

BAB 2

KERANGKA TEORI

Pemecahan masalah dalam penelitian ini menggunakan teori tentang kebijakan publik terutama teori tentang implementasi kebijakan. Teori ini sangat diperlukan dalam penelitian ini, sebagai pisau bedah dalam menganalisa permasalahan mengenai implementasi kebijakan Departemen Hukum dan Ham RI Nomor M.01.PK.04-10 Tahun 2007 tentang asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat.

2.1. KEBIJAKAN

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

Said Zainal Abidin mengemukakan pengertian kebijakan sebagai berikut : kebijakan adalah keputusan yang dibuat pemerintah atau lembaga berwenang untuk memecahkan masalah atau mewujudkan tujuan yang diinginkan masyarakat.²¹ Tujuan ini baru dapat diwujudkan manakala ada faktor-faktor pendukung secara sepintas dapat disamakan dengan faktor input dalam pendekatan bisnis.

Disini terlihat kata kebijakan sulit untuk diberi makna tunggal, namun demikian kebijaksanaan dapat dibedakan dengan keputusan :

²¹ Said Zainal Abidin, *Kebijakan Publik*, (Jakarta: 2002), 35

- a. Kebijaksanaan ruang lingkungannya lebih luas dari keputusan, kebijaksanaan terdiri dari serangkaian keputusan yang saling terkait guna mengatasi masalah tertentu.
- b. Setiap keputusan mungkin dibuat berdasarkan langkah-langkah yang panjang dan rumit, keputusan dipilih dari berbagai alternatif yang ada.
- c. Keputusan dibuat dari *decision maker* yang dapat berupa sekelompok orang atau suatu organisasi.

2.2. PENGERTIAN KEBIJAKAN PUBLIK

Pengertian kebijakan publik menurut Dunn adalah rangkaian panjang pilihan-pilihan yang kurang lebih berhubungan termasuk keputusan tidak berbuat yang dibuat oleh kantor atau badan-badan pemerintah.²²

Kemudian pengertian kebijakan publik menurut Easton adalah pengalokasian nilai-nilai secara sah kepada seluruh masyarakat.²³ Menurut James Anderson dan teman-teman mengatakan, melihat kebijakan publik dalam hubungan strategi pokok kehidupan suatu negara atau garis besar haluan negara.²⁴ Dia menyebutkan kegiatan publik Amerika sebagai kebijakan ekonomi Amerika, Kebijakan publik Arab Saudi sebagai kebijakan perminyakan, kebijakan Eropa Barat sebagai kebijakan pertanian Eropa Barat dan sebagainya. Menurut hematnya sekalipun tujuan dari tindakan pemerintah tidak mungkin dirumuskan dan tidak mungkin sama namun secara umum kebijakan publik selalu menunjukkan ciri tertentu dari berbagai kegiatan pemerintah.

Pendapat yang dikemukakan diatas dapat diambil konsep kunci bahwa kebijakan publik adalah keputusan dan tindakan yang diambil pemerintah. Dalam penelitian ini sama halnya dengan Departemen Hukum dan Ham RI sebagai suatu lembaga pemerintah yang mengeluarkan kebijakan berbentuk keputusan Menteri nomor M.01.PK.04-10 Tahun 2007 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat.

²² Sutopo, *Kebijakan Publik dan Implementasi*, (Jakarta:2000), 89

²³ *Ibid.*,6

²⁴ Said Zainal Abidin, *op.cit.*, 38

2.3. PENGERTIAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

Implementasi adalah cangkokan dalam bahasa Indonesia, berasal dari bahasa Inggris *Implementation*. Yang berasal dari bahasa latin yakni *Implementum*. Kata *implementum* adalah kata kerja dari bahasa latin *implete* yang berarti mengisi konsep atau amanat dan sebagainya.

Menurut kamus ilmiah populer implementasi adalah “pelaksanaan, penerapan *implement*” sedangkan implementasi seringkali disinonimkan dengan istilah aplikasi, realisasi, operasionalisasi.²⁵

Menurut Said Zainal Abidin mengemukakan bahwa “implementasi kebijakan adalah segala bentuknya tidak boleh lepas dari nilai-nilai tradisional yang dianut, jika kebijakan diharapkan menjadi aturan yang hidup dalam masyarakat”²⁶

Sehubungan dengan pandangan yang disebutkan diatas, Van Meter dan Van Horn seperti yang dikutip oleh Abdul wahab merumuskan implementasi sebagai berikut, “Implementasi kebijakan merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau kelompok-kelompok pemerintah maupun swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan.”²⁷

Lebih jauh Abdul Wahab, mengemukakan bahwa : “Dalam memandang proses implementasi ini dapat dilakukan dengan menggunakan tiga sudut pandang , yaitu :

- a. Pemprakasa kebijakan
- b. Pejabat-pejabat pelaksana di lapangan (*the periphery*)

²⁵ M. Ridwan dkk, 2003:198

²⁶ Said Zainal Abidin, *op.cit.*, 98

²⁷ Abdul Wahab Solichin, *Analisis Kebijaksanaan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, (Jakarta:1990), 51

- c. Aktor-aktor perorangan diluar badan pemerintah, kepada siapa program pemerintah itu ditujukan , yakni kelompok sasaran (*target group*).²⁸

Dalam penelitian ini, peneliti memakai ketiga sudut pandang diatas dalam menganalisa implementasi kebijakan Menteri Hukum dan Ham RI Nomor M.01.PK.04-10 tahun 2007. Sudut pandang pertama peneliti gunakan untuk menganalisa kenapa kebijakan ini sampai dilahirkan dan apa yang membuat kebijakan ini sampai dibuat. Sudut pandang yang kedua, yakni memandangi proses implementasi dari sudut pandang pejabat-pejabat instansi di lapangan (*The Periphery*). Dari sudut pandang ini implementasi akan terfokuskan pada tindakan-tindakan atau perilaku aparat dan instansi pelaksana di lapangan dalam upaya untuk mengimplementasikan kebijakan dan juga untuk mengatasi hambatan-hambatan yang muncul di lapangan yakni di Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Bekasi.

Pandangan ketiga, dipertimbangkan dalam penelitian ini karena apa yang dilakukan atau yang dilaksanakan oleh pejabat atau pelaksana lapangan merupakan upaya untuk menjalankan program asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat. Sehingga dapat dikatakan bahwa apa yang diperbuat oleh pelaksana dilapangan merupakan mekanisme yang memberi fasilitas terhadap terlaksananya program asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat bagi narapidana.

Proses implementasi berperan 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*).

Menurut Abdul Wahab dalam implementasi kebijakan dipengaruhi oleh beberapa hal, seperti 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.

²⁸ *Ibid.*, 49

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.

c. Perubahan perilaku yang dibutuhkan

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

d. Aparat pelaksana

Yaitu proses implementasi memerlukan dukungan 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.

