

ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMBIMBINGAN KLIEN PEMASYARAKATAN DI BALAI PEMASYARAKATAN (BAPAS) KELAS I BANDUNG¹

Iyus Yusuf
Bapas Kelas I Bandung

Abstrak

Penelitian ini bermaksud untuk menjelaskan implementasi kebijakan pembimbingan klien pemasarakatan di Balai Pemasarakatan (Bapas) Kelas I Bandung dan faktor-faktor apa yang menghambat implementasi tersebut. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif untuk mengungkap fenomena secara alamiah tentang implementasi kebijakan pembimbingan klien pemasarakatan, sehingga diperoleh gambaran mengenai fenomena yang terjadi, permasalahan yang dihadapi dan solusi-solusi pemecahan masalah. Penelitian ini menggunakan teknik pengamatan, wawancara dan kajian dokumen dengan informan yang berasal dari pejabat struktural Bapas Kelas I Bandung, pembimbing kemasyarakatan, klien, keluarga klien dan masyarakat. Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pembimbingan klien pemasarakatan di Balai Pemasarakatan (Bapas) Kelas I Bandung belum optimal. Faktor-faktor yang menyebabkan kurang optimalnya implementasi kebijakan tersebut yaitu ukuran dan tujuan kebijakan yang belum jelas, sumber daya yang sangat terbatas, struktur organisasi yang belum dapat mengakomodir tugas yang ada, komunikasi dan kerjasama dengan pihak terkait yang masih terbatas, sikap para pelaksana yang belum sepenuhnya mentaati kebijakan dan masih adanya stigma negatif masyarakat.

Kata kunci: implementasi, kebijakan

CLIENT IMPLEMENTATION POLICY ANALYSIS GUDING CORRECTIONAL IN CORRECTIONAL CENTER CLASS I BANDUNG

Abstract

This research aims to describe socialization client counseling policy implementation in Class I Correctional Institution, Bandung, and what factors inhibiting the implementation. This research is conducted by using qualitative methods to reveal naturally phenomena about socialization client counseling policy implementation, thereby we found image of phenomena occurring, problems and its solutions. In addition, this research uses such techniques as observations, interviews, and document studies and informants from structural authorities of Class I Correctional Institution, Bandung, socialization counselors, clients, client families, and community. The results of this research suggest socialization client counseling policy implementation in Class I Correctional Institution, Bandung, has not been optimal. Factors contributing to less optimal policy implementation are vague measurement and purpose of the policy, considerably limited resources, organizational structure could not accommodate the existing task, restricted communication and cooperation with relevant individuals, executors have not fully compliance with policy, and any societal negative stigma.

Keywords: implementation, policy

A. PENDAHULUAN

Sejak reformasi bergulir pada tahun 1997, perhatian masyarakat terhadap masalah penegakan hukum sangat besar, mengingat hal tersebut merupakan salah satu bidang yang dituntut oleh masyarakat untuk direformasi. Kita sering menyaksikan tayangan televisi atau membaca di media cetak banyak proses penegakan hukum yang menjadi topik pembicaraan dikalangan para ahli hukum, politisi, akademisi bahkan masyarakat umum.

Jumlah pelanggaran hukum saat ini cenderung mengalami peningkatan, hal ini dapat dilihat dari jumlah penghuni Rutan dan Lapas di

beberapa kota yang menjadi wilayah kerja Balai Pemasarakatan (Bapas) Kelas I Bandung senantiasa melebihi daya tampung yang tersedia, sebagai contoh Lapas Kelas II B Sukabumi yang daya tampungnya 200 orang, pada tanggal 12 April 2013 dihuni oleh 613 orang warga binaan pemasarakatan (sumber: data penghuni Lapas tanggal 12 April 2013). Kondisi ini tentunya berdampak pada meningkatnya jumlah klien pemasarakatan yang dibimbing oleh Bapas Kelas I Bandung, sebagai contoh pada bulan Desember 2006 jumlah klien yang dibimbing sebanyak 430 orang, tetapi pada bulan Desember 2012 menjadi 2.498 orang (sumber:

1. Artikel ini merupakan ringkasan dari Tesis yang berjudul "Analisis Implementasi Kebijakan Pembimbingan Klien Pemasarakatan di Balai Pemasarakatan (Bapas) Kelas I Bandung, ditulis dibawah bimbingan, Arundina Pratiwi, Ph.D dan Hendrikus T. Gedeona, S.IP. M.Si.

data keadaan klien Bapas Kelas I Bandung tahun 2012).

Bapas memiliki tugas dan fungsi melaksanakan pembimbingan klien pemasarakatan. Selama menjalani hukuman di Rutan/Lapas, para warga binaan pemasarakatan tentu memperoleh berbagai pengalaman atau pengetahuan. Saat kembali ke keluarga dan masyarakat mereka memerlukan suatu bimbingan agar pengalaman atau pengetahuan yang baik dapat dikembangkan, sementara yang buruk dapat dihilangkan. Disamping itu mereka juga perlu mendapat bimbingan agar memiliki kemampuan untuk mengatasi permasalahan-permasalahan yang dihadapinya. Proses pembinaan yang dilaksanakan oleh Rutan/Lapas dan pembimbingan oleh Bapas pada dasarnya merupakan suatu proses yang berkesinambungan atau dikenal dengan istilah proses pemasarakatan.

Dalam UU RI No. 12 tahun 1995 tentang Pemasarakatan dinyatakan bahwa sistem pemasarakatan bertujuan agar warga binaan pemasarakatan menyadari kesalahannya, 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 negara yang baik dan bertanggung jawab. Salah satu tahapan dalam proses pemasarakatan adalah tahap integrasi dalam bentuk asimilasi/cuti mengunjungi keluarga/pembebasan bersyarat/cuti menjelang bebas/cuti bersyarat yang merupakan hak dari warga binaan pemasarakatan, sebagaimana dituangkan dalam pasal 14 UU RI No. 12 tahun 1995 bahwa: "Narapidana berhak mendapatkan kesempatan berasimilasi termasuk cuti mengunjungi keluarga, mendapatkan pembebasan bersyarat, mendapatkan cuti menjelang bebas dan mendapatkan hak-hak lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku".

Untuk mengatur lebih lanjut pelaksanaan undang-undang tersebut, pemerintah mengeluarkan kebijakan berupa Peraturan Pemerintah (PP) No. 31 tahun 1999 tentang Pembinaan dan Pembimbingan Warga Binaan Pemasarakatan. Pembinaan diarahkan pada warga binaan pemasarakatan yang berada di dalam Rutan/Lapas yang sering dikenal dengan istilah narapidana. Sementara pembimbingan diarahkan pada warga binaan pemasarakatan yang sudah kembali ke keluarga dan masyarakat

melalui suatu tahap integrasi dan dibimbing oleh Bapas yang dikenal dengan istilah klien pemasarakatan.

Pembimbingan klien pemasarakatan dilaksanakan oleh pembimbing kemasyarakatan yang berada di Balai Pemasarakatan. Pembimbingan dititik beratkan pada kemampuan klien untuk berintegrasi secara sehat dengan masyarakat. Dalam melaksanakan tugasnya seorang pembimbing pemasarakatan wajib mengadakan perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian atas kegiatan program pembimbingan yang dilakukannya. Proses pembimbingan dilaksanakan dalam beberapa tahap yaitu tahap awal, tahap lanjutan dan tahap akhir. Penyelenggaraan pembimbingan dari satu tahap ke tahap lainnya ditetapkan melalui suatu sidang tim pengamat pemasarakatan berdasarkan data yang disampaikan oleh para pembimbing kemasyarakatan. Sesuai pasal 41 PP No. 31 tahun 1999, klien pemasarakatan dapat dicabut status pembebasan bersyarat/cuti menjelang bebas/pidana bersyaratnya apabila mengulangi melakukan tindak pidana, menimbulkan keresahan dalam masyarakat, tidak mentaati ketentuan perjanjian atau syarat-syarat, baik syarat khusus maupun syarat umum bagi terpidana bersyarat, tidak mengikuti atau mematuhi program pembimbingan yang ditetapkan oleh Bapas atau pindah alamat atau tempat tinggal tanpa melapor kepada Bapas yang membimbing.

Menurut PP No. 31 tahun 1999, Bapas adalah pranata untuk melaksanakan bimbingan klien pemasarakatan. Ada empat jenis klien yang dibimbing oleh Bapas yaitu klien pembebasan bersyarat, klien cuti menjelang bebas, klien cuti bersyarat dan klien pidana bersyarat. Bapas Kelas I Bandung dalam tugasnya sehari-hari melaksanakan bimbingan terhadap klien pemasarakatan yang tersebar di 11 Kota/Kabupaten yaitu Kota Bandung, Kota Cimahi, Kab. Bandung, Kab. Bandung Barat, Kab. Sumedang, Kab. Subang, Kab. Purwakarta, Kab. Karawang, Kab. Cianjur, Kab. Sukabumi dan Kota Sukabumi. Jumlah klien yang dibimbing oleh Bapas Kelas I Bandung mencapai 2.865 orang dengan perincian ada pada Tabel 1.

Beberapa fenomena yang terjadi dalam proses pembimbing klien yang dilaksanakan oleh Bapas Kelas I Bandung antara lain:

1. Seksi Bimbingan Klien Dewasa saat ini memiliki 12 orang pembimbing kemasyarakatan. Jika dibandingkan dengan jumlah klien yang mencapai 2.844 orang dan

Tabel 1. Data Klien Pemasarakatan Menurut Jenis Klien dan Jenis Kelamin Bulan Januari 2013

Jenis Program	Jenis Klien		Jenis Kelamin	
	Anak	Dewasa	Laki-laki	Perempuan
Pembebasan bersyarat	19	2.679	2.555	143
Cuti menjelang bebas	-	9	8	1
Cuti bersyarat	2	156	153	5
Pidana bersyarat	-	-	-	-
Jumlah	21	2.844	2.716	149

Sumber : Daftar keadaan klien BAPAS Kelas I Bandung

tersebar di 11 Kota/Kabupaten, maka apabila dirata-ratakan perbandingannya adalah 1 : 237 orang. Selain jumlah, kompetensi para pembimbing kemasyarakatan juga perlu mendapat perhatian. Secara umum pendidikan formal para pembimbing kemasyarakatan sudah cukup memadai (rata-rata sarjana), namun untuk membentuk sumber daya manusia yang berkualitas dibutuhkan pendidikan non formal (pelatihan). Kenyataan yang ada bahwa pelatihan-pelatihan teknis masih terbatas.

2. Agar pembimbingan klien dapat mencapai tujuan yang diharapkan, sesuai PP No. 31 tahun 1999 pembimbing kemasyarakatan wajib mengadakan perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian atas program pembimbingan. Pembimbingan klien dilaksanakan dalam beberapa tahap yaitu tahap awal, tahap lanjutan dan tahap akhir, dimana penyelenggaraan pembimbingan dari satu tahap ke tahap lainnya ditetapkan melalui suatu sidang tim pengamat pemasarakatan. Kenyataan yang ada kegiatan tersebut belum dapat dilaksanakan secara maksimal.

3. Selama menjalani tahap integrasi seorang klien akan berada di lingkungan keluarga dan masyarakat, sehingga keberhasilan suatu bimbingan sangat tergantung pada partisipasi berbagai pihak seperti keluarga, masyarakat, pemerintah setempat, instansi pemerintah terkait dan organisasi kemasyarakatan. Keterlibatan pihak-pihak tersebut, terutama keluarga dan masyarakat sangat penting mengingat adanya berbagai keterbatasan yang dimiliki oleh Bapas Kelas I Bandung. Berdasarkan data pelaksanaan kunjungan rumah (*home visit*) bimbingan bahwa dalam satu bulan jumlah total *home visit* yang dilaksanakan hanya 40 sampai 50 kali, sementara klien yang dibimbing mencapai 2.844 orang.

- Keberhasilan bimbingan sangat dipengaruhi oleh materi dan bentuk bimbingan yang diberikan. Selama ini materi bimbingan yang disampaikan oleh para pembimbing kemasyarakatan terhadap seluruh klien cenderung sama, sementara klien memiliki karakteristik yang berbeda-beda dilihat dari latar belakang permasalahan atau kasus serta latar belakang kehidupannya.
- Kegiatan bimbingan kemandirian dalam bentuk pelatihan keterampilan masih sangat terbatas. Dalam setahun hanya dilaksanakan 2 (dua) kali pelatihan keterampilan dengan jumlah peserta antara 15 sampai 20 orang per sekali pelatihan dan masih terbatas pada klien yang bertempat tinggal di wilayah Bandung dan sekitarnya.
- Pasal 41 PP No. 31 tahun 1995 menyatakan bahwa "klien terpidana bersyarat, pembebasan bersyarat atau cuti menjelang bebas dapat dicabut statusnya sebagai klien apabila tidak mematuhi atau mengikuti program pembimbingan yang ditetapkan oleh BAPAS". Atas dasar peraturan tersebut setiap klien di Bapas Kelas I Bandung diwajibkan untuk mengikuti program bimbingan sebulan sekali. Kenyataannya masih banyak klien yang tidak memenuhi kewajiban mengikuti bimbingan.

