

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu

Dalam penelitian ini, penelitian terdahulu berupaya untuk mengambil perbandingan lalu menemukan gagasan baru untuk penelitian selanjutnya dan kajian terdahulu membantu penelitian untuk dapat meletakkan penelitian dan menunjukkan keabsahan dari penelitian. Pada bagian ini, peneliti menuliskan dari berbagai hasil penelitian terdahulu terkait dengan penelitian yang akan dilakukan, lalu membuat rangkumannya. Berikut ini 5 (lima) penelitian terdahulu yang masih berkaitan dengan tema yang peneliti kaji, yaitu:

1. Penelitian pertama, Jurnal Ilmiah Manajemen Volume 13, Nomor 1 (2022) dengan judul: “Beban Kerja Berlebih Terhadap Kinerja Pegawai di Lembaga Pemasarakatan Perempuan Kelas IIA Palembang”. Penulis Frischa Mentari Safrin, Kusmiyanti. E-ISSN: 2615-4978, P-ISSN: 2086-4620. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui apakah beban kerja berlebih berpengaruh positif terhadap kinerja pegawai di Lapas Perempuan Kelas IIA Palembang yang disebabkan oleh tidak relevannya dasar pendidikan yang banyak dari pegawainya bekerja tidak sesuai dengan kompetensi. Penelitian ini menggunakan penelitian kuantitatif yang berorientasi pada pola pikir deduktif dengan menggunakan pendekatan dalam menguji teori objektif menggunakan hubungan antar variable dengan memakai teori kinerja pegawai yang dikemukakan oleh Peterson dan Plowman (1953) & Na-Nan dan Chalermthanakij (2012) yang mengungkapkan bahwa teori Employee Job Performance menjadi tiga dimensi, antara lain: Job Quality (Kualitas Kerja), Job Quantity (Kuantitas Kerja), Job Time (Waktu Kerja). Hasil penelitian ini menyatakan bahwa beban kerja berlebih dan kinerja pegawai berpengaruh positif dan signifikan yang mana berbanding lurus pada Lembaga

Pemasyarakatan Perempuan Kelas IIA Palembang. Efek samping beban kerja berlebih ini membuat pegawai lembur tidak efisien dan menyebabkan kinerja pegawai yang buruk dalam jangka panjang. Analisis lebih lanjut membuktikan bahwa, di dalam LPP Kelas IIA Palembang mengalami *overcrowding* sebesar 400%. Dilihat dari jumlah hunian yang tidak sebanding dengan jumlah pegawai, serta banyaknya pegawai yang belum memiliki kompetensi yang sesuai dalam menyelesaikan pekerjaannya. Pekerjaan pegawai tersebut menjadi menumpuk karena banyak pekerjaan-pekerjaan lain dalam pemberian pelayanan yang terbaik bagi masyarakat.

2. Penelitian kedua, Jurnal of lex generalis Volume 3, Nomor 9 (2022) dengan judul: “Efektivitas Lembaga Pemasyarakatan Dalam Pembinaan Rehabilitasi Pelaku Penyalahgunaan Narkotika dan Psiktropika: Studi kasus di Lapas Narkotika Kelas IIA Sunguminasa”. Penulis Nurwana Abubakar, La Ode Husen, & Sri Lesatri Poernomo. P-ISSN: 2722-288X, E-ISSN: 2722-7871. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis proses pelaksanaan pembinaan narapidana narkotika oleh pihak Lembaga Pemasyarakatan Narkotika. Penelitian ini menggunakan penelitian hukum empiris yaitu penelitian hukum yang menggunakan data sekunder sebagai data awalnya, yang kemudian dilanjutkan dengan data primer berupa data yang diperoleh dari wawancara terkait dengan pokok permasalahan dalam penelitian ini. Hasil penelitian ini menyatakan bahwa pembinaan yang dilakukan di Lapas Narkotika Kelas IIA Sunguminasa belum efektif, namun penanganannya telah sesuai dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 1995 tentang pemasyarakatan, yang mana pelaksanaannya diatur dengan Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1999 tentang Pembinaan dan Pembimbingan Kelas IIA Sunguminasa yakni pembinaan kepribadian dan pembinaan pemasyarakatan Kelas IIA Sunguminasa adalah Pendidikan Agama, Pendidikan Alkitab, serta Pendidikan Olahraga, pembinaan berbangsa dan bernegara, dan

pembinaan kesadaran hukum. Serta pembinaan kemandirian yang dilaksanakan ialah perajin kayu, pembuatan, cendramata, pengelasan, melukis, berkebun, pembuatan bingkai dan asbak dan bercocok tanam. Hambatan yang dihadapi Lapas Narkotika Klas IIA Sungguminasa, yaitu: peraturan khusus terhadap pembinaan narkotika, daya tampung, ruang rehabilitasi (sakau) dan ruang isolasi, luas lahan, jumlah petugas/tenaga kesehatan, kapasitas klinik kesehatan, jumlah blok hunian, kualitas dan kuantitas petugas, dan motivasi narapidana. Dengan demikian, proses pembinaan narapidana narkotika di lembaga pemasyarakatan narkotika Klas IIA Sungguminasa belum berjalan efektif.