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.²⁹

Sedangkan menurut Weimer yang dikutip oleh Sutopo menyatakan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi terhadap suksesnya suatu implementasi kebijakan antara lain :

a. Logika

Dalam merumuskan kebijakan harus ada kesesuaian antara teori yang dipergunakan dengan hasil yang akan dicapai.

b. Forum

Dalam mempertimbangkan prospek berhasilnya suatu implementasi maka ada beberapa pertanyaan yang harus terlebih dahulu dijawab yaitu:

²⁹ *Ibid.*, 48

- a) Elemen-elemen (hipotesa-hipotesa yang menghubungkan kebijakan dengan hasil yang diharapkan) apa yang harus digabungkan.
 - b) Siapa yang mengontrol elemen-elemen tersebut.
 - c) Apa yang menjadi dalam motifasinya.
 - d) Sumber-sumber apa yang dimiliki oleh implementator yang menyebabkan mereka harus menyiapkan elemen-elemen tersebut.
- c. Pengertian forum *Assembly management*

Policy tidak dapat mengimplementasikan diri mereka sendiri oleh karena itu harus ada orang yang mengaturnya. Dalam hal ini harus ada pertimbangan dalam hal motivasi dan sumber-sumber yang dimiliki oleh orang yang mengatur implementasi.³⁰

Menurut Grindle, tentang implementasi bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh isi (*content*), konteks kebijakan yang merupakan faktor penting dalam menentukan hasil dari prakarsa implementasi, namun juga sangat ditentukan oleh kondisi sosial politik dan ekonomi yang ada.³¹

Isi dari suatu kebijakan meliputi :

- a. Kepentingan yang dipengaruhi oleh kebijakan pada umumnya tindakan-tindakan pemerintah merupakan upaya untuk mengadakan perubahan-perubahan dibidang sosial, politik dan ekonomi. Upaya untuk mengadakan perubahan itu setingkat ini seringkali mendapat tantangan dari mereka-mereka yang kepentingannya terganggu.
- b. Bentuk manfaat yang diberikan :
 - 1) Ini berkaitan dengan tingkat-tingkat perubahan perilaku yang dikehendaki sipembuat kebijakan.
 - 2) Luasnya perubahan-perubahan yang diinginkan.
 - 3) Program-program yang dirancang untuk mencapai sasaran yang luas dan jangka panjang akan lebih sulit mengimplementasikannya daripada program-program yang manfaatnya segera dapat terlihat dalam waktu jangka pendek.
- c. Letak pembuatan keputusan

³⁰ Sutopo, *op.cit.*, 49

³¹ *Ibid.*

Letak pembuat keputusan ini berkaitan dengan banyaknya instansi yang terlibat dalam pembuatan keputusan implementasi kebijakan.

d. Pelaksana kebijakan program

Makin banyak organisasi yang ikut serta dalam melaksanakan suatu kebijakan maka akan sulit pelaksanaannya.

e. Sumber daya yang disediakan

Sumber-sumber yang terdiri dari sumber daya manusia ataupun yang non sumber daya manusia. Dilihat dari sumber daya manusia misalnya, keahlian, dedikasi, kreatifitas, keaktifan tiap-tiap organisasi berbeda. Dilihat dari non sumber daya manusia misalnya, dana, perawatan, dan lain-lain yang juga berbeda-beda.

Sedangkan konteks dari suatu kebijakan meliputi:

- a) Kekuasaan, kepentingan dan strategi para aktor yang terlibat.
- b) Karakteristik kelembagaannya.
- c) Sikap tanggap dari pelaksana.

Guna tercapainya pelaksanaan kebijakan secara efektif dan efisien, maka banyak hal yang menjadi perhatian dalam rangka mengantisipasi terjadinya kegagalan kebijakan. Kegagalan pelaksanaan kebijakan dapat terjadi apabila isi dari kebijakan itu bersifat kabur, samar-samar, tidak terperinci dengan baik, sarana dan prioritas, serta program yang terlalu umum atau sama sekali tidak ada. Sifat kabur atau samar-samar dari suatu isi kebijakan yang ditetapkan akan menyebabkan longgarnya pegangan dan pedoman berbagai interpretasi mengenai dari kebijakan tersebut. Adanya kekurangan dari isi kebijakan juga akan menyebabkan kegagalan pelaksanaan kebijakan yang disebabkan oleh sumber pembantu seperti : biaya, waktu, sumber daya manusia, pengetahuan, pengalaman dan lain-lain.

Sedangkan menurut Wibawa, ada dua pendekatan dalam melakukan analisis implementasi kebijakan, antara lain:

a. Pendekatan kepatuhan

Pendekatan ini beranggapan bahwa implementasi kebijakan akan berhasil diantaranya mematuhi petunjuk-petunjuk yang diberikan oleh birokrasi tingkat atas yang menetapkan kebijakan tersebut.

b. Pendekatan perspektif (*what happening*)

Apa yang terjadi, sesuai dengan namanya pendekatan ini memotret pelaksanaan kebijakan atau program dari segala hal. Studi implementasi kebijakan publik pada dasarnya berusaha memahami apa yang senyatanya terjadi dari sebuah program yang dirumuskan yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang telah terjadi setelah proses kebijakan Negara, baik menyangkut usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat atau peristiwa-peristiwa.³²

2.4. FAKTOR-FAKTOR PENTING DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

Beberapa teori yang berkaitan dengan implementasi kebijakan dikemukakan oleh Wibawa yaitu teori model Grindle, menurut Grindle keberhasilan dari suatu kebijakan akan sangat ditentukan oleh *content dan context* dari kebijakan tersebut. *Content* kebijakan merupakan faktor yang sangat penting dalam menentukan hasil dari prakarsa implementasi kebijakan. Namun hal ini juga dipengaruhi oleh kondisi sosial, politik dan ekonomi yang ada saat itu.³³

Content kebijakan dalam teori ini mengemukakan 6 (enam) variable, yaitu:

- a. Pihak yang berkepentingan dipengaruhi.
- b. Jenis masyarakat yang memperoleh.
- c. Jangkauan perubahan yang dapat diharapkan.
- d. Letak pengambilan keputusan.
- e. Pelaksanaan kebijakan program.
- f. Sumber daya yang dapat disediakan.

Sedangkan *context* dari kebijakan meliputi 3 variabel yaitu :

- a. Kekuasaan, kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat.
- b. Ciri-ciri dari kelembagaan atau rezim.

³² Samodra Wibawa, *Evaluasi Kebijakan Publik*, (Jakarta : 1994), 96.

³³ *Ibid.*, 940

c. Kondisi dan daya tanggap.

Setelah kebijakan diimplementasikan menjadi suatu program maupun menjadi proyek individu dan biaya sudah disiapkan maka implementasi dari kebijakan tersebut sudah dapat untuk diterapkan. Namun manakala kebijakan tersebut tidak dapat berjalan dengan lancar atau sesuai dengan keinginan pembuat kebijakan maka kondisi seperti ini dapat dilihat pada saat implementasi dari program yang telah dijalankan. Hal ini dapat terjadi dengan menelaah dari sisi *content dan context* dari kebijakan tersebut. Jadi *content dan context* dari suatu kebijakan akan sangat mempengaruhi dari keberhasilan suatu implementasi kebijakan.

Teori dan model implementasi dari suatu kebijakan juga dikemukakan oleh George C. Edwards yang mana dalam penelitian ini penulis gunakan sebagai teori untuk menganalisis hasil temuan peneliti dilapangan. Menurut Edwards, studi implementasi kebijakan adalah krusial bagi *public administration dan public policy*.³⁴ Apabila suatu kebijakan yang telah dibuat tidak tepat sasaran dan tidak dapat mengurangi permasalahan yang merupakan tujuan dari dibuatnya kebijakan tersebut, maka kebijakan tersebut akan mengalami suatu kegagalan walaupun kebijakan tersebut diimplementasikan dengan sangat baik. Namun dari sisi lain jika suatu kebijakan telah direncanakan dengan sangat baik, akan mengalami kegagalan pula apabila kebijakan tersebut kurang diimplementasikan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan.

Dalam mempelajari implementasi kebijakan Edwards mengemukakan terlebih dahulu dua pertanyaan, yaitu prakondisi-prakondisi apa yang diperlukan sehingga suatu implementasi kebijakan berhasil dan hambatan-hambatan utama apa yang mengakibatkan suatu implementasi gagal? Edwards menjawab dua pertanyaan penting diatas dengan membicarakan empat faktor atau variable krusial dalam implementasi kebijakan publik. Faktor-faktor atau variable-variabel tersebut adalah :

a. Faktor komunikasi

³⁴ Budi Winarno, *Teori Proses Kebijakan Publik*, (Yogyakarta : 2002), 174.

