

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sistem pemasyarakatan di Indonesia merupakan suatu pendekatan pembinaan yang berfokus pada proses rehabilitasi serta reintegrasi sosial bagi narapidana. Konsep ini secara resmi mulai diperkenalkan dalam Konferensi Lembang pada 27 April 1964, yang menjadi titik awal pergeseran dari sistem kepenjaraan yang bersifat represif ke arah sistem pembinaan yang berfokus pada perbaikan perilaku dan kepribadian narapidana. Sejak saat itu, istilah penjara digantikan dengan lembaga pemasyarakatan, dan narapidana disebut sebagai warga binaan pemasyarakatan (WBP). (Sulhin, 2010) Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) memiliki fungsi utama sebagai sarana untuk menampung serta membina warga binaan pemasyarakatan (WBP) yang telah memiliki kekuatan hukum tetap berdasarkan putusan pengadilan. (Safe'i et al., 2021)

Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) sebagai institusi pelaksana sistem pemasyarakatan memiliki fungsi utama sebagai tempat pelaksanaan pembinaan dan pembimbingan bagi Warga Binaan Pemasyarakatan (WBP). Ketentuan mengenai pembinaan dan pembimbingan tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pembinaan dan Pembimbingan Warga Binaan Pemasyarakatan. Dalam peraturan tersebut dijelaskan bahwa pembinaan merupakan kegiatan yang dilakukan untuk meningkatkan kualitas kepribadian, intelektual, sikap, perilaku, serta keterampilan WBP melalui berbagai program yang terstruktur. Sementara itu, pembimbingan merupakan proses pemberian tuntunan, arahan, pengawasan, dan pendampingan kepada WBP agar mampu mengikuti proses pembinaan dengan baik serta mempersiapkan diri untuk kembali ke lingkungan masyarakat. (Republik Indonesia, 1999)

Dalam pelaksanaannya, pembinaan dan pembimbingan memiliki keterkaitan yang erat. Pembinaan diwujudkan melalui berbagai program kegiatan yang diberikan kepada WBP, seperti pembinaan kepribadian dan pembinaan kemandirian. Pembinaan kepribadian meliputi kegiatan keagamaan, pembinaan kesadaran berbangsa dan bernegara, pembinaan intelektual, kesadaran hukum, serta kegiatan rekreasi. Sedangkan pembinaan kemandirian diwujudkan melalui berbagai pelatihan keterampilan kerja seperti pertanian, konveksi, perikanan, peternakan, percetakan, tata boga, laundry, dan program Makanan Bergizi Gratis (MBG). Adapun pembimbingan dilakukan oleh petugas melalui pemberian arahan, pengawasan, motivasi, pendampingan, serta pengenalan tata tertib kepada WBP selama mengikuti proses pembinaan di dalam lembaga pemasyarakatan.

Bentuk pembimbingan tersebut dapat terlihat sejak tahap Admisi dan Orientasi (AO), dimana WBP diberikan pengenalan lingkungan, pengarahan mengenai hak dan kewajiban, tata tertib kehidupan di dalam lapas, serta penyesuaian terhadap program pembinaan yang akan diikuti. Selain itu, dalam pelaksanaan kegiatan pembinaan, petugas juga melakukan pengawasan dan pendampingan terhadap WBP agar kegiatan berjalan tertib dan sesuai dengan tujuan pembinaan. Dengan demikian, pelaksanaan pembinaan di Lapas tidak hanya berorientasi pada pemberian program dan pelatihan, tetapi juga mencakup proses pembimbingan yang dilakukan secara berkelanjutan oleh petugas kepada WBP. Gambaran tahapan pembinaan dalam sistem pemasyarakatan dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1. 1 Tahapan Pembinaan

Tahap Pemasarakatan	Fokus Pembinaan	Syarat
Adminis dan Orientasi (AO)	Penyesuaian awal, asesmen, pembinaan moral dan kepribadian dasar	Awal masa pidana
Pembinaan Kepribadian	Pembinaan mental, moral, keagamaan, disiplin, sikap	Setelah menyelesaikan AO
Pembinaan Kemandirian	Pelatihan keterampilan kerja, pemberdayaan ekonomi	Lulus AO dan telah menjalani minimal 1/3 masa pidana
Integrasi Sosial	Pembekalan reintegrasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas	Menjelang masa bebas sesuai ketentuan

Sumber: UU No. 22 Tahun 2022 dan Kepmenkeh No. M.02-PK.04.10/1990 (diolah peneliti, 2025).

Berdasarkan data tersebut, terlihat bahwa tingkat partisipasi Warga Binaan Pemasarakatan (WBP) dalam mengikuti program pembinaan masih menunjukkan perbedaan. Dari total 484 WBP, sebanyak 414 WBP telah mengikuti program pembinaan, sedangkan 70 WBP lainnya masih berada pada tahap Admisi dan Orientasi (AO). Kondisi tersebut menunjukkan bahwa tidak seluruh WBP dapat langsung mengikuti program pembinaan karena pelaksanaan pembinaan dilakukan secara bertahap sesuai proses pemasarakatan yang berlaku.