3. Penelitian ketiga, Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum Volume 14, Nomor 1 (2020) dengan judul: "Evaluasi Struktur Organisasi Pada Lembaga Pemasyarakatan Terbuka Terhadap Pelaksanaan Tugas Dan Fungsi". Penulis Trisapto Wahyudi Agung Nugroho. P-ISSN: 1978-2292, e-ISSN: 2579-7425. Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi pelaksanaan tugas dan fungsi dengan menggunakan instrumen yang telah dituangkan pada PermenPAN dan RB Nomor 20 Tahun 2018 tentang Evaluasi Kelembagaan. Penelitian ini menggunakan penelitian deskriptif, sementara dari sisi pendekatan, penelitian ini akan menggunakan pendekatan kuantitatif dan kualitatif (Mixed Methods). Hasil penelitian ini menyatakan bahwa evaluasi pelaksanaan tugas dan fungsi Lembaga Pemasyarakatan Terbuka dari sisi struktur dan proses, organisasi sudah efektif. Sesuai dengan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi pada peringkat komposit P4 atau skor 76,51. Struktur dan proses organisasi yang ada dinilai mampu mengakomodir kebutuhan internal organisasi dan mampu beradaptasi terhadap dinamika perubahan lingkungan eksternal organisasi. Namun struktur dan proses organisasi masih memiliki beberapa kelemahan minor yang dapat segera diatasi segera apabila

diadakan perbaikan melalui tindakan rutin yang bersifat marjinal. Sub dimensi proses yang perlu penguatan ada tiga yaitu pertama; teknologi informasi, mengembangkan sistem database pemasyarakatan, kedua yaitu manajemen risiko, dilakukan pelatihan analisis manajemen risiko kepada para pejabat di UPT lapas terbuka sebagai pemilik manajemen risiko, untuk dapat memetakan dan menganalisis risiko yang ada. Ketiga sub dimensi perbaikan dan peningkatan proses (*improvement*), yaitu penyempurnaan system operating prosedur (SOP) lapas terbuka dengan visi dan misi jelas dan memiliki SOP baku yang menjadi dasar bekerjanya setiap level pegawai berdasarkan kewenangan.

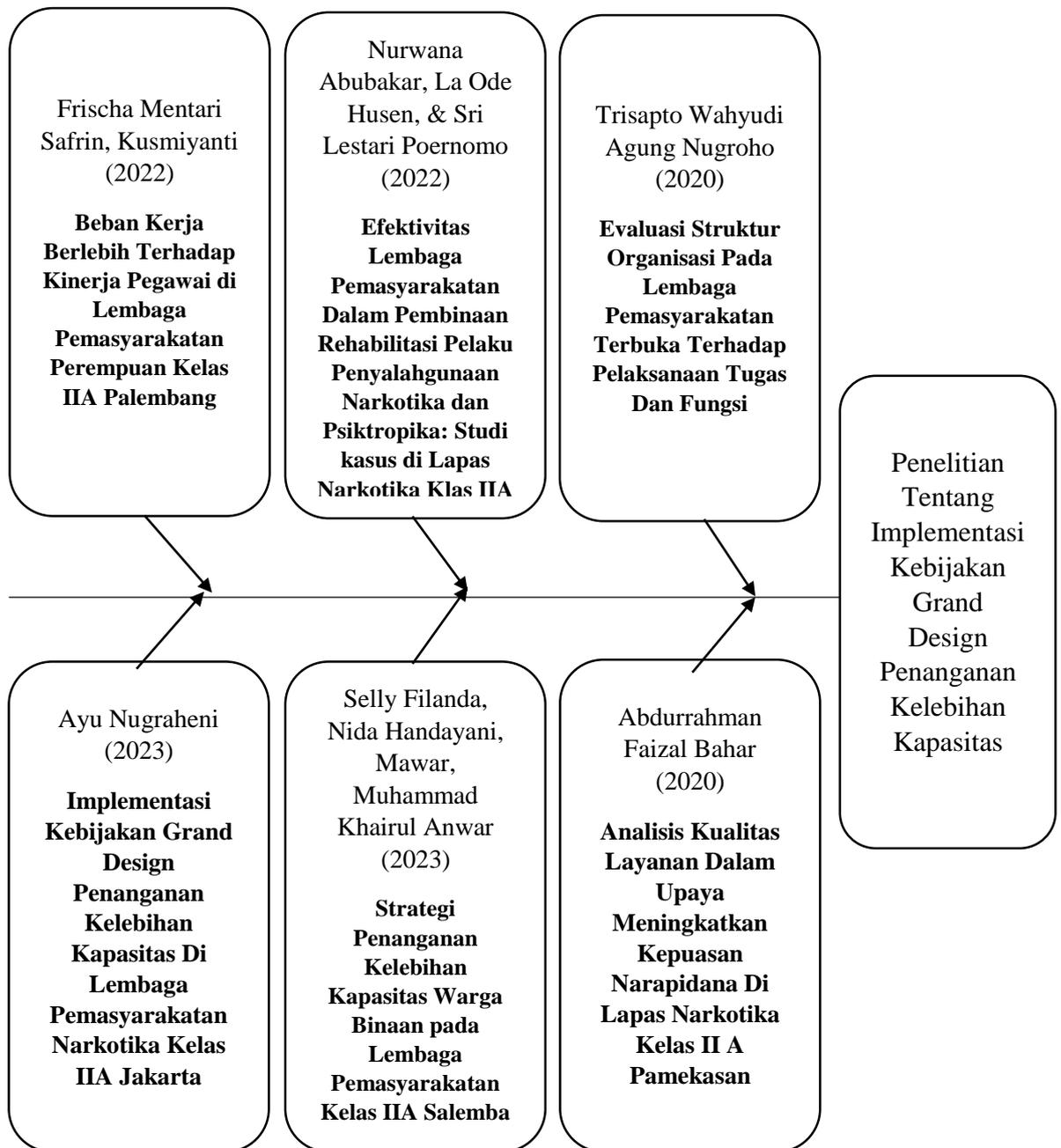
4. Penelitian keempat, jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora Volume 7, Nomor 1 (2020) dengan judul: “Analisis Kualitas Layanan Dalam Upaya Meningkatkan Kepuasan Narapidana Di Lapas Narkotika Kelas II A Pamekasan”. Penulis Abdurrahman Faizal Bahar. ISSN: 2354-9033. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kualitas layanan yang di berikan oleh petugas kepada narapidana sehingga narapidana mendapatkan kepuasan dalam layanan yang diberikan oleh petugas di Lapas Narkotika kelas IIA Pamekasan. Penelitian ini menggunakan penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif dengan menggunakan teori lima dimensi kualitas pelayanan publik yang dikemukakan Zeitzgaml dkk dalam Hardiansyah, yaitu: *Tangible* (Berwujud), *Reliability* (Kehandalan), *Responsiviness* (Ketanggapan), *Assurance* (Jaminan), dan *Emphaty* (Empati). Hasil penelitian ini menyatakan bahwa Kualitas pelayanan di Lembaga Pemasyarakatan Narkotika Kelas IIA Pamekasan dapat dinilai dari lima dimensi, yaitu: 1) Dimensi *Tangibel* (Bukti Fisik) yang mempunyai indikator penampilan, kenyamanan tempat layanan, kemudahan dalam proses pemberian cb, pb, cmb, dan cmk, dan penggunaan alat bantu sudah diterapkan, namun ada indikator yang belum sepenuhnya dilaksanakan yaitu mengenai kenyamanan tempat