Berdasarkan latar belakang masalah yang ada maka penelitian bertujuan untuk mengetahui dan menggambarkan implementasi kebijakan pembimbingan klien pemasarakatan di Balai Pemasarakatan (Bapas) Kelas I Bandung dan mengetahui dan menganalisis faktor-faktor yang menghambat implementasi kebijakan pembimbingan klien pemasarakatan di Balai Pemasarakatan (Bapas) Kelas I Bandung.

B. KERANGKA TEORITIS/KONSEPTUAL

Dalam kehidupan sehari-hari kita sering mendengar istilah kebijakan dan kebijaksanaan.

Kedua istilah tersebut sekilas tampak sama, sehingga orang sering salah dalam menempatkan penggunaannya. Kedua istilah tersebut sebenarnya memiliki makna yang berbeda seperti yang dikemukakan oleh Keban (2008:58-59): "Istilah yang pertama di atas menunjukkan adanya serangkaian alternatif yang siap dipilih berdasarkan prinsip-prinsip tertentu, sedangkan yang kedua berkenaan dengan suatu keputusan yang memperbolehkan sesuatu yang sebenarnya dilarang, atau sebaliknya, berdasarkan alasan-alasan tertentu seperti pertimbangan kemanusiaan, keadaan gawat, dsb. Di sini dapat dilihat bahwa kebijaksanaan selalu mengandung makna melanggar segala sesuatu yang pernah ditetapkan karena alasan tertentu, sedangkan kebijakan merupakan suatu hasil analisis yang mendalam terhadap berbagai alternatif yang bermuara kepada keputusan tentang alternatif terbaik".

1. Makna kebijakan publik

Berbicara mengenai kebijakan publik tidak terlepas dari dua aspek yaitu berkaitan dengan proses dan aktor yang membuatnya. Sebagai suatu proses, kebijakan publik terdiri dari beberapa tahapan yaitu formulasi, implementasi dan evaluasi. Sementara berkaitan dengan aktor yang membuatnya, kebijakan publik pada umumnya dibuat oleh pemerintah sendiri atau pemerintah bersama masyarakat termasuk pihak swasta. Secara umum kebijakan publik memiliki dua makna yaitu:

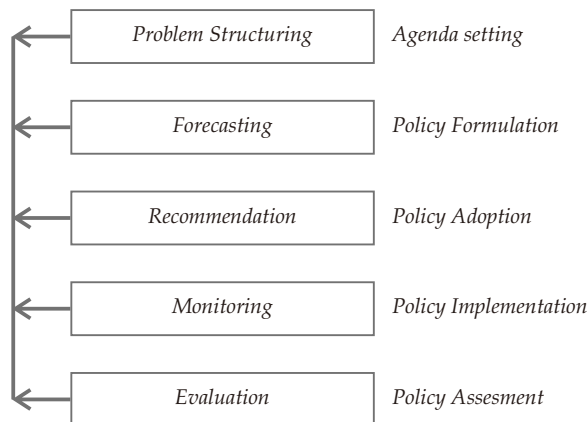
- 1) Kebijakan publik sebagai kegiatan pengambilan keputusan yang dilakukan oleh pemerintah sebagaimana yang disampaikan oleh Dye (1987:2) bahwa: "*Public policy is whatever governments choose to do or not to do*". (Kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan)".
- 2) Kebijakan publik sebagai kegiatan/keputusan yang melibatkan berbagai elemen masyarakat, bukan hanya pemerintah saja sebagaimana yang disampaikan Friedrich (Winarno, 2012:20-21): "Kebijakan publik sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu".

Edwards III dan Sharkansky (1978:2) menyatakan: "*Policy may either be stated explicitly in laws or in the speeches of leading officials, or implied in program and actions*". (Kebijakan dapat dinyatakan secara eksplisit dalam peraturan perundang-undangan atau pidato-pidato pejabat terkemuka pemerintah atau tersirat dalam program dan tindakan)". Dari pendapat di atas dapat dilihat bahwa bentuk-bentuk kebijakan publik antara lain:

- 1) Peraturan perundang-undangan.
- 2) Pidato atau pernyataan pejabat terkemuka pemerintah. Pidato pernyataan ini disampaikan dalam forum resmi.
- 3) Program dan tindakan yang dilakukan pemerintah.

Dari penjelasan di atas diperoleh gambaran bahwa Peraturan Pemerintah No. 31 tahun 1999 tentang pembinaan dan pembimbingan warga binaan pemsarakatan merupakan salah satu kebijakan publik. Kebijakan tersebut mengatur tentang pelaksanaan program bimbingan terhadap klien pemsarakatan yang ada di Balai Pemsarakatan.

Kebijakan publik yang baik harus merupakan pola hubungan timbal balik yang saling mempengaruhi antara berbagai elemen dalam sistem kebijakan (*policy system*). Menurut Mustopadidjaja (2003:7): "Sistem kebijakan adalah tatanan kelembagaan yang berperan atau merupakan "wahana" dalam penyelenggaraan sebagian atau keseluruhan "proses kebijakan" (formulasi, implementasi dan evaluasi kinerja kebijakan yang mengakomodasikan kegiatan teknis (*technical process*) maupun sosiopolitis (*sociopolitical process*) serta saling hubungan atau interaksi antar empat faktor dinamik (1) lingkungan kebijakan, (2) pembuat atau pelaksana kebijakan, (3) kebijakan itu sendiri dan (4) kelompok sasaran kebijakan". Lingkungan kebijakan (*policy environment*) adalah keadaan yang melatarbelakangi atau peristiwa yang menyebabkan timbulnya "*issues*" kebijakan yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh para pelaku kebijakan dan oleh suatu kebijakan. Pembuat atau pelaksana kebijakan (*policy maker and implementer*) adalah orang, sekelompok orang atau organisasi yang mempunyai peranan tertentu dalam proses kebijakan, sebab mereka berada ataupun mempengaruhi baik dalam pembuatan kebijakan ataupun dalam tahap lainnya. Kebijakan itu sendiri (*policy contents*) adalah keputusan atau sejumlah pilihan yang kurang lebih berhubungan satu sama lain yang



Gambar 1.
Appropriateness of Policy-Analytic Procedures to Different of Policy-Making

dimaksudkan untuk mencapai sejumlah tujuan tertentu, sedangkan kelompok sasaran (*target groups*) adalah orang, sekelompok orang atau organisasi dalam masyarakat yang perilaku dan atau keadaannya ingin dipengaruhi oleh kebijakan yang bersangkutan.

2. Proses kebijakan publik

Proses kebijakan publik merupakan rangkaian kegiatan mulai dari formulasi, implementasi sampai evaluasi. Secara terperinci Dunn (1994:17-19) menjelaskan tahapan proses kebijakan publik kedalam beberapa tahap yaitu:

- 1) *Agenda setting* (penetapan agenda kebijakan). Pada tahap ini ditentukan apa yang menjadi masalah publik yang perlu dipecahkan. Hakekat permasalahan ditentukan melalui suatu prosedur yang sering dikenal dengan nama *problem structuring*.
- 2) *Policy formulation* (formulasi kebijakan). Para analis mengidentifikasi kemungkinan kebijakan yang dapat digunakan dalam memecahkan masalah, untuk itu diperlukan suatu prosedur yang disebut *forecasting* dimana konsekuensi dari masing-masing kebijakan diungkapkan.
- 3) *Policy adoption* (adopsi kebijakan). Adopsi kebijakan merupakan tahap dimana ditentukan pilihan kebijakan melalui dukungan para administrator dan legislatif. Tahap ini ditentukan setelah melalui suatu proses rekomendasi.
- 4) *Policy implementation* (implementasi kebijakan). Merupakan tahap dimana kebijakan yang telah diadopsi tersebut dilaksanakan oleh unit-unit administratif tertentu dengan memobilisasikan dana dan sumber daya yang

ada.

- 5) *Policy assessment* (penilaian kebijakan). Pada tahap ini berbagai unit yang telah ditentukan melakukan penilaian tentang apakah semua proses implementasi telah sesuai dengan apa yang ditentukan atau tidak. Dalam tahap ini proses evaluasi diterapkan.

Lebih lanjut Dunn (1994:17) menggambarkan proses kebijakan publik pada Gambar 1.

3. Implementasi Kebijakan

a. Makna implementasi kebijakan publik

Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan dalam proses kebijakan publik yang memiliki peranan sangat penting. Suatu kebijakan publik yang telah dibuat atau diformulasikan harus dapat diimplementasikan dengan baik agar memberikan dampak atau pengaruh dalam pencapaian tujuan yang diinginkan. Pentingnya implementasi kebijakan publik lebih lanjut dinyatakan oleh Nugroho (2011:625) sebagai berikut: "Perencanaan atau sebuah kebijakan yang baik memang akan berperan menentukan keberhasilan, bahkan kontribusi konsep mencapai 60% dari keberhasilan, khususnya di jaman sekarang dimana data dan informasi tentang masa depan pun sudah bisa diakses. Jika kita sudah mempunyai konsep yang baik, 60% keberhasilan sudah ditangan. Namun yang 60% itupun akan hangus jika 40% implementasinya tidak konsisten dengan konsep. Malangnya lagi, ada banyak peneliti yang menemukan bahwa dari konsep-konsep perencanaan, rata-rata konsistensi implementasi antara 10% - 20% saja. Dari sini kita melihat, implementasi kebijakan itu

memang krusial". Dari penjelasan di atas dapat dilihat bahwa implementasi kebijakan publik merupakan bagian yang memiliki pengaruh sangat besar bagi keberhasilan suatu kebijakan. Lebih jauh Udoji (1981:32) dengan tegas mengatakan bahwa: "*The execution of policies is as important if not more important than policy-making. Policies will remain dreams or blue prints file jacket unless they are implemented*". (Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan).

Implementasi kebijakan merupakan kegiatan yang sangat sulit, apa yang diharapkan atau direncanakan oleh para pembuat kebijakan seringkali tidak sesuai dengan hasil yang dicapai atau sering dikenal dengan istilah *implementation gap*. Kegagalan implementasi kebijakan menurut Hogwood dan Gunn (1986; dalam Wahab, 2008:61-62) dapat dikelompokkan menjadi:

1. *Non implementation* (tidak terimplementasikan).

Tidak terimplementasikan mengandung arti bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat didalam pelaksanaannya tidak mau bekerjasama, bekerja tidak efisien, setengah hati atau tidak sepenuhnya menguasai permasalahan, sehingga seberapapun besarnya usaha mereka, hambatan-hambatan yang muncul tidak sanggup ditanggulangi.

2. *Unsuccessful implementation* (implementasi yang tidak berhasil).

Implementasi yang tidak berhasil bisa terjadi manakala suatu kebijakan telah dilaksanakan sesuai rencana, namun adanya kondisi eksternal yang kurang menguntungkan, menyebabkan kebijakan tersebut tidak berhasil.

Faktor-faktor yang dapat menyebabkan kegagalan suatu implementasi kebijakan:

1. Pelaksanaannya jelek (*bad execution*).

Suatu kebijakan tidak dapat diimplementasikan secara efektif sehingga dinilai oleh para pembuat kebijakan sebagai pelaksanaan yang jelek.

2. Kebijakannya sendiri memang jelek (*bad policy*).

Kebijakan tidak dapat diimplementasikan dengan baik karena memang sejak awal

kebijakan tersebut dirumuskan secara jelek. Rumusan yang jelek mungkin disebabkan karena para pembuat kebijakan kurang memahami kondisi masyarakat, sehingga kebijakan yang dibuat bukan merupakan jawaban atas permasalahan masyarakat.

3. Kebijakan itu memang bernasib jelek (*bad luck*).

Kebijakan tidak dapat diimplementasikan dengan baik karena adanya faktor eksternal yang muncul diluar dugaan para pembuat kebijakan.

Agar suatu kebijakan dapat dilaksanakan secara baik, maka ada beberapa unsur yang harus ada dalam implementasi kebijakan yaitu:

1) Unsur pelaksana (*implementor*).

Pihak yang utama memiliki kewajiban untuk melaksanakan kebijakan publik adalah unit-unit administratif atau unit-unit birokratik pada setiap tingkatan pemerintahan. Unit birokratik berfungsi sebagai tempat kegiatan administratif yang berkaitan dengan kebijakan publik yang dilaksanakan.

2) Program.

