

BAB 5 HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

5.1. IMPLEMENTASI PROGRAM ASIMILASI, PEMBEBASAN BERSYARAT, CUTI MENJELANG BEBAS DAN CUTI BERSYARAT

Diwaktu peneliti mulai melaksanakan penelitian di Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Bekasi, peneliti mengalami sedikit kesulitan. Kesulitan tersebut datang dari *informan* narapidana yang menaruh rasa curiga dan prasangka kurang baik terhadap peneliti. *Informan*, terutama narapidana awalnya bersikap tertutup kepada peneliti dan ada kecenderungan menolak untuk diwawancarai mengenai segala sesuatu yang berhubungan dengan masalah asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat. Ketertutupan *informan* cukup beralasan, karena dengan memberikan informasi mereka berprasangka akan dapat berpengaruh kepada penilaian terhadap diri *informan*.

Upaya peneliti untuk mengatasi hambatan tersebut adalah dengan melakukan berbagai upaya pendekatan kepada narapidana dan memberikan penjelasan mengenai maksud dari penelitian ini. Pada akhirnya diperoleh beberapa orang narapidana sebagai *informan* yang mana untuk program asimilasi peneliti memilih dua orang narapidana sebagai *informan* yaitu narapidana dengan inisial MT (yang mengikuti program asimilasi) dan narapidana B (yang tidak mengikuti program asimilasi). Terhadap MT dan B peneliti menggali berbagai informasi awal, dengan berperan sebagai seorang peneliti yang tetap dipertahankan, agar dapat memperoleh informasi yang akurat dari *informan* yang dipilih. Sedangkan untuk program pembebasan bersyarat peneliti memperoleh *informan* MH (yang diusulkan pembebasan bersyarat) dan *informan* AB (yang tidak diusulkan pembebasan bersyarat)

Untuk program cuti menjelang bebas *informan* narapidana adalah BS dan MN. Kemudian untuk program cuti bersyarat penulis memperoleh *informan* SS dan *informan* HH. Kemudian ditambah dengan dua orang

pejabat struktural yang terkait dengan pelaksanaan program ini, yaitu Kasubsi Bimwat dan Kasi Kegiatan Kerja.

5.1.1. Implementasi Program Asimilasi

Selama melaksanakan penelitian di Lapas Bekasi penulis tidak luput untuk mengamati bagaimana pelaksanaan program asimilasi yang diberikan kepada narapidana karena ini bagian dari program kebijakan yang sedang peneliti teliti. Kegiatan asimilasi dilaksanakan dibawah tanggung jawab Kasi Kegiatan Kerja dengan dibantu oleh dua Kasubsi yaitu Kasubsi Bimbingan Kerja dan Kasubsi Sarana Kerja.

Implementasi program asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat di Lembaga Pemasyarakatan Bekasi adalah bentuk penerapan dari konsep *Community Based Correction* dengan mengintegrasikan Warga Binaan Pemasyarakatan (WBP) ketengah-tengah masyarakat.

Seiring dengan tujuan perlakuan pidana terhadap narapidana yang berkembang saat ini ditengah-tengah sistem kepenjaraan di seluruh dunia, yang mengarah kepada rehabilitasi dan reintegrasi. Pemerintah melalui Menteri Hukum dan Ham Republik Indonesia mengeluarkan peraturan dengan nomor M.01.PK.04-10 Tahun 2007 yakni mengenai syarat dan tata cara pelaksanaan asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat.

Untuk lebih jelasnya dibawah ini, hasil penelitian yang mendiskripsikan bagaimana proses implementasi kebijakan Menteri Hukum dan Ham RI tentang asimilasi di Lembaga Pemasyarakatan Bekasi. Gambaran mengenai pelaksanaan asimilasi diperoleh setelah melakukan wawancara dengan informan dan melakukan *observasi* di Lapas Bekasi.

Data hasil penelitian yang dihimpun, merupakan temuan penelitian yang telah dipilih dan dipilah tentang pelaksanaan asimilasi dengan penyajian seperti berikut :

a. Informan MT.

MT sebelum ikut program asimilasi kerja luar tembok Lapas adalah sebagai tamping Sub Seksi Bimkemaswat, dengan hukuman 3

tahun, dengan perkara kasus narkoba, penghuni blok B4 kamar 5, dan saat ini sedang menanti pelaksanaan pembebasan bersyarat (PB) setelah ia menjalani subsider Rp 3.000.000 atau kurungan pengganti denda selama 3 bulan.

Informan MT mengetahui peneliti sedang menempuh kuliah pada jenjang pascasarjana di Universitas Indonesia. Pada saat berbincang-bincang *MT* memahami keinginan peneliti dalam mencari data yang berhubungan dengan masalah implementasi program asimilasi di Lapas Bekasi.

MT mengutarakan informasinya berdasarkan wawancara dengan peneliti seperti berikut :

Saya dipanggil oleh petugas bagian giatja yang menawarkan saya untuk bekerja asimilasi kebersihan lingkungan di sekitar tembok luar Lapas padahal saya sebelumnya sudah bekerja menjadi tamping kantor Bimkemaswat. Bapak tersebut memilih saya karena yang bekerja sebelumnya, lima hari lagi akan pulang, katanya. Jadi saya dipersiapkan untuk mengantikannya.

Awalnya saya menolak tawaran Bapak tersebut karena saya merasa sudah bekerja membantu pekerjaan kantor di Bimwat. Tapi bapak tersebut memberikan pandangan bahwa saya telah memenuhi syarat untuk asimilasi ke luar Lapas dan dapat dipercaya dan menurut bapak tersebut selama ini saya berkelakuan baik.

Saya bekerja dari jam 08.00 WIB sampai jam 12.00 WIB dengan membersihkan lingkungan depan kantor dan perumahan petugas dari hari senin sampai sabtu sedangkan minggu kami libur. Ya... kadang-kadang kita keluarnya terlambat pak, malah pernah nga keluar sama sekali karena bapaknya (petugas) nga ada yang ngawal.

Sebelum kami keluar, bapaknya (petugas yang mengawal) mesti minta tanda tangan pejabat struktural sebagai mengetahui. (wawancara tanggal 19 Maret 2008)

b. Informan B

Informan B adalah seorang narapidana dengan hukuman 2 tahun. B menjadi terpidana karena tersandung masalah narkoba yakni menggunakan ganja pada tanggal 2 Januari 2007. Saat ini B telah

menjalani lebih dari setengah masa pidananya yakni telah menjalani 1 tahun 1 bulan.

Berikut ini hasil wawancara peneliti dengan informan B :

Saya tahu ada kegiatan asimilasi dari teman-teman di blok waktu ngumpul-ngumpul sama teman, tapi saya tidak tertarik dengan kegiatan yang ada dan lagi saya juga nga ada keterampilan yang saya miliki apalagi dekat sama petugas sini, khan yang dekat sama petugas akan lebih gampang untuk asimilasi. (wawancara 22 Maret 2008)

c. Informan Kasi Giatja

Untuk memperoleh data yang berhubungan dengan pelaksanaan program asimilasi yang diberikan kepada narapidana di Lapas Bekasi, penulis mewawancarai salah seorang pejabat struktural Lapas Bekasi yakni Kepala Seksi Kegiatan Kerja. Dalam struktur organisasi Lapas Bekasi, Bagian Kegiatan Kerja merupakan bagian yang mengkoordinir dan menjalankan seluruh kegiatan asimilasi yang ada di Lapas Bekasi.

Pada saat melakukan wawancara mengenai implementasi program asimilasi, jawaban yang diberikan kepada peneliti seperti berikut :

Kegiatan asimilasi kami laksanakan mulai pukul 08.00 WIB pada saat petugas mulai melaksanakan tugas dan narapidana yang akan melaksanakan asimilasi terlebih dahulu diambil absensi kehadiran mereka. Narapidana yang melaksanakan program asimilasi rata-rata bekerja dibidang perkantoran yang ada dilingkungan Lapas Bekasi, mereka bekerja untuk membantu petugas dan kebersihan ruangan kantor. Mereka yang dipekerjakan di perkantoran biasanya kami sebut dengan "Tamping" yang bekerja sesuai dengan jam kerja petugas Lapas Bekasi.

Untuk jenis-jenis kegiatan asimilasi di Lapas Bekasi ini, Kasi Giatja menyampaikan :

Disamping tamping, kegiatan asimilasi lainnya adalah kegiatan pertanian di lingkungan dalam Lapas Bekasi dengan bercocok tanam sawi, kangkung, bunga hias dan lidah buaya. Kemudian ada beberapa dari narapidana yang melaksanakan kegiatan asimilasi di bidang

keterampilan seperti, perbengkelan, perkayuan, jahit-menjahit, majun, pangkas rambut dan kaligrafi.

Kegiatan asimilasi di luar tembok Lapas Bekasi hanya dijalankan sebatas kegiatan kebersihan disekitar lingkungan Lapas dan perumahan dinas Lapas Bekasi. Narapidana yang melaksanakan asimilasi luar tembok Lapas rata-rata adalah mereka yang telah di usulkan program pembebasan bersyarat dan cuti menjelang bebas yang tinggal menunggu surat keputusan dari Direktorat Jenderal Pemasyarakatan (bagi yang ikut program pembebasan bersyarat) atau Kantor Wilayah Departemen Hukum dan Ham RI Jawa Barat (bagi narapidana yang ikut program cuti menjelang bebas).

Program asimilasi yang dilaksanakan di Lapas Bekasi merupakan bagian dari hak narapidana, sebagaimana diatur oleh Undang-Undang Nomor 12 tahun 1995 tentang Pemasyarakatan, pasal 14 ayat (1) huruf j yang menyatakan, narapidana berhak mendapatkan kesempatan berasimilasi.

Lebih lanjut Kasi Kegiatan kerja mengatakan :

Bahwa bentuk dari program asimilasi yang akan diberikan kepada narapidana yang telah memenuhi persyaratan substantif dan administratif dapat berupa (sambil memperlihatkan Peraturan Menteri Hukum dan Ham RI Nomor M.01.PK.04-10 Tahun 2007 yakni mengenai syarat dan tata cara pelaksanaan asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat) :

- 1. Kegiatan pendidikan, yakni meliputi pendidikan formal dan non formal.*
- 2. Bimbingan kerja, yakni meliputi kegiatan kebersihan lingkungan, kerja bakti, pertanian dan peternakan.*
- 3. Latihan keterampilan, yakni meliputi pelatihan ketrampilan yang dilaksanakan oleh pihak Lapas dan pihak lain.*
- 4. Kerja pada pihak ketiga, yakni bekerja pada instansi pemerintah maupun pada instansi swasta.*
- 5. Kerja mandiri, yakni diantaranya tukang cukur, binatu, bengkel, tukang,montir dan lain sebagainya.*

Untuk lebih jelasnya dibawah ini tabel tentang jumlah data narapidana yang mengikuti kegiatan asimilasi beserta bentuk-bentuk kegiatan asimilasi yang diselenggarakan di Lapas Bekasi.

Tabel 5.1
Daftar Warga Binaan Pemasyarakatan yang Mengikuti Kegiatan Asimilasi

No	Bentuk Kegiatan	Penanggung Jawab	Jumlah (orang)
1	Membantu kegiatan kantor Seksi Bimwat	Kasubsi Bimwat	6
2	Membantu kegiatan Poliklinik dan Lab		6
3	Membantu kegiatan ruangan Registrasi		3
4	Membantu kegiatan mesjid		28
5	Membantu kegiatan gereja		7
6	Kepramukaan		26
7	Membantu kegiatan dapur		15
8	Membantu kegiatan kantor seksi Pelaporan	Kasi Adm Kantib	2
9	Membantu kegiatan ruangan seksi Keamanan		2
10	Membantu kegiatan kantor Tata Usaha	Kasubag TU	4
11	Membantu kegiatan kantor urusan Umum		4
12	Ruangan aula		2
13	Tamping Regu Keamanan	KPLP	7
14	Tamping wadan		5
15	Tamping Lapangan Tembak		1
16	Pemuka dan Wakil Pemuka Blok A		2
17	Pemuka dan Wakil Pemuka Blok B		2
18	Pemuka dan Wakil Pemuka Blok C		2
19	Pemuka dan Wakil Pemuka Blok D		2
20	Kegiatan kebersihan Blok A		24
21	Kegiatan kebersihan Blok B		10
22	Kegiatan kebersihan Blok C		5
23	Kegiatan kebersihan Blok D		6
24	Membantu kegiatan kantor Bimbingan Kerja	Kasi Giatja	2
25	Membantu kegiatan kantor Sarana Kerja		2
26	Tamping kantin ruangan besuk	Koperasi	4
27	Tamping kantin blok A		2
28	Tamping kantin blok B		2
29	Tamping kantin blok C dan D	Kasi Giatja	2

30	Kegiatan jahit menjahit	3
31	Kegiatan majun	10
32	Perbengkelan	4
33	Perkayuan	3
34	Pertanian	15
35	Pangkas rambut	3
36	Asimilasi luar Lapas	4
37	Kaligrafi	3
Jumlah		247

Sumber : Kasi Kegiatan Kerja

Lebih lanjut disampaikan oleh Kasi Kegiatan Kerja, bahwa :

Dasar hukum yang mengatur pelaksanaan Assimilasi antara lain :

1. *Undang-Undang RI Nomor : 12 Tahun 1995 penjelasan pasal 6 ayat 1 tentang Pemasasyarakatan.*
2. *Peraturan Pemerintah RI Nomor : 31 Tahun 1999 tentang Pembinaan, Pembimbingan Warga Binaan Pemasasyarakatan.*
3. *Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor : M.01.PK.04-10 tahun 2007 tentang asimilasi, pembebasan bersyarat dan cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat.*
4. *Peraturan Direktur Jenderal Pemasasyarakatan Nomor : E.PK.04.10-80 tahun 2007 tentang petunjuk teknis pelaksanaan asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat.*

Maksud dan Tujuan Assimilasi :

Maksud asimilasi adalah sebagai salah satu upaya untuk :

1. *Memulihkan hubungan narapidana dengan masyarakat,*
2. *Memperoleh dan meningkatkan peranserta masyarakat secara aktif dalam penyelenggaraan pemasasyarakatan.*

Tujuan asimilasi adalah :

1. *Membangkitkan motivasi atau dorongan pada diri narapidana ke arah pencapaian tujuan pembinaan,*
2. *Memberikan kesempatan bagi narapidana untuk meningkatkan pendidikan dan keterampilan guna mempersiapkan diri hidup mandiri di tengah masyarakat setelah bebas menjalani pidana.*
3. *Mendorong masyarakat untuk berperanserta secara aktif dalam penyelenggaraan pemasasyarakatan. (wawancara 24 Maret 2008)*

Kemudian Kasi Kegiatan Kerja menyampaikan tentang persyaratan dan kriteria narapidana yang dapat ikut program asimilasi adalah Narapidana yang telah memenuhi persyaratan **substantif** dan **administratif** sambil memberikan Peraturan Menteri Hukum dan Ham

RI Nomor M.01.PK.04-10 Tahun 2007. Persyaratan substansif yang harus di penuhi adalah :

1. Narapidana telah memperlihatkan kesadaran dan penyesalan atas kesalahan yang menyebabkan dijatuhi pidana.
2. Narapidana berhasil memperlihatkan perkembangan budi pekerti dan moral yang positif.
3. Narapidana berhasil mengikuti program kegiatan pembinaan dengan tekun dan bersemangat.
4. Masyarakat telah dapat menerima program kegiatan pembinaan narapidana yang bersangkutan,
5. Selama menjalankan masa pidana, narapidana tidak pernah mendapat hukuman disiplin, setidaknya-tidaknya dalam waktu 9 (sembilan) bulan terakhir,
6. Masa pidana yang telah dijalani : Narapidana telah menjalani $\frac{1}{2}$ dari masa pidana setelah dikurangi masa tahanan dan remisi, dihitung sejak tanggal ditahan.

