

BAB 2 KAJIAN PUSTAKA

2.1. Tinjauan Pustaka

Untuk mengetahui sejauh mana penelitian yang dilakukan terhadap obyek penelitian sejenis di Indonesia, kiranya perlu dilakukan tinjauan pustaka terlebih dahulu. Apabila memang pernah diteliti, hasil penelitian yang sudah ada dapat dijadikan sebagai rujukan, pembandingan maupun untuk membuktikan penelitian-penelitian sebelumnya. Namun sejauh ini, setidaknya dari hasil pencarian penulis, kajian tentang problema dan solusi terkait dengan keterbatasan anggaran item PKK narapidana belum pernah dilakukan di Indonesia baik dalam bentuk skripsi, tesis apalagi disertasi. Kenyataan ini justru menjadi tantangan bagi penulis karena masalah problema dan solusi terkait dengan keterbatasan anggaran item PKK narapidana memiliki originalitas dan eksklusifitas, karena belum pernah diteliti oleh peneliti sebelumnya.

Seperti apa yang dikatakan Bungin, kajian pustaka bermanfaat untuk memberikan pemahaman banding antara fenomena yang hendak diteliti dengan hasil studi terdahulu yang sama dan serupa.⁷ Sementara itu Creswell, mengatakan, batasan atau wilayah penelitian dapat ditentukan berdasarkan penelitian terdahulu yang memiliki kesamaan tema, materi serta subyek penelitiannya. Kepustakaan penelitian, menurut Creswell adalah 1). Memberitahu pembaca hasil penelitian-penelitian lain yang berhubungan dengan penelitian yang sedang dilaporkan, 2). Menghubungkan suatu penelitian dengan dialog yang lebih luas dan berkesinambungan tentang suatu topik, mengisi kekurangan dan memperluas penelitian-penelitian sebelumnya, 3). Memberikan kerangka untuk menentukan signifikansi penelitian, dan juga sebagai acuan untuk membandingkan hasil suatu penelitian dengan temuan-temuan lain.⁸

⁷ Bungin, 2005.

⁸ Creswell, 2002.

2.2. Kerangka Konsep

Dalam membahas problema dan solusi terkait dengan keterbatasan anggaran item PKK narapidana, penulis terlebih dahulu akan menguraikan konsep-konsep yang relevan dengan penelitian ini antara lain;

2.2.1. PKK Narapidana Dalam Sistem Pemasyarakatan

Lembaga Pemasyarakatan adalah tempat untuk melaksanakan pembinaan narapidana dan anak didik pemasyarakatan. Pembinaan disini dapat didefinisikan sebagai upaya merubah tingkah laku individu dari tindakan pelanggaran dan penyimpangan dengan cara mempelajari etiologi (sebab-sebab) penyimpangan dan didiagnosis untuk kemudian menyusun program yang tepat bagi individu tersebut sehingga mampu menyesuaikan diri dengan norma hukum dan norma sosial serta mampu mengatasi masalahnya sendiri.⁹

Sementara itu tujuan pembinaan dalam Islam intinya untuk memelihara agama (*hifzul din*), memelihara akal (*hifzul aql*), memelihara jiwa (*hifzul ruh*), memelihara harta (*hifzul mal*), dan memelihara keturunan agar pelaku tindak pidana mendapat pelajaran menyadari kesalahan, memperbaiki diri, serta kembali menjadi manusia yang baik.¹⁰ Konsep ini sejalan dengan konsep tobat dalam ajaran Islam, karena tobat merupakan salah satu cara manusia untuk membersihkan diri dari berbagai bentuk kesalahan dan dosa, serta melepaskannya dari kecemasan yang mengguncang jiwa.¹¹

Kemudian pengertian pembinaan dalam sistem pemasyarakatan, Sahardjo (dalam Pohon Beringin Pengayoman, 1971) telah menggariskan perlakuan terhadap narapidana dengan mengemukakan konsepsi pemasyarakatan sebagai suatu konsep, diajukan sebagai tujuan dari pidana penjara dan dirumuskan sebagai berikut; Disamping menimbulkan rasa derita pada terpidana karena dihilangkannya kemerdekaan bergerak, juga membimbing narapidana agar bertobat, mendidik agar supaya menjadi orang, anggota masyarakat sosialis Indonesia yang berguna, maka:

⁹ Sihite, Romani, Lembaga Penelitian UI, 2002.

¹⁰ H.M. Rasjidi, 1976.

¹¹ Toshihiko Izutsu, 1993.