Kebijakan yang telah dibuat perlu dijabarkan kedalam program-program yang bersifat operasional. Selain menjelaskan tujuan dan sasaran, program juga harus menggambarkan alokasi sumber, kejelasan metode dan prosedur kebijakan serta standar.

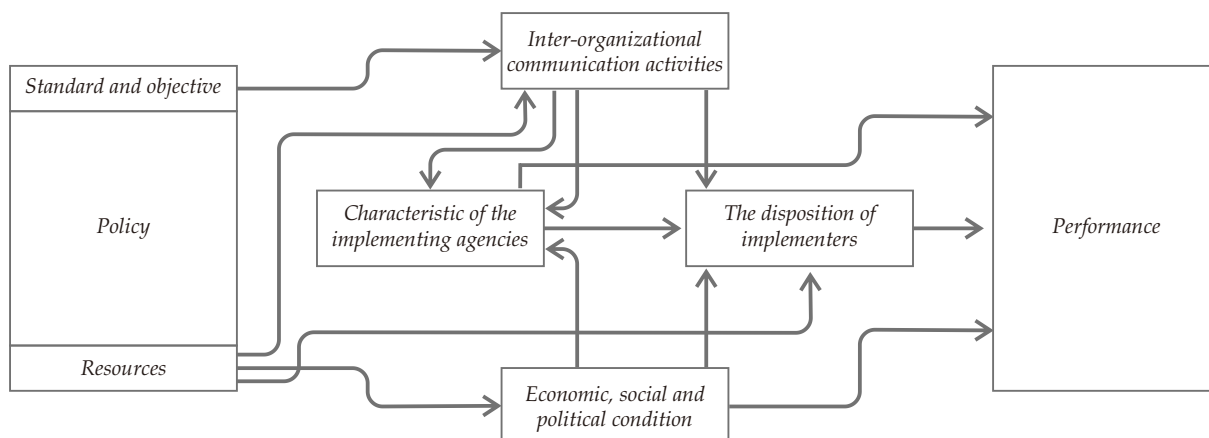
3) Kelompok sasaran (*target group*).

Kelompok sasaran atau target group menurut Tachjan (2006:35) yaitu "sekelompok orang atau organisasi dalam masyarakat yang akan menerima barang dan jasa atau yang akan dipengaruhi perilakunya oleh kebijakan". Keberhasilan suatu implementasi kebijakan akan sangat tergantung pada kesesuaian isi kebijakan (program) dengan harapan mereka, karakteristik kelompok sasaran serta komunikasi antara implementor dengan kelompok sasaran.

b. Bentuk implementasi kebijakan publik

Peter deLeon dan Linda deLeon (2001; dalam Nugroho, 2009:626) mengemukakan bahwa "Pendekatan-pendekatan dalam implementasi kebijakan publik dapat dikelompokkan menjadi tiga generasi", generasi tersebut adalah:

1) Pendekatan yang memahami implementasi kebijakan sebagai masalah-masalah yang terjadi antara kebijakan dan eksekusinya. Pada generasi ini implementasi kebijakan berhimpitan dengan studi pengambilan



Gambar 2.
Model of the Policy Implementation Process

keputusan di sektor publik.

2) Pendekatan *top-down*.

Pendekatan ini lebih memfokuskan pada tugas birokrasi untuk melaksanakan kebijakan yang telah diputuskan secara politik. Pendekatan *top-down* dimulai dari keputusan-keputusan pemerintah, pengkajian sampai sejauh mana para administrator melaksanakan atau gagal melaksanakan keputusan-keputusan tersebut dan kemudian mencari penyebab-penyebab yang mendasari keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kebijakan tersebut.

3) Pendekatan *bottom-up*.

Pendekatan ini memperkenalkan pemikiran bahwa variabel perilaku aktor pelaksana implementasi kebijakan lebih menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Pendekatan ini bergerak dari perilaku para pelaksana kebijakan ke arah keputusan-keputusan pemerintah. Pada saat yang bersamaan muncul pendekatan kontijensi atau situasional yang mengemukakan bahwa implementasi kebijakan banyak didukung oleh adaptabilitas dari implementasi kebijakan tersebut.

Kebijakan pembimbingan klien pemasarakatan dalam bentuk PP No. 31 tahun 1999 merupakan kebijakan yang diimplementasikan kedalam dua langkah yaitu:

1. Diimplementasikan secara langsung dalam bentuk program seperti program bimbingan kemandirian dalam bentuk kegiatan pelatihan kerja.
2. Diimplementasikan melalui kebijakan turunan atau derivate dalam bentuk Peraturan Menteri, Keputusan Menteri, Surat Edaran Direktur Jenderal dan sebagainya.

c) Model implementasi kebijakan publik

Implementasi kebijakan publik akan lebih mudah dipahami apabila menggunakan suatu model atau kerangka pemikiran tertentu. Dalam penelitian ini model yang digunakan adalah Model Van Meter dan Van Horn. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementor dan kinerja kebijakan publik. Ada enam variabel yang saling berinteraksi untuk mewujudkan kinerja implementasi kebijakan sebagaimana yang ada pada Gambar 2.

Variabel-variabel tersebut di atas dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. *Standard and objective* (ukuran dan tujuan kebijakan).

Ukuran dan tujuan kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan, tidak terjadi multi interpretasi dan menimbulkan konflik diantara para pelaksana kebijakan. Untuk mengukur kinerja implementasi kebijakan perlu ketegasan ukuran dan tujuan yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan. Kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian ukuran dan tujuan kebijakan. Pemahaman tentang ukuran dan tujuan kebijakan bagi para pelaksana dinilai sangat penting. Implementasi kebijakan yang berhasil, bisa jadi gagal (*frustated*) ketika para pelaksana (*implementors*) tidak sepenuhnya menyadari terhadap ukuran dan tujuan dari kebijakan, sebaliknya dengan pemahaman yang cukup, maka kebijakan akan lebih implementatif. Apabila ukuran dan tujuan kebijakan bersifat realistis sesuai dengan sosio-kultur para pelaksana kebijakan, maka

kemungkinan besar kebijakan tersebut akan dapat diimplementasikan secara baik.

Pelaksana kebijakan memiliki peran yang sangat sentral dalam implementasi kebijakan karena ditangan merekalah suatu kebijakan akan dapat diimplementasikan. Para pelaksana kebijakan tentunya memiliki berbagai keterbatasan sumber daya manusia, teknologi maupun modal, sehingga ukuran dan tujuan kebijakan harus sesuai dengan kondisi mereka. Para pelaksana kebijakan tersebut antara lain pegawai di instansi baik ditingkat pusat maupun daerah, asosiasi serta para pelaku. Ketika ukuran dan tujuan kebijakan terlalu ideal, maka kebijakan akan sulit direalisasikan.

Ukuran dan tujuan kebijakan harus memiliki hubungan erat dengan disposisi dari para pelaksana. Para pelaksana mungkin bisa gagal dalam melaksanakan kebijakan, dikarenakan mereka menolak atau tidak mengerti apa yang menjadi tujuan dari kebijakan.

b. *Resources* (sumber daya).

Suatu kebijakan hanya akan berupa rangkaian kata-kata indah yang tidak mempunyai arti tanpa adanya dukungan sumber daya. Subarsono (2005:100) menyatakan bahwa: "Implementasi kebijakan perlu mendapat dukungan sumber daya baik sumber daya manusia (*human resources*) maupun sumber daya non manusia (*non human resources*)". Keberhasilan implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Setiap tahap implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Sumber daya manusia yang dimaksud adalah para pelaksana kebijakan. Selain sumber daya manusia, sumber daya finansial juga memegang peranan yang sangat penting, sehingga tidak ada alasan bahwa kebijakan tidak dapat diimplementasikan karena tidak ada dana yang tersedia untuk melaksanakannya. Agar kebijakan dapat dilaksanakan dengan lancar, maka diperlukan anggaran pendukung seperti anggaran sosialisasi, koordinasi, administrasi

dan sebagainya. Faktor waktu juga sangat penting dalam mengimplementasikan kebijakan. Apabila implementasi memerlukan waktu yang terlalu lama, maka ukuran dan tujuan kebijakan tidak akan tercapai secara maksimal.

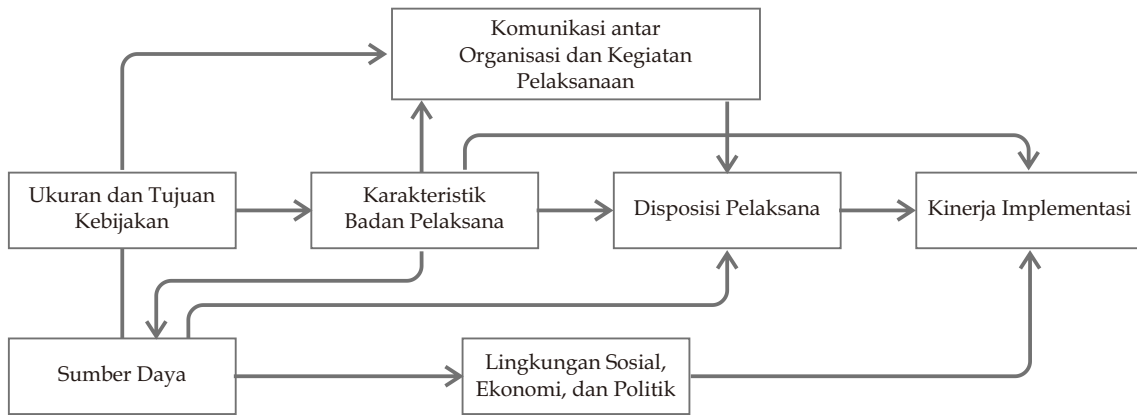
c. *Characteristics of the implementing agencies* (karakteristik organisasi pelaksana).

Karakteristik organisasi pelaksana mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi kebijakan. Ciri-ciri struktur formal dari organisasi dan atribut-atribut yang tidak formal dari para personil akan mempengaruhi implementasi kebijakan. Ada beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap organisasi dalam mengimplementasikan kebijakan:

- 1) Kompetensi dan ukuran staf suatu badan.
- 2) Tingkat pengawasan hierarkis terhadap keputusan-keputusan sub unit dan proses-proses dalam badan-badan pelaksana.
- 3) Sumber-sumber politik suatu organisasi (misalnya dukungan diantara anggota-anggota legislatif dan eksekutif).
- 4) Vitalitas suatu organisasi.
- 5) Tingkat komunikasi-komunikasi "terbuka" yang didefinisikan sebagai jaringan kerja komunikasi horisontal dan vertikal secara bebas serta tingkat kebebasan yang relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu di luar organisasi.
- 6) Kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan "pembuat keputusan" atau "pelaksana keputusan".

d. *Inter-organizational communication enforcement activities* (komunikasi antar organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksanaan).

Implementasi kebijakan akan berjalan secara efektif apabila ukuran dan tujuan kebijakan dapat dikomunikasikan secara baik dengan para pelaksana, sasaran kebijakan atau target group serta organisasi terkait. Dukungan dan koordinasi dengan organisasi lain diperlukan agar implementasi dapat berjalan secara lancar. Komunikasi dalam organisasi pelaksana atau antara organisasi pelaksana dengan pihak-pihak lain memang merupakan suatu proses yang cukup rumit dan kompleks, karena bisa saja terjadi bahwa



Gambar 2.
Gambar Implementasi Kebijakan Van Horn Dan Van Meter

Sumber: Van Horn dan Van Meter (Indiahono, 2009:40).

pesan yang coba disampaikan mengalami penyimpangan atau disebarluaskan.

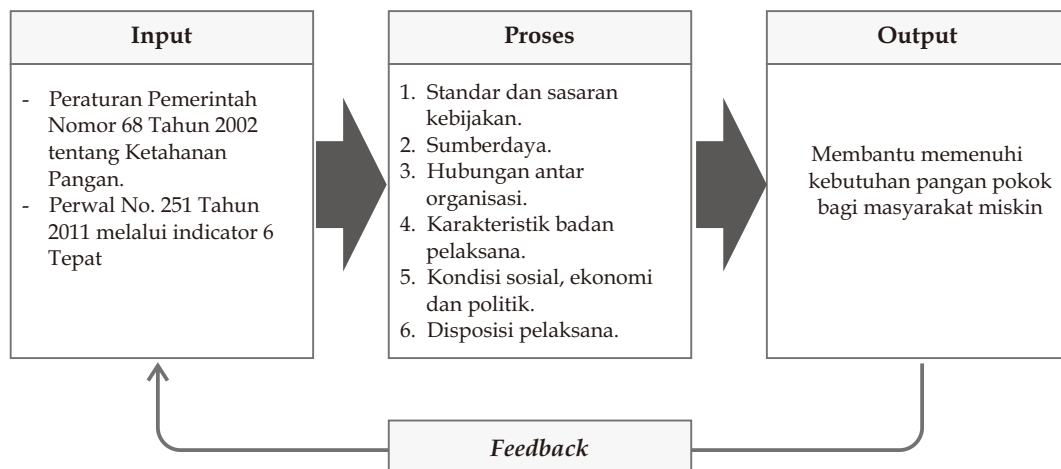
Agar implementasi kebijakan dapat berhasil seringkali dibutuhkan mekanisme-mekanisme atau prosedur-prosedur yang akan mendorong para pejabat (atasan) bertindak secara konsisten karena mereka memiliki kekuasaan dalam hal rekrutmen dan seleksi, penugasan dan relokasi, kenaikan pangkat dan pemecatan. Para pejabat juga memiliki kekuasaan untuk mengontrol anggaran, menanggapi pencapaian kebijakan dan mempengaruhi perilaku bawahan.

