

## **BAB II TINJAUAN LITERATUR**

### **2.1 Penelitian Terdahulu**

Kebijakan pemberian Pembebasan Bersyarat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku merupakan langkah strategis Direktorat Jenderal Pemasyarakatan untuk mengatasi permasalahan kelebihan kapasitas dalam Lapas atau Rutan. Namun menurut Sjamsudi Wahjunto (2007) dalam tesisnya yang berjudul “Kendala-kendala dalam Pelaksanaan Kebijakan Pemberian Pembebasan Bersyarat” disebutkan bahwa pada tahap implementasinya, kebijakan tersebut masih jauh dari ukuran ideal, dengan kata lain belum sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Hal tersebut dikarenakan faktor-faktor antara lain meliputi permasalahan SDM petugas pemasyarakatan yang belum memahami kebijakan yang dibuat oleh pembuat kebijakan yang lebih tinggi, juga terkendala pada ketidak konsistenan dalam menerapkan kebijakan yang ada terutama masalah mekanisme teknis maupun substantif dalam pemberian Pembebasan Bersyarat. Kendala lain yang menjadi penghambat dalam proses pemberian Pembebasan Bersyarat adalah kurangnya kepedulian instansi terkait yang masih menekankan pada kebijakan masing-masing sehingga upaya-upaya Direktorat Jenderal Pemasyarakatan untuk meningkatkan program pemberian Pembebasan Bersyarat tidak dapat tercapai dengan baik.

Penelitian tersebut dilaksanakan pada saat Direktorat Jenderal Pemasyarakatan belum mencanangkan program optimalisasi pemberian Pembebasan Bersyarat, dan dasar hukum pemberiannya masih menggunakan Keputusan Menteri Kehakiman Nomor M.01.PK.04.10 Tahun 1999 tentang Asimilasi, Pembebasan Bersyarat dan Cuti Menjelang Bebas. Adanya ketentuan baru tentang PB yaitu Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia nomor : M.01.PK.04.10 tanggal 16 Agustus 2007 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat memiliki perbedaan dalam proses pemberian Pembebasan Bersyarat, terutama terdapat perubahan terkait dengan syarat administratif yang harus dipenuhi, satu butir dihapus yaitu butir “g” yang berbunyi : surat keterangan kesehatan dari dokter bahwa narapidana sehat baik jasmani maupun

jiwanya dan apabila di Lapas tidak ada psikolog dan dokter, maka surat keterangan dapat dimintakan kepada dokter Puskesmas atau Rumah Sakit Umum. Butir tersebut dianggap menghambat karena harus ada surat keterangan dari dokter dan psikolog, selain memerlukan waktu dan biaya, juga korelasi antara kesehatan dengan pembebasan bersyarat sangat jauh. Undang-undang tidak mengamanatkan bahwa bagi narapidana yang sakit tidak boleh mendapat pembebasan bersyarat. Hal tersebut adalah hak narapidana, baik yang sakit maupun yang sehat, berhak untuk menerima pembebasan bersyarat.

Penelitian lain yang berkaitan dengan kebijakan pembebasan bersyarat adalah penelitian yang dilakukan oleh Soekarno Ali (2007). Dalam tesisnya yang berjudul “Kendala-kendala Pemenuhan Syarat Tambahan Pembebasan Bersyarat bagi Narapidana Warga Negara Asing di Lapas Klas IIA Khusus Narkotika Jakarta” , Soekarno Ali menyebutkan bahwa : proses pemenuhan persyaratan administrative tambahan bagi narapidana warga negara asing di Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Narkotika Jakarta telah dilaksanakan sesuai prosedur yang berlaku, pada dasarnya pelaksanaan tersebut bertumpu pada pemahaman narapidana warga negara asing dan petugas baik petugas Lembaga Pemasyarakatan maupun petugas Kedutaan dan Imigrasi. Hal tersebut menunjukkan bahwa pembinaan memiliki ciri utama keterlibatan berbagai pihak antara narapidana warga negara asing, pihak lapas, dan pihak imigrasi serta pihak kedutaan yang bersangkutan.

Disebutkan pula bahwa dalam pelaksanaannya terdapat kendala-kendala yang menjadi penghambat, antara lain bersumber dari kurangnya pemahaman program pembebasan bersyarat tersebut oleh narapidana warga negara asing dan kurangnya pemahaman dari petugas kedutaan besar dan petugas Imigrasi setempat. Faktor lain yaitu pembiayaan dalam pelaksanaan program pembebasan bersyarat selama ini tidak sepenuhnya diperoleh dari Lembaga Pemasyarakatan melainkan adanya pembebanan kepada masing-masing narapidana yang bersangkutan. Serta adanya stigma terhadap narapidana asing di kedutaan besarnya.

Penelitian ini dilakukan juga sebelum adanya kebijakan optimalisasi pembebasan bersyarat, dan lebih menitik beratkan pada pemberian pembebasan

bersyarat bagi warga negara asing. Dasar hukum pemberiannya masih menggunakan Keputusan Menteri Kehakiman Nomor M.01.PK.04.10 Tahun 1999 tentang Asimilasi, Pembebasan Bersyarat dan Cuti Menjelang Bebas. Dalam proses pengusulan pembebasan bersyarat bagi narapidana warga negara asing juga melibatkan pihak di luar lapas, hal ini menyebabkan perlunya koordinasi dan komunikasi dengan instansi terkait perihal ketentuan yang berlaku. Meskipun penelitian ini berfokus pada narapidana warga negara asing akan tetapi pelaksana ketentuan sama dengan pemberian pembebasan bersyarat bagi warga negara Indonesia., sehingga hasil penelitian yang dihasilkan pun tidak jauh berbeda dengan penelitian Sjamsudi.

Dari kedua penelitian tersebut dengan program optimalisasi pembebasan bersyarat memiliki kesamaan yaitu pelaksana kebijakan mengenai pemberian pembebasan bersyarat adalah Unit Pelaksana Teknis (Lapas/Rutan), Kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM, serta Direktorat Jenderal Pemasyarakatan. Sebagai instansi pemerintah - yang pada umumnya dinilai memiliki kinerja buruk - tidak menutup kemungkinan hasil dari implementasi peraturan menteri tahun 2007 akan sama dengan pelaksanaan keputusan menteri tahun 1999. Namun, dengan semangat baru pada program Optimalisasi PB diharapkan mampu mendorong upaya peningkatan terhadap jumlah narapidana yang bebas (keluar lapas/rutan) dikarenakan pemberian Pembebasan Bersyarat daripada bebas karena telah selesai menjalani masa pidananya, dengan tujuan integrasi sosial.

