

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMBINAAN DAN PEMBIMBINGAN  
NARAPIDANA PEREMPUAN DI LAPAS PEREMPUAN KLAS IIA  
SUNGGUMINASA**

**HALIMAH APRILIA SUDIRMAN  
E011171020**



**PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK  
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
2024**



**UNIVERSITAS HASANUDDIN  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI  
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK**

**Abstrak**

**Halimah Aprilia Sudirman. Implementasi Kebijakan Pembinaan dan Pembimbingan di Lapas Kelas IIA Sungguminasa (Dibimbing oleh Prof. Dr. Badu Ahmad M.Si)**

Pembinaan dan pembimbingan bagi narapidana adalah salah satu kegiatan yang ada pada lembaga pemasyarakatan yang sesuai dengan peraturan pemerintah. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi kebijakan pembinaan dan pembimbingan bagi narapidana yang berada di Lapas Perempuan Kelas IIA Sungguminasa. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan sumber data yang digunakan adalah data primer yang diperoleh dari hasil wawancara dan data sekunder yang berasal dari dokumen dan peraturan-peraturan yang berkaitan. Penelitian ini menggunakan teori implementasi kebijakan dari George C. Edward III dengan faktor Komunikasi, Sumber daya, Disposisi, dan Struktur Birokrasi. Hasil penelitian di Lembaga Pemasyarakatan Perempuan Kelas IIA Sungguminasa adalah pelaksanaan kebijakan pembinaan dan pembimbingan di Lembaga Pemasyarakatan Perempuan Kelas IIA Sungguminasa berjalan sesuai dengan Peraturan Pemerintah. Pembinaan dan pembimbingan dilaksanakan melalui rohani, intelektual dan kemandirian. Namun, masih perlu adanya peningkatan pada sarana dan prasarana agar dapat lebih menunjang terlaksananya pembinaan dan pembimbingan agar lebih efektif.

**Kata Kunci: Implementasi, Pembinaan dan Pembimbingan, Lembaga Pemasyarakatan, Narapidana**



**UNIVERSITAS HASANUDDIN  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI  
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK**

***Abstract***

**Halimah Aprilia Sudirman. The Implementation of Guidance and Counseling Policies at Class IIA Correctional Institution Sungguminasa (Supervised by Prof. Dr. Badu Ahmad M.Si)**

The implementation of guidance and counseling policies for inmates is one of the activities in correctional institutions as mandated by government regulations. This study aims to examine the implementation of guidance and counseling policies for inmates at the Class IIA Women's Correctional Institution in Sungguminasa. This research uses a qualitative method with primary data obtained from interviews and secondary data derived from documents and relevant regulations. The study employs George C. Edward III's policy implementation theory, which includes the factors of Communication, Resources, Disposition, and Bureaucratic Structure. The findings at the Class IIA Women's Correctional Institution in Sungguminasa indicate that the implementation of guidance and counseling policies is in accordance with government regulations. The guidance and counseling are conducted through spiritual, intellectual, and self-reliance development. However, there is still a need for improvements in facilities and infrastructure to better support the effective implementation of guidance and counseling.


**Keywords: Implementation, Guidance and Counseling, Correctional Institution, Inmates**

**PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI  
DAN PELIMPAHAN HAK CIPTA**

Dengan ini saya menyatakan bahwa, skripsi berjudul "Implementasi Kebijakan Pembinaan dan Pembimbingan Narapidana Perempuan Di Lapas Perempuan Kelas IIA Sungguminasa" adalah benar karya saya dengan arahan dari pembimbing Prof. Dr. Badu Ahmad, M.Si. Karya ilmiah ini belum diajukan dan tidak diterbitkan dalam bentuk apa pun kepada perguruan tinggi mana pun. Sumber informasi yang berasal atau dikutip dari karya yang telah diterbitkan maupun tidak diterbitkan dari penulis lain telah disebutkan dalam teks dan dicantumkan dalam Daftar Pustaka Skripsi ini. Dengan ini saya melimpahkan hak cipta dari karya tulis saya berupa skripsi ini kepada Universitas Hasanuddin.

Makassar, 27 Juli 2024



  
Halimah Aprilia Sudirman  
NIM E01171020



UNIVERSITAS HASANUDDIN  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI  
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK

### LEMBAR PERSETUJUAN SKRIPSI

Nama : Halimah Aprilia Sudirman

NIM : E011171020

Program Studi : Administrasi Publik


Judul : Implementasi Kebijakan Pembinaan dan Pembimbingan Narapidana  
Perempuan Di Lapas Perempuan Kelas IIA Sungguminasa

Telah diperiksa oleh Pembimbing dan dinyatakan sesuai dengan saran Tim Penguji Skripsi, Departemen Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin.


Makassar, 27 Juli 2024

Menyetujui,  
Pembimbing,

Mengetahui,  
Ketua Departemen Ilmu Administrasi,

  
Prof. Dr. Badu Ahmad, M.Si

NIP 196212311989031028

  
Prof. Dr. Alwi, M.Si

NIP 196310151989031006

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMBINAAN DAN PEMBIMBINGAN DI LAPAS  
PEREMPUAN KLAS IIA SUNGGUMINASA**

**HALIMAH APRILIA SUDIRMAN  
E011171020**

Skripsi

Telah dipertahankan didepan Panitia Ujian Sarjana Administrasi Publik pada  
tanggal 2 Agustus 2024  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan  
pada

Program Studi Administrasi Publik  
Departemen Ilmu Administrasi  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Makassar

Mengesahkan

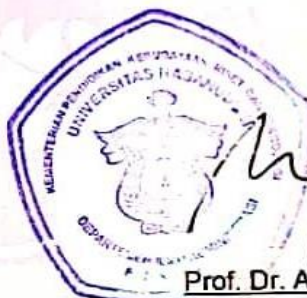
Pembimbing Tugas Akhir

Mengetahui

Ketua Departemen Ilmu Administrasi,

Prof. Dr. Badu Ahmad, M.Si

NIP 196212311989031028



Prof. Dr. Alwi, M.Si

NIP 196310151989031006

## KATA PENGANTAR

*Bismillahirrahmanirrahim*

*Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh*

Alhamdulillah, Puji Syukur kepada Allah SWT yang senantiasa melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya, sumber kehidupan bagi seluruh makhluk, sumber dari segala sumber ilmu. Serta shalawat dan salam penulis curahkan kepada Nabi Muhammad SAW, yang menjadi panutan bagi umat manusia yang mengajarkan dan memberi peringatan kepada kita semua. Kebaikan terlimpah untuknya, keluarga, sahabat dan para pengikutnya.

Tugas Akhir Skripsi untuk memenuhi sebagian persyaratan untuk mendapatkan gelar Sarjana Pendidikan dengan judul “Implementasi Kebijakan Pembinaan dan Pembimbingan Narapidana di Lapas Klas IIA Sungguminasa” dapat disusun sesuai dengan harapan.

Penulis menyampaikan rasa terima kasih yang tak terhingga kepada kedua orang tua tercinta Bapak Sudirman Iskandar SE dan Ibu Ramlia Saidi SE atas kasih sayang, perhatian, doa serta dukungan moril dan material sehingga dapat membawa penulis pada titik ini.

Penyusunan skripsi ini tidak lepas dari bantuan berbagai pihak, karena itu penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc., selaku Rektor Universitas Hasanuddin.
2. Prof. Dr. Phil. Sukri, M.Si selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin beserta seluruh stafnya.
3. Prof. Dr. Alwi, M.Si selaku Ketua Departemen Ilmu Administrasi dan Dr. Muh. Tang Abdullah, S.Sos., MAP selaku Sekretaris Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.
4. Prof. Dr. Badu Ahmad M.Si selaku pembimbing I yang telah membantu, membimbing serta mengarahkan penulis hingga penyelesaian skripsi ini.
5. Dr. Muh. Tang Abdullah, S.Sos., MAP dan Drs. Lutfi Atmansyah, MA selaku penguji dalam sidang proposal dan skripsi penulis Terima kasih atas kesediaannya dalam menghadiri sidang proposal dan skripsi, juga atas segala motivasi, arahan dan kritikan dalam penulisan skripsi ini.
6. Seluruh dosen Departemen Ilmu Administrasi FISIP UNHAS. Terima kasih atas ilmu yang telah diberikan. Semoga penulis dapat memanfaatkannya dengan sebaik mungkin.
7. Seluruh staf Departemen Ilmu Administrasi dan staf di lingkup FISIP UNHAS tanpa terkecuali. Terima kasih atas bantuan yang tiada hentinya bagi penulis selama ini.
8. Seluruh staf pegawai Lapas Perempuan Klas IIA Sungguminasa yang telah memberikan waktu, ruang dan bantuannya selama penulis melakukan penelitian.
9. Keluarga besar HUMANIS FISIP UNHAS yang menjadi tempat berproses dan tempat penulis mendapatkan pengalaman berorganisasi.