Perbedaan partisipasi WBP dalam program pembinaan dipengaruhi oleh beberapa faktor, seperti tahapan pembinaan, penyesuaian terhadap lingkungan lapas, kesiapan WBP, serta pelaksanaan pengamatan awal oleh petugas. WBP yang masih berada pada tahap Admisi dan Orientasi belum sepenuhnya diarahkan ke

program pembinaan tertentu karena masih menjalani proses pengenalan lingkungan, pengenalan tata tertib, serta penyesuaian terhadap kehidupan di dalam lembaga pemasyarakatan.

Selain itu, tidak seluruh program pembinaan dapat diikuti oleh seluruh WBP secara bersamaan karena adanya penyesuaian kapasitas kegiatan, sarana dan prasarana, serta kebutuhan pembinaan masing-masing WBP. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan pembinaan di Lapas Kelas I Sukamiskin dilakukan secara bertahap dan disesuaikan dengan kondisi WBP dalam menjalani proses pemasyarakatan.

Lapas Kelas I Sukamiskin yang terletak di Kota Bandung sebagai salah satu institusi pemasyarakatan di Indonesia menjalankan inisiatif pengembangan karakter dan kemandirian berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku. Inisiatif pengembangan karakter mencakup serangkaian aktivitas seperti orientasi penerimaan, penguatan kesadaran beragama, peningkatan kesadaran berbangsa dan bernegara, pengembangan intelektual, pemahaman mengenai hukum, serta kegiatan rekreasi. Di sisi lain, inisiatif pengembangan kemandirian meliputi berbagai macam pelatihan keterampilan yang produktif, seperti dalam bidang konveksi, pertanian, perikanan, perkapalan, percetakan, tata boga, laundry, barbershop, serta program Makanan Bergizi Gratis (MBG). Inisiatif-inisiatif ini tidak hanya berperan sebagai sarana rehabilitasi sosial, tetapi juga menghasilkan produk dan layanan, serta memberikan sumbangan bagi Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP), yang menandakan adanya unsur produktif dan ekonomi dalam pengembangan kemandirian.

Tabel 1. 2 Data Capaian Pembinaan Kepribadian

PEMBINAAN KEPRIKIBADIAN LEMBAGA PEMASYARAKATAN KELAS I SUKAMISKIN				
NO	JENIS PEMBINAAN KEPRIKIBADIAN	JUMLAH WBP YANG MENGIKUTI	JENIS KEGIATAN	KETERANGAN
1	ADMISI ORIENTASI	54 ORANG WBP	MASA PENGENALAN LINGKUNGAN BAGI WARGA BINAAN BARU MASUK YANG DILAKSANAKAN SELAMA 1 BULAN, DENGAN AGENDA PERKENALAN LINGKUNGAN, PERATURAN, HAK DAN KEWAJIBAN, DAN TATA TERTIB BERKEHIDUPAN SELAMA DI DALAM LAPAS	
2	KESADARAN BERAGAMA	60 ORANG WBP	KEGIATAN PEMBELAJARAN DAN PENDALAMAN AGAMA SESUAI DENGAN AGAMANYA MASI-MASING	- PESANTREN AL-MUSLIH LAPAS I SUKAMISKIN (KERJASAMA DENGAN KEMENAG KOTA BANDUNG) - GEREJA EBEN HAEZER LAPAS I SUKAMISKIN - DISEDIAKAN JUGA TEMPAT IBADAH BAGI AGAMA BUDHA DAN KONGHUCHU
3	KESADARAN BERBANGSA	80 ORANG WBP	KEGIATAN PENGUATAN KESADARAN BERBANGSA MELALUI PELATIHAN DAN PENDIDIKAN PRAMUKA	TELAH DIRESMIKAN GUGUS DARMA PRAMUKA WIRA BAKTI LAPAS KELAS I SUKAMISKIN YANG BEKERJASAMA DENGAN KWARCAB KOTA BANDUNG DAN KWARDA JAWA BARAT
4	PEMBINAAN INTELEKTUAL	6 ORANG WBP	SEBAGAI PENGURUS PERPUSTAKAAN DI LAPAS KELAS I SUKAMISKIN YANG DAPAT DIAKSES SECARA GRATIS OLEH SELURUH ELEMEN	BEKERJASAMA DENGAN PERPUSTAKAAN DAERAH KOTA BANDUNG
5	KESADARAN HUKUM	8 ORANG WBP	SEBAGAI PENGURUS POS KLINIK HUKUM UNTUK MEMBANTU SELURUH WBP YANG MEMILIKI KEPENTINGAN BERKAITAN DENGAN PERMASALAHAN DI BIDANG HUKUM.	
6	PEMBINAAN REKREASIONAL	269 ORANG WBP	MERUPAKAN BENTUK PEMBINAAN KEPRIKIBADIAN DI BIDANG OLAH RAGA DAN KESENIAN	- OLAH RAGA : FUTSAL, BASKET, TENNIS MEJA, TENNIS, BULUTANGKIS, SENAM, VOLI, GYM - KESENIAN DI BIDANG MUSIK

