



UNIVERSITAS INDONESIA

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN OPTIMALISASI
PEMBEBASAN BERSYARAT BAGI NARAPIDANA
DI LAPAS KLAS I CIPINANG JAKARTA**

T E S I S

**ATIEK MEIKHURNIAWATI
0706186045**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM PASCASARJANA**

JAKARTA
Juni, 2009



UNIVERSITAS INDONESIA

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN OPTIMALISASI
PEMBEBASAN BERSYARAT BAGI NARAPIDANA
DI LAPAS KLAS I CIPINANG JAKARTA

T E S I S

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk Memperoleh Gelar
Magister Sains (M.Si) dalam Ilmu Administrasi

ATIEK MEIKHURNIAWATI
0706186045

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM PASCASARJANA
Kekhususan : Administrasi Kebijakan Pelayanan Publik

JAKARTA
Juni, 2009

Universitas Indonesia

Implementasi kebijakan..., Atiek Meikhurniawati, FISIP UI, 2009

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Atiek Meikhurniawati

NPM : 0706186045

Tanda Tangan :

Tanggal : 26 Juni 2009

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh:

Nama : Atiek Meikhurniawati
NPM : 0706186045
Program Studi : Ilmu Administrasi
Judul Tesis : Implementasi Kebijakan Optimalisasi Pemberian Pembebasan Bersyarat Bagi Narapidana Di Lapas Klas I Cipinang Jakarta

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian pernyataan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Sains pada Program Studi Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

Ketua Sidang : Prof. Dr. Benyamin Hoessein, SH {)

Penguji Ahli : Prof. Dr. Irfan Ridwan Maksum, M.Si. ()

Pembimbing : Drs. M. Riduansyah, M.Si. ()

Sekretaris Sisang : Zuliansyah P. Zulkarnain, S.Sos, M.Si. ()

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 26 Juni 2009

KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan rahmat-Nya saya dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Science Jurusan Administrasi Negara pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.. Saya menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan tesis ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada :

- (1) Prof. Dr. Benyamin Hoessein, SH selaku Ketua Program Pascasarjana, Program Studi Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia, yang telah memberikan pengarahan dan bimbingan selama menyelesaikan masa studi.
- (2) Zuliansyah Putra Zulkarnain, M.Si. selaku Sekretaris program Pascasarjana, Departemen Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia, yang telah memberikan pengarahan selama penyelesaian masa studi.
- (3) Drs. Muhammad Riduansyah, M.Si, selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan dan membimbing saya dalam penyusunan tesis ini;
- (4) Seluruh Staf Pengajar Administrasi Kebijakan Pelayanan Publik, atas ilmu yang diberikan selama penulis mengikuti perkuliahan.
- (5) Direktur Jenderal Pemasarakatan beserta jajarannya, termasuk Lapas Klas I Cipinang yang telah memberikan izin menggali permasalahan dan banyak membantu dalam usaha memperoleh data yang saya perlukan;
- (6) Kakanwil Sumatera Utara, Bapak Mashudi, Bc.IP, MAP yang telah bersedia untuk memberikan informasi dan pengetahuan bagi saya terutama dalam memperoleh data untuk penulisan ini.
- (7) Pihak-pihak yang telah membantu saya selama menyelesaikan penulisan ini, pak Nugroho, pak Aman, pak Toro, pak Yus, mas Danny, mba Triana, Mas Sam, Mas Ali, Seniorku di Cipinang, Fauzi, Erwin, terima kasih untuk support, doa, bantuan, dan masukannya.

- (8) Bapak dan Ibu yang sangat berjasa, terima kasih atas doa yang senantiasa dipanjatkan untukku serta restu dan dukungan moral yang telah diberikan.
- (9) Seluruh keluargaku, khususnya untuk suamiku Nanank Syamsudin, dan putriku tercinta, Vinaya Win Zahra Athasya, yang selalu bersabar menemani dan memberi dukungan selama menyelesaikan tugas belajar.
- (10) Sahabat dan teman terbaikku, mba Danti, mba Yayu, mas Encup, Nova, Agung, Ali, Wayan, terima kasih telah memberiku semangat dan pengertiannya selama menyelesaikan penulisan ini.
- (11) Rekan-rekan di AKPP HAM angkatan 2007, terimakasih untuk semua dukungan dan berjuang bersama dalam menyelesaikan perkuliahan.

Akhir kata, saya berharap Tuhan Yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu.