10. Saudari Dewi Fortuna Sam yang selalu memberikan batuan dan support tanpa batas, yang selalu siap sedia ketika penulis berkeluh kesah terima kasih.
11. Saudara Iskandar Muda, Kalam Fardhana Sudirman, Annisa Aulia Sudirman terima kasih karna selalu mendukung penulis selama proses skripsi.
12. Saudari Galuh Pricilla dan Husnul Indira Rahman, terima kasih selalu ada dan mendengar curhatan dan canda tawa, suka duka penulis. Terima kasih telah hadir dan ada layaknya keluarga yang senang tiasa selalu peduli kepada penulis.
13. Yang terkasih, Muh Abi Alwi. Terima kasih telah memberikan kebahagiaan dan dukungan yang luar biasa kepada penulis, semoga segala harapan dan niat baik bisa terwujud *and let's around the world*
14. Terima kasih kepada diri sendiri yang telah bertahan dan berhasil melawan berbagai macam *struggle* dalam penyelesaian skripsi ini.

Seluruh pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, terima kasih atas dukungan serta doa kepada penulis sehingga mampu menyelesaikan skripsi ini. Penulis menyadari sepenuhnya bahwa skripsi ini masih jauh dari kata sempurna disusun dengan keterbatasan ilmu dan kemampuan sebagai manusia biasa, dengan penuh kerendahan hati penulis mengharapakan dan menerima kritik serta saran yang bersifat membangun dari semua pihak. Penulis berharap semoga skripsi ini dapat memberikan ilmu yang bermanfaat terutama bagi pembaca. Akhir kata penulis mengucapkan maaf atas segala kekurangan. Terima kasih.

Makassar, 27 Juli 2024

Penulis



## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>i</b>
<b>Abstrak .....</b>	<b>ii</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>iii</b>
<b>PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI .....</b>	<b>iv</b>
<b>LEMBAR PERSETUJUAN SKRIPSI .....</b>	<b>v</b>
<b>LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI .....</b>	<b>vi</b>
<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>vii</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>ix</b>
<b>DAFTAR GAMBAR .....</b>	<b>xi</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>12</b>
I.1 Latar Belakang .....	12
I.2 Rumusan Masalah .....	13
I.3 Teori .....	13
I.3.1 Kebijakan Publik.....	13
I.3.2 Pembinaan dan Pembimbingan Warga Binaan Pemasyarakatan.....	20
I.3.3 Lembaga Pemasyarakatan .....	21
I.3.4 Narapidana.....	22
I.3.5 Penelitian Terdahulu .....	23
I.4 Kerangka Pikir .....	25
I.5 Tujuan dan Manfaat .....	25
<b>BAB II METODE PENELITIAN .....</b>	<b>27</b>
II.1 Pendekatan .....	27
II.2 Desain .....	27
II.2.1 Subjek dan Objek Penelitian.....	27
II.3 Prosedur.....	27
II.3.1 Penentuan informan.....	27
Adapun informan yang dimaksud dalam wawancara ini adalah.....	27
II.3.2 Teknik pengumpulan data.....	28
II.3.3 Teknik Analisis Data.....	29
II.3.4 Validitas dan Realibitas Data .....	30
<b>BAB III HASIL DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>31</b>
III.1 Hasil Penelitian .....	31
III.1.1 Deskripsi Umum Lokasi Penelitian .....	31
III.1.2 Deskripsi Data Penelitian.....	31
III.2 Pembahasan .....	38
III.2.1 Implementasi Kebijakan Pembinaan dan Pembimbingan Narapidana di Lapas Perempuan Kelas IIA Sungguminasa .....	38
III.2.2 Hambatan Implementasi Kebijakan Pembinaan dan Pembimbingan Narapidana di Lapas Perempuan Kelas IIA Sungguminasa.....	40
III.2.3 Upaya Mengatasi Hambatan Implementasi Kebijakan Pembinaan dan Pembimbingan Narapidana di Lapas Perempuan Kelas IIA Sungguminasa .....	41
<b>BAB IV PENUTUP .....</b>	<b>42</b>
IV.1 Kesimpulan .....	42

IV.2	Saran .....	42
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	.....	<b>44</b>
<b>LAMPIRAN</b>	.....	<b>46</b>

## DAFTAR GAMBAR

<b>Gambar I.1 Sekuensi Implementasi Kebijakan .....</b>	<b>15</b>
<b>Gambar I.2 Kerangka Pikir .....</b>	<b>25</b>
<b>Gambar III.1 Struktur Birokrasi Lembaga Pemasyarakatan Perempuan Kelas IIA .</b>	<b>36</b>

# BAB I PENDAHULUAN

## I.1 Latar Belakang

Era globalisasi memberikan dampak yang besar untuk pertumbuhan dan perkembangan diri manusia. Ketidaktepatan masyarakat menyikapi perubahan sosial akibat dampak dari globalisasi dapat memberikan pengaruh negatif kepada masyarakat. Pengaruh tersebut dapat menjadikan masyarakat melakukan penyimpangan sosial yang notabene dapat merusak potensi anak bangsa.

Penyimpangan sosial merupakan sebuah fenomena sosial yang sidesabkan oleh banyak faktor. Penyimpangan sosial biasanya datang dari pengaruh keluarga, lingkungan tempat tinggal, pergaulan teman sebaya, media sosial, ketidak sanggupannya menerapkan norma sosial dan masih banyak lainnya. Namun, secara komprehensif, penyimpangan sosial harus dilihat secara utuh, dimana banyaknya kasus kejahatan dan kriminalitas dapat disebabkan oleh tidak bekerjanya sistem sosial secara efektif. Oleh karena itu, pemerintah selaku pemegang kekuasaan sejatinya harus mendesain sistem sosial yang utuh. Baik dari segi preventif, seperti pendidikan formal, kerohanian, dan keluarga. Hingga pada sistem yang lebih bersifat *punishment* atau yang dalam terminologi pemerintah disebut sebagai pemasyarakatan.

Menurut UU No. 12 Tahun 1995 tentang pemasyarakatan pasal 2, tujuan pemasyarakatan adalah membentuk warga Binaan Pemasyarakatan agar menjadi manusia seutuhnya, menyadari kesalahan, memperbaiki diri dan tidak mengulangi tindakan pidana sehingga dapat kembali diterima di masyarakat, sehingga dapat berperan kembali sebagai anggota masyarakat yang bebas dan bertanggungjawab. Segala proses penyelenggaraan sistem pemasyarakatan diselenggarakan oleh lembaga pemasyarakatan.

Dalam rangka mewujudkan hal tersebut pihak lembaga pemasyarakatan sejatinya bertumpu pada sebuah sistem pendidikan narapidana yang berbentuk pembinaan dan pembimbingan. Hal tersebut tertera jelas di Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang pembinaan dan pembimbingan warga binaan pemasyarakatan. Kebijakan ini diwujudkan ke dalam program pembinaan kepribadian dan pembimbingan kemandirian. Kebijakan pembinaan dan pembimbingan merupakan wujud dari perbaikan moral para narapidana selama di lembaga pemasyarakatan. Pembinaan dan pembimbingan diharapkan dapat menjadikan narapidana lebih bermoral.