pelayanan. 2) Dimensi *Reliability* (Kehandalan) yang mempunyai indikator kecermatan, standar pelayanan yang jelas, kemampuan petugas dalam pemberian layanan, dan keahlian sudah diterapkan, namun ada indikator yang belum berjalan sesuai harapan narapidana yaitu mengenai sarana dan prasarana. 3) Dimensi *Responsiviness* (Ketanggapan) yang mempunyai indikator merespon, cepat, tepat, cermat, tepat waktu dan merespon keluhan narapidana sudah diterapkan dimensi ini sesuai dengan keinginan narapidana terbukti karena tidak ada keluhan dari pengguna layanan terkait indikator dalam dimensi *Responsiviness*. 4) Dimensi *Assurance* (Jaminan) yang mempunyai indikator jaminan tepat waktu dan jaminan kepastian yang sudah diterapkan sesuai dengan yang disepakati bersama. Hal ini terbukti karena tidak ada keluhan dari narapidana terkait indikator dalam dimensi *Assurance*. 5) Dimensi *Emphaty* (Empati) yang mempunyai indikator mendahulukan kepentingan pengguna layanan, petugas di anjurkan ramah sopan santun, tidak diskriminatif, dan menghargai apa yang sudah diterapkan, namun ada indikator yang belum berjalan sesuai harapan narapidana yaitu mengenai masih ada oknum petugas yang kurang ramah mengenai layanan dalam melayani pengguna layanan.

5. Penelitian kelima, Jurnal Birokrasi & Pemerintahan Daerah Volume 5, Nomor 1 (2023) dengan judul: “Strategi Penanganan Kelebihan Kapasitas Warga Binaan pada Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIA Salemba”. Penulis Selly Filanda, Nida Handayani, Mawar, Muhammad Khairul Anwar. ISSN: 2714-8130. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui strategi Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIA Salemba dalam melakukan penanganan kelebihan kapasitas pada warga binaan. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif dengan menggunakan teori 4 (empat) indikator implementasi strategi organisasi yang dikemukakan oleh Kotten (1997), yaitu: Strategi Organisasi (*Corporate Strategy*),

Strategi Program (*Program Strategy*), Strategi Pendukung Sumber Daya (*Resource Support Strategy*), Strategi Kelembagaan (*Institutional Strategy*). Hasil penelitian ini menyatakan bahwa Penanganan kelebihan kapasitas pada Lapas Kelas IIA Salemba menggunakan strategi organisasi yang berlandaskan pada misi serta tujuan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM DKI Jakarta pada point ke enam mengenai peran pemasyarakatan dengan memberikan dan menetapkan hak warga binaan pemasyarakatan, Selain itu dengan pemanfaatan bangunan Lapas salemba dan membuat keadaan Lapas menjadi kondusif melalui pola kepemimpinan bersifat kekeluargaan. Hasilnya menjadikan Lapas Kelas IIA Salemba memiliki ciri khas dan menjadi panutan oleh Lapas lainnya di DKI Jakarta dengan ketaatan dan ketepatan waktu beribadah. Lapas Kelas IIA Salemba untuk mencapai hasil dari strategi organisasi didukung oleh strategi program dengan menerapkan sistem pemasyarakatan kepada warga binaan pemasyarakatan berupa program rehabilitas, pembinaan kemandirian, pembinaan kepribadian dan usaha mandiri dengan tujuan warga binaan tetap dapat mengembangkan kemampuan dan melanjutkan hidup yang lebih bermanfaat meskipun dengan keadaan sedang menjalankan pidana di dalam Lapas Salemba. Sistem pemasyarakatan yang dijalankan pada lembaga Pemasyarakatan Kelas IIA Salemba didukung dengan sumber daya manusia yaitu petugas Lapas Salemba dengan mengoptimalkan sistem pemasyarakatan yang dibuat oleh satuan kerja pemasyarakatan untuk membuat warga binaan dapat menyadari kesalahan, memperbaiki diri dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat diterima oleh lingkungan masyarakat. Pemanfaatan sarana dan prasarana serta pengelolaan anggaran Lapas dan menghasilkan pendapatan dari usaha mandiri. Strategi kelembagaan melakukan pengembangan melalui perubahan dan perpanjangan strategi pemberian asimilasi

sampai pada 30 Juni 2022 dalam rangka pencegahan dan penanggulangan penyebaran Covid-19 dan penghapusan syarat *Justice Collaborator*. Selain perubahan peraturan pemberian hak warga binaan, Kementerian Hukum dan HAM juga mengembangkan Sistem Penilaian Pembinaan Narapidana (SPPN) yang semula penilaian dilakukan secara manual. Pengembaganan juga dilakukan dengan mengajukan permohonan penambahan petugas Lapas Salemba.