Sumber: Data Lapas Pembinaan Kepribadian Tahun 2025

Tabel 1.3 Tabel Capaian Pembinaan Kemandirian tahun 2025

NO	Jenis Pembinaan Kemandirian	Jumlah WBP Mengikuti	Target WBP yang mendapatkan Sertifikat Pelatihan Kerja	Realisasi WBP yang mendapatkan Sertifikat Pelatihan Kerja	Persentase WBP yang mendapatkan Sertifikat Pelatihan Kerja	Produk/Output	Keterangan	Target PNB Tahun 2025	Realisasi Capaian PNB Tahun 2025	Persentase PNB Tahun 2025
1	Laundry Merdeka	3	120	100	83,33%	Pelayanan Jasa Cuci	Seluruh WBP aktif mengikuti kegiatan	Rp5.000.000	92.309.503	1846,19%
2	Sukabread	6				Roti dan kopi	Produksi dan pelayanan berjalan lancar			
3	Air Minum Isi Ulang	3				Air Galon isi ulang	Kegiatan operasional rutin			
4	Perikanan	2				Ikan Lele	peternakan lele dipanen setiap 3 bulan sekali			
5	Kapal/Perahu	14				Kapal/perahu Berbahan Fiberglass	Kegiatan operasional sudah berjalan			
6	Konveksi	22				Kelambu	Hasil produksi tidak selalu sesuai target, karena menyesuaikan dengan bahan kelambu tersebut.			
7	Pertanian	13				Melon, Selada Air, Cabai, Jagung, Kangkung, Caesim, Tomat	Hasil panen dan perawatan optimal			
8	MBG	28				Makanan Bergizi Gratis untuk Anak Sekolah, Ibu Hamil, dan Balita	Program berjalan aktif dan berkelanjutan			
9	Barbershop	3				Pangkas Rambut	Pelayanan berjalan rutin			
10	Perencanaan	3				Buku Registrasi	Hasil cetak sesuai dengan kebutuhan			
11	Peternakan	3				ayam petelur dan bebek petelur	Produksi Telur berjalan dengan baik			
Total		100				Seluruh kegiatan pembinaan kemandirian berjalan baik				

Sumber: Data Lapas Pembinaan Kemandirian Tahun 2025

Berbagai program pembinaan yang dilaksanakan di Lapas Kelas I Sukamiskin menunjukkan adanya upaya lembaga pemasyarakatan dalam meningkatkan kualitas Warga Binaan Pemasyarakatan (WBP) melalui pembinaan kepribadian dan pembinaan kemandirian. Program-program tersebut tidak hanya bertujuan untuk mengisi kegiatan WBP selama menjalani masa pidana, tetapi juga untuk membentuk sikap, meningkatkan keterampilan, serta mempersiapkan WBP agar mampu kembali dan beradaptasi di lingkungan masyarakat.

Dalam pelaksanaannya, beberapa program pembinaan kemandirian juga disertai dengan pemberian sertifikat kepada WBP yang telah mengikuti pelatihan tertentu sebagai bentuk pengakuan terhadap keterampilan yang diperoleh. Namun demikian, efektivitas pelaksanaan program pembinaan masih perlu diperhatikan lebih lanjut. Hal tersebut terlihat dari belum meratanya partisipasi WBP dalam seluruh kegiatan pembinaan, keterbatasan kapasitas kegiatan, serta adanya WBP

yang masih berada pada tahap Admisi dan Orientasi (AO) sehingga belum dapat mengikuti program pembinaan secara penuh.

Selain itu, dampak dari pemberian sertifikat terhadap keberhasilan reintegrasi sosial WBP juga belum sepenuhnya dapat diketahui secara langsung, karena keberhasilan pembinaan tidak hanya ditentukan oleh pelaksanaan program dan pemberian sertifikat, tetapi juga dipengaruhi oleh kesiapan pribadi WBP, penerimaan masyarakat, serta kesempatan yang dimiliki WBP setelah kembali ke lingkungan sosialnya. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan pembinaan di Lapas Kelas I Sukamiskin masih memerlukan optimalisasi agar tujuan pembinaan dalam membentuk WBP yang mandiri, disiplin, dan siap kembali ke masyarakat dapat tercapai secara lebih maksimal.

Dalam perspektif teori implementasi kebijakan George C. Edwards III, keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel utama, yaitu komunikasi kebijakan, ketersediaan sumber daya, disposisi atau sikap pelaksana, serta struktur birokrasi. Variasi capaian pembinaan kepribadian dan kemandirian di Lapas Kelas I Sukamiskin dapat mencerminkan adanya permasalahan pada satu atau beberapa variabel tersebut, seperti keterbatasan sumber daya pembina dan sarana prasarana, kurang optimalnya komunikasi kebijakan kepada WBP, disposisi dan komitmen pelaksana kebijakan, serta kompleksitas struktur birokrasi dan prosedur