Dalam mengimplementasikan kebijakan oleh para pelaksana kebijakan (*implementor*) 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. Ketiga unsur ini dapat dijelaskan sebagai berikut

a) Transmisi

Suatu kebijakan yang telah siap untuk dilaksanakan oleh para pelaksana kebijakan (*implementor*), sebelumnya harus dipastikan bahwa para pejabat publik yang membuat kebijakan menyadari betul bahwa mereka telah menghasilkan suatu keputusan yang telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan.

Dalam proses transmisi komunikasi dari suatu kebijakan yang berupa perintah-perintah dan keputusan-keputusan terdapat beberapa hambatan yang akan dihadapi. Hambatan pertama 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 kekeliruan yang tidak dapat mereka hindari dalam melaksanakan keputusan-keputusan dan perintah-perintah. Hambatan kedua 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 ketiga adalah persepsi yang selektif dan ketidakmauan para pelaksana untuk mengetahui persyaratan-persyaratan dari suatu kebijakan.

b) 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.

Berkenaan dengan ketidak jelasan dari suatu komunikasi kebijakan George C. Edwards mengemukakan enam faktor yang mendorong terjadinya ketidakjelasan dari komunikasi kebijakan, yaitu kompleksitas kebijakan publik, keinginan untuk tidak mengganggu kelompok-kelompok masyarakat, kurangnya *consensus* mengenai tujuan-tujuan kebijakan, masalah-masalah dalam memulai suatu kebijakan baru, menghindari tanggung jawab dari suatu kebijakan dan sifat pembentukan kebijakan pengadilan.³⁵

c) 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

³⁵ *Ibid.*

kebijakan sebab tindakan yang sangat longgar, kemungkinan akan tidak dapat digunakan untuk melaksanakan tujuan-tujuan kebijakan.

b. Faktor sumber-sumber

Semua perintah dan 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 faktor yang sangat penting dalam mengimplementasikan kebijakan publik.

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

a) 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.

Jadi dapat diambil kesimpulan bahwa jumlah staf yang memadai tidaklah cukup untuk melaksanakan kebijakan namun para staf juga harus memiliki keterampilan-keterampilan yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan.

b) 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.

c) 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.³⁶

Kemudian Lindblom menyebutkan ciri-ciri dari kewenangan adalah : kewenangan selalu bersifat khusus; kewenangan, baik sukarela maupun paksaan, merupakan konsesi dari mereka yang bersedia tunduk. Kemudian kewenangan tersebut bersifat rapuh; dan terakhir kewenangan diakui karena berbagai sebab.³⁷

Sedangkan sebab-sebab dari kewenangan menurut Lindblom terdiri dari dua hal pokok, yakni: pertama, sebagian orang beranggapan bahwa mereka lebih baik jika ada seseorang yang memerintah. Kedua, kewenangan mungkin juga ada karena adanya ancaman, teror, dibujuk, diberi keuntungan dan lain sebagainya.³⁸

d) 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

³⁶ Charles E. Lindblom (1968). *The Policy-Making Process*. Englewood; Cliffs, NJ:Printice-Hall. Budi Winarno. *Kebijakan Publik Teori dan Proses* (Yogyakarta : 2007), 187.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*, 188.

birokrasi yang ada. Hal ini yang membuat para pembuat kebijakan mengalami kesulitan dalam menyediakan fasilitas yang memadai bagi keberhasilan implementasi kebijakan yang efektif.

c. Faktor kecenderungan-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.

Kecenderungan-kecenderungan dari pejabat pelaksana kebijakan akan membawa dampak terhadap kebijakan yang akan 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, mengapa mereka tidak diganti saja dengan personil atau staf yang lebih bertanggung jawab terhadap pemimpin dan kebijakan yang ada?

Menganti personil dalam suatu birokrasi ternyata merupakan suatu hal yang tidak mudah untuk dilaksanakan dan pengantian ini juga tidak menjamin untuk terlaksananya implementasi kebijakan yang efektif. Dalam masalah ini Edwars menyarankan suatu tehnik dalam mengatasi kecenderungan para pelaksana yaitu dengan memanipulasi insentif-insentif karena pada dasarnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasi insentif-insentif oleh para pembentuk kebijakan tingkat tinggi, besar kemungkinan mempengaruhi tindakan-tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan-keuntungan atau biaya-biaya tertentu barangkali akan menjadi faktor pendorong yang membuat para implementor melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan-kepentingan pribadi (*self-interest*), organisasi dan kebijakan substantif.³⁹

d. 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.

Berdasarkan pengamatan Ripley dan Franklin terhadap birokrasi di Amerika Serikat mereka mengidentifikasi enam karakteristik birokrasi yaitu:

- a) Birokrasi dimanapun berada dipilih sebagai instrumen sosial yang ditujukan untuk mengatasi masalah-masalah yang didefinisikan sebagai urusan publik.

³⁹ *Ibid.*, 198

- b) Birokrasi merupakan institusi yang dominan dalam pelaksanaan program kebijakan yang tingkat kepentingannya berbeda-beda untuk masing-masing tahap.
- c) Birokrasi mempunyai sebuah tujuan yang berbeda.
- d) Fungsi birokrasi berada dalam lingkungan yang luas dan kompleks.
- e) Birokrasi jarang mati, naluri untuk bertahan hidup tidak perlu dipertanyakan lagi.
- f) Birokrasi bukan sesuatu yang netral dalam pilihan-pilihan kebijakan mereka, tidak juga secara penuh dikontrol oleh kekuatan-kekuatan yang berasal dari luar dirinya.

Otonomi yang mereka miliki membuat mereka mempunyai kesempatan untuk melakukan tawar-menawar guna meraih pembagian yang dapat diukur dari pilihan-pilihan yang mereka ambil.⁴⁰ Sedangkan menurut Edwards ada dua karakteristik utama dari birokrasi, yaitu:

- a) Prosedur-prosedur kerja, ukuran-ukuran dasar atau sering disebut sebagai *Standart Operating Procedures* (SOP). Ini berkembang sebagai tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas dan sumber-sumber dari pelaksana serta keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi

- b) Fragmentsi

Terutama berasal dari tekanan-tekanan diluar unit-unit birokrasi seperti komite-komite legislatif, kelompok-kelompok yang berkepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi-birokrasi pemerintah.⁴¹ Tanggung jawab yang ada dalam suatu kebijakan seringkali terbagi-bagi antara beberapa organisasi dan bahkan juga ada yang tersentralisasi pada satu kekuasaan untuk mencapai tujuan dengan radikal.

Suatu kebijakan yang akan diimplementasikan oleh para pelaksana kebijakan harus memiliki petunjuk-petunjuk dari pembuat

⁴⁰ Randall B. Ripley dan Grace A. Franklin (1982). *Bureaucracy and Policy Implementation*. Homewood, Illinois: The Dorsey Press, hal.30. Budi Winarno. *Kebijakan Publik Teori dan Proses* (Yogyakarta :2007), 203.