Gambar 2. 1 Diagram Fishbone

Sumber: Diolah Peneliti 2023

Penelitian-penelitian tersebut mempunyai perbedaan dengan penelitian yang dilakukan. Pembaruan penelitian ini dibandingkan dengan kelima penelitian terdahulu diantaranya; pertama, lokus penelitian dilakukan di

Lembaga Pemasyarakatan Narkotika Kelas IIA Jakarta untuk memenuhi pendataan ilmiah dengan menggunakan teori Geoge C. Edward III. Kedua, penelitian ini berfokus pada implementasi kebijakan grand design penanganan kelebihan kapasitas di Lembaga Pemasyarakatan Narkotika Kelas IIA Jakarta. Sementara temuan dari lima penelitian terdahulu yaitu mengenai beban kerja berlebih terhadap kinerja pegawai, efektivitas pembinaan rehabilitasi pelaku penyalahgunaan narkotika dan psikotropika, evaluasi struktur organisasi terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi, strategi penanganan kelebihan kapasitas warga binaan pemasyarakatan, dan analisis kualitas layanan dalam upaya meningkatkan kepuasan narapidana. Ketiga, dapat berguna bagi perkembangan ilmu administrasi publik bahwa penanganan kelebihan kapasitas pada lembaga pemasyarakatan yang secara garis besar merupakan paham ilmu hukum dapat diterapkan pada ilmu administrasi publik dengan mengarah kepada proses pelaksanaan implementasi kebijakan suatu keputusan yang sudah diambil dapat dilihat dari sudut pandang sumber daya manusia dan efek implementasi tersebut kepada masyarakat. Sehingga terlihat adanya kebaruan atau novelty dalam penelitian terkait penanganan kelebihan kapasitas di Lembaga Pemasyarakatan Narkotika Kelas IIA Jakarta.

2.2 Kajian Teori

2.2.1 Definisi Kebijakan

Kebijakan didefinisikan sebagai serangkaian konsep dan prinsip-prinsip yang menjadi garis besar dan dasar rencana dari pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara berperilaku (mengenai pemerintahan, organisasi, dll), pernyataan cita-cita tujuan, prinsip, dan pedoman kelola dalam usaha untuk mencapai suatu tujuan. Menurut Carl J. Federick dalam Leo Agustino (2008:7) mengemukakan bahwa kebijakan sebagai sebuah tindakan atau kegiatan yang dikemukakan oleh seseorang, kelompok, ataupun pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang terdapat hambatan dan kesempatan dalam pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka

mencapai suatu tujuan tertentu. Dalam ide kebijakan juga melibatkan perilaku yang bermaksud dan bertujuan sebagai bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena dalam suatu kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan melainkan apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

Menurut Solichin Abdul Wahab (2008:40) mengemukakan bahwa istilah kebijakan itu sendiri masih menjadi ajang perdebatan para ahli, maka dari itu untuk mengetahui istilah kebijakan, Solichin Abdul Wahab memberikan beberapa pedoman, yaitu sebagai berikut:

1. Kebijakan harus dibedakan dengan keputusan
2. Kebijakan tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi
3. Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan
4. Kebijakan mencakup ada tidaknya sebuah tindakan
5. Kebijakan biasanya memiliki hasil akhir yang akan diraih
6. Kebijakan mempunyai tujuan dan sasaran yang tertentu baik eksplisit ataupun implisit
7. Kebijakan muncul dari sebuah proses yang berlangsung
8. Kebijakan meliputi hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi
9. Kebijakan meskipun tidak eksklusif tetapi menyangkut peran kunci Lembaga-Lembaga pemerintah
10. Kebijakan dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif

Menurut Anderson dalam Tahir (2014: 21), mengemukakan bahwa kebijakan adalah suatu tindakan yang mempunyai tujuan yang dilakukan seorang pelaku atau sejumlah pelaku untuk memecahkan suatu masalah. Selanjutnya Anderson dalam Tahir (2014), mengklasifikasi kebijakan menjadi dua, yaitu: substantif dan prosedural. Kebijakan substantif yaitu apa yang harus dikerjakan oleh pemerintah sedangkan kebijakan prosedural yaitu siapa dan bagaimana kebijakan tersebut diselenggarakan.

Berdasarkan pendapat para ahli diatas, disimpulkan bahwa kebijakan adalah suatu ketentuan yang dibuat oleh individu atau kelompok yang harus ditaati oleh seluruh pelaksana kebijakan untuk dapat mencapai tujuan yang diharapkan.

2.2.2 Definisi Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah aturan yang sudah disepakati untuk dikeluarkan untuk kemudian dipakai mengatur orang hingga kelompok serta pejabat. Tujuan adanya kebijakan publik atau *public policy* dalam memecahkan masalah yang muncul atau juga sedang dihadapi. Pada dasarnya kebijakan pemerintah digunakan untuk menata kehidupan bermasyarakat dalam segala aspek. Merupakan kebijakan yang orientasinya kepada kepentingan masyarakat tersebut, di setiap munculnya kebijakan publik secara umum akan diawali dengan perumusan masalah. Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai sektor dan bidang.