Untuk lebih terperinci berikut matrik penelitian terdahulu yang berkaitan dengan pemberian pembebasan bersyarat bagi narapidana :

**Tabel 2.1**  
**Matrik Penelitian Terdahulu**

<b>No</b>	<b>Nama Peneliti</b>	<b>Judul</b>	<b>Metode</b>	<b>Hasil</b>	<b>Keterangan</b>
1.	Sjamsudi Wahjunto (2007)	Kendala-kendala dalam Pelaksanaan Kebijakan Pemberian Pembebasan Bersyarat	Pendekatan kualitatif	Implementasi kebijakan terhambat oleh faktor SDM dan konsistensi serta peran instansi terkait yang masih kurang.	Lokasi Penelitian Lapas Klas I Cipinang Dasar Hukum PB: Kepmen No. M. 01.PK.04.10 Tahun 1999 Teori : G. C. Edward III
2.	Soekarno Ali (2007)	Kendala-kendala dalam Pemenuhan Syarat Pembebasan Bersyarat bagi Warga negara Asing	Pendekatan kualitatif	Implementasi kebijakan memiliki kendala-kendala antara lain : Informasi komunikasi, SDM, dan anggaran.	Kokasi : Lapas Klas IIA Narkotika Jakarta Dasar Hukum : Kepmen No. M. 01.PK.04.10 Tahun 1999 Teori : Gr Terry (POAC)

Dari matrik di atas dapat dilihat bahwa kedua penelitian sama-sama membahas tentang kendala dalam pemberian pembebasan bersyarat dengan dasar hukum yang sama, akan tetapi berbeda fokus dan lokasi penelitian yang pertama fokus pada narapidana tanpa menentukan spesifikasi tertentu, sedangkan penelitian kedua memiliki fokus yang lebih spesifik yaitu khusus bagi narapidana warga negara asing. Hasil dari kedua penelitian tersebut di atas memiliki kesamaan bahwasannya dalam pemberian pembebasan bersyarat terdapat kendala-kendala yang berkaitan dengan sumber daya manusia baik petugas, narapidana yang bersangkutan, dan instansi terkait. Kendala lain yaitu berkaitan dengan anggaran yang belum memadai, informasi komunikasi yang kurang efektif serta konsistensi dalam pelaksanaannya.

Penelitian terhadap implementasi kebijakan optimalisasi pembebasan bersyarat kemungkinan tidak berbeda jauh dengan hasil penelitian terdahulu, hanya saja ada titik berat yang ingin diketahui berkaitan dengan peran pembebasan bersyarat terhadap pengurangan kelebihan kapasitas dan perbedaan antara sebelum dan sesudah adanya kebijakan optimalisasi pembebasan bersyarat.

## 2.2 Administrasi Publik

Pengertian administrasi publik menurut Rosenbloom dan Robert S. Kravchuk (2005, hal. 5) adalah sebagai berikut :

*“Public dministration is the use of managerial, political, and legal theories and processes to fulfill legislative, executive, judicial mandates for the provision of gkelebihannmental regulatory and service function.”*

Dalam terjemahan bebas, definisi administrasi publik adalah penerapan dari teori dan proses manajerial, politik dan hukum untuk memenuhi mandat dari lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif (peradilan) dalam menetapkan fungsi pemerintah sebagai regulator dan pemberi layanan. Pendapat lain yang juga mendukung definisi dari Rosenbloom dan Kravchuck yaitu pendapat dari L. Misbah Hidayat (2007, hal.24) yang menyebutkan bahwa

*“administrasi publik mencakup semua proses, organisasi, dan individu yang terlibat dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh badan legislatif, eksekutif, dan peradilan. Dan itu semua mencakup kegiatan formulasi dan implementasi kebijakan.”*

Dari kedua pendapat di atas maka dapat dikatakan bahwa administrasi publik berkaitan erat dengan penyelenggara pemerintahan dalam hal ini pemerintah dengan organisasi birokrasinya, dalam rangka menjalankan fungsinya untuk mengatur masyarakat dan memberikan pelayanan (untuk memenuhi kebutuhan masyarakat). Birokrasi sendiri berasal dari kata *“bureau”* yang berarti *“meja tulis”* yang juga dapat diartikan sebagai tempat para pejabat bekerja dan kata *“cracy”* yang dalam bahasa Yunani berarti *“mengatur”*. (Albrow, 2005, hal.3) Jika digabungkan maka kata tersebut dapat diartikan sebagai tempat bekerja para pejabat untuk mengatur pemerintahan/rakyat. Menurut J.S. Mill dalam Albrow (2005, hal.11) birokrasi adalah *“pekerjaan menjalankan pemerintahan oleh orang-orang yang memerintah secara profesional.”* Dari pengertian tersebut

menunjukkan bahwa pegawai pemerintahan yang bekerja pada instansi pemerintah dapat dikatakan sebagai birokrasi, dengan demikian Direktorat Jenderal Pemasarakatan merupakan bagian dari birokrasi di Indonesia.

Tipe ideal birokrasi menurut max weber dalam Hughes (2003, hal. 6) mempunyai ciri-ciri :

1. Penekanan pada aturan-aturan formal yang ditetapkan secara rasional dan menuntut untuk dipatuhi oleh anggota organisasi
2. Sangat hirarki dan mempunyai formalitas yang sangat tinggi serta rigid, sehingga cenderung menghasilkan prosedur yang panjang dan bertele-tele
3. Sifat impersonality, dimana anggota organisasi terpisah dengan dirinya sendiri, yakni mengesampingkan sisi individu (nilai yang ada dalam diri masing-masing individu).
4. Birokrat yang dituntut untuk memiliki loyalitas yang tinggi dan dapat dipekerjakan seumur hidup untuk melayani pimpinan atau bahkan pimpinan politik
5. Orientasi birokrasi dan birokratnya pada kekuasaan dan bukan pelayanan.

Dengan karakteristik tersebut di atas, birokrasi dikenal sebagai organisasi yang berbelit-belit, inefisien karena birokrasi menjadi besar dan lamban, kaku/rigid, tertutup, dan seolah-olah keberadaannya adalah untuk melayani diri sendiri dan bukan melayani publik. Kondisi ini mengakibatkan maraknya korupsi di dalam birokrasi, yang pada akhirnya merugikan masyarakat dan negara, fasilitas dan kemudahan hanya dinikmati oleh segelintir orang dengan mengorbankan kepentingan masyarakat (publik), tidak heran jika pelayanan publik yang merupakan fungsi utama keberadaan birokrasi tidak dapat dijalankan dengan baik, kualitas pelayanan yang diberikan buruk dan harga pelayanan menjadi mahal.

Ketidampungan birokrasi dalam memberikan pelayanan yang baik, mendorong terjadi perubahan paradigma terhadap administrasi publik, dari model tradisional menjadi model manajemen modern, yang dikenal dengan konsep *New Public Management* (NPM). Al Gore dalam Rosenbloom dan Kravchuk (2005, hal.20) menyebutkan sebagai berikut :

*“.....the new approach is reform-oriented and seeks to improve public sector performance. It starts from the premise that traditional, bureaucratically organized public administration is ‘broke and broken’ and consequently the public has lost faith in gkelebihannment”*

Dalam terjemahan bebas dapat diartikan bahwa pendekatan baru dalam administrasi publik berorientasi pada perubahan dan mengupayakan peningkatan kinerja sektor publik. Dengan dasar pemikiran bahwa organisasi administrasi publik (birokrasi) telah jatuh dan hancur, dan konsekuensinya masyarakat menjadi tidak percaya lagi kepada pemerintah. Dari pemahaman tersebut menunjukkan bahwa, organisasi sektor publik merupakan organisasi yang seringkali dinilai sebagai organisasi yang tidak produktif, tidak efisien, selalu rugi, kualitas yang rendah, kekurangan inovasi dan kreatifitas sehingga mengalami kehancuran.