- e. *The disposition of implementers* (sikap para pelaksana).
 Pemahaman para pelaksana tentang ukuran dan tujuan kebijakan merupakan suatu hal

yang sangat penting. Kegagalan suatu implementasi kebijakan sering disebabkan oleh kekuarangan pemahaman, ketidaktaatan serta penolakan dari para pelaksana terhadap tujuan kebijakan. Subarsono (2005:101) menyatakan sikap para pelaksana mencakup tiga hal penting, yaitu:

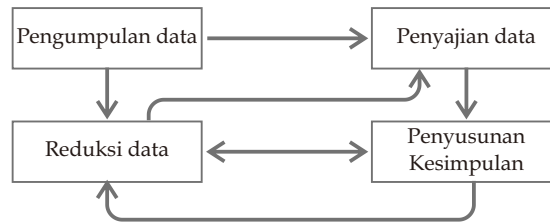
- 1) Respon *implementor* terhadap kebijakan yang akan mempengaruhi kemauannya dalam melaksanakan kebijakan.
- 2) Kognisi atau pemahaman terhadap kebijakan.
- 3) Intensitas disposisi implementor yaitu preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

- f. *Economic, social and political condition* (lingkungan sosial, ekonomi dan politik).
 Suatu kebijakan tidak akan terimplementasi



Gambar 3.
Model Berpikir

Sumber: adaptasi dari Model Van Metter dan Horn



Gambar 4.
Proses Analisis Data

Sumber: Miles dan Huberman (1994: 429)

dengan baik tanpa adanya dukungan lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang positif. Subarsono (2005:101) menyatakan bahwa variabel ini mencakup: "Sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan; sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan; karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak; bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan; dan apakah elit politik mendukung implementasi kebijakan".

C. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif. Menurut Bagdan dan Taylor (1975; dalam Moleong, 2000:2) bahwa: "Penelitian kualitatif adalah sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati". Melalui penelitian ini diharapkan terungkap fakta apakah kebijakan pembimbingan klien pemsarakatan di Balai Pemasarakatan (Bapas) Kelas I Bandung dapat diimplementasikan secara optimal atau tidak. Ada beberapa pendekatan dalam penelitian kualitatif sebagaimana dinyatakan oleh Creswell (2009:13) yaitu: "*Ethnography, grounded theory, case studies, phenomenological research dan narrative research*". Dalam penelitian ini pendekatan yang digunakan adalah *case study*. Penggunaan pendekatan *case study* dimaksudkan untuk mengeksplorasi jalannya kegiatan pembimbingan klien pemsarakatan yang ada di Bapas Kelas I Bandung, dimana aktivitas tersebut melibatkan berbagai pihak antara lain pembimbing kemsarakatan, klien pemsarakatan, keluarga klien dan masyarakat. Dari studi kasus kegiatan pembimbingan diharapkan diperoleh suatu penjelasan tentang sejauhmana kebijakan

tersebut diimplementasikan dan faktor-faktor apa yang menghambatnya, sehingga pada akhirnya dapat diberikan rekomendasi agar kinerja kegiatan pembimbingan dimasa yang akan datang dapat ditingkatkan atau menjadi lebih baik lagi.

Pada penelitian ini, peneliti merupakan instrumen utama dalam pengumpulan data dengan menggunakan beberapa teknik pengumpulan data yaitu observasi/pengamatan, wawancara dan kajian dokumen. Untuk mendukung teknik pengumpulan data tersebut, juga dibuat foto-foto sebagai tambahan data/informasi. Dalam melakukan wawancara peneliti menggunakan *purposive sampling*, yakni menentukan informan penelitian karena peneliti beranggapan bahwa informan tersebut mengetahui tujuan dari penelitian ini. Pihak yang dijadikan informan adalah mereka yang berhubungan atau memiliki keterkaitan baik secara langsung maupun tidak langsung dengan implementasi kebijakan pembimbingan klien pemsarakatan. Adapun informan dalam penelitian ini adalah: pembimbing kemsarakatan, klien pemsarakatan, pejabat struktural Bapas (Kepala Bapas dan Kepala Seksi Bimbingan Klien Dewasa), keluarga klien, masyarakat disekitar tempat tinggal klien dan pemerintah setempat di sekitar tempat tinggal klien (Ketua RT dan Kepala Desa).

Prosedur dan analisis data dilakukan dengan berbagai tahapan yang meliputi: (a). *Data reduction* (reduksi data). Data yang diperoleh dilapangan cukup banyak, sehingga perlu dicatat secara teliti dan rinci serta segera dilakukan analisa. Mereduksi berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok/penting sesuai tengan tema penelitian dan membuang hal-hal yang tidak penting atau tidak relevan. Dengan dilakukannya reduksi data, maka diperoleh gambaran yang lebih jelas serta diketahui data-data apa yang masih dibutuhkan atau perlu dilengkapi. (b) *Data display* (penyajian data). Data yang ditelah direduksi kemudian

disajikan dalam bentuk uraian naratif, sehingga data tersebut benar-benar dipahami. (c) *Conclusion drawing* (penarikan kesimpulan). Setelah disajikan dalam bentuk uraian naratif, peneliti membuat kesimpulan awal dari data tersebut. Apabila serangkaian kesimpulan yang dibuat dari setiap aktivitas pengumpulan data menunjukkan adanya suatu konsistensi, maka kesimpulan tersebut merupakan kesimpulan yang valid.

Sementara untuk memverifikasi data, peneliti menggunakan uji validitas dan uji reliabilitas. Uji validitas dilakukan dengan cara (1) Triangulasi, yaitu triangulasi data dan triangulasi metode. Triangulasi data merupakan teknik uji validitas dengan cara menelaah/membandingkan data yang diperoleh dari sumber yang berbeda untuk membangun justifikasi atas tema/topik penelitian secara kohern (saling berkaitan secara logis). Alasan digunakannya teknik ini adalah jumlah informan yang cukup banyak, sehingga memungkinkan dilaksanakannya uji validitas dengan teknik triangulasi data. Data hasil wawancara dalam bentuk transkrip wawancara dari informan yang satu akan ditelaah dan dibandingkan dengan data dari informan lain dalam kelompok yang sama, misalnya kelompok pembimbing kemasyarakatan, sehingga diperoleh satu data yang sama atau mengandung unsur-unsur yang sama, sebagai contoh data dari salah seorang informan pembimbing kemasyarakatan menyatakan bahwa jumlah pembimbing kemasyarakatan di Bapas Kelas I Bandung adalah kurang. Data tersebut kemudian dibandingkan dengan data yang disampaikan oleh pembimbing kemasyarakatan lain, apabila diperoleh data yang sama atau mengandung unsur yang sama, maka data tersebut valid. Sementara, triangulasi metode merupakan teknik uji validitas dengan cara menelaah/membandingkan data yang diperoleh dari metode yang berbeda untuk membangun justifikasi atas tema/topik penelitian secara kohern (saling berkaitan secara logis). Dalam penelitian ini, data hasil wawancara dalam bentuk transkrip wawancara dibandingkan dengan data hasil observasi dan atau data hasil kajian dokumen, sebagai contoh data dari salah seorang informan pembimbing kemasyarakatan menyatakan bahwa jumlah pembimbing kemasyarakatan di Bapas Kelas I Bandung adalah kurang, kemudian dibandingkan dengan data hasil observasi, apabila dari perbandingan tersebut diperoleh

suatu konsistensi data yang menyatakan bahwa jumlah pembimbing kemasyarakatan adalah kurang, maka data tersebut valid; (2) *Member cheking*. Setelah dilakukan wawancara dengan informan, dibuat transkrip wawancara. Transkrip wawancara tersebut kemudian diklarifikasi kembali dengan informan yang diwawancarai untuk memperoleh persetujuan yang diberikan dalam bentuk surat pernyataan. Isi surat pernyataan tersebut adalah informan tidak keberatan dengan hasil wawancara dan dapat digunakan untuk kepentingan penelitian ilmiah. Pada saat melakukan klarifikasi, informan diberikan kebebasan untuk menentukan data mana yang dapat dipresentasikan dan data mana yang tidak dapat dipresentasikan. Alasan penggunaan teknik ini adalah agar diperoleh data yang objektif, sehingga benar-benar sesuai dengan kondisi informan tanpa adanya unsur rekayasa atau subjektifitas peneliti. Disamping itu adanya legalitas atas data yang disampaikan karena informan memberikan persetujuan atas data yang disajikan. Teknik ini dilakukan pada informan yang bersal dari pembimbing kemasyarakatan dan pejabat struktural Bapas. (3) *Peer debriefing*. Untuk memperoleh data yang valid, peneliti menggunakan jasa rekan/teman untuk bertanya jawab atau meminta pendapat mengenai penelitian. Hal ini dilakukan untuk meningkatkan akurasi hasil penelitian. Teman tersebut akan berfungsi sebagai tempat berdiskusi atau berkonsultasi. Alasan digunakannya teknik ini adalah adanya beberapa teman yang dinilai memiliki kualitas baik secara pendidikan maupun pribadi untuk dijadikan teman diskusi. Peneliti juga senantiasa berkonsultasi dengan dosen pembimbing. Sedangkan uji reliabilitas dilakukan dengan cara peneliti memeriksa/membaca transkrip hasil wawancara dan laporan hasil observasi secara teliti, menyeluruh dan berulang kali untuk meyakinkan bahwa tidak terdapat kesalahan dalam proses pembuatan transkrip hasil wawancara dan laporan hasil observasi. Juga didengarkan rekaman wawancara berulang kali sambil menyocokkannya dengan transkrip yang sudah dibuat, sehingga benar-benar tidak ada isi rekaman yang terlewat atau kata/kalimat yang berubah. Setelah merasa yakin tidak terdapat kesalahan dalam proses pembuatan transkrip, dilakukan pemeriksaan secara teliti dan berulang kali untuk memastikan bahwa tidak terjadi penyimpangan dalam proses koding (penentuan kode) atau perubahan makna atas

data selama proses koding.

D. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Implementasi Kebijakan Pembimbingan Klien Pemasarakatan di Balai Pemasarakatan Kelas I Bandung

Untuk memahami sejauhmana implementasi kebijakan pembimbingan klien pemasarakatan di Bapas Kelas I Bandung, telah dipilih satu model yang dijadikan sebagai acuan teoritis. Model tersebut adalah model implementasi kebijakan dari Van Meter dan Van Horn. Model implementasi kebijakan tersebut menetapkan adanya 6 (enam) variabel yang berhubungan secara dinamis dalam mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan.

a. *Standard and objective* (ukuran dan tujuan kebijakan).

Ukuran dan tujuan kebijakan harus jelas dan terukur, tidak terjadi multi interpretasi dan menimbulkan konflik diantara para pelaksana kebijakan/implementors. Untuk mengukur kinerja implementasi kebijakan perlu kejelasan ukuran dan tujuan yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan. Kinerja implementasi kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian ukuran dan tujuan kebijakan yang telah ditetapkan.

Pemahaman tentang ukuran dan tujuan kebijakan bagi para pelaksana kebijakan sangat penting, karena akan menentukan tingkat ketercapaian kebijakan. Implementasi kebijakan bisa menjadi gagal (*frustated*) ketika para pelaksana kebijakan (*implementors*) tidak sepenuhnya memahami ukuran dan tujuan dari kebijakan, sebaliknya dengan pemahaman yang cukup, maka kebijakan akan lebih implementatif. Para pelaksana kebijakan pembimbingan klien pemasarakatan di Bapas Kelas I Bandung adalah pembimbing kemasyarakatan.

Ukuran dan tujuan kebijakan pada dasarnya adalah apa yang hendak dicapai oleh suatu kebijakan, baik yang berwujud maupun tidak, baik dalam jangka pendek, menengah ataupun jangka panjang. Hal tersebut seharusnya mendapat perhatian dari para perumus kebijakan karena kadangkala kebijakan dirumuskan secara tidak jelas, sehingga menimbulkan berbagai penafsiran yang pada akhirnya menyebabkan implementasinya tidak sesuai dengan apa yang diharapkan.