Persyaratan administratif yang harus di penuhi adalah :

1. Salinan putusan pengadilan (ekstrak vonis).
2. Surat keterangan asli dari kejaksaan bahwa narapidana tidak mempunyai perkara lagi.
3. Laporan penelitian kemasyarakatan dari BAPAS.
4. Salinan daftar huruf F (daftar yang memuat tentang pelanggaran tata tertib yang dilakukan narapidana selama menjalankan masa pidana) dari Kepala Lembaga Pemasyarakatan
5. Salinan daftar perubahan atau pengurangan masa pidana dari Kepala Lembaga Pemasyarakatan
6. Surat pernyataan kesanggupan dari pihak yang akan menerima narapidana, seperti pihak keluarga, sekolah, instansi pemerintah atau swasta, dengan diketahui oleh pemerintah setempat serendah-rendahnya lurah atau kepala desa
7. Surat keterangan kesehatan dari psikolog, atau dari dokter umum bahwa narapidana sehat baik jasmani maupun jiwanya.
8. Bagi narapidana asing diperlukan surat tambahan yaitu surat keterangan sanggup menjamin kedutaan besar / konsulat negara orang asing yang bersangkutan dan surat rekomendasi dari Kepala Kantor Imigrasi setempat.
9. Pengecualian asimilasi, asimilasi tidak diberikan kepada :Narapidana dan anak didik yang kemungkinan akan terancam jiwanya atau mengulangi melakukan tindak pidana apabila diberikan asimilasi, narapidana warga negara asing bukan penduduk Indonesia.(wawancara 24 Maret 2008)

5.1.2. Implementasi Program Pembebasan bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat

Program pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat merupakan program pembinaan tahap akhir bagi narapidana yakni dengan membaurkan mereka ketengah-tengah kehidupan masyarakat. Penulisan hasil pengamatan terhadap program pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat, peneliti sajikan dalam satu anak sub bab secara bersamaan karena pada dasarnya ketiga program tersebut, narapidana yang mengikuti program ini sudah sepenuhnya berada di luar lingkungan Lapas dan proses pelaksanaannya hampir sama.

a. Program Pembebasan Bersyarat

Dari hasil wawancara peneliti dengan informan mengenai pelaksanaan program pembebasan bersyarat diperoleh data sebagai berikut :

1) Informan MH

Informan MH adalah salah satu dari narapidana yang termasuk dalam usulan program pembebasan bersyarat yang diusulkan Lapas Bekasi pada bulan Mai 2008.

MH saat ini berumur 32 tahun yang telah memiliki seorang anak dari hasil perkawinannya. Sebelum masuk kedalam Lapas MH adalah seorang Manager iklan pada PT Water Way Indonesia dengan latar belakang pendidikan sarjana manajemen keuangan di Universitas Perbanas.

Hukuman pidana penjara yang dijalani MH terkait dengan tindak pidana pasal 378 KUHP dengan hukuman selama 3 tahun yang mana pada Mai 2008 MH telah menjalani $\frac{1}{2}$ dari masa pidananya.

Berdasarkan hasil wawancara dengan MH selama penelitian di lapangan penulis memperoleh informasi sebagaimana yang disampaikan oleh MH dibawah ini :

Setelah saya diputus sidang dan diturunkan ke blok D (ditempatkan di kamar blok D). Di kamar saya memperoleh keterangan dari teman sekamar saya yang mengatakan “Abang bisa pulang lebih awal, nga usah njalani hukuman 3 tahun, abang urus PB nya aja paling cuma ngeluarin duit seperak dua

perak ngapain harus lama-lama di bui. Abang datang aja keruangan bimwat temuin petugasnya”

Tiga hari setelah membicarakan hal ini saya memberanikan diri menghadap ke petugas di ruangan bimwat. Diruangan ini saya memperoleh keterangan tentang PB dari petugas tersebut mengenai persyaratan dan perhitungan pulang saya. Pada pertemuan ini saya disarankan untuk memberitahu keluarga untuk datang ke Lapas sebagai penjamin.

Keinginan saya untuk cepat pulang sangat mengebu, saya minta tolong sama kakak saya untuk datang ke LP(Lembaga Pemasyarakatan). Seminggu kemudian setelah saya dari ruangan bimwat, kakak saya datang ke LP, pada saat itu saya dan kakak saya diterima oleh staf ruangan Bimwat yang kemudian menghitung kembali tanggal PB saya. Petugas tersebut mengatakan pada kami bahwa “saya pulang nya lebih kurang pada bulan agustus 2008 dan akan disidangkan pada bulan Mei 2008, kalo ikut program PB. Selama di dalam kamu harus baik-baik jangan melanggar peraturan disini kalo terjadi pelanggaran PBmu akan dibatalkan begitu juga diluar nanti jangan melakukan tindak pidana baru lagi.” Setelah itu petugas tersebut menyampaikan kepada kami mengenai bantuan biaya administrasi yang harus saya bayarkan yang mana biaya ini untuk pengurusan berkas saya sampai ke Dirjen.

Setelah penyampaian itu semua, saya bersama kakak saya menyetujuinya, kakak saya diberi formulir surat pernyataan dan jaminan yang harus diisi dan ditandatangani serta mengetahui lurah tempat kakak saya berdomisili.

Sekitar pertengahan bulan april keluarga saya disuruh datang lagi ke LP untuk interview Litmas dari Bapas Bogor. Pada saat interview saya dan kakak ditanya tentang silsilah keluarga dan kronologi masalah saya serta keberadaan saya selama di dalam sini (Lapas).

Pada awal Mei nanti saya akan disidangkan PB dan kakak saya disuruh datang kembali untuk menghadiri sidang tersebut. Setelah sidang PB ini selesai saya tinggal menunggu sk PB saya sekitar bulan agustus nanti. (wawancara 25 Maret 2008)

2) Informan AB

Informan AB adalah seorang narapidana dengan hukuman 2 tahun, saat ini AB telah menjalani lebih dari 2/3 masa pidananya tepatnya pada tanggal 5 April 2008 yang lalu. AB adalah warga aceh yang merantau ke Jakarta yang tersandung masalah narkoba yakni tanpa hak memiliki dan melawan hukum mengedarkan narkoba golongan 1 dalam bentuk daun ganja.

AB sehari-hari mengisi waktu dengan memelihara kebersihan di blok dan bersosialisasi dengan teman-teman satu blok. AB menempati kamar penampungan 1 pada blok B yang mana blok ini diperuntukan khusus bagi narapidana dengan kasus narkoba.

Berikut ini paparan AB mengenai pelaksanaan program pembebasan bersyarat di Lapas Bekasi :

Saya sangat ingin untuk pulang lebih awal... berbagai informasi yang saya dengar baik dari petugas yang jaga di blok ini maupun dari teman-teman di blok menyampaikan yaitu dengan cara main PB, asal loe nga macam-macam, nga tersangkut masalah dengan anak-anak dan Bokap-bokap sini dan punya duit ya... loe nga bakal jalani 2 tahun kata teman sekamar saya.

Tapi apa daya, saya tidak memiliki dana dan keluarga untuk mengurus PB saya dan lagian saya juga mesti menyediakan dana untuk membayar denda saya sebesar Rp. 500.000 atau kalau tidak saya menjalani subsider selama 15 hari.

Seperkara saya telah lebih dulu bebas karena dia ikut program PB ini, dia pulang pada tanggal 20 April 2008 nanti setelah mendapat sk PB dan menjalani subsider 15 hari. Ya... saya mengharapkan moga saja dapat remisi umum 2008 nanti, sehinga bisa pulang 17 an nanti. (wawancara 26 Maret 2008)

3) Informan Kasubsi Bimbingan Kemasyarakatan dan Perawatan (Bimwat)

Berikut ini paparan dari Kasubsi Bimbingan Kemasyarakatan tentang program pembebasan bersyarat di Lapas Bekasi

Program pembebasan bersyarat diikuti oleh narapidana dengan hukuman diatas 1 (satu) tahun. Mereka datang keruangan bimbingan dan perawatan ini (yang memproses Program pembebasan bersyarat) setelah memperoleh ketetapan hukum, diantara narapidana yang datang tersebut ada yang didampingi oleh keluarga dan ada yang datang sendiri.

Selama berada didalam ruangan ini mereka kami berikan keterangan mengenai ketentuan dan syarat bagi seorang narapidana untuk dapat mengikuti program pembebasan bersyarat dari beberapa staf saya ataupun langsung dari saya (Kasubsie Bimbingan dan Perawatan). Setelah mereka memperoleh keterangan yang diberikan oleh kami, mereka diberi

kesempatan untuk mempertanyakan hal-hal yang belum dimengerti dalam pengusulan program pembebasan bersyarat narapidana tersebut, diantara mereka yang berdasarkan perhitungan yakni telah menjalani setengah dari masa pidana dan empat bulan menjelang dua pertiga dari masa pidana narapidana tersebut dan menyangupi persyaratan yang disampaikan maka narapidana dan keluarga diberikan selembaar formulir yang berisi tentang surat pernyataan dan surat jaminan untuk ditanda tangani dengan mengetahui kepala desa atau lurah tempat keluarga yang menjamin narapidana berdomisili. Formulir ini diberikan sebagai salah satu kelengkapan syarat administratif dalam pengurusan program pembebasan bersyarat.

Namun diantara narapidana dan keluarga narapidana yang datang ke ruangan Bimbingan dan Perawatan, ada yang kami tolak atau ditunda pengusulan pembebasan bersyarat mereka. Penolakan atau penundaan pengusulan program pembebasan bersyarat narapidana tersebut diantaranya disebabkan oleh belum memenuhi syarat perhitungan masa pidana yang dijalankan sebagaimana telah ditentukan oleh peraturan atau Lapas sendiri belum memperoleh surat kutipan putusan hakim dan narapidana tersebut tidak ada yang menjamin.

Keluarga narapidana yang telah mengembalikan surat pernyataan dan surat jaminan kepada kami...Lapas, narapidana tersebut oleh Lapas dibuatkan usulan kepada Balai Parnasyarakatan untuk dibuatkan Penelitian Kemasyarakatan (Litmas) narapidana tersebut. Setelah Lapas memperoleh hasil litmas dari Bapas maka narapidana tersebut dimasukan dalam agenda sidang Tim Pengamat Parnasyarakatan (TPP) untuk membahas penindak lanjutan tahapan dari program pembinaan yang akan diberikan selanjutnya kepada narapidana tersebut.

Berdasarkan pengamatan peneliti selama melakukan observasi lapangan Tim Pengamat Parnasyarakatan yang diketuai oleh kasi Pembinaan dengan anggota seluruh pejabat struktural eselon empat dan eselon lima ditambah satu orang dokter Lapas, perwakilan wali narapidana dan satu orang petugas Bapas melakukan sidang rata-rata satu kali dalam satu bulan.

Kemudian Kasubsie Bimwat melanjutkan keteranganya mengenai proses pembebasan bersyarat :

Apabila berdasarkan hasil sidang Tim Pengamat Parnasyarakatan, narapidana tersebut dapat direkomendasikan untuk diberi program pembebasan bersyarat maka Kepala Lembaga Parnasyarakatan Bekasi mengusulkan program

pembebasan besyarat bagi narapidana tersebut ke kantor wilayah Departemen Hukum dan Ham RI Jawa Barat di Bandung. Begitu juga halnya dengan Kantor Wilayah Departemen Hukum dan Ham RI Jawa Barat, dalam waktu 14 hari sejak usulan diterima apabila hasil sidang TPP Kantor Wilayah menyetujui program ini maka Kepala Kantor Wilayah melanjutkan usulan program pembebasan bersyarat narapidana tersebut ke Direktorat Jenderal Pemasyarakatan. Selanjutnya Tim Pengamat Pemasyarakatan Direktorat Jenderal Pemasyarakatan dalam waktu 14 hari sejak usulan diterima apabila menyetujui program pembebasan bersyarat narapidana tersebut maka atas nama Menteri Hukum dan Ham RI, Direktorat Jenderal Pemasyarakatan menerbitkan surat keputusan pembebasan bersyarat bagi narapidana tersebut.

Narapidana yang telah menerima surat keputusan pembebasan bersyarat, sesuai dengan tanggal yang tercantum dalam surat keputusan tersebut, maka narapidana tersebut dapat dibebaskan dan untuk selanjutnya narapidana tersebut dibawa ke Balai Pemasyarakatan untuk diserahkan guna memperoleh bimbingan selama masa percobaan yang ditentukan dalam surat keputusan pembebasan bersyarat narapidana tersebut.

Kemudian Kasubsi Bimwat menyampaikan lebih lanjut mengenai persyaratan untuk mengikuti program pembebasan bersyarat :

Bagi narapidana yang akan mengikuti program pembebasan bersyarat pada dasarnya mereka harus memenuhi persyaratan substantif dan administratif yang telah ditetapkan. Sebagaimana yang tercantum dalam pasal 6 dan pasal 7 dari Peraturan Menteri Hukum dan Ham RI Nomor M.01.PK.04-10 tahun 2007 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat disebutkan bahwa persyaratan substantif bagi narapidana yang akan diusulkan program pembebasan bersyarat adalah :

- 1. Telah menunjukkan kesadaran dan penyesalan atas kesalahan yang menyebabkan dijatuhinya pidana*
- 2. Telah menunjukkan perkembangan budi pekerti dan moral yang positif*
- 3. Berhasil mengikuti program kegiatan pembinaan dengan tekun dan bersemangat*
- 4. Masyarakat dapat menerima program kegiatan pembinaan narapidana dan anak pidana yang bersangkutan.*
- 5. Berkelakuan baik selama menjalani dan tidak pernah mendapat hukuman disiplin sekurang-kurangnya 9 bulan terakhir.*

6. Masa pidana yang telah dijalani 2/3 (dua per tiga) dari masa pidananya dengan ketentuan 2/3 (dua per tiga) masa pidana tersebut tidak kurang dari 9 (Sembilan) bulan

Sedangkan persyaratan administratif yang harus dipenuhi adalah :

1. Kutipan putusan hakim
2. Laporan penelitian kemasyarakatan yang dibuat oleh Pembimbing Kemasyarakatan atau laporan perkembangan pembinaan narapidana dan anak didik pemsyarakatan yang dibuat oleh wali Pemsyarakatan.
3. Surat pemberitahuan ke Kejaksaan Negeri tentang rencana pemberian pembebasan bersyarat terhadap narapidana dan anak didik pemsyarakatan.
4. Salinan register F (daftar yang memuat tentang pelanggaran tata tertib yang dilakukan narapidana dan anak didik pemsyarakatan selama menjalani masa pidana) dari kepala Lapas atau Kepala Rutan.
5. Salinan daftar perubahan atau pengurangan masa pidana seperti grasi, remisi, dan lain-lain dari Kepala Lapas atau Kepala Rutan.
6. Surat pernyataan kesanggupan dari pihak yang akan menerima narapidana dan anak didik pemsyarakatan, seperti pihak keluarga, sekolah, instansi pemerintah atau swasta dengan diketahui oleh Pemerintah Daerah setempat, serendah-rendahnya lurah atau kepala desa.
7. Bagi narapidana atau anak pidana warga negara asing diperlukan syarat tambahan yaitu : Pertama surat jaminan dari Kedutaan Besar atau Konsulat Negara orang asing yang bersangkutan bahwa narapidana dan anak didik pemsyarakatan tidak melarikan diri atau menaati syarat-syarat selama menjalani Pembebasan Bersyarat. Dan yang kedua surat keterangan dari Kepala Kantor Imigrasi setempat mengenai status keimigrasian yang bersangkutan.

Adapun jumlah narapidana yang telah kami usulkan untuk program Pembebasan bersyarat dapat dilihat dari tabel di bawah ini, sebagai informasi pada tahun 2006 Lapas Bekasi adalah Lapas terbanyak yang mengusulkan Pembebasan Bersyarat dari seluruh Lapas dan Rutan yang ada di Indonesia. (wawancara 27 Maret 2008)

Tabel 5.2
Data Pengusulan Jumlah Narapidana Pembebasan Bersyarat

No	Bulan	Tahun 2006	Tahun 2007	Tahun 2008
1	Januari	7	10	15
2	Februari	7	15	36
3	Maret	8	22	31
4	April	10	-	27
5	Mei	13	9	-
6	Juni	12	17	-
7	Juli	11	34	-
8	Agustus	24	19	-
9	September	7	54	-
10	Oktober	13	59	-
11	November	18	41	-
12	Desember	12	18	-
		142	298	109

Sumber : Seksi Bimkemaswat

Selama tahun 2007 dari 298 pengusulan program pembebasan bersyarat, 1 usulan dibatalkan karena melakukan pelanggaran tata tertib Lapas. Sedangkan pada tahun 2008, sampai bulan April ini dari 109 usulan pembebasan bersyarat 1 usulan di batalkan karena masih ada perkara (MAP) lain.

b. Program Cuti Menjelang Bebas

Selama melakukan penelitian, peneliti memperoleh informasi dan data mengenai pelaksanaan program cuti menjelang bebas di Lapas Bekasi dari beberapa informan di bawah ini:

1) Informan BS

BS adalah narapidana dengan hukuman 2 tahun penjara dan denda sebesar Rp 1.000.000 subsider 1 (satu) bulan kurungan yang tersangkut masalah pidana narkoba yakni memiliki narkoba golongan I dalam bentuk ganja sebanyak 2 (dua) ample.