*New Public Management* sebagai hasil dari reformasi pada administrasi publik menurut Hughes (2003, hal.10) secara umum memiliki komponen antara lain meliputi :

1. Berorientasi pada hasil (pencapaian kinerja) dan akuntabilitas manajemen sektor publik.
2. Mengarah pada organisasi sektor publik yang lebih flexibel
3. Perlunya membuat pengukuran prestasi yang dicapai melalui indikator kinerja dan evaluasi program yang lebih sistematis.
4. Pejabat karir cenderung membuat komitmen politik dengan pemerintah.
5. Keterlibatan pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan publik adalah sebagai pembuat kebijakan (mengarahkan). Nilai ini sesuai dengan pendapat Osborne dan Gaebler yang menyebutkan : *“Gkelebihannment that focus on steering actively shape their communities, states, and nations.They make more policy decisions”*.
6. Terdapat kecenderungan untuk mengurangi fungsi pemerintah melalui privatisasi dan bentuk lain dari pengadopsian mekanisme pasar di sektor publik. Dari keenam komponen di atas dapat disimpulkan bahwa inti dari *New Public Management* adalah efisiensi pada sektor publik. Dengan perspektif baru ini diharapkan pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah menjadi lebih baik.

Pemerintah sebagai *public administrator* dalam hal ini berkewajiban memberikan pelayanan yang baik kepada publik sesuai dengan kebutuhan, dengan paradigma baru ini pemerintah (birokrasi) harus mampu menjalankan mandat yang diberikan oleh badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif dengan mengubah nilai-nilai birokrasi tradisional ke arah manajemen. Salah satu titik berat dalam paradigma *New Public Management* adalah peran pemerintah yang “mengatur” atau “mengarahkan” dan tentu saja ini sangat erat kaitannya dengan pengambilan kebijakan pemerintah dalam rangka pelayanan publik. Hal ini sangat sesuai dengan pendapat Rosenbloom dan Kravchuk tentang administrasi publik yang telah diuraikan di awal bab ini, bahwa fungsi pemerintah adalah sebagai regulator dan pemberi layanan, diperkuat kembali oleh L. Misbah Hidayat yang menyebutkan bahwa administrasi publik mencakup kegiatan formulasi dan implementasi kebijakan.

### **2.3 Pengertian Kebijakan Publik**

Istilah kebijakan atau kebijaksanaan yang diterjemahkan dari kata *policy* memang biasanya dikaitkan dengan keputusan pemerintah, karena pemerintahlah yang mempunyai tanggung jawab melayani kepentingan umum. Ini sejalan dengan pengertian *publik* itu sendiri dalam bahasa Indonesia yang berarti pemerintah, masyarakat atau umum. Dengan demikian perbedaan makna antara wewenang dan kekuasaan untuk mengarahkan masyarakat, dan perkataan kebijakan dan kebijaksanaan tidak menjadi persoalan, selama kedua istilah tersebut diartikan sebagai keputusan pemerintah yang relatif bersifat umum dan ditujukan kepada masyarakat umum.

Cukup banyak batasan-batasan yang diberikan oleh para pakar tentang konsep kebijakan publik. Abidin (2002, hal.35) mengemukakan pengertian kebijakan sebagai berikut: “Kebijakan adalah keputusan yang dibuat pemerintah atau lembaga berwenang untuk memecahkan masalah atau mewujudkan tujuan yang diinginkan masyarakat.” Pendapat dari Thomas R. Dye dalam Winarno (2002;15) mengatakan bahwa “kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan.” Dewey dalam Parsons (1999, hal.XV) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah “*the public and its problems*”

Definisi tersebut berkaitan dengan bagaimana masalah yang ada di masyarakat dapat terkonstruksi dalam agenda politik pemerintah. Selain itu Dunn (2003, hal.109) mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu rangkaian pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas-tugas pemerintahan seperti mempertahankan keamanan, energi, kesehatan, dan lain-lain.

Kebijakan publik kalau mengikuti pendapat dari Robert Eyeston sebagaimana dikutip oleh Winarno (2005, hal.15), sebagai “hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya.” Dwidjowijoto (2003, hal.4) secara sederhana merumuskan kebijakan publik adalah “segala sesuatu yang dikerjakan dan yang tidak dikerjakan oleh pemerintah”. Menggunakan kata “sesuatu” menurutnya karena kebijakan publik berkenaan dengan setiap aturan main dalam kehidupan bersama, baik yang berkenaan dengan hubungan antar warga maupun antara warga dengan pemerintah. Istilah “dikerjakan” yang dipakai, karena istilah “kerja” sudah merangkum proses “pra” dan “pasca” yaitu bagaimana pekerjaan tersebut dirumuskan, diterapkan, dan dinilai hasilnya. Istilah kerja adalah istilah yang bersifat aktif dan memaksa karena kata kuncinya adalah keputusan. Kenapa “dikerjakan” dan “tidak dikerjakan”? Karena “dikerjakan” dan “tidak dikerjakan” adalah sama-sama keputusan.

Dengan demikian langkah yang diambil oleh Direktur Jenderal Pemasarakatan dalam menangani kelebihan kapasitas terutama terkait dengan masalah pemberian Pembebasan Bersyarat dalam pelaksanaan pembinaan dapat dikatakan sebagai suatu kebijakan. Karena keputusan yang diambil merupakan keputusan yang berasal dari pejabat publik yang terkait dengan pelaksana tugas pembinaan terhadap narapidana (dimana narapidana yang berada di lapas/rutan merupakan bagian dari masyarakat/publik). Keputusan yang diambil tersebut juga melalui tahap formulasi, yang kemudian diimplementasikan untuk mencapai tujuan tertentu, dalam hal ini tujuan yang ingin dicapai adalah kondisi ideal dalam rangka optimalisasi pelaksanaan pembinaan dengan mengurangi faktor penghambat, kelebihan kapasitas.

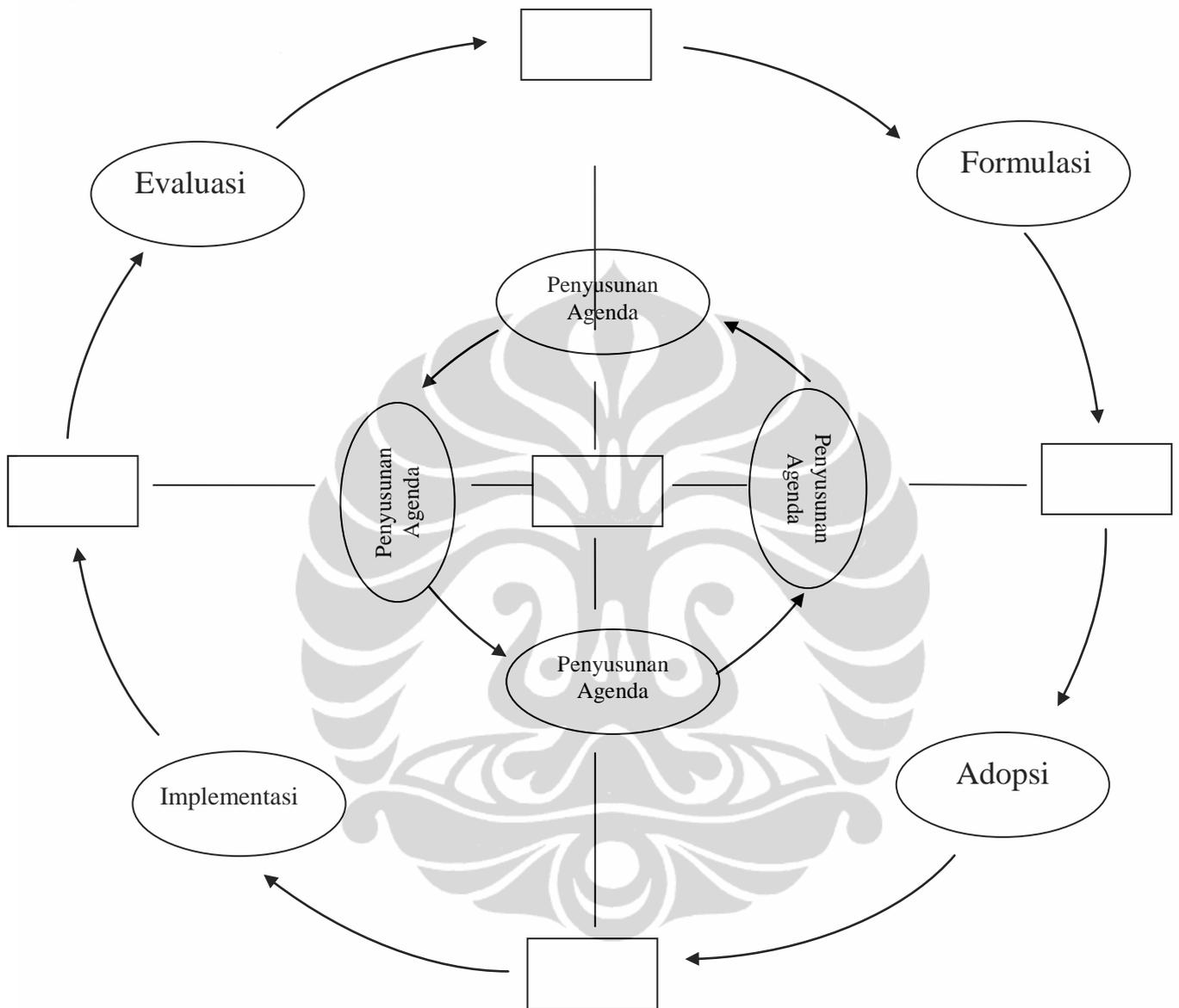
Masih menurut Dwidjowijoto ( 2003,hal.4 ) , kebijakan publik terbagi atas perumusan kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Setiap hal