Depok, 26 Juni 2009

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama	Atiek Meikhurniawati
NPM	0706186045
Program Studi	Ilmu Administrasi
Departemen	Administrasi Negara
Fakultas	Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Jenis Karya	Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul :

”Implementasi Kebijakan Optimalisasi Pemberian Pembebasan Bersyarat Bagi Narapidana di Lembaga Pemasyarakatan Klas I Cipinang”

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada Tanggal : 26 Juni 2009
Yang menyatakan

(Atiek Meikhurniawati)

ABSTRAK

Nama : Atiek Meikhurniawati
Program Studi : Ilmu Administrasi
Judul : Implementasi Kebijakan Optimalisasi Pemberian
Pembebasan Bersyarat Bagi Narapidana di Lembaga
Pemasyarakatan

Over kapasitas yang terjadi di sebagian besar lapas/rutan di Indonesia menimbulkan berbagai permasalahan yang disebabkan oleh sarana yang menjadi terbatas dan di satu sisi tuntutan pelayanan semakin meningkat. Kondisi ini akan menghambat pelaksanaan pembinaan dan pelayanan, yang pada akhirnya akan mempengaruhi kinerja organisasi sebagai institusi publik yang mempunyai kewajiban memberikan pelayanan prima bagi masyarakat. Salah satu alternatif mengurangi *over* kapasitas guna peningkatan kinerja pemasyarakatan adalah dengan melalui program pembinaan pembebasan bersyarat bagi narapidana. Untuk itu tesis membahas implementasi optimalisasi pembebasan bersyarat dengan lokus penelitian di Lapas Klas I Cipinang Jakarta.

Tujuan penulisan ini adalah untuk menggambarkan mengenai implementasi kebijakan optimalisasi pembebasan bersyarat ditinjau dari aspek konten dan konteks sebagai suatu kebijakan dan menjelaskan mengenai pelaksanaannya di lapas Klas I Cipinang Jakarta

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, dengan melakukan wawancara kepada 7 (tujuh) informan dan observasi lapangan, serta dokumen terkait untuk mendapatkan data. Teori yang digunakan adalah teori implementasi kebijakan dari Grindle yang meliputi aspek konten dan konteks suatu kebijakan.

Kesimpulan dari hasil penelitian adalah keberhasilan implementasi kebijakan optimalisasi pembebasan bersyarat dipengaruhi oleh pelaksanaan sosialisasi tentang kebijakan dimaksud kepada pihak internal dan pihak eksternal yang terkait dengan pemberian pembebasan bersyarat.

Untuk mampu mengurangi *over* kapasitas secara optimal diperlukan adanya koordinasi dan sosialisasi kepada pelaksana kebijakan dan pihak terkait, terutama kepada aparatur penegak hukum yang masuk dalam Sistem Peradilan Pidana Terpadu, guna membahas tujuan bersama dalam penegakkan hukum sehingga masing-masing instansi dapat menjalankan fungsi dan tugas tanpa mengabaikan kepentingan instansi lainnya.

Kata kunci :
Kebijakan dan implementasi kebijakan

ABSTRACT

Nama : Atiek Meikhurniawati
Study Program : Administration Studies
Title : The implementation of policy in optimizing parole
for inmates in correction institution/prison.

The over capacity that occurred in most prison in Indonesia have resulted many problems caused by limited infrastructure, mean while the demand for services are keep increasing. This condition will be come an obstacle in treatment and service which will ends to influencing the organization's activity as a public institution which must give good service to society. One of the alternatives to decrease the over capacity in order to optimizing the work of correction is parole program for inmates. Therefore, the study is focusing on the implementation of optimizing parole in Lapas Klas I Cipinang Jakarta.

The objective of this study is to describe the implementation of policy in optimizing parole observed from content and context aspect as a policy and explain the implementation in Lapas Klas I Cipinang Jakarta.

This is a qualitative study done by interviewing 7 informants and field observation, also related documents for the data. The theory is the implementation of policy from 'Grindle' which contains contents and context aspect of a policy.

Conclusion of the study is success of implementation of policy in optimizing parole influenced by socialization of the mentioned policy to the internal and external party related to parole.

In order to decrease the overcapacity optimally, coordination and socialization is needed to all people and related party, especially the law officers that have role in integrated justice system to discuss the equal purpose in law enforcement so every institution could do their jobs and functions without disobeying others interest.

