasarkan kepentingan partai politik tertentu. Sikap pelaksana kebijakan dapat berakibat negatif jika pada akhirnya kebijakan yang diimplementasikan tidak mencapai tujuan. Ada beberapa cara agar implemmentasi 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 pegawai 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).

## **2.6 Operasionalisasi Faktor-faktor**

Faktor-faktor yang akan dioperasionalkan dalam penelitian ini adalah faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi suatu kebijakan. Dalam penelitian ini yang diteliti adalah kebijakan yang berkenaan dengan pelaksanaan program Bebas Peredaran Uang (BPU). Pelaksanaan kebijakan akan berhasil apabila terjadi komunikasi yang baik antara pelaksana kebijakan dengan kelompok sasaran mengenai isi kebijakan sehingga di antara keduanya dapat memahami maksud

dari kebijakan tersebut dengan baik, adanya pelaksana yang dapat diandalkan untuk melaksanakan kebijakan tersebut, adanya sarana dan prasarana yang memadai, adanya sikap yang bijaksana dari para pelaksana kebijakan dalam rangka menjalankan kebijakan dan kelompok sasaran yang menerima kebijakan, dan adanya struktur birokrasi yang mendukung pelaksanaan kebijakan tersebut.



## Kerangka Pemikiran dalam Analisis Implementasi Kebijakan

Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan	Informasi yang diinginkan dari faktor-faktor tersebut	Jenis Data	Sumber Data	Teknik Pengumpulan Data
<p><b>Komunikasi</b> (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 kerja tersebut dapat mengakomodir penyusunan kebijakan akan sesuai dan tidak menyimpang.</p> <p>Faktor-faktor yang mempengaruhi hubungan tersebut antara lain :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kecukupan dan keakuratan data di lapangan ketika BPU diformulasikan. Selain keakuratan data di lapangan, dalam komunikasi ini juga akan melihat mengenai :</li> <li>➤ Ada/tidak hubungan kerja dengan UPT</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bagaimana komunikasi dilakukan antara pembuat kebijakan dengan petugas masyarakatan tentang BPU?</li> <li>2. Apakah sosialisasi tentang BPU melalui hirarki birokrasi yang berlapis-lapis?</li> <li>3. Bagaimana kontrol terhadap impelmentasi kebijakan BPU</li> <li>4. Monitoring terhadap impelementasi kebijakan BPU</li> <li>5. Apakah ada perbedaan pendapat antara petugas masyarakatan dengan pengambil kebijakan</li> <li>6. Apakah ada saluran-saluran / media komunikasi?</li> <li>7. Bagaimana kompleksitas kebijakan BPU?</li> <li>8. Konsistensi pelaksanaan kebijakan BPU</li> <li>9. Bagaimana persepsi petugas masyarakatan terhadap BPU?</li> <li>10. Bagaimana kualitas petugas masyarakatan dalam mempersepsi kebijakan BPU?</li> <li>11. Sikap dari petugas masyarakatan terhadap kebijakan BPU</li> <li>12. Jumlah petugas masyarakatan dalam pelaksanaan BPU</li> <li>13. Apa saja manfaat dan hambatan dalam proses komunikasi yang dilakukan</li> </ol>	Primer dan Sekunder	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sekretaris Ditjen, Kepala Lapas</li> <li>2. Pegawai pada Lapas</li> <li>3. Masyarakat</li> </ol>	Wawancara dan Observasi lapangan

<p>Pas tentang proses penyusunan formulasi Kebijakan BPU</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Jika ada bentuknya seperti apa (Rapat-rapat untuk menyusun formulasi BPU)</li> <li>➤ Apakah bentuk-bentuk rapat yang dilaksanakan sudah cukup mengakomodir informasi yang dibutuhkan dalam penyusunan formulasi kebijakan BPU ?</li> <li>➤ Model Pengambilan keputusan (Apakah <i>top-down</i> atau <i>bottom-up</i>)</li> <li>➤ Hal-hal apa saja yang mendukung dan menghambat dalam model pengambilan keputusan?</li> </ul> <p>- Sosialisasi kebijakan yang sudah jadi sehingga dapat dimengerti oleh yang terkena kebijakan.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>14. Seberapa jauh tingkat pelanggaran terhadap peraturan yang ada</li> <li>15. Apa saja jenis-jenis pelanggaran yang dilakukan</li> <li>16. Sanksi apa yang diberikan dari pelanggaran yang dilakukan</li> <li>17. Bagaimana sikap atasan terhadap pelanggaran yang dilakukan</li> <li>18. Tanggapan dari pihak-pihak lain terhadap pelanggaran yang terjadi</li> <li>19. Bagaimana bentuk sosialisasi ?</li> <li>20. Apakah langsung ke sasaran / Napi atau ke atasan UPT ?</li> <li>21. Media untuk konfirmasi kebijakan yang akan dilaksanakan</li> <li>22. Hal-hal apa saja yang mendukung dan menghambat dalam proses sosialisasi</li> <li>23. Bagaimana cara untuk menindaklanjuti hal-hal yang menjadi pendukung dan penghambat tersebut?</li> <li>24. Sikap formulator terhadap faktor pendukung dan penghambat terhadap implementator</li> </ol>			
<p><b>Struktur Birokrasi</b> (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.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bagaimana Struktur Organisasi yang dimiliki oleh Lapas Klas IIA Salemba</li> <li>2. SOP dalam pelaksanaan kebijakan BPU</li> <li>3. Jarak garis komando dan garis koordinasi dalam struktur organisasi</li> <li>4. Rentang kendali dalam struktur organisasi</li> <li>5. Tujuan / rencana organisasi dalam implementasi BPU</li> </ol>	Primer / Sekunder	Kepala Bagian Kepegawaian dan pegawai	Wawancara dan data