ada di dunia tentu ada tujuannya. Demikian halnya dengan kebijakan publik, ada dengan tujuan tertentu yaitu mengatur kehidupan bersama, seperti mencapai tujuan misi dan visi bersama yang telah disepakati. Pendapat dari Dwidjowijoto (2003,hal.63) mengenai karakter dari kebijakan publik, dapat dibagi menjadi dua yaitu 1. Regulatif *versus* deregulatif, atau restruktif *versus* non-restruktif, dan 2. alokasi *versus* distributif/redistributif. Kebijakan jenis pertama adalah kebijakan yang menetapkan hal-hal yang dibatasi dan hal-hal yang dibebaskan dari pembatasan-pembatasan. Sebagian besar kebijakan publik berkenaan dengan hal-hal yang regulatif/restruktif dan deregulatif/non-restruktif. Kebijakan jenis kedua adalah kebijakan alokatif dan distributif. Kebijakan ini biasanya berupa kebijakan-kebijakan yang berkenaan dengan anggaran atau keuangan publik. Dalam hal ini kebijakan pemerintah terkait dengan pelayanan di dalam Lapas berupa pembinaan khususnya terkait dengan pemberian Pembebasan Bersyarat bagi narapidana, dapat digolongkan sebagai jenis kebijakan pertama, dimana dalam kebijakan tersebut mengatur tentang apa saja yang harus dipenuhi dan dilarang untuk dilakukan oleh narapidana di dalam lapas agar mendapatkan haknya (Pembebasan Bersyarat).

#### **2.4 Siklus Kebijakan Publik**

Menurut Lester & Steward Jr, kebijakan publik merupakan proses atau rangkaian atau pola dari aktivitas pemerintah atau keputusan yang dibuat untuk mengatasi permasalahan yang nyata atau tidak nyata terjadi dalam kehidupan masyarakat. (2000;4) Proses kebijakan itu sendiri meliputi penyusunan agenda setting, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan (evaluasi) (Dunn, 2003;25) Selanjutnya Dunn (*Ibid*;21) menggambarkan prosedur tahapan suatu kebijakan adalah sebagai berikut :

**Gambar 2.1**  
**Tahapan Kebijakan**



Sumber : William N Dunn (2003;21)

Tahap awal dari proses kebijakan adalah *agenda setting*. *Agenda setting* merupakan tahap penentuan masalah yang akan diangkat (berkaitan dengan identifikasi masalah tentang apa masalahnya, mengapa terjadi, apa dampak, dan lain sebagainya). Masalah tersebut harus berkompetensi terlebih dahulu untuk bisa masuk dalam *agenda setting* (prioritas masalah). Akan tetapi belum tentu semua masalah akan dirumuskan menjadi suatu kebijakan (winarno, 2002,hal.59).

Berkaitan dengan masalah yang menjadi prioritas, Lester & Steward (200, hal.66) menyatakan bahwa suatu isu akan mendapat perhatian apabila memenuhi beberapa kriteria berikut :

- Apabila suatu isu telah melampaui proporsi suatu krisis, dan tidak dapat terlalu lama didiamkan
- Suatu isu akan mendapat perhatian bila isu tersebut mempunyai sifat partikularitas (kepentingan) yang dapat menjadi isu yang dramatis
- Mempunyai aspek emosional dan mendapat perhatian media massa karena faktor *human interest*
- Mendorong munculnya pertanyaan menyangkut kekuasaan, legitimasi, dan masyarakat
- Isu tersebut sedang tren (menjadi perhatian orang banyak).

Tahap kedua dari proses kebijakan adalah tahap formulasi. Tahap formulasi merupakan tahap dimana dibuat alternatif-alternatif solusi permasalahan yang ada, selanjutnya dari alternatif yang ada dipilih yang dianggap paling tepat dengan dampak atau efek samping yang rendah (tahap adopsi kebijakan), kemudian alternatif yang dipilih dilaksanakan (tahap implementasi kebijakan). Alternatif kebijakan yang telah menjadi kebijakan publik, diimplementasikan oleh badan-badan administrasi dan agen-agen pemerintah di tingkat bawah, dengan memobilisasi dukungan finansial dan sumber daya manusia.

Tahapan terakhir adalah tahap evaluasi kebijakan dimana kebijakan yang telah dilaksanakan dinilai atau dievaluasi, sampai sejauh mana kebijakan tersebut bermanfaat dan dapat menyelesaikan masalah. Hasil penilaian dan evaluasi tersebut dapat memberikan input untuk perbaikan kebijakan berikutnya (*feedback*).

Dari kelima tahapan tersebut, penelitian ini akan menitikberatkan pada tahap implementasi terhadap kebijakan optimalisasi pemberian Pembebasan Bersyarat (PB) di Lapas/Rutan.

## 2.5 Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam proses kebijakan publik. Sebab boleh saja suatu kebijakan telah disusun secara cermat, akan tetapi di dalam pelaksanaannya mungkin akan terjadi penyimpangan. Edwards III (1980,hal.1) mengatakan bahwa implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tahap dari proses kebijakan publik dimana jika suatu kebijakan yang ditetapkan tidak tepat, dalam arti tidak mampu menyelesaikan masalah yang ada, maka kebijakan tersebut tidak akan mencapai sasaran yang ditetapkan meskipun kebijakan itu diimplementasikan dengan baik. Penyimpangan sangat mungkin terjadi, mengingat adanya kemungkinan intervensi dari pihak luar. Pada umumnya hambatan di dalam implementasi kebijakan publik disebabkan oleh : a) pelaksanaannya yang tidak baik; b) kebijakannya yang kurang memadai; c) saat yang kurang tepat. (Hoogwood,1986, hal.196-200).