- a. Selama ia kehilangan kemerdekaan bergerak, ia harus dikenalkan dengan masyarakat yang tidak boleh diasingkan dari masyarakat. Pekerjaan dan didikan yang diberikan padanya tidak boleh hanya bersifat pengisi waktu dan hanya diperuntukan bagi kepentingan jawatan kepenjaraan. Pekerjaan harus sesuai dengan pekerjaannya di masyarakat dan ditujukan kepada pembangunan nasional.
- b. Bimbingan dan didikannya harus berdasarkan Pancasila.

Sementara itu dalam Kepmen Kehakiman RI Nomor : M.02-PK.04.10 tahun 1990 tentang Pola Pembinaan Narapidana/Tahanan, dikatakan bahwa pembinaan narapidana dan anak didik ialah semua usaha yang ditujukan untuk memperbaiki dan meningkatkan akhlak (budi pekerti) para narapidana dan anak didik yang berada di dalam lapas / rutan (*intramural treatment*).

Selanjutnya dalam Kepmen tersebut dijelaskan bahwa ruang lingkup pembinaan narapidana dibagi dalam dua bidang, yaitu: pembinaan kepribadian dan pembinaan kemandirian. Bidang pembinaan kepribadian meliputi; a). pembinaan kesadaran beragama, b). pembinaan kesadaran berbangsa dan bernegara, c). pembinaan kemampuan intelektual (kecerdasan), d). pembinaan kesadaran hukum, e). pembinaan mengintegrasikan diri dengan masyarakat. Dengan diberikan pembinaan kepribadian diharapkan WBP memahami mengenai norma-norma hidup dan kegiatan-kegiatan sosial untuk menumbuhkan rasa hidup bermasyarakat.

Sedangkan bidang pembinaan kemandirian diberikan melalui program-program; a). keterampilan untuk melakukan usaha-usaha mandiri, b). keterampilan untuk mendukung usaha-usaha industri kecil, c). keterampilan yang dikembangkan sesuai dengan bakatnya masing-masing, d). keterampilan untuk mendukung usaha industri atau kegiatan pertanian (perkebunan) dengan menggunakan teknologi madya atau teknologi tinggi. Dengan diberikan pembinaan kemandirian diharapkan WBP mendapat bekal hidup agar kelak mereka menjalankan peranannya sebagai warga masyarakat yang baik dan berguna.

Kepribadian adalah semua corak kebiasaan manusia yang terhimpun dalam dirinya dan digunakan untuk bereaksi serta menyesuaikan diri terhadap

segala rangsangan baik dari luar maupun dari dalam. Corak kebiasaan ini merupakan kesatuan fungsional yang khas pada seseorang. Perkembangan kepribadian itu bersifat dinamis artinya selama individu masih tetap belajar dan bertambah pengetahuan, pengalaman serta keterampilannya, ia akan semakin matang dan mantap. Kepribadian juga merupakan figur diri yang ingin ditunjukkan atau ditampilkan didalam keseharian yang ditunjukkan melalui sikap atau tingkah laku seseorang. Kepribadian juga dapat dirubah dan dapat juga tergantung pada presepsi atau pendapat orang. Sesuai dengan apa yang diinginkan yang akan ditunjukkan dihadapan orang lain.

Kemandirian adalah suatu sikap atau mindset, sikap berdikari menolak ketergantungan nasib sendiri pada pihak lain. Kemandirian adalah suatu percaya diri dan kebanggaan diri untuk mampu memutuskan sendiri apa yang terbaik bagi dirinya.¹² Pembinaan kemandirian yang dimaksud dalam hal ini adalah kemandirian khusus dalam bidang pekerjaan.

2.2.2. Anggaran Dalam Pencapaian Misi Organisasi

Anggaran sebagai faktor penting dalam pencapaian misi karena anggaran merupakan suatu alat untuk mencapai tujuan organisasi baik organisasi pemerintah maupun swasta, disamping anggaran sebagai alat untuk mencapai misi organisasi, anggaran juga dapat dipakai sebagai alat pengembangan organisasi.¹³

Berkaitan dengan tesis ini, penulis menganggap perlu menguraikan pengertian atau definisi dari anggaran (*budget*) itu sendiri, sehingga akan memberikan pemahaman yang mendasar dari pengertian anggaran dalam pembahasan selanjutnya. Berkaitan dengan anggaran, ada beberapa definisi mengenai penganggaran (*budgeting*) dan anggaran. Penganggaran adalah suatu perencanaan mengenai bermacam-macam kegiatan terpadu yang dinyatakan dalam satuan uang untuk jangka waktu tertentu.