⁴¹ *Ibid.*

kebijakan untuk diteruskan dengan akurat, jelas dan konsisten kepada pelaksana sampai ke tingkat paling bawah. Apabila hal ini tidak dimiliki dalam satu kebijakan maka akan membuat para pelaksana dengan leluasanya menanggapi petunjuk-petunjuk tersebut. Keleluasaan dari para pelaksana kebijakan akan digunakan secara langsung atau dengan memformulasikan perintah-perintah bagi pejabat-pejabat tingkat bawah. Pada saat keleluasaan ini digunakan maka akan menyebabkan timbulnya kecenderungan-kecenderungan yang mempengaruhi para pelaksana kebijakan untuk menggunakan keleluasaannya tersebut. Hal ini sama dengan keleluasaan yang diberikan oleh komunikasi-komunikasi yang longgar sehingga menyebabkan para pelaksana untuk terus menggunakan cara-cara yang sudah ada sebelumnya. Sedangkan dengan kondisi komunikasi yang terinci mungkin akan mengurangi semangat dan kebebasan para pelaksana sehingga menimbulkan penggantian dari tujuan dan memboroskan sumber-sumber yang tersedia. Dengan demikian dampak dari komunikasi-komunikasi pada suatu implementasi tidak hanya berpengaruh langsung namun juga berpengaruh terhadap kaitan-kaitan variabel implementasi, yakni dengan sumber-sumber, kecenderungan-kecenderungan dan struktur birokrasi.

Sumber-sumber yang diperlukan dalam suatu kebijakan secara tidak langsung mempengaruhi implementasi kebijakan melalui interaksi dengan komunikasi-komunikasi dalam berbagai cara. Seperti halnya dengan staf yang kurang memadai akan dapat menghalangi transmisi petunjuk-petunjuk kebijakan dan kurangnya informasi dari pejabat tinggi akan mengaburkan perintah-perintah dari implementasi kebijakan.

Disamping itu sumber-sumber juga mempengaruhi peran dari kecenderungan-kecenderungan dalam mengimplementasikan kebijakan. Apabila sumber-sumber yang disediakan cukup banyak dalam implementasi kebijakan maka individu-individu dan organisasi-organisasi yang terlibat akan relatif kurang bersaing untuk mempertahankan kepentingan-kepentingan pribadi dan kepentingan organisasi.

Semakin besar sumber-sumber yang tersedia untuk badan-badan dalam suatu implementasi kebijakan maka akan semakin mudah bagi badan tersebut untuk mengubah prioritas-prioritas dalam menanggapi tuntutan-tuntutan kebijakan baru. Dan sebaliknya dengan jumlah staf yang terbatas dan kurangnya wewenang akan dapat mengurangi kemampuan para pejabat untuk mengontrol pejabat di bawahnya, baik dengan cara memantau perilaku, memberikan insentif-insentif atau menggunakan sanksi-sanksi. Dengan kondisi yang seperti inilah akan membuat suatu implementasi kebijakan lebih melihat kecenderungan-kecenderungan dari para pejabat pada tingkat yurisdiksi paling rendah.

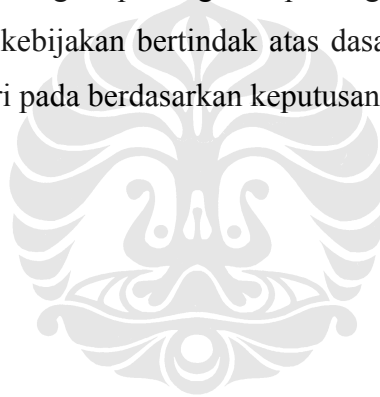
Kecenderungan-kecenderungan dari para pelaksana kebijakan akan mempengaruhi bagaimana para pelaksana menafsirkan pesan-pesan komunikasi yang mereka terima. Penafsiran pesan komunikasi dari pejabat pelaksana yang akan diteruskan kepada staf yang akan melaksanakan kebijakan sangat berpengaruh terhadap efektifitas komunikasi organisasi yang dijalankan. Setiap orang yang menjalankan kebijakan mempunyai orientasi nilai-nilai tertentu sehingga orientasi ini mempengaruhi cara seseorang mempersepsikan sebuah pesan komunikasi. Kondisi yang seperti inilah variabel kecenderungan-kecenderungan mempengaruhi terhadap variabel komunikasi yang pada akhirnya juga akan mempengaruhi terhadap keberhasilan dari implementasi kebijakan.

Kecenderungan dari pelaksana kebijakan juga berpengaruh terhadap penggunaan wewenang dalam melaksanakan suatu kebijakan. Kecenderungan pelaksana dalam penggunaan dan pemeliharaan SOP yang menguntungkan pelaksana tetapi bertentangan dengan implementasi kebijakan. Kecenderungan juga menyebabkan fragmentasi birokrasi karena unit-unit organisasi saling berebut sumber-sumber dan otonomi. Hal ini seringkali menimbulkan pemborosan yang seharusnya tidak perlu terjadi.

Variabel birokrasi dari suatu implementasi kebijakan dengan 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. 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.

Pengaruh fragmentasi terhadap kecenderungan-kecenderungan adalah terbentuknya badan-badan dengan tanggung jawab yang sempit yang akhirnya menimbulkan pertentangan birokrasi dan semakin berkurangnya kerjasama. Pengaruh selanjutnya adalah terbukanya kesempatan bagi kepentingan-kepentingan swasta untuk mendorong para pelaksana kebijakan bertindak atas dasar kecenderungan-kecenderungan pribadi dari pada berdasarkan keputusan-keputusan suatu kebijakan.



BAB 4

GAMBARAN UMUM LEMBAGA PEMASYARAKATAN KLAS IIA BEKASI

Dalam penulisan bab ini akan peneliti sajikan tentang gambaran Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Bekasi secara umum dan hal-hal yang berkaitan dengan penelitian penulis tentang implementasi kebijakan Menteri Hukum dan Ham RI tentang asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat.

Adapun isi dari gambaran umum tentang Lapas Bekasi diantaranya adalah tentang sejarah Lapas Klas IIA Bekasi, kondisi fisik, sarana prasarana dan bangunan Lapas Bekasi, kondisi sumber daya petugas (SDM), kondisi penghuni, struktur organisasi yang terdiri dari kedudukan, tugas dan fungsi, tujuan dan sasaran dari masing-masing seksi serta pembinaan narapidana.

4.1. SEJARAH LEMBAGA PEMASYARAKATAN KLAS IIA BEKASI

Pembangunan Lembaga Pemasyarakatan Bekasi dimulai pada tahun 1980. Pembangunan ini merupakan proyek pembangunan yang dikelola oleh Direktorat Jenderal Pemasyarakatan. Sumber pembiayaan didanai oleh anggaran pembangunan berupa Daftar Isian Proyek (DIP). Pelaksanaan pembangunan berlangsung secara bertahap, diawali dengan pembebasan tanah milik masyarakat Desa Duren Jaya Bekasi Timur, Kabupaten Bekasi.

Pelaksanaan pembangunan berakhir pada tahun 1984, dengan luas lahan : 31.725 M², luas bangunan Lapas sendiri menempati tanah seluas : 4.783 M². Berfungsi sebagai Unit Pelaksana Tehnis (UPT) Pemasyarakatan sejak 1 Januari 1987. Lokasi Lapas Bekasi seiring dengan perkembangan daerah yang pada awalnya berada di Wilayah Kabupaten Bekasi. Pada saat ini menjadi bagian dari Daerah Tingkat II Kota Bekasi. Tepatnya berdiri di jalan Pahlawan nomor 1 Kelurahan Aren Jaya, Bekasi Timur, Kota Bekasi. Masyarakat sering menyebutnya dengan LP Bulak Kapal.

Lembaga Pemasyarakatan Bekasi mempunyai kapasitas blok hunian untuk 350 orang narapidana. Isi rata-rata setiap hari 1.800 orang, dengan demikian kondisi isi Lembaga Pemasyarakatan Bekasi mengalami kelebihan

daya tampung mencapai lebih kurang 585% hal ini disebabkan karena Lapas Bekasi juga berperan sebagai rumah tahanan untuk wilayah Kabupaten Bekasi dan Kotamadya Bekasi.

Lembaga Pemasyarakatan Bekasi merupakan tempat pembinaan narapidana dan anak didik Pemasyarakatan, dihuni oleh tahanan dan narapidana, seluruh penghuninya terdiri dari laki-laki dewasa, pemuda dan anak-anak yang ditempatkan berdasarkan jenis kejahatan dan usia dari narapidana dan tahanan tersebut.