Provinsi Sulawesi Selatan memiliki lembaga pemasyarakatan (Lapas) yang tersebar di 23 kabupaten/kota. Pada penelitian ini, penulis merujuk pada Lapas Perempuan Kelas IIA Sungguminasa. Mengingat lapas ini merupakan satu-satunya Lapas Perempuan di Sulawesi Selatan. Tentunya dengan kondisi seperti ini merupakan sebuah fenomena yang menarik. Setidaknya dengan jumlah narapidana yang besar, sangat memungkinkan terjadinya berbagai persoalan dalam pengimplementasian kebijakan pembinaan dan pembimbingan.

Lembaga Pemasyarakatan Perempuan Kelas IIA Sungguminasa menjadikan pembinaan dan pembimbingan bagi narapidana sebagai sarana untuk membentuk dan membangun karakter, kepribadian, watak dan minat serta bakat narapidana. Keluaran dari kebijakan pembinaan dan pembimbingan bagi narapidana di Lapas Perempuan

Kelas IIA Sungguminasa adalah kepribadian dan kemandirian narapidana dapat berubah menjadi baik dan siap mengaplikasikan nilai-nilai dan kemampuan yang didapat selama di dalam Lembaga Pemasyarakatan.

Ukuran keberhasilan dari pelaksanaan kebijakan pembinaan dan pembimbingan di Lapas Perempuan Kelas IIA Sungguminasa yaitu narapidana tidak mengulang perbuatan yang salah dan tingkat keamanan narapidana yang melarikan diri sedikit. Sesuai dengan ukuran keberhasilan yang ditentukan oleh pihak lembaga pemasyarakatan, Lapas Perempuan Kelas IIA Makassar memiliki tingkat keamanan yang tinggi dan tingkat residivis yang rendah. Sehingga dapat dikatakan bahwa pelaksanaan pembinaan dan pembimbingan di Lapas Perempuan Kelas IIA Sungguminasa berjalan baik. Pelaksanaan pembinaan dan pembimbingan di Lapas Perempuan Kelas IIA Sungguminasa dibantu oleh pihak lembaga pemasyarakatan dan pihak mitra. Pihak lembaga pemasyarakatan melakukan kemitraan dengan LSM maupun dinas di luar lembaga pemasyarakatan. Namun demikian, berdasarkan pernyataan petugas, kegiatan pembinaan dan pembimbingan di Lapas Perempuan Kelas IIA Sungguminasa tidak luput dari beberapa kendala dalam pelaksanaannya.

Fenomena permasalahan yang dihadapi Lembaga Pemasyarakatan Perempuan Kelas IIA Sungguminasa tidak jauh berbeda dengan kondisi yang terjadi di daerah lain, yakni terjadinya perkelahian antar narapidana, kaburnya narapidana, dan keengganan mantan narapidana untuk kembali ke tempat tinggal asalnya. Hal ini menunjukkan bahwa narapidana belum terbantu di dalam membangun kembali kepribadiannya dalam proses pembinaan dan tentunya menimbulkan pertanyaan yang mendasar untuk menjadi bahan kajian yaitu apakah dalam pelaksanaan pembinaan selama ini di Lapas Perempuan Kelas IIA Sungguminasa sudah berjalan sesuai dengan kehendak atau idealisme sistem pemasyarakatan atau belum. Maka perlu dilakukan implementasi mengenai pelaksanaan sistem pembinaan narapidana di Lapas Perempuan Kelas IIA Sungguminasa dan mengetahui faktor-faktor yang menjadi penghambat dan pendukung dalam proses pelaksanaan pembinaan narapidana di Lembaga Pemasyarakatan.

## **I.2 Rumusan Masalah**

Bagaimana Implementasi Kebijakan Pembinaan dan Pembimbingan Warga Narapidana Perempuan di Lapas Perempuan Kelas IIA Sungguminasa Kabupaten Gowa Sulawesi Selatan

## **I.3 Teori**

### **I.3.1 Kebijakan Publik**

Kebijakan publik dalam keputusan internasional disebut *public policy*. Kebijakan yang merupakan sekumpulan keputusan-keputusan yang ditetapkan, yang bertujuan dalam melindungi serta membatasi perilaku dalam masyarakat. Dengan adanya tujuan yang ingin direalisasikan dan adanya masalah publik yang harus diatasi, maka pemerintah perlu membuat suatu kebijakan publik. Hal ini karena pengambil kebijakan harus terlebih dahulu mengkaji dan memastikan permasalahan apa yang terjadi di masyarakat. Masyarakat merupakan sumber informasi utama dalam merumuskan kebijakan publik. Kebijakan keberhasilan ini harus didasarkan tidak hanya pada prinsip-prinsip ekonomi, efisiensi dan manajerial, tetapi juga pada pertimbangan etika dan moral.

Friedrich dalam Agustino (2008:7) menjelaskan bahwa kebijakan publik adalah seperangkat tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh individu, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu dengan hambatan (kesulitan) dan peluang (opportunities). Menurut Nugroho (2011:119), membantu untuk mengatasi dan mencapai tujuan yang diinginkan. Konsep kebijakan publik sendiri menyatakan bahwa kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dilakukan pemerintah, tetapi alasan pemerintah melakukannya dan konsekuensi dari tercapainya simbiosis terlihat berbeda.

Menurut Laswell dan Kaplan (1970), sebagaimana dikutip Nugroho (2011:93) menyatakan, kebijakan publik adalah suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu, dan praktik-praktik tertentu.

Anderson dalam Tachjan, (2006:16), mengemukakan bahwa "*public policies are those policies developed by governmental bodies and officials*". Maksudnya, kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dilembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Adapun tujuan penting dari kebijakan tersebut dibuat pada umumnya dimaksudkan untuk:

- a) Memelihara ketertiban umum (Negara sebagai stabilisator)
- b) Melancarkan perkembangan masyarakat dalam berbagai hal (Negara sebagai perangsang, stimulator)
- c) Menyesuaikan berbagai aktivitas (Negara sebagai koordinator)
- d) Memerintahkan dan membagi berbagai materi (Negara sebagai pembagi, alokator).

Menurut Inu Kencana (2011:146) dalam bukunya Pengantar Ilmu Pemerintahan, kebijakan publik ini dapat dan bersifat sirkumstansial. Hal ini berbeda dengan definisi Hogwood dan Gunn yang menyatakan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan pemerintah yang dirancang untuk mencapai hasil tertentu. (Edi Suharto, 2008:3). Lebih lanjut, Hogwood dan Gunn menyebutkan sepuluh penggunaan istilah "politik" dalam pengertian modern. Artinya, sebagai penunjukan bidang kegiatan, sebagai tujuan umum atau ekspresi tindakan pemerintah yang diharapkan, sebagai usulan konkret, sebagai keputusan pemerintah, sebagai otoritas formal, sebagai program, sebagai keluaran, sebagai hasil, sebagai teori atau model, dan sebagai proses. Wayne Parsons (2005:15).

Berdasarkan pendapat para ahli, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah kebijakan yang dibuat oleh suatu lembaga negara, baik pejabat maupun lembaga pemerintah, sebagai pedoman atau pedoman bagi semua pelaku usaha dan aparatur pemerintah, guna mencapai tujuan. transparansi dan integrasi dalam mencapai tujuan politik.

### **1. Pendekatan Implementasi Kebijakan Publik**

Adanya kebijakan publik yang dibuat oleh pelaku kebijakan, tentu bukan semata-mata hanya menjadi "kumpulan lembaran kertas" namun juga perlu adanya "tindakan nyata" dalam kebijakan-kebijakan tersebut. Implementasi kebijakan merupakan salah satu tahapan penting dalam siklus kebijakan publik. Dengan implementasi serangkaian keputusan yang disusun berdasarkan analisis pada apa yang diharapkan untuk menuju keadaan yang lebih baik, dalam proses pelaksanaan mencapai tujuan tersebut.