Menurut Chandler dan Plano dalam Tangkilisan (2003: 1) yang menyatakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber daya-sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Selanjutnya dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus-menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas.

Menurut David Easton dalam Leo Agustino (2009: 19) memberikan definisi kebijakan publik sebagai “*the autorative allocation of values for the whole society*”. Definisi ini menegaskan bahwa hanya pemilik otoritas dalam sistem politik (pemerintah) yang secara sah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu diwujudkan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai. Hal ini disebabkan karena pemerintah termasuk ke dalam “*authorities in a*

political system” yaitu para penguasa dalam sistem politik yang terlibat dalam urusan sistem politik sehari-hari dan mempunyai tanggungjawab dalam suatu masalah tertentu dimana pada suatu titik mereka diminta untuk mengambil keputusan di kemudian hari kelak diterima serta mengikat sebagian besar anggota masyarakat selama waktu tertentu.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah publik atau demi kepentingan publik. Kebijakan untuk melakukan sesuatu biasanya tertuang dalam ketentuan-ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa.

2.2.3 Konsep Implementasi Kebijakan

1. Definisi Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan adalah aktivitas yang terlihat setelah dikeluarkan pengarahannya yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola input untuk menghasilkan *output* atau *outcomes* bagi masyarakat. Menurut Meter dan Horn dalam Winarno (2012: 161), mengemukakan bahwa implementasi pelaksanaan sebagai berikut: *Policy implementation encompasses those actions by public and private individuals (and groups) that are directed at the achievement of goals and objectives set forth in prior policy decisions*. Definisi tersebut memiliki makna bahwa implementasi pelaksanaan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan pelaksanaan sebelumnya. Menurut Nugroho (2003: 158), mengemukakan bahwa implementasi pelaksanaan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah pelaksanaan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan pelaksanaan publik, ada dua pilihan langkah yang dilakukan yaitu: (1) langsung mengimplementasikan

dalam bentuk program-program, atau (2) melalui formulasi pelaksanaan derivat atau turunan dari pelaksanaan publik tersebut. Kedua pilihan langkah tersebut membutuhkan cara yang lebih sistematis untuk memahami.

Menurut Mazmanian dan Sabatier dalam Wahab (2005: 65), mengemukakan bahwa implementasi kebijakan adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Fokus perhatian implementasi kebijakan, yaitu kejadian-kejadian atau kegiatan yang timbul setelah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yaitu mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian. Menurut Grindle (1980: 6), mengemukakan bahwa implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari pada itu yaitu menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Menurut Edwards III (1980), studi implementasi kebijakan adalah krusial bagi administrasi publik dan kebijakan publik. Implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya.

2. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Studi implementasi kebijakan adalah krusial bagi *public administration dan public policy*. Implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan baik. Sementara itu, suatu kebijakan yang cemerlang mungkin juga akan

mengalami kegagalan jika kebijakan tersebut kurang diimplementasikan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan. Faktor yang mempengaruhi untuk melihat keberhasilan atau tidaknya dari implementasi kebijakan, ialah melalui beberapa model implementasi menurut para ahli seperti menurut George C. Edward III dalam Agustino (2016: 138) menamakan model implementasi kebijakan publiknya dengan istilah *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Dalam pendekatan yang dijelaskan oleh Edward III, terdapat empat variable yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu:

- 1) Komunikasi

Implementasi akan berjalan efektif apabila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan dipahami oleh individu-individu yang bertanggungjawab dalam pencapaian tujuan kebijakan. Kejelasan ukuran dan tujuan kebijakan dengan demikian perlu dikomunikasikan secara tepat dengan para pelaksana. Konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan perlu dikomunikasikan sehingga dapat mengetahui secara tepat ukuran maupun tujuan kebijakan itu. Komunikasi dalam organisasi merupakan suatu proses yang amat kompleks dan rumit. Seseorang bisa menahannya hanya untuk kepentingan tertentu, atau menyebarkanluaskannya. Di samping itu sumber informasi yang berbeda juga akan melahirkan interpretasi yang berbeda pula. Agar implementasi berjalan efektif, siapa yang bertanggungjawab melaksanakan sebuah keputusan harus mengetahui apakah mereka dapat melakukannya. Sesungguhnya implementasi kebijakan harus diterima oleh semua personel dan harus mengerti secara jelas dan akurat mengenai maksud dan tujuan kebijakan. Jika para aktor pembuat kebijakan telah melihat ketidakjelasan spesifikasi kebijakan sebenarnya mereka tidak mengerti apa sesungguhnya yang akan diarahkan. Para implemetor kebijakan bingung dengan apa yang akan mereka lakukan sehingga jika dipaksakan tidak akan

mendapatkan hasil yang optimal. Tidak cukupnya komunikasi secara serius dapat mempengaruhi implementasi kebijakan.

Terdapat tiga indikator yang dapat digunakan dalam mengukur keberhasilan variable komunikasi tersebut, yaitu:

1. Transmisi

Penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian, hal ini disebabkan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkatan birokrasi sehingga apa yang diharapkan terdistorsi di tengah jalan

2. Kejelasan

Komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (*street-level-bureuacrats*) haruslah jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu). Ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu, namun para pelaksana membutuhkan kejelasan informasi dalam melaksanakan kebijakan agar tujuan yang hendak dicapai dapat diraih sesuai konten kebijakan.