4.2. KONDISI FISIK, SARANA PRASARANA DAN BANGUNAN LAPAS.

Bangunan gedung Lembaga Pemasyarakatan klas IIA Bekasi dalam kondisi cukup baik, akan tetapi dengan jumlah narapidana yang semakin banyak bangunan Lapas tidak dapat lagi menampung narapidana ini, sehingga menyebabkan mereka hidup secara berdesakan di dalam Lapas. Sejak dibangun pada tahun 1980 sudah di renovasi berulang kali. Terakhir pada tahun anggaran 2004 melalui anggaran pembangunan Daftar Isian Proyek (DIP) Lapas Bekasi. Bangunan Lapas terdiri dari :

- a. Bangunan kantor utama 2 lantai.
- b. Bangunan untuk penghuni (blok hunian) meliputi blok A, B, C dan D, serta blok penampungan (blok admisi orientasi). Pada blok A terdapat 2 blok admisi orientasi, pada blok B terdapat 2 blok admisi orientasi, blok C terdapat 1 blok admisi orientasi, dan blok D terdapat 1 blok admisi orientasi. Masing-masing blok terdiri dari 4 bangunan yang berbentuk joglo, dibagi kedalam 6 kamar. Kapasitas kamar 1 sampai dengan 6 adalah untuk 18 orang (1 blok berbentuk joglo berkapasitas 18 orang). Masing-masing kamar diisi dengan jumlah ganjil yaitu 1 orang, 3 orang, dan 5 orang. Kamar yang diisi satu orang ada 2, yaitu kamar 1 dan kamar 6, yang diisi 3 orang, kamar 3 dan kamar 4, kamar 2 dan kamar 5 merupakan kamar yang dapat dihuni 5 orang (terluas). Pada blok A terdapat 4 blok berbentuk joglo (AI, AII, AIII, dan AIV), serta 2 blok penampungan (admisi orientasi) yang berbentuk los tanpa ada kamar, sebagai blok yang diisi secara masal (kapasitas 50 orang). Blok-blok

yang lain yaitu B, C, dan D, sama seperti blok A, terdiri dari blok I sampai dengan blok IV kecuali blok D hanya 3 blok. Blok ke IV telah direnovasi dijadikan dapur dan gudang beras serta bahan-bahan untuk keperluan dapur Lapas. Blok A diperuntukkan untuk penghuni yang berstatus tahanan, blok B untuk narapidana perkara narkotika dan psikotropika, blok C untuk narapidana selain perkara narkotika dan psikotropika sedangkan untuk blok D adalah untuk narapidana narkoba dan sebagian narapidana tindak pidana selain narkoba. Blok terpadat adalah blok B, yang penghuninya merupakan perkara narkoba, merupakan perkara terbanyak dibandingkan dengan perkara tindak kejahatan lainnya. Berikut ini salah satu contoh hasil temuan observasi yang menunjukkan kondisi hunian narapidana yang menempati blok BI, kamar 1 sampai dengan kamar 6 yang menunjukkan perbandingan antara kapasitas blok dengan isi riil, sebagaimana tabel 1 dibawah ini :

Tabel : 4.1
Perbandingan Kapasitas Hunian Lapas Bekasi Dengan Isi Riil

NO	BLOK	KAMAR	ISI	
			IDEAL	RIIL
1	B I	1	1 Orang	3 Orang
2	B I	2	5 Orang	17 Orang
3	B I	3	3 Orang	7 Orang
4	B I	4	3 Orang	7 Orang
5	B I	5	5 Orang	17 Orang
6	B I	6	1 Orang	3 Orang
JUMLAH		6	18 Orang	54 Orang

Sumber : Ka.KPLP Lapas Bekasi per 1 Maret 2008

- c. Bangunan sarana ibadah terdiri dari masjid dan gereja.
- d. Bangunan untuk kegiatan WBP, meliputi :
 - (1). Ruang aula (serbaguna).
 - (2). Ruang Kegiatan kerja (perkayuan, jahitan, dan potong rambut).
 - (3). Poliklinik umum dan gigi.
 - (4). Dapur dan gudang beras serta bahan makanan keperluan narapidana

- e. Ruang kunjungan.
- f. Ruang garasi kendaraan.
- g. *Tower* atau menara pengawas (kondisi rusak tidak dapat digunakan).
- h. Tembok keliling sisi luar persegi empat tinggi 7 meter dengan tiap sudut terdapat pos atas untuk pengawasan.
- i. Tembok keliling kedua dengan tinggi 5 M
- j. Perumahan operasional pejabat struktural sebanyak : 13 unit, terdiri dari tipe C.70 M2, 1 (satu) unit, dan 12 unit type D. 50 M2.
- h. Bangunan perumahan swadaya pegawai sebanyak : 16 unit, Type E 36 M2.

Kondisi fisik bangunan cukup baik, karena sejak dibangun telah dilakukan rehabilitasi dan renovasi, dan terakhir dilaksanakan pada tahun 2001, 2003, dan 2004. Pada tahun 2008 ini akan direncanakan penambahan ruang hunian bagi narapidana sebagai bantuan dari pemerintah daerah Kota Bekasi dengan membuat bangunan berlantai tiga diantara blok B dan blok C.

4.3. KONDISI SUMBER DAYA MANUSIA (SDM) PETUGAS.

Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIA Bekasi secara struktural dikelola oleh 14 pejabat struktural. Terdiri dari eselon IIIA sebanyak 1 orang (Kepala Lembaga Pemasyarakatan Bekasi). Eselon IVA sebanyak 5 orang (Para Kepala Seksi dan Kepala Sub Bagian), dan eselon VA sebanyak 8 orang (Para Kepala Sub Seksi dan Para Kepala Urusan). 5 Pejabat Fungsional adalah dokter poliklinik Lembaga Pemasyarakatan Bekasi dan staf (non struktural dan non fungsional). Petugas yang bertanggung jawab di bidang keamanan, meliputi Regu pengamanan, Staf KPLP, dan Staf Administrasi Keamanan Lembaga Pemasyarakatan sedangkan petugas yang berperan langsung dalam pembinaan adalah seksi Bimbingan dan perawatan narapidana.

Dalam menjalankan kegiatan keorganisasian, petugas Lembaga Pemasyarakatan Bekasi berjumlah sebanyak : 164 orang, terdiri dari : 119 orang laki-laki dan 45 orang perempuan, sebagaimana yang terdapat pada Tabel 2 di bawah ini, dilihat dari jumlah petugas Lembaga Pemasyarakatan

yang ada saat ini apabila di bandingkan dengan jumlah narapidana yang berada di Lembaga Pemasyarakatan Bekasi saat ini, maka jumlah petugas yang ada saat ini sangat tidak memungkinkan menjalankan fungsi organisasi secara maksimal. Ditinjau dari segi pengamanan saja jumlah petugas yang ada sudah tidak menggambarkan perbandingan yang ideal untuk menciptakan lingkungan Lembaga yang aman dan tertib.