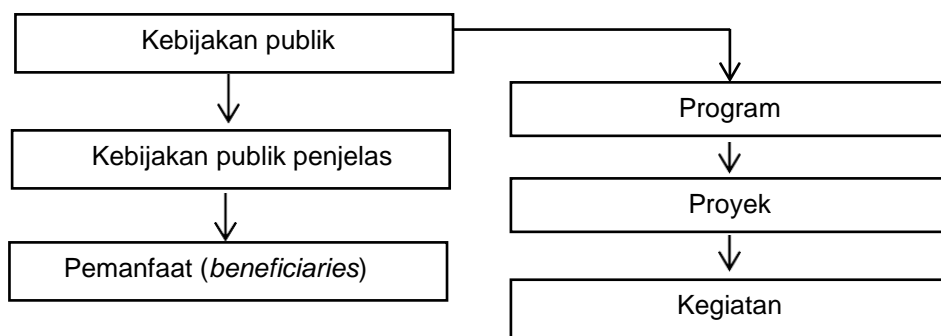
Mazmanian dan Sabatier dalam Wahab, (2012: 135) menjelaskan apa yang dimaksud dengan perform dengan mengatakan: “memahami apa yang sebenarnya terjadi setelah suatu program dinyatakan valid atau dibangun adalah penting. Fokus perhatian pada implementasi kebijakan, yaitu peristiwa dan kegiatan yang mengikutinya. Arahan kebijakan publik termasuk upaya mengelolanya dan akibat/dampak aktualnya terhadap masyarakat atau peristiwa sedangkan Van Meter dan Van Horn dari Agustino, (2008: 139) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai:

*“tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan”*

Dapat disimpulkan bahwa implementasi adalah suatu proses dinamis dimana para pelaksana kebijakan melakukan suatu kegiatan atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mencapai suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran dari kebijakan tersebut. Dalam proses kebijakan publik, implementasi kebijakan merupakan langkah praktis dan berbeda dengan perumusan kebijakan, yang dapat dianggap sebagai langkah teoritis.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara suatu kebijakan mencapai tujuannya, tidak lebih dan tidak kurang digunakan untuk melaksanakan kebijakan publik. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik ada dua pilihan, yaitu melakukannya secara langsung dalam bentuk program atau melalui perumusan kebijakan yang berasal dari atau diturunkan dari kebijakan publik tersebut. Secara umum dapat digambarkan sebagai berikut:

**Gambar I.3.11.3.11 Sekuensi Implementasi Kebijakan**



(Sumber: Nugroho, 2009:619)

Ada dua model pendekatan implementasi kebijakan dalam sejarah perkembangan studi implementasi kebijakam, yaitu pendekatan top-down dan bottom-up. Dalam bahasan lester dan stewart dalam Agustino, (2008:140) istilah

top-down disebut dengan “*the command and control approach*” (pendekatan control dan komando) dan istilah *bottom-up* disebut dengan “*the market approach*” (pendekatan pasar).

1) Pendekatan *top-down*

Pendekatan ini mengasumsikan bahwa kita dapat melihat proses kebijakan sebagai serangkaian imperatif di mana para pemimpin politik mengartikulasikan prioritas kebijakan yang jelas untuk dilakukan dengan cara yang semakin spesifik, mungkin seiring berjalannya kebijakan tersebut melalui mesin administrative yang melayaninya.

Pendekatan ini menekankan seberapa sukses catatan keberhasilan dalam mencapai tujuan yang ditetapkan, dan kegiatan pelaksana yang berwenang secara hukum yang menawarkan indikasi-indikasi jelas mengenai apa yang harus di pahami oleh pelaksana dan mengenai apa tujuan yang ingin di capai.

Dalam pendekatan top-down, implementasi kebijakan dipusatkan dan dimulai dari aktor tingkat pusat, dan keputusan dibuat di tingkat pasar. Pendekatan top-down mengasumsikan bahwa keputusan politik (kebijakan) yang sudah ditentukan oleh pengambil keputusan harus dilaksanakan oleh administratur-administratur atau birokrat-birokrat pada level bawahnya.

Jadi, pendekatan *top down* ini adalah sejauhmana tindakan para pelaksana (administratur dan birokrat) sesuai dengan prosedur serta tujuan yang telah digariskan oleh para pembuat kebijakan di tingkat pusat.

2) Pendekatan *bottom-up*

Pendekatan ini dimulai dari semua publik dan para actor swasta yang terlibat dalam pelaksanaan program-program dan pengkajian tujuan-tujuan pribadi dan organisasi mereka, strategi-strategi mereka dan jaringan dari kontak yang telah mereka bangun. Keunggulan terpenting kebijakan dari pendekatan “*bottom-up*” adalah mengarahkan perhatian pada hubungan-hubungan formal dan informal yang membentuk jaringan kebijakan yang terlibat dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakann dalam Tachjan,(2006:10-11)

## 2. Model Implementasi Kebijakan

Dalam literatur ilmu kebijakan publik, terdapat beberapa model implementasi kebijakan publik yang banyak dipergunakan. Di antaranya beberapa model implementasi kebijakan menurut George C. Edward III dengan *Direct and Indirect Impact on Implementation*, Donald Van Meter dan Carl Van Horn dengan *A Model of the Policy Implementation Procces*, Merille S.Grindle dengan *implementation as A political and Administrative process*, dan Thomas B. Smith dengan *The Policy Implementation Procces*.

Dalam penelitian ini, peneliti hanya menggunakan elaborasi model implementasi kebijakan yang mana peneliti memilih teori yang dianggap



relevan dengan materi pembahasan dari objek yang diteliti yaitu teori Van Metter dan VanHorn. Tujuannya yaitu untuk mengarahkan peneliti agar lebih fokus terhadap variabel-variabel yang dikaji melalui penelitian ini.

Edward III dalam Nugroho,(2009:636) Menegaskan bahwa masalah utama administrasi publik adalah lack of attention to implementation (kurangnya perhatian pada implementasi) model yang ia namakan dengan *direct and indirect impact on implementation*, menyarankan untuk memerhatikan empat isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif, diantara:

- a) Komunikasi, yaitu menunjuk bahwa setiap kebijakan akan dapat dilaksanakan dengan baik jika terjadi komunikasi efektif antara pelaksana program (kebijakan) dengan para kelompok sasaran (target group). Komunikasi adalah suatu kegiatan manusia untuk menyampaikan apa yang menjadi pemikiran dan perasaannya, harapan atau pengalamannya kepada orang lain. Faktor komunikasi dianggap sebagai faktor yang amat penting, karena dalam setiap proses kegiatan yang melibatkan unsur manusia dan sumber daya akan selalu berurusan dengan permasalahan “Bagaimana hubungan yang dilakukan”. Implementasi yang efektif baru akan terjadi apabila para pembuat kebijakan dan implementor mengetahui apa yang akan mereka kerjakan, dan hal itu hanya dapat diperoleh melalui komunikasi yang baik, yang juga dari komunikasi tersebut membentuk kualitas partisipatif masyarakat. Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi, yaitu:
  - (1) *Transmisi*; penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali komunikasi yang telah melalui beberapa tingkatan birokrasi menyebabkan terjadinya salah pengertian (miskomunikasi).
  - (2) *Kejelasan*; komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan haruslah jelas, akurat, dan tidak bersifat ambigu, sehingga dapat dihindari terjadinya perbedaan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan seperti yang telah ditetapkan (tidak tepat sasaran).
  - (3) *Konsistensi*; perintah yang diberikan kepada implementor haruslah konsisten dan jelas. Karena apabila perintah sering berubah-ubah akan membingungkan pelaksana kebijakan, sehingga tujuan dari kebijakan tidak akan dapat tercapai.
- b) Sumber daya, yaitu menunjukan setiap kebijakan harus didukung oleh sumberdaya yang memadai, baik sumber daya manusia maupun sumber daya finansial. Faktor 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, Indikator-indikator yang

dipergunakan untuk melihat sejauh mana sumber daya dapat berjalan dengan rapih dan baik adalah:

- (1) *Staf*; sumberdaya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf/pegawai, atau lebih tepatnya *street-level bureaucrats*. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh staf/pegawai yang tidak memadai, mencukupi ataupun tidak kompeten dibidangnya. Selain itu, cakupan atau luas wilayah implementasi perlu juga diperhitungkan manakala hendak menentukan staf pelaksana kebijakan.
  - (2) *Informasi*; dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk. *Pertama*, informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan, implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan disaat mereka diberi perintah untuk melakukan tindakan. *Kedua*, informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan, implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat dalam pelaksanaan tersebut patuh terhadap hukum.
  - (3) *Wewenang*; dalam implementasi kewenangan merupakan otoritas ataulegitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Kewenangan harus bersifat formal untuk menghindari gagalnya proses implementasi karena dipandang oleh publik implementor tersebut tidak terlegitimasi. Tetapi dalam konteks yang lain, efektifitas kewenangan dapat menyurut manakala diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri maupun demi kepentingannya sendiri maupun demi kepentingan kelompoknya.
- c) *Fasilitas*; fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya dan memiliki wewenang, akan tetapi tanpa didukung oleh sarana dan prasarana yang memadai, maka implementasi kebijakan tidak akan berhasil.
- d) *Disposisi*, yaitu menunjuk karakteristik yang menempel erat kepada implementor kebijakan/program. Disposisi ini diartikan sebagai sikap para pelaksana untuk mengimplementasikan kebijakan. Dalam implementasi kebijakan menurut Edward III, jika ingin berhasil secara efektif dan efisien, para implementor tidak hanya harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan dan mempunyai kemampuan untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut, tetapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut. Hal-hal penting yang perlu diperhatikan pada variabel disposisi menurut Edward III antarlain:
- (1) *Pengangkatan birokrat*; pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada

kepentingan warga. Disposisi atau sikap para implementor yang tidak mau melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan akan menimbulkan hambatan-hambatan bagi tercapainya tujuan dari pengimplementasian kebijakan.

- (2) *Insetif*; Edward III menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi kecenderungan sikap para pelaksana kebijakan adalah dengan memanipulasi insetif. Pada umumnya, orang bertindak berdasarkan kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasi insetif oleh pembuat kebijakan dapat mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin dapat memotivasi para pelaksana kebijakan untuk dapat melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan dalam upaya memenuhi kepentingan pribadi (*self interest*) atau organisasi.
- e) Struktur birokrat, menunjuk bahwa struktur birokrasi menjadi penting dalam implementasi kebijakan aspek ini mencakup dua hal penting, yaitu mekanisme dan struktur organisasi pelaksana sendiri. Meskipun sumber-sumber untuk mengimplementasikan suatu kebijakan sudah mencukupi dan para implementor mengetahui apa dan bagaimana cara melakukannya, serta mereka mempunyai keinginan untuk melakukannya, implementasi kebijakan bisa jadi masih belum efektif, karena terdapat ketidakefisienan struktur birokrasi yang ada. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi yang baik. Menurut Edward III terdapat dua karakteristik yang dapat mendorong kinerja struktur birokrasi ke arah yang lebih baik, yaitu dengan melakukan *Standard Operating Procedures* (SOPs) dan melaksanakan *fragmentasi*.
  - (1) *Standard Operating Procedures* (SPOs); adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai atau pelaksana kebijakan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya setiap hari sesuai dengan standar yang telah ditetapkan.
  - (2) *Fragmentasi*; adalah upaya penyebaran tanggung jawab kegiatan-kegiatan dan aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit.

Faktor-faktor komunikasi, sumberdaya, sikap pelaksana, dan struktur birokrasi dapat secara langsung mempengaruhi implementasi kebijakan. Di samping itu secara tidak langsung faktor-faktor tersebut mempengaruhi implementasi melalui dampak dari masing-masing faktor. Dengan kata lain, masing-masing faktor tersebut saling pengaruh mempengaruhi, kemudian secara bersama-sama mempengaruhi implementasi kebijakan.

Kelebihan dari model ini adalah menggunakan logika berpikir dari "atas" kemudian melakukan pemetaan ke "bawah" untuk melihat keberhasilan atau kegagalan suatu implementasi kebijakan dan model kebijakan ini memfokuskan perhatian peneliti hanya tertuju pada kebijakan dan berusaha memperoleh fakta

apakah kebijakan tersebut efektif atau tidak serta peneliti lebih fokus pada kegagalan implementasi kebijakan karena model implementasi kebijakan ini menjelaskan persoalan-persoalan atau faktor penghambat implementasi kebijakan. Kekurangan terletak pada bukti-bukti penting atau realisme dan kemampuan pelaksanaan, karena model ini tidak memperhitungkan level dan peran aktor lain, sehingga mengabaikan manusia sebagai target group. Model top-down ini juga memandang bahwa implementasi kebijakan dapat berjalan secara mekanistik atau linier, maka penekanannya terpusat pada kepatuhan dan kontrol efektif.

### **I.3.2 Pembinaan dan Pembimbingan Warga Binaan Pemasyarakatan**

Pendidikan merupakan salah satu kebutuhan penting manusia yang tidak boleh diabaikan. Pendidikan tidak hanya dilaksanakan di lembaga sekolah, namun dapat diperoleh di lembaga non formal dan informal. Pendidikan dapat berwujud pelatihan soft skills, keterampilan, etika, pengembangan minat dan bakat dan lainnya. Pendidikan adalah hak setiap warga negara tanpa terkecuali. Dalam menuntut ilmu tidak memandang orang itu pernah melakukan kejahatan atau tidak, orang baik, kaya dan miskin. Oleh karena itu, narapidana yang berada di dalam lembaga pemasyarakatanpun berhak memperoleh pendidikan.

Menurut PP No 31 Tahun 1999 tentang pembinaan dan pembimbingan warga binaan pemasyarakatan, pendidikan adalah usaha menyiapkan narapidana dan anak didik pemasyarakatan melalui jalur sekolah atau luar sekolah. Definisi berbeda dikemukakan pada PP RI Nomor 32 Tahun 1999 Pasal 1 yang menyatakan bahwa pendidikan dan pengajaran adalah usaha sadar untuk menyiapkan warga binaan pemasyarakatan melalui kegiatan bimbingan atau latihan bagi peranannya di masa yang akan datang. Pendidikan yang diberikan kepada para narapidana berbentuk pembinaan dan pembimbingan.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang pembinaan dan pembimbingan warga binaan pemasyarakatan dan PP RI No 32 Tahun 1999 tentang syarat dan tata cara pelaksanaan hak warga binaan pemasyarakatan Pasal 1 menyatakan bahwa pembinaan adalah kegiatan untuk meningkatkan kualitas ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa, intelektual, sikap dan perilaku, profesional, kesehatan jasmani dan rohani narapidana dan anak didik pemasyarakatan. Sedangkan pembimbingan adalah pemberian tuntutan untuk meningkatkan kualitas, ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, intelektual, sikap dan perilaku, profesional, kesehatan jasmani dan rohani klien Pemasyarakatan. Pelaksanaan pembinaan dan pembimbingan dilakukan oleh pembina dan pembimbing pemasyarakatan. Pembina Pemasyarakatan adalah petugas pemasyarakatan yang melaksanakan pembinaan narapidana dan anak didik pemasyarakatan di LAPAS. Sedangkan Pembimbing Kemasyarakatan adalah petugas pemasyarakatan yang melaksanakan pembimbingan Klien di BAPAS.

Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pembinaan dan Pembimbingan Warga Binaan Pemasyarakatan pasal 2 menyebutkan bahwa program pembinaan dan pembimbingan ditujukan untuk para narapidana dan anak didik pemasyarakatan. Pendidikan yang diberikan kepada narapidana dan anak didik pemasyarakatan melalui pembinaan dan pembimbingan meliputi kegiatan pembinaan

dan pembimbing kepribadian dan kemandirian. Dalam pasal 3 menyebutkan bahwa pembinaan dan pembimbingan kepribadian dan kemandirian sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 meliputi hal-hal yang berkaitan dengan :

- a) Ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa
- b) Kesadaran berbangsa dan bernegara
- c) Intelektual
- d) Sikap dan perilaku
- e) Kesehatan jasmani dan rohani
- f) Kesadaran hukum
- g) Reintegrasi sehat dengan masyarakat
- h) Keterampilan kerja
- i) Latihan kerja dan produksi

Pelaksanaan pendidikan yang dilaksanakan di Lembaga pemasyarakatan, kepala LAPAS dapat bekerjasama dengan instansi pemerintah yang lingkup tugasnya meliputi bidang pendidikan dan kebudayaan, dan atau badan-badan kemasyarakatan yang bergerak di bidang pendidikan dan pengajaran.

Sebagaimana dijelaskan pada PP Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pembinaan dan Pembimbingan Warga Binaan Pemasyarakatan, dalam pelaksanaan pembinaan perlu dilakukan penggolongan terhadap narapidana di LAPAS. Menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan Pasal 12 disebutkan bahwa dalam rangka pembinaan terhadap Narapidana di LAPAS dilakukan penggolongan atas dasar:

- a) Umur
- b) Jenis Kelamin
- c) Lama pidana yang dijatuhkan
- d) Jenis kejahatan
- e) Kriteria lainnya sesuai dengan kebutuhan atau perkembangan pembinaan.

Pembinaan menurut Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Indonesia, pembinaan merupakan proses, cara, usaha dan kegiatan yang dilakukan secara efisien dan efektif untuk memperoleh hasil yang lebih baik. Sedangkan pembimbingan merupakan usaha atau cara untuk memberikan bimbingan.

Melalui penjelasan di atas, disimpulkan bahwa pembinaan merupakan usaha dan kegiatan yang dilakukan individu untuk merubah seseorang atau meningkatkan kualitas pribadi seseorang. Sedangkan untuk pembimbingan merupakan usaha, cara mengarahkan dan memberi dorongan kepada individu.

### **I.3.3 Lembaga Pemasyarakatan**

Menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang pemasyarakatan lembaga pemasyarakatan diatur pada pasal 1 angka 3 yaitu Lembaga Pemasyarakatan yang selanjutnya disebut LAPAS adalah tempat untuk melaksanakan pembinaan Narapidana dan Anak Didik Pemasyarakatan. Pengertian Sistem Pemasyarakatan menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 tahun 1995 adalah tatanan mengenai arah dan batas serta cara pembinaan Warga Binaan berdasarkan Pancasila yang dilaksanakan secara terpadu antara pembina, yang dibina dan masyarakat untuk meningkatkan kualitas Warga Binaan Pemasyarakatan agar menyadari kesalahan,

memperbaiki diri, dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat dan dapat hidup secara wajar sebagai warga negara yang baik dan bertanggung jawab.

Berdasarkan penjelasan di atas mengenai lembaga pemasyarakatan maka dapat diambil kesimpulan bahwa lembaga pemasyarakatan adalah suatu tempat yang digunakan untuk mendidik para narapidana dalam masa tahanan agar narapidana dapat memperbaiki dirinya menjadi lebih baik.

#### **I.3.4 Narapidana**

Sesuai UU Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan, pasal 1 angka ke 7 bahwa narapidana merupakan terpidana yang menjalani pidana hilang kemerdekaan di Lembaga Pemasyarakatan. Walaupun terpidana kehilangan kemerdekaannya, tapi ada hak-hak narapidana yang tetap dilindungi dalam sistem pemasyarakatan Indonesia.

Menurut Drs. Ac Sanoesi HAS dalam Sudarto (1986:27) istilah narapidana adalah sebagai pengganti istilah orang hukuman atau orang yang terkena hukuman dengan kata lain istilah narapidana adalah untuk mereka yang telah divonis hakim dan telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Menurut UU Nomor 12 Tahun 1995 tentang pemasyarakatan, seorang narapidana memiliki hak melakukan:

- a) Ibadah sesuai dengan agama atau kepercayaannya
- b) Mendapat perawatan, baik perawatan rohani maupun jasmani
- c) Mendapatkan pendidikan dan pengajaran
- d) Mendapatkan pelayanan kesehatan dan makanan yang layak
- e) Menyampaikan keluhan
- f) Mendapatkan bahan bacaan dan mengikuti siaran media massa lainnya yang tidak dilarang
- g) Mendapatkan upah atau premi atas pekerjaan yang dilakukan
- h) Menerima kunjungan keluarga, penasihat hukum, atau orang tertentu lainnya
- i) Mendapatkan pengurangan masa pidana (remisi)
- j) Mendapatkan kesempatan berasimilasi termasuk cuti mengunjungi keluarga
- k) Mendapatkan pembebasan bersyarat
- l) Mendapatkan cuti menjelang bebas; dan mendapatkan hak-hak lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Melalui penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa narapidana adalah orang yang memperoleh hukuman penjara dan kehilangan masa kebebasannya didalam lingkungan masyarakat karena akibat dari pelanggaran hukum yang dilakukannya. Seorang narapidana walaupun tidak dapat hidup bebas ditengah lingkungan masyarakat namun tetap mendapatkan hak-hak dalam dirinya.

### **I.3.5 Penelitian Terdahulu**

Dalam upaya untuk lebih memdalamai topik penelitian, selanjutnya penulis menguraikan beberapa hasil penelitian terdahulu yang memiliki keterkaitan dengan topik penelitian ini, yakni sebagai berikut:

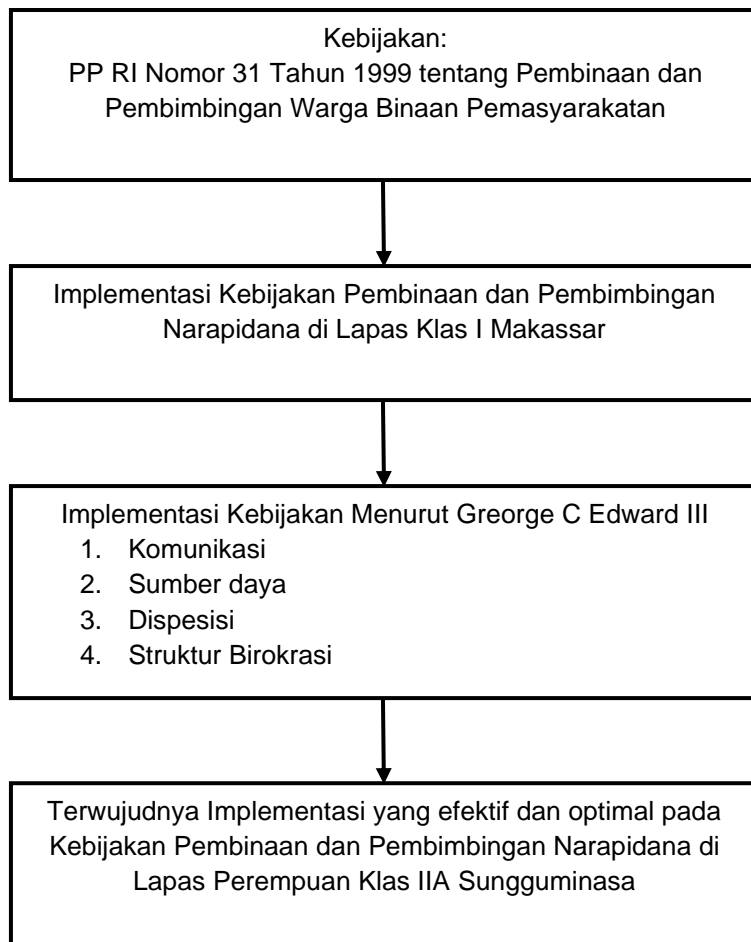
- 1. Analisis Implementasi Kebijakan Pembinaan Narapidana di Lembaga Pemasyarakatan Bau-Bau.** Oleh Rafiuddin (2010). Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi kejobakan pemasyarakatan melalui penerapan sistem pemasyarakatan dalam pembinaan bagi Narapidana di Lapas Bau-Bau secara umum telah berjalan dengan baik, yang ditunjukkan melalui pemenuhan hak-hak narapidana dan pematuhan Narapidana terhadap perundang-undangan yang berlaku. Hal ini banyak dipengaruhi oleh sikap petugas yang bekerja sesuai dengan amanah yang diberikan oleh perundang-undangan, yakni menjadi pembina dan pengayom terhadap narapidana. Namun, yang menjadi hal penghambat implementasi pembinaan narapidana ialah kurangnya dana serta sarana dan prasarana.
- 2. Pembinaan Bagi Narapidana Pelaku Kejahatan Narkotika Di Lembaga Pemasyarakatan Narkotika Klas IIA Yogyakarta.** Oleh Leni Ainurrohmah (2013). Hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa prigram pembinaan narapidana pelaku kejahatan narkotika di Lembaga Pemasyarakatan Narkotika Klas Ila Yogyakarta ada beberapa peraturan yang tidak sesuai dan selebihnya banayak peraturan yang sudah sesuai dengan peraturan-peraturan tentang pembinaan Narapidanaa. Belum adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur secara khusus tentang pembinaan Narapidana Narkotika di Lembaga Pemasyarakatan Narkotika menjadi alasan tersendiri bagi nstansi terkait.
- 3. Implementasi Pembinaan Kemandirian Pada Warga Binaan Pemasyarakatan Di Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) Kelas IIB Pati.** Oleh Muhammad Iqbal Nuruzaman (2021). Hasil penelitian menunjukkan bahwa kasus narkoba menduduki kasus tertinggi yaitu 156 kasus. Pelaksanaan pembinaan pada warga binaan pemasyarakatan diselenggarakan dalam rangka pembentukan warga binaan agar dapat memperbaiki diri dalam kemandirian, kepribadian dan intelektual sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat.
- 4. Implementasi Kebijakan Lembaga Pemasyarakatan Klas II A Pontianak Dalam Melakukan Kerjasama Dengan Pemerintah Kabupaten Kubu Raya TERhadap Pelaksanaan Asimilasi BAgi Warga Binaan Pemasyarakatan Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahin 1999 Tentang Kerjasama Penyelenggaraan Pembinaan Dan Pembimbingan.** Oleh Abdurrahim, SH. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pada dasarnya kebijakan LAPAS Klas II A Pontianak dalam melakukan kerjasama dengan Pemerintah Kabupaten Kubu Raya dalam pelaksanaan asimilasi bagi Warga Binaan Pemasyarakatan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 1999 tentang Kerjasama Penyelenggaraan Pembinaan dan Pembimbingan Warga Binaan Pemasyarakatan belum diimplementasikan sesuai dengan yang diharapkan, karena masih mengalami berbagai kendala. Adapun kendala-

kendala tersebut antara lain sebagai berikut a Kurangnya koordinasi antar aparat dari LAPAS Klas II A Pontianak maupun Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi dan UMKM Kabupaten Kubu Raya yang ditunjuk oleh Bupati Kubu Raya dalam pelaksanaan asimilasi bagi Warga Binaan Pemasyarakatan dan b Adanya keengganan atau sikap setengah hati dari Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi dan UMKM Kabupaten Kubu Raya yang ditunjuk oleh Bupati Kubu Raya dalam melaksanakan kerjasama pelaksanaan asimilasi bagi Warga Binaan Pemasyarakatan LAPAS Klas II A Pontianak. Upaya mengatasi kendala-kendala yang mempengaruhi implementasi kebijakan LAPAS Klas II A Pontianak dalam melakukan kerjasama dengan Pemerintah Kabupaten Kubu Raya terhadap pelaksanaan asimilasi bagi Warga Binaan Pemasyarakatan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 1999 adalah sebagai berikut a Melaporkan hasil kegiatan kerjasama pelaksanaan asimilasi bagi Warga Binaan Pemasyarakatan kepada Bupati Kubu Raya, baik berkenaan dengan tingkat keberhasilan dari kerjasama tersebut maupun kendala-kendala yang dihadapi selama kegiatan kerjasama pelaksanaan asimilasi di LAPAS Klas II A Pontianak.

5. **Peran Negara Dalam Implementasi Program Pembinaan Narapidana Wanita (Studi di Lembaga Permasyarakatan Wanita Kelas IIA Malang).** Oleh Ahmad Habibi, Imam Hanafi, Minto Hadi (2012). Hasil penelitian menunjukkan bahwa peranan Negara adalah untuk menjalankan serta mengurus masalah politik, ekonomi, keamanan, sosial, dan budaya. Selain itu juga untuk memberikan kesejahteraan bagi masyarakat secara adil dan merata. Tidak terkecuali narapidana yang berada di dalam Lembaga pemasyarakatan. Di Indonesia masalah pembinaan pada Lembaga pemasyarakatan sering kali terabaikan, bahkan kurang mendapatkan perhatian dari pemerintah pusat maupun daerah. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui peran negara dalam implementasi program pembinaan narapidana, pendukung, dan penghabatnya di Lembaga Pemasyarakatan Wanita Kelas IIA Malang.



## I.4 Kerangka Pikir



**Gambar I.3.5 Kerangka Pikir**

## I.5 Tujuan dan Manfaat

Tujuan penelitian ini sebagaimana berikut untuk mengetahui bagaimana Implementasi Kebijakan Pembinaan dan Pembimbingan Warga Narapidana Perempuan di Lapas Perempuan Kelas IIA Sungguminasa Kabupaten Gowa Sulawesi Selatan

Manfaat penelitian ini terbagi menjadi dua yaitu:

a. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini bermanfaat untuk mendukung teori-teori mengenai implementasi kebijakan, kebijakan pembinaan dan pembimbingan, narapidana dan tentang lembaga permasyarakatan.

b. Manfaat Praktis

1. Bagi Lembaga Pemasyarataan

Pada tataran praktis, studi ini memberikan sumbangan kepada lembaga pemasyarakatan. Lembaga pemasyarakatan dapat memanfaatkan hasil penelitian ini sebagai bahan informasi dan evaluasi terkait dengan Implementasi Kebijakan Pembinaan dan Pembimbingan Warga Narapidana Perempuan di Lapas Kelas IIA Sungguminasa Kabupaten Gowa Sulawesi Selatan

2. Bagi Peneliti

Penelitian ini memberikan pengalaman baru bagi peneliti di dalam lingkungan lembaga pemasyarakatan, memberikan wawasan kepada peneliti mengenai kebijakan pembinaan dan pembimbingan yang diimplementasikan di dalam lingkungan lembaga pemasyarakatan, juga memberikan pengetahuan baru dan penerapan teori mengenai kebijakan pendidikan karakter yang telah diterima oleh peneliti selama perkuliahan secara nyata.

## **BAB II**

### **METODE PENELITIAN**

#### **II.1 Pendekatan**

Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif agar mengetahui proses implementasi kebijakan pembinaan dan pembimbingan narapidana di Lembaga Pemasyarakatan Perempuan Kelas IIA Sungguminasa. Penelitian kualitatif yaitu penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian secara holistik dan dideskripsikan dengan bentuk kata-kata dan bahasa, pada konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan metode ilmiah (Moleong, 2005:6).

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif. Penelitian deskriptif yaitu penelitian yang mengungkapkan suatu masalah, keadaan atau peristiwa sebagaimana adanya sehingga sekedar mengungkapkan fakta. Hasil penelitiandeskriptif lebih ditekankan pada pemberian deskripsi atau gambaran secara objektif tentang peristiwa yang diteliti (Hadari Nawawi, 2005:31).

Jenis penelitian deskriptif kualitatif yang digunakan pada penelitian ini dimaksudkan untuk memperoleh informasi mengenai implementasi kebijakan pembinaan dan pembimbingan narapidana di Lembaga Pemasyarakatan Perempuan Kelas IIA Sungguminasa secara mendalam dan komprehensif. Selain itu, dengan pendekatan kualitatif diharapkan dapat diungkapkan situasi dan permasalahan yang dihadapi dalam kegiatan pelaksanaan di Lembaga Pemasyarakatan Perempuan Kelas IIA Sungguminasa.

#### **II.2 Desain**

##### **II.2.1 Subjek dan Objek Penelitian**

Dalam suatu penelitian diperlukan subjek penelitian. Subjek penelitian diperlukan guna mewakili seluruh anggota kelompok yang menjadi sasaran generalisasi kesimpulan yang diperoleh (Moh. Ali & Moh Asrori, 2014:226). Subjek dalam penelitian ini adalah di Lembaga Pemasyarakatan Perempuan Kelas IIA Makassar, yang meliputi pejabat, petugas, narapidana, dan para mitra Lembaga Pemasyarakatan Perempuan Kelas IIA Sungguminasa. Sedangkan yang menjadi objek penelitian adalah implementasi kebijakan pembinaan dan pembimbingan narapidana di Lembaga Pemasyarakatan Perempuan Kelas IIA Sungguminasa.

#### **II.3 Prosedur**

##### **II.3.1 Penentuan informan**

Adapun informan yang dimaksud dalam wawancara ini adalah

1. Kepala Lembaga Kemasyarakatan Perempuan Kelas IIA Sungguminasa.
2. Petugas Lembaga Kemasyarakatan Perempuan Kelas IIA Sungguminasa.
3. Mitra atau Pihak Ketiga yang bekerja sama dengan Lembaga Kemasyarakatan Perempuan Kelas IIA Sungguminasa.
4. Narapidana Lembaga Kemasyarakatan Perempuan Kelas IIA Sungguminasa.

### II.3.2 Teknik pengumpulan data

Dalam penelitian ini teknik pengumpulan data yang digunakan adalah observasi, wawancara dan dokumentasi.

#### 1. Observasi

Observasi atau pengamatan merupakan teknik mengumpulkan data dengan cara melakukan pengamatan terhadap kegiatan yang sedang berlangsung (Nana Syaodih, 2015:220). Selaras dengan pendapat di atas, Creswell (2010:267) berpendapat bahwa observasi merupakan kegiatan dimana peneliti langsung turun ke lapangan untuk mengamati perilaku dan aktivitas individu-individu di lokasi penelitian.

Sehingga dapat ditarik kesimpulan bahwa pengamatan merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan mencermati dan mencatat aktivitas dan perilaku subjek penelitian. Di Lembaga Pemasarakatan Perempuan Kelas IIA Sungguminasa, peneliti melaksanakan observasi guna menjadi penguat data dari teknik pengumpulan data dokumentasi dan wawancara.

Dalam teknik pengumpulan data dengan observasi, peneliti mendapatkan data secara langsung sesuai dengan apa yang peneliti lihat saat melaksanakan penelitian. Diperoleh data bahwasanya narapidana benar-benar melaksanakan kebijakan pembinaan dan pembimbingan narapidana di Lembaga Pemasarakatan Perempuan Kelas IIA Sungguminasa.

#### 2. Wawancara

Wawancara merupakan proses memperoleh keterangan untuk menjawab tujuan penelitian dengan cara tanya jawab, sambil bertatap muka antara penanya dengan responden dengan menggunakan panduan wawancara (Moh. Nazir, 2005:193-194). Dalam penelitian ini wawancara dilakukan dengan semistruktur. Sugiyono (2016:320) wawancara semi terstruktur adalah wawancara yang dilaksanakan lebih bebas daripada wawancara terstruktur. Tujuan dari teknik wawancara ini adalah untuk mengetahui pelaksanaan kebijakan pembinaan dan pembimbingan narapidana di Lembaga Pemasarakatan Perempuan Kelas IIA Sungguminasa, secara terbuka, dimana pihak narapidana dan petugas pemsarakatan yang diajak wawancara diminta pendapat dan ide-idenya.

Wawancara yang dilaksanakan di Lembaga Pemasarakatan Perempuan Kelas IIA Sungguminasa adalah dengan mengajukan beberapa pertanyaan kepada informan, dengan bertujuan untuk memperoleh data tentang pelaksanaan pembinaan dan pembimbingan di lembaga pemsarakatan, faktor pendukung dan penghambat serta solusi yang dilakukan oleh pihak lembaga pemsarakatan sebagai hasil dari penelitian.

Wawancara dilakukan dengan bertatap muka kepada masing-masing informan. Data yang dihasilkan dari teknik wawancara ini, dilengkapi dengan data dari teknik lainnya yaitu dokumentasi dan observasi. Setelah peneliti melaksanakan wawancara dengan semua informan dalam penelitian ini, didapat data bahwa di Lembaga Pemasarakatan Perempuan Kelas IIA Sungguminasa menjalankan kebijakan pembinaan dan pembimbingan bagi narapidana dan kebijakan tersebut dijadikan sarana pendidikan karakter bagi narapidana.

### 3. Studi Dokumen dan Dokumentasi

Teknik dokumen merupakan cara mengumpulkan data melalui peninggalan tertulis, yang berupa arsip-arsip, buku-buku tentang dalil, hukum, pendapat, teori dan lain-lain yang berhubungan dengan masalah penelitian (Hadari Nawawi, 2005:133). Sesuai dengan hasil penelitian yang diperoleh melalui teknik wawancara dan observasi, melalui teknik studi dokumen dan dokumentasi peneliti memperoleh data pendukung berupa beberapa dokumen mengenai sumber tertulis yaitu dokumen standar operasional prosedur pelaksanaan pembinaan dan pembimbingan, jumlah sumber daya manusia dan struktur organisasi lembaga pemasyarakatan.

Selain sumber tertulis, teknik dokumentasi dilakukan untuk memperkuat data mengenai implementasi kebijakan pembinaan dan pembimbingan narapidana perempuan di Lembaga Pemasyarakatan Perempuan Kelas IIA Sungguminasa. Dokumentasi yang lain adalah foto-foto kegiatan pembinaan dan pembimbingan, yang kesemuanya memberikan informasi proses penelitian di Lembaga Pemasyarakatan Perempuan Kelas IIA Sungguminasa.

### II.3.3 Teknik Analisis Data

Data penelitian dikumpulkan dianalisis secara deskriptif kualitatif. Proses analisis dilakukan dengan menggunakan model kualitatif dari Miles dan Hubberman dalam Sugiyono (2007:246-253) sebagai berikut:

#### a) Reduksi Data (*Data Reduction*)

Reduksi data diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan, perhatian dan penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data "kasar" yang muncul dari catatan-catatan yang tertulis di lapangan. Peneliti memilih data yang relevan, penting dan bermakna, serta data mana yang tidak berguna dan tidak digunakan, untuk menjelaskan apa yang menjadi sasaran analisis selanjutnya menyederhanakan dengan membuat fokus, klasifikasi, dan abstraksi data.

Secara sederhana dapat dijelaskan dengan reduksi data kita tidak perlu mengartikannya sebagai kuantifikasi. Data kualitatif dapat disederhanakan dan ditransformasikan kedalam aneka macam cara seperti: melalui seleksi ketat, melalui ringkasan atau urian singkat, menggolongkannya dalam suatu pola yang lebih luas, dan sebagainya.

#### b) Penyajian Data (*Data Display*)

Menyajikan data secara deskriptif tentang apa yang ditemukan dalam analisis. Sajian deskriptif dapat diwujudkan dalam narasi dengan menggunakan alursajian yang sistematis.

#### c) Menarik Kesimpulan/Verifikasi (*Conclusion/Verifikasi*)

Kegiatan analisis ketiga adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi data. Penarikan kesimpulan disini yaitu menyimpulkan atas apa yang disajikan berupa intisari dari analisis yang memberikan pernyataan.

### II.3.4 Validitas dan Realibitas Data

Sugiyono (2013:368-376) mengatakan bahwa uji keabsahan data dalam penelitian kualitatif dilakukan dengan perpanjangan pengamatan, meningkatkan ketekunan penelitian, triangulasi, menggunakan bahasa referensi, analisis kasus negatif dan mengadakan *member check*. Penelitian ini menggunakan uji keabsahan data triangulasi. Triangulasi yang digunakan adalah triangulasi sumber dan triangulasi teknik.

Sugiyono (2013:373) mengatakan bahwa triangulasi teknik yaitu menguji keabsahan data yang dilakukan dengan mengecek data yang diperoleh peneliti selama proses penelitian, melalui beberapa teknik pengumpulan data observasi, wawancara, studi dokumen dan dokumentasi untuk mendapatkan data dari sumber yang sama. Data yang diperoleh dari teknik pengumpulan ini, dibandingkan hingga menemukan pada nilai kebenaran.

Sugiyono (2013:373) menyatakan bahwa triangulasi sumber yaitu untuk menguji keabsahan data yang dilakukan dengan mengecek data yang telah diperoleh selama proses penelitian, melalui beberapa informan. Penelitian ini data yang diperoleh dari beberapa informan yang telah ada, dibandingkan. Sehingga menghasilkan data jenuh yang diolah menjadi data akhir yang sudah valid.