Menurut Van Mater dan Van Horn seperti dikutip oleh Wahab merumuskan Implementasi sebagai berikut (1990,hal.51) :

*“Implementasi kebijakan merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau kelompok-kelompok pemerintah maupun swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan.”*

Kebijakan Direktorat Jenderal Pemasyarakatan tentang program “Optimalisasi Pembebasan Bersyarat bagi narapidana” merupakan keputusan yang diambil dalam rangka implementasi kebijakan pemerintah yang telah ada sebelumnya, antara lain kebijakan tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan yang tertuang di dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 1999, dan salah satu yang diatur di

dalamnya adalah berkaitan dengan hak narapidana untuk mendapatkan pembebasan bersyarat.

Ada beberapa faktor yang mempengaruhi keberhasilan Implementasi kebijakan publik, menurut G. C. Edward III seperti yang dikutip oleh Winarno. Faktor-faktor tersebut adalah :

#### 1. Komunikasi

Komunikasi merupakan suatu proses penyampaian informasi dari komunikator kepada komunikan yang diharapkan kedua belah pihak mempunyai persepsi yang sama. Terdapat tiga faktor yang dapat mempengaruhi komunikasi, yaitu :

##### a. Transmisi

Pejabat publik sebelum melaksanakan suatu kebijakan menyadari betul bahwa keputusan yang dibuatnya sudah dibuat dan dikeluarkan untuk dilaksanakan, staf/pelaksana tahu betul arti kebijakan tersebut sehingga tidak terjadi suatu kesalahan persepsi dari aturan yang telah dibuat. Hal ini diperlukan untuk menghindari hambatan-hambatan yang muncul seperti adanya pertentangan antara pembuat kebijakan dengan pelaksana lapangan. Hambatan lain dapat berupa informasi yang disampaikan melewati suatu birokrasi dan hirarki yang berlapis-lapis sehingga tujuan kebijakan menjadi bias. Hal ini sering terjadi pada struktur organisasi pemerintahan yang lebih menekankan pada unsur birokrasi yang menyebabkan pelaksanaan kebijakan menjadi tidak efektif.

##### b. Kejelasan

Perintah yang disampaikan kepada pelaksana kebijakan berupa petunjuk-petunjuk atau instruksi harus jelas kapan dan bagaimana suatu program dilaksanakan. Memang seringkali terjadi improvisasi pelaksanaan di lapangan akan tetapi tidak melewati batas koridor yang sudah ditentukan apabila instruksi atau petunjuk yang didapat sudah jelas dan dimengerti.

c. Konsistensi

Faktor lain yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan adalah konsistensi, yakni adanya kesempatan awal yang dipergunakan sebagai penuntun pelaksanaan program yang tidak boleh dirubah oleh pembuat kebijakan misalnya, berupa perintah-perintah atau arahan yang bertentangan dengan program sehingga program tidak berjalan dengan efektif.

2. Sumber Daya

Keberadaan sumber daya merupakan faktor penting dalam menunjang keberhasilan implementasi kebijakan, karena tanpa adanya sumber-sumber kebijakan yang sudah dibuat tidak dapat berjalan dengan baik dan tidak dapat menghasilkan sesuatu yang optimal, sumber-sumber tersebut meliputi :

a. Staf

Barangkali sumber yang paling penting dalam melaksanakan kebijakan adalah staf. Ada satu hal yang harus diingat yaitu bahwa jumlah tidak selalu mempunyai efek positif bagi implementasi kebijakan. Hal ini berarti bahwa jumlah staf yang banyak tidak secara otomatis mendorong implementasi yang berhasil. Hal ini disebabkan oleh kurangnya kecakapan yang dimiliki oleh pegawai pemerintah, namun disisi yang lain kekurangan staf juga akan menimbulkan persoalan yang pelik menyangkut implementasi kebijakan yang efektif.

b. Informasi

Informasi merupakan sumber penting kedua dalam implementasi kebijakan. Informasi mempunyai dua bentuk. Bentuk yang pertama informasi mengenai bagaimana melaksanakan suatu kebijakan. Pelaksana-pelaksana perlu mengetahui apa yang dilakukan dan bagaimana harus melakukannya. Dengan demikian, para pelaksana kebijakan harus diberi petunjuk untuk melaksanakan kebijakan. Bentuk kedua yaitu data tentang ketaatan personil-personil lain terhadap peraturan-peraturan pemerintah. Pelaksana harus mengetahui apakah orang-orang lain yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan mentaati undang-undang atau tidak.

c. Wewenang

Sumber lain yang penting dalam pelaksanaan adalah wewenang. Wewenang ini akan berbeda-beda dari satu program ke program yang lain serta mempunyai bentuk yang berbeda, seperti misalnya : hak untuk mengeluarkan surat panggilan untuk datang ke pengadilan; mengajukan masalah-masalah ke pengadilan; mengeluarkan perintah kepada pejabat lainnya; menarik dana dari suatu program; membeli barang-barang dan jasa; atau memungut pajak.

d. Fasilitas-fasilitas

Fasilitas fisik yang mungkin pula merupakan sumber-sumber penting dalam implementasi. Seorang pelaksana mungkin mempunyai staf yang memadai, mungkin mempunyai wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa bangunan sebagai kantor untuk melakukan koordinasi, tanpa perlengkapan, tanpa perbekalan, maka besar kemungkinan implementasi yang direncanakan tidak akan berhasil.

3. Sikap

Sikap dari pelaksana kebijakan merupakan faktor ketiga yang mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, dan hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar pelaksanaan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal. Demikian pula sebaliknya, bila tingkah laku-tingkah laku atau perspektif-perspektif para pelaksana berbeda dengan para pembuat keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan menjadi semakin sulit. Dampak dari "sikap" menurut Edward III adalah banyak kebijakan masuk ke dalam "zona ketidakacuhan". Ada kebijakan yang dilaksanakan secara efektif karena mendapat dukungan dari para pelaksana kebijakan, namun kebijakan-kebijakan lain mungkin akan bertentangan secara langsung dengan pandangan-pandangan pelaksana kebijakan atau kepentingan-kepentingan pribadi atau organisasi dari para pelaksana.

#### 4. Struktur Birokrasi

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan. Birokrasi baik secara sadar atau tidak sadar memilih bentuk-bentuk organisasi untuk kesepakatan kolektif dalam rangka memecahkan masalah-masalah sosial dalam kehidupan modern. Terdapat dua karakteristik utama dari birokrasi, yakni *Standard Operating Procedures (SOP)* dan *Fragmentasi*. Karakteristik pertama birokrasi berkembang sebagai tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas dan sumber-sumber dari para pelaksana serta keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. Karakteristik kedua berasal terutama dari tekanan-tekanan di luar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislative, kelompok-kelompok kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi-birokrasi pemerintah.

Sedangkan menurut Grindle (1980) keberhasilan suatu kebijakan dipengaruhi oleh *content of policy* dan *context of policy*. *Content of policy* mengacu kepada muatan-muatan yang terdapat dalam kebijakan yang dihasilkan. Sedangkan *context of policy* adalah kondisi-kondisi lingkungan yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan (*context of implementation*)

Model implementasi kebijakan tersebut dapat dilihat dari gambar 2.2 pada halaman berikut ini. Pada gambar model implementasi kebijakan tersebut terlihat, bahwa proses implementasi pada umumnya hanya dapat dimulai apabila tujuan-tujuan dan sasaran yang bersifat umum (*general goals* dan *objectives*) telah ditetapkan, program-program aksi telah dirancang, dan dana/biaya telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan tersebut.