Tabel 4.2

Daftar Kepangkatan/Golongan dan Pendidikan Pegawai Lapas Bekasi

No	Pang Kat/ Gol	Jumlah		Pendidikan											
		L	P	S2		S 1		D 3		SLTA		SLTP		SD	
				L	P	L	P	L	P	L	P	L	P	L	P
1	IV/b	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2	III/d	4	-	1	-	2	-	-	-	1	-	-	-	-	-
3	III/c	10	3	-	-	6	2	4	1	-	-	-	-	-	-
4	III/b	35	19	-	-	5	7	-	-	30	12	-	-	-	-
5	III/a	18	9	-	1	3	7	-	-	15	1	-	-	-	-
6	II/d	21	11	-	-	-	-	-	-	20	11	1	-	-	-
7	II/c	14	1	-	-	-	-	-	-	12	-	2	1	-	-
8	II/b	13	2	-	-	-	-	1	-	12	2	-	-	-	-
9	II/a	3	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	2	-
	Jum Lah	119	45	2	1	16	16	5	1	91	26	3	1	2	-
		164		3		32		6		117		4		2	

Sumber : Ka.Sub.bag TU Lapas Bekasi per 1 Maret 2008

Pegawai Lapas digolongkan sesuai substansi tugasnya meliputi :

- 1). Pengamanan : 88 orang
- 2). Pembinaan : 30 orang
- 3). Bimbingan : 19 orang
- 4). Kesehatan : 5 orang
- 5). Administratif : 24 orang

Petugas regu pengaman (petugas jaga) terdiri dari 4 regu masing-masing regu 15 orang. Aktifitas pengamanan sehari mengaktifkan 3 regu dan 1 regu beristirahat setelah masuk malam.

Kegiatan rutin petugas jaga (regu pengaman) dalam sehari (24 jam) terbagi dalam 3 shift :

- 1). Shift pagi pukul : 07.00 – 13.00
- 2). Shift siang pukul : 13.00 – 19.00
- 3). Shift malam pukul : 19.00 – 07.00

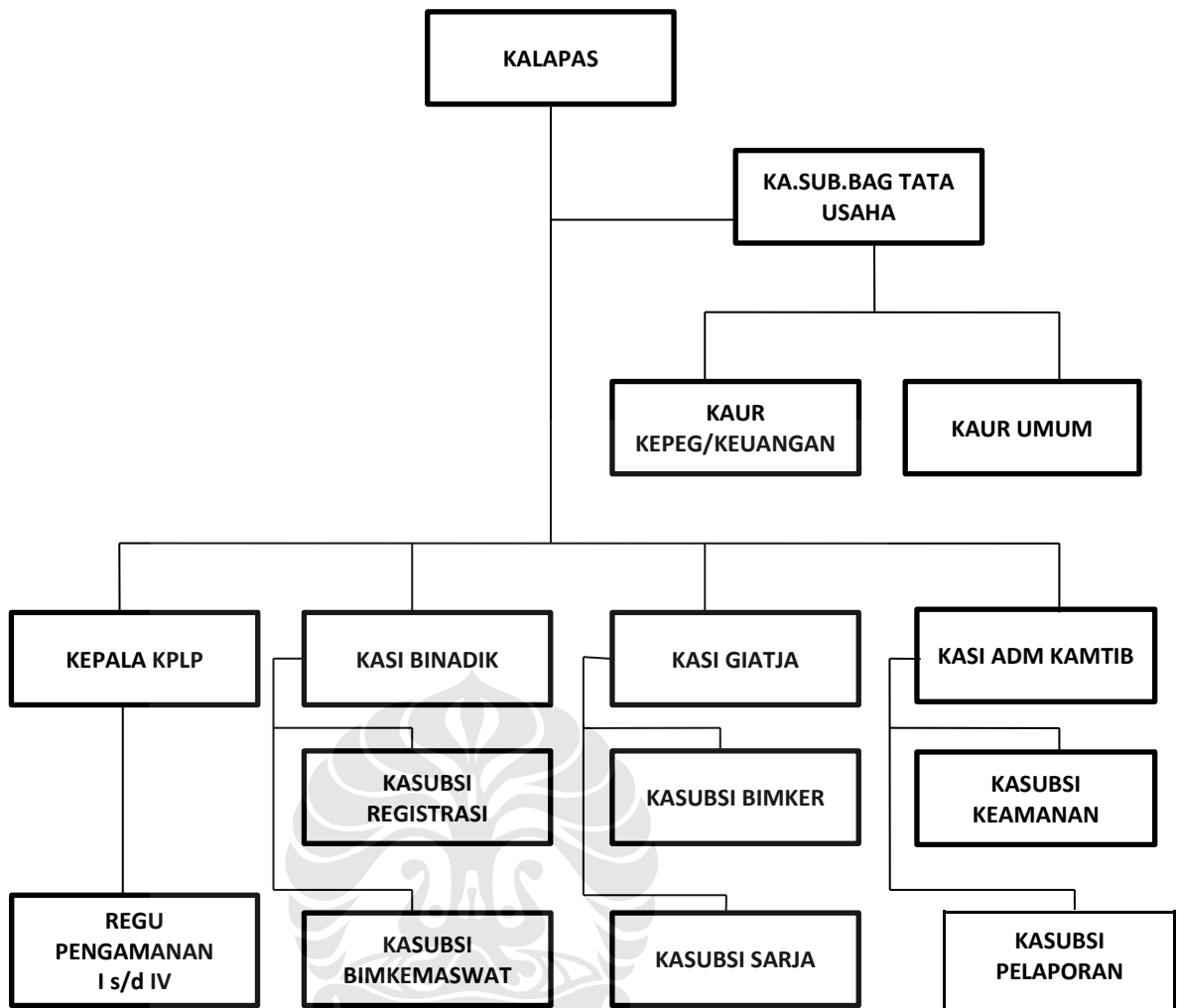
Sedangkan petugas yang bergerak dibidang pembinaan bekerja dari jam 08.00 WIB sampai jam 14.30 WIB dari hari senin sampai hari sabtu sedangkan untuk hari jum'at bekerja sampai jam 11.00 WIB.

4.4. STRUKTUR ORGANISASI LAPAS KLAS IIA BEKASI

Lembaga Pemasyarakatan adalah tempat untuk melaksanakan pembinaan narapidana dan anak didik Pemasyarakatan, mempunyai tugas melaksanakan Pemasyaraktan narapidana atau anak didik pemasyarakatan. Dalam rangka penyelenggaraan tugas tersebut, Lembaga Pemasyarakatan mempunyai fungsi :

- a. Melaksanakan pembinaan narapidana atau anak didik
- b. Memberikan bimbingan, mempersiapkan sarana dan mengelola hasil kerja
- c. Melakukan bimbingan sosial, kerohanian narapidana dan anak didik
- d. Melakukan pemeliharaan keamanan dan tata tertib Lembaga Pemasyarakatan
- e. Melakukan urusan tata usaha dan rumah tangga berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor : M.01.PR.07.03 Tahun1985 tentang Struktur Organisasi dan tata kerja Lembaga Pemasyarakatan, maka Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Bekasi dipimpin oleh seorang Kepala, dengan Eselon IIIA. Dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya Kepala Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Bekasi dibantu oleh para pejabat struktural Eselon IVA sebanyak 5 orang dan pejabat struktural Eselon VA sebanyak 8 orang sebagaimana tergambar pada Struktur Organisas Lapas Klas IIA Bekasi berikut ini :

Gambar 4.1
Struktur Organisasi Lapas Klas IIA Bekasi



Sumber : Surat Keputusan Menteri Kehakiman R.I Nomor : M.01.PR.07.03 Tahun 1985 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemasyarakatan.

4.5. TUGAS POKOK DAN FUNGSI LAPAS KLAS IIA BEKASI

Dibawah ini akan dijabarkan mengenai tugas dan fungsi dari masing-masing seksi yang ada dalam struktur organisasi Lapas Bekasi berdasarkan surat keputusan menteri Kehakiman RI Nomor M.01.PR.07.03 tahun 1985.