Pasal 31 ayat 3 PP No. 31 tahun 1999 tentang pembinaan dan pembimbingan warga binaan pemasarakatan menyatakan bahwa “kegiatan bimbingan diarahkan pada kemampuan klien untuk berintegrasi secara sehat dengan masyarakat”. Ukuran dan tujuan kebijakan tersebut nampaknya masih kurang jelas dan menimbulkan penafsiran yang berbeda dari para pembimbing kemasyarakatan, terutama dalam mengartikan kata-kata “berintegrasi secara sehat dengan masyarakat”, Perbedaan penafsiran tersebut berpengaruh pada penyusunan rencana, pelaksanaan dan pengendalian program bimbingan dari masing-masing pembimbing kemasyarakatan.

Untuk mengatasi perbedaan pendapat atau menyamakan persepsi dari masing-masing pembimbing kemasyarakatan tentang ukuran dan tujuan kebijakan, sampai saat ini Bapas Kelas I Bandung belum melaksanakan upaya yang signifikan seperti mengusulkan perbaikan rumusan ukuran dan tujuan kebijakan kepada Direktorat Jenderal Pemasarakatan/ Kementerian Hukum dan HAM RI atau melaksanakan kegiatan yang khusus untuk mengkaji dan membahas ukuran dan tujuan kebijakan semacam seminar atau workshop. Kegiatan yang selama ini dilaksanakan baru sebatas membahasnya secara sekilas dalam rapat intern Seksi Bimbingan Klien Dewasa yang pelaksanaan rapatnya sendiri masih bersifat insidental dan tidak fokus membahas permasalahan tersebut. Belum adanya upaya yang maksimal menyebabkan sampai saat ini para pembimbing kemasyarakatan masih berpegang pada apa yang menjadi pendapatnya. Dampak perbedaan pendapat/persepsi tersebut adalah tidak optimalnya kinerja implementasi kebijakan pembimbingan klien pemasarakatan karena tujuan merupakan arah yang hendak dicapai, sementara ukuran merupakan standar yang harus dipenuhi dalam rangka mencapai tujuan. Karakteristik klien yang berbeda-beda memang menuntut adanya perbedaan dalam menerapkan program/strategi bimbingan, tetapi hal tersebut harus diarahkan pada satu ukuran dan tujuan yang sama.

Agar suatu kebijakan dapat terimplementasi dengan baik perlu adanya komunikasi antara *implementors* (pembimbing kemasyarakatan) dengan kelompok sasaran/*target groups* (klien, keluarga dan masyarakat). Komunikasi dilakukan untuk menjelaskan ukuran dan tujuan kebijakan yang akan diimplementasikan. Dengan adanya pemahaman yang sama

diharapkan kedua belah pihak (pembimbing kemasyarakatan dan kelompok sasaran) memiliki motivasi yang sama dan dapat bekerjasama mencapai tujuan. Berdasarkan hasil penelitian bahwa komunikasi tersebut belum dapat berjalan dengan baik. Komunikasi dalam rangka penyampaian ukuran dan tujuan kebijakan sangat diperlukan mengingat pencapaian tujuan tidak bisa dilaksanakan oleh satu pihak saja dalam hal ini pembimbing kemasyarakatan, tetapi juga harus melibatkan kelompok sasaran. Melalui komunikasi, klien sebagai sasaran kegiatan akan memiliki gambaran tentang kegiatan apa yang akan dilaksanakan selama masa bimbingan serta sumber daya apa yang dibutuhkan. Sementara komunikasi dengan keluarga, masyarakat dan pemerintah setempat juga diperlukan agar mereka dapat memberikan dukungan kepada klien. Kegiatan bimbingan berlangsung dalam waktu yang cukup lama (diatas satu tahun), sehingga membutuhkan motivasi yang tinggi dan sumber daya finansial yang cukup besar, terutama bagi klien yang lokasi tempat tinggalnya cukup jauh dari kantor Bapas. Tanpa adanya dukungan motivasi dan finansial dari keluarga, maka klien akan mengalami kesulitan dalam menjalani bimbingan.

b. Resources (Sumber Daya)

Untuk melaksanakan kebijakan pembimbingan klien pemasarakatan diperlukan dukungan sumber daya manusia, sumber daya finansial/keuangan dan sumber daya material/sarana dan prasarana. Memang merupakan hal yang sulit untuk menentukan besarnya sumber daya yang diperlukan untuk mewujudkan suatu implementasi kebijakan agar menunjukkan kinerja yang baik, karena ketiga sumber daya tersebut satu sama lainnya saling mempengaruhi.

Keberhasilan kinerja implementasi kebijakan pembimbingan klien pemasarakatan di Bapas Kelas I Bandung sangat dipengaruhi oleh kondisi sumber daya manusia yang tersedia. Penilaian terhadap memadai atau tidaknya sumber daya bersifat subjektif karena tergantung pada penilaian pelaksana kebijakan, tetapi paling tidak apa yang dirasakan oleh para pembimbing kemasyarakatan memberikan gambaran tentang memadai atau tidaknya sumber daya yang ada saat ini. Kondisi sumber daya manusia di Bapas Kelas I Bandung saat ini dinilai masih sangat kurang. Suatu kebijakan dapat diimplementasikan dengan baik, apabila

jumlah pelaksana kebijakan seimbang dengan beban kerja. Apabila jumlahnya tidak seimbang, maka kemungkinan besar kemajuan atau progress dari kegiatan tersebut menjadi lambat atau bahkan tidak jalan sama sekali. Untuk menentukan perbandingan ideal antara jumlah pembimbing kemasyarakatan dengan jumlah klien memang sangat subjektif karena masing-masing pembimbing kemasyarakatan memiliki pendapat berbeda yang didasarkan pada alasan-alasan tertentu seperti kemampuan fisik, pengetahuan, *skill*, jenis kelamin, usia dan lain-lain. Kenyataan yang ada saat ini dengan jumlah pembimbing kemasyarakatan hanya 12 orang dan jumlah klien mencapai 2.844 orang, maka apabila dirata-ratakan perbandingannya adalah 1 : 237 orang. Kondisi ini memberi gambaran bahwa beban kerja yang dihadapi oleh para pembimbing kemasyarakatan cukup berat. Beratnya beban kerja berpengaruh pada kurang optimalnya pencapaian kinerja implementasi kebijakan. Tingginya mobilitas keluar masuk klien yang dibimbing (dalam setiap bulan ada klien yang habis masa bimbingannya dan ada yang baru masuk/terdaftar sebagai klien), menambah kesulitan yang dihadapi para pembimbing kemasyarakatan. Tidak seimbangnya jumlah pembimbing kemasyarakatan dengan jumlah klien juga berpengaruh pada kemampuan pembimbing kemasyarakatan dalam melakukan pengawasan, sehingga tidak sedikit klien yang dibiarkan tidak melaksanakan bimbingan.

Dari hasil pengamatan peneliti, bimbingan yang dilaksanakan saat ini pada umumnya baru sebatas melaksanakan tugas rutin atau kewajiban pekerjaan saja, hanya sedikit bimbingan yang benar-benar diarahkan untuk mencapai kemandirian klien. Dasar pendapat ini adalah hasil pengamatan yang menemukan adanya kegiatan bimbingan yang hanya dilakukan dalam waktu singkat (kurang lebih hanya 10-15 menit), termasuk didalamnya kegiatan mencatat, tanda tangan daftar hadir dan lain-lain, padahal saat keluar dari Lapas seorang klien tentu menghadapi berbagai permasalahan, seperti stigma negatif masyarakat, permasalahan ekonomi, perasaan rendah diri, permasalahan keluarga seperti tuntutan bercerai dari isteri atau perubahan sikap keluarga, bahkan beberapa diantaranya menghadapi permasalahan kesehatan seperti mengidap TB, HIV-AIDS, penyakit kulit dan lain-lain. Peneliti juga menemukan adanya materi bimbingan yang masih bersifat umum

tanpa didasarkan pada suatu upaya assesment kebutuhan dan assesment resiko yang dihadapi oleh klien.

Kegiatan bimbingan seharusnya didasarkan pada suatu perencanaan yang matang. Dalam menyusun rencana pembimbing kemasyarakatan harus mengidentifikasi kebutuhan atau permasalahan klien dan sumber-sumber yang dapat dimanfaatkan. Setelah dilakukan identifikasi, kemudian disusun prioritas masalah yang harus segera ditangani, kemudian dibuat program kegiatan yang akan dilaksanakan untuk mengatasi masalah tersebut. Program kegiatan dimonitor perkembangannya, apabila berjalan lancar dapat terus dikembangkan, tetapi apabila mengalami hambatan, harus segera dicari faktor penghambatnya kemudian dicarikan solusinya. Apabila suatu masalah sudah teratasi, maka dapat diupayakan untuk memecahkan masalah yang lainnya.

Kualitas pembimbing kemasyarakatan juga mempengaruhi pencapaian kinerja implementasi kebijakan, apalagi jika dikaitkan dengan karakteristik klien yang saat ini dibimbing oleh Bapas Kelas I Bandung, dimana banyak klien yang berlatar belakang ekonomi, pendidikan, keterampilan/skill yang lebih baik jika dibandingkan dengan para pembimbing kemasyarakatan seperti bekas para pejabat negara, pengusaha, akademisi dan lain-lain. Hal ini tentunya perlu diimbangi oleh kualitas sumber daya para pembimbing kemasyarakatan yang memadai. Apabila para pembimbing kemasyarakatan tidak mampu meningkatkan kualitasnya, maka mungkin saja dalam suatu proses bimbingan klien justru lebih dominan daripada para pemimbingnya. Sangat bervariasi jenis tindak pidana yang dilakukan klien yang kadang-kadang diluar kemampuan para pembimbing kemasyarakatan seperti kasus-kasus *cyber crime* dan lain-lain memerlukan suatu penanganan khusus yang dilakukan oleh pembimbing kemasyarakatan yang berkualitas. Untuk mengantisipasi berbagai karakteristik atau keunikan tersebut nampaknya Bapas Kelas I Bandung belum mampu mengatasinya. Hal ini disebabkan terbatasnya pelatihan teknis yang diberikan kepada para pembimbing kemasyarakatan baik yang dilaksanakan oleh Bapas Kelas I Bandung sendiri maupun yang dilaksanakan oleh Kantor Wilayah/Direktorat Jenderal Pemasarakatan.

Berdasarkan data yang ada bahwa tingkat pendidikan para pembimbing kemasyarakatan

secara formal sudah cukup memadai yaitu rata-rata sarjana, walaupun ada 2 (dua) orang yang berpendidikan SLTA namun pengalaman mereka sudah cukup memadai. Tingkat pendidikan belum menjadi jaminan bahwa implementasi kebijakan akan mencapai kinerja yang baik, karena dalam berinteraksi dengan kelompok sasaran, selain pengetahuan juga dibutuhkan keterampilan/skills dan seni tertentu, sebagai contoh untuk mencairkan suasana komunikasi yang sedang berlangsung, diperlukan keterampilan dan seni dalam berbicara. Keterampilan tersebut dapat diperoleh melalui berbagai cara seperti pelatihan, belajar mandiri atau pengalaman. Pada saat ini ilmu pengetahuan dan teknologi berkembang dengan pesat, terutama yang berkaitan dengan penggunaan teknologi komputer, sebagai contoh pada beberapa tahun yang lalu laporan kegiatan Bapas Kelas I Bandung masih dalam bentuk tertulis (diktik), dibuat sebulan sekali dan dikirimkan lewat kantor pos, tetapi saat ini beberapa sistem pelaporan sudah mengalami perubahan yaitu dikirim melalui email dan disampaikan setiap hari, contoh lain yaitu adanya SDP (Sistem Database Pemasarakatan) dimana setiap klien yang baru terdaftar di Bapas Kelas I Bandung akan didata secara lengkap, difoto dan diambil sidik jari (daktioskopi) kemudian datanya dikirimkan secara *online* ke Direktorat Jenderal Pemasarakatan.

Untuk meningkatkan keterampilan/skill diperlukan berbagai pelatihan keterampilan teknis yang berkaitan dengan bimbingan, seperti kursus Bapas yang memberikan berbagai pengetahuan seputar pelaksanaan tugas Bapas. Bapas Kelas I Bandung dapat menempuh berbagai upaya untuk meningkatkan kualitas para pembimbing kemasyarakatan, misalnya menjalin kerjasama dengan perguruan tinggi, namun hal tersebut belum dapat dilaksanakan secara maksimal.