Hal yang lebih penting dalam proses implementasi adalah suatu kenyataan bahwa keputusan yang dibuat pada tahap rancangan dan formulasi sangat berpengaruh terhadap cara kerja implementasinya. Oleh karena itu, formulasi kebijakan yang akan dihasilkan dan bentuk program yang akan dilaksanakan merupakan faktor-faktor yang menentukan keberhasilan program-program yang akan dilaksanakan.

### 1. *The Content of Policy*

Menurut Theodore Lowi suatu kebijakan yang akan dihasilkan sangat berdampak pada aktivitas politik pada saat proses pembuatan kebijakan (*policy making process*) (Grindle, 1980:8). Demikian pula apabila kebijakan tersebut akan diterapkan pada waktu proses implementasi (*policy implementation process*).

Suatu kebijakan akan bersentuhan dengan berbagai individu atau kelompok yang kemungkinan mendapatkan kerugian atau keuntungan dari aktivitas implementasi kebijakan tersebut. Suatu kebijakan akan mendatangkan reaksi (*reaction*) bahkan perlawanan (*opposition*) dari pihak-pihak yang merasa kepentingan (*interest*) nya terancam. Misal para pemilik tanah (tuan tanah) yang melakukan perlawanan terhadap kebijakan perubahan di bidang agraria.

Perbedaan dapat pula dibuat antara program-program yang menawarkan kemanfaatan secara terpisah/terbagi (*divisible benefits*). Kebijakan atau program yang demikian akan mengerahkan lebih banyak tuntutan pada tahap implementasinya Program penyediaan barang-barang kolektif misal penyediaan lampu penerangan dan air bersih pada lingkungan kumuh perkotaan lebih mudah diimplementasikan karena adanya kepatuhan/kesediaan (*compliance*) dari kelompok-kelompok yang akan dipengaruhi, dan pada masa mendatang cenderung jumlah konflik atau penolakan akan berkurang. Sebaliknya, program perumahan, kemungkinan menimbulkan konflik yang lebih buruk dan persaingan di antara pihak-pihak yang mencari keuntungan, akan lebih sulit dilaksanakan seperti yang diharapkan.

*Content policy* yang mempengaruhi implementasi kebijakan selanjutnya adalah perbedaan derajat dalam perubahan perilaku yang diharapkan dari pihak-pihak yang memperoleh manfaat (*beneficiaries*) suatu program. Misal, pengenalan teknologi baru untuk pengembangan pertanian merupakan program yang membutuhkan perilaku adaptasi dan partisipasi dari penerima program. Pada sisi lain, penyediaan perumahan untuk kelompok berpenghasilan rendah membutuhkan sedikit cara bagi perubahan pola-pola perilaku. Di samping itu program-program yang dirancang untuk mencapai tujuan jangka panjang (*long-*

*range objectives*) akan lebih sulit diimplementasikan daripada program-program yang kemanfaatannya segera dapat terlihat/dirasakan oleh *beneficiaries*.

Setiap kebijakan selalu menggambarkan dengan jelas bagaimana pelaksanaannya. Namun dalam pelaksanaannya kebijakan tersebut dipengaruhi oleh segelintir orang atau aktor tertentu yang berkuasa di suatu lembaga. Misal, pada pelaksanaan kebijakan moneter yang dipengaruhi oleh aktor atau unit tertentu yang berkuasa seperti pejabat pada level tertinggi dalam kementerian keuangan dan bank sentral. Di sisi lain, kebijakan pendidikan dilaksanakan oleh sejumlah individu pengambil keputusan yang terpecah secara geografis namun menjadi satu dalam suatu wadah organisasi birokratik (departemen pendidikan). Masing-masing pimpinan sekolah bertindak sebagai seorang implementor dari program-program yang dirancang. Kasus yang lebih sulit misalnya kebijakan pertanian yang membutuhkan jaringan kerja yang luas terdiri dari individu-individu pengambil keputusan yang terpecah baik secara geografis maupun organisasi. Misal, pejabat-pejabat di lingkungan departemen pertanian baik tingkat lokal dan nasional, institusi pembangunan pertanian, badan pengembangan komunitas, bank kredit pertanian, melibatkan seluruh *stakeholder* tersebut sebagai *implementor* dari kebijakan pembangunan pedesaan.

Dengan demikian site yang semakin terpisah secara geografis maupun operasional implementasi akan menjadi lebih sulit dilakukan karena banyaknya unit-unit pengambil keputusan yang terlibat. Oleh karena itu, implementasi program pembangunan pedesaan akan jauh lebih sulit dibandingkan dengan melaksanakan program instruksi sekolah dasar.

Para pelaksana program (*program implementor*) menentukan implementasi kebijakan. Dalam hal ini menyangkut perbedaan kapasitas (keahlian, keaktifan, tanggung jawab) dari berbagai badan birokrasi untuk melaksanakan program secara sukses (berhasil). Keputusan yang dibuat selama perumusan kebijakan tentang siapa yang akan melaksanakan berbagai program dapat mempengaruhi bagaimana kebijakan tersebut dicapai.

## 2. *The Context of Policy*

*Policy content* merupakan faktor yang penting dalam menentukan *outcome* dari kegiatan implementasi. Namun *policy content* merupakan faktor yang kritis

karena pengaruhnya yang nyata (potensial) pada *setting* (keadaan) sosial, politik, dan ekonomi. Oleh karena itu perlu dipertimbangkan konteks atau lingkungan (*context* atau *environment*) di mana tindakan administrasi dilakukan.

Implementasi merupakan proses pengambilan keputusan yang berlangsung terus-menerus, melibatkan berbagai aktor/pelaku. Dalam proses pengadministrasian suatu program, banyak aktor/pelaku dikerahkan untuk membuat pilihan-pilihan mengenai alokasi sumber daya publik, dan berbagai pihak lain yang berusaha mempengaruhi keputusan tersebut. Berbagai aktor yang terlibat dalam implementasi, misalnya perencana tingkat nasional, politisi nasional, regional, lokal, kelompok elit ekonomi, kelompok penerima program dan birokrasi pelaksana pada tingkat menengah dan bawah. Aktor-aktor tersebut apakah terlibat secara penuh atau tidak (secara marjinal) dalam implementasi tergantung pada *the content of policy/* program dan bentuk pengadministrasiannya.

Masing-masing aktor mempunyai kepentingan khusus terhadap program, dan masing-masing berusaha mencapainya dengan jalan mengajukan tuntutan mengenai prosedur alokasi sumber daya. Seringkali tujuan (*goals*) dari para aktor berada dalam arena konflik secara langsung dengan aktor lain dan dampak dari konflik tersebut beserta konsekuensinya (dalam hal "*who gets what*") akan ditentukan oleh strategi, sumber daya dan posisi kekuasaan dari masing-masing aktor yang terlibat. Dengan demikian, apa yang diimplementasikan merupakan hasil dari kalkulasi kepentingan politik. Kelompok-kelompok yang bersaing memperebutkan sumberdaya, tanggapan/respon dari pejabat pelaksana, dan tindakan elit politik, semuanya berinteraksi dalam konteks institusional/kelembagaan (*institutional context*) tertentu. Oleh karena itu analisis implementasi secara tidak langsung menilai "*power capabilities*" dari para aktor, kepentingannya dan strategi-strategi bagi pencapaian program dan karakteristik dari *regim* dimana interaksi berlangsung. Dalam mencapai tujuan kebijakan maupun program para pejabat pelaksana menghadapi dua masalah. Pertama, masalah bagaimana memperoleh kepatuhan (*compliance*) dengan tujuan akhir sebagaimana dinyatakan dalam kebijakan. Oleh karenanya, para pejabat pelaksana harus mendapatkan dukungan dari elit politik, dan kepatuhan dari badan-badan

pelaksana program, birokrat pelaksana program, elit politik di tingkat bawah dan pihak penerima manfaat dari program. Disamping itu para pejabat harus dapat mengalihkan segala bentuk perlawanan dari pihak-pihak yang dirugikan, sehingga akhirnya mau mendukung/menerima suatu program. Untuk memperoleh kepatuhan ini mungkin dicapai melalui bargaining, penyesuaian, dan juga konflik.