3. Konsistensi

Perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten untuk diterapkan dan dijalankan. Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

- 2) Sumber Daya

Sumber daya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan, karena bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan suatu kebijakan, jika para personil yang bertanggung jawab mengimplementasikan kebijakan kurang

mempunyai sumber-sumber untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan bisa efektif. Sumberdaya manusia yang tidak memadai (jumlah dan kemampuan) berakibat tidak dapat dilaksanakannya program secara sempurna karena mereka tidak bisa melakukan pengawasan dengan baik. Jika jumlah staf pelaksana kebijakan terbatas maka hal yang harus dilakukan meningkatkan skill/kemampuan para pelaksana untuk melakukan program. Untuk itu perlu adanya manajemen SDM yang baik agar dapat meningkatkan kinerja. Sumber-sumber penting dalam implementasi kebijakan yang dimaksud antara lain mencakup:

1. Staf

Dalam implementasi kebijakan harus ada ketepatan atau kelayakan antara jumlah staf yang dibutuhkan dan keahlian yang harus dimiliki dengan tugas yang akan dikerjakan.

2. Informasi

Informasi ini harus relevan dan memadai tentang bagaimana cara mengimplementasikan suatu kebijakan.

3. Wewenang

Hal lain yang harus ada dalam sumber daya adalah kewenangan untuk menjamin atau meyakinkan bahwa kebijakan yang diimplementasikan adalah sesuai dengan yang mereka kehendaki.

4. Fasilitas

fasilitas atau sarana yang digunakan untuk mengoperasionalkan implementasi suatu kebijakan yang meliputi: dana untuk membiayai operasionalisasi implementasi kebijakan tersebut, gedung, tanah, sarana dan prasarana yang kesemuanya akan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan.

3) Disposisi

Disposisi atau “sikap dari pelaksana kebijakan” adalah faktor penting dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias.

Hal-hal yang perlu dicermati pada disposisi, yaitu:

1. Sikap Pelaksana

Disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi.

2. Insentif

yaitu penyediaan dana yang cukup guna memberikan insentif bagi para pelaksana kebijakan agar mereka mendukung dan bekerja secara total dalam melaksanakan kebijakan.

4) Struktur Birokrasi

Membahas badan pelaksana suatu kebijakan, tidak dapat dilepaskan dari struktur birokrasi. Struktur birokrasi adalah karakteristik, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan. Walaupun sumber daya untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapat kelemahan dalam struktur birokrasi.

Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik.

Karakteristik yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi atau organisasi ke arah yang lebih baik, yaitu:

1. Membuat *Standar Operating Procedures* (SOP) yang lebih fleksibel

SOP adalah suatu prosedur atau aktivitas terencana rutin yang memungkinkan para pegawai (atau pelaksana kebijakan seperti aparatur, administrator, atau birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada setiap harinya sesuai dengan standar yang telah ditetapkan (atau standar minimum yang dibutuhkan masyarakat).

2. Melaksanakan Fragmentasi

Tujuannya untuk menyebar tanggung jawab berbagai aktivitas, kegiatan, atau program pada beberapa unit kerja yang sesuai dengan bidangnya masing-masing. Dengan terfragmentasinya struktur birokrasi, maka implementasi akan lebih efektif karena dilaksanakan oleh organisasi yang kompeten dan kapabel.

Menurut Grindle (1980) menamakan model implementasi kebijakan publiknya dengan istilah "*Implementation as a Political and Administrative Process*". Dalam pendekatan yang dijelaskan oleh Grindle (1980) keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhirnya (outcomes) yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih. Pengukuran keberhasilan tersebut dapat dilihat dari 2 (dua) hal yaitu:

- 1) Isi Kebijakan (*content of policy*)

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik sangat ditentukan oleh tingkat keterlaksanaan kebijakan yang terdiri atas isi kebijakan (*content of policy*) yang meliputi:

1. *Interest Affected*

Kepentingan yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan.

2. *Type of Benefits*

Jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan.

3. *Extend of Change Envision*

Seberapa besar perubahan yang hendak atau ingin dicapai melalui suatu implementasi sehingga harus mempunyai skala yang jelas.

4. *Site of Decision Making*

Letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan.

5. *Implementer Program*

Implementasi kebijakan atau program yang harus didukung oleh adanya pelaksana yang berkompeten.

6. *Resources Committed*

Sumber daya yang harus mendukung agar implementasi kebijakan dapat berjalan dengan baik.

2) Isi Lingkungan Implementasi (*content of implementation*)

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik juga sangat ditentukan oleh tingkat keterlaksanaan kebijakan yang terdiri atas isi lingkungan implementasi (*content of implementation*) yang meliputi: (1) *power, interest and strategy of actor involved*, yaitu kekuasaan, kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat. (2) *institution an regime characteristic*, yaitu, karakteristik lembaga dan rezim yang sedang berkuasa sebagai lingkungan di mana implementasi kebijakan dijalankan, dan (3) *compliance and responsiveness*, yaitu sejauh mana tingkat kepatuhan dan respon dari para pelaksana dalam menanggapi implementasi kebijakan yang dilakukan.

Menurut G. Shabbir Cheema dan Dennis A. dalam Subarsono (2005: 101) mengatakan bahwa ada beberapa faktor yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakn program-program pemerintah yang bersifat desentralisasi. Faktor-faktor tersebut yaitu:

1) Kondisi Lingkungan

Lingkungan sangat mempengaruhi suatu implementasi kebijakan, diantaranya seperti lingkungan sosio kultural dan keterlibatan penerima program.