Sedangkan anggaran adalah hasil perencanaan yang berkaitan dengan bermacam-macam kegiatan terpadu, dan dinyatakan dalam satuan uang dalam

¹² Sri Edi Swasono, 2009 dalam <http://pkpi.org/>

¹³ Jamal dan M. Abbas, 2001.

jangka waktu tertentu.¹⁴ Dari kedua pendapat tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa anggaran adalah hasil dari perencanaan yang berupa daftar mengenai bermacam-macam kegiatan terpadu, baik menyangkut penerimaan maupun pengeluaran yang dinyatakan dalam satuan uang dalam jangka waktu tertentu.

Selanjutnya definisi yang dibuat oleh *The Nation Committee on Government Accounting* dari Amerika Serikat, selain menyebutkan perencanaan operasional keuangan untuk jangka waktu tertentu juga menyebutkan rencana penerimaan untuk membiayai kegiatan-kegiatan tersebut, yakni :

*A budget is plan of financial operation embodying an estimated of proposed expenditures for given period of time and the proposed means of financing them.*¹⁵

Maksudnya adalah bahwa suatu anggaran merupakan rencana operasional keuangan yang mencakup suatu estimasi pengeluaran untuk jangka waktu tertentu dan rencana penerimaan untuk membiayainya.

Menurut Suparmoko (2000) dalam Yuswar Zainul dan Mulyadi Subri (2003 :33), anggaran adalah suatu daftar atau pernyataan terperinci tentang penerimaan dan pengeluaran negara yang diharapkan dalam jangka waktu satu tahun. Sedangkan menurut M. Ali Toyib (1997 :13) dalam bukunya yang berjudul “Anggaran Negara” menyebutkan bahwa anggaran negara adalah sebagai rencana kerja keuangan pemerintah yang berarti rencana kerja yang dinyatakan dalam jumlah uang, rencana kerja berisi usul-usul tentang apa yang dikerjakan pemerintah.

Arifin P. Soeria Atmaja dan Hikmahanto Juawana dalam bukunya “Determinasi Kebijakan Anggaran Negara Indonesia Studi Yuridis” menyebutkan bahwa anggaran dapat dirumuskan sebagai rencana keuangan yang dipakai dasar untuk pengambilan keputusan mengenai pengeluaran-pengeluaran serta pengawasan lebih lanjut. Biasanya anggaran belanja memuat data-data mengenai pengeluaran-pengeluaran dan penerimaan tahun

¹⁴ Ibnu Syamsi, 1994.

¹⁵ Yuswar Zainul Basri dan Mulyadi Subri, 2003.

yang sudah lalu, jumlah taksiran untuk tahun yang sedang berjalan dan jumlah-jumlah yang diusulkan untuk tahun yang akan datang¹⁶.

Dari pengertian tersebut anggaran mempunyai unsur-unsur, yakni :

- a. Sebagai rencana-rencana kegiatan yang terpadu yang dinyatakan dalam satuan uang dan rencana penerimaan;
- b. Sebagai dasar pengambilan keputusan mengenai pengeluaran-pengeluaran;
- c. Untuk jangka waktu tertentu biasanya dalam waktu satu tahun.

Menurut H. Malayu SP. Hasibuan¹⁷ rencana adalah sebuah keputusan mengenai keinginan dan berisi pedoman. Sedangkan program adalah suatu rencana yang pada dasarnya telah menggambarkan rencana yang konkrit karena dalam program telah tercantum, baik sasaran, kebijaksanaan, prosedur dan waktu maupun anggarannya. Serta budget (anggaran) adalah suatu rencana yang menggambarkan penerimaan dan pengeluaran yang akan dilakukan pada setiap bidang. Budget juga merupakan ikhtiar dari hasil yang diharapkan dan pengeluaran yang disediakan untuk mencapai hasil tersebut dinyatakan dalam bentuk uang.

Untuk melaksanakan suatu anggaran diperlukan suatu kebijaksanaan, kebijaksanaan adalah suatu jenis rencana yang memberikan bimbingan berpikir dan arah dalam pengambilan keputusan. Karena dengan kebijaksanaan rencana semakin baik dan menjuruskan daya pikir dari pengambil keputusan kearah tujuan yang diinginkan. Dalam praktek pengertian kebijaksanaan sering ditafsirkan keliru karena banyak yang mengartikan bahwa kebijaksanaan diartikan penyimpangan dari ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan, Padahal kebijaksanaan adalah suatu batas dalam pengambilan keputusan yang diperbolehkan

Pengertian kebijaksanaan menurut Horold Koontz:¹⁸

General statement of understanding that guide thinking in decision making their function is to mark out on area in which decision can be made, thus leading some assurance that decision will be consisten whith and contribute to goals or objectives.