Masalah kedua, adalah masalah daya tanggap (*responsiveness*) idealnya institusi publik seperti birokrasi harus memiliki daya tanggap terhadap kebutuhan publiknya. Lagi pula, tanpa adanya daya tanggap selama proses implementasi pejabat publik akan kehilangan informasi yang dapat digunakan untuk mengevaluasi pencapaian program dan kehilangan dukungan yang diperlukan bagi keberhasilan program. Masalahnya, pada satu sisi administrator kebijakan harus menjamin bahwa daya tanggapnya adalah dalam rangka untuk memberikan fleksibilitas, dukungan dan umpan balik. Namun pada saat yang sama harus melakukan kontrol (pengendalian) atas distribusi sumber daya untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Keseimbangan ini sulit dicapai, dan karena itu, diperlukan kecerdikan politis untuk menghadapi reaksi dari aktor-aktor yang terlibat dan dari upaya untuk menggagalkan program. Agar efektif, maka pejabat pelaksana harus terampil dalam seni politik dan harus memahami dengan baik lingkungan di mana kebijakan/program akan diwujudkan.

Dari kedua pendapat ahli tentang faktor yang mempengaruhi kebijakan tersebut, yang digunakan dalam penelitian ini adalah model implementasi kebijakan dari Grindle, karena dengan model tersebut memberikan ruang bagi peneliti untuk dapat menjelaskan lingkungan eksternal kebijakan. Pemahaman terhadap pelaksanaan optimalisasi PB yang belum mampu dioptimalkan oleh UPT di wilayah DKI Jakarta sebagai suatu gejala sosial dapat dijelaskan lebih luas dengan model implementasi Grindle. Model Edward cenderung mengarah pada organisasi dimana kebijakan diimplementasikan, sehingga akan lebih sempit dalam memaparkan proses implementasi.

## 2.6 Kerangka Berpikir

Suatu kebijakan disebut sebagai kebijakan publik jika merupakan serangkaian instruksi dari pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang isinya menjelaskan tugas dan cara-cara untuk mencapai tujuan (Nakamura dan Smallwood, 1980,23) sedangkan H. Hogh Heglo dalam Abidin (2004;21) menyebutkan kebijakan sebagai “*a course of action intendend to a complish some end*” atau sebagai suatu tindakan yang dimaksud untuk mencapai tujuan tertentu. Bahwasannya dikeluarkannya kebijakan optimalisasi pembebasan bersyarat, adalah untuk membantu mengurangi *kelebihan* kapasitas lapas/rutan sehingga kegiatan pembinaan dan perawatan dalam hal ini sebagai bentuk pelayanan dapat diberikann secara optimal.

Dengan pengertian di atas, kebijakan optimalisasi pembebasan bersyarat dapat dikatakan sebagai suatu kebijakan publik, selain memiliki tujuan tertentu, yakni mengurangi kelebihan kapasitas juga memiliki dampak yang luas bagi masyarakat. Telah disebutkan di atas bahwa proses kebijakan meliputi penyusunan agenda *setting*, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan (evaluasi). Demikian pula dengan kebijakan optimalisasi pemberian pembebasan bersyarat.

Sebelum kebijakan optimalisasi pembebasan bersyarat dikeluarkan, diawali dengan isu kelebihan kapasitas yang terjadi di lapas/rutan yang menimbulkan terjadinya berbagai masalah dalam pelaksanaan tugas dan fungsi lapas/rutan. Sarana yang tersedia menjadi terbatas akibat jumlah penghuni yang terus mengalami peningkatan luar biasa. Dimana kamar-kamar hunian menjadi penuh sesak, kebutuhan pelayanan kesehatan dan makanan meningkat, banyak terjadi peningkatan penularan penyakit, dan kegiatan pengawasan menjadi tidak optimal akibat rentang kendali pengawasan yang cukup jauh antara petugas dan penghuni. Kondisi tersebut seperti yang telah disebutkan dalam latar belakang pada bab 1 (satu), menimbulkan adanya berbagai gangguan keamanan dan ketertiban, seperti kerusuhan, peredaran narkotika di dalam lapas/rutan, pelarian, dan lain-lain. Hal tersebut menyebabkan pelaksanaan tugas dan fungsi lapas/rutan yang diamanahkan oleh peraturan perundang-undangan tidak dapat dilaksanakan secara maksimal, lapas/rutan memiliki kecenderungan mengabaikan unsur

pembinaan dan menitik beratkan pelaksanaan tugas pengamanan di dalam lapas/rutan. Kondisi tersebut yang pada akhirnya mempengaruhi pelayanan yang diberikan lapas/rutan yang dapat dibuktikan dengan adanya pengaduan yang diterima Direktorat Jenderal Pemasyarakatan mengenai pelayanan lapas/rutan yang dinilai masih buruk.

Untuk itulah penanganan isu kelebihan kapasitas dimasukkan dalam *agenda setting* (masalah prioritas) yang memerlukan solusi penyelesaian. Selanjutnya Direktorat Jenderal Pemasyarakatan dimana dibuat alternatif-alternatif solusi permasalahan yang ada, antara lain dengan mutasi, pembangunan dan penambahan kapasitas lapas/rutan, dan pembinaan (melalui pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas, pembebasan bersyarat, dan remisi). Dari alternatif yang ada maka dipilihlah strategi ketiga yaitu melalui optimalisasi pembinaan, dari pembinaan yang diberikan pembebasan bersyarat memberikan sumbangan terbesar dalam mengurangi kelebihan kapasitas dengan berbagai kelebihan yang mengikutinya. Dengan penetapan strategi pembinaan (khususnya pembebasan bersyarat) sebagai solusi masalah kelebihan kapasitas, maka telah memasuki tahap adopsi kebijakan.

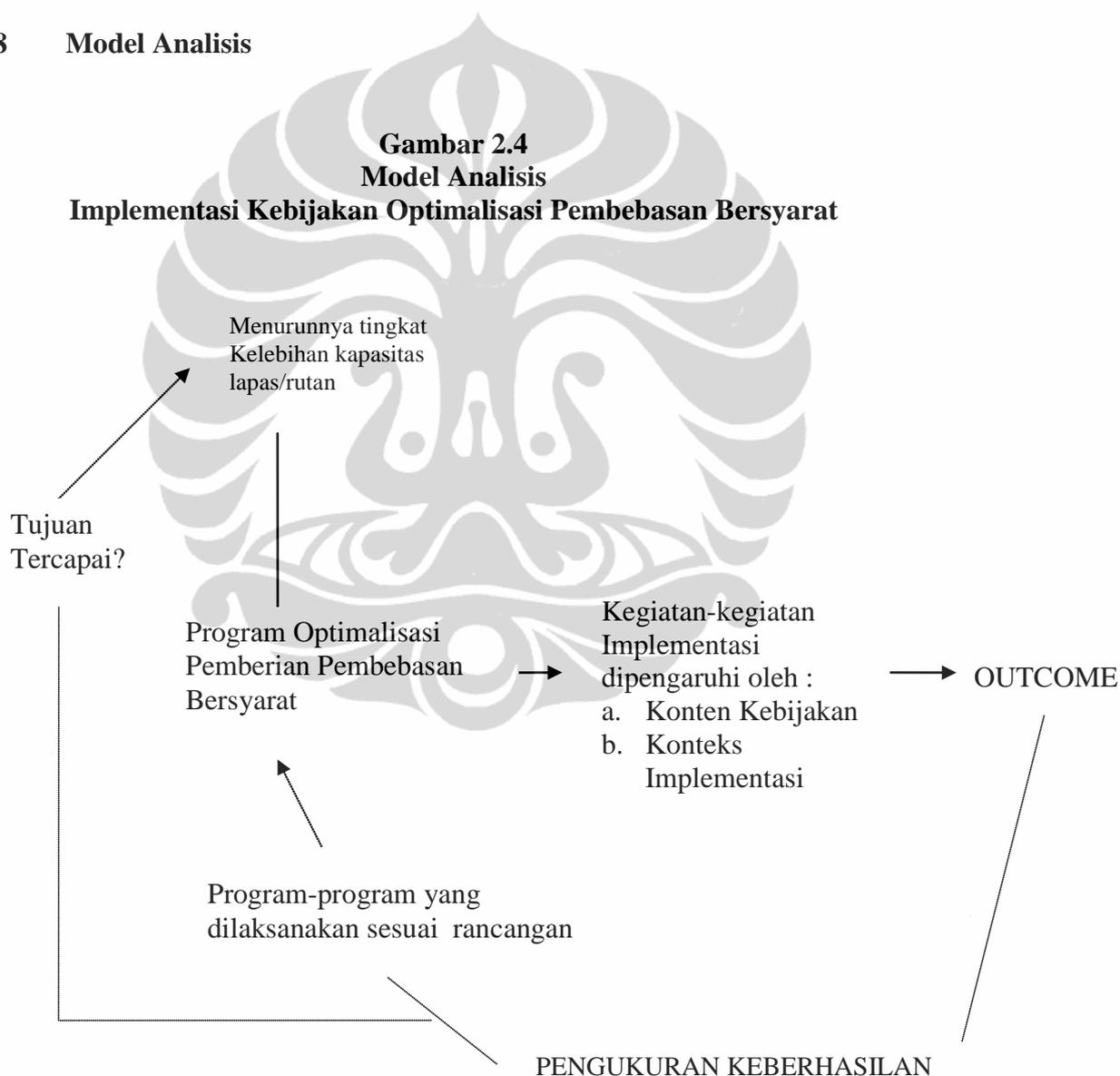
Setelah ditetapkan alternatif yang dianggap paling tepat selanjutnya memasuki tahap implementasi kebijakan, dimana kebijakan yang telah dibuat dilaksanakan oleh agen-agen atau badan administrasi negara yang terkait dalam hal ini lapas/rutan. Dalam implementasi kebijakan terdapat faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, menurut Grindle terdapat dua aspek yang dapat mempengaruhi implementasi tersebut, yaitu aspek konten dan konteks suatu kebijakan. Dengan pengaruh dari kedua aspek tersebut, akan memberikan output tertentu yang diharapkan dapat mengurangi kelebihan kapasitas. *Output* tersebut nantinya akan memberikan *feedback* untuk kebijakan selanjutnya setelah dilakukan evaluasi (tahap terakhir dalam siklus kebijakan).

Demikianlah seluruh tahapan dalam proses kebijakan yang juga dilalui oleh kebijakan optimalisasi pembebasan bersyarat sebagai salah satu kebijakan publik. Untuk lebih jelasnya kerangka berfikir dari penulisan ini dapat dilihat pada gambar alur berfikir berikut ini :

## 2.7 Hipotesis Kerja

1. Implementasi kebijakan program optimalisasi PB tidak dapat dilakukan secara maksimal akibat sifat birokrasi yang memiliki stigma berbelit-belit dan korup sehingga cenderung banyak terjadi penyimpangan dalam pelaksanaan.
2. Bahwa keberhasilan suatu implementasi sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor internal dan eksternal lembaga implementator.

## 2.8 Model Analisis



## 2.9 Operasionalisasi Konsep

**Tabel 2.2**  
**Operasionalisasi Konsep**

Konsep	Variabel	Dimensi	Indikator	Sumber Data	
				Primer	Sekunder
Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi Kebijakan	a. Konten	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pihak-pihak yang kepentingannya dipengaruhi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mengetahui siapa saja yang kepentingannya dipengaruhi oleh kebijakan</li> <li>▪ Mengetahui bagaimana kepentingan tersebut dipengaruhi</li> <li>▪ Mengetahui pengaruhnya terhadap implementasi kebijakan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Wawancara mendalam</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dokumen dan laporan Tahunan Ditjenpas dan Lapas Klas I Cipinang</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Jenis manfaat yang diperoleh</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mengetahui siapa saja yang menerima manfaat maupun kerugian dari kebijakan</li> <li>▪ Mengetahui apa manfaat dan kerugiannya</li> <li>▪ Pengaruh manfaat atau kerugian tersebut terhadap implementasi kebijakan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Idem</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Idem</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Jangkauan perubahan yang diharapkan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mengetahui tujuan yang hendak dicapai</li> <li>▪ Mengetahui perubahan apa yang diharapkan</li> <li>▪ Mengetahui pebgaruh perubahan tersebut terhadap implementasi kebijakan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Idem</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Idem</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Posisi Pengambilan keputusan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mengetahui posisi pengambil keputusan</li> <li>▪ Mengetahui peran dari posisi tersebut dalam implementasi kebijakan</li> <li>▪ Mengetahui pengaruh dari posisi pengambil keputusan tersebut terhadap implementasi kebijakan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Idem</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Idem</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pelaksana-pelaksana program</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mengetahui siapa yang melaksanakan program</li> <li>▪ Mengetahui peran masing-masing pelaksana dalam pelaksanaan program</li> <li>▪ Mengetahui pengaruh pelaksana terhadap pelaksanaan program</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Idem</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Idem</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sumber daya yang disediakan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mengetahui sumber daya yang dibutuhkan</li> <li>▪ Mengetahui kondisi SDM yang tersedia</li> <li>▪ Mengetahui sarana dan fasilitas yang tersedia</li> <li>▪ Mengetahui pengaruh ketersediaan sumber daya terhadap keberhasilan implementasi kebijakan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Idem</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Idem</li> </ul>

	b. Konteks	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kekuasaan, kepentingan, dan strategi-strategi dari actor yang terlibat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mengetahui kekuasaan tertentu yang mempengaruhi implementasi kebijakan</li> <li>▪ Mengetahui pengaruh dari kepentingan dan strategi aktor yang terlibat terhadap implementasi kebijakan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ idem</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Idem</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ karakteristik lembaga dan regim</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ mengetahui bagaimana karakteristik kelembagaan saat ini dan pengaruhnya terhadap keberhasilan implementasi kebijakan.</li> <li>▪ Mengetahui regim yang sedang berkuasa saat ini dan pengaruhnya terhadap implementasi kebijakan (mendukung atau menghambat)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ idem</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Idem</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Konsistensi dan daya tanggap</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Adanya komitmen dari level pembuat kebijakan hingga pelaksana dilapangan dalam melaksanakan kebijakan</li> <li>▪ Mengetahui keputusan-keputusan lain yang dikeluarkan dan berkaitan dengan kebijakan tersebut.</li> <li>▪ Adanya daya tanggap sebagai bentuk antisipasi baik dari pembuat kebijakan maupun pelaksana di lapangan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ idem</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Idem</li> </ul>