2) Hubungan Antar Organisasi

Implementasi kebijakan perlu adanya dukungan dan koordinasi dari instansi lain. Untuk itu perlu koordinasi dan Kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu kebijakan.

3) Sumber Daya Organisasi

Perlu juga dukungan dari sumber daya yang baik, bisa dari sumber daya manusia maupun sumber daya non-manusia.

4) Karakteristik dan Kemampuan Agen Pelaksana

Yang dimaksud adalah seperti struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi di dalam birokrasi, yang akan mempengaruhi suatu implementasi kebijakan.

Dalam penelitian ini untuk mengukur faktor keberhasilan implementasi kebijakan grand design penanganan kelebihan kapasitas di lembaga pemasyarakatan Narkotika Kelas IIA Jakarta menggunakan faktor keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu pendekatan implementasi kebijakan *top down* yang dikemukakan oleh George C. Edward III dalam Agustino (2016: 138) yang terdiri dari empat indikator meliputi: 1) Komunikasi; 2) Sumber daya; 3) Disposisi; 4) Struktur Birokrasi. Penelitian ini menggunakan teori tersebut karena relevan dengan kajian yang diteliti yang mampu menggambarkan implementasi kebijakan yang dilakukan tersentralisir dilaksanakan oleh administratur atau birokrat pada level bawahnya dalam mengatasi hambatan penanganan kelebihan kapasitas guna

meningkatkan keefektifan penyaluran kebijakan di Lembaga Pemasyarakatan Narkotika Kelas IIA Jakarta.

2.3 Kerangka Berpikir

Kerangka berpikir menggambarkan alur pikiran sebagai kelanjutan dari suatu kajian teori yang dapat memberikan penjelasan pada pembaca berdasarkan judul penelitian tersebut. Kerangka berpikir dalam penelitian ini mengenai implementasi kebijakan grand design penanganan kelebihan kapasitas di Lembaga Pemasyarakatan Narkotika Kelas IIA Jakarta.

Dalam penelitian ini, dilihat dari topik penelitian dan identifikasi masalah sesuai dari 4 indikator yang saling berhubungan erat dengan menggunakan teori dari George C. Edward III dalam Agustino (2016: 138) yang berfokus pada implementasi kebijakan grand design penanganan kelebihan kapasitas di Lembaga Pemasyarakatan Narkotika Kelas IIA Jakarta dimana yang menjadi fokus utamanya adalah:

1. Komunikasi, berkaitan dengan komunikasi yang efektif antara pembuat kebijakan dengan pelaksana kebijakan dalam mencapai tujuan kebijakan penanganan kelebihan kapasitas di Lembaga Pemasyarakatan Narkotika Kelas IIA Jakarta. Secara lebih jelas dapat dirumuskan diantaranya:

- 1) Transmisi

Dalam penelitian ini membahas mengenai kesadaran pejabat UPT terkait pemahaman suatu keputusan dan perintah yang telah dibuat untuk dilaksanakan.

- 2) Kejelasan

Dalam penelitian ini membahas mengenai instruksi yang diberikan kepada para pelaksana kebijakan agar tidak salah mengambil tindakan demi terciptanya eksistensi kebijakan yang sudah ditetapkan.

- 3) Konsistensi

Dalam penelitian ini mengukur sejauh mana implementasi Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Grand Design Penanganan Kelebihan Kapasitas Pada Lembaga Pemasyarakatan dan Rumah Tahanan terutama difokuskan kepada perintah di peraturan tersebut yaitu penanganan kelebihan kapasitas di lembaga pemasyarakatan Narkotika Kelas IIA Jakarta. Implementasi Peraturan Menteri ini akan dilihat dari kejelasan peraturan dan pemahaman para pelaksana untuk melakukan proses pelaksanaan kebijakan ini.

2. Sumber Daya, berkaitan dengan sumber daya yang meliputi jumlah staf, keahlian dari para pelaksana, informasi relevan dan cukup untuk mengimplementasikan kebijakan dan pemenuhan sumber-sumber terkait dalam pelaksanaan kegiatan, adanya kewenangan yang menjamin bahwa kegiatan dapat diarahkan kepada sebagaimana yang diharapkan, serta adanya fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat digunakan seperti dana dan sarana prasarana untuk melakukan implementasi di Lembaga Pemasyarakatan Narkotika Kelas IIA Jakarta.

- 1) Staff

Adanya staff menjadi tolak ukur keberhasilan dalam melaksanakan kebijakan yang sudah ditetapkan, dengan adanya staff diharapkan berhasil melakukan suatu pencapaian dari kebijakan. Banyak atau sedikitnya jumlah staff juga berdampak pada proses jalannya kebijakan serta tugas dan fungsi yang diberikan oleh staff dapat berdampak pada proses jalannya kebijakan.

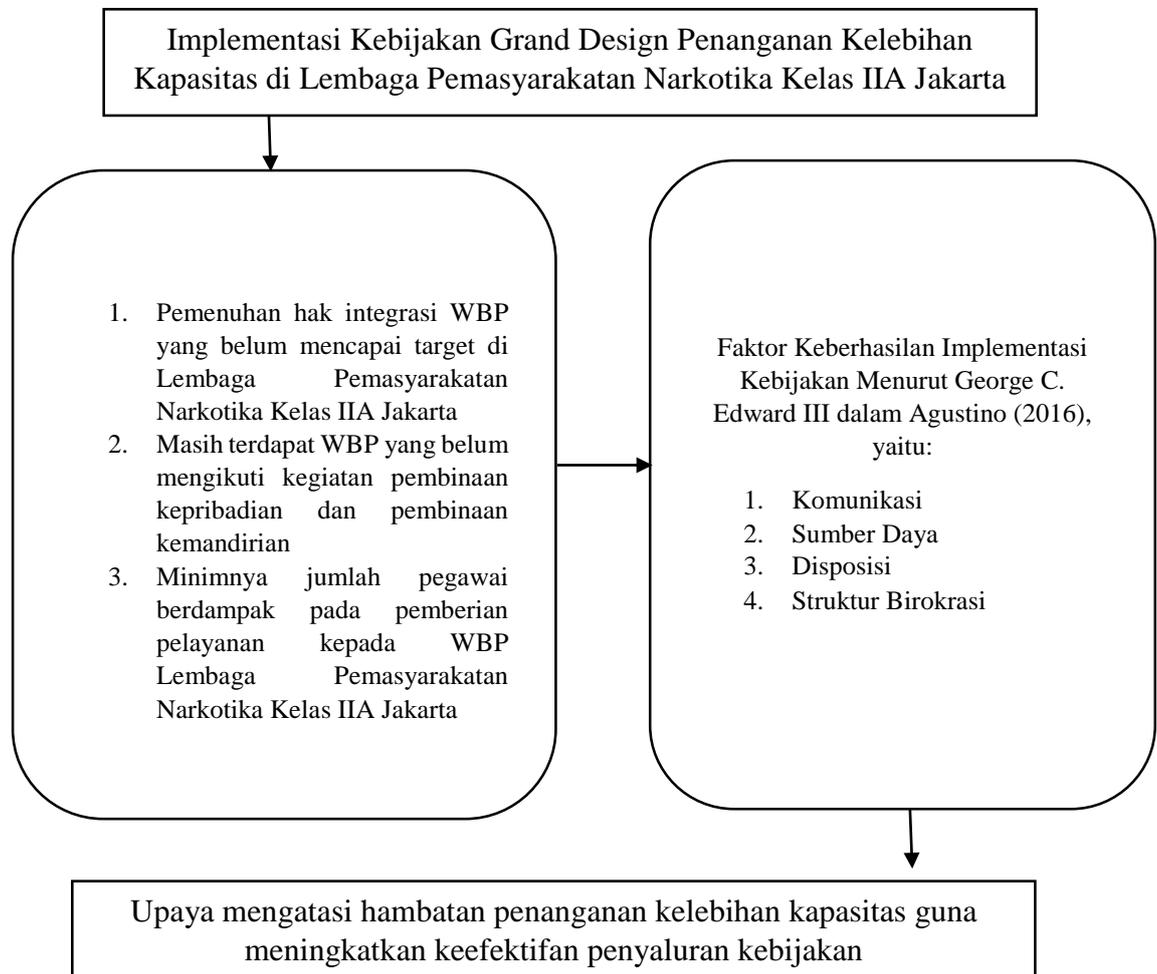
- 2) Informasi

Dalam melaksanakan suatu kebijakan diperlukan informasi kepada para pelaksana, apa yang harus dilakukan, dan bagaimana para pelaksana kebijakan ini harus melakukannya dengan diberikannya petunjuk teknis kepada pelaksana.

- 3) Wewenang
Dalam penelitian ini membahas mengenai pemberian tugas dari Peraturan Menteri Hukum dan HAM tersebut kepada Lembaga pemasyarakatan Narkotika Kelas IIA Jakarta
 - 4) Fasilitas
Adanya fasilitas sebagai penunjang keberhasilan suatu kebijakan apa yang diberikan kepada para pelaksana dan bagaimana fasilitas ini berfungsi kepada WBP
3. Disposisi atau Sikap, berkaitan dengan disposisi para pegawai dalam melaksanakan kebijakan yang dapat mempengaruhi keefektifitasan implementasi kebijakan di Lembaga Pemasyarakatan Narkotika Kelas IIA Jakarta.
- 1) Sikap Pelaksana
Dalam penelitian ini membahas mengenai sikap para pelaksana kebijakan dalam menjalankan suatu kebijakan yang sudah ditetapkan terutama bagi kepentingan WBP
 - 2) Insentif
Berkaitan dengan penyediaan dana yang cukup guna memberikan insentif bagi Lapas Narkotika Kelas IIA Jakarta agar mereka mendukung dan bekerja secara total dalam melaksanakan kebijakan.
4. Struktur Birokrasi, berkaitan dengan karakteristik, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang dimiliki dalam menjalankan kebijakan di Lembaga Pemasyarakatan Narkotika Kelas IIA Jakarta.
- 1) Adanya *Standar Operating Procedure (SOP)*
Dalam penelitian ini membahas mengenai suatu aturan yang jelas bagi para pelaksana untuk melakukan kegiatan setiap hari sesuai dengan standar yang berlaku.
 - 2) Fragmentasi
Berkaitan dengan sebaran tanggung jawab bagi para pelaksana kebijakan dimana terdapat suatu fragmentasi dalam Peraturan

Menteri Hukum dan HAM Nomor 11 Tahun 2017 yang menjadi acuan bagi penanganan kelebihan kapasitas di Lembaga Pemasyarakatan Narkotika Kelas IIA Jakarta sebagai implementor utama dibantu dengan *stakeholder* lainnya seperti Direktorat Jenderal Pemasyarakatan.

Dalam penelitian ini menggunakan teori dari George C. Edward III dalam Agustino (2016: 138)



Gambar 2. 2 Kerangka Berpikir

Sumber: diolah Tahun 2023