Saat ini BS sedang menunggu surat keputusan untuk menjalankan cuti menjelang bebas

BS dalam berkomunikasi cukup baik, sehingga informasi yang peneliti cari dari BS dengan mudah peneliti telaah dan jabarkan dalam penulisan tentang implementasi program cuti menjelang bebas di Lapas Bekasi.

Latar belakang pendidikan BS adalah STM namun pada saat diluar sebelum masuk ke Lapas BS sehari-hari bekerja sebagai tukang ojeg di daerah Tambun Bekasi

Dibawah ini hasil wawancara peneliti dengan BS tentang implementasi program cuti menjelang bebas yang diketahui oleh BS selama berada di Lapas Bekasi :

Awalnya saya mau urus pembebasan bersyarat saya tapi setelah saya sampaikan ke keluarga mengenai keinginan saya ini, ternyata keluarga saya menolaknya karena merasa keberatan dengan mengeluarkan dana yang tidak bisa disangupi oleh keluarga saya, ya... apa boleh buat saya tidak jadi urus pembebasan bersyarat saya.

Setelah selama satu tahun menjalani hukuman, saya diberi remisi (pengurangan hukuman) sebanyak 2 bulan, yakni 1 bulan remisi umum dan 1 bulan remisi khusus. Alhamdulillah... dengan memperoleh remisi ini saya yang tadinya bebas tanggal 23 Agustus 2008 menjadi 24 Juni 2008

Waktu saya ngobrol dengan petugas di benkel kerja, selama ini, sehari-hari saya bekerja di bengkel kerja LP ini. Saya menyampaikan keluhan untuk bisa pulang cepat ke Bapak tersebut yang kemudian saya disarankan untuk cuti menjelang bebas aja. Saya disuruh datang ke ruangan Bimwat untuk memperoleh keterangan mengenai cuti menjelang bebas ini, ternyata saya memenuhi syarat untuk cuti menjelang bebas yakni selama 2 bulan karena remisi yang saya peroleh satu tahun terakhir ini hanya 2 bulan.

Orang tua saya datang untuk mengambil formulir jaminan yang kemudian ditanda-tangani dngan mengetahui lurah tempat saya tinggal. Sebelum saya disidang untuk cuti menjelang bebas saya terlebih dulu di Litmas oleh petugas dari Bapas Bogor

Saat ini saya sedang menunggu tanggal mulai cuti saya yakni pada tanggal 25 April 2008 nanti, yaa... tinggal beberapa hari lagi tapi serasa berbulan-bulan.(wawancara 28 Maret 2008)

2) Informan MN

MN adalah narapidana yang berumur 43 tahun dengan hukuman 2 tahun pidana penjara karena tersangkut masalah tindak pidana pasal 293 KUHP atau perbuatan cabul dengan mempergunakan hadiah uang dengan anak dibawah umur. MN melakukan perbuatan ini karena didorong oleh nafsu yang tidak terkendali dan sudah lama tidak berhubungan suami istri (istri menjadi TKI ke Malaysia).

Selama di Lapas MN telah menyadari perbuatannya dan sangat menyesali perbuatannya. MN selalu taat terhadap peraturan yang ada di Lapas, patuh terhadap perintah dari petugas dan belum pernah mendapatkan hukuman disiplin.

Berikut ini paparan dari MN mengenai implementasi program cuti menjelang bebas yang MN jalani :

Saya dipanggil keruangan Bimwat oleh petugas yang kemudian memberitahukan saya bahwa saya akan diberi cuti menjelang bebas selama 2 bulan pada tanggal 29 April 2008 besok. Saya sangat senang karena saya dapat bebas lebih awal 2 bulan dari hukuman semula. Petugas sini hanya minta sama saya untuk siapkan dana transportasi ke Bapas Bogor dan biaya administrasi disana.

Setelah saya dipanggil, saya disuruh untuk menghubungi keluarga agar dapat menghadiri sidang mengenai cuti menjelang bebas dan sekaligus wawancara untuk penelitian kemasyarakatan saya sebagai kelengkapan syarat administrasi berkas saya.

Sekarang saya tinggal menunggu 1 hari lagi untuk memulai cuti menjelang bebas saya. Pada tanggal 29 besok saya akan dikeluarkan dari LP ini dan langsung menuju Bapas Bogor untuk didaftarkan sebagai klien Bapas yang berada dalam bimbingan Bapas selama menjalani cuti menjelang bebas.(wawancara 28 Maret 2008)

3) Informan Kasubsidi Bimbingan Kemasyarakatan dan Perawatan (Bimwat)

Narapidana yang diberikan program cuti menjelang bebas di Lapas Bekasi adalah narapidana yang telah memperoleh remisi baik itu remisi umum (remisi yang diberikan setiap tanggal 17 agustus) maupun remisi khusus (remisi yang diberikan setiap hari kebesaran agama yang dianut narapidana seperti remisi idul fitri bagi narapidana yang beragama Islam, remisi natal bagi yang beragama Nasrani, remisi waisak bagi

narapidana yang beragama Budha dan remisi nyepi bagi narapidana yang beragama Hindu) karena hal ini berkaitan erat dengan besarnya cuti yang akan diperoleh narapidana yang bersangkutan. Sebagaimana yang telah ditetapkan dalam pasal 6 ayat 1 huruf angka 3 dari Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor M.01.PK.04-10 yakni cuti menjelang bebas diberikan apabila narapidana telah menjalani 2/3 dari masa pidananya dan jangka waktu cuti sama dengan remisi terakhir paling lama 6 (enam) bulan.

Sama halnya dengan program asimilasi dan pembebasan bersyarat, setiap narapidana yang mengikuti program ini harus memenuhi terlebih dahulu persyaratan substantif dan persyaratan administratif yang tidak jauh berbeda dengan program asimilasi dan pembebasan bersyarat.

Dari hasil wawancara peneliti, disampaikan oleh Kasubsi Bimwat bahwa :

Narapidana yang mengikuti program cuti menjelang bebas ada yang datang keruangan bimbingan dan perawatan (yang memproses program pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat) atas kesadaran sendiri dan ada juga yang dipanggil oleh petugas binkemaswat untuk mencari informasi mengenai cuti menjelang bebas.

Bagi narapidana yang datang keruangan Bimwat baik yang datang sendiri maupun yang datang dengan didampingi oleh pihak keluarga, selama di dalam ruangan mereka memperoleh keterangan mengenai ketentuan dan syarat bagi seorang narapidana untuk dapat mengikuti program cuti menjelang bebas dari beberapa staf ataupun langsung dari saya (Kasubsi Bimbingan dan Perawatan). Setelah mereka memperoleh keterangan yang diberikan oleh petugas, mereka diberi kesempatan untuk mempertanyakan hal-hal yang belum dimengerti dalam pengusulan program cuti menjelang bebas narapidana tersebut, diantara mereka yang berdasarkan perhitungan yakni telah menjalani 2/3 dari masa pidana dan telah memperoleh remisi serta menyangupi persyaratan yang disampaikan maka narapidana dan keluarga diberikan selebar formulir yang berisi tentang surat pernyataan dan surat jaminan untuk ditanda tangani dengan mengetahui kepala desa atau lurah tempat keluarga yang menjamin narapidana berdomisili. Formulir ini diberikan sebagai salah satu kelengkapan syarat administratif dalam pengurusan program pembebasan bersyarat.

Namun diantara narapidana dan keluarga narapidana yang datang ke ruangan Bimbingan dan Perawatan ada yang ditolak atau ditunda pengusulan cuti menjelang bebas mereka.

Penolakan atau penundaan pengusulan program pembebasan bersyarat ini diantaranya disebabkan oleh belum memenuhi syarat perhitungan masa pidana yang dijalankan sebagaimana telah ditentukan oleh peraturan atau Lapas sendiri belum memperoleh surat kutipan putusan hakim dan narapidana tersebut tidak ada yang menjamin.

Keluarga narapidana yang telah mengembalikan surat pernyataan dan surat jaminan kepada Lapas, narapidana tersebut oleh Lapas dibuatkan usulan kepada Balai Pasyarakatan untuk dibuatkan Penelitian Kemasyarakatan (Litmas) narapidana tersebut. Setelah Lapas memperoleh hasil litmas dari Bapas maka narapidana tersebut dimasukkan dalam agenda sidang Tim Pengamat Pemasarakatan (TPP) untuk membahas penindak lanjutan tahapan dari program pembinaan yang akan diberikan selanjutnya kepada narapidana tersebut yakni pembinaan diluar Lapas dengan memberikan cuti menjelang bebas. Berdasarkan pengamatan peneliti selama melakukan observasi lapangan Tim Pengamat Pemasarakatan yang diketuai oleh kasi Pembinaan dengan anggota seluruh pejabat struktural eselon empat dan eselon lima ditambah satu orang dokter Lapas, perwakilan wali narapidana dan satu orang petugas Bapas melakukan sidang rata-rata satu kali dalam satu bulan.

Kemudian lebih lanjut disampaikan yakni :

Apabila berdasarkan hasil sidang Tim Pengamat Pemasarakatan, narapidana tersebut dapat direkomendasikan untuk diberi program cuti menjelang bebas maka Kepala Lembaga Pemasarakatan Bekasi mengusulkan program cuti menjelang bebas bagi narapidana tersebut ke kantor wilayah Departemen Hukum dan Ham RI Jawa Barat di Bandung. Begitu juga halnya dengan Kantor Wilayah Departemen Hukum dan Ham RI Jawa Barat, apabila hasil sidang TPP Kantor Wilayah menyetujui program ini maka Kepala Kantor Wilayah mengeluarkan surat keputusan cuti menjelang bebas narapidana tersebut.

Narapidana yang telah menerima surat keputusan cuti menjelang bebas, sesuai dengan tanggal yang tercantum dalam surat keputusan tersebut, maka narapidana tersebut dapat dibebaskan dan untuk selanjutnya narapidana tersebut dibawa ke Balai Pemasarakatan untuk diserahkan terimakan guna memperoleh bimbingan selama masa cuti yang ditentukan dalam surat keputusan cuti menjelang bebas narapidana tersebut.

Sedangkan narapidana yang dipanggil keruangan bimwat untuk diusulkan program cuti menjelang bebas, mereka tidak diberikan formulir pernyataan dan jaminan keluarga karena mereka dijamin oleh petugas Lapas yang menjadi wali mereka.

Oleh kepala Lapas mereka di usulkan untuk dapat memperoleh cuti menjelang bebas sampai memperoleh surat keputusan dari Kepala Kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM RI Jawa Barat.

Adapun jumlah narapidana yang telah diusulkan oleh Lapas Bekasi dapat di lihat pada tabel dibawah ini. (wawancara 27 Maret 2008)

Tabel 5.3
Data Jumlah Pengusulan Narapidana Cuti Menjelang Bebas

No	Bulan	Tahun 2006	Tahun 2007	Tahun 2008
1	Januari	-	-	3
2	Februari	-	1	5
3	Maret	4	-	-
4	April	1	-	22
5	Mei	1	1	-
6	Juni	-	1	-
7	Juli	-	26	-
8	Agustus	3	4	-
9	September	-	4	-
10	Oktober	6	5	-
11	November	3	3	-
12	Desember	1	1	-
		19	46	30

Sumber : Seksi Bimkemaswat

c. Program Cuti Bersyarat

Berdasarkan hasil wawancara yang peneliti lakukan diperoleh data mengenai pelaksanaan program cuti bersyarat seperti di bawah ini:

1) Informan SS

Informan SS adalah seorang narapidana yang di percaya sebagai wakil pemuka pada blok hunian A di Lapas Bekasi, SS sehari-hari membantu mengurus semua kegiatan yang ada di blok A mulai dari membantu membuka tutup kunci kamar sel dan mengkoordinir kebersihan blok.

SS dalam keseharian di lingkungan Lapas bersosialisasi dengan baik bersama narapidana lain dan petugas Lapas. SS masuk kedalam Lapas Bekasi karena melakukan tindak pidana

pencurian dalam keadaan memberatkan atau melanggar pasal 363 KUHP. Atas perbuatannya ini SS dihukum pidana penjara selama 1 (satu) tahun.

Saat ini SS telah menjalani 2/3 dari pidananya dan sedang menunggu pelaksanaan cuti bersyaratnya yang diperkirakan akan di berikan pada awal bulan mei tahun 2008 ini.

Berikut ini gambaran yang diberikan oleh SS mengenai implementasi program cuti bersyarat di Lapas Bekasi :

Setelah saya diputus sidang dengan hukuman 1 tahun saya langsung menanyakan ke ruangan Bimwat untuk mengurus cuti saya. Ternyata saya belum dapat diusulkan dengan alasan bahwa vonis saya belum diterima oleh pihak Lapas dan petugas sini juga mengatakan bahwa jaksa saya melakukan upaya hukum banding terhadap perkara saya ini.

Pada waktu itu saya sudah menjalani 7 (tujuh bulan) dari masa pidana saya, akhirnya mau nga mau ya...saya harus mengurus dulu putusan banding dari Pengadilan Tinggi Bandung melalui pengacara saya agar dapat mengurus cuti bersyarat saya.

Setelah memperoleh kutipan putusan banding barulah saya diberi surat jaminan dan pernyataan dari petugas untuk ditanda tangani oleh isteri saya sebagai penjamin. Dua hari kemudian istri saya mengantarkan kembali surat jaminan tersebut dan diterima oleh petugas sini yang kemudian mewawancara saya mengenai identitas saya, silsilah keluarga, kronologi kejahatan yang saya lakukan dan pembinaan yang telah saya dapat selama di LP ini. Pada akhir wawancara saya disuruh oleh petugas untuk menghubungi keluarga saya untuk datang ke LP ini menghadiri sidang CB (cuti bersyarat) saya pada hari Rabu tanggal 2 April 2008.

Saat ini saya tengah menungu surat keputusan cuti bersyarat saya dari Kantor Wilayah Departemen Hukum dan Ham Jawa Barat, yang mana pada saat pertama saya menghadap keruangan Bimwat Informasinya di awal bulan Mei ini saya dapat melakukan cuti selama 3 (tiga) bulan.

Nanti kalo sk cuti saya sudah datang saya dibilangin oleh petugas sini untuk menyiapkan dana transportasi ke Bapas (Balai Pemasarakatan) Bogor dan sedikit uang administrasi di Bapas Bogor karena selama cuti di luar LP nanti saya dibimbing oleh petugas Bapas. (wawancara tanggal 7 Maret 2008)

2) Informan HH

Informan HH adalah narapidana dengan hukuman 8 bulan pidana penjara karena melakukan tindak pidana pencurian atau melanggar pasal 363 ayat 1 KUHP. Saat ini HH tengah menunggu surat keputusan untuk menjalankan cuti bersyaratnya.

Adapun data yang diberikaan oleh HH mengenai implementasi program cuti bersyarat adalah sebagai berikut :

Saya awalnya tidak mengetahui bahwa saya akan diusulkan untuk cuti bersyarat, karena saya dan keluarga tidak merasa mengurus cuti ini. Pada pertengahan bulan Maret saya dan beberapa teman di blok C rata-rata kami yang memiliki hukuman 1 (satu) tahun kebawah di panggil keruangan Bimwat untuk diwawancara, diantaranya tentang identitas diri, keluarga, kasus, hobi dan pembinaan apa saja yang telah didapat di LP ini.