Sumber daya finansial/keuangan memiliki pengaruh yang sangat besar terhadap keberhasilan implementasi kebijakan. Kebijakan yang dirumuskan dengan baik tidak akan terimplementasi dengan baik tanpa adanya dukungan sumber daya finansial/keuangan yang memadai. Uang memang bukan merupakan satu-satunya faktor yang menentukan, tetapi uang memiliki pengaruh yang besar terhadap faktor-faktor lainnya. Kekurangan sumber daya finansial/keuangan menyebabkan implementasi kebijakan tidak

berjalan optimal karena wilayah kerja yang cukup luas mencapai 11 Kota/Kabupaten dan jumlah klien yang banyak. Biaya perjalanan dinas yang ada di Bapas Kelas I Bandung hanya cukup digunakan untuk bimbingan terhadap 40 sampai 50 orang klien setiap bulannya, sementara jumlah klien mencapai 2.844 orang. Upaya yang telah dilaksanakan oleh pembimbing kemasyarakatan dalam mengatasi keterbatasan anggaran adalah dengan mengirimkan surat panggilan atau penggunaan sarana komunikasi. Upaya yang dilaksanakan dirasakan masih kurang efektif karena banyaknya klien yang sering berpindah tempat tinggal atau nomor teleponnya sulit dihubungi karena sinyal yang kurang baik atau bahkan sudah tidak bisa dihubungi sama sekali karena nomornya sudah tidak aktif.

Keterbatasan anggaran selain berpengaruh pada mobilitas pembimbing kemasyarakatan, juga berpengaruh pada ketersediaan sarana dan prasarana, padahal pasal 34 PP No. 31 tahun 1999 menyatakan bahwa “dalam melaksanakan pembimbingan terhadap klien di Bapas disediakan sarana dan prasarana yang dibutuhkan”. Untuk Seksi Bimbingan Klien Dewasa terdapat 2 unit sepeda motor, sehingga mobilitas pembimbing kemasyarakatan sangat terbatas. Para pembimbing kemasyarakatan terpaksa menggunakan sarana transportasi umum atau pribadi dalam melaksanakan tugasnya, sementara anggaran untuk transportasi sangat terbatas. Banyak wilayah kerja yang sarana transportasi umumnya sangat terbatas, seperti beberapa daerah di Kabupaten Cianjur dan Kabupaten Sukabumi menyebabkan permasalahan tersendiri bagi pembimbing kemasyarakatan karena kadangkala pembimbing kemasyarakatan harus menginap dilokasi, sementara biaya akomodasi tidak tersedia.

Penyelesaian tugas pekerjaan di Bapas Kelas I Bandung saat ini perlu ditunjang oleh perangkat teknologi seperti komputer. Berdasarkan hasil pengamatan, jumlah komputer yang tersedia hanya 3 (tiga) unit, sementara pembimbing kemasyarakatan berjumlah 12 (dua belas) orang. Kondisi ini menyebabkan para pembimbing kemasyarakatan terpaksa harus berusaha menyediakannya secara pribadi agar pekerjaan dapat diselesaikan dengan baik. Bagi pembimbing kemasyarakatan yang memiliki kemampuan finansial, kondisi ini mungkin bukan merupakan masalah, tetapi bagi mereka

yang tidak memiliki kemampuan, maka akan sulit melaksanakan pekerjaan secara optimal. Selain komputer, ketersediaan prasarana seperti alat tulis, map *file* klien dan lain-lain juga dirasakan masih sangat kurang.

Sumber daya lain yang cukup berpengaruh terhadap implementasi kebijakan adalah waktu. Beban kerja yang cukup berat dan wilayah kerja yang luas terkadang menyebabkan seorang pembimbing kemasyarakatan harus menggunakan waktu liburnya untuk melaksanakan tugas. Dari penjelasan tersebut diperoleh gambaran bahwa sumber daya yang tersedia untuk mengimplementasikan kebijakan pembimbingan klien pemasarakatan di Bapas Kelas I Bandung saat ini dirasakan masih sangat kurang. Kondisi ini menyebabkan kinerja implementasi kebijakan tidak dapat dilaksanakan secara optimal.

c. *Characteristics of the implementing agencies* (karakteristik organisasi pelaksana)

Karakteristik organisasi pelaksana mencakup struktur birokrasi, norma-norma serta pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi. Secara struktural Bapas Kelas I Bandung merupakan Unit Pelaksana Teknis (UPT) dibawah naungan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Barat. Sebagai suatu unit pelaksana teknis, pelaksanaan tugas dan fungsi serta peraturan-peraturan di Bapas Kelas I Bandung tidak terlepas dari berbagai kebijakan yang telah ditetapkan oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Barat, Direktorat Jenderal Pemasarakatan dan Kementerian Hukum dan HAM RI.

Dalam tugas kesehariannya, pegawai yang berada di Seksi Bimbingan Klien Dewasa dan Seksi bimbingan Klien Anak memiliki tugas ganda yaitu sebagai pegawai struktural (Staf/Kasubsi/Kasi) dan sebagai pegawai fungsional (pembimbing kemasyarakatan). Tugas ganda tersebut sering menimbulkan berbagai permasalahan dalam hal pertanggung jawaban yang berbeda. Sebagai Staf/Kasubsi/Kasi pertanggung jawaban dilakukan kepada atasan langsung, sementara sebagai pembimbing kemasyarakatan pertanggung jawaban dilakukan kepada Kepala Bapas. Pertanggung jawaban yang berbeda tersebut terkadang menimbulkan benturan-benturan kepentingan dan mengganggu pola hubungan kerja.

Pengawasan yang dilaksanakan Kepala Bapas terhadap pelaksanaan tugas pembimbing

kemasyarakatan juga kadangkala menghadapi masalah karena selain harus mengawasi pelaksanaan kegiatan Bapas secara keseluruhan, Kepala juga secara khusus harus mengawasi pelaksanaan tugas para pembimbing kemasyarakatan, padahal sebagaimana yang telah dijelaskan di atas bahwa jumlah klien yang dibimbing mencapai 2.844 orang dan tersebar di 11 Kota/Kabupaten. Kondisi ini menyebabkan Kepala Bapas hanya dapat memberikan pengawasan intensif pelaksanaan bimbingan terhadap klien yang memiliki permasalahan atau karakteristik khusus, seperti klien yang mengidap penyakit HIV-AIDS, klien yang menjadi perhatian masyarakat seperti klien kasus terorisme, korupsi atau *public figure*. Sementara pengawasan bimbingan terhadap klien lainnya kurang diperhatikan, padahal jumlah mereka sangat banyak (mayoritas dari klien yang ada).

d. *Inter-organizational communication activities* (Aktivitas komunikasi antar organisasi pelaksana)

Agar kebijakan pembimbingan klien pemasarakatan dapat diimplementasikan dengan baik, maka dukungan dari pihak-pihak lain di luar Bapas Kelas I Bandung sangat diperlukan. Sebagaimana telah dijelaskan di atas bahwa Bapas Kelas I Bandung memiliki banyak keterbatasan seperti sumber daya dan rumusan kebijakan yang belum jelas, sehingga perlu adanya dukungan dari pihak-pihak di luar Bapas. Untuk memperoleh dukungan tersebut diperlukan suatu komunikasi dan kerjasama yang baik.

Komunikasi dan kerjasama memang merupakan suatu proses yang cukup rumit dan kompleks, karena memerlukan upaya proaktif dari Bapas Kelas I Bandung, perlu sikap saling memahami tugas dan peranan dari masing-masing pihak, perlu sikap saling menghargai perbedaan tujuan, perbedaan pendapat, perbedaan pola kerja, perbedaan budaya dan lain-lain. Komunikasi dan kerjasama yang dilakukan oleh para pembimbing kemasyarakatan di Bapas Kelas I Bandung dengan pihak-pihak lain sampai saat ini masih sangat terbatas. Apabila keluarga, pemerintah setempat dan masyarakat bersedia menerima klien apa adanya dan memberikan dukungan positif terhadap klien untuk bangkit dan memperbaiki kehidupannya, maka klien akan lebih mudah menjalani masa integrasi, begitupun sebaliknya. Melalui komunikasi dan

kerjasama dengan keluarga, pemerintah setempat dan masyarakat akan banyak informasi yang didapat sebagai bahan pelaksanaan bimbingan, seperti informasi tentang kegiatan sehari-hari klien atau permasalahan yang dihadapinya.

Para pembimbing kemasyarakatan seharusnya mulai merancang suatu bentuk bimbingan yang berbasis keluarga atau masyarakat (*family or community base*), dimana keluarga atau masyarakat diberikan pemahaman untuk membantu klien dalam mengatasi permasalahan yang dihadapinya. Dengan bimbingan yang berbasis keluarga atau masyarakat tugas pembimbing kemasyarakatan akan menjadi lebih ringan karena keluarga dan masyarakat dapat memberikan bimbingan secara mandiri terhadap klien yang berada di lingkungannya. Model bimbingan seperti ini memang tidak bisa diterapkan pada semua keluarga atau masyarakat karena sumber daya dan kondisi yang berbeda-beda dan bukan merupakan suatu proses yang mudah, karena pembimbing kemasyarakatan harus dapat berkomunikasi secara lebih intensif dengan keluarga dan masyarakat yang jumlahnya cukup banyak.

Komunikasi dan kerjasama antara pembimbing kemasyarakatan dengan organisasi kemasyarakatan saat ini masih sangat terbatas, padahal banyak sumber pelayanan yang dapat diakses untuk membantu klien dalam mengatasi permasalahannya, sebagai contoh untuk memberikan bimbingan dan pelayanan terhadap klien penderita HIV-AIDS diperlukan keterlibatan instansi terkait seperti Dinas Kesehatan, Komisi Penanggulangan AIDS dan LSM yang bergerak dibidang penanggulangan HIV/AIDS, karena mereka memiliki berbagai program pelayanan yang sama sekali tidak dimiliki oleh Bapas Kelas I Bandung.

Komunikasi dan kerjasama antara pembimbing kemasyarakatan dengan instansi terkait juga sangat terbatas, padahal di instansi tersebut terdapat banyak sumber pelayanan yang dapat dimanfaatkan, seperti di Kementerian Sosial/Dinas Sosial terdapat program pemberdayaan eks napi, di Kementerian/Dinas Tenaga Kerja terdapat program pelatihan keterampilan, di Kementerian UKM terdapat program pemberdayaan usaha kecil dan lain-lain. Selama ini koordinasi dan kerjasama antara Bapas Kelas I Bandung dengan instansi pemerintah lain baru sebatas dengan

Kementerian Sosial dalam bentuk pemberdayaan eks napi, walaupun pelaksanaannya masih sangat terbatas (tidak setiap tahun), sebagai contoh pada tahun 2009 terdapat 20 orang klien mendapat bantuan stimulan modal usaha dari Kementerian Sosial.

Komunikasi dan kerjasama antara pembimbing kemasyarakatan dengan pihak swasta sampai saat ini merupakan kegiatan yang paling sulit dilaksanakan mengingat masih kuatnya stigma negatif dari mereka terhadap klien. Pada saat ini Bapas Kelas I Bandung menjalin kerjasama dengan salah satu perusahaan untuk menyalurkan para klien sebagai tenaga pengamanan/satpam, tetapi kerjasama tersebut masih menemui berbagai kendala seperti kondisi klien yang umumnya bertato, pendidikan rendah atau jenis kasus tertentu yang masih menjadi bahan pertimbangan.

e. *The disposition of implementers (sikap para pelaksana).*

Sikap para pelaksana terhadap kebijakan yang dilaksanakannya merupakan faktor yang sangat penting. Kegagalan implementasi kebijakan sering disebabkan oleh kekuarangan pahaman, ketidaktaatan serta penolakan dari para pelaksana terhadap kebijakan. Salah satu faktor yang mempengaruhi kesungguhan para pembimbing kemasyarakatan dalam mengimplementasikan kebijakan adalah motivasi yang melatarbelakangi mereka melakukan pekerjaannya, apakah motivasi tersebut hanya didasarkan pada keinginan untuk sekedar memenuhi kewajiban tugas pekerjaan saja atau ada motivasi lain yang menjadi tambahan energi bagi mereka. Motivasi tentu belum cukup menjadi modal tercapainya kinerja implementasi kebijakan yang baik karena banyak faktor lain yang mempengaruhinya. Ketika pembimbing kemasyarakatan memiliki motivasi yang baik, tetapi sumber daya tidak memadai, maka motivasi tersebut tidak akan memiliki arti, sebagai contoh ketika seorang pembimbing kemasyarakatan memiliki keinginan melaksanakan *home visit* untuk memberikan bimbingan kepada keluarga dan masyarakat agar dapat menerima keberadaan klien, tetapi anggaran perjalanan dinas tidak tersedia, maka dengan sendirinya keinginan tersebut tidak akan terlaksana.