<p>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> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Bagaimana SOP tersebut diformulasikan?</li> <li>➤ Apakah SOP yang sudah diformulasikan sudah tepat dan sesuai dengan kondisi di lapangan?</li> <li>➤ Apakah SOP yang sudah berjalan saat ini masih sesuai dengan kondisi saat ini?</li> <li>➤ Kewenangan dan tanggungjawab dalam menjalankan SOP tidak terjadi <i>overlapping</i> dalam pelaksanaannya</li> <li>➤ Koordinasi antar bagian dalam implementasi kebijakan BPU</li> <li>➤ Kendala-kendala yang dihadapi dalam implementasi kebijakan BPU</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. Deskripsi kerja dalam implementasi BPU</li> <li>7. Hirarki jabatan dalam organisasi implementasi kebijakan BPU</li> <li>8. Kewenangan petugas masyarakatan / pelaksana dalam implementasi BPU terkait dengan struktur organisasi</li> </ol>			
<p><b>Sumber Daya</b> (Edward III, 1980:53)</p> <p>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</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Jumlah petugas masyarakatan yang ada</li> <li>2. Ketersediaan biaya pelaksanaan BPU</li> <li>3. Keahlian / ketrampilan yang dimiliki oleh petugas masyarakatan</li> <li>4. Siapa saja yang berwenang dalam melaksanakan kebijakan BPU</li> <li>5. Data-data yang dibutuhkan dalam implementasi kebijakan BPU</li> <li>6. Kewenangan bagi pelaksana kebijakan</li> <li>7. Penetapan alokasi dana</li> <li>8. Cara implementasi kebijakan BPU</li> </ol>	Primer / Sekunder	Kepala Lapas, Kepala Bagian Kepegawaian dan pegawai	Wawancara dan data

<p>keberhasilan pelaksanaan kebijakan BPU. Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan antara lain :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Jumlah implementator/petugas di UPT</li> <li>➤ Apakah jumlah petugas sebagai implementator sudah mencukupi</li> <li>➤ Jika kekurangan, bagaimana jalan keluarnya</li> <li>➤ Bagaimana keahlian petugas yang menunjang pelaksanaan kebijakan BPU</li> <li>➤ Apakah ada bentuk pelatihan atau yang sejenis lainnya dalam rangka menunjang keahlian/ketrampilan petugas?</li> <li>➤ Kewenangan apa saja yang dimiliki petugas dalam implementasi kebijakan BPU</li> <li>➤ Sarana dan prasarana pendukung dalam pelaksanaan kebijakan BPU</li> <li>➤ Apakah ada fasilitas pendukung lain yang menunjang implementasi kebijakan BPU?</li> <li>➤ Bagaimana formulator menyediakan keperluan sarana dan prasarana serta fasilitas pendukung yang dibutuhkan?</li> </ul>	<p>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</p>			
<p><b>Disposisi</b> (Edward III, 1980:89)  Yang dimaksud dengan disposisi di sini adalah bagaimana sikap implementator mempengaruhi implementasi kebijakan BPU.  Sejauh mana hubungan antara kebijakan</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sikap petugas masyarakat / pelaksana kebijakan terhadap kebijakan BPU</li> <li>2. Sikap petugas masyarakat terhadap informasi yang diterima dari pembuat kebijakan BPU</li> <li>3. Dukungan petugas terhadap kebijakan BPU</li> </ol>	<p>Sekunder</p>	<p>Pegawai</p>	<p>Wawancara dan observasi</p>

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

<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Instrumen-instrumen pengukuran keberhasilan pelaksanaan kebijakan BPU</li><li>✓ Tindak lanjut dari hasil laporan pelaksanaan kebijakan BPU</li></ul>				
--	--	--	--	--