¹⁶ Arifin P. Soeria Atmaja dan Hikmahanto 2005.

¹⁷ H. Malayu SP. Hasibuan, 2004.

¹⁸ dikutip oleh ibid.

Terjemahan bebasnya adalah;

Dalam menjalankan suatu perlu organisasi perlu adanya suatu kebijaksanaan yang merupakan suatu keputusan yang dapat mendukung dan menjamin tercapainya suatu tujuan organisasi.

Kebijaksanaan adalah pernyataan-pernyataan atau pengertian umum yang memberikan jalan berfikir dalam menentukan keputusan, fungsinya adalah menandai lingkungan, sehingga memberikan jaminan bahwa keputusan-keputusan itu akan sesuai dan menyokong tercapainya arah/tujuan. Seperti yang dikemukakan oleh George Terry¹⁹ yaitu:

A policy is verbal, written or implied over all guide, setting up boundaries that supply the general limits and direction in which managerial action will take place.

Terjemahan bebasnya adalah;

Dalam melakukan suatu tindakan yang diambil dalam suatu organisasi harus mempunyai kebijaksanaan yang merupakan pedoman agar tindakan yang diambil tidak menyimpang dari tujuan organisasi.

Kebijaksanaan adalah suatu pedoman yang menyeluruh, baik lisan maupun tulisan yang memberikan suatu batas umum dan arah tempat managerial action akan dilakukan. Sedangkan kebijaksanaan anggaran pada umumnya dapat digunakan untuk meningkatkan pendapatan nasional. Untuk keperluan tersebut digunakan beberapa alternatif sistem penganggaran yang tetap itu dikaitkan dengan keadaan ekonomi yang sedang dihadapi suatu negara.

Disamping anggaran sebagai faktor penting dalam pencapaian misi organisasi anggaran juga mempunyai fungsi sebagaimana yang diungkapkan oleh Richard A. Musgrave dan Peggy Musgrave,²⁰ ada tiga fungsi utama dari kebijaksanaan anggaran, yaitu:

- a. Fungsi alokasi adalah fungsi pemerintah yang mengadakan alokasi terhadap sumber-sumber dana untuk mengadakan barang-barang kebutuhan perorangan dan sarana yang dibutuhkan untuk kepentingan umum. Semuanya diarahkan agar terjadi keseimbangan antara uang yang beredar dan barang serta jasa dalam masyarakat.

¹⁹ dikutip oleh ibid.

²⁰ Richard A. Musgrave dan Peggy Musgrave, 1993.

- b. Fungsi distribusi yaitu fungsi untuk menyeimbangkan, menyesuaikan pembagian pendapatan dan menyejahterakan masyarakat.
- c. Fungsi stabilisasi yaitu fungsi untuk meningkatkan kesempatan kerja serta stabilitas harga barang-barang kebutuhan masyarakat dan menjamin selalu meningkatnya pertumbuhan ekonomi yang mantap.

2.3. Kerangka Teori

Dalam rangka memahami perkembangan atas teori-teori kebijakan publik, kebijakan kriminal serta teori problema dan solusi terkait dengan keterbatasan anggaran item PKK narapidana dalam kerangka pengelolaan lembaga pemasyarakatan, maka penelitian ini menggunakan perspektif teori-teori sebagai berikut :

2.3.1. Teori Kebijakan Publik

Kebijakan publik atau *publik policy* adalah seperangkat aksi atau rencana yang mengandung tujuan politik (Wilson, 1887). Kata “kebijakan” memiliki makna rasional, sebuah manivestasi dari penilaian yang penuh pertimbangan. Sebuah kebijakan adalah usaha dalam mendefinisikan dan menyusun basis rasional untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan. Hogwood dan Gunn (1984) menyebutkan sepuluh penggunaan istilah kebijakan dalam pengertian modern sebagai: a). label aktivitas; b). ekspresi tujuan umum; c). proposal spesifik; d). keputusan pemerintah; e). otorisasi format; f). sebuah program; g). outputs; h). outcomes; i). teori dan model; dan j). sebuah proses.²¹

Pernyataan ini tidak jauh berbeda dengan batasan yang dikatakan oleh Dye,²² bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan. Menurut Anderson (1975) kebijakan merupakan serangkaian keputusan yang saling terkait berkenaan dengan tujuan dan cara-cara untuk mencapainya dalam situasi tertentu. Sebuah kebijakan dapat dikatakan kebijakan publik, menurut Anderson, jika dihasilkan oleh badan pemerintah untuk publik atau masyarakat umum.