Kurangnya pemahaman dan ketidaktaatan pada kebijakan menjadi faktor yang menghambat pencapaian kinerja implementasi

kebijakan. Sebagaimana yang telah dijelaskan di atas bahwa masih terdapat perbedaan pendapat terhadap ukuran dan tujuan kebijakan yang menyebabkan munculnya perbedaan dalam menyusun, melaksanakan dan mengendalikan program bimbingan. Disamping itu ketidaktaatan para pembimbing kemasyarakatan terhadap kebijakan akan menyebabkan kinerja implementasi kebijakan tidak optimal. Beberapa sikap pembimbing kemasyarakatan yang menghambat pencapaian kinerja implementasi kebijakan antara lain:

- 1) Pembimbing kemasyarakatan tidak membuat perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian program bimbingan.
- 2) Pembimbing kemasyarakatan tidak menangani secara tuntas permasalahan klien yang tidak mengikuti bimbingan.
- 3) Para pembimbing kemasyarakatan tidak menyampaikan perkembangan bimbingan klien pada sidang tim pengamat pemasarakatan.

f. *Economic, social and political condition (lingkungan sosial, ekonomi dan politik).*

Suatu kebijakan tidak akan terimplementasi dengan baik tanpa adanya dukungan yang positif dari kondisi ekonomi, sosial, dan politik. Kondisi ekonomi memiliki arti yang luas, tidak hanya kondisi ekonomi dalam organisasi pelaksana (Bapas Kelas I Bandung), tetapi juga kondisi ekonomi di luar organisasi. Kondisi ekonomi di luar organisasi yang sangat mempengaruhi implementasi kebijakan adalah kondisi ekonomi kelompok sasaran (klien atau keluarga klien), walaupun tidak bisa dikesampingkan bahwa kondisi ekonomi masyarakat secara keseluruhan juga turut memberikan pengaruh.

Faktor ekonomi merupakan salah satu faktor penyebab seseorang melakukan perbuatan yang melanggar hukum. Tanpa adanya peningkatan dan pemerataan ekonomi masyarakat, upaya bimbingan yang dilaksanakan para pembimbing kemasyarakatan sulit untuk mencapai kinerja yang optimal, apalagi jika dikaitkan dengan berbagai keterbatasan sumber daya yang ada di Bapas Kelas I Bandung. Para pembimbing kemasyarakatan akan senantiasa dihadapkan pada permasalahan yang terus bertambah dan berkembang karena akar permasalahannya tidak terselesaikan, sementara kemampuan yang dimiliki tidak mengalami peningkatan. Tidak seimbangnya tuntutan pekerjaan dengan kemampuan sumber daya yang tersedia dapat

menyebabkan menurunnya dukungan atau kepatuhan pembimbing kemasyarakatan terhadap kebijakan, apalagi jika para pembimbing kemasyarakatan harus menggunakan penghasilannya untuk memenuhi beberapa keterbatasan organisasi dalam menyediakan sumber daya material seperti komputer, alat tulis dan lain-lain. Pada saat ini perhatian/dukungan pemerintah dan lembaga legislatif terhadap kesejahteraan para pembimbing kemasyarakatan sudah cukup baik yang ditandai pemberian remunerasi.

Pada umumnya klien Bapas Kelas I Bandung berasal dari keluarga golongan ekonomi rendah. Berbagai upaya telah dilaksanakan agar pembimbingan tetap terlaksana dengan baik, seperti memberikan kebijaksanaan tenggat waktu mengikuti bimbingan, home visit atau pemanfaatan sarana telekomunikasi. Namun jumlah klien yang sangat banyak, jarak tempuh yang jauh dan terbatasnya sarana telekomunikasi menyebabkan permasalahan tersebut sulit diatasi. Kondisi ekonomi keluarga yang lemah menyebabkan klien kurang memiliki motivasi untuk melaksanakan bimbingan, karena energi dan pikiran mereka masih tercurah pada upaya mengatasi permasalahan ekonomi keluarga.

Kondisi ekonomi masyarakat memberikan pengaruh yang cukup besar terhadap kinerja implementasi kebijakan. Lingkungan masyarakat yang kondisi ekonominya cukup baik membentuk sikap individualis yang cukup tinggi. Hal ini menyebabkan perhatian mereka terhadap permasalahan/gejala sosial yang terjadi di lingkungannya menjadi berkurang. Di satu sisi kondisi ini menguntungkan bagi klien karena stigma negatif masyarakat tidak terlalu kuat, tetapi disisi lain menyebabkan sumber daya yang dapat dimanfaatkan oleh klien untuk memperbaiki kondisi ekonominya menjadi berkurang sebagai akibat kurangnya kepedulian masyarakat. Kondisi sebaliknya terjadi pada masyarakat yang kondisi ekonominya rata-rata rendah. Mereka memiliki kepedulian yang tinggi terhadap lingkungannya, sehingga permasalahan/gejala sosial yang terjadi di masyarakat mendapat perhatian yang cukup besar. Kondisi ini disatu sisi menguntungkan bagi klien karena masyarakat akan lebih memberikan akses-akses bagi klien untuk meningkatkan/memperbaiki kehidupannya, tetapi disisi lain juga merugikan klien karena kuatnya stigma negatif dari masyarakat.

Permasalahan lain yang biasanya dihadapi

oleh klien adalah kondisi lingkungan sosial, baik lingkungan sosial keluarga maupun masyarakat. Klien memerlukan ruang untuk segera mengembalikan dan mengembangkan kemampuan dirinya. Penerimaan keluarga terhadap klien sangat mempengaruhi sikap klien dalam melaksanakan bimbingan. Jika keluarga menunjukkan sikap yang menerima klien apa adanya dan memberikan dukungan terhadap klien dalam mengikuti ketentuan yang berlaku di Bapas, maka klienpun memiliki semangat untuk melaksanakan bimbingan dan secepatnya memperbaiki kehidupannya. Permasalahan lain yang dihadapi klien adalah masih stigma negatif masyarakat

Dukungan dari instansi terkait dalam hal ini Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Barat, Direktorat Jenderal Pemasarakatan dan Kementerian Hukum dan HAM RI sangat dibutuhkan oleh Bapas Kelas I Bandung dalam mengimplementasikan kebijakan, namun dukungan tersebut dirasakan masih kurang. UU No. 12 tahun 1995 tentang pemasarakatan menyatakan bahwa "Lapas dan Bapas didirikan di setiap ibukota Kabupaten atau Kotamadya". Tetapi kenyataannya kebijakan tersebut sampai saat ini belum bisa dilaksanakan, sebagai contoh untuk wilayah Propinsi Jawa Barat hanya terdapat 4 (empat) Bapas yaitu Bapas Bandung, Bapas Cirebon, Bapas Bogor dan Bapas Garut yang masing-masing membawahi beberapa Kota/Kabupaten. Hal ini harus menjadi perhatian dari pemerintah dan legislatif, walaupun tentunya banyak hal yang harus dipertimbangkan, terutama menyangkut kemampuan pemerintah dibidang sumber daya. Apabila pemerintah dapat merealisasikan pengadaan Bapas di setiap Kota/Kabupaten, maka kinerja implementasi kebijakan akan dapat dicapai secara lebih optimal.

2. Kaitan Antara Variabel-Variabel Implementasi Kebijakan Pembimbingan Klien Pemasarakatan

Variable-variabel implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn bersifat dinamis dan memiliki keterkaitan satu sama lain, sehingga pada akhirnya diharapkan menunjukkan suatu kinerja implementasi kebijakan yang baik. Sikap para pembimbing kemasyarakatan terhadap kebijakan akan didasarkan pada persepsi terhadap tujuan dan ukuran kebijakan. Persepsi yang masih berbeda dari para pembimbing kemasyarakatan menyebabkan pembimbing kemasyarakatan tidak melaksanakan kebijakan

dengan baik seperti tidak membuat perencanaan program bimbingan, tidak menyampaikan perkembangan bimbingan dalam sidang tim pengamat pemasarakatan serta membiarkan klien tidak melaksanakan bimbingan tanpa adanya suatu tindakan yang tepat. Tujuan dan ukuran kebijakan seharusnya merupakan landasan bagi para pembimbing kemasyarakatan dalam melaksanakan atau menjalin komunikasi dengan organisasi lain. Akibat kurang jelasnya tujuan dan ukuran kebijakan, maka komunikasi dan kerjasama menjadi sangat terbatas.

Ketersediaan sumber daya akan mempengaruhi kegiatan komunikasi dengan organisasi lain, kecendrungan sikap pelaksana serta kondisi ekonomi, sosial dan politik. Keterbatasan sumber daya yang ada di Bapas Kelas I Bandung menyebabkan pelaksanaan komunikasi dengan organisasi lain menjadi terbatas, sikap para pembimbing kemasyarakatan kurang besungguh-sungguh melaksanakan kebijakan serta pelaksanaan kegiatan bimbingan tidak maksimal

Lingkungan ekonomi, sosial dan politik akan mempengaruhi karakteristik Bapas dan kecendrungan sikap para pembimbing kemasyarakatan. Tugas ganda para pembimbing kemasyarakatan menyebabkan mereka tidak sepenuhnya melaksanakan isi kebijakan. Kegiatan komunikasi antara Bapas Kelas I Bandung dengan organisasi terkait akan mempengaruhi karakteristik organisasi Bapas dan sikap para pembimbing kemasyarakatan. Pada akhirnya rumusan tujuan dan ukuran kebijakan yang belum jelas, sumber daya yang belum memadai, tugas ganda para pembimbing kemasyarakatan, komunikasi dengan organisasi lain yang masih terbatas, dukungan kondisi ekonomi, sosial dan politik yang masih terbatas serta sikap para pembimbing kemasyarakatan yang tidak sepenuhnya melaksanakan isi kebijakan menyebabkan kinerja implementasi kebijakan pembimbingan klien pemasarakatan di Bapas Kelas I Bandung belum optimal.

Dari berbagai variabel yang telah dijelaskan di atas, peneliti berpendapat ada 2 (dua) variabel yang menjadi kunci keberhasilan implementasi kebijakan pembimbingan klien pemasarakatan, dimana apabila kedua variabel tersebut diberikan stimulan atau didorong untuk bekerja lebih baik, maka akan memberikan efek yang cukup besar terhadap variabel lainnya. Kedua variabel tersebut adalah sumber daya dan sikap para pembimbing kemasyarakatan.

3. Faktor-Faktor Yang Menghambat Implementasi Kebijakan Pembimbingan Klien Pemasarakatan

Berdasarkan uraian di atas dapat diidentifikasi beberapa faktor yang menghambat implementasi kebijakan pembimbingan klien pemasarakatan di Bapas Kelas I Bandung sebagai berikut:

- 1) Ukuran dan tujuan kebijakan pembimbingan klien pemasarakatan yang tercantum dalam PP No. 31 tahun 1999 masih belum jelas dan belum spesifik, sehingga menimbulkan perbedaan pendapat/persepsi dari para pembimbing kemasyarakatan dalam melaksanakan bimbingan.
- 2) Sumber daya yang belum memadai yaitu sumber daya manusia, sumber daya finansial/keuangan dan sumber daya material (sarana dan prasarana). Secara kuantitas jumlah pembimbing kemasyarakatan belum sebanding dengan jumlah klien yang dibimbing (sesuai dengan rata-rata perbandingan ideal menurut pendapat para pembimbing kemasyarakatan). Secara kualitas sumber daya manusia perlu ditingkatkan melalui kegiatan-kegiatan pelatihan agar pengetahuan dan *skill* mereka lebih memadai. Sumber daya finansial/keuangan dan material (sarana dan prasarana) dirasa masih sangat kurang, sementara mayoritas klien berasal dari golongan ekonomi lemah yang tersebar di wilayah kerja yang cukup luas mencapai 11 Kota/Kabupaten.
- 3) Pembimbing kemasyarakatan masih rangkap tugas (struktural dan fungsional). Kondisi ini menyebabkan beban kerja yang mereka hadapi cukup berat, sehingga tidak dapat fokus terhadap tugas mengimplementasikan kebijakan pembimbingan klien pemasarakatan.
- 4) Pembimbing kemasyarakatan belum sepenuhnya melaksanakan kebijakan seperti pembuatan perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian program bimbingan yang belum dilaksanakan, tidak menyampaikan perkembangan bimbingan klien dalam sidang tim pengamat pemasarakatan serta tidak tuntas dalam menangani klien yang tidak mengikuti program bimbingan.
- 5) Kerjasama antara pembimbing kemasyarakatan/Bapas Kelas I Bandung dengan pihak-pihak terkait masih sangat terbatas, sehingga akses terhadap sumber-

sumber pelayanan belum dapat dimanfaatkan secara optimal, sementara Bapas Kelas I Bandung sendiri memiliki berbagai keterbatasan.

- 6) Stigma negatif masyarakat dirasakan masih ada, sehingga proses integrasi yang dilalui oleh klien menjadi berat.