4.5.1. Kepala Lembaga Pemasyarakatan

Tugas dan Fungsi seorang Kepala Lembaga Pemasyarakatan adalah menyelenggarakan tugas pokok di bidang Pemasyarakatan, antara lain : melakukan pembinaan terhadap narapidana, memberikan bimbingan, mempersiapkan sarana dan pengolahan hasil kerja, melakukan

pemeliharaan keamanan dan ketertiban Lapas dan melaksanakan urusan Tata Usaha serta Rumah Tangga, melakukan bimbingan sosial dan rohani terhadap narapidana serta bertanggung jawab penuh pada keseluruhan aktifitas sehari-hari di Lapas tersebut. Baik yang meliputi kegiatan narapidana maupun kepegawaian.

Kepala Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Bekasi berada dan bertanggung jawab langsung kepada Kepala Kantor Wilayah Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Barat. Dalam pelaksanaan tugas dan fungsi dibantu oleh beberapa staf yang disesuaikan dengan ruang lingkup tugasnya.

4.5.2. Kepala Sub. Bagian Tata Usaha

Mempunyai tugas dan fungsi melakukan tata usaha dan rumah tangga dibantu oleh dua orang kepala urusan yaitu :

- 1). Kepala urusan kepegawaian dan keuangan serta stafnya, mempunyai tugas melakukan urusan kepegawaian dan keuangan.
- 2). Kepala urusan umum dan stafnya, mempunyai tugas melakukan urusan surat menyurat dan barang inventaris milik negara.

4.5.3. Kepala Seksi Pembinaan Narapidana dan Anak didik

Mempunyai tugas dan fungsi untuk memberikan pembinaan terhadap narapidana dan anak didik pemasyarakatan dengan dibantu oleh 2 orang kepala Sub. Seksi sebagai berikut :

- 1). Kepala Sub. Seksi Registrasi dan staf
- 2). Kepala Sub. Seksi Bimbingan Kemasyarakatan dan perawatan narapidana, anak didik pemasyarakatan dan staf.

4.5.4. Kepala Seksi Kegiatan Kerja

Mempunyai tugas dan fungsi, memberikan bimbingan kerja, mempersiapkan sarana kerja dan mengelola hasil kerja dibantu oleh dua orang Sub. Seksi yaitu :

- 1). Kepala Sub. Seksi Bimbingan Kerja dan staf

- 2). Kepala Sub. Seksi sarana kerja dan pengolahan hasil kerja serta stafnya.

4.5.5. Kepala Seksi Administrasi Keamanan dan Tata Tertib

Mempunyai tugas dan fungsi, mengatur jadwal tugas kesatuan pengamanan, menginventarisir penggunaan perlengkapan pengamanan dan pembagian tugas pengamanan, menerima laporan harian dan berita acara dari kesatuan pengamanan yang bertugas serta menyusun laporan berkala di bidang keamanan, menegakkan disiplin atau tata tertib dan mengawasi narapidana yang mendapat kunjungan. Dalam pelaksanaan tugasnya dibantu oleh dua orang Kepala Sub. Seksi, yaitu :

- 1). Kepala Sub. Seksi Keamanan dan stafnya.
- 2). Kepala Sub. Seksi Pelaporan dan tata tertib serta stafnya.

4.5.6. Kepala Kesatuan Pengamanan Lembaga Pemasyarakatan beserta regu pengamanan, mempunyai tugas dan fungsi sebagai berikut :

- 1). Melakukan pemeliharaan keamanan dan ketertiban;
- 2). Melakukan penjagaan dan pengawasan terhadap narapidana;
- 3). Melakukan pengawasan penerimaan, penempatan, dan pengeluaran narapidana;
- 4). Melakukan pemeriksaan terhadap pelanggar keamanan dan melaksanakan kontrol kamar-kamar narapidana;
- 5). Membuat laporan harian dan berita acara pelaksanaan tugas pengamanan.

Kepala kesatuan pengamanan Lapas berada dibawah dan bertanggung jawab langsung kepada Kalapas. Dengan adanya pembagian tugas tersebut maka di Lapas Klas IIA Bekasi akan terhindar dari terjadinya tumpang tindih dan kerancuan tugas pada bidang atau bagian kerjanya. Masing-masing bidang dapat menjalankan tugas dan fungsinya tanpa meninggalkan ketentuan atau dasar yang telah digariskan yaitu surat Keputusan Menteri Kehakiman RI tersebut diatas. Hal ini akan mempermudah petugas untuk memahami dan mempelajarinya serta akan lebih mudah untuk menerapkannya dalam pembinaan terhadap narapidana.

4.6. KONDISI PENGHUNI

Lembaga pemasyarakatan kelas IIA Bekasi mempunyai kapasitas 350 orang, saat ini dihuni rata-rata sehari : 1.800 orang (over kapasitas). Penghuni Lapas Bekasi terdiri dari tahanan dan narapidana, dengan jenis kelamin laki-laki, tidak terdapat penghuni wanita. Tahanan dan narapidana wanita ditempatkan di rumah tahanan (Rutan) Jakarta Timur (Pondok Bambu).

Penggolongan penghuni Lapas terdiri dari tahanan dan narapidana. Tahanan dirinci meliputi :

- a. Tahanan penyidik disebut AI.
- b. Tahanan jaksa penuntut umum disebut AII.
- c. Tahanan hakim pengadilan negeri disebut AIII.
- d. Tahanan pengadilan tinggi disebut AIV (banding).
- e. Tahanan mahkamah agung disebut AV (kasasi).

Narapidana dikelompokan berdasarkan lama hukuman:

- a. Narapidana yang menjalani pidana penjara diatas 1 (satu) tahun, disebut narapidana golongan B I.
- b. Narapidana yang menjalani pidana penjara diatas 3 (tiga) bulan sampai dengan 1 (satu) tahun, disebut narapidana golongan B IIa.
- c. Narapidana yang menjalani pidana 1 (satu) hari sampai dengan 3 (tiga) bulan disebut narapidana golongan B IIb.
- d. Narapidana yang menjalani pidana kurungan pengganti denda (subsider) disebut narapidana golongan B IIIs.

Penggolongan narapidana yang didasarkan pada umur (usia) meliputi :

- a. Anak-anak, yaitu narapidana yang belum berusia 18 tahun.
- b. Pemuda, yaitu narapidana yang berumur 18 tahun sampai dengan kurang dari 21 tahun.
- c. Dewasa, yaitu narapidana yang telah berusia 21 tahun keatas dan golongan anak atau pemuda yang telah menikah.

Dari ketiga golongan ini narapidana golongan dewasa merupakan golongan paling banyak, terdiri dari BI 831 orang, BIIA 194 orang, BIIB 1 orang, dan BIIS sebanyak 15 orang, sehingga seluruhnya berjumlah : 1041

orang. Di lihat dari jumlah tersebut narapidana dengan hukuman diatas 1 tahun (BI) merupakan jumlah terbesar yaitu : 1041 orang, jumlah ini yang memungkinkan memenuhi syarat untuk bisa mengikuti program pembinaan sesuai dengan pentahapan yaitu tahap awal, tahap lanjutan pertama, dan tahap lanjutan kedua serta tahap akhir. Perhatikan tabel 3 dibawah ini :

TABEL 4.3
Daftar : Isi Lapas Bekasi per 31 Februari 2008

NO	STATUS	WNI		WNA		JUMLAH	
		P	W	P	W	P	W
	A.TAHANAN						
I	A I	5	-	-	-	5	-
2	A II	181	-	3	-	184	-
3	A III	538	-	-	-	538	-
4	A IV	10	-	-	-	10	-
5	AV	14	-	-	-	14	-
	JUMLAH A	748		3	-	751	-
II	B.NARAPIDANA						
1	PIDANA MATI	-	-	-	-	-	-
2	SEUMUR HIDUP	-	-	-	-	-	-
3	B.I	830	-	1	-	831	-
	B.IIa	193	-	1	-	194	-
5	B.IIb	1	-	-	-	1	-
6	B.IIIa	15	-	-	-	15	-
	JUMLAH B	1039	-	2	-	1041	-
	JUMLAH A + B	1787	-	5	-	1792	-

Sumber : Sub.Seksi Registrasi Lapas Bekasi

4.7. PEMBINAAN NARAPIDANA

Setiap narapidana yang ditempatkan di Lapas atau Rutan harus diberi pembinaan dan bimbingan sebagaimana di amanatkan oleh Undang-undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan pada bab II pasal 5 sampai dengan pasal 9. Sedangkan ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pembinaan terhadap narapidana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1999.