²¹ Parson, 2006.

²² Thomas R. Dye, 1975.

Anderson melukiskan bahwa kebijakan publik sebagai perumusan kewenangan dalam suatu sistem politik yang terdiri dari para negarawan, pemimpin-pemimpin puncak, pemerintah, parlemen, hakim, administrator, badan-badan dan seterusnya.²³

Dari paparan ini dapat diartikan bahwa kebijakan publik identik dengan tindakan-tindakan pemerintah. Semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijakan publik dalam bentuk keputusan-keputusan yang mempunyai tujuan dan maksud-maksud tertentu. Namun ada pendefinisian bahwa kebijakan publik sekaligus sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan.

Penjelasan selanjutnya menurut Anderson (1975: 24), bahwa konsep kebijakan publik mempunyai beberapa implikasi yakni: a). titik perhatian dengan orientasi pada maksud dan tujuan yang direncanakan oleh aktor-aktor yang terlibat dalam sistem politik; b). merupakan arah atau pola tindakan dilakukan para pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan yang tersendiri, tidak hanya keputusan untuk menetapkan UU, tetapi keputusan-keputusan beserta pelaksanaannya; c). kebijakan adalah apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan yang diinginkan oleh pemerintah; d). Kebijakan publik dalam bentuknya bersifat positif (untuk mempengaruhi suatu masalah tertentu) berupa UU berikut otorisasinya dan negatif (keputusan mengambil dan tidak mengambil tindakan) untuk melakukan sesuatu yang memerlukan keterlibatan pemerintah.²⁴

Dari penjelasan Anderson tersebut, dapat dikatakan bahwa kebijakan publik sebagai arah tindakan akan menjadi lebih baik bila dirinci menjadi beberapa kategori, antara lain berupa tuntutan-tuntutan kebijakan (*policy demand*), keputusan kebijakan (*policy decision*), pernyataan kebijakan (*policy statement*), hasil kebijakan (*policy outputs*), dan dampak kebijakan (*policy outcomes*).²⁵

Akhirnya dapat disimpulkan, kiranya bahwa kebijakan publik adalah semua pilihan atau tindakan yang dilakukan pemerintah, baik untuk

²³ James Anderson, 1975.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu. Sebuah kebijakan publik adalah, pedoman umum dalam bentuk instruksi-instruksi yang harus diikuti oleh publik. Hal ini mengandung arti, jika sebuah kebijakan publik sudah dinyatakan resmi berlaku, maka bersifat mengikat seluruh masyarakat tanpa kecuali.

Kriminologi dalam pengertian umum adalah merupakan kumpulan ilmu pengetahuan yang mempelajari gejala-gejala kejahatan. Dalam pengertian umum ini kriminologi merupakan kajian (*the study*) dengan pendekatan multidisiplin. Dalam pendekatan multidisiplin, maka metode penelitian yang dipergunakan maupun pertanyaan-pertanyaan ontologis dan epistemologis yang dianut sangat bervariasi. Masing-masing ahli dari bidang yang berbeda-beda tersebut mengacu dan mengikuti tradisi ilmiah atau paradigma bidang masing-masing.²⁶

Dalam menganalisis data-data yang terkait dengan problema dan solusi yang dialami dan dilakukan Lapas Klas I Tangerang dan Lapas Anak Pria Tangerang dalam mengatasi problema keterbatasan anggaran item PKK narapidana, adalah melalui studi kebijakan publik. Seperti apa yang dikatakan oleh Dewey (1927), kebijakan publik menitikberatkan pada “publik dan problem-problemnya”.

Bagaimana isu-isu dan persoalan-persoalan disusun (konstruktif) dan didefinisikan, serta bagaimana kesemuanya itu diletakkan dalam agenda kebijakan dan agenda politik, kesemuannya itu adalah hal yang dibahas dalam kebijakan publik. Kebijakan publik juga merupakan studi tentang “bagaimana, mengapa dan apa efek dari tindakan aktif (*action*) dan pasif (*inaction*) pemerintah” (Heidenheimer et.al., 1990: 3). Juga seperti yang dinyatakan oleh Dye, kebijakan publik adalah studi tentang “apa yang dilakukan oleh pemerintah, mengapa pemerintah mengambil tindakan tersebut, dan apa akibat dari tindakan tersebut”.²⁷

Studi “sifat, sebab, dan akibat dari kebijakan publik” (Nagel, 1990:440), mengisyaratkan agar kita menghindari fokus yang “sempit” dan menggunakan pendekatan dan disiplin yang bervariasi. Analisis kebijakan

²⁶ Mustofa, 2005.

²⁷ Thomas R Dye, 1976.

(*policy 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. Jadi, seperti yang didefinisikan oleh Wildavsky,²⁸ “analisis kebijakan adalah sub bidang terapan yang isinya tidak dapat ditentukan berdasarkan disiplin yang terbatas, tetapi dengan segala sesuatu yang tampaknya sesuai dengan situasi dari masa dan hakikat dari persoalannya”.

Sehubungan dengan itu, seperti pendapat yang dinyatakan oleh Harol Lasswell, orientasi kebijakan bisa diringkas sebagai orientasi yang: a). multi-method; b). multi-disciplinary; c). berfokus pada problem (*problem-focused*); d). berkaitan dengan pemetaan, kontekstualitas proses kebijakan, opsi kebijakan, dan hasil kebijakan; dan e). bertujuan untuk mengintegrasikan pengetahuan sebagai multidisiplin yang menyeluruh (*overarching*) untuk menganalisis pilihan publik dan pengambilan keputusan dan karenanya ia ikut berperan dalam demokratisasi masyarakat.²⁹

Kebijakan kriminal adalah salah satu jenis dari kebijakan publik yang dibuat pemerintah yang berkaitan dengan usaha dan mencegah dan menindak kejahatan yang disebut juga dengan politik kriminal (*kriminal policy*). Sementara teori tentang kebijakan kriminal yang disampaikan Gilssinan (1990), adalah dalam kaitan kebijakan apa yang diambil pemerintah untuk mengerjakan atau tidak mengerjakan sesuatu. Lebih tegas lagi, Marc Ancel mengartikan kebijakan kriminal sebagai organisasi atau lembaga yang secara rasional berperan sebagai pengontrol kejahatan di masyarakat.³⁰

Dari penjelasan ini, diperoleh gambaran bahwa kebijakan kriminal merupakan usaha yang rasional dari masyarakat untuk mencegah kejahatan dan bereaksi terhadap kejahatan. Usaha yang rasional ini merupakan konsekuensi logis, sebab orang mengadakan penilaian dan melakukan pemilihan dari sekian banyak alternatif yang dihadapi. Dalam pelaksanaannya, kebijakan kriminal menggunakan sarana hukum pidana (penal), dibuat dengan sengaja dan sadar. Pilihan dan penetapan hukum pidana sebagai sarana untuk

²⁸ Wildavsky, 1979.

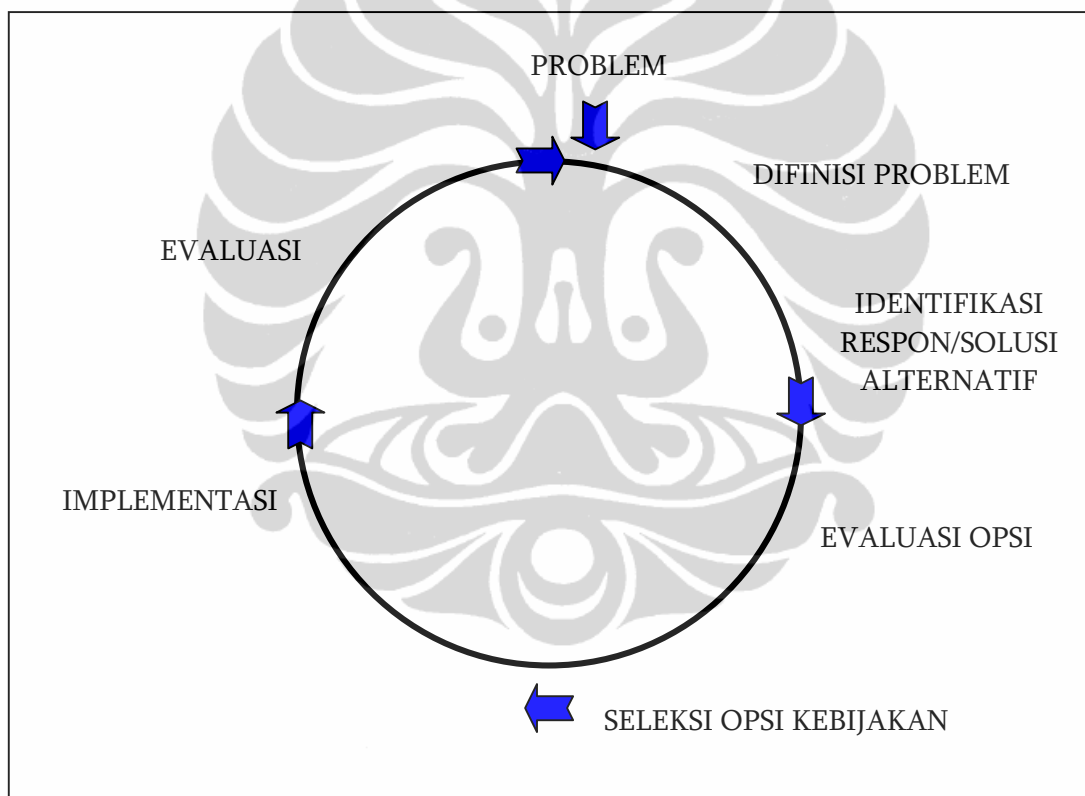
²⁹ Wayne Parson, 2006.

³⁰ Barda Nawawi Arief, 1996.

menanggulangi kejahatan ini benar-benar memperhitungkan semua faktor pendukung berfungsinya hukum pidana. Dengan begitu, diperlukan pendekatan fungsional yang melekat pada setiap kebijakan yang rasional.³¹

Seperti tergambar dalam diagram di bawah ini secara sederhana Parson³² menggambarkan bagaimana proses suatu kebijakan dibuat berdasarkan kebutuhan setelah melihat permasalahan yang ada, kemudian diformulasikan, diimplementasikan dan selanjutnya dilakukan evaluasi.

Tabel 2.1.
Siklus Kebijakan



³¹ Ibid.

³² Ibid.

2.3.2. Kebijakan Publik Bidang Anggaran

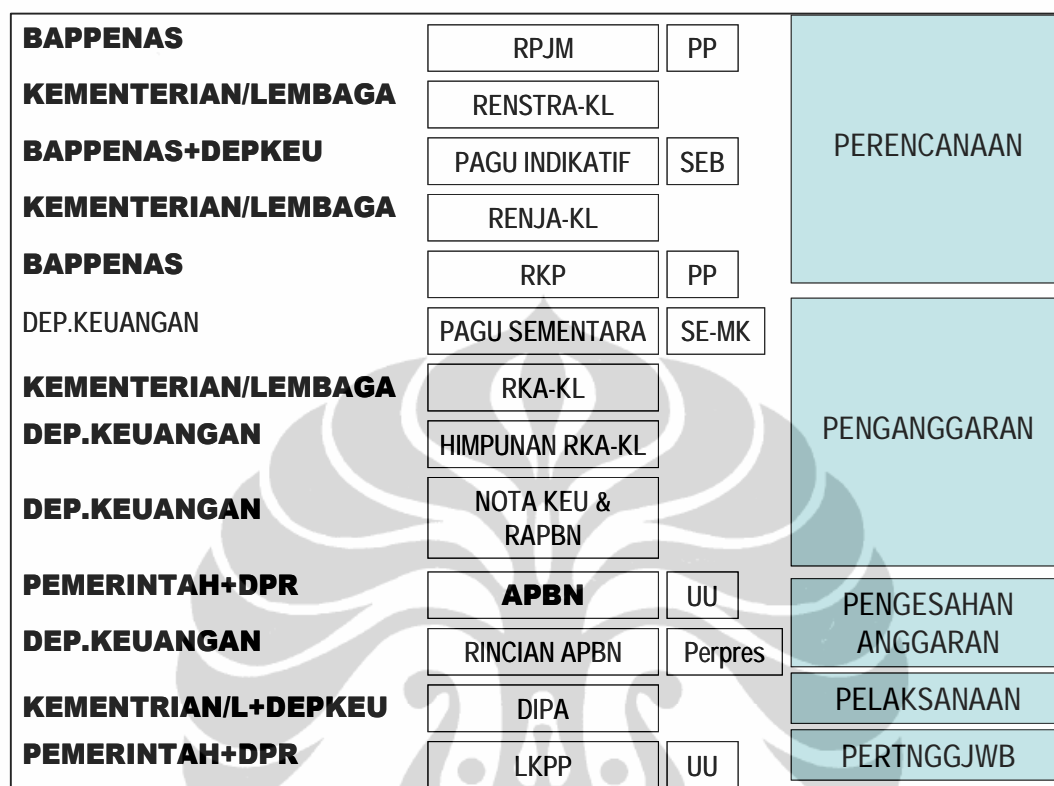
Lembaga Pemasyarakatan sebagai lembaga publik merupakan instansi pemerintah di bawah Departemen Hukum dan HAM RI mempunyai sistem penganggaran yang tunduk kepada sistem yang berlaku pada sistem anggaran negara Indonesia pada umumnya. Lembaga pemasyarakatan dibiayai pemerintah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Dalam menyusun Rancangan APBN, pertama kali Pemerintah menghitung proyeksi dasar (*Baseline projection*), yang memperkirakan besaran APBN berdasarkan (i) perkiraan realisasi tahun berjalan, (ii) perkiraan indikator ekonomi makro, dan (iii) belum memperhitungkan langkah kebijakan. Setelah itu, disusun langkah-langkah kebijakan (*Policy Measures*) yang merupakan koreksi terhadap perkiraan besaran APBN melalui rangkaian kebijakan yang akan ditempuh, baik di sisi pendapatan maupun belanja negara. Penjumlahan antara proyeksi dasar dan langkah kebijakan yang akan diambil akan menghasilkan sasaran yang akan dicapai (*Program*) merupakan target final APBN dari hasil koreksi dalam *policy measures* terhadap proyeksi dasar.

Proses perjalanan angka APBN tidak berhenti sampai di sini saja. Setelah pagu indikatif berubah menjadi pagu sementara (yang merupakan angka RAPBN), maka setelah disetujui DPR, pagu sementara akan berubah menjadi pagu definitif (angka APBN). Dalam perkembangannya, guna menyesuaikan dengan perkembangan asumsi ekonomi makro dan kondisi ekonomi dalam satu semester dan perkiraan dalam semester II, maka pemerintah biasanya mengajukan Rancangan APBN Perubahan (RAPBN-P).

Setelah dibahas dan disepakati DPR, maka angka RAPBN-P tersebut akan berubah menjadi APBN-P, yang pada dasarnya merupakan angka perkiraan realisasi APBN. Setelah akhir tahun berakhir, pemerintah akan menyampaikan laporan realisasi APBN dalam keseluruhan tahun. Angka realisasi APBN tersebut selanjutnya diaudit oleh BPK, kemudian disampaikan kepada DPR dalam bentuk Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP). Sampai tingkat LKPP tersebut, siklus lengkap APBN berakhir.

Fase-fase dalam siklus APBN di Indonesia, menurut UU No. 17 Tahun 2003 dan UU No. 1 Tahun 2004 disajikan dalam diagram di bawah ini.



Gambar 2.1.

Fase-fase dalam siklus APBN

Sumber : Direktorat Jenderal Anggaran - Depkeu RI.

Rencana kerja dan anggaran kementerian/lembaga merupakan penjabaran rencana strategis kementerian negara/lembaga, yang harus diuraikan secara lengkap mengenai visi, misi, tujuan, kebijakan, program, hasil yang akan diharapkan, kegiatan, keluaran yang diharapkan. Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara / Lembaga sebagai peraturan turunan dari UU Nomor 17 / 2003 mengamanatkan pemerintah untuk memperbaiki penyelenggaraan pemerintahan dan menetapkan penggunaan anggaran berbasis kinerja. Untuk memenuhi ketentuan ini, setiap kementerian negara/lembaga dituntut mempunyai program dan kegiatan yang jelas dengan indikator kinerja yang terukur sehingga dapat dialokasikan sumber daya,

termasuk anggaran sesuai dengan prestasi yang akan dicapai.

Kemudian dari macam-macam satuan kerja (satker) yang ada, lapas merupakan Satker Vertikal/UPT. Satker Vertikal/UPT adalah satker di daerah yang melaksanakan satu atau beberapa kegiatan dan mengelola anggaran kementerian/lembaga untuk mencapai keluaran/output dalam rangka menunjang sasaran program kementerian/lembaga yang bersangkutan dalam hal ini Kementerian Hukum dan HAM RI. Dari uraian diatas dapat diberikan penjelasan bahwa anggaran item PKK yang melekat pada anggaran satker UPT lapas dapat terealisasi setelah melalui proses yang tidak singkat. Tahap demi tahap dilalui sampai akhirnya anggaran bisa dicairkan dan dapat digunakan untuk melaksanakan kegiatan PKK narapidana.