Setelah diwawancarai kami ngobrol aja di blok tentang pemangilan ini. Anak-anak (narapidana) sih.. ngomongnya akan ada pulang masal karena dulu pernah pada bulan Maret 2008 awal ada yang pulang banyak sekali dari blok C ini.

Pada tanggal 11 april kemaren saya dan teman-teman yang diwawancarai kemaren di panggil lagi dan di kumpulkan di ruangan aula dan ternyata kami di beri tahu akan melaksanakan cuti bersyarat sesuai dengan tanggal pada surat keputusan dari Kanwil yang di bacakan oleh petugas Bimwat. Pada saat itu juga kami diambil sidik jarinya oleh petugas LP dan petugas Bapas Bogor yang kemudian kami diberitahu kalo sudah keluar dari LP maksimal 7 (tujuh) hari kedepanya harus datang lapor ke Bapas Bogor. Sedangkan saya sendiri akan menjalani cuti bersyarat pada tanggal 25 mei 2008 nanti yang mana cuti yang diberikan ke saya adalah selama 2 (dua) bulan.(wawancara 7 April 2008)

3) Informan Kasubsidi Bimbingan Kemasyarakatan dan Perawatan

Untuk pelaksanaan program cuti bersyarat, khusus diberikan kepada narapidana dengan hukuman satu tahun kebawah dan diatas enam bulan. Sedangkan lamanya cuti yang diberikan paling lama sebesar 3 (tiga) bulan. Sama halnya dengan program asimilasi, pembebasan bersyarat dan cuti menjelang bebas, proses seorang narapidana untuk dapat mengikuti program cuti bersyarat ini tidak jauh berbeda. Program ini juga memiliki syarat substantif dan administratif yang sama dengan program PB dan CMB dan harus dipenuhi oleh narapidana.

Untuk program ini kami mendata narapidana dengan status BIIA yang telah memenuhi syarat. Kemudian lebih lanjutnya di panggil oleh petugas yang berada di bagian Bimwat dan memperoleh keterangan bahwa mereka akan diusulkan untuk cuti bersyarat.

Adapun jumlah narapidana yang telah diusulkan untuk memperoleh cuti bersyarat semenjak kebijakan ini di keluarkan dapat di lihat pada tabbel dibawah ini. (wawancara 27 Maret 2008)

Tabel 5.4
Data Jumlah Narapidana Cuti Bersyarat

No	Bulan	Tahun 2007	Tahun 2008
1	Januari	-	5
2	Februari	-	18
3	Maret	-	80
4	April	-	21
5	Mei	-	-
6	Juni	-	-
7	Juli	-	-
8	Agustus	-	-
9	September	-	-
10	Oktober	10	-
11	November	34	-
12	Desember	4	-
		48	124

Sumber : Seksi Bimkemaswat

5.2. Faktor Penghambat Dalam Pelaksanaan Kebijakan

Dari hasil penelitian yang dilakukan selama di Lapas Bekasi ditemukan hambatan-hambatan dalam mengimplementasikan kebijakan Menteri Hukum dan Ham RI Nomor M.01.PK.04-10 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat.

Dibawah ini merupakan gambaran mengenai hambatan-hambatan dalam pelaksanaan program asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat yang peneliti gali dari beberapa informan dibawah ini.

5.2.1. Faktor komunikasi

Keputusan-keputusan dan perintah-perintah dari suatu kebijakan harus diteruskan kepada personil yang tepat dengan harapan keputusan-

keputusan dan perintah-perintah dari kebijakan tersebut akan dapat berjalan dengan baik. Berkenaan dengan hal ini sangat dibutuhkan suatu komunikasi yang akurat dan harus sangat dimengerti oleh para pelaksana kebijakan di lapangan. Begitu juga halnya dengan kebijakan Menteri Hukum dan Ham RI tentang asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat yang harus dikomunikasikan dengan baik dan akurat.

Sebagaimana dalam teori George C. Edwar bahwa dalam faktor komunikasi dari suatu kebijakan mengandung tiga unsur yaitu transmisi, kejelasan dan konsistensi. Berkenaan dengan ketiga unsur komunikasi dari suatu kebijakan, dibawah ini peneliti kemukakan gambaran mengenai ketiga unsur komunikasi yang terkandung dalam pelaksanaan kebijakan Menteri Hukum dan Ham RI tentang pelaksanaan asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat di Lapas Bekasi dari informan yang telah peneliti tentukan.

1) Transmisi

Dalam proses transmisi komunikasi dari suatu kebijakan yang berupa perintah-perintah dan keputusan-keputusan akan menghadapi beberapa hambatan. Hambatan pertama adalah pertentangan pendapat antara pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan, dalam implementasi kebijakan Menteri Hukum dan Ham RI tentang asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat diperoleh data bahwa,

Kami telah menerima surat edaraan dari Dirjen yang berupa Peraturan Direktur Jenderal Pemasyarakatan Nomor E.PK.04.10-80 Tahun 2007 yang pada dasar merupakan petunjuk teknis pelaksanaan dari peraturan Menteri Hukum dan Ham RI Nomor M.01.PK.04.10 Tahun 2007 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat.

Pada dasarnya kebijakan Menteri Hukum dan Ham RI Nomor M.01.PK.04.10 Tahun 2007 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat merupakan penyempurnaan dari kebijakan Menteri Kehakiman RI Nomor M.01.PK.04.10 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Asimilasi, Pembebasan Bersyarat dan Cuti Menjelang Bebas.

Penyempurnaan kebijakan ini yang menyesuaikan dengan kondisi Lapas dan tuntutan masyarakat terhadap perlakuan kepada narapidana adalah terletak pada penambahan kebijakan berupa cuti bersyarat bagi narapidana dengan hukuman 1 (satu) tahun kebawah dengan maksimal cuti selama 3 bulan dan harus menjalani hukuman minimal 6 bulan tanpa mendapatkan hukuman disiplin. Kami rasa ini merupakan salah satu cara yang akan mendukung dalam mengatasi kondisi Lapas yang kelebihan kapasitas.(wawancara tanggal 27 Maret 2008)

Hambatan kedua adalah informasi dari komunikasi melawati berlapis-lapis hirarki birokrasi dan kita ketahui bahwa birokrasi memiliki struktur yang sangat ketat dan cenderung sangat hirarki. Hal ini sangat mempengaruhi terhadap efektifitas dari suatu kebijakan yang akan di implementasikan.

Dari hasil wawancara yang peneliti lakukan pada saat penelitian tentang kebijakan program asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat di Lapas Bekasi, ternyata kebijakan ini melewati berlapis-lapis birokrasi untuk bisa sampai ke pejabat pelaksana di Lapas Bekasi.

Memang kebijakan ini disahkan pada bulan agustus 2007 namun kami baru memulai secara efektif kebijakan ini pada tiga bulan terakhir ini secara konsisten sedangkan pada bulan-bulan pertama dari lahirnya kebijakan ini kami masih belum dapat sepenuhnya menjalankan kebijakan ini karena belum memahami bagaimana tehnik pelaksanaan kebijakan ini, terutama pelaksanaan program cuti bersyarat. Hal ini terjadi karena kami masih harus menunggu permen dan surat edaran Dirjen Pas mengenai kebijakan ini terlebih dahulu dari Kanwil Jawa Barat.(wawancara tanggal 27 Maret 2008)

Kemudian hambatan ketiga dari implementasi kebijakan ini apabila dilihat dari faktor transmisi komunikasi adalah persepsi yang selektif dan ketidak mauan pelaksana untuk mengetahui syarat-syarat dari suatu kebijakan. Hambatan ketiga ini tidak begitu menjadi halangan dalam pelaksanaan kebijakan ini di Lapas Bekasi sebagaimana hasil wawancara peneliti dibawah ini :

Dari semua narapidana yang kami usulkan dalam program reintegrasi sosial ini, baik asimilasi, PB, CMB dan CB semuanya harus memenuhi persyaratan administratif dan substantif

sebagaimana yang terdapat dalam Permen No M.01.PK.04-10 dan peraturan Dirjen Pemasarakatan sebagai petunjuk pelaksana teknisnya. (Wawancara tanggal 27 Maret 27)

2) Kejelasan

Kebijakan yang akan diimplementasikan harus mempunyai petunjuk-petunjuk pelaksanaan yang akan dilaksanakan oleh para pelaksana kebijakan harus dikomunikasikan dengan jelas. Sering dijumpai bahwa pada saat perintah-perintah dan keputusan-keputusan diteruskan kepada pelaksana kebijakan ternyata kebijakan tersebut masih kabur dan tidak menentukan kapan dan bagaimana suatu program untuk dilaksanakan. Ketidakjelasan pesan komunikasi yang disampaikan pada saat implementasi kebijakan akan menyebabkan interpretasi yang salah bahkan mungkin bertentangan dengan makna pesan awal dari kebijakan tersebut.

Kejelasan tentang pelaksanaan kebijakan dalam penelitian ini cukup baik dan dipahami oleh pejabat pelaksana kebijakan di Lapas Bekasi, sebagaimana yang disampaikan oleh Kasubsi Bimwat dibawah ini

Kami telah menerima surat edaraan dari Dirjen yang berupa Peraturan Direktur Jenderal Pemasarakatan Nomor E.PK.04.10-80 Tahun 2007 yang pada dasar merupakan petunjuk teknis pelaksanaan dari peraturan Menteri Hukum dan Ham RI Nomor M.01.PK.04.10 Tahun 2007 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat.

Pada dasarnya kebijakan Menteri Hukum dan Ham RI Nomor M.01.PK.04.10 Tahun 2007 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat merupakan penyempurnaan dari kebijakan Menteri Kehakiman RI Nomor M.01.PK.04.10 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Asimilasi, Pembebasan Bersyarat dan Cuti Menjelang Bebas. (wawancara tanggal 27 Maret 2008)

Namun dari pihak narapidana yang akan menerima program kebijakan ini terlihat dari hasil wawancara peneliti dibawah ini ketidakjelasan pesan komunikasi dari kebijakan ini, sebagai mana yang disampaikan oleh MT

Saya pertama ikut asimilasi adalah bekerja di ruangan bimwat, ketika salah seorang petugas ruangan Bimwat, waktu itu malam hari

ketika bapak itu piket malam. Bapak itu meminta saya untuk bantu-bantu di ruangan Bimwat karena sebentar lagi ada yang bebas. Trus kalo sekarang ini asimilasi keluar Lapas diminta langsung oleh petugas Giatja.(wawancara tanggal 19 Maret 2008)

Lain halnya dengan Informan MH yang memperoleh informasi tentang kebijakan ini awalnya dari teman sesama narapidana :

Adanya program PB (Pembebasan Bersyarat) saya diberitahu oleh teman sekamar yang menyarankan saya untuk mengurusnya keruangan Bimwat.(wawancara tanggal 25 Maret 2008)

Sedangkan Informan BS menjelaskan lebih lanjut tentang keikutsertaanya dalam program cuti menjelang bebas dibawah ini :

Tadinya saya mau urus PB nya saya tapi setelah ketemu petugas di ruangan Bimwat dan ternyata berdasarkan perhitungan saya Cuma bisa ikut program CMB (cuti menjelang bebas) sebesar 2 bulan. Waktu pengurusan PB saya sudah lewat dan itu memang salah saya juga yang awalnya keluarga saya tidak menyanggupi biaya pengurusan PB saya, ya akhirnya saya paksa keluarga untuk urus CMB masak orang tua saya nga nyangupin lagi. (wawancara tanggal 28 Maret 2008)

Lain lagi pengalaman Informan SS dibawah ini dalam mencari informasi mengenai kebijakan ini :

Petugas yang jaga di blok sini (blok A) sering bercerita dengan saya termasuk salah satunya program cuti bersyarat yang merupakan program baru dari Bapak Menteri Hukum dan Ham RI bagi narapidana dengan hukuman 1 tahun kebawah. Untuk kepastian saya bisa tidaknya ikut program ini ya saya datang ke ruangan Bimwat.(wawancara tanggal 7 April 2008)

Sedangkan Informan MH menyampaikan ketidaktahuannya dalam mengikuti program ini

Awalnya saya mengira akan dipulangkan secara masal karena pada pertengahan maret lalu ada yang pulang banyak sekali ya... lebih kurang 50 an narapidana eh....ternyata saya dikasih cuti oleh petugas sini pada saat kami dikumpulkan diruangan aula(wawancara 25 Maret 2008)

3) Konsistensi

Agar implementasi suatu kebijakan dapat berjalan dengan efektif maka perintah-perintah dan keputusan-keputusan dari kebijakan tersebut harus konsisten dan jelas. Perintah-perintah dalam

implementasi kebijakan yang tidak konsisten akan menyebabkan para pelaksana untuk mengambil tindakan yang sangat longgar dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan. Apabila kondisi ini terjadi maka akan menyebabkan ketidakefektifan implementasi kebijakan sebab tindakan yang sangat longgar, kemungkinan akan tidak dapat digunakan untuk melaksanakan tujuan-tujuan kebijakan.

Dari hasil penelitian, penulis temukan adanya kurang konsistensi dari para pejabat pelaksana dalam mengimplementasikan kebijakan, hal ini terkait dengan sumber-sumber dana dari kebijakan ini. Awalnya para pejabat pelaksana lebih cenderung mengimplementasikan kebijakan ini terhadap narapidana yang memberikan bantuan dana. Hal ini tergambar dari hasil wawancara peneliti dengan AB di bawah ini:

Karena saya tidak memiliki dana untuk pengusulan PB saya, ya apa boleh buat saya harus jalani hukuman ini selama dua tahun dan dikurangi remisi yang saya peroleh. Mudah-mudahan nanti 17-an saya dapat bebas. (wawancara tanggal 26 Maret 2008)

Sedangkan informan MH mengatakan bahwa :

Ya...saya mengeluarkan sedikit uang untuk pengurusan PB (Pembebasan Bersyarat) nga pa-pa asal saya bisa cepat keluar dan cepat ketemu sama anak istri saya. Saya sangat rindu dan kangen sama anak saya dan saya sangat menyesali perbuatan saya selama ini. (wawancara tanggal 25 Maret 2008)

5.2.2. Faktor sumber-sumber

Semua perintah dan keputusan yang ada pada suatu kebijakan apabila dalam mengimplementasikanya diteruskan secara cermat, jelas dan konsisten namun tidak didukung oleh sumber-sumber yang dibutuhkan untuk melaksanakan kebijakan maka sudah dapat dipastikan implementasi dari kebijakan tersebut tidak akan efektif. Berarti dalam hal ini sumber-sumber merupakan faktor yang sangat penting dalam mengimplementasikan kebijakan publik.

Sumber-sumber yang sangat mendukung dalam pelaksanaan kebijakan tersebut adalah:

1) Staf

Staf adalah sumber yang sangat penting dalam melaksanakan suatu kebijakan namun dalam implementasi kebijakan perlu ditekankan bahwa staf dengan jumlah yang banyak belum tentu akan memberikan pengaruh yang positif terhadap implementasi kebijakan atau keberhasilan dari suatu implementasi kebijakan. Ini disebabkan oleh kurangnya kecakapan yang dimiliki oleh para pegawai atau staf.

Sedangkan jumlah staf yang sedikit juga akan menimbulkan permasalahan yang menyangkut dalam implementasi kebijakan. Beberapa pendapat mengemukakan bahwa rendahnya pelayanan-pelayanan publik di Indonesia yang lamban dan tidak efisien disebabkan oleh rendahnya sumber daya manusia dan motivasi para pegawai, bukan disebabkan oleh jumlah staf yang sedikit. Sebagaimana yang disampaikan oleh informan MT dibawah ini tentang implementasi kebijakan ini :

Petugas sini sangat sedikit dan terbatas jadi kalo ada petugas yang nga masuk ya...kami nga keluar untuk kerja asimilasi. Kegiatan asimilasi disini ya sebatas kebersihan lingkungan dan bantu-bantu di perkantoran. (wawancara tanggal 19 Maret 2008)

Hal senada juga disampaikan oleh Kasubsi Bimwat :

Untuk menjalankan program ini (pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat, ditinjau dari aspek sumber-sumber, sebetulnya kami sangat kekurangan sumber petugas, baik secara jumlah maupun dari segi SDM petugas yang akan menjalankan program ini. Bayangkan, kami hanya memiliki 8 orang petugas dan 6 orang tenaga medis yang menangani segala bidang tugas pembinaan dan perawatan narapidana termasuk didalamnya menangani program Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat ini. (wawancara tanggal 27 Maret 2008)

2) Informasi

Informasi adalah salah satu sumber yang mendukung terhadap pelaksanaan kebijakan yang mana informasi ini terdiri dari dua bentuk, yaitu bentuk pertama berupa informasi yang berisi bagaimana melaksanakan suatu kebijakan. Informasi ini berisi tentang apa yang

seharusnya akan dilakukan dan bagaimana seorang pelaksana kebijakan melakukan implementasi kebijakan.