Pembinaan terhadap narapidana dilakukan oleh petugas pembinaan dan petugas pengamanan pemasyarakatan namun dilihat dari tugas pokok dan fungsi pada struktur organisasi Lapas Bekasi, maka tanggungjawab terhadap pembinaan narapidana berada pada Kasi Pembinaan Anak Didik Pemasyarakatan (Kasi. Binadik) sedangkan dalam melaksanakan pembinaan terhadap narapidana Kasi. Binadik dibantu oleh Kasubsi Bimbingan dan Perawatan (Kasubsi Bimwat) dan Kasubsi Registrasi.

Bentuk program pembinaan yang diberikan kepada narapidana di Lapas Bekasi adalah kegiatan pembinaan kepribadian dan pembinaan kemandirian, sebagai bekal bagi narapidana tersebut setelah menjalani masa pidananya untuk kembali ketengah-tengah masyarakat. Diantara pembinaan kepribadian dan kemandirian yang diberikan kepada narapidana dapat berupa :

a. Pembinaan ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa

Pembinaan ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa dilaksanakan sesuai dengan agama dan kepercayaan dari masing-masing narapidana. Lapas Bekasi menyediakan sarana ibadah untuk narapidana yakni mesjid At-Taubah untuk narapidana yang beragama Islam dan gereja bagi narapidana beragama Kristen dan Nasrani karena narapidana yang ada di Lapas Bekasi mayoritas beragama Islam dan Nasrani maka tempat ibadah yang ada hanya mesjid dan gereja.

Dalam hal pelaksanaan pembinaan ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa Lapas Bekasi menjalin kerja sama dengan Departemen Agama wilayah Kota Bekasi dan kabupaten Bekasi serta beberapa yayasan keagamaan (Yayasan Bani Saleh dan Yayasan Logos). Bentuk kerja sama ini berupa pelaksanaan peringatan hari-hari besar keagamaan dan bimbingan rohani rutin.

b. Pembinaan kesadaran berbangsa dan bernegara

Pembinaan kesadaran berbangsa dan bernegara dilaksanakan melalui upacara kesadaran nasional yang dilaksanakan setiap tanggal 17 disetiap bulannya. Kemudian Lapas Bekasi memiliki Gudup pramuka sebagai sarana untuk mewujudkan rasa kesadaran berbangsa dan bernegara untuk setiap narapidana.

c. Pembinaan intelektual

Pembinaan intelektual narapidana dilaksanakan melalui program pendidikan paket A bagi narapidana yang tidak lulus SD, program pendidikan paket B bagi narapidana yang tidak lulus SLTP dan program pendidikan paket C untuk narapidana yang tidak lulus SLTA.

Program pendidikan ini dilaksanakan dengan menjalin kerjasama dengan Dinas Pendidikan Kota Bekasi. Disamping program pendidikan Lapas Bekasi juga menyediakan Taman Bacaan bagi narapidana untuk menambah wawasan mereka agar tidak ketinggalan dengan kemajuan zaman di dunia luar tembok Lapas.

d. Pembinaan sikap dan prilaku

Pembinaan sikap dan prilaku dari narapidana dilakukan melalui pendekatan secara personal oleh masing-masing wali dari narapidana tersebut yang telah ditunjuk oleh Kalapas. Wali narapidana tersebut memberikan masukan-masukan kepada narapidana untuk dapat merubah prilaku-prilaku yang selama ini kurang baik dan wali juga berperan sebagai tempat bagi narapidana berkeluh-kesah mengenai kehidupan mereka selama di Lapas.

e. Pembinaan kesehatan jasmani dan rohani

Pembinaan kesehatan jasmani dan rohani bagi narapidana dilaksanakan dengan kegiatan olah raga mandiri dan olah raga bersama seperti senam aerobik, voli, tenis meja, catur dan futsal serta kegiatan kesenian Band Lapas.

Pada waktu-waktu tertentu seperti memperingati hari Pemasyarakatan (setiap menjelang tanggal 27 april) yang mana pada saat waktu itu penulis masih sedang melakukan penelitian, Lapas Bekasi mengadakan kompetisi antar narapidana yang memperlombakan cabang-cabang olah raga sepak bola, sepak takraw, tenis meja, voli, catur dan pas idol.

f. Pembinaan kesadaran hukum

Pembinaan kesadaran hukum dilaksanakan dengan mengadakan penyuluhan-penyuluhan hukum dan ham bagi narapidana secara berkala untuk setiap narapidana yang baru masuk kedalam Lapas Bekasi.

g. Pembinaan reintegrasi sosial dengan masyarakat

Pembinaan reintegrasi sosial dengan masyarakat bagi narapidana diberikan dalam bentuk program asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti mengunjungi keluarga, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat.

h. Pembinaan keterampilan kerja

Pembinaan keterampilan kerja terhadap narapidana diberikan dalam bentuk kegiatan kerja perkayuan, bengkel, jahit-menjahit, pertanian, pangkas rambut dan kaligrafi.

Pembinaan yang bersifat terpadu dan berkesinambungan antara narapidana sebagai yang dibina, petugas sebagai Pembina dan masyarakat sebagai mitra dalam melaksanakan pembinaan, diberikan kepada narapidana secara bertahap yakni dimulai sejak narapidana tersebut masuk sampai narapidana tersebut siap untuk berintegrasi dengan masyarakat.

Tahapan pembinaan narapidana tersebut dilaksanakan melalui tiga tahap yaitu tahap awal, tahap lanjutan dan tahap akhir. Tahap awal pembinaan bagi narapidana dimulai pada saat yang bersangkutan

berstatus sebagai narapidana sampai dengan 1/3 (satu per tiga) dari masa pidana. Pada tahap ini merupakan masa pengamatan, pengenalan dan penelitian lingkungan yang dilaksanakan paling lama satu bulan (tahap admisi dan orientasi). Pada tahap ini dilakukan perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi program pembinaan kepribadian dan kemandirian yang akan diberikan pada narapidana tersebut.

Tahap pembinaan lanjutan ada dua tahap yaitu tahap lanjutan pertama dan tahap lanjutan kedua. Pembinaan tahap lanjutan pertama dimulai sejak 1/3 sampai dari 1/2 masa pidana dan pembinaan tahap lanjutan kedua dimulai sejak 1/2 sampai 2/3 masa pidana narapidana tersebut. Pada tahap pembinaan ini dilakukan perencanaan, pelaksanaan dan penilaian program pembinaan lanjutan (pembinaan kepribadian dan pembinaan kemandirian) dan ditambah dengan perencanaan dan pelaksanaan program asimilasi.

Selanjutnya tahapan terakhir dari pembinaan dimulai sejak 2/3 masa pidana sampai dengan berakhirnya masa pidana (bebas). Pada tahap akhir ini dilakukan perencanaan dan pelaksanaan program integrasi (pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat).

Dari setiap perpindahan tahap pembinaan narapidana ditetapkan melalui sidang Tim Pengamat Pemasyarakatan (TPP) sebagai masukan bagi Kalapas dalam mengambil keputusan untuk pelaksanaan pembinaan selanjutnya. Setiap tahapan pembinaan yang dilalui oleh narapidana sangat menentukan bagi narapidana tersebut untuk dapat diintegrasikan ketengah-tengah masyarakat melalui program pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat.