

BAB II

KAJIAN PUSTAKA DAN PENDEKATAN MASALAH

2.1 Kajian Pustaka

2.1.1 Implementasi Kebijakan

2.1.1.1 Pengertian Implementasi

Terdapat berbagai pendapat para ahli dan akademisi yang mengemukakan tentang pengertian dari implementasi. Hal ini perlu dijelaskan agar pemahaman tentang implementasi dapat disinkronisasikan dari konsep penelitian terhadap suatu kebijakan atau peraturan perundangan-undangan yang menjadi fokus utama dalam penelitian ini. Karena implementasi merupakan kegiatan yang penting dari keseluruhan proses perencanaan kebijakan.

Adapun pengertian implementasi tersebut dapat dilihat dalam beberapa pendapat di bawah ini. Menurut Mulyadi (2015:12), menyatakan bahwa :

Implementasi mengacu pada tindakan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan. Tindakan ini berusaha untuk mengubah keputusan-keputusan tersebut menjadi pola-pola operasional serta berusaha mencapai perubahan-perubahan besar atau kecil sebagaimana yang telah diputuskan sebelumnya. Implementasi pada hakikatnya juga merupakan upaya pemahaman apa yang seharusnya terjadi setelah program dilaksanakan.

Selanjutnya menurut Taufik dan Isril, (2013:136), menyatakan bahwa :
“Implementasi sebagai sebuah hasil, maka implementasi menyangkut tindakan seberapa jauh arah yang telah diprogramkan itu benar-benar memuaskan”.
Mulyadi, (2015:47), “menyatakan implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu”.

Sedangkan Tahir, (2014:55), “mengartikan implementasi sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh baik individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam kebijakan”. lebih lanjut Taufik dan Isril, (2013:136) menyatakan bahwa : “Implementasi secara eksplisit mencakup tindakan oleh individu/kelompok privat (swasta) dan publik yang langsung pada pencapaian serangkaian tujuan terus menerus dalam keputusan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya” Kemudian Mulyadi, (2015:24) menyatakan, “implementasi berkenaan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan pada realisasi program.” Menurut Syahida, (2014:10), “implementasi berarti menyediakan sarana untuk melaksanakan suatu kebijakan dan dapat menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu”. Naditya dkk (2013:1088) menyatakan, “dasar dari implementasi adalah mengacu pada tindakan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan”.

Sedangkan menurut Mulyadi, (2015:50) bahwa :

Studi implementasi merupakan studi untuk mengetahui proses implementasi, tujuan utama proses implementasi itu sendiri untuk memberi umpan balik pada pelaksanaan kebijakan dan juga untuk mengetahui apakah proses pelaksanaan telah sesuai dengan rencana atau standar yang telah ditetapkan, selanjutnya untuk mengetahui hambatan dan problem yang muncul dalam proses implementasi.

Kemudian Tahir, (2014:55), mengemukakan bahwa : “Implementasi merupakan sesuatu yang sangat esensial dari suatu teknik atau masalah manajerial”. Menurut Taufik dan Isril, (2013:136) menekankan, “bahwa tahap implementasi tidak dimulai pada saat tujuan dan sasaran ditetapkan oleh keputusan kebijaksanaan sebelumnya; tahap implementasi baru terjadi setelah

proses legislatif dilalui dan pengalokasian sumber daya dan dana telah disepakati”. Selanjutnya Syahida, (2014:8-9) mengemukakan bahwa: “implementasi sebagai suatu aktifitas yang bertalian dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil”.

Pada dasarnya implementasi menurut Pratama, (2015:229), “merupakan salah satu tahap dalam proses kebijaksanaan publik dalam sebuah negara. Biasanya implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas, termasuk tujuan jangka pendek, menengah dan panjang”.

Sedangkan Taufik dan Isril, (2013:136), menyatakan bahwa :

Dengan lebih ringkas menyebutkan dalam bentuk lebih umum, penelitian dalam implementasi menetapkan apakah organisasi dapat membawa bersama jumlah orang dan material dalam unit organisasi secara kohesif dan material dalam unit organisasi secara kohesif dan mendorong mereka mencari cara untuk mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

Menurut Waluyo, (2017:49), menyebutkan bahwa :

Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau badan peradilan lainnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai dengan berbagai cara untuk menstruktur atau mengatur proses implementasinya.

Selanjutnya Kapioru (2014:105) menyebutkan, ada empat faktor yang mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu:

- a. Kondisi lingkungan (*environmental conditions*).
- b. Hubungan antar organisasi (*inter-organizational relationship*).
- c. Sumberdaya (*resources*).
- d. Karakter institusi implementor (*characteristic implementing agencies*).

Sedangkan menurut Syahida, (2014:13), beberapa faktor yang menentukan berhasil atau tidaknya suatu proses implementasi yaitu:

1. Kualitas kebijakan itu sendiri.
2. Kecukupan input kebijakan (terutama anggaran).
3. Ketepatan instrumen yang dipakai untuk mencapai tujuan kebijakan (pelayanan, subsidi, hibah, dan lainnya).
4. Kapasitas implementor (struktur organisasi, dukungan SDM, koordinasi, pengawasan, dan sebagainya).
5. Karakteristik dan dukungan kelompok sasaran (apakah kelompok sasaran adalah individu atau kelompok, laki-laki atau perempuan, terdidik atau tidak)
6. Kondisi lingkungan geografi, sosial, ekonomi, dan politik dimana implementasi tersebut dilakukan.

Berdasarkan berbagai pendapat di atas tersebut dapat diketahui bahwa pengertian implementasi merupakan suatu proses yang berkaitan dengan kebijakan dan program-program yang akan diterapkan oleh suatu organisasi atau institusi, khususnya yang berkaitan dengan institusi negara dan menyertakan sarana dan prasarana untuk mendukung program-program yang akan dijalankan tersebut.

2.1.1.2 Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan salah satu program yang menyertakan sarana dan prasarana dibuat oleh suatu organisasi atau institusi publik yang membutuhkan penerapan dan tujuan ke khalayak ramai dengan mempertimbangkan berbagai hal yang menghambat dan mendukungnya. Pengertian kebijakan publik dapat dilihat dari berbagai pendapat yang dikemukakan oleh beberapa ahli dan akademisi di bawah ini.

Menurut Thoha (2014:106), dalam arti yang luas policy mempunyai dua aspek pokok antara lain:

1. Policy merupakan praktika sosial, ia bukan event yang tinggal atau terisolir. Dengan demikian, sesuatu yang dihasilkan pemerintah berasal

dari segala kejadian dalam masyarakat dan dipergunakan pula untuk kepentingan masyarakat. Kejadian semacam ini tumbuh dalam praktika kehidupan masyarakat, dan tidak merupakan peristiwa yang berdiri sendiri, terisolasi dan asing bagi masyarakat.

2. Policy adalah suatu peristiwa yang ditimbulkan oleh baik untuk mendamaikan claim dari pihak-pihak yang konflik, atau untuk menciptakan incentive bagi tindakan bersama bagi pihak-pihak yang ikut menetapkan tujuan akan tetapi mendapatkan perlakuan yang tidak rasional dalam usaha bersama tersebut.

Dari dua aspek pokok tersebut dapat disimpulkan bahwa policy di satu pihak dapat berbentuk suatu usaha yang kompleks dari masyarakat untuk kepentingan masyarakat, di lain pihak policy merupakan suatu teknik atau cara untuk mengatasi konflik dan menimbulkan insentif.

Sedangkan menurut Laswell dan Kaplan (Nugroho, 2014:125), “sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu nilai-nilai tertentu, dan praktek-praktek tertentu (a projected program of goals, values, and praktives)”. Selanjutnya menurut Tahir, (2014:20), menyatakan bahwa :

Kebijakan (*policy*) hendaknya dibedakan dengan kebijaksanaan (*wisdom*) karena kebijaksanaan merupakan pengejawantahan aturan yang sudah ditetapkan sesuai situasi dan kondisi setempat oleh person pejabat yang berwenang. Kebijakan publik adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah karena akan merupakan upaya memecahkan, mengurangi, dan mencegah suatu keburukan serta sebaliknya menjadi penganjur, inovasi, dan pemuka terjadinya kebaikan dengan cara terbaik dan tindakan terarah.

Waluyo, (2017:43) menyatakan bahwa : “Kebijakan publik memiliki daya ikat yang kuat terhadap masyarakat secara keseluruhan (*community as a whole*) dan memiliki daya paksa tertentu yang tidak dimiliki kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh organisasi-organisasi swasta”. Kemudian Tahir, (2014:20) mengemukakan, bahwa :

Public policy dapat dilihat dari konsep filosofis, sebagai suatu produk, sebagai suatu proses, dan sebagai suatu kerangka kerja. Sebagai suatu

konsep filosofis, kebijakan merupakan serangkaian prinsip, atau kondisi yang diinginkan, sebagai suatu produk, kebijakan dipandang sebagai serangkaian kesimpulan atau rekomendasi, dan sebagai suatu proses, kebijakan dipandang sebagai suatu cara dimana melalui cara tersebut suatu organisasi dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya, dan sebagai suatu kerangka kerja, kebijakan merupakan suatu proses tawar menawar dan negosiasi untuk merumuskan isu-isu dan metode implementasinya.

Selanjutnya Tahir, (2014:21), menjelaskan bahwa : “bahwa istilah kebijakan lazim digunakan dalam kaitannya atau kegiatan pemerintah, serta perilaku negara pada umumnya dan kebijakan tersebut dituangkan dalam berbagai bentuk peraturan”. Selanjutnya menurut Nugroho, (2014:126), menyatakan bahwa:

Kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada, di mana kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Menurut Tahir, (2014:21), bahwa :

Kebijakan adalah suatu tindakan yang mempunyai tujuan yang dilakukan seseorang pelaku atau sejumlah pelaku untuk memecahkan suatu masalah. Kebijakan publik, policy, menjadi dua: substantif dan prosedural. Kebijakan substantif yaitu apa yang harus dikerjakan oleh pemerintah sedangkan kebijakan prosedural yaitu siapa dan bagaimana kebijakan tersebut diselenggarakan.

Sedangkan Waluyo, (2017:42) menambahkan, terdapat implikasi-implikasi dari adanya pengertian kebijakan negara tersebut yaitu:

1. Bahwa kebijakan publik itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi kepada tujuan.
2. Bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
3. Bahwa kebijakan itu adalah merupakan apa yang benar-benar dilakukan pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang pemerintah bermaksud akan melakukan sesuatu atau menyatakan akan melakukan sesuatu.
4. Bahwa kebijakan publik itu bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu

atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.

5. Bahwa kebijakan pemerintah setidak-tidaknya dalam arti yang penting didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan-peraturan perundangan yang bersifat memaksa.

Kemudian menurut Mulyadi (2015:37), bahwa :

Kebijakan publik pada dasarnya adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk mengatasi kesalahan tertentu melakukan kegiatan tertentu, atau untuk mencapai tujuan tertentu yang dilakukan oleh instansi yang mempunyai wewenang dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan negara dan pembangunan, berlangsung dalam satu kebijakan tertentu.

Selanjutnya Mulyadi (2015:37) menambahkan, bahwa :

Kebijakan publik dalam arti luas dapat dibagi menjadi dua kelompok, yaitu kebijakan dalam bentuk peraturan-peraturan pemerintah yang tertulis dalam bentuk peraturan perundangan, dan peraturan-peraturan yang tidak tertulis namun disepakati, yaitu yang disebut sebagai konvensi-konvensi.

Sedangkan menurut Pratama, (2013:229) menyatakan bahwa :

Kebijakan publik adalah suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintahan, seperti pertahanan keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan dan lain-lain.

Menurut Syahida, (2014:12), menyatakan bahwa :

Kebijakan publik adalah merupakan suatu keputusan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah yang berwenang, untuk kepentingan rakyat, dimana kepentingan rakyat ini merupakan keseluruhan yang utuh dari perpaduan kristalisasi pendapat-pendapat, keinginan-keinginan dan tuntutan-tuntutan dari rakyat.

Sedangkan Kapioru (2014:104) mengemukakan bahwa :

Kebijakan diasumsikan sebagai suatu “pesan” dari pemerintah federal (pusat) kepada pemerintah daerah. Keberhasilan implementasi pesan tersebut sangat dipengaruhi oleh 3 hal pokok: a. isi kebijakan (*the content of the policy message*). b. format kebijakan (*the form of the policy message*). c. Reputasi aktor (*the reputation of the communicators*).

Kemudian menurut Syahida, (2014:11) menyatakan bahwa :

Kebijakan publik selalu mengandung setidaknya tiga komponen dasar, yaitu tujuan yang luas, sasaran yang spesifik dan cara mencapai sasaran tersebut. Dengan demikian, komponen ketiga dari suatu kebijakan, yaitu cara, merupakan komponen yang berfungsi untuk mewujudkan dua komponennya yang pertama, yakni tujuan dan sasaran khusus. Cara ini biasa disebut sebagai implementasi, Misalnya, mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta baik secara individu maupun kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan sebagaimana dirumuskan di dalam kebijakan. Kegiatan implementasi ini baru dilakukan setelah kebijakan memperoleh pengesahan dari legislatif dan alokasi sumberdayanya juga disetujui.

Berdasarkan pengertian kebijakan publik yang telah dikemukakan oleh beberapa ahli di atas tersebut dapat digarisbawahi bahwa kebijakan publik dibuat oleh pemerintah yang berupa tindakan-tindakan pemerintah, kebijakan publik harus berorientasi kepada kepentingan publik, dan kebijakan publik adalah tindakan pemilihan opsi atau alternatif untuk dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah demi kepentingan publik atau masyarakat.

2.1.1.3 Implementasi Kebijakan Publik

Konsep dasar dari implementasi kebijakan publik adalah mengacu pada tindakan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan. Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan penting dalam siklus kebijakan publik secara keseluruhan. Untuk itu, dapat dilihat dari beberapa pendapat di bawah tentang implementasi kebijakan publik. Menurut Nugroho (2014:657), “implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya”.