E. PENUTUP

1. Simpulan

Berdasarkan penjelasan yang telah disampaikan sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan pembimbingan klien pemasarakatan di Bapas Kelas I Bandung yang selama ini dilaksanakan belum mencapai kinerja yang optimal. Adapun kondisi implementasi kebijakan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Rumusan ukuran dan tujuan kebijakan belum jelas.
2. Sumber daya yang ada di Bapas Kelas I Bandung, baik sumber daya manusia, keuangan maupun sarana dan prasarana masih sangat terbatas.
3. Struktur organisasi Bapas Kelas I Bandung menyebabkan pelaksanaan pekerjaan tidak maksimal, terjadinya benturan-benturan dalam pelaksanaan tugas serta pengawasan pelaksanaan bimbingan yang tidak berjalan secara maksimal.
4. Komunikasi dan kerjasama yang selama ini dilaksanakan oleh para pembimbing kemasyarakatan/Bapas Kelas I Bandung dengan pihak-pihak terkait masih sangat terbatas.
5. Para pembimbing kemasyarakatan yang merupakan pelaksana/implementor dari kebijakan pembimbingan klien pemasarakatan belum sepenuhnya mentaati kebijakan. Hal ini dapat dilihat dari tidak dibuatnya perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian bimbingan, tidak menangani secara tuntas permasalahan klien yang tidak mengikuti bimbingan serta tidak menyampaikan perkembangan bimbingan klien pada sidang tim pengamat pemasarakatan.
6. Secara umum kondisi ekonomi, sosial dan politik cukup mendukung pelaksanaan implementasi kebijakan, walaupun masih terdapat beberapa permasalahan yang perlu diatasi seperti keterbatasan ekonomi baik dalam arti sempit (klien) maupun dalam arti

luas (masyarakat dan negara), stigma negatif masyarakat terhadap klien, dan sikap politik pemerintah dan legislatif yang belum maksimal mendukung kebijakan.

7. Atas dasar penjelasan di atas dapat diidentifikasi beberapa faktor yang menghambat implementasi kebijakan pembimbingan klien pemasarakatan di Bapas Kelas I Bandung yaitu:
 - a. Rumusan kebijakan yang belum jelas dan masih menimbulkan multitafsir.
 - b. Sumber daya yang terbatas.
 - c. Struktur organisasi yang belum dapat mengakomodir tugas Bapas.
 - d. Komunikasi dan kerjasama dengan pihak-pihak lain yang masih terbatas.
 - e. Sikap pelaksana yang belum sepenuhnya mentaati kebijakan.
 - f. Kondisi lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang belum sepenuhnya mendukung implementasi kebijakan.

2. Saran

Agar dapat dicapai kinerja implementasi kebijakan yang optimal, maka berbagai faktor yang menghambat implementasi kebijakan pembimbingan klien pemasarakatan di Bapas Kelas I Bandung harus diatasi, untuk itu diajukan beberapa saran yaitu:

1. Perlu adanya perbaikan rumusan PP No. 31 tahun 1999 agar lebih jelas dan spesifik, sehingga tidak menimbulkan multitafsir dari para pelaksana kebijakan/pembimbing kemasyarakatan. Apabila perbaikan terhadap rumusan kebijakan sulit dilaksanakan, maka dapat dibuat *derivate/turunan* kebijakan dalam bentuk Peraturan Menteri/Surat Edaran Direktur Jenderal Pemasarakatan yang lebih memberikan penjelasan terhadap PP tersebut. PP/Peraturan Menteri/Surat Edaran perlu juga didukung oleh beberapa SOP (Standard Operasional Procedure) yang mengatur secara lebih mendetail pelaksanaan teknis di lapangan seperti SOP home visit, SOP alur pelayanan bimbingan, SOP pencabutan ijin pembebasan bersyarat dan lain-lain.
2. Bapas Kelas I Bandung harus berusaha meningkatkan sumber daya yang dimilikinya, baik dengan terus menerus mengusulkan penambahan sumber daya ke pemerintah maupun melalui upaya kerjasama dengan pihak-pihak terkait. Sesuai dengan pasal 4 UU No. 12 tahun 1995

bahwa “Lapas dan Bapas didirikan di setiap ibukota Kabupaten atau Kotamadya”, pasal 34 PP No. 31 tahun 1999 bahwa “dalam melaksanakan pembimbingan terhadap klien di Bapas disediakan sarana dan prasarana yang dibutuhkan” dan pasal 44 PP No. 31 tahun 1999 bahwa “jumlah pembimbing kemasyarakatan di setiap Bapas disesuaikan dengan kebutuhan”, maka penyediaan sumber daya untuk melaksanakan kegiatan bimbingan mutlak harus dipenuhi dan seharusnya Bapas Kelas I Bandung tidak mengalami kekurangan sumber daya. Wilayah kerja Bapas Kelas I Bandung yang terlalu luas mencakup 11 Kota/Kabupaten akan senantiasa menjadi permasalahan yang sulit diatasi baik oleh pembimbing kemasyarakatan maupun oleh klien dalam melaksanakan bimbingan. Untuk mengatasi permasalahan tersebut pemerintah harus mengeluarkan kebijakan yang bisa mendekatkan pelayanan bimbingan kepada klien/masyarakat. Ada beberapa langkah yang dapat ditempuh:

- a. Apabila memungkinkan pemerintah mendirikan Bapas/Cabang Bapas di setiap ibukota Kabupaten/Kota atau paling tidak mendirikan satu Bapas/Cabang Bapas pada setiap 2 sampai 3 Kabupaten berdekatan, sebagai contoh: Bapas Purwakarta untuk menjangkau klien yang berada di wilayah Purwakarta, Subang dan Karawang. Dengan mendirikan Bapas di wilayah yang lebih dekat dengan lokasi klien, maka pelaksanaan tugas dan fungsi Bapas akan lebih maksimal, karena jumlah klien yang dibimbing tidak akan terlalu banyak, wilayah kerja tidak terlalu luas serta fokus perhatian pembimbing kemasyarakatan akan lebih terarah. Disamping itu keberadaan Bapas yang lebih dekat dengan klien juga akan meringankan beban klien terutama beban biaya transportasi yang harus mereka tanggung, apalagi sebagian besar klien berasal dari golongan ekonomi lemah.
- b. Adanya mobailing bimbingan dalam arti pemerintah menyediakan sarana dan prasarana yang memudahkan pembimbing kemasyarakatan untuk bergerak ke berbagai wilayah kerja Bapas, misalnya menyediakan mobil bimbingan yang dirancang khusus untuk melaksanakan bimbingan. Mobil tersebut

dapat digunakan secara rutin melaksanakan bimbingan ke berbagai wilayah.

- c. Mengintegrasikan pegawai Bapas Kelas I Bandung dengan Lapas dalam arti Bapas Kelas I Bandung dapat menempatkan pembimbing kemasyarakatannya pada setiap Lapas yang menjadi wilayah kerjanya atau mendidik pegawai Lapas untuk memiliki keahlian sebagai pembimbing kemasyarakatan. Pegawai Lapas yang mendapat pendidikan tersebut harus berasal dari bagian pembinaan. Setelah memiliki keahlian sebagai pembimbing kemasyarakatan, pegawai tersebut dapat melaksanakan tugas Bapas, tetapi pengawasan dan pelaporan pelaksanaan tugasnya tetap dilakukan kepada Bapas Kelas I Bandung. Namun yang perlu mendapat perhatian bahwa pelaksanaan bimbingan tidak boleh dilakukan di dalam Lapas karena akan mengganggu aktivitas Lapas dan menimbulkan beban psikologis bagi klien. Tempat bimbingan dapat dilakukan dengan memanfaatkan ruangan yang ada di halaman Lapas atau membangun ruangan khusus di halaman Lapas yang tidak memiliki akses ke dalam Lapas.
3. Bapas Kelas I Bandung mengusulkan adanya perbaikan struktur organisasi yaitu dengan adanya kelompok jabatan fungsional untuk mengakomodir tugas yang dilaksanakan, sehingga tidak terjadi tugas ganda seperti yang terjadi saat ini. Walaupun perubahan struktur organisasi tersebut sulit dilaksanakan, Bapas Kelas I Bandung dapat membuat kebijakan untuk secara tegas membagi tugas pegawai di Seksi Bimbingan Klien Dewasa, siapa saja pegawai yang bertugas melaksanakan tugas administrasi dan siapa saja yang bertugas melaksanakan tugas pembimbing kemasyarakatan, sehingga pembimbing kemasyarakatan tidak lagi melaksanakan tugas-tugas administrasi. Perlu juga kebijakan untuk mendelegasikan pengawasan pelaksanaan bimbingan klien dari Kepala Bapas kepada Kepala Seksi Bimbingan Klien Dewasa agar lebih efektif.
4. Pembimbing kemasyarakatan secara individu atau Bapas Kelas I Bandung secara organisasi harus berusaha proaktif berkomunikasi dan bekerjasama dengan berbagai pihak untuk mengakses sumber-sumber pelayanan yang dapat dimanfaatkan

- untuk kepentingan klien.
5. Penerapan mekanisme reward and punishment terhadap para pembimbing kemasarakatan dalam pelaksanaan tugasnya, sehingga tidak ada pembimbing kemasarakatan yang tidak melaksanakan/mentaati kebijakan.
 6. Bapas Kelas I Bandung seharusnya memiliki program khusus pembinaan atau sosialisasi kepada masyarakat, sehingga masyarakat tidak memiliki stigma negatif terhadap klien pemasarakatan. Sosialisasi atau pembinaan kepada masyarakat juga dapat dilaksanakan oleh para pembimbing kemasarakatan secara tidak formal, misalnya saat mereka datang ke kantor desa untuk penandatanganan surat jalan, mereka dapat sambil bersosialisasi kepada aparat desa atau saat berkunjung ke RT, RW dan lingkungan di sekitar tempat tinggal klien.
 7. Perlu adanya model bimbingan khusus yang diperuntukan bagi klien-klien khusus, seperti klien kasus korupsi, narkoba, terorisme dan lain-lain.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino L (2006). *Politik dan Kebijakan Publik*. Bandung. AIPi Bandung
- Arikunto S (2002). *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta. Rineka Cipta
- Creswell, John W (2009). *Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*. Third Edition. Thousand Oaks, California. Sage Publications Inc.
- Dunn, William N (1994). *Public Policy Analysis : An Introduction*. Second Edition. New Jersey. Pearson Prentice-Hall Inc.
- Dye, Thomas R (1987). *Under-Standing Public Policy*. Six Edition. Englewood, New Jersey. Prentice-Hall Inc.
- Edward III, George C (1980). *Implementing Public Policy*. Washington DC. Congressional Quarterly Press.
- Edward III, George C and Sharkansky, Ira (1978). *The Policy Predicament*. San Fransisco. W.H. Freeman and Company.
- Grindle, Merilee S (1980). *Politics and Policy Implementation in The Third World*. New Jersey. Princeton.
- Herdiansyah H (2010). *Metodologi Penelitian Kualitatif: Untuk Ilmu-ilmu Sosial*. Jakarta. Salemba Humanika.
- Keban, Yeremias T (2008). *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik : Konsep, Teori dan Isu*. Edisi 2. Yogyakarta. Gaya Media.
- Moleong, Lexy J (2000). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung. PT. Remaja Rosdakarya Offset.
- Mustopadidjaja AR (2003). *Manajemen Proses Kebijakan Publik ; Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kinerja*. Jakarta. Perum Percetakan Negara RI.
- Nugroho R (2011). *Public Policy : Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan*. Jakarta. PT. Elex Media Komputindo.
- Prayitno dan Amti E (1994). *Dasar-dasar Bimbingan dan Konseling*. Jakarta. Rineka Cipta.
- Subarsono AG (2010). *Analisis Kebijakan Publik : Konsep, Teori dan Aplikasi*. Pustaka Pelajar.
- Sugiyana (2013). *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung. Alfabeta
- Silalahi U (2009). *Metodologi Penelitian Sosial*. Bandung. PT. Refika Aditama.
- Tachjan (2006). *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung. AIPi Bandung-Puslit KP2W Lemlit UNPAD.
- Udoji, Chief JO (1981). *The African Public Servant as a Public Policy in Africa*. Addis Abeba African Association for Public Administration and Management.
- Simon, Christopher A (2007). *Public Policy Preferences and Outcomes*. Parson Education Inc.
- Van Meter D and Van Horn CE (1975). *The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework*. Vol.6 No.4 February. Administration and Society.
- Wahab SA (2008). *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Bumi Aksara.
- Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.
- Undang-Undang Republik Indonesia No. 12 Tahun 1995 tentang Pemasarakatan.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 31 Tahun 1999 tentang Pembinaan dan Pembimbingan Warga Binaan Pemasarakatan.