Bentuk kedua dari informasi adalah data yang berisi tentang ketaatan personil-personil lain terhadap peraturan-peraturan yang dilahirkan. Implementator harus mengetahui apakah orang-orang lain yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan mentaati atau tidak mentaati. Banyak dari kebijakan yang ada saat ini tidak dapat dilaksanakan karena ketidaktahuan publik dan pelaksana mengenai apa yang harus mereka lakukan dan bagaimana memantau ketaatan terhadap kebijakan.

Mengenai sumber informasi didapat data bahwa para pejabat pelaksana kebijakan telah memperoleh informasi sebagaimana yang disampaikan oleh Kasubsi Bimwat dibawah ini :

Dari segi sumber informasi kami cukup kewalahan dalam mengumpulkan data narapidana yang telah memenuhi perhitungan dalam pengusulan program integrasi ini, karena data ini berada di seksi registrasi yang mana antara data base narapidana yang ada di registrasi tidak dapat diakses secara langsung dari seksi Bimkemaswat, jadi dapat anda bayangkan betapa tidak efektif dan efisiennya apabila kami harus menghitung perhitungan 1/2 masa pidana, 1/3 masa pidana dan 2/3 masa pidana dari 1000 lebih narapidana secara manual sehingga mau tidak mau kami hanya menghitung setiap narapidana yang datang keruangan ini

Sedangkan mengenai informasi petunjuk pelaksanaan kebijakan ini kami telah menerima surat edaran dari Dirjen yang berupa Peraturan Direktur Jenderal Pemasyarakatan Nomor E.PK.04.10-80 Tahun 2007 yang pada dasar merupakan petunjuk teknis pelaksanaan dari peraturan Menteri Hukum dan Ham RI Nomor M.01.PK.04.10 Tahun 2007 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat. (wawancara tanggal 27 Maret 2008)

3) Wewenang

Wewenang yang ada pada suatu program sangat berbeda dengan wewenang program lain. Wewenang memiliki bentuk yang beraneka ragam, seperti hak untuk mengeluarkan surat panggilan, hak untuk mengajukan permasalahan-permasalahan, mengeluarkan perintah kepada pejabat lain, menarik dana dari suatu program, menyediakan

dana, staf, dan bantuan teknis, membeli barang dan jasa atau memungut pajak.

Kewenangan dari Lapas Bekasi dalam mengimplementasikan program kebijakan ini adalah :

Wewenang yang ada pada kami hanya sebatas mengusulkan program integrasi yang tepat bagi narapidana tersebut dan selanjutnya adalah kewenangan dari pada Kantor Wilayah Departemen Hukum dan Ham Jawa Barat (untuk program cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat) atau Direktorat Jenderal Pemasyarakatan (untuk program pembebasan bersyarat) apakah akan menyetujui atau sebaliknya dari usulan program integrasi ini. (wawancara tanggal 27 Maret 2008)

4) Fasilitas

Seorang implementator dalam melaksanakan kebijakan apabila telah memiliki sumber-sumber staf yang memadai, memahami apa yang akan dilakukan, mempunyai wewenang untuk melakukan tugasnya namun tidak didukung oleh bangunan kantor untuk melakukan koordinasi, tidak ada perlengkapan, tidak ada sumber dana dan tanpa perbekalan maka besar kemungkinan implementasi kebijakan yang telah dirumuskan tidak akan tercapai sebagai mana mestinya.

Dari hasil wawancara selama penelitian dilapangan peneliti memperoleh data mengenai fasilitas, seperti dibawah ini :

Mengenai sumber dana menurut informan MH

Ya...saya mengeluarkan sedikit uang untuk pengurusan PB (Pembebasan Bersyarat) nga pa-pa asal saya bisa cepat keluar dan cepat ketemu sama anak istri saya. Saya sangat rindu dan kangen sama anak saya dan saya sangat menyesali perbuatan saya selama ini. (wawancara tanggal 25 Maret 2008)

Hal senada disampaikan oleh informan BS

Pada saat saya dipanggil oleh petugas yang menyampaikan bahwa saya akan diusulkan program CMB (Cuti Menjelang Bebas) tapi saya diminta "bantuan" untuk membantu pengusulan pemberkasan cuti saya dan untuk pembuatan Litmas (Penelitian Kemasyarakatan). (wawancara tanggal 28 Maret 2008)

Begitu juga informasi dari SS

Setelah saya memperoleh kepastian bahwa saya dapat diusulkan untuk CB (Cuti Bersyarat), yakni hukuman saya yang satu tahun tersebut dikurangi 3 (tiga) bulan. Setelah itu barulah istri saya, saya suruh untuk mencicil uang pengurusan cuti saya.(wawancara tanggal 7 April 2008)

Lain lagi informasi dari HH yang mengatakan

Saya hanya dikasih tahu agar menyediakan uang untuk transportasi ke Bapas Bogor dan sedikit administrasi di Bapas, pada saat SK (surat keputusan) cuti saya sudah turun nanti.(wawancara tanggal 7 April 2008)

Sedangkan informan Kasubi Bimwat mengatakan bahwa :

Dari segi sumber dana untuk menjalankan program ini kami sangat kekurangan, dengan anggaran Rp 35.000 per narapidana sudah pasti tidak mencukupi untuk pengusulan program ini sedangkan kami membutuhkan dana yang cukup besar untuk biaya menjalankan program ini, seperti biaya transportasi ke Bapas yang berada di Bogor untuk penyerahan klien, biaya pengandaan berkas, biaya pengiriman berkas dan biaya koordinasi dengan instansi terkait(Bapas, Kejaksaan dan Kelurahan). Jadi kami terpaksa meminta bantuan dari pihak keluarga narapidana untuk membantu biaya pengusulan program mereka.

Sedangkan mengenai fasilitas yang ada saat ini masih kurang memadai terutama fasilitas komputerisasi dan penyediaan alat tulis sebagai pendukung pelaksanaan program integrasi ini.(wawancara tanggal 27 Maret 2008)

5.2.3 Faktor Kecenderungan

Implementasi kebijakan yang efektif sangat didukung oleh kecenderungan dari pejabat pelaksana kebijakan itu sendiri. Apabila pejabat pelaksana kebijakan bersikap baik terhadap kebijakan yang telah dirumuskan dengan kata lain bahwa mereka mendukung kebijakan tersebut maka sangat besar kemungkinannya mereka untuk melaksanakan kebijakan yang telah dirumuskan sesuai dengan yang diinginkan oleh para pembuat kebijakan awal. Demikian juga sebaliknya apabila tingkah laku atau perspektif para pelaksana berbeda dengan para pembuat keputusan, maka dalam proses implementasi kebijakan sudah barang tentu akan mengalami kesulitan tersendiri.

Mengnai kecenderungan para pejabat pelaksana dari kebijakan ini diperoleh data, sebagaimana dibawah ini :

Informan MH menyebutkan bahwa :

Kalau saya tidak mengeluarkan sedikit biaya untuk pengusulan PB saya, ya mana mungkin turun PB saya, saya memahami adanya biaya yang cukup besar dalam pengurusan PB ini.(wawancara tanggal 25 Maret 2008)

Hal senada juga disampaikan oleh informan AB

Karena saya tidak memiliki dana untuk pengusulan PB saya ya apa boleh buat saya harus jalani hukuman ini selama dua tahun dan dikurangi remisi yang saya peroleh. Mudah-mudahan nanti 17-an saya dapat bebas.(wawancara tanggal 26 Maret 2008)

Lain halnya apa yang disampaikan oleh Informan Kasubsi Bimwat

Sangat sulit bagi kami untuk menerapkan kebijakan ini secara sempurna di Lapas ini karena begitu banyaknya faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan, terutama faktor anggaran yang sangat minim dan persepsi yang berbeda-beda dari setiap instansi yang terkait mengenai program ini.

Namun dengan kondisi yang ada saat ini kami tetap berusaha seoptimal mungkin mengimplementasikan kebijakan Menteri ini dengan berbagai usaha, seperti memberikan subsidi silang bagi narapidana yang tidak ada biaya untuk pengurusan program integrasi ini. Pada bulan Maret 2008 ini kami telah mengusulkan 80 orang narapidana untuk ikut program cuti bersyarat dan untuk setiap bulan kedepannya kami menargetkan tidak kurang dari 100 orang narapidana untuk diusulkan program integrasi sosial.(wawancara tanggal 27 Maret 2008)

5.2.4 Faktor Birokrasi

Birokrasi adalah salah satu badan yang sering dan bahkan secara keseluruhan digunakan sebagai pelaksana kebijakan. Birokrasi biasanya membentuk organisasi-organisasi sebagai kesepakatan kolektif dalam rangka memecahkan permasalahan sosial yang dihadapi oleh pemerintah.

Adapun hasil penelitian yang diperoleh mengenai birokrasi dalam pelaksanaan kebijakan program asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat di Lapas Bekasi adalah :

Sebagaimana yang disampaikan oleh informan MH

Pengusulan PB saya ini, saya rasa sangat rumit dan begitu berbelit-belit. Keluarga saya sampai harus datang ke Lapas ini berkali-kali untuk memenuhi persyaratan PB saya. Kakak saya mesti ke RT..ke RW..dan Ke Kelurahan buat melengkapi persyaratan ini.

Belum lagi nanti datang ke LP ini untuk sidang Litmas dan sidang PB nya cukup menyita waktu kakak saya...wah ribet deh..demi rasa kangen dan kasihan sama anak isteri ya...tetap saya jalani.(wawancara tanggal 25 Maret 2008)

Begitu juga menurut informan Kasubsi Bimwat

Begitu banyaknya prosedur dan panjangnya birokrasi yang harus ditempuh dalam menjalankan program integrasi sosial (asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat) bagi narapidana merupakan suatu hambatan tersendiri dalam menjalankan program ini terutama program pembebasan bersyarat yang harus menunggu surat keputusan dari Dirjen Pemasyarakatan. Sedangkan untuk program cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat juga harus menunggu surat keputusan narapidana tersebut dari Kepala Kantor Wilayah Jawa Barat.

Belum lagi koordinasi dengan instansi terkait, seperti Balai Pemasyarakatan, Kejaksaan, Kepolisian dan Pemerintah Daerah yang terkadang memiliki persepsi yang tidak sama tentang kebijakan ini. Kami disini sangat diuntungkan oleh kondisi geografis Lapas Bekasi yang berada ditengah-tengah antara Bandung (keberadaan Kanwil DepKumHam Jabar) dan Jakarta (keberadaan Dirjen Pemasyarakatan) harus proaktif menjemput bola ke Kanwil dan ke Dirjen. (wawancara tanggal 27 Maret 2008)

Hal senada juga diberikan oleh informan Kasi Kegiatan Kerja

Sulitnya kami untuk mengembangkan program asimilasi diantaranya adanya birokrasi yang begitu mengikat, diantaranya SOP yang memberatkan seperti narapidana yang asimilasi keluar Lapas tidak boleh terhadap narapidana yang kasusnya narkoba dan penipuan atau pengelapan. Sehingga hal ini menyulitkan bagi kami untuk menentukan narapidana yang akan dilibatkan program asimilasi dan kita ketahui bersama bahwa saat ini isi Lapas Bekasi lebih banyak di isi oleh narapidana kasus narkoba.

Sedikitnya lahan dan kerja sama dengan pihak ke tiga juga merupakan hambatan bagi kami memberikan program asimilasi kepada narapidana.(wawancara tanggal 24 Maret 2008)

5.3.1 Analisis Implementasi Kebijakan Departemen Hukum dan Ham RI Tentang Program Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat di Lapas Bekasi

Sebagaimana yang telah dikemukakan dalam bab II mengenai implementasi kebijakan, kita ketahui bersama bahwa implementasi suatu kebijakan yang telah dirumuskan merupakan suatu tahapan yang sangat penting dalam proses suatu kebijakan publik. Program kebijakan yang telah dirumuskan tersebut mesti di implementasikan secara baik melalui tindakan-tindakan oleh para aktor diantaranya oleh para birokrat, seperti yang disampaikan oleh Van Meter dan van Horn yang membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu, kelompok-kelompok pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.

Begitu juga halnya dengan kebijakan Menteri Hukum dan Ham RI Nomor M.01.PK.04.10 Tahun 2007 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat yang juga harus diimplementasikan di Lapas Bekasi, agar apa yang menjadi tujuan dari kebijakan ini secara nyata akan membawa dampak perubahan yang dapat diukur dalam masalah yang terkait dengan program kebijakan ini.

Implementasi kebijakan Menteri Hukum dan Ham RI Nomor M.01.PK.04.10 Tahun 2007 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat adalah suatu bentuk penerapan pembinaan terhadap narapidana dengan cara membaurkan narapidana tersebut ketengah-tengah masyarakat atau yang lebih dikenal dengan istilah *community based treatment* yang merupakan perkembangan dari perlakuan terhadap narapidana dengan strategi *reintegrasi sosial*.

Terkait dengan hasil penelitian penulis mengenai implementasi kebijakan Menteri Hukum dan Ham RI Nomor M.01.PK.04-10 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti

Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat di Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Bekasi dapat penulis kemukakan pembahasan mengenai implementasi kebijakan ini.

Pembahasan mengenai proses implementasi kebijakan ini sebagaimana yang telah dibahas pada bab II, penulis menggunakan sudut pandang yang disampaikan oleh Abdul Wahab, (1990:49), yang mengemukakan bahwa : “Dalam memandang proses implementasi ini dapat dilakukan dengan menggunakan tiga sudut pandang , yaitu :

1. Pemprakasa kebijakan
2. Pejabat-pejabat pelaksana di lapangan (the periphery)
3. Aktor-aktor perorangan diluar badan pemerintah, kepada siapa program pemerintah itu ditujukan , yakni kelompok sasaran (target group).

Proses implementasi mempunyai peran yang sangat besar dalam mencapai keberhasilan seperti apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan. Namun kadangkala terjadi perbedaan antara apa yang diharapkan dengan apa kenyataan yang ditemui atau dicapai (*implementing gap*).

Dilihat dari pemprakarsa kebijakan Menteri Hukum dan Ham RI Nomor M.01.PK.04-10 Tahun 2007 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat pada dasarnya kebijakan ini adalah penyempurnaan dari kebijakan Menteri Kehakiman RI Nomor M.01.PK.04-10 Tahun 1999 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Asimilasi, Pembebasan Bersyarat dan Cuti Menjelang Bebas. Penyempurnaan kebijakan ini teletak pada penambahan program cuti bagi narapidana dalam bentuk cuti bersyarat yang diberikan kepada narapidana dengan hukuman dibawah 1 (satu) tahun dan telah menjalankan hukuman selama 6 (enam) bulan dengan berkelakuan baik, yang mana lamanya cuti diberikan maksimal sebanyak 3 (tiga) bulan.

Diawal kepemimpinan Menteri Hukum dan Ham RI yang secara serius menangani masalah yang tengah dihadapi oleh jajaran pemasyarakatan telah menelorkan kebijakan ini pada tanggal 16 Agustus 2007 yang pada dasarnya adalah untuk mengatur populasi narapidana di dalam Lapas sebagai salah satu upaya mengatasi kondisi Lapas yang

kelebihan kapasitas. Sebagaimana yang disampaikan oleh Dirjen Pemasyarakatan (Dirjenpas) Dephukham Untung Sugiono optimis dengan akan membebaskan delapan ribu narapidana pada 2007 dari Lembaga Pemasyarakatan (Lapas). "Tahun 2008 kami menargetkan pembebasan sepuluh ribu narapidana," terangnya saat ditemui usai pelantikan Eselon II di jajaran Departemen Hukum dan Ham Republik Indonesia, Senin(27/8).

Keyakinan dari sikap percaya diri Dirjen Pemasyarakatan ini, cukup beralasan karena upaya untuk menargetkan pembebasan bersyarat sepuluh ribu narapidana pada tahun 2008 ini telah ditopang oleh aturan baru mengenai asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat. Dari hasil penelitian penulis di Lapas Bekasi mengenai implementasi program pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat ternyata sejak diberlakukannya Peraturan Menteri Hukum dan Ham RI Nomor M.01.PK.04-10 tahun 2007 pada tanggal 16 Agustus 2007 sampai bulan April 2008, Lapas Bekasi telah dapat mengusulkan 519 narapidana untuk melaksanakan program pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas, dan cuti bersyarat dengan rincian 300 narapidana diusulkan pembebasan bersyarat, 47 narapidana diusulkan untuk cuti menjelang bebas dan 172 narapidana diusulkan untuk cuti bersyarat. Apabila jumlah pengusulan program ini dibandingkan dengan pengusulan tahun sebelumnya terdapat suatu peningkatan yang cukup berarti, namun belum begitu membantu dalam mengatasi kondisi Lapas Bekasi yang kelebihan kapasitas, hal ini digambarkan oleh jumlah penghuni Lapas yang masih menunjukkan angka 1792 warga binaan pemasyarakatan per 31 Februari 2008 (lihat tabel 3).

Lahirnya Permen ini merupakan suatu kebijakan Departemen Hukum dan Ham RI dalam mengatur populasi narapidana yang semakin meningkat disetiap Lapas yang ada di Indonesia, disamping itu program ini sejalan dengan penerapan pola pembinaan reintegrasi sosial. Jadi apabila program ini benar-benar di implementasikan dengan maksimal disetiap Lapas, harapan dari tujuan kebijakan ini akan dapat tercapai.

Ditinjau dari pejabat-pejabat pelaksana di Lapangan yang mengimplementasikan program kebijakan ini dengan melihat hasil wawancara peneliti dari beberapa informan yang terdapat pada hasil penelitian ternyata pejabat dilapangan masih belum optimal dalam mengimplementasikan kebijakan ini. Hal ini terjadi karena pejabat-pejabat dilapangan masih menemui kendala-kendala dalam mengimplementasikan kebijakan ini seperti kendala sumber-sumber (sumber dana yang kurang, sumber daya manusia yang kurang memenuhi standar, sumber sarana dan prasarana yang kurang memadai) sehingga membuat pelaksana kebijakan lebih cenderung mengimplementasikan kebijakan ini bagi narapidana yang memberikan bantuan sumber dana. Karena sumber dana yang ada (dari hasil wawancara dengan kasubsi Bimwat pada bab V bahwa dana untuk program reintegrasi sosial sebesar Rp 35.000 per narapidana) tidak dapat menjalankan program ini secara utuh, maka bantuan sumber dana dari para narapidana inilah yang menutupi kekurangan dari sumber-sumber yang menjadi penghambat implementasi kebijakan ini.

Pejabat-pejabat pelaksana yang mengimplementasikan kebijakan Menteri Hukum dan Ham Nomor M.01.PK.04-10 tahun 2007 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat di Lapas Bekasi pada dasarnya dari hasil penelitian sudah memahami tentang kebijakan. Mulai dari petugas pembinaan, anggota Tim Pengamat Pemasyarakatan (TPP) Lapas yang sebagian dari anggotanya adalah para pejabat struktural di lingkungan Lapas Bekasi, begitu juga halnya dengan Kepala Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Bekasi yang sangat mendukung program reintegrasi ini, hal ini dapat dilihat dari peningkatan jumlah pengusulan narapidana yang akan melaksanakan program reintegrasi sosial.

Membahas implementasi program integrasi sosial (asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat) di Lapas Bekasi dari sudut pandang aktor-aktor perorangan diluar badan pemerintah, kepada siapa program pemerintah itu ditujukan, yakni kelompok sasaran (target group), yakni masyarakat yang akan menerima narapidana pada saat

narapidana tersebut akan kembali ketengah-tengah masyarakat. Dalam hal ini masyarakat harus dapat menerima mereka kembali dengan menghilangkan stigma yang tidak baik terhadap mereka mantan narapidana. Dalam implementasi kebijakan ini Lapas Bekasi lebih banyak melakukan koordinasi searah dengan instansi penegak hukum lainnya, seperti Kepolisian untuk membantu mengawasi narapidana selama masa percobaan di luar Lapas, dengan Kejaksaan untuk membantu dalam mengawasi narapidana selama masa percobaan di luar Lapas dan memberikan informasi ke Lapas ada apa tidak adanya perkara lain dari seorang narapidana yang akan diusulkan program reintegrasi sosial, kemudian koordinasi yang terpenting adalah dengan Balai Pemasarakatan (Bapas) sebab instansi inilah yang akan melaksanakan bimbingan terhadap narapidana yang diberi program reintegrasi ini. Sedangkan sasaran dari kebijakan ini ditujukan kepada kelompok narapidana (target group) sebagai upaya dalam mengatur jumlah populasi narapidana yang berada di dalam Lapas dengan harapan akan dapat mengatasi kondisi Lapas yang kelebihan kapasitas.

Dari hasil penelitian penulis tentang implementasi kebijakan program asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat di Lapas Bekasi pada dasarnya sudah di implementasikan, namun belum begitu maksimal karena mengalami berbagai hambatan-hambatan. Untuk program asimilasi masih sedikitnya kerjasama dengan pihak ketiga yang dijalain oleh pihak Lapas Bekasi, dari hasil penelitian (lihat tabel 4) tidak ada narapidana yang melakukan asimilasi pihak ketiga, narapidana hanya melakukan asimilasi dengan memberdayakan narapidana hanya untuk membantu pekerjaan kantor Lapas dan kebersihan lingkungan serta bercocok tanam dengan memanfaatkan lahan kosong disekitar Lapas.

Sedangkan dalam implementasi suatu kebijakan sangat dipengaruhi oleh beberapa hal, yang dikemukakan oleh Abdul Wahab (1990:48) dibawah ini :

a. Sifat kepemimpinan yang dipengaruhi

Yaitu suatu kebijakan akan mudah diimplementasikan jika tidak menimbulkan konflik kepentingan dalam masyarakat demikian juga

sebaliknya jika kebijakan tersebut menimbulkan konflik kepentingan maka kebijakan akan sulit diimplementasikan.

Kepemimpinan para pejabat yang melaksanakan program reintegrasi di Lapas Bekasi, pada dasarnya dari hasil penelitian penulis tidak ditemukan kepemimpinan yang dipengaruhi baik dari narapidana, masyarakat, instansi terkait maupun dari sisi petugas di lingkungan Lapas Bekasi sendiri. Hanya saja kepemimpinan para pejabat pelaksana kebijakan reintegrasi ditekankan untuk lebih meningkatkan program kebijakan ini oleh hirarki birokrasi yang lebih tinggi.

b. Kejelasan tujuan

Yaitu suatu kebijakan akan mudah diimplementasikan jika manfaatnya segera dimanfaatkan oleh masyarakat terutama kelompok sasaran dalam kenyataan banyak program publik yang sesungguhnya penting bagi kemajuan masyarakat atau tidak memberi manfaat yang langsung dapat dinikmati oleh kelompok sasaran.

Tujuan dari kebijakan ini sudah cukup dipahami oleh aktor-aktor pelaksana kebijakan yang ada di Lapas Bekasi sedangkan kelompok sasaran yaitu narapidana telah memperoleh manfaat langsung dari kebijakan ini. Namun tidak semua dari kelompok sasaran yang ada di Lapas Bekasi menikmati manfaat dari kebijakan ini karena masih adanya narapidana yang telah memenuhi persyaratan tetapi tidak diusulkan untuk mengikuti program reintegrasi tersebut. Sebagaimana yang telah dikemukakan oleh informan AB yang tidak diusulkan program reintegrasi sosial yang terbentur oleh masalah dana.

c. Perubahan prilaku yang dibutuhkan

Yaitu banyak kebijakan yang sulit diimplementasikan karena menuntut perubahan prilaku dari kelompok sasaran termasuk perubahan keyakinan dan cara hidupnya.

d. Aparat pelaksana

Yaitu proses implementasi memerlukan dukungan dari aparat pelaksana yang berkualitas dan memiliki komitmen yang tinggi

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

Para pejabat pelaksana kebijakan tentang asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat di Lapas Bekasi pada dasarnya sangat mendukung terhadap terlaksananya program tersebut. Hal ini terbukti dari hasil penelitian penulis yang menunjukkan adanya peningkatan jumlah narapidana yang telah mengikuti program reintegrasi social (lihat tabel 4, 5, 6, dan 7).

e. Dukungan sumber daya

Yaitu suatu program akan dapat terimplementasikan dengan baik jika didukung oleh sumber daya yang memadai berupa dana, peralatan, teknologi dan sarana prasarana lainnya. Banyak program yang gagal mencapai tujuan yang diharapkan karena tidak didukung sumber daya yang memadai.

Begitu juga halnya dengan sumber daya yang dimiliki oleh Lapas Bekasi dalam menjalankan program kebijakan asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas, dan cuti bersyarat yang sangat terbatas, sedangkan faktor ini merupakan hal yang sangat mempengaruhi pelaksanaan kebijakan ini. Dengan jumlah petugas 14 orang dapat dibayangkan apa yang dapat diperbuat oleh petugas bagian Bimbingan dan perawatan narapidana (Bimwat) yang menangani program reintegrasi sosial ini.

5.3.2. Analisis Faktor-Faktor Penghambat Dalam Implementasi Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat

Dalam sub bab ini akan peneliti kemukakan pembahasan mengenai hasil penelitian yang berupa faktor-faktor penghambat dalam implementasi kebijakan Menteri Hukum dan Ham RI Nomor M.01.PK.04-10 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat.

Untuk membahas faktor-faktor penghambat dalam implementasi kebijakan tentang program asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti

menjelang bebas dan cuti bersyarat dilakukan dengan berdasarkan teori George C. Edwards yang membahas dari faktor komunikasi, faktor sumber-sumber, faktor kecenderungan dan faktor birokrasi.

5.3.2.1. Faktor Komunikasi

Upaya mengimplementasikan kebijakan Menteri Hukum dan Ham RI tentang asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat oleh para pelaksana kebijakan (implementor) di Lapas Bekasi yang berupa keputusan dan perintah-perintah sebelumnya mereka harus mengetahui terlebih dahulu apa yang harus mereka lakukan. Keputusan-keputusan dan perintah-perintah dari suatu kebijakan harus diteruskan kepada personil yang tepat dengan harapan keputusan-keputusan dan perintah-perintah tersebut dapat dijalankan dengan baik. Berkaitan dengan hal ini sudah barang tentu komunikasi-komunikasi dalam suatu kebijakan harus sangat akurat dan harus sangat dimengerti oleh para pelaksana kebijakan.

Jika suatu kebijakan ingin dilaksanakan sebagaimana yang diinginkan maka proses komunikasi dari suatu kebijakan yang mengandung unsur transmisi, konsistensi dan kejelasan harus sangat diperhatikan dalam proses komunikasi kebijakan ini. Ketiga unsur ini dapat dijelaskan sebagai berikut

1) Unsur Transmisi

Dalam proses transmisi komunikasi dari kebijakan Menteri Hukum dan Ham RI tentang asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat yang berupa perintah-perintah dan keputusan-keputusan terdapat beberapa hambatan yang dihadapi.

Menurut Edwards hambatan pertama dari transmisi komunikasi suatu kebijakan adalah pertentangan pendapat antara pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan. Pertentangan ini mengakibatkan distorsinya terhadap komunikasi suatu kebijakan, apabila hal ini terjadi maka para pelaksana menggunakan keleluasaan yang tidak dapat mereka hindari dalam melaksanakan keputusan-keputusan dan perintah-perintah.

Dari hasil penelitian tentang implementasi kebijakan ini tidak ditemukan pertentangan pendapat antara pejabat pelaksana dan petugas pelaksana kebijakan implementasi program asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat di Lapas Bekasi. Hal ini dapat dilihat dari peningkatan jumlah narapidana yang mengikuti program integrasi sosial, setelah kebijakan ini diberlakukan dibandingkan waktu sebelum ada perubahan kebijakan.

Hambatan kedua yang dikatakan oleh Edwards adalah informasi dari komunikasi melewati berlapis-lapis hirarki birokrasi. Birokrasi mempunyai struktur yang sangat ketat dan cenderung sangat hirarki, hal ini sangat mempengaruhi terhadap efektifitas dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan. Hambatan kedua yang dikemukakan oleh Edwards ini secara jelas dari hasil penelitian ditemukan informasi dari kebijakan ini melalui hirarki birokrasi yang berlapis-lapis. Informasi-informasi dari kebijakan ini baru sampai ke pelaksana kebijakan di Lapas Bekasi baru sampai setelah dua bulan sejak kebijakan Menteri ini diundangkan. Hal ini dapat dilihat dari pelaksanaan program cuti bersyarat bagi narapidana yang mulai dijalankan pada bulan Oktober 2007 sedangkan kebijakan ini telah diundangkan sejak tanggal 16 Agustus 2007 dan baru didukung oleh petunjuk teknis dari Dirjen Pemasyarakatan pada tanggal 3 September 2007.

Hambatan ketiga menurut Edward adalah persepsi yang selektif dan ketidakmauan para pelaksana untuk mengetahui persyaratan-persyaratan dari suatu kebijakan. Hambatan ini tidak ditemukan dalam implementasi kebijakan Menteri Hukum dan Ham RI tentang asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat di Lapas Bekasi, ini dapat dilihat dari pemahaman para pelaksana kebijakan yang sangat memahami tentang implementasi kebijakan ini termasuk didalamnya tentang pemahaman syarat-syarat dari pelaksanaan kebijakan ini.

2) Unsur Kejelasan

Kebijakan yang akan diimplementasikan harus mempunyai petunjuk-petunjuk pelaksanaan yang akan dilaksanakan oleh para pelaksana kebijakan harus dikomunikasikan dengan jelas. Sering dijumpai bahwa pada saat perintah-perintah dan keputusan-keputusan diteruskan kepada pelaksana kebijakan ternyata kebijakan tersebut masih kabur dan tidak menentukan kapan dan bagaimana suatu program untuk dilaksanakan. Ketidakjelasan pesan komunikasi yang disampaikan pada saat implementasi kebijakan akan menyebabkan interpretasi yang salah bahkan mungkin bertentangan dengan makna pesan awal dari kebijakan tersebut.

3) Unsur Konsistensi

Agar implementasi suatu kebijakan dapat berjalan dengan efektif maka perintah-perintah dan keputusan-keputusan dari kebijakan tersebut harus konsisten dan jelas. Perintah-perintah dalam implementasi kebijakan yang tidak konsisten akan menyebabkan para pelaksana untuk mengambil tindakan yang sangat longgar dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan. Apabila kondisi ini terjadi maka akan menyebabkan ketidakefektifan implementasi kebijakan sebab tindakan yang sangat longgar, kemungkinan akan tidak dapat digunakan untuk melaksanakan tujuan-tujuan kebijakan.

Pada dasarnya kebijakan program asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat memiliki perintah-perintah dan keputusan-keputusan yang sangat konsisten dan sangat jelas karena kebijakan ini telah didukung oleh petunjuk teknis pelaksanaan kebijakan yang berupa peraturan Dirjen Pemasarakatan (lihat lampiran) sehingga tidak ada lagi alasan bagi pelaksana kebijakan ini untuk menafsirkan pengimplementasian kebijakan ini dengan longgar.

5.3.2.2. Faktor Sumber-sumber

Perintah-perintah dan keputusan-keputusan yang ada pada suatu kebijakan apabila dalam mengimplementasikannya diteruskan secara

cermat, jelas dan konsisten namun tidak didukung oleh sumber-sumber yang dibutuhkan untuk melaksanakan kebijakan maka sudah dapat dipastikan implementasi dari kebijakan tersebut tidak akan efektif. Berarti dalam hal ini sumber-sumber merupakan suatu faktor yang sangat penting dalam mengimplementasikan suatu kebijakan publik.

Sumber-sumber yang sangat mendukung dalam pelaksanaan kebijakan tersebut, berdasarkan hasil dari penelitian yang diperoleh di Lapas Bekasi akan peneliti bahas dibawah ini :

1) Staf

Staf adalah sumber yang sangat penting dalam melaksanakan suatu kebijakan namun dalam implementasi kebijakan perlu ditekankan bahwa staf dengan jumlah yang banyak belum tentu akan memberikan pengaruh yang positif terhadap implementasi kebijakan atau keberhasilan dari suatu implementasi kebijakan. Ini disebabkan oleh kurangnya kecakapan yang dimiliki oleh para pegawai atau staf.

Sedangkan jumlah staf yang sedikit juga akan menimbulkan permasalahan yang menyangkut dalam implementasi kebijakan. Beberapa pendapat mengemukakan bahwa rendahnya pelayanan-pelayanan publik di Indonesia yang lamban dan tidak efisien disebabkan oleh rendahnya sumber daya manusia dan motivasi para pegawai, bukan disebabkan oleh jumlah staf yang sedikit.

Berkenaan dengan jumlah staf yang melaksanakan kebijakan ini dari hasil penelitian dilapangan diketahui bahwa jumlah staf yang dimiliki oleh Lapas Bekasi sangat terbatas. Seperti apa yang dikemukakan oleh MT yakni program asimilasi tidak dapat dijalankan karena tidak ada petugas yang mengawal kegiatan ini. Begitu juga dengan staf yang menjalankan program pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat sebagaimana yang disampaikan oleh Kasubsi Bimbingan dan Perawatan bahwa dengan delapan orang petugas sangat sulit bagi petugas dalam menginfentarisir narapidana-narapidana yang telah memenuhi persyaratan untuk mengikuti

program ini belum lagi mereka juga harus melakukan kegiatan pembinaan lain.

2) Informasi

Informasi adalah salah satu sumber yang mendukung terhadap pelaksanaan kebijakan yang mana informasi ini terdiri dari dua bentuk, yaitu bentuk pertama berupa informasi yang berisi bagaimana melaksanakan suatu kebijakan. Informasi ini berisi tentang apa yang seharusnya akan dilakukan dan bagaimana seorang pelaksana kebijakan melakukan implementasi kebijakan. Data yang peneliti peroleh dilapangan yakni dari informan Kasubsidi Bimbingan dan Perawatan menunjukkan bahwa informasi bagaimana melaksanakan kebijakan tentang asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat semuanya telah diatur dalam peraturan Dirjen Pemasyarakatan Nomor E.PK.04.10-80 tanggal 21 September 2007.

Bentuk kedua dari informasi adalah data yang berisi tentang ketaatan personil-personil lain terhadap peraturan-peraturan yang dilahirkan. Implementator harus mengetahui apakah orang-orang lain yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan mentaati atau tidak mentaati. Banyak dari kebijakan yang ada saat ini tidak dapat dilaksanakan karena ketidaktahuan publik dan pelaksana mengenai apa yang harus mereka lakukan dan bagaimana memantau ketaatan terhadap kebijakan.

Dari hasil wawancara yang peneliti dapatkan dilapangan mengenai implementasi kebijakan program asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat di Lapas Bekasi memang terdapat ketidaktahuan publik (dalam hal ini narapidana dan keluarga narapidana atau masyarakat). Informasi yang terkandung dalam kebijakan ini diterima oleh narapidana secara samar dan tidak jelas serta begitu banyak persepsi yang timbul dari kebijakan ini. Beberapa informan dari penelitian ini memperoleh informasi kebijakan ini dari teman, petugas jaga blok dan petugas yang dekat dengan narapidana tersebut. Bahkan dari hasil wawancara dengan

informan HH didapat bahwa sebagian dari narapidana ada yang menganggap program cuti bersyarat dengan sebutan pulang masal atau bebas masal. Dari hasil penelitian di Lapas Bekasi secara nyata tergambar bahwa publik (narapidana dan keluarga narapidana serta masyarakat) sebagian dari publik tidak tahu atau kurang jelas dalam menerima informasi tentang kebijakan program asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat.

3) Wewenang

Wewenang yang ada pada suatu program sangat berbeda dengan wewenang program lain. Wewenang memiliki bentuk yang beraneka ragam, seperti hak untuk mengeluarkan surat panggilan, hak untuk mengajukan permasalahan-permasalahan, mengeluarkan perintah kepada pejabat lain, menarik dana dari suatu program, menyediakan dana, staf, dan bantuan teknis, membeli barang dan jasa atau memungut pajak.

Suatu kewenangan yang terbatas atau wewenang yang kurang dalam melaksanakan suatu kebijakan membuat kebijakan tersebut tidak tepat sasaran dan akan mengalami kebijakan yang mandul. Lindblom mengemukakan bahwa kewenangan dapat kita pahami dengan sebaik-baiknya jika mengenal dua jalur dimana menggunakan metode kontrol. Pada jalur pertama setiap kali bila seseorang ingin menggunakan berbagai metode kontrol (antara lain persuasi, ancaman, dan tawaran keuntungan) terhadap orang yang dikontrol. Pada jalur kedua, pihak pengontrol hanya kadang-kadang saja menggunakan metode-metode tersebut untuk membujuk orang-orang yang dikontrolnya agar mentaati peraturan yang ada bahwa mereka harus tunduk terhadapnya.⁴³

Begitu juga dengan kebijakan ini yang mana kewenangan dari pelaksana kebijakan ini sangat terbatas, yaitu hanya sebatas mengusulkan program kebijakan ini ke Kepala Kantor Wilayah dan Direktorat Jenderal Pemasyarakatan.

⁴³ Charles E. Lindblom (1968). *The Policy-Making Process*. Englewood; Cliffs, NJ:Printice-Hall.
Budi Winarno. *Kebijakan Publik Teori dan Proses* (2007 : 187)

4) Fasilitas

Seorang implementator dalam melaksanakan kebijakan apabila telah memiliki sumber-sumber staf yang memadai, memahami apa yang akan dilakukan, mempunyai wewenang untuk melakukan tugasnya namun tidak didukung oleh bangunan kantor untuk melakukan koordinasi, tidak ada perlengkapan, tidak ada sumber dana dan tanpa perbekalan maka besar kemungkinan implementasi kebijakan yang telah dirumuskan tidak akan tercapai sebagai mana mestinya.

Dalam memenuhi fasilitas untuk mendukung suatu implementasi kebijakan sering kali seorang pelaksana kebijakan mengalami kesulitan dalam memenuhi fasilitas tersebut. Sering sekali masyarakat menentang dan mengkonsolidasikan diri untuk menentang pembangunan fasilitas-fasilitas. Masyarakat seringkali mengeluh ketika pajak dinaikan untuk membangun fasilitas baru sementara pemerintah kekurangan dana dalam memenuhi setiap fasilitas dan belum lagi terjadinya korupsi dana anggaran pada setiap hirarki birokrasi yang ada. Hal ini yang membuat para pembuat kebijakan mengalami kesulitan dalam menyediakan fasilitas yang memadai bagi keberhasilan implementasi kebijakan yang efektif.

Begitu juga halnya dengan fasilitas yang dimiliki oleh Lapas Bekasi dalam menjalankan program asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat yang sangat terbatas. Hal ini merupakan hambatan yang cukup berarti dalam menjalankan program kebijakan Menteri ini, dengan fasilitas yang tidak memadai baik dari segi fasilitas teknologi atau komputerisasi, fasilitas sumber dana dan fasilitas sarana prasarana pendukung kegiatan merupakan tantangan tersendiri dari Lapas Bekasi untuk mewujudkan program ini.

5.3.2.3. Faktor Kecenderungan

Berbicara mengenai kecenderungan pejabat pelaksana dari suatu kebijakan, sudah barang tentu sangat diperlukan dukungan dari pejabat

pelaksana kebijakan tersebut karena menginginkan tercapainya efektifitas dari implementasi kebijakan. Apabila pejabat pelaksana kebijakan bersikap baik terhadap kebijakan yang telah dirumuskan dengan kata lain bahwa mereka mendukung kebijakan tersebut maka sangat besar kemungkinannya mereka untuk melaksanakan kebijakan yang telah dirumuskan sesuai dengan yang diinginkan oleh para pembuat kebijakan awal. Demikian juga sebaliknya apabila tingkah laku atau perspektif para pelaksana berbeda dengan para pembuat keputusan, maka dalam proses implementasi kebijakan sudah barang tentu akan mengalami kesulitan tersendiri. Dari data hasil penelitian mengenai kecenderungan dari pelaksana kebijakan program asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat, pada dasarnya petugas Lapas Bekasi bersikap baik terhadap kebijakan ini, terbukti dengan adanya peningkatan jumlah narapidana yang mengikuti program integrasi sosial dan mengingat kecenderungan ini terkait dengan sumber dana disini terlihat petugas pelaksana kebijakan lebih cenderung mengusulkan narapidana yang membantu dana dalam pengusulan program mereka, seperti yang disampaikan oleh informan MH dan informan AB. Disamping itu petugas pelaksana kebijakan menunjukkan dukungan terhadap pelaksanaan kebijakan ini dengan melakukan subsidi silang terhadap narapidana yang membantu kegiatan Lapas dan tidak memiliki dana dalam pengusulan program integrasi sosial (lihat halaman 86 dan 87)

Kecenderungan-kecenderungan dari pejabat pelaksana kebijakan akan membawa dampak terhadap kebijakan yang akan masuk kedalam “zona ketidakacuhan.” Begitu juga halnya dengan target kebijakan yaitu narapidana, bagi narapidana yang tidak memiliki dana dan tidak membantu kegiatan di Lapas Bekasi, seperti informan B maka kebijakan untuk narapidana ini masuk kedalam zona ketidakacuhan.

Kebijakan yang dilaksanakan dengan efektif karena memperoleh dukungan dari pelaksana kebijakan akan mencapai tujuan dari kebijakan, namun ada kebijakan yang mengalami pertentangan secara langsung dengan pandangan-pandangan pelaksana kebijakan, kepentingan-

kepentingan pribadi atau organisasi dari pelaksana maka sudah tentu kebijakan tersebut akan diabaikan atau diacuhkan saja. Seseorang yang diminta untuk melaksanakan perintah-perintah yang tidak mereka setujui, maka kesalahan-kesalahan yang akan terjadi tidak dapat dielakan yaitu antara keputusan kebijakan dengan pencapaian kebijakan akan sangat jauh dari harapan awal. Kondisi yang seperti ini membuat pelaksana kebijakan menggunakan keleluasaan dan bahkan dengan bahasa yang halus digunakan untuk menghambat kebijakan.

Kecenderungan-kecenderungan dari pelaksana kebijakan terutama kecenderungan yang bertentangan dengan kebijakan merupakan hambatan yang nyata dalam melaksanakan kebijakan. Disini timbul permasalahan baru di birokrasi yaitu personil atau staf yang tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat tinggi, sehingga timbul wacana mengapa mereka tidak diganti saja dengan personil atau staf yang lebih bertanggung jawab terhadap kepemimpinan dan kebijakan yang ada?

5.3.2.4. Aspek Birokrasi

Dari hasil penelitian tentang variabel birokrasi dari implementasi kebijakan Menteri Hukum dan Ham RI tentang asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat di Lapas Bekasi menunjukkan bahwa panjangnya hirarki birokrasi dan ketatnya SOP dalam implementasi kebijakan ini merupakan hambatan tersendiri dari implementasi kebijakan ini.

Sebagaimana yang disampaikan oleh informan MH, informan Kasubsi Bimwat dan informan Kasi Giatja tentang birokrasi yang panjang dan ketat dalam implementasi kebijakan asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat (lihat halaman 87 dan 88) merupakan gambaran hambatan dari implementasi kebijakan asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat di Lapas Bekasi.

Sependapat dengan ungkapan Edwards bahwa bentuk struktur birokrasi pemerintahan yang terpecah-pecah akan menyebabkan tingginya

probabilitas kegagalan dari suatu komunikasi kebijakan. Semakin banyak orang yang harus menerima perintah-perintah implementasi kebijakan, maka akan semakin besar juga kemungkinan-kemungkinan pesan menjadi terdistorsikan. Birokrasi implementasi kebijakan integrasi sosial narapidana juga terpecah-pecah sebagaimana yang disampaikan oleh informan Kasubi Bimwat yang menyampaikan begitu panjangnya birokrasi dalam mengimplementasikan kebijakan program integrasi sosial dan membutuhkan koordinasi yang terpecah-pecah dengan instansi terkait (lihat halaman 88)

Fragmentasi telah membatasi dengan jelas kemampuan dari para pejabat tinggi mengkoordinasikan semua sumber yang ada bagi suatu yurisdiksi. Disamping itu, ketidakefisienan yang terdapat dalam fragmentasi dan SOP akan menyebabkan pada pemborosan variabel sumber-sumber. Hal ini terbukti dengan adanya pungutan dana dari narapidana yang mengusulkan program integrasi sosial yang mana dana ini tidak lain untuk melewati berbagai hirarki birokrasi yang dilalui dalam Implementasi kebijakan tentang asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat.(lihat wawancara halaman 85)

5.4. Strategi Implementasi Kebijakan Departemen Hukum dan Ham RI tentang Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat.

Kebijakan Menteri Hukum dan Ham RI tentang pelaksanaan program asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat bagi narapidana merupakan bentuk dari penerapan perlakuan pembinaan terhadap narapidana yang mengarah kepada reintegrasi sosial. Dalam program ini narapidana dipersiapkan untuk dapat hidup secara wajar dan berperan aktif ditengah-tengah masyarakat. Sejalan dengan prinsip reintegrasi bahwa apabila seseorang mampu untuk menyatu dalam lingkungan masyarakat yang besar dan terlibat dalam kegiatan-kegiatan di tengah-tengah masyarakat maka kesempatan dan peluang untuk kembali berperilaku taat hukum akan menjadi lebih terbuka.

Kondisi Lapas yang ada saat ini, terutama di kota-kota besar sedang menghadapi permasalahan isi Lapas yang kelebihan kapasitas. Kondisi yang ada saat ini menimbulkan berbagai permasalahan didalam tubuh Lapas itu sendiri, mulai dari timbulnya konflik diantara narapidana dan petugas Lapas, masalah kesehatan, pungutan liar, peredaran narkoba di dalam Lapas sampai ke rendahnya pelayanan Lapas terhadap narapidana dan masyarakat. Kondisi Lapas yang seperti ini membuat para pengambil kebijakan di jajaran Departemen Hukum dan Ham serta jajaran pemasyarakatan mengambil keputusan dengan melahirkan kebijakan yang memperbaharui dan mengoptimalkan program asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat dengan harapan dapat mengurangi isi Lapas.

Kebijakan ini sangat tepat untuk diterapkan bagi setiap Lapas terutama di Lapas-Lapas yang mengalami kondisi yang kelebihan kapasitas. Disamping mengurangi isi Lapas yang cukup signifikan karena sepertiga dari hukuman narapidana dijalani di luar Lapas bagi yang ikut program integrasi sosial ini. Program ini juga akan mengurangi anggaran pemerintah untuk membiayai program-program pembinaan dan bimbingan untuk narapidana.

Melihat hasil penelitian tentang implementasi program asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat di Lapas Bekasi ternyata pelaksanaan kebijakan ini masih belum optimal. Dari data jumlah narapidana yang mengikuti program integrasi sosial pada bulan Februari 2008 (lihat tabel 7, 6 dan 5) dibandingkan dengan jumlah narapidana pada tanggal 31 Februari 2008 (lihat tabel 3) di Lapas Bekasi, terlihat perbandingan yang sangat jauh antara jumlah narapidana yakni BI sebanyak 831 orang, BIIa sebanyak 194 orang dengan jumlah narapidana yang mengikuti program integrasi, yakni program pembebasan bersyarat yang hanya sebanyak 36 orang, cuti menjelang bebas hanya 5 orang dan cuti bersyarat hanya 18 orang.

Mengingat implementasi program integrasi sosial yang di implementasikan dengan kurang maksimal di Lapas Bekasi dan sangat

jauh dari harapan pembuat kebijakan, maka diperlukan suatu rancangan strategi implementasi program integrasi sosial tersebut.

Berbicara mengenai strategi dalam mengimplementasikan kebijakan tidak terlepas dari analisis lingkungan. Analisis lingkungan dilakukan agar dapat mengembangkan strategi implementasi kebijakan yang efektif dalam rangka mencapai tujuan kebijakan tersebut. Suatu organisasi publik yang mengimplementasikan program-program kebijakan harus terlebih dahulu memahami konteks internal yaitu kekuatan (*strengths*) dan kelemahan (*weaknesses*) maupun konteks eksternal yaitu peluang (*opportunities*) dan tantangan (*challenges*).

Tujuan dilakukannya analisis lingkungan dalam suatu implementasi kebijakan tidak lain adalah untuk mendapatkan informasi-informasi mengenai kekuatan-kekuatan, kelemahan-kelemahan, peluang-peluang dan tantangan-tantangan yang dihadapi oleh organisasi dalam mengimplementasikan suatu kebijakan.

Informasi-informasi diatas sangat diperlukan dalam rangka mengembangkan strategi-strategi organisasi publik untuk mengimplementasikan suatu kebijakan publik. Suatu strategi dapat dikatakan efektif apabila dapat memanfaatkan kekuatan dan peluang yang dimiliki sedangkan pada saat yang bersamaan dapat meminimumkan atau mengatasi kelemahan dan tantangan yang dihadapi.

Menurut Bryson dalam menganalisis lingkungan eksternal yang bertujuan untuk mengidentifikasi peluang-peluang dan tantangan-tantangan yang dihadapi organisasi harus mengamati tiga hal dibawah ini

- 1) Arah dan kecenderungan dari faktor-faktor politik, ekonomi, sosial, teknologi, lingkungan dan legal.
- 2) Pengendali sumber-sumber daya organisasi yang berasal dari luar organisasi.
- 3) Pesaing maupun kalaborator actual dan potensial

Disamping itu juga perlu diamati kelompok stakeholder utama dari kebijakan tersebut.

Sedangkan dalam menganalisis lingkungan internal yang mengidentifikasi kekuatan-kekuatan dan kelemahan-kelemahan yang nantinya akan dapat membantu atau menghambat organisasi publik dalam melaksanakan misi atau mandat dari suatu kebijakan, menurut Bryson harus memperhatikan tiga hal dibawah ini

- 1) Sumber-sumber daya yang dimiliki
- 2) Proses maupun strategi saat ini
- 3) Kinerja saat ini maupun masa lalu.

Strategi pada umumnya dikembangkan dalam rangka untuk mengatasi isu-isu strategi yang sedang dihadapi organisasi tetapi juga dapat dimaksudkan untuk mencapai suatu sasaran atau visi kesuksesan.

Dalam mengembangkan strategi, menurut Bryson terdapat dua pendekatan yaitu :

- 1) Pendekatan five Part Process yakni tim penyusun strategi menjawab lima pertanyaan dibawah ini
 - a. Pilihan-pilihan, impian-impian dan visi praktis apa saja yang tersedia untuk mengatasi isu-isu strategi yang dihadapi dalam mencapai tujuan?
 - b. Hambatan-hambatan apa saja yang dihadapi untuk merealisasikan pilihan-pilihan yang ada?
 - c. Usulan-usulan (proposal) penting apa saja yang harus dibuat untuk mengatasi hambatan-hambatan terhadap realisasi pilihan?
 - d. Tindakan-tindakan apa saja yang harus diambil dalam kurun waktu satu atau dua tahun kedepan dalam mengimplementasikan usulan-usulan tersebut.
 - e. Langkah-langkah kongrit apa saja yang harus diambil dalam kurun waktu enam bulan kedepan dan siapa saja yang harus bertanggung jawab?
- 2) Oval mapping process, yakni tim penyusun mengembangkan berbagai opsi untuk mengatasi isu-isu strategi yang ada

Secara sederhana Bryson mengemukakan tentang format dari rencana strategi, yaitu pernyataan misi, pernyataan mandate, visi keberhasilan, analisis SWOC, isu-isu strategi dan strategi itu sendiri.

Lembaga Pemasyarakatan Bekasi adalah suatu organisasi yang memberikan pelayanan dan pembinaan narapidana. Sebagai organisasi yang menjalankan program pembinaan terhadap narapidana termasuk didalamnya program pembinaan reintegrasi social (asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat) memiliki lingkungan internal dan eksternal yang mempengaruhi keberhasilan pencapaian sasaran dan tujuan dari kebijakan program asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat. Lingkungan internal adalah lingkungan yang ada didalam Lapas Bekasi sendiri, seperti Petugas, tahanan, narapidana, sarana prasarana, ataupun peraturan-peraturan yang ada didalamnya. Sementara lingkungan eksternal adalah lingkungan yang ada diluar Lapas Bekasi namun mempunyai hubungan keterkaitan.

Kapabilitas organisasi adalah konsep yang dipakai untuk menunjuk pada kondisi lingkungan internal yang terdiri atas dua faktor strategik, yaitu kekuatan dan kelemahan. Kekekuatan adalah situasi dan kemampuan internal yang bersifat positif, yang memungkinkan organisasi memiliki keuntungan strategik dalam mencapai sasarannya, sedangkan kelemahan adalah situasi dan ketidakmampuan internal yang mengakibatkan organisasi tidak dapat mencapai sasarannya.(Higgins, 1985).⁴⁴ Kedua faktor ini saling berkaitan dan saling mempengaruhi. Apabila kelemahan itu sangat dominan, ada kemungkinan kekuatan yang dimiliki organisasi berubah menjadi kelemahan, sebaliknya kekuatan bisa digunakan untuk memperbaiki kelemahan.

Lingkungan eksternal terdiri dari dua faktor strategik yaitu peluang dan ancaman atau tantangan. Peluang adalah situasi atau faktor-faktor eksternal yang membantu organisasi mencapai atau bahkan bisa melampaui pencapaian sasarannya, sedangkan ancaman adalah faktor-faktor eksternal yang menyebabkan organisasi tidak dapat mencapai sasarannya.

⁴⁴ Prof.Dr.J.Salusu,M.A,Pengambilan Keputusan Strategik, Konsep Strategi, Grasindo, Jakarta, 1996; hal 291&319

Lebih lanjut kekuatan, kelemahan, peluang dan tantangan atau ancaman sering disingkat dengan SWOT. Salah satu model analisis SWOT yang merupakan rangkuman dari beberapa model adalah yang diperkenalkan oleh Kearns (1992), seperti yang terlihat pada diagram 3, diagram ini menampilkan matrik enam kotak, dua yang paling diatas adalah kotak faktor Eksternal yaitu peluang dan ancaman atau tantangan. Sedangkan kotak sebelah kiri adalah kotak faktor Internal yaitu kekuatan-kekuatan dan kelemahan-kelemahan organisasi. Empat kotak lainnya yaitu A,B, C dan D, merupakan kotak isu-isu Stratejik yang timbul sebagai hasil kontak antara faktor-faktor eksternal dan faktor internal. Keempat isu tersebut diberi nama (A) Comparative Advantage, (B) Comparative, (C) Investment/Divestment, dan (D) Demage Control.

Diagram 5.1
Model Analisis SWOT

Faktor Eksternal	Opportunities	Threats
Faktor Internal		
Strengths	Comparative Advantage	Mobilization Comparative Advantage
Weaknesses	Investment Divestment	Damage Control

Comparative Advantage (keunggulan komparatif, adalah apabila pengambil keputusan telah melihat peluang yang tersedia dan ternyata juga memiliki posisi Internal yang kuat maka organisasi itu menghadapi isu stratejik. *Mobilization Comparative advantage* adalah kotak interaksi dan pertemuan antara ancaman atau tantangan dari luar yang diidentifikasi oleh para pengambil keputusan dengan kekuatan organisasi. Disini para eksekutif hendaknya berusaha memobilisasi sumber daya yang merupakan kekuatan organisasi untuk memperlunak ancaman dari luar tersebut, bahkan kalau mungkin dapat mengubahnya sebagai peluang. *Investment/Divestment*, peluang yang tersedia sangat meyakinkan, tetapi

tidak ada kemampuan organisasi untuk menggarapnya dan memberi reaksi yang positif. Kalau dipaksakan bisa memakan biaya yang besar sehingga merugikan organisasi. *Demage Control*, adalah kotak yang paling lemah dari semua sel karena dapat membawa bencana bagi organisasi, paling tidak merugikan program-programnya. Strategi yang harus ditempuh adalah mengendalikan kerugian yang diderita sehingga tidak separah dengan yang diperkirakan. Hal ini dapat dilakukan dengan sedikit demi sedikit membenahi sumber daya, dengan harapan mampu memperkecil ancaman dari luar tersebut.

Sesuai dengan analisa SWOT yaitu Strength, Weaknesses, Opportunity dan Threat yang menggambarkan 4 (empat) komponen yang harus diperhatikan dalam membuat strategi implementasi program kebijakan asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat di Lapas Bekasi. Berdasarkan analisa SWOT tersebut maka potensi Lapas Bekasi dapat dilihat sebagai berikut :

1. *Strength*

- 1) Transmisi komunikasi tidak menemukan hambatan pertentangan pendapat para pelaksana kebijakan di Lapas Bekasi (lihat halaman 78 dan 89).
- 2) Petugas pelaksana kebijakan di Lapas Bekasi sudah memahami tentang pelaksanaan program kebijakan (lihat halaman 78 dan 89).
- 3) Adanya kecenderungan dari pejabat pelaksana kebijakan di Lapas Bekasi untuk melaksanakan kebijakan ini (lihat halaman 87).
- 4) Keinginan narapidana untuk dapat secepatnya kembali ketengah-tengah keluarga dan masyarakat (lihat halaman 15).

2. *Weakness*

- 1) Transmisi komunikasi kebijakan tentang asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat melalui hirarki birokrasi yang panjang (lihat halaman 88).
- 2) Transmisi komunikasi menemui hambatan pada narapidana, karena ada narapidana yang tidak mengetahui tentang kebijakan ini.

- 3) Narapidana sebagai stakeholder dari kebijakan asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat masih ada yang belum jelas terhadap kebijakan ini (lihat halaman 81).
 - 4) Petugas pelaksana masih belum konsisten dalam menjalankan kebijakan ini (lihat halaman 82).
 - 5) Terbatasnya sumber daya manusia baik dari segi jumlah maupun kualitas SDM di Lapas Bekasi (lihat halaman 83).
 - 6) Terbatasnya kewenangan Lapas dalam mengambil keputusan pelaksanaan program kebijakan (lihat halaman 85 dan lampiran).
 - 7) Terbatasnya fasilitas dana dan sarana prasarana dalam pelaksanaan kebijakan ini (lihat halaman 85 dan 86).
 - 8) Panjangnya hirarki birokrasi dalam menjalankan kebijakan program asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat (lihat halaman 87 dan 88).
3. *Opportunity*
- 1) Pemanfaatan perkembangan teknologi dalam mengelola data dan informasi pada implementasi kebijakan ini.
 - 2) Dukungan pemerintah pusat yang tinggi terhadap program kebijakan ini sebagai upaya untuk menanggulangi kondisi Lapas yang kelebihan kapasitas.
 - 3) Dukungan dari masyarakat untuk menerima narapidana kembali hidup ketengah-tengah masyarakat (lihat halaman 6).
 - 4) Kerja sama dengan pihak ketiga.
4. *Threats*
- 1) Tinggi angka kriminal dimasyarakat sehingga membuat Lapas dalam kondisi Kelebihan kapasitas (lihat halaman 4).
 - 2) Adanya tuntutan masyarakat untuk tidak memelihara narapidana selama mungkin di dalam Lapas.
 - 3) Narapidana tidak memiliki penjamin sebagai kelengkapan persyaratan administratif dalam mengikuti program integrasi sosial.

- 4) Masih adanya perbedaan persepsi dan kurangnya dukungan diantara instansi terkait, seperti kejaksaan dalam kaitannya pelaksanaan putusan hakim yang terlambat dan koordinasi masih ada perkara lain dari narapidana.

Rumusan Strategi Implementasi program asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat bagi narapidana di Lapas Bekasi dilihat dari segi analisa SWOT adalah sebagai berikut

1. *Comparative Advantage (Strength + Opportunity)*

- 1) Pemahaman pejabat pelaksana tentang kebijakan ini disosialisasikan ke pihak ketiga dan masyarakat.
- 2) Mendukung keinginan dan kemauan narapidana untuk kembali hidup ketengah-tengah masyarakat melalui program integrasi sosial ini.
- 3) Menjalin jejaring dengan pihak ketiga dan masyarakat dalam rangka mengimplementasikan kebijakan ini.

2. *Mobilization Comparative advantage (Strength + Treath)*

- 1) Meningkatkan program integrasi sosial bagi narapidana untuk menanggulangi kelebihan kapasitas Lapas dan mengatur populasi narapidana.
- 2) Untuk kelengkapan persyaratan administratif Lapas selaku instansi yang membina narapidana dari awal dapat menjadi penjamin narapidana yang akan diusulkan program integrasi sosial.
- 3) Meningkatkan koordinasi dengan instansi terkait dalam proses implementasi program asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat.

3. *Investment/Divestment (Weakness + Opportunity)*

- 1) Memangkas birokrasi proses pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat dengan memberikan wewenang kepada Kalapas untuk mengeluarkan surat keputusan pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat bagi narapidana.

- 2) Membuat buku saku narapidana yang diantaranya berisi hak dan kewajiban termasuk penjelasan tentang program integrasi sosial.
- 3) Menambah anggaran pelaksanaan program integrasi sosial narapidana dan meningkatkan fasilitas sarana prasarana.
- 4) Menambah jumlah petugas bagian pelaksana kebijakan ini dan melakukan pelatihan dalam rangka meningkatkan SDM petugas.

4. *Demage Control (Weakness + Treath)*

- 1) Memaksimalkan dan meningkatkan sumber-sumber yang ada pada Lapas Bekasi dalam rangka pelaksanaan program asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat.
- 2) Meningkatkan motivasi petugas pelaksana kebijakan untuk meningkatkan kinerja dengan memberikan insentif.

Dari hasil analisis SWOT diatas, dalam pelaksanaan program asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas, dan cuti bersyarat banyak cara yang dapat dilakukan, sebagian sudah dijalankan namun ada beberapa strategi yang belum mendapat perhatian dari petugas Lapas Bekasi dari analisis diatas.

Berikut ini strategi yang dapat meningkatkan program asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat yang dapat dijalankan diantaranya adalah memberikan buku saku narapidana yang berisi tentang hak, kewajiban dan larangan serta pentahapan pembinaan termasuk didalamnya program integrasi sosial sehingga diharapkan transmisi komunikasi kebijakan ini juga diterima oleh narapidana.

Kemudian dalam rangka meningkatkan kinerja dalam program ini perlu ditambahkan beberapa staf bagian Bimbingan dan Perawatan narapidana serta peningkatan anggaran operasional dalam implementasi kebijakan ini. Termasuk didalamnya peningkatan fasilitas sarana prasarana terutama komputerisasi yang mengolah data narapidana untuk menghitung pentahapan pembinaan narapidana. Peningkatan anggaran operasional disini dimaksudkan untuk menghindari pungli dari pelaksana kebijakan sehingga lebih cenderung melaksanakan kebijakan ini dengan harapan kebijakan ini dijalankan secara konsisten.

Proses integrasi sosial narapidana mulai dari diusulkan sampai terbitnya surat keputusan melewati hirarki birokrasi yang begitu panjang dan sebagai mana kita ketahui bahwa struktur birokrasi yang panjang sudah pasti membutuhkan biaya tinggi. Apabila birokrasi ini di pangkas dengan memberikan wewenang kepada Kepala Lapas untuk menerbitkan surat keputusan integrasi sosial narapidana sudah barang tentu akan menghemat biaya dan waktu. Mengingat dari awal narapidana masuk kedalam Lapas di bimbing dan dibina oleh Lapas maka sudah selayaknya kalapas mengeluarkan surat keputusan untuk program integrasi sosial dan memberikan tebusan surat keputusan ini ke Dirjen Pemasyarakatan dan Kanwil Jawa Barat sebagai laporan.