Menurut Mulyadi, (2015:24) menyatakan bahwa :

Perbedaan yang paling penting antara suatu negara dengan negara yang lain tidak terletak pada bentuk atau ideologinya, tetapi pada tingkat

kemampuan negara itu untuk melaksanakan pemerintahan. Tingkat kemampuan itu dapat dilihat pada kemampuan dalam mengimplementasikan setiap keputusan atau kebijakan yang dibuat oleh sebuah politbiro, kabinet atau presiden negara itu.

Waluyo, (2017:49) menyatakan bahwa :

Implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluransaluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dari siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan.

Selanjutnya Waluyo, (2017:50), menyatakan bahwa :

Dalam membahas implementasi kebijakan terdapat 2 (dua) aktor yang terlibat, yaitu: (1) Beberapa orang di luar birokrat-birokrat yang mungkin terlibat dalam aktivitas-aktivitas implementasi seperti legislatif, hakim, dan lain-lain, (2) Birokrat-birokrat itu sendiri yang terlibat dalam aktivitas fungsional, didamping implementasi.

Hamdi, (2014:98) mengemukakan, adanya empat paradigma implementasi kebijakan, yakni seperti berikut:

1. Konflik rendah-ambigiutas rendah (implementasi administratif).
2. Konflik tinggi-ambigiutas rendah (implementasi politis).
3. Konflik tinggi-ambigiutas tinggi (implementasi simbolik).
4. Konflik rendah-ambigiutas tinggi (implementasi eksperimental).

Kemudian menurut Mulyadi, (2015:47), bahwa :

Tanpa implementasi yang efektif maka keputusan pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan. Implementasi kebijakan adalah aktivitas yang terlihat setelah dikeluarkan pengarah yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola input untuk menghasilkan *output* atau *outcome* bagi masyarakat”.

Sedangkan menurut Waluyo, (2017:50), bahwa :

Peran penting dari analisis implementasi kebijakan publik, adalah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi antara lain meliputi:

- a. Mudah tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan.

- b. Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasi.
- c. Pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijakan tersebut.

Selanjutnya menurut Tahir, (2014:56) menambahkan, “implementasi kebijakan dipahami melalui tiga perspektif yang berbeda, yaitu pembuat kebijakan, pejabat pelaksana di lapangan dan aktor individu selaku kelompok target”. Selanjutnya Tahir, (2014:53) menyatakan bahwa:

Implementasi kebijakan publik, disamping dapat dipahami sebagai salah satu aktivitas dari administrasi publik sebagai institusi (birokrasi) dalam proses kebijakan publik, dapat dipahami pula sebagai salah lapangan studi administrasi publik sebagai ilmu.

Sedangkan menurut Waluyo (2017:50-57), menyatakan bahwa :

Implementasi kebijakan merupakan terjemahan kebijakan publik yang pada umumnya masih berupa pertanyaan-pertanyaan umum yang berisikan tujuan, sasaran ke dalam program-program yang lebih operasional (program aksi) yang kesemuanya dimaksudkan untuk mewujudkan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran yang telah dinyatakan dalam kebijakan tersebut.

Kemudian Tahir, (2014:55), mengatakan bahwa :

Implementasi kebijakan adalah: pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan/sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstruktur/mengatur proses implementasinya.

Menurut Anderson (Tahir, 2014:56-57), menyatakan bahwa dalam mengimplementasikan suatu kebijakan ada empat aspek yang harus diperhatikan, yaitu:

1. Siapa yang dilibatkan dalam implementasi,
2. Hakikat proses administrasi,
3. Kepatuhan atas suatu kebijakan, dan
4. Efek atau dampak

dari implementasi. Implementasi suatu kebijakan berkaitan dengan dua faktor utama, yaitu: 1. Faktor internal yang meliputi (a) kebijakan yang akan dilaksanakan, dan (b) faktor-faktor pendukung; 2. Faktor eksternal yang meliputi (a) kondisi lingkungan, dan (b) pihak-pihak terkait.

Menurut Pratama, (2013:230), menyatakan bahwa :

Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik (*public policy proces*) sekaligus studi yang sangat crucial. Bersifat crucial karena bagaimanapun baiknya suatu kebijakan, kalau tidak dipersiapkan dan direncanakan secara baik dalam implementasinya, maka tujuan kebijakan tidak akan bisa diwujudkan, begitu pula sebaliknya.

Dengan demikian, kalau menghendaki tujuan kebijakan dapat dicapai dengan baik, maka bukan saja pada tahap implementasi yang harus dipersiapkan dan direncanakan dengan baik, tetapi juga pada tahap perumusan atau pembuatan kebijakan juga telah diantisipasi untuk dapat diimplementasikan. Kemudian menurut Syahida, (2014:12), :

Kebijakan publik adalah merupakan suatu keputusan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah yang berwenang, untuk kepentingan rakyat, dimana kepentingan rakyat ini merupakan keseluruhan yang utuh dari perpaduan kristalisasi pendapat-pendapat, keinginankeinginan dan tuntutan-tuntutan dari rakyat.

Selanjutnya menurut Naditya, (2013:1088), mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai :

Tindakan-tindakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usah-usaha untuk mencapai perubahanperubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan.

Sedangkan Tahir, (2014:58) menjelaskan, bahwa :

Tujuan implementasi kebijakan adalah untuk menetapkan arah agar tujuan kebijakan publik dapat direalisasikan sebagai hasil dari kegiatan pemerintah. Keseluruhan proses penetapan kebijakan baru bisa dimulai

apabila tujuan dan sasaran yang semula bersifat umum telah diperinci, program telah dirancang dan juga sejumlah dana telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan dan sasaran tersebut.

Kemudian Pratama, (2013:230) memaparkan, bahwa :

Implementasi kebijakan menekankan pada suatu tindakan, baik yang dilakukan oleh pihak pemerintah maupun individu (atau kelompok) swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan sebelumnya. Pada suatu saat tindakan-tindakan ini, berusaha mentransformasikan keputusan-keputusan menjadi pola-pola operasional serta melanjutkan usaha-usaha tersebut untuk mencapai perubahan, baik yang besar maupun yang kecil yang diamanatkan oleh keputusan-keputusan kebijakan tertentu.

2.1.1.4 Model dan Pendekatan Implementasi Kebijakan Publik

Dalam implementasi kebijakan terdapat beberapa model pendekatan yang menjadi acuan atau pedoman untuk melaksanakan suatu kebijakan publik. Model-model implementasi kebijakan ini akan mempengaruhi penerimaan publik terhadap suatu kebijakan. Adapun model dan pendekatan implementasi kebijakan tersebut adalah sebagai berikut.

Menurut Nugroho (2014:42), dalam memahami kebijakan publik, terdapat dua jenis aliran atau pemahaman, yaitu.

1. *Kontinentalis*, yang cenderung melihat bahwa kebijakan publik adalah turunan dari hukum, bahkan kadang mempersamakan antara kebijakan publik dan hukum, utamanya hukum publik, ataupun hukum tata negara, sehingga melihatnya sebagai proses interaksi di antara institusi-institusi negara.
2. *Anglo-Saxonis*, yang cenderung memahami bahwa kebijakan publik adalah turunan dari politik-demokrasi, sehingga melihatnya sebagai produk interaksi antara negara dan publik.

Nugroho (2014:665-678) menambahkan, ada beberapa model dan pendekatan implementasi kebijakan, yaitu.

1. Model Van Meter dan Van Horn

Model pertama adalah model klasik, yakni model yang diperkenalkan oleh duet Donald Van Meter dan Carl. Model ini mengandalkan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variabel dimasukkan sebagai variabel yang mempengaruhi kebijakan publik adalah variabel:

- a. Aktivitas implementasi dan komunikasi antara organisasi,
- b. Karakteristik dari agen pelaksana/implementor,
- c. Kondisi ekonomi, sosial dan politik, dan
- d. Kecenderungan (*disposition*) dari pelaksana/implementor.

2. Model Mazmanian dan Sebatier

Model kedua adalah model yang dikembangkan oleh Mazmanian dan Sebatier mengemukakan bahwa implementasi adalah upaya melaksanakan keputusan kebijakan. Model Mazmanian dan Sebatier disebut sebagai model kerangka analisis implementasi (*A Framework for Implementation Analysis*). Model Mazmanian Sebatier mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan ke dalam tiga variabel. Pertama, variabel independen, yaitu mudak tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman obyek, dan perubahan seperti apa yang dikehendaki. Kedua, variabel intervening, yaitu variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumberdana, keterpaduan hirarkis di antara lembaga pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar; dan variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan risorsis dari konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, dan komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana. Ketiga variabel dependen, yaitu tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan, yaitu pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan obyek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata tersebut, dan akhirnya mengarah kepada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut ataupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

3. Model Hoodwood dan Gun Model ketiga adalah model Brian W. Hoogwood dan Lewis A. Gun.

Untuk melakukan implementasi kebijakan diperlukan beberapa syarat. Syarat pertama berkenaan dengan jaminan bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga/badan pelaksana tidak akan menimbulkan masalah yang besar. Syarat kedua adalah apakah untuk melaksanakannya tersedia sumberdaya yang memadai, termasuk sumberdaya waktu. Syarat ketiga apakah perpaduan sumber-sumber

yang diperlukan benar-benar ada. Kebijakan publik adalah kebijakan yang kompleks dan menyangkut dampak yang luas. Karena itu, implementasi kebijakan publik akan melibatkan berbagai sumber yang diperlukan, baik dalam konteks sumberdaya atau sumber-aktor. Syarat keempat adalah apakah kebijakan yang akan diimplementasikan didasari hubungan kausal yang andal.

- e. Syarat kelima adalah seberapa banyak hubungan kausalitas yang terjadi. Asumsinya, semakin sedikit hubungan “sebab-akibat”, semakin tinggi pula hasil yang dikehendaki oleh kebijakan tersebut dapat dicapai. Sebuah kebijakan yang mempunyai hubungan kausalitas yang kompleks, otomatis menurunkan efektivitas implementasi kebijakan. Syarat keenam adalah apakah hubungan saling ketergantungan kecil. Asumsinya adalah jika hubungan saling ketergantungan tinggi justru implementasi tidak akan dapat berjalan secara efektif apalagi jika hubungannya adalah hubungan ketergantungan. Syarat ketujuh adalah pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan. Syarat kedelapan adalah bahwa tugas-tugas telah dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang benar. Tugas yang jelas dan prioritas yang jelas adalah kunci efektivitas implementasi kebijakan. Syarat kesembilan adalah komunikasi dan koordinasi yang sempurna. Komunikasi adalah perekat organisasi, dan koordinasi adalah asal muasal dari kerjasama tim serta terbentuknya sinergi. Syarat kesepuluh adalah bahwa pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna. Kekuasaan atau power adalah syarat bagi keefektifan implementasi kebijakan. Tanpa otoritas yang berasal dari kekuasaan, maka kebijakan akan tetap berupa kebijakan tanpa ada dampak bagi target kebijakan.
- f. Model Goggin Bowman, dan Lester Malcom Goggin, Ann Bowman, dan James Lester mengembangkan sebuah model implementasi kebijakan yang “lebih ilmiah” dengan mengedepankan pendekatan “metode penelitian” dengan adanya variabel independen, intervening, dan dependen, dan meletakkan faktor “komunikasi” sebagai penggerak dalam implementasi kebijakan.
- g. Model Grindle
Model kelima adalah model Merilee S. Grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, maka implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat implementability dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan mencakup:
 - a. kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan.
 - b. jenis manfaat yang akan dihasilkan.
 - c. derajat perubahan yang diinginkan.
 - d. kedudukan pembuat kebijakan.
 - e. (siapa) pelaksana program.
 - f. sumberdaya yang dikerahkan.

Model Grindle terletak pada pemahaman yang komprehensif akan konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementor, penerimaan implementasi, dan arena konflik yang mungkin terjadi di antara para aktor implementasi, serta kondisi-kondisi sumberdaya implementasi yang diperlukan.

7. Model Elmore dkk.

Model keenam adalah model yang dikembangkan oleh Richard Elmore, Michael Lipsky, dan Benny Hjern dan David O'Porter.

Model implementasi ini didasarkan kepada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya atau masih melibatkan pejabat pemerintah, namun hanya di tataran rendah. Kebijakan yang dibuat harus sesuai dengan harapan, keinginan, publik yang menjadi target atau kliennya, dan sesuai pula dengan pejabat eselon rendah yang menjadi pelaksananya. Kebijakan model ini biasanya diprakarsai oleh masyarakat, baik secara langsung ataupun melalui lembaga-lembaga nirlaba kemasyarakatan (LSM).

8. Model Edward George

Edward III menegaskan bahwa masalah utama dari administrasi publik adalah *lack of attention to implementation*. Dikatakannya, bahwa *without effective implementation the decision of policymakers will not be carried out successfully*. Empat isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif, yaitu *communication, resources, disposition or attitudes, dan bureaucratic structures*. Komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan kepada organisasi dan/atau publik dan sikap serta tanggapan dari para pihak yang terlibat. Resources berkenaan dengan ketersediaan sumberdaya pendukung, khususnya sumberdaya manusia, di mana hal ini berkenaan dengan kecakapan dari pelaksana kebijakan publik untuk *carry out* kebijakan secara efektif.

Disposition berkenaan dengan kesediaan daripada implementor untuk *carry out* kebijakan tersebut. Struktur birokrasi berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik.

2.1.2 Pembinaan Narapidana oleh Lembaga Pemasyarakatan

2.1.2.1 Pengertian Pembinaan Narapidana

Sistem pembinaan narapidana yang dikenal dengan nama pemasyarakatan.

Menurut Harsono, (2015: 1) menyatakan bahwa : “Pembinaan narapidana mulai dikenal pada tahun 1964 ketika dalam Konferensi Dinas Kependidikan di Lembang tanggal 27 April 1964, atas gagasan Sahardjo untuk melakukan perubahan tujuan

pembinaan narapidana dari sistem kepenjaraan ke sistem pemasyarakatan”. Sebelumnya, menurut Harsono, (2015: 3) bahwa : ”Sahardjo telah terlebih dahulu mengemukakan gagasan perubahan tujuan pembinaannarapidana itu, dalam pidato di Istana Negara tanggal 15 Juli 1963 yang menurutnya untuk memperlakukan narapidana diperlukan landasan sistem pemasyarakatan”.

Pembinaan merupakan inti dari sistem pemasyarakatan karena dengan pembinaan maka diharapkan dapat merubah narapidana menjadi warga negara yang baik dan dapat kembali hidup bermasyarakat. Hal ini sejalan dengan pendapat Effendi dan Prayitno (2015:7) bahwasanya pelaksanaan sistem pemasyarakatan narapidana dibimbing dengan pembinaan. Pembinaan yang dilakukan diharapkan dapat merubah Narapidana menjadi warga negara yang baik dan dapat hidup di tengah-tengah masyarakat sesuai dengan aturan dan norma-norma yang berlaku.

Menurut Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pembinaan dan Pembimbingan Warga Binaan Pemasyarakatan yang dimaksud Pembinaan adalah: “Kegiatan untuk meningkatkan kualitas ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa, intelektual, sikap dan perilaku, profesional, kesehatan jasmani dan rohani Narapidana dan Anak Didik Pemasyarakatan”.

Menurut Poerwadarminta, (2018: 50) dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) memberikan pengertianpembinaan sebagai berikut:

1. Pembinaan merupakan proses, pembuatan, cara membina;
2. Pembinaan diartikan sebagai pembaharuan, penyempurnaan;
3. Pembinaan adalah usaha, tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara berdayaan dan berhasil guna untuk mendapatkan hasil yang baik.

Menurut Mangunhardjana (2016: 12) dinyatakan bahwa :

Pembinaan adalah suatu proses belajar dengan melepaskan hal-hal yang dimiliki dan mempelajari hal-hal yang baru yang belum dimiliki, dengan tujuan membantu orang yang menjalaninya untuk membetulkan dan mengembangkan pengetahuan dan kecakapan yang baru untuk mencapai tujuan hidup dan kerja yang sedang dijalani secara lebih efektif.

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 sampai dengan Pasal 10 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pembinaan dan Pembimbingan Warga Binaan Pemasyarakatan disebutkan pula mengenai Pembinaan, dengan penjelasan Pasal sebagai berikut:

- (1) Program pembinaan dan pembimbingan meliputi kegiatan pembinaan dan pembimbingan kepribadian dan kemandirian.
- (2) Program Pembinaan diperuntukkan bagi Narapidana dan Anak Didik Pemasyarakatan.
- (3) Program Pembimbingan diperuntukkan bagi Klien.

Selanjutnya dalam Pasal 3 sampai dengan Pasal 10 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pembinaan dan Pembimbingan Warga Binaan Pemasyarakatan disebutkan :

Pembinaan dan pembimbingan kepribadian dan kemandirian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 meliputi hal-hal yang berkaitan dengan:

- a. ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. kesadaran berbangsa dan bernegara;
- c. intelektual;
- d. sikap dan perilaku;
- e. kesehatan jasmani dan rohani;
- f. kesadaran hukum;
- g. reintegrasi sehat dengan masyarakat;
- h. ketrampilan kerja; dan
- i. latihan kerja dan produksi.

Selanjutnya dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 10 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pembinaan dan Pembimbingan Warga Binaan Pemasyarakatan disebutkan :

- (1) Pelaksanaan pembinaan dan pembimbingan Warga Binaan Pemasyarakatan dilakukan oleh Petugas Pemasyarakatan yang terdiri dari atas:
 - a. Pembina Pemasyarakatan;
 - b. Pengaman Pemasyarakatan; dan
 - c. Pembimbing Kemasyarakatan.
- (2) Dalam melaksanakan pembinaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Kepala LAPAS menetapkan Petugas Pemasyarakatan yang bertugas sebagai Wali Narapidana dan Anak Didik Pemasyarakatan.
- (3) Ketentuan mengenai tugas, kewajiban, dan syarat-syarat wali sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) diatur lebih lanjut dengan Keputusan Menteri.

Dalam Pasal 5 sampai dengan Pasal 10 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pembinaan dan Pembimbingan Warga Binaan Pemasyarakatan disebutkan : Dalam rangka penyelenggaraan pembinaan dan pembimbingan Warga Binaan Pemasyarakatan Menteri dapat mengadakan kerja sama dengan instansi Pemerintah terkait, badan-badan kemasyarakatan lainnya, atau perorangan yang kegiatannya sesuai dengan penyelenggaraan sistem pemasyarakatan.

Selanjutnya dalam Pasal 6 sampai dengan Pasal 10 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pembinaan dan Pembimbingan Warga Binaan Pemasyarakatan disebutkan :

- (1) Kepala LAPAS wajib melaksanakan pembinaan Narapidana.
- (2) Dalam melaksanakan pembinaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Kepala LAPAS wajib mengadakan perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian atas kegiatan program pembinaan.
- (3) Kegiatan pembinaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) diarahkan pada kemampuan Narapidana untuk berintegrasi secara sehat dengan masyarakat.

Sedangkan dalam Pasal 7 sampai dengan Pasal 10 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pembinaan dan Pembimbingan Warga Binaan Pemasyarakatan disebutkan :

- (1) Pembinaan Narapidana dilaksanakan melalui beberapa tahap pembinaan.
- (2) Tahap pembinaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) terdiri dari atas 3 (tiga) tahap, yaitu:
 - a. tahap, awal;
 - b. tahap lanjutan; dan
 - c. tahap akhir.
- (3) Pengalihan pembinaan dari satu tahap ke tahap lain ditetapkan melalui sidang Tim Pengamat Pemasarakatan berdasarkan data dari Pembina Pemasarakatan, Pengaman Pemasarakatan Pembimbing Kemasyarakatan, dan Wali Narapidana.
- (4) Data sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) merupakan hasil pengamatan, penilaian, dan laporan terhadap pelaksanaan pembinaan.
- (5) Ketentuan mengenai pengamatan, penilaian dan melaporkan sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) diatur lebih lanjut dengan Keputusan Menteri.

Dalam Pasal 8 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pembinaan dan Pembimbingan Warga Binaan Pemasarakatan disebutkan :

- (1) Dalam melaksanakan pembinaan terhadap Narapidana di LAPAS disediakan sarana dan prasarana yang dibutuhkan.
- (2) LAPAS sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dibagi dalam beberapa klasifikasi dan spesifikasi.
- (3) Ketentuan mengenai klasifikasi dan spesifikasi LAPAS sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) diatur lebih lanjut dengan Keputusan Menteri.

Selanjutnya dalam Pasal 9 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pembinaan dan Pembimbingan Warga Binaan Pemasarakatan disebutkan :

- (1) Pembinaan tahap awal bagi Narapidana dimulai sejak yang bersangkutan berstatus sebagai Narapidana sampai dengan 1/3 (satu per tiga) dari masa pidana.
- (2) Pembinaan tahap lanjutan meliputi:
 - a. tahap lanjutan pertama, sejak berakhirnya pembinaan tahap awal sampai dengan 1/2 (satu per dua) dari masa pidana; dan
 - b. tahap lanjutan kedua, sejak berakhirnya pembinaan tahap lanjutan pertama sampai dengan 2/3 (dua per tiga) masa pidana.

- (3) Pembinaan tahap akhir dilaksanakan sejak berakhirnya tapal lanjutan sampai dengan berakhirnya masa pidana dari Narapidana yang bersangkutan.

Lebih lanjut diuraikan dalam Pasal 10 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pembinaan dan Pembimbingan Warga Binaan Pemasyarakatan disebutkan :

- (1) Pembinaan tahap awal meliputi:
 - a. masa pengamatan, pengenalan dan penelitian lingkungan paling lama 1 (satu) bulan;
 - b. perencanaan program pembinaan kepribadian dan kemandirian;
 - c. pelaksanaan program pembinaan kepribadian dan kemandirian; dan
 - d. penilaian pelaksanaan program pembinaan tahap awal.
- (2) Pembinaan tahap lanjutan.

Pembinaan merupakan aspek utama dalam sistem pemasyarakatan sebagai sistem perlakuan bagi narapidana. Pembinaan tersebut yang meliputi berbagai upaya pembinaan atau bimbingan menjadi indikator dari pelaksanaan sistem pemasyarakatan. Reksodiputro, (1994:3) menyatakan bahwa :

Pengertian akan sebab orang melanggar norma akan dapat membantu menemukan cara yang terbaik untuk pembinaan terhadap si pelanggar hukum atau narapidana, karena itu ada hubungan antara mencari sebab kriminal dengan mencari sistem pembinaan yang efektif.

Berdasarkan kutipan di atas dapat disimpulkan bahwasanya pembinaan itu adalah membina narapidana dalam usaha perbaikan terhadap tingkah laku yang menyimpang. Hal ini dapat dilakukan dengan pendekatan perseorangan yaitu *metode social case work*: cara menolong seseorang dengan konsultasi untuk memperbaiki hubungan sosialnya dan penyesuaian sehingga memungkinkan mencapai kehidupan yang memuaskan dan bermanfaat.

2.1.2.2 Tujuan Pembinaan

Harsono (2015: 13) mengemukakan bahwa :

Perkembangan pembinaan bagi narapidana berkaitan erat dengan tujuan pemidanaan. Pembinaan narapidana yang sekarang dilakukan pada awalnya berangkat dari kenyataan bahwa tujuan pemidanaan tidak sesuai lagi dengan perkembangan nilai dan hakekat hidup yang tumbuh di masyarakat. Bagaimanapun narapidana juga manusia yang masih memiliki potensi yang dapat dikembangkan ke arah perkembangan yang positif, yang mampu merubah sekarang untuk menjadi lebih produktif, untuk menjadi lebih baik dari sebelum menjalani pidana.

Tujuan dari pembinaan dan tujuan dari penyelenggaraan sistem pemasyarakatan dapat ditemukan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022 Tentang Pemasyarakatan, yaitu:

Sistem pemasyarakatan diselenggarakan dalam rangka membentuk Warga Binaan Pemasyarakatan agar menjadi manusia seutuhnya, menyadari kesalahan, memperbaiki diri dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat aktif berperan dalam pembangunan, dan dapat hidup secara wajar sebagai warga yang baik dan bertanggung jawab.

Selanjutnya pada Pasal 3 Undang- undang Nomor 22 Tahun 2022 Tentang Pemasyarakatan, yaitu:

Sistem Pemasyarakatan berfungsi menyiapkan Warga Binaan Pemasyarakatan agar dapat berintegrasi secara sehat dengan masyarakat, sehingga dapat berperan aktif kembali sebagai anggota masyarakat yang bebas dan bertanggung jawab.

Pembinaan bagi Warga Binaan Pemasyarakatan merupakan bagian dari sistem pemasyarakatan untuk menegakkan hukum pidana. Berdasarkan Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2022 Tentang Pemasyarakatan maka dapat diketahui bahwa tujuan dari sistem pemasyarakatan adalah untuk mengembalikan warga binaan menjadi warga yang baik sehingga dapat diterima kembali di dalam masyarakat.

Soedjono, (2012: 86) menyatakan bahwa :

Tujuan perlakuan terhadap narapidana di Indonesia mulai tampak sejak tahun 1964 setelah Sahardjo mengemukakan dalam konferensi kepenjaraan di Lembang, bahwa tujuan pemidanaan adalah pemasyarakatan, jadi mereka yang menjadi narapidana bukan lagi dibuat jera tetapi dibina untuk kemudian dimasyarakatkan kembali.

Selanjutnya Soedjono, (2012: 87) menyatakan bahwa tujuan pembinaan adalah pemasyarakatan, dapat dibagi dalam tiga hal, yaitu:

1. Setelah keluar dari Lembaga Pemasyarakatan tidak lagi melakukan tindak pidana.
2. Menjadi manusia yang berguna, berperan aktif dan kreatif dalam membangun bangsa dan negaranya.
3. Mampu mendekatkan diri kepada Tuhan yang Maha Esa dan mendapatkan kebahagiaan di dunia maupun akhirat.

Sedangkan berdasarkan Konferensi Dinas Direktorat Pemasyarakatan yang pertama di Lembang (Bandung) pada tanggal 27 April 1964, dirumuskan lebih lanjut tentang maksud dan tujuan pidana penjara sebagai berikut ini :

- a. Orang yang tersesat diayomi juga, dengan memberikan kepadanya bekal hidup sebagai warga yang baik dan berguna dalam masyarakat, yakni masyarakat Indonesia yang menuju tata masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Bekal hidup tidak hanya berupa finansial dan materiil, tetapi yang lebih penting adalah mental, fisik, keahlian, ketrampilan hingga orang mempunyai kemauan dan kemampuan yang potensial dan efektif untuk menjadi warga negara yang baik, tidak melanggar hukum lagi dan berguna dalam pembangunan negara.
- b. Menjatuhi pidana bukan tindakan balas dendam dari negara. Terhadap narapidana tidak boleh ada penyiksaan baik berupa tindakan, ucapan, cara perawatan ataupun penempatan. Satu-satunya derita hanya dihilangkannya kemerdekaan.
- c. Tobat tidak dapat dicapai dengan penyiksaan, melainkan dengan bimbingan. Kepada narapidana harus ditanamkan pengertian mengenai norma-norma hidup dan kehidupan, serta diberi kesempatan untuk merenungkan perbuatannya yang lampau. Narapidana dapat diikutsertakan dalam kegiatan-kegiatan sosial untuk menumbuhkan rasa sosial dalam kehidupan bermasyarakat.
- d. Negara tidak berhak membuat seseorang lebih buruk atau lebih jahat daripada sebelum ia masuk Lembaga. Karena itu harus diadakan

pemisahan antara:

- 1) Yang residivis dan yang bukan.
 - 2) Yang telah melakukan tindak pidana yang berat dan yang ringan.
 - 3) Macam tindak pidana yang dibuat.
 - 4) Sudah tua (40 tahun keatas), dewasa (25-40 tahun), remaja (18-25 tahun).
 - 5) Orang terpidana dan orang tahanan.
- e. Selama kehilangan kemerdekaan bergerak, narapidana harus diperkenalkan dengan masyarakat dan tidak boleh diasingkan daripadanya. Pada waktu mereka menjalani pidana hilangkemerdekaan adalah identik dengan pengasingan dari masyarakat. Kini menurut sistem pemasyarakatan mereka tidak boleh diasingkan dari masyarakat dalam arti secara “kultural”. Secara bertahap mereka akan dibimbing di tengah-tengah masyarakat yang merupakan kebutuhan dalam proses pemasyarakatan.
 - f. Pekerjaan diberikan kepada narapidana tidak boleh bersifat mengisi waktu, atau hanya diperuntukan kepentingan Jawatan atau kepentingan negara sewaktu saja. Pekerjaan yang diberikan harus suatu pekerjaan di masyarakat yang ditujukan kepada pembangunan nasional, karena harus ada integrasi pekerjaan narapidana dengan pembangunan.
 - g. Bimbingan dan didikan harus berdasarkan Pancasila. Pendidikan dan bimbingan harus berisikan asas yang tercantum di dalam Pancasila, kepada narapidana harus diberi kesempatan dan bimbingan untuk melaksanakan ibadahnya, ditanamkan jiwa kegotong-royongan, toleransi, kekeluargaan, bermusyawarah untuk bermufakat positif. Narapidana harus dimanfaatkan untuk kegiatan demi kepentingan-kepentingan bersama dan umum.
 - h. Tiap manusia harus diperlakukan sebagai layaknya manusia, meskipun telah tersesat. Tidak boleh selalu ditunjukkan kepada narapidana bahwa ia itu adalah penjahat. Ia harus selalu merasa bahwa ia dipandang dan diperlukan sebagai manusia. Sehubungan dengan itu petugas pemasyarakatan tidak boleh bersikap maupun memakai kata-kata yang dapat menyinggung perasaannya.
 - i. Narapidana hanya dijatuhi pidana kehilangan kemerdekaan. Perlu diusahakan agar narapidana mendapat mata pencaharian untuk keluarga dengan jalan menyediakan atau memberikan pekerjaan upah. Bagi pemuda dan anak-anak disediakan lembaga pendidikan yang diperlukan, ataupun diberi kesempatan kemungkinan mendapatkan pendidikan di luar Lembaga.
 - j. Perlu didirikan lembaga-lembaga pemasyarakatan yang baru yang sesuai dengan kebutuhan pelaksanaan program pembinaan dan memindahkan lembaga-lembaga yang berada di tengah-tengah kota ke tempat-tempat yang sesuai dengan kebutuhan proses pemasyarakatan.

Sujanto (2016: 164) berpendapat bahwasanya :

Membina berarti meningkatkan dan yang ditingkatkan adalah kemampuannya, yaitu dengan memberikan pengetahuan-pengetahuan, pengalaman-pengalaman, latihan-latihan dan sebagainya. Sehingga dengan hasil pembinaan itu diharapkan mampu untuk memikul tugas-tugasnya di kemudian hari, sebagai orang tua anak-anaknya, sebagai anggota masyarakat dan warga negara yang baik.

Suwarto, (2013: 15) menyatakan bahwa :

Pola pembinaan narapidana merupakan suatu cara perlakuan terhadap narapidana yang dikehendaki oleh sistem pemasyarakatan dalam usaha mencapai tujuan, yaitu agar sekembalinya narapidana dapat berperilaku sebagai anggota masyarakat yang baik dan berguna bagi dirinya, masyarakat serta negara. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pembinaan narapidana juga mempunyai arti memperlakukan seseorang yang berstatus narapidana untuk dibangun agar bangkit menjadi seseorang yang baik.

Atas dasar pengertian pembinaan yang demikian itu, sasaran yang perlu dibina adalah pribadi dan budi pekerti narapidana, yang didorong untuk membangkitkan rasa harga diri pada diri sendiri dan pada diri orang lain, serta mengembangkan rasa tanggung jawab untuk menyesuaikan diri dengan kehidupan yang tenteram dan sejahtera dalam masyarakat. Dan selanjutnya berpotensi untuk menjadi manusia yang berpribadi luhur dan bermoral tinggi.

Poernomo, (2016: 187) menyatakan bahwa : “Pembinaan tersebut dimaksudkan tidaklah tanpa batas, akan tetapi selama waktu tertentu memberi warna dasar agar narapidana kelak kemudian hari tidak melakukan kejahatan lagi dan taat terhadap hukum yang berlaku di dalam masyarakat”.

Dengan demikian maka pembinaan narapidana harus memperhatikan arah yang harus dituju yaitu membina pribadi narapidana agar jangan sampai mengulangi kejahatan dan mentaati peraturan hukum, serta membina hubungan

antara narapidana dengan masyarakat luar agar dapat berdiri sendiri dan diterima menjadi anggotanya.

2.1.2.3 Ruang Lingkup Pembinaan

Ruang lingkup pembinaan berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia Nomor M. 02-PK-04.10 Tahun 1990 Tentang Pola Pembinaan Narapidana atau Tahanan, sudah diatur 2 (dua) pola pembinaan, yaitu:

1. Pembinaan secara umum.
2. Pembinaan Kepribadian yang meliputi:
3. Pembinaan kesadaran beragama/ ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa;

Usaha ini diperlukan agar dapat diteguhkan imannya terutama memberi pengertian agar narapidana dapat menyadari akibat-akibat dari perbuatan yang benar dan perbuatan yang salah.

1. Pembinaan kesadaran berbangsa dan bernegara;
Usaha ini dilaksanakan melalui P4, termasuk menyadarkan mereka agar dapat menjadi warga negara yang baik yang dapat berbakti bagi bangsa dan negaranya yang merupakan sebagian dari iman.
2. Pembinaan kemampuan intelektual;
Usaha ini diperlukan agar pengetahuan serta kemampuan berfikir narapidana semakin meningkat sehingga dapat menunjang kegiatan positif yang diperlukan selama masa penahanan. Pembinaan ini dapat dilakukan melalui pembinaan formal maupun non-formal. Pendidikan formal diselenggarakan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan melalui kursus-kursus, latihan ketrampilan dan lain sebagainya. Pendidikan non-formal dapat dilakukan melalui ceramah umum dan membuka kesempatan yang seluas-luasnya untuk memperoleh informasi dari luar, misalnya membaca koran atau majalah, menonton televisi, mendengarkan radio dan lain sebagainya. Selain itu dapat diupayakan cara belajar melalui kejar paket A dan kejar usaha.
3. Pembinaan kesadaran hukum;
Pembinaan kesadaran hukum dilaksanakan dengan memberikan penyuluhan-penyuluhan hukum yang bertujuan untuk mencapai kadar kesadaran hukum yang tinggi sebagai anggota masyarakat, mereka menyadari hak dan kewajibannya dalam turut menegakkan hukum dan keadilan. Perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia,

ketertiban, ketenteraman, kepastian hukum dan terbentuknya perilaku warga negara Indonesia yang taat pada hukum.

4. Pembinaan mengintegrasikan diri dengan masyarakat.
Sehat secara integrasi adalah pemulihan kesatuan hubungan hidup, kehidupan dan penghidupan narapidana dengan masyarakat. Pembinaan di bidang ini dapat dikatakan juga pembinaan kehidupan sosial kemasyarakatan yang bertujuan agar bekas narapidana mudah diterima kembali oleh masyarakat lingkungannya. Pembinaan dapat dilakukan melalui usaha-usaha sosial gotong royong, sehingga pada waktu mereka kembali ke masyarakat telah mempunyai sifat-sifat positif untuk dapat berpartisipasi dalam pembangunan masyarakat lingkungannya.
5. Pembinaan kemandirian, diberikan melalui program-program:
 - a. Keterampilan untuk mendukung usaha-usaha mandiri; Misalnya kerajinan tangan, industri, rumah tangga, reparasi mesin dan alat-alat elektronika dan sebagainya.
 - b. Keterampilan untuk mendukung usaha-usaha industri kecil; Misalnya pengelolaan bahan mentah dan sektor pertanian dan bahan alam menjadi bahan setengah jadi dan jadi (contoh mengolah rotan menjadi perabotan rumah tangga, pengolahan makanan ringan berikut pengawetnya dan pembuatan batu bata, genteng, dan lain-lain).
 - c. Keterampilan yang dikembangkan sesuai dengan bakatnya masing-masing; Dalam hal ini bagi mereka yang memiliki bakat tertentu diusahakan pengembangan bakatnya itu. Misalnya memiliki kemampuan di bidang seni, maka diusahakan untuk disalurkan ke perkumpulan-perkumpulan seniman untuk dapat mengembangkan bakatnya sekaligus mendapatkan nafkah.
 - d. Keterampilan untuk mendukung usaha-usaha industri atau kegiatan pertanian (perkebunan) dengan menggunakan teknologi madya atau teknologi tinggi; Misalnya industri kulit, industri pembuatan sepatu kualitas ekspor, pabrik tekstil, industri minyak atsiri dan usaha tambak udang (Bab VII tentang Pelaksanaan Pembinaan, Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia Nomor M. 02-PK.04.10 Tahun 1990 tentang Pola Pembinaan Narapidana atau Tahanan).

Menurut Hamzah, (2013: 32) menyatakan bahwa :

Model pembinaan narapidana ini pada awalnya dicetuskan oleh Saharjo, ia menekankan pada sistem pembinaan narapidana, dimana sistem pemasyarakatan adalah kebijaksanaan terhadap narapidana yang bersifat mengayomi para narapidana yang “tersesat jalan” dan memberi bekal bagi narapidana setelah kembali kedalam masyarakat.

Dari uraian tersebut menyatakan bahwa sistem pemasyarakatan memberikan perlindungan dan tempat untuk melaksanakan pembinaan narapidana supaya tidak mengulangi perbuatan melanggar hukum lagi.

Menurut Atmasasmita, (2012: 12) menyatakan bahwa terdapat 10 (sepuluh) prinsip pokok kemasyarakatan, antara lain:

1. Orang yang tersesat diayomi juga dengan memberikan kepadanya bekal hidup sebagai warga negara yang baik dan berguna dalam masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Bekal hidup tidak hanya berupa finansial dan material, tapi lebih penting adalah mental fisik, keahlian, ketrampilan, hingga narapidana tersebut mempunyai kemampuan yang potensial dan efektif menjadi warga yang baik, tidak melanggar hukum lagi dan berguna dalam pembangunan Negara.
2. Menjatuhkan pidana bukan balas dendam dari negara, terhadap narapidana tidak boleh ada penyiksaan baik berupa tindakan, ucapan, cara perawatan, ataupun penempatan, satu-satunya derita hanya dihilangkan kemerdekaan.
3. Tobat tidak dapat dicapai dengan penyiksaan melainkan dengan bimbingan, kepada narapidana harus ditanamkan pengertian mengenai norma-norma hidup dan kehidupan serta diberi kesempatan untuk merenungkan perbuatannya yang lampau. Narapidana dapat diikuti sertakan dalam kegiatan sosial untuk menumbuhkan rasa hidup kemasyarakatan.
4. Negara tidak berhak membuat seseorang menjadi lebih buruk atau lebih jahat sebelum dia keluar dari Lembaga Pemasyarakatan, karenaitu harus diadakan pemisahan antara residivis dan yang bukan, yang tindak pidananya berat dan yang tindak pidananya ringan, pemisahannya berdasarkan usia, pemisahan antara yang terpidana dan tahanan.
5. Narapidana harus dikenalkan kepada masyarakat dan tidak boleh diasingkan dari pada masyarakat.
6. Pekerjaan yang diberikan kepada narapidana tidak boleh bersifat hanya mengisi waktu atau hanya untuk kepentingan jawatan atau untuk Negara.
7. Bimbingan dan didikan harus berdasarkan Pancasila.
8. Tiap orang adalah manusia dan harus diperlakukan sebagai manusia
9. Narapidana hanya dijatuhi pidana hilang kemerdekaan.
10. Perlu didirikan Lembaga Pemasyarakatan yang baru yang sesuai dengan kebutuhan pelaksanaan program pembinaan dan memindahkan Lembaga Pemasyarakatan ketempat yang sesuai dengan proses pemasyarakatan.

2.1.2.4 Tahap-Tahap Pembinaan

Mendasarkan pada Surat Edaran Nomor KP. 10.13/3/1 tanggal 8 Februari 1965 Tentang Pemasyarakatan sebagai proses, maka dapat disimpulkan bahwa pembinaan narapidana dilaksanakan melalui 4(empat) tahap yang merupakan satu kesatuan proses yang bersifat terpadu, sebagaimana tersebut di bawah ini:

1. Tahap Pertama.
Terhadap setiap Narapidana yang masuk di Lembaga Pemasyarakatan dilakukan penelitian untuk mengetahui segala hal ikhwal perihal dirinya, termasuk sebab-sebab Narapidana melakukan pelanggaran dan segala keterangan mengenai dirinya yang dapat diperoleh dari keluarga, bekas majikan atau atasannya, teman sekerja, si korban dari perbuatannya, serta dari petugas instansi lain yang telah menangani perkaranya. Pembinaan pada tahap ini disebut pembinaan tahap awal, dimana kegiatan masa pengamatan, penelitian dan pengenalan lingkungan untuk menentukan perencanaan pelaksanaan program pembinaan kepribadian dan kemandirian yang waktunya dimulai pada saat yang bersangkutan berstatus sebagai Narapidana sampai dengan 1/3 (sepertiga) dari masa pidananya. Pembinaan tahap ini masih dilakukan dalam Lembaga Pemasyarakatan dan pengawasan yang maksimum (*maximum security*).
2. Tahap Kedua.
Jika proses pembinaan terhadap Narapidana yang bersangkutan telah berlangsung selama 1/3 dari masa pidana yang sebenarnya dan menurut Tim Pengamat Pemasyarakatan (selanjutnya disebut TPP) sudah dicapai cukup kemajuan, maka kepada Narapidana yang bersangkutan diberikan kebebasan lebih banyak dan ditempatkan pada Lembaga Pemasyarakatan dengan melalui pengawasan *medium-security*.
3. Tahap Ketiga
Jika proses pembinaan terhadap Narapidana telah dijalani 1/2 (setengah) dari masa pidana yang sebenarnya dan menurut TPP telah dicapai cukup kemajuan, baik secara fisik maupun mental dan juga dari segi ketrampilannya, maka wadah proses pembinaannya diperluas dengan program Asimilasi yang pelaksanaannya terdiri dari 2 (dua) bagian, antara lain:
 - a. Waktunya dimulai sejak berakhirnya tahap awal sampai dengan 1/2 (setengah) dari masa pidananya. Pada tahap ini pembinaan masih dilaksanakan di dalam Lembaga Pemasyarakatan dan pengawasannya sudah memasuki *medium-security*.
 - b. Pada tahapan ini waktunya dimulai sejak berakhirnya masa lanjutan pertama sampai dengan 2/3 (dua per tiga) masa pidananya. Dalam tahapan lanjutan ini Narapidana sudah memasuki

tahap asimilasi dan selanjutnya dapat diberikan pembebasan bersyarat atau cuti menjelang bebas dengan pengawasan *minimum-security*.

4. Tahap Keempat

Jika proses pembinaan telah menjalani 2/3 (dua per tiga) dari masa pidana yang sebenarnya atau sekurang-kurangnya 9 (sembilan) bulan. Pembinaan ini disebut pembinaan tahap akhir yaitu kegiatan berupa perencanaan dan pelaksanaan program integrasi yang dimulai sejak berakhirnya tahap lanjutan sampai dengan berakhirnya masa pidana dari Narapidana yang bersangkutan. Pembinaan pada tahap ini terhadap Narapidana yang telah memenuhi syarat untuk diberikancuti menjelang bebas atau pembebasan bersyarat dan pembinaannya dilakukan di luar Lembaga Pemasyarakatan oleh Balai Pemasyarakatan yang kemudian disebut dengan Pembimbing Klien Pemasyarakatan. Pembimbingan adalah pemberian tuntutan untuk meningkatkan kualitas ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, intelektual, sikap dan perilaku profesional, kesehatan jasmani, dan rohani klien pemasyarakatan.

Dalam sistem baru pembinaan narapidana, tujuan pemidanaan adalah untuk meningkatkan kesadaran (*consciousness*) narapidana akan eksistensinya sebagai manusia. Pencapaian kesadaran dilakukan melalui tahap introspeksi, motivasi dan *self development*. Kesadaran dimaksudkan agar narapidana sadar akan eksistensinya sebagai manusia, sebagai manusia yang memiliki akal dan budi, yang memiliki budaya dan potensi sebagai makhluk yang spesifik. Sedang tahap introspeksi dimaksudkan agar narapidana mengenal diri sendiri. Hanya dengan cara mengenal diri sendiri seseorang bisa merubah dirinya sendiri. Menurut Harsono, (2015: 10) menyatakan bahwa :

Tahap motivasi adalah tahap kelanjutan dari introspeksi. Dalam hal ini narapidana diberikan teknik motivasi, baik teknik memotivasi orang lain, atau teknik memotivasi diri sendiri. Teknik memotivasi diri sendiri jauh lebih penting dari pada teknik memotivasi orang lain, sebab jika seseorang bisa memotivasi diri sendiri maka ia akan selalu positif dalam memandang semua segi kehidupan.

2.1.2.5 Tinjauan Umum Tentang Warga Binaan Pemasyarakatan

Pemasyarakatan adalah kegiatan untuk melakukan pembinaan Warga Binaan Pemasyarakatan berdasarkan sistem, kelembagaan dan cara pembinaan yang merupakan bagian akhir dalam tata peradilan pidana. Sistem pemasyarakatan diselenggarakan dalam rangka membentuk Warga Binaan Pemasyarakatan agar menjadi manusia seutuhnya, menyadari kesalahan, memperbaiki diri, dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat aktif berperan dalam pembangunan, dan dapat hidup secara wajar sebagai warga yang baik dan bertanggung jawab (Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 2 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2022 tentang Pemasyarakatan).

Sistem pemasyarakatan dapat diartikan suatu kegiatan atau perlakuan untuk mewujudkan upaya baru pelaksanaan pidana penjara dan perlakuan cara baru terhadap narapidana agar hasil pembinaan menjadi manusia sesuai dengan pengertian masyarakat atas dasar semangat pembaharuan pelaksanaan pidana penjara (Poernomo, 2012: 80). Istilah Pemasyarakatan di Indonesia pertama kali dikemukakan oleh Sahardjo. Menurut Hamzah (2013: 106), istilah pemasyarakatan sebagaimana digunakan di Indonesia sepadan dengan istilah *after care service* di Inggris. Istilah tersebut mengacu pada upaya persiapan dan pengawasan pengembalian bekas narapidana ke dalam masyarakat. Pemasyarakatan berarti kebijakan dalam perlakuan terhadap narapidana yang bersifat mengayomi masyarakat dari gangguan kejahatan sekaligus mengayomi para narapidana yang tersesat jalan dan memberi bekal hidup untuk kembali ke dalam masyarakat (Dirdjosisworo, 2014: 199).

Atmasasmita (2017: 38) menyatakan "... pada diri seorang narapidana selama dalam penjara, jelas bahwa sikap dan nilai-nilai yang dianut seseorang narapidana dalam konteks masyarakat narapidana, akan secara serius menghambat usaha resosialisasi narapidana". Clemmer juga menyatakan "*That men who became completely prisoned were much more likely to commit further offences after release from prison than men who did not*", bahwasanya seseorang yang sudah pernah di penjara ada kemungkinan dapat melakukan suatu tindak pidana atau kejahatan yang lebih besar lagi daripada seseorang yang belum pernah di penjara.

Tujuan dari pemidanaan itu sendiri sebenarnya adalah untuk memperbaiki kerusakan individual dan sosial yang di akibatkan oleh tindak pidana. Hal ini terdiri atas seperangkat tujuan pemidanaan yang harus dipenuhi, dengan catatan tujuan yang merupakan titik berat harus bersifat kauistis. Perangkat yang tujuan pemidanaan yang dimaksud terdiri atas pencegahan (umum dan khusus), perlindungan masyarakat, memelihara solidaritas masyarakat dan pengimbangan atau perimbangan (Irwan, 2015: 12). Tujuan lainnya ialah untuk meningkatkan kualitas Warga Binaan Pemasyarakatan agar menyadari kesalahan, memperbaiki diri, dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat aktif berperan dalam pembangunan serta dapat hidup wajar sebagai warga yang baik dan bertanggung jawab. Karena itu Pasal 3 Undang- undang Nomor 22 Tahun 2022 menyebutkan Pemasyarakatan berfungsi menyiapkan Warga Binaan Pemasyarakatan agar dapat berinteraksi secara sehat

dengan masyarakat, sehingga dapat berperan kembali sebagai anggota masyarakat yang bertanggung jawab (Mulyadi, 2015: 7).

Sedangkan berdasarkan Pasal 1 ayat (5) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2022 tentang Pemasyarakatan, Warga Binaan Pemasyarakatan (WBP) adalah narapidana, anak didik pemasyarakatan dan klien pemasyarakatan. Selanjutnya akan dijelaskan sebagai berikut:

1. Narapidana

Narapidana adalah terdakwa yang dalam suatu persidangan di Pengadilan diputus pidana penjara atau kurungan dan putusnya telah mempunyai kekuatan hukum tetap, dikenal dengan sebutan orang hukuman. Dalam Pasal 4 *Gestichten Reglement*, mereka disebut orang terpenjara, maka dalam hal ini seorang yang dikenakan hukuman kriminal kita sebut narapidana (Koesnoen, 1961: 10).

Menurut Pasal 1 ayat (6) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2022 tentang Pemasyarakatan, terpidana adalah: "Terpidana adalah seseorang yang di pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap". Berdasarkan Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022 tentang Pemasyarakatan yang dimaksud narapidana adalah: "Narapidana adalah terpidana yang menjalani pidana hilang kemerdekaan di Lembaga Pemasyarakatan".

Dari pengertian di atas dapat diketahui bahwa seseorang yang sudah dicap sebagai narapidana akan membawa akibat bermacam-macam, sehingga tidaklah membuat heran apabila setelah mereka keluar nanti akan tetap dianggap jahat. Hukuman pada awalnya merupakan pembalasan dendam, bagi masyarakat yang dirugikan langsung menghukum orang-orang yang merugikan. Namun setelah

peranan masyarakat (negara) makin besar maka timbul perubahan dimana pembalasan dari pihak yang dirugikan dilarang baik menurut kesusilaan yang terdapat dalam masyarakat maupun menurut hukum pidana., sehingga masalah hukuman sepenuhnya diserahkan kepada negara.

Terpidana yang diterima di Lembaga Pemasyarakatan diwajibkan mendaftarkan untuk mengubah status terpidana menjadi narapidana. Pendaftaran yang dimaksud sudah tercantum dalam Pasal 10 dan Pasal 11 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2022 tentang Pemasyarakatan.

Dalam rangka pembinaan terhadap narapidana di Lembaga Pemasyarakatan juga dilakukan sebuah penggolongan atas dasar:

- a. Umur.
- b. Jenis kelamin.
- c. Lama pidana dijatuhkan.
- d. Jenis kejahatan.
- e. Kriteria lainnya sesuai dengan kebutuhan atau perkembangan pembinaan (Pasal 12 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2022 tentang Pemasyarakatan).

Meskipun terpidana kehilangan kemerdekaannya, adapun hak-hak narapidana yang tetap dilindungi dalam sistem pemasyarakatan Indonesia. Hak-hak tersebut telah disebutkan dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022 tentang Pemasyarakatan, antara lain:

- a. Melakukan ibadah sesuai dengan agama atau kepercayaannya;
- b. Mendapat perawatan, baik perawatan rohani maupun jasmani;
- c. Mendapatkan pendidikan dan pengajaran;
- d. Mendapatkan pelayanan kesehatan dan makanan yang layak;
- e. Menyampaikan keluhan;
- f. Mendapatkan bahan bacaan dan mengikuti siaran media massa lainnya yang tidak dilarang;
- g. Mendapatkan upah atau premi atas pekerjaan yang dilakukan;
- h. Menerima kunjungan keluarga, penasihat hukum, atau orang tertentu lainnya;

- i. Mendapatkan pengurangan masa pidana (remisi);
- j. Mendapatkan kesempatan berasimilasi termasuk cuti mengunjungi keluarga;
- k. Mendapatkan pembebasan bersyarat;
- l. Mendapatkan cuti menjelang bebas; dan
- m. Mendapatkan hak-hak lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Narapidana selain memiliki hak-haknya, mereka juga memiliki kewajiban yang harus dilaksanakan yaitu bahwa setiap narapidana atau Warga Binaan Pemasyarakatan wajib mengikuti program pendidikan dan bimbingan agama sesuai dengan agama dan kepercayaannya masing-masing (Pasal 15 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022 tentang Pemasyarakatan).

2. Anak Didik Pemasyarakatan

Berdasarkan Pasal 1 ayat (8) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2022 tentang Pemasyarakatan, anak didik pemasyarakatan adalah:

- a. Anak Pidana yaitu anak yang berdasarkan putusan pengadilan menjalani pidana di Lembaga Pemasyarakatan Anak paling lama sampai berumur 18 (delapan belas) tahun;
- b. Anak Negara yaitu anak yang berdasarkan putusan pengadilan diserahkan pada negara untuk dididik dan ditempatkan di Lembaga Pemasyarakatan Anak paling lama sampai berumur 18 (delapan belas) tahun;
- c. Anak Sipil yaitu anak yang atas permintaan orang tua atau walinya memperoleh penetapan pengadilan untuk dididik di Lembaga Pemasyarakatan Anak paling lama sampai berumur 18 (delapan belas) tahun.

Di dalam Pasal 18 sampai dengan Pasal 38 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2022 tentang Pemasyarakatan, sudah diatur pula mengenai penempatan anak didik pemasyarakatan, pendaftarannya, penggolongan penempatan pelaksanaan pembinaan serta syarat pemindahan anak didik pemasyarakatan.

3. Klien Pemasyarakatan

Berdasarkan Pasal 1 ayat (9) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2022 tentang Pemasyarakatan, yang dimaksud dengan klien pemasyarakatan adalah: “Klien pemasyarakatan yang selanjutnya disebut dengan klien adalah seseorang yang berada dalam bimbingan Balai Pemasyarakatan (BAPAS)”.

Setiap klien yang masuk di dalam Balai Pemasyarakatan (BAPAS) wajib didaftar tetapi bukan dalam rangka merubah status, melainkan untuk tertib administrasi. Klien sebagaimana yang dimaksud adalah terdiri dari:

- a. Terpidana bersyarat.
- b. Narapidana, anak pidana dan anak negara yang mendapatkan pembebasan bersyarat (bebasnya narapidana setelah menjalani pidananya sekurang-kurangnya 2/3 masa pidananya dengan ketentuan 2/3 tersebut tidak kurang dari 9 bulan) atau cuti menjelang bebas (cuti yang diberikan kepada narapidana yang telah menjalani hukuman sekurang-kurangnya 2/3 masa pidananya dengan ketentuan harus berkelakuan baik dan jangka waktu cuti sama dengan remisi terakhir paling lama 6 bulan).
- c. Anak negara yang berdasarkan putusan pengadilan, pembinaan diserahkan kepada orang tua asuh atau badan sosial.
- d. Anak negara yang berdasarkan keputusan menteri atau pejabat di lingkungan Direktorat Jenderal Pemasyarakatan yang ditunjuk, bimbingannya diserahkan kepada orang tua asuh atau badan sosial, dan
- e. Anak yang berdasarkan penetapan pengadilan, bimbingannya dikembalikan kepada orang tua atau walinya (Pasal 42 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2022 tentang Pemasyarakatan).

2.1.2.6 Pengaturan Pembinaan Warga Binaan Pemasyarakatan

Pengaturan pembinaan Warga Binaan Pemasyarakatan menurut perundang-undangan yang berlaku di Indonesia antara lain:

a. Undang-undang Nomor 22 Tahun 2022 Tentang Pemasyarakatan.

Warga Binaan Pemasyarakatan yang diterima di Lembaga Pemasyarakatan (LAPAS) wajib didaftar. Pendaftaran dimaksudkan untuk mengubah status Terpidana menjadi Narapidana. Sesuai dengan Pasal 11 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2022 Tentang Pemasyarakatan, pendaftaran tersebut meliputi:

- 1) Pencatatan:
 - a) Putusan pengadilan;
 - b) Jati diri;
 - c) Barang dan uang yang dibawa;
- 2) Pemeriksaan kesehatan;
- 3) Pembuatan pas foto;
- 4) Pengambilan sidik jari; dan
- 5) Pembuatan berita acara serah terima terpidana.

Pembinaan Warga Binaan Pemasyarakatan yang ditempatkan di Lembaga Pemasyarakatan dalam Pasal 12 ayat (1) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2022 Tentang Pemasyarakatan, dilakukan penggolongan atas dasar:

- 1) Umur.
- 2) Jenis kelamin.
- 3) Lama pidana yang dijatuhkan.
- 4) Jenis kejahatan, dan
- 5) Kriteria lainnya sesuai dengan kebutuhan atau perkembangan pembinaan.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022 Tentang Pemasyarakatan ini telah mengatur dengan jelas tentang proses pembinaan terhadap warga binaan. Proses warga binaan yang dulunya dikenal dengan istilah penjara kini telah berubah menjadi istilah pemasyarakatan. Perubahan istilah ini dimaksudkan agar

pembinaan warga binaan lebih bersifat manusiawi dan disesuaikan dengan kondisi warga binaan.

Menurut Suwanto, (2013: 18) menyatakan bahwa :

Undang-undang ini menjelaskan proses pembinaan warga binaan yang terpengaruh oleh aliran modern. Menurut aliran modern, perbuatan seseorang tidak dapat dilihat hanya secara abstrak dari sudut yuridis belaka, terlepas dari orang yang melakukannya, akan tetapi harus dilihat secara konkrit bahwa dalam kenyataannya perbuatan seseorang itu dipengaruhi oleh watak pribadinya, faktor-faktor biologis, atau lingkungan masyarakat.

Selanjutnya Julin, (2014: 5) menyatakan bahwa :

Keberhasilan dalam proses pembinaan warga binaan sangat difokuskan pada petugas masyarakatan. Sesuai dengan Undang-undang Masyarakatan maka seharusnya petugas masyarakatan dalam menjalankan fungsinya sesuai dengan sistem masyarakatan, agar terwujud tujuan dari masyarakatan yang seutuhnya, karena apabila petugas masyarakatan tidak paham dan tidak menjalankan tugas sesuai dengan apa yang dimaksud dengan Undang-undang Masyarakatan ini maka tujuan dari masyarakatan ini tidak akan terwujud bahkan akan terjadi kegagalan dalam pembinaannya seperti terjadinya perkelahian antar sesama warga binaan, ataupun warga binaan berusaha untuk melarikan diri.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1999

Tentang Pembinaan dan Pembimbingan Warga Binaan Masyarakatan, Pembinaan adalah:

Pembinaan adalah kegiatan untuk meningkatkan kualitas ketaqwaan kepada Tuhan yang Maha Esa, intelektual, sikap dan perilaku, profesional, kesehatan jasmani dan rohani Narapidana dan Anak Didik Masyarakatan.

Sedangkan menurut Pasal 1 ayat (2), yang dimaksud dengan Pembimbingan adalah: “Pembimbingan adalah pemberian tuntutan untuk meningkatkan kualitas, ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Mahasa Esa, intelektual, sikap dan perilaku, profesional, kesehatan jasmani dan rohani Klien Masyarakatan”.

Program pembinaan dan pembimbingan meliputi kegiatan pembinaan dan pembimbing kepribadian serta kemandirian. Pembinaan kepribadian diarahkan pada pembinaan mental dan watak agar bertanggung jawab kepada diri sendiri, keluarga dan masyarakat. Sedangkan pembinaan kemandirian diarahkan pada pembinaan bakat dan ketrampilan agar warga binaan wanita dapat kembali berperan sebagai anggota masyarakat yang bebas dan bertanggung jawab.

Di dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah ini menjelaskan pembinaan dan pembimbingan kepribadian dan kemandirian terhadap Warga Binaan Pemasyarakatan itu meliputi:

- 1) Ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- 2) Kesadaran berbangsa dan bernegara
- 3) Intelektual;
- 4) Sikap dan perilaku;
- 5) Kesehatan jasmani dan rohani;
- 6) Kesadaran hukum;
- 7) Reintegrasi sehat dengan masyarakat;
- 8) Ketrampilan kerja; dan
- 9) Latihan kerja dan produksi.

Proses pembinaan warga binaan wanita dilakukan melalui beberapa tahap pembinaan. Pasal 7 ayat (2) Peraturan Pemerintah ini menyebutkan tahap pembinaan dilakukan dengan 3 (tiga) tahap yaitu tahap awal, tahap lanjutan, dan tahap akhir. Pengalihan pembinaan dari satu tahap ke tahap lainnya dilakukan berdasarkan hasil sidang Tim Pengamat Pemasyarakatan yang diterima dari data pembina pemasyarakatan, pengaman pemasyarakatan, pembimbing kemasyarakatan, dan walinarapidana.

Pembinaan dan pembimbingan warga binaan tidak akan berjalan sempurna tanpa didukung oleh sarana dan prasarana. Sarana dan prasarana yang dimaksud

adalah dana pembinaan, perlengkapan ibadah, perlengkapan pendidikan, perlengkapan bengkel kerja, dan perlengkapan olahraga dan kesenian (Penjelasan Pasal 8 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tentang Pembinaan dan Pembimbingan Narapidana).

Keberhasilan dalam proses pembinaan Warga Binaan Pemasyarakatan dilakukan oleh 3 (tiga) komponen yaitu warga binaan itu sendiri, petugas pemasyarakatan, dan masyarakat. Komponen ini harus saling berinteraksi dan bekerja sama untuk mencapai tujuan dari pemasyarakatan, tetapi saat ini sering sekali warga binaan itu mengulangi kesalahan kembali karena dikucilkan oleh masyarakat, sehingga mengalami kesulitan untuk beradaptasi kembali dengan masyarakat lingkungannya. Proses pembinaan sebagaimana yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1999 ini harus dilaksanakan dengan baik dan tetap berpedoman dengan Undang-undang Pemasyarakatan, sehingga tujuan dari pemasyarakatan dapat dicapai.

Narapidana ialah manusia biasa yang sama dengan manusia lainnya, karena itu sebagai manusia, narapidana juga memiliki hak dan kewajiban yang dimiliki dalam menjalani proses pembinaan di Lembaga Pemasyarakatan (LAPAS) ataupun Rumah Tahanan Negara (RUTAN). Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 tentang syarat dan tata cara pelaksanaan hak Warga Binaan Pemasyarakatan, telah menyebutkan hak-hak apa saja yang dimiliki oleh narapidana dalam proses pembimbingan dan pembinaannya di Lembaga Pemasyarakatan (LAPAS).

Proses pembinaan dewasa ini sering disebut dengan pemasyarakatan. Pemasyarakatan berarti pembinaan yang dilakukan kepada Warga Binaan Pemasyarakatan wanita berdasarkan ideologi bangsa Indonesia yaitu Pancasila. Undang-undang Nomor 12 Tahun 1995, Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1999, dan Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 telah mengatur proses pembinaan Warga Binaan Pemasyarakatan agar tujuan dari sistem pemasyarakatan itu dapat terwujud, selain itu peraturan perundang-undangan ini dibentuk sebagai petunjuk dan sekaligus sebagai landasan bekerja para petugas pemasyarakatan dalam melaksanakan tugasnya untuk melakukan pembinaan terhadap warga binaan wanita.

Proses pembinaan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1999 dibagi ke dalam beberapa tahap yaitu tahap awal, tahap lanjutan dan tahap akhir. Warga binaan wanita dalam menjalani proses pembinaan juga memiliki hak untuk mendukung proses pembinaan.

Peraturan perundang-undangan ini juga telah tersusun secara sistematis untuk melakukan proses pemasyarakatan, sehingga tercipta tujuan dari proses pembinaan yang bertujuan untuk mengembalikan warga binaan kembali ke masyarakat untuk menjadi warga negara yang baik dan berguna. Proses pembinaan terhadap Warga Binaan Pemasyarakatan harus dikedepankan.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana, disebutkan bahwa Rumah Tahanan Negara (selanjutnya disebut RUTAN) adalah tempat tersangka atau terdakwa ditahan selama proses penyidikan, penuntutan, dan

pemeriksaan di pengadilan negeri, pengadilan tinggi dan mahkamah agung. Sebelum dikenal istilah Rumah Tahanan Negara (RUTAN) di Indonesia, tempat tersebut dikenal dengan istilah penjara. Rumah Tahanan Negara (RUTAN) merupakan Unit Pelaksana Teknis di bawah Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Rumah Tahanan Negara (RUTAN) didirikan pada setiap ibukota kabupaten atau kota, dan apabila perlu dapat dibentuk pula Cabang RUTAN.

Sahardjo, (2013:21) menyatakan bahwa :

Tujuan pidana penjara berdasarkan Pancasila disebutkan bahwasanya disamping menimbulkan rasa derita pada narapidana karena dihilangkan kemerdekaan bergerak, namun juga membimbing narapidana agar bertobat, mendidik supaya ia menjadi seorang anggota masyarakat Indonesia yang berguna, dengan singkat tujuan pidana penjara adalah pemasyarakatan.

Pidana penjara bukan hanya menjadi tempat untuk menghabiskan masa hukuman, namun dapat juga menjadi cara untuk membina dan membimbing para Warga Binaan Pemasyarakatan, dengan tujuan untuk mengembalikan Warga Binaan Pemasyarakatan menjadi warga yang baik sehingga dapat diterima kembali di dalam masyarakat. Dalam sistem hukum pidana Indonesia kita mengenal istilah Rumah Tahanan Negara (RUTAN) dan Lembaga Pemasyarakatan (LAPAS). Secara umum RUTAN dan LAPAS adalah 2 (dua) lembaga yang memiliki fungsi berbeda, berikut ini dijelaskan mengenai beberapa perbedaannya antara lain:

Tabel 2.1
Perbedaan RUTAN dan LAPAS

No.	Rumah Tahanan Negara (RUTAN)	Lembaga Pemasyarakatan (LAPAS)
1.	Tempat tersangka atau terdakwa ditahan sementara sebelumkeluarnya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap guna menghindari tersangka atau terdakwa tersebut melarikan diri atau mengulangi perbuatannya.	Tempat untuk melaksanakan pembinaan Narapidana dan Anak Didik Pemasyarakatan (Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan).
2.	Yang menghuni Rumah Tahanan Negara (RUTAN) adalah tersangka atau terdakwa.	Yang menghuni Lembaga Pemasyarakatan (LAPAS) adalah narapidana atau terpidana.
3.	Waktu atau lamanya penahanan adalah selama proses penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di sidang pengadilan.	Waktu atau lamanya pembinaan adalah selama proses hukuman atau menjalani sanksi pidana.
4.	Tahanan ditahan di Rumah Tahanan Negara (RUTAN) selama	Narapidana dibina di Lembaga Pemasyarakatan setelah dijatuhi
	proses penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung.	putusan hakim yang telah berkekuatan hukum tetap(<i>inkracht</i>).

Meskipun berbeda pada prinsipnya, Rumah Tahanan Negara (RUTAN) dan Lembaga Pemasyarakatan (LAPAS) memiliki beberapa persamaan. Kesamaan di antaranya yaitu baik Rumah Tahanan Negara (RUTAN) maupun Lembaga Pemasyarakatan (LAPAS) merupakan Unit Pelaksana Teknis di bawah Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia. Selain itu, penempatan penghuni Rumah Tahanan Negara (RUTAN) maupun Lembaga Pemasyarakatan (LAPAS) sama-sama berdasarkan penggolongan umur, jenis kelamin dan jenis tindak pidana atau kejahatan (Pasal

12 Undang-undang Nomor 12 tentang Pemasyarakatan dan Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 1999 tentang Syarat-Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Wewenang, Tugas dan Tanggung Jawab Perawatan Tahanan).

Berdasarkan Pasal 38 ayat (1) juncto Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan Kitab Undang-undang Acara Pidana, Menteri dapat menetapkan Lembaga Pemasyarakatan (LAPAS) tertentu sebagai Rumah Tahanan Negara (RUTAN). Kemudian, dengan adanya Surat Keputusan Menteri Kehakiman Nomor M.04.UM.01.06 Tahun 1983 tentang Penetapan Lembaga Pemasyarakatan Tertentu sebagai Rumah Tahanan Negara (RUTAN), Lembaga Pemasyarakatan (LAPAS) dapat beralih fungsi menjadi Rumah Tahanan Negara (RUTAN), dan begitu pula sebaliknya.

Menurut Pasal 18 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana, di tiap kabupaten atau kotamadya dibentuk Rumah Tahanan Negara (RUTAN). Namun kondisi yang terjadi di Indonesia dewasa ini adalah tidak semua kabupaten atau kotamadya di Indonesia memiliki Rumah Tahanan Negara (RUTAN) dan Lembaga Pemasyarakatan (LAPAS), sehingga Rumah Tahanan Negara (RUTAN)-pun difungsikan pula untuk menampung narapidana seperti halnya didalam Lembaga Pemasyarakatan (LAPAS).

Kegiatan di dalam Rumah Tahanan Negara (RUTAN) bukan hanya sekedar untuk menghukum atau menjaga Warga Binaan Pemasyarakatan tetapi mencakup proses pembinaan agar Warga Binaan Pemasyarakatan mampu menyadari kesalahan yang sudah mereka perbuat dan dapat memperbaiki diri serta tidak

mengulangi tindak pidana yang pernah dilakukan. Hal tersebut selaras dengan Tujuan Rumah Tahanan Negara (RUTAN), yaitu untuk membentuk Warga Binaan Pemasyarakatan agar menjadi manusia seutuhnya, menyadari kesalahan, memperbaiki diri dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat aktif berperan dalam pembangunan dan dapat hidup secara wajar sebagai warga yang baik dan bertanggung jawab (Rumadan, 2013: 17).

2.1.3 Penelitian Terdahulu

Terdapat beberapa hasil penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian yang dilaksanakan antara lain:

Rahmadika, Firanda (2016), dengan judul penelitian Implementasi Kebijakan Pembinaan Narapidana (Di Lembaga Pemasyarakatan Kelas I Lowokwaru Kota Malang). Penelitian ini dilatarbelakangi oleh Lembaga pemasyarakatan merupakan tempat untuk membina masyarakat yang telah terbukti bersalah. Namun dalam penerapannya lembaga pemasyarakatan dalam membina narapidana menemui masalah. Kelebihan penghuni, kurangnya petugas, dan terjadinya pelanggaran tata tertib menjadi hambatan dalam membina narapidana. Selain itu lembaga pemasyarakatan Lowokwaru merupakan lembaga pemasyarakatan kelas I terpadat ketiga se-Indonesia. Hal ini penting diperhatikan karena pembinaan yang bertujuan untuk menyadarkan narapidana sehingga tidak mengulanginya lagi dan berperan aktif dalam pembangunan serta dapat diterima kembali dalam masyarakat menjadi tidak maksimal. Berdasarkan permasalahan

yang hadir tentang pembinaan narapidana maka lembaga pemasyarakatan mempunyai program pembinaan kemandirian dan kepribadian. Dimana program tersebut sesuai dengan amanat Kementerian Hukum dan Ham dalam Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia Nomor: M.02- PK.04.10 Tahun 1990 tentang Pola Pembinaan Narapidana. Penelitian ini akan dianalisis menggunakan teori implementasi kebijakan Grindle dengan ukuran dari keberhasilan kebijakan diukur dari isi dan konteks kebijakan. Penelitian ini termasuk penelitian deskriptif kualitatif dengan jenis data primer dan sekunder. Metode pengumpulan data melalui wawancara dan studi pustaka. Dengan tujuan untuk mengetahui “Implementasi Kebijakan Pembinaan Narapidana”. Hasil Penelitian menunjukkan bahwa dalam penerapan pembinaan narapidana, narapidana menjadi lebih sehat secara jasmani dan rohani, serta meningkatkan kesadaran narapidana akan agama dan hukum. Tidak seimbangya penghuni dengan fasilitas dan petugas menyebabkan dibutuhkan insentif untuk para petugas yang mempunyai beban kerja yang berat sehingga menciptakan tindakan pungli dan suap di lembaga pemasyarakatan. Pelaksanaan pembinaan pada narapi-dana dalam upaya mengembalikan nara-pidana menjadi masyarakat yang baik sangatlah penting dilakukan, tidak hanya bersifat material atau spritual saja, melainkan keduanya harus berjalan dengan seimbang, ini merupakan hal-hal pokok Jurnal Administrasi Publik (JAP), Vol. 1, No. 6, Hal. 1266-1275 | 1267 yang menunjang narapidana mudah dalam menjalani kehidupannya setelah selesai menjalani masa pidana. Bimbingan Lem-baga Pemasyarakatan diharapkan mampu membentuk kepribadian serta mental narapidana yang dianggap tidak baik dimata masyarakat

menjadi berubah kearah yang normal dan sesuai dengan norma dan hukum yang berlaku. Di dalam pelaksanaan pem-binaan ini memerlukan kerjasama dari komponen-komponen yang menunjang keberhasilan proses pembinaan narapidana, yaitu petugas Lembaga Pemasyarakatan, narapidana, dan masyarakat. Hal ini dikarenakan ketiganya saling berhubungan satu dengan yang lainnya. Pelaksanaan pembinaan narapidana ini didasarkan pada pola pembinaan narapidana yang telah dikeluarkan oleh Departmen Kehakiman Republik Indonesia berdasarkan Keputusan Menteri Kehakiman RI No. M. 022-PK.04. 10 Tahun 1990. Namun pembinaan ini tentu akan tergantung pada situasi dan kondisi yang ada pada Lembaga Pemasyarakatan, karena latar belakang yang dimilikinya berbeda-beda.

Erina Suhestia Ningtyas (2020) dengan judul penelitian Pelaksanaan Program Pembinaan Narapidana Pada Lembaga Pemasyarakatan Dalam Rangka Pengembangan Sumber Daya Manusia (Studi pada Lembaga Pemasyarakatan Klas IA Lowokwaru Kota Malang), Penelitian ini dilatarbelakangi oleh Pembinaan narapidana dalam rangka pengembangan sumberdaya manusia yang diberikan belum maksimal, karena masih terdapat banyak kendala dan peran serta instansi lain juga masyarakat sangat kurang. Hal ini penting diperhatikan karena akhir dari pembinaan ini adalah kembalinya narapidana di tengah masyarakat dengan sehat. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui, mendeskripsikan dan menganalisis bagaimana pelaksanaan program pembinaan narapidana di Lembaga Pemasyarakatan Klas IA Lowokwaru Kota Malang, untuk mengetahui, mendeskripsikan dan meng-analisis kendala yang muncul dalam pelaksanaan

pembinaan narapidana di Lembaga Pemasyarakatan Klas IA Lowokwaru Kota Malang, dan untuk mengetahui, mendeskripsikan dan menganalisis solusi dalam mengatasi hambatan yang muncul dalam proses pembinaan narapidana di Lembaga Pemasyarakatan Klas IA Lowokwaru Kota Malang. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Adapun tahap-tahap dalam analisa data kualitatif, seperti yang diungkapkan Miles dan Huberman dalam Hakim (2001, h.48-49), terdiri dari tiga kegiatan, yaitu: Reduksi Data (Data Reduction), Penyajian Data (Data Display), Menarik kesimpulan atau memverifikasi (Conclusion Drawing atau Verifying), Hasil penelitian menunjukkan bahwa Lembaga Pemasyarakatan Klas IA Lowokwaru Malang mampu memberikan ilmu akan keterampilan yang dapat menjadi bekal saat narapidana selesai menjalani masa pidananya. Selain itu ketika narapidana masih berada di dalam Lembaga Pemasyarakatan mereka juga mendapatkan premi akan hasil karyanya yang laku terjual, yang kemudian ini dapat memacu semangat narapidana untuk bekerja. Lembaga Pemasyarakatan dalam menjalankan kegiatan pembinaan narapidana memerlukan sarana dan prasarana yang dapat menunjang keberhasilan pembinaan. Sarana prasarana tersebut digunakan untuk sarana pembinaan kepribadian dan kemandirian. Selain hal tersebut instansi-instansi yang terlibat juga penting untuk membantu proses pembinaan.

Rafiuddin, (2010), dengan judul penelitian Analisis Implementasi Kebijakan Pembinaan Narapidana Di Lembaga Pemasyarakatan Bau-Bau. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis: (1) pelaksanaan pembinaan Narapidana dengan system Pemasyarakatan di Lemabaga

Pemasyarakatan Bau-Bau, (2) peranan petugas Pemasyarakatan terhadap penegakan HAM bagi Narapidana, dan (3) faktor-faktor yang menghambat penegakan HAM terhadap Narapidana pada Lembaga Pemasyarakatan Bau-Bau. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif kualitatif dengan teknik penarikan sampel secara purposive sampling. Populasi penelitian ini berjumlah 220 orang dengan penarikan sample sebesar 25% atau 55 orang. Selain sample tersebut, dipilih beberapa informan yang dapat mendukung dan memberikan informasi tentang penelitian implementasi kebijakan pembinaan Narapidana yang terdiri dari 4 orang petugas Lapas dan 5 orang Narapidana. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui dokumentasi, angket dan wawancara. Selanjutnya data tersebut dianalisis mengikuti prosedur : (a) tabulasi data yang telah diklarifikasi menurut sifat dan jenis kemudian disusun dan dibuat dalam bentuk tabel, (b) processing data yaitu data yang telah ditabulasi ke dalam bentuk tabel kemudian diolah untuk memberikan deskripsi secara jelas sesuai tujuan penelitian, (c) interpretasi yaitu data yang telah diproses dalam bentuk kualitatif selanjutnya diolah dan dianalisis untuk merumuskan kesimpulan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa: (a) Penerapan sistem pemasyarakatan dalam pembinaan bagi Narapidana di Lembaga Pemasyarakatan Bau-Bau secara umum telah berjalan dengan baik yaitu dengan dipenuhinya hak-hak Narapidana sebagai wujud penghargaan terhadap harkat dan martabat yang merupakan hak dasar dan kodratnya sebagai manusia. Adanya kewajiban dan larangan yang dipatuhi oleh Narapidana sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku, (b) Petugas Lembaga Pemasyarakatan Bau-Bau pada dasarnya sudah melaksanakan tugas sesuai

amanah Undang-Undang yaitu melalui pembinaan dan pengayoman terhadap Narapidana (c) walaupun dengan demikian masih menyisahkan beberapa kendala dalam pelaksanaan pembinaan terhadap Narapidana kaitannya dengan penegakan Ha.k Asasi Manusia seperti kurangnya dana serta sarana dan prasarana yang sangat terbatas sehingga dapat menghambat pembinaan Narapidana secara berkelanjutan serta kurangnya peran dari dinas sosial dan instansi terkait lainnya dalam memberikan pembinaan.

Made Deby Listianitari (2022), dengan judul penelitian Pembinaan Narapidana Di Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIB Singaraja Bagi Narapidana Yang Dijatuhi Hukuman Pidana Ringan. Penelitian ini bertujuan untuk (1) mengetahui implementasi pembinaan di Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIB Singaraja bagi narapidana yang dijatuhi hukuman pidana ringan, serta untuk (2) mengetahui efektivitas pembinaan narapidana di Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIB Singaraja. Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis empiris dengan sifat penelitian deskriptif. Penelitian ini dilakukan di Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIB Singaraja. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan teknik Non Probability Sampling dan diolah secara kualitatif. Adapun hasil penelitian menunjukkan bahwa (1) Implementasi pembinaan kepada narapidana yang dijatuhi hukuman pidana ringan di Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIB Singaraja, pada kenyataannya belum terimplementasikan dengan baik karena terkendala beberapa hal, yaitu masalah lembaga pemasyarakatan yang overcapacity, tidak sebandingnya jumlah petugas pembinaan dengan narapidana, dan terbatasnya sarana dan prasarana dalam hal pembinaan. Selain itu dalam

pelaksanaan pembinaan dari rentang tahun 2017-2021 mengindikasikan pembinaan yang diberikan belum sepenuhnya berhasil, dikarenakan setiap tahunnya selalu saja ada narapidana yang sudah pernah dijatuhi hukuman pidana ringan kembali melakukan pengulangan tindak pidana. (2) Adapun efektivitas pembinaan bagi narapidana yang dijatuhi hukuman pidana ringan tidak bisa dikatakan efektif sepenuhnya. Mengacu Legal System Theory yang dikemukakan oleh Lawrence M Fredman yang terdiri dari substansi, struktur, dan budaya hukum, maka dapat diketahui bahwa ketidak efektifan tersebut terletak pada struktur hukumnya, dikarenakan dalam proses pembinaan yang dilakukan di Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIB Singaraja terdapat kendala-kendala yang menyebabkan pembinaannya tidak maksimal, selain itu faktor budaya hukum juga mempengaruhi keefektifan pembinaan yang diberikan karena dari segi narapidana, masih ada narapidana yang tidak mengikuti pembinaan dengan bersungguh-sungguh dan kurang mentaati ketentuan hukum sehingga ketika sudah keluar dari Lembaga Pemasyarakatan kembali melakukan tindak pidana, selain itu dari segi petugas pembinaannya yaitu jumlah petugas pembinaannya tidak sebanding dengan jumlah narapidana sehingga menyebabkan petugas kurang optimal dalam memberikan pembinaan ataupun pengawasan kepada narapidana dan menyebabkan para petugas pembinaan dan pengawasan tersebut bekerja lebih berat karena beban kerja yang diterima lebih banyak.