Keyword : policy and implementation of policy.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
LEMBAR PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH.....	vi
ABSTRAK.....	vii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR GAMBAR.....	xii
DAFTAR TABEL.....	xiii
DAFTAR GRAFIK.....	xiv
DAFTAR LAMPIRAN	xv
1. PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Perumusan Masalah.....	13
1.3 Tujuan Penulisan.....	13
1.4 Manfaat Penelitian.....	13
1.5 Sistematika Penulisan.....	14
2. TINJAUAN PUSTAKA.....	15
2.1 Penelitian terdahulu.....	15
2.2 Administrasi Publik.....	19
2.3 Pengertian Kebijakan Publik.....	22
2.4 Siklus Kebijakan Publik.....	24
2.5 Implementasi Kebijakan Publik.....	27
2.6 Kerangka Berfikir.....	37
2.7 Hipotesa Kerja.....	40
2.8 Model Analisis	40
2.9 Operasionalisasi Konsep.....	41
3. METODE PENELITIAN.....	43
3.1 Pendekatan Penelitian.....	43
3.2 Jenis Penelitian.....	43
3.3 Metode dan Strategi Penelitian.....	43
3.4 Nara Sumber.....	46
3.5 Proses Penelitian.....	47
3.6 Penentuan Lokasi dan Objek Penelitian.....	48
3.7 Keterbatasan Penelitian.....	48
4. GAMBARAN UMUM.....	49
4.1 Gambaran Umum Lapas Klas I Cipinang.....	49
4.1.1 Sejarah dan Kondisi Bangunan Lapas Klas I Cipinang.....	49
4.1.2 Struktur Organisasi dan Tata Kerja Lapas Klas I Cipinang.....	54
4.1.3 Keadaan Petugas Lapas Klas I Cipinang.....	58
4.1.4 Keadaan Penghuni Lapas Klas I Cipinang.....	59

4.2	Gambaran Umum Pembebasan Bersyarat.....	60
4.2.1	Pengertian.....	60
4.2.2	Syarat-syarat untuk Memperoleh Pembebasan Bersyarat.....	61
4.2.3	Filosofi Pemberian Pembebasan Bersyarat.....	62
4.2.4	Dasar Hukum Pembebasan Bersyarat	62
4.2.5	Prosedur Pemberian Pembebasan Bersyarat.....	65
4.2.6	Wewenang Pemberin Pembebasan Bersyarat.....	66
4.2.7	Kronologi Munculnya Kebijakan Optimalisasi Pembebasan Bersyarat.....	66
4.3	Gambaran Umum Pembebasan Bersyarat di Australia.....	68
4.3.1	Pengertian Pembebasan Bersyarat.....	68
4.3.2	Prosedur Pemberian Pembebasan Bersyarat.....	68
4.3.3	Kewenangan Pemberian Pembebasan Bersyarat.....	73
5.	PEMBAHASAN	
5.1	Analisis Implementasi Kebijakan Optimalisasi Pembebasan Bersyarat.....	75
5.1.1	Implementasi Kebijakan Optimalisasi Pembebasan Bersyarat ditinjau dari Aspek Konten.....	77
5.1.1.1	Pihak-pihak yang Kepentingannya Dipengaruhi oleh Program Optimalisasi Pembebasan Bersyarat	77
5.1.1.2	Manfaat yang Diperoleh dari Optimalisasi Pembebasan Bersyarat.....	80
5.1.1.3	Jangkauan Perubahan yang Diharapkan dari Implementasi Optimalisasi Pembebasan Bersyarat....	83
5.1.1.4	Posisi Pengambilan Keputusan Dalam Optimalisasi Pembebasan Bersyarat.....	84
5.1.1.5	Pelaksana-pelaksana Program Optimalisasi Pembebasan Bersyarat.....	89
5.1.1.6	Sumber Daya yang Disediakan untuk Implementasi Optimalisasi Pembebasan Bersyarat.....	92
5.1.2	Implementasi Kebijakan Optimalisasi Pembebasan Bersyarat ditinjau dari aspek konteks.....	95
5.1.2.1	Kekuasaan, Kepentingan dan Strategi Aktor yang terlibat dalam Optimalisasi Pembebasan Bersyarat....	95
5.1.2.2	Karakteristik Lembaga dan Rezim dalam Implementasi Optimalisasi Pembebasan Bersyarat...	104
5.1.2.3	Konsistensi dan Daya Tanggap terhadap Optimalisasi Pembebasan Bersyarat.....	109
5.2	Implementasi Kebijakan Optimalisasi Pembebasan Bersyarat di Lapas Klas I Cipinang.....	119
5.2.1	Prosedur Pemberian Pembebasan Bersyarat di lapas Klas I Cipinang.....	120

5.2.2	Hambatan Pelaksanaan Program Optimalisasi Pembebasan Bersyarat di Lapas Klas I Cipinang.....	123
5.2.3	Hasil Capaian Pelaksanaan Program Optimalisasi di Lapas Klas I Cipinang.....	127
6	SIMPULAN DAN SARAN.....	131
6.1	Kesimpulan.....	131
6.2	Saran	132



DAFTAR GAMBAR

Gambar	2.1 Tahapan Kebijakan.....	25
Gambar	2.2 Implementasi sebagai Proses Politik dan Administrasi.....	32
Gambar	2.3 Kerangka Berfikir.....	39
Gambar	2.4 Model Analisis	40
Gambar	4.1 Denah Lapas Klas I Cipinang	53
Gambar	4.2 Bagan Struktur Organisasi Lapas Klas I Cipinang.....	55

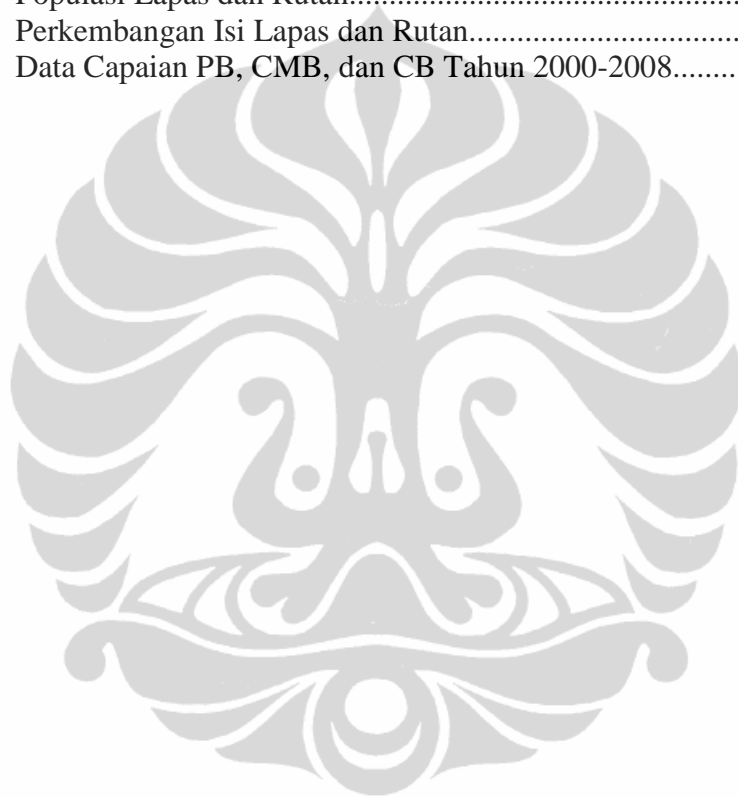


DAFTAR TABEL

Tabel	1.1	Gangguan Keamanan dan Ketertiban Se-Indonesia Tahun 2007.....	4
Tabel	1.2	11 Lembaga dengan Skor Integritas Terendah.....	6
Tabel	1.3	Daftar Pengaduan Terhadap Pelaksanaan Tugas Pemasarakatan Tahun 2007.....	7
Tabel	1.4	Rekapitulasi Narapidana dan Anak Didik Pemasarakatan yang Memperoleh CB, PB, dan CMB tahun 2008.....	9
Tabel	1.5	Rekapitulasi Narapidana yang Mendapat PB	11
Tabel	1.6	Penghematan Anggaran dari Kegiatan PB Tahun 2008.....	12
Tabel	2.1	Matrik Penelitian Terdahuli.....	18
Tabel	4.1	Petugas Lapas Klas I Cipinang Berdasarkan jenis kelamin.....	58
Tabel	4.2	Jumlah Petugas Lapas Klas I Cipinang Jakarta Berdasarkan Pembagian Tugas.....	59
Tabel	4.3	Jumlah penghuni Lapas Klas I Cipinang Berdasarkan Status.....	60
Tabel	5.1	Pembagian Tugas Pokok dan Fungsi UPT PAS secara Tegas dalam Perawatan, Pembinaan, dan Pembimbingan.....	113
Tabel	5.2	Jumlah Narapidana B1 yang Mendapatkan PB di Lapas Klas I Cipinang 2005-2008.....	128
Tabel	5.3	Jumlah Narapidana B1 yang mendapat Pembebasan Bersyarat di Lapas Klas I Cipinang Jakarta 2005-2008.....	129

DAFTAR GRAFIK

Grafik	1.1	Populasi Lapas dan Rutan.....	2
Grafik	1.2	Perkembangan Isi Lapas dan Rutan.....	3
Grafik	4.1	Data Capaian PB, CMB, dan CB Tahun 2000-2008.....	67



DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran	1	Pedoman Wawancara
Lampiran	2	Transkrip Hasil Wawancara
Lampiran	3	Peraturan Menteri Nomor M.01.PK.04.10 Tahun 2007
Lampiran	4.	Surat Edaran Direktur Jenderal Pemasyarakatan Nomor PAS.OT.03.01 Tahun 2008
Lampiran	5	Berkas Pengusulan Pembebasan Bersyarat
Lampiran	6	Surat Keputusan Pembebasan Bersyarat