Ahmad Sanusi (2019), dengan judul penelitian Evaluasi Pelaksanaan Pembinaan Narapidana Di Lembaga Pemasyarakatan Terbuka Kendal. Penelitian ini dilatarbelakangi oleh Filosofi reintegrasi sosial yang menjadi latar belakang

munculnya Sistem Pemasyarakatan pada dasarnya sangat menekankan aspek pengembalian narapidana ke masyarakat. Keberadaan Lapas Terbuka sangat strategis dalam rangka mewujudkan tujuan sistem pemasyarakatan yang berorientasi masyarakat. Sebagai salah satu tempat pelaksanaan asimilasi, Lapas Terbuka dapat menjadi model ideal dalam pelaksanaan pembinaan terhadap narapidana dalam sistem pemasyarakatan karena Lapas Terbuka mempunyai pengamanan minimum dan tidak dibatasi dengan tembok yang tinggi, sehingga warga binaan dapat bersosialisasi dan berintegrasi langsung dengan masyarakat. Namun kenyataannya penempatan narapidana di Lapas Terbuka belum dilakukan secara optimal. Penelitian ini untuk mengetahui pelaksanaan pembinaan dan kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan pembinaan bagi narapidana di Lembaga Pemasyarakatan Terbuka Kendal. Sementara kegunaan dari pelaksanaan penelitian ini adalah sebagai bahan pengetahuan bagi penulis maupun masyarakat yang ingin mengetahui kebijakankebijakan yang terkait dengan pembinaan narapidana di Lembaga Pemasyarakatan Terbuka. Metode penelitian yang digunakan *mixseds method* yakni menggunakan data kuantitatif dan kualitatif. Hasil penelitian adalah bahwa proses pemindahan narapidana ke lapas terbuka yang sudah memasuki masa asimilasi belum sesuai dengan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 3 Tahun 2018 dan Surat Edaran Direktur Jenderal Pemasyarakatan Nomor PASPK.01.01.02-100 Tahun 2013. Hal ini berdasarkan narasumber, pemindahan narapidana ke lapas terbuka lebih banyak dipengaruhi oleh perintah pimpinan dan permintaan dari pihak lapas terbuka akibat kekosongan/kekurangan hunian di lapas terbuka. Berdasarkan data jumlah

pegawai dan warga binaan tidak rational (4:1) artinya 4 orang pegawai melayani 1 warga binaan pemasyarakatan. Berdasarkan fakta di atas, maka konsep reintegrasi sosial pada lembaga pemasyarakatan terbuka belum berjalan optimal. Oleh karena itu perlu dilakukan revisi Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pembinaan dan Pembimbingan Warga Binaan Pemasyarakatan terutama pasal 9 ayat (2) yang memberikan kejelasan wewenang antara lembaga pemasyarakatan dan lembaga pemasyarakatan terbuka dalam melaksanakan program pembinaan lanjutan tahap kedua/asimilasi kepada Lapas Terbuka. Oleh karena itu perlunya mengajukan revisi Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pembinaan dan Pembimbingan Warga Binaan Pemasyarakatan terutama pasal 9 ayat (2) yang memberikan kejelasan wewenang antara lembaga melaksanakan program pembinaan lanjutan tahap kedua (2)/asimilasi kebijakan yang diterapkan di Lapas Terbuka masih menggunakan ketentuan yang sama kepada Lapas Terbuka.

Untuk lebih jelasnya penulis sajikan hasil penelitian terdahulu dalam tabel berikut:

Tabel 2.2
Implikasi Hasil Penelitian Terdahulu yang Relevan

No.	Peneliti (Tahun)	Judul Penelitian	Implikasi hasil penelitian
1.	Rahmadika, Firanda (2016)	Implementasi Kebijakan Pembinaan Narapidana (Di Lembaga Pemasyarakatan Kelas I Lowokwaru	<ul style="list-style-type: none"> - Implementasi Kebijakan Pembinaan Narapidana dapat memberikan implikasi kepada narapidana menjadi lebih sehat secara jasmani dan rohani - Meningkatkan kesadaran narapidana akan agama dan hukum.

		Kota Malang).	<ul style="list-style-type: none"> - Seimbangnya penghuni dengan fasilitas dan petugas sehingga beban pekerjaan petugas menjadi ringan serta tidak menciptakan tindakan pungli dan suap di lembaga pemasyarakatan.
2.	Erina Suhestia Ningtyas (2020)	Pelaksanaan Program Pembinaan Narapidana Pada Lembaga Pemasyarakatan Dalam Rangka Pengembangan Sumber Daya Manusia (Studi pada Lembaga Pemasyarakatan Klas IA Lowokwaru Kota Malang),	<ul style="list-style-type: none"> - Lembaga Pemasyarakatan Klas IA Lowokwaru Malang mampu memberikan ilmu akan keterampilan yang dapat menjadi bekal saat narapidana selesai menjalani masa pidananya. - Selain itu narapidana mendapatkan premi akan hasil karyanya yang laku terjual yang dapat memacu semangat narapidana untuk bekerja. - Lembaga Pemasyarakatan dalam menjalankan kegiatan pembinaan narapidana memerlukan sarana dan prasarana yang dapat menunjang keberhasilan pembinaan. Sarana prasarana tersebut digunakan untuk sarana pembinaan kepribadian dan kemandirian.
3.	Rafiuddin, (2010)	Analisis Implementasi Kebijakan Pembinaan Narapidana Di Lembaga Pemasyarakatan Bau-Bau.	<ul style="list-style-type: none"> - Penerapan sistem pemasyarakatan dalam pembinaan bagi Narapidana di Lembaga Pemasyarakatan Bau-Bau secara umum telah berjalan dengan baik - Telah dipenuhinya hak-hak Narapidana sebagai wujud penghargaan terhadap harkat dan martabat yang merupakan hak dasar dan kodratnya sebagai manusia. - Adanya kewajiban dan larangan yang dipatuhi oleh Narapidana sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku
4.	Made Deby Listianitari (2022)	Pembinaan Narapidana Di	<ul style="list-style-type: none"> - Implementasi pembinaan narapidana yang dijatuhi hukuman pidana ringan di Lembaga

		Lembaga Pemasyarakatan Kelas Iib Singaraja Bagi Narapidana Yang Dijatuhi Hukuman Pidana Ringan	<p>Pemasyarakatan Kelas IIB Singaraja belum sepenuhnya terimplementasi dengan baik.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Belum sepenuhnya hak-hak narapidana terpenuhi dan beberapa kegiatan yang berjalan kurang maksimal dikarenakan lembaga pemasyarakatan yang overcapasitas - Tidak sebandingnya jumlah petugas pembinaan dan narapidana serta kurangnya sarana dan prasarana penunjang pembinaan
5.	Ahmad Sanusi (2019)	Evaluasi Pelaksanaan Pembinaan Narapidana Di Lembaga Pemasyarakatan Terbuka Kendal	<ul style="list-style-type: none"> - Perlunya konsep reintegrasi sosial pada lembaga pemasyarakatan secara terbuka. - Perlunya dilakukan revisi Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pembinaan dan Pembimbingan Warga Binaan Pemasyarakatan untuk memberikan kejelasan wewenang antara lembaga pemasyarakatan dan lembaga pemasyarakatan terbuka dalam melaksanakan program pembinaan lanjutan tahap kedua/asimilasi kepada Lapas Terbuka.

Berdasarkan tabel di atas bahwa posisi penelitian yang dilakukan penulis memiliki persamaan dan perbedaan dengan penelitian terdahulu yang relevan, penulis membandingkannya dengan maksud untuk mengembangkan permasalahan dan teori-teori variabel yang diteliti dan juga sebagai bahan referensi teori-teori penelitian yang akan dibahas dalam penelitian ini. Dengan demikian penelitian terdahulu yang relevan dijadikan bahan untuk mengkaji dan mengembangkan teori-teori yang variabelnya memiliki kesamaan walaupun objek

penelitiannya berbeda sehingga dapat dijadikan sebagai bahan referensi untuk penelitian ini.

2.2 Pendekatan Masalah

Implementasi merupakan kebijakan yang pada dasarnya merupakan suatu perubahan atau transformasi yang bersifat multi organisasi, yaitu perubahan yang diterapkan melalui strategi implementasi kebijakan ini berkaitan dengan berbagai lapisan masyarakat. Pembinaan narapidana merupakan suatu bagian dari proses rehabilitasi watak dan prilaku narapidana selama menjalani masa hilang kemerdekaan di Lembaga Pemasyarakatan. Dan terkait pembinaan narapidana di Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIB Ciamis bagi narapidana yang dijatuhi hukuman pidana ringan, secara umum, tidak terdapat perbedaan mekanisme pembinaan baik bagi narapidana yang dijatuhi hukuman pidana ringan ataupun narapidana lainnya di Lapas Kelas IIB Ciamis.

Berbicara mengenai narapidana, maka tidak bisa terlepas dari yang namanya pemenuhan hak-hak narapidana. Adapun hak-hak narapidana sesuai yang telah diatur dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Pemasyarakatan yaitu :

- (1) Narapidana berhak :
 - a. Melakukan ibadah sesuai dengan agama atau kepercayaannya.
 - b. Mendapat perawatan, baik perawatan rohani maupun jasmani.
 - c. Mendapatkan pendidikan dan pengajaran.
 - d. Mendapatkan pelayanan kesehatan dan makanan yang layak.
 - e. Menyampaikan keluhan.
 - f. Mendapatkan bahan bacaan dan mengikuti siaran media massa lainnya yang tidak dilarang.
 - g. Mendapatkan upah atau premi atas pekerjaan yang dilakukan.
 - h. Menerima kunjungan keluarga, penasihat hukum, atau orang tertentu lainnya.

- i. Mendapatkan pengurangan masa pidana (remisi).
 - j. Mendapatkan kesempatan berasimilasi termasuk cuti mengunjungi keluarga.
 - k. Mendapatkan pembebasan bersyarat.
 - l. Mendapatkan cuti menjelang bebas.
 - m. Mendapatkan hak-hak lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (2) Ketentuan mengenai syarat-syarat dan tata cara pelaksanaan hak-hak Narapidana sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Dan terkait pengimplementasian pemenuhan hak-hak narapidana di Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIB Ciamis bisa dikatakan sudah berjalan tetapi kurang maksimal dikarenakan Lembaga Pemasyarakatan belum melaksanakan secara optimal tahap-tahap pembinaan terhadap narapidana. Adapun hak-hak narapidana yang berjalan dengan kurang maksimal adalah : hak untuk perawatan jasmani dan rohani, hak untuk mendapatkan pendidikan dan pengajaran, hak untuk mendapatkan kesehatan dan makanan yang sesuai, hak untuk mendapatkan upah atas pekerjaan yang dilakukan, dan hak untuk bahan bacaan dan mengikuti siaran media massa lainnya yang tidak bertentangan.

Narapidana mendapatkan pembinaan sejak dia menjalani masa hukuman. Awal pembinaan narapidana dibentuk mental, sikap dan perilakunya agar mampu kooperatif dengan petugas, sehingga narapidana memulai harinya di Lapas dengan baik. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pembinaan Warga Binaan Pasal 7 mengatur tentang tahap-tahap pembinaan terhadap narapidana dimana tahapan tersebut terdiri dari tiga Tahapan, yaitu:

1. Tahap awal, pengamatan, pengenalan dan penelitian lingkungan mepenaling lama nya 1 bulan waktunya dimulai pada saat yang bersangkutan berstatus sebagai narapidana sampai dengan $\frac{1}{2}$ (setengah) dari masa pidananya.

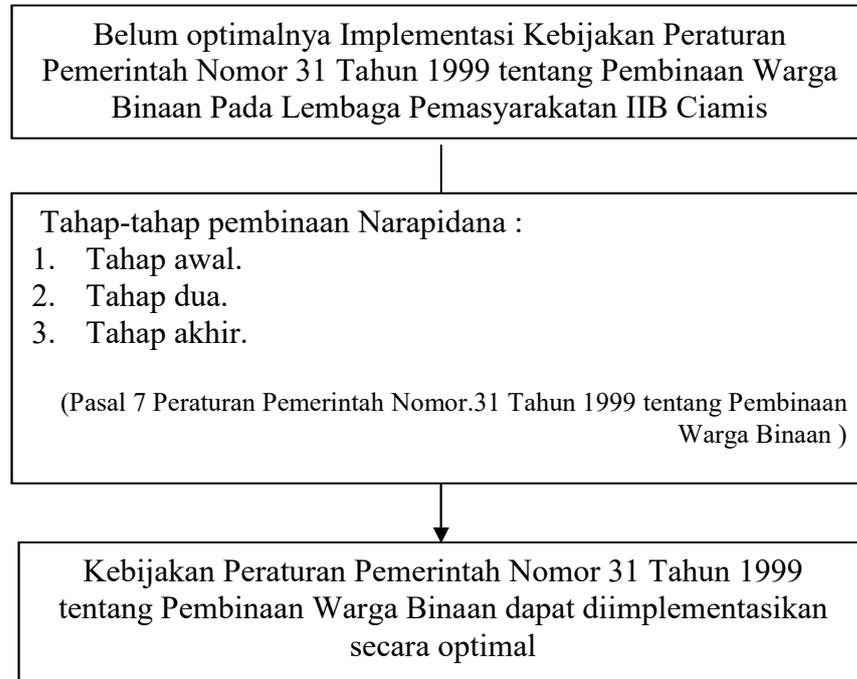
2. Tahap dua, Jika proses pembinaan terhadap narapidana telah dijalani $\frac{1}{2}$ (setengah) dari masa pidana di tahap ini narapidana bisa mengikuti pelatihan-pelatihan yang diadakan di dalam lapas atau sebagai tamping (tahanan pendamping) tamping di tunjuk berdasarkan hasil sidang TPP (tim pengamat masyarakat).
3. Tahap akhir, Jika proses pembinaan telah menjalani $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) dari masa pidana. Pembinaan ini disebut pembinaan tahap akhir yaitu kegiatan berupa perencanaan dan pelaksanaan program integrasi yang dimulai sejak berakhirnya tahap lanjutan sampai dengan berakhirnya masa pidana dari narapidana yang bersangkutan. Pembinaan pada tahap ini terhadap narapidana yang telah memenuhi syarat untuk diberikan cuti menjelang bebas atau pembebasan bersyarat dan pembinaannya di lakukan di luar Lembaga Masyarakat.

Pembinaan bagi Warga Binaan Masyarakat merupakan bagian dari sistem masyarakat untuk menegakkan hukum pidana. Berdasarkan Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2022 Tentang Masyarakat maka dapat diketahui bahwa tujuan dari sistem masyarakat adalah untuk mengembalikan warga binaan menjadi warga yang baik sehingga dapat diterima kembali di dalam masyarakat.

Dengan demikian pembinaan narapidana merupakan salah satu upaya yang bersifat *ultimum remedium* (upaya terakhir) yang lebih tertuju kepada alat agar narapidana sadar akan perbuatannya sehingga pada saat kembali ke dalam masyarakat ia akan menjadi baik, baik dari segi keagamaan, sosial budaya maupun moral sehingga akan tercipta keserasian dan keseimbangan di tengah-tengah masyarakat.

Berdasarkan kerangka pemikiran tersebut, maka apabila digambarkan dalam paradigma penelitian ini adalah sebagai berikut :

Gambar 2.1
Paradigma Penelitian



Sumber : Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor.31 Tahun 1999 tentang Pembinaan Warga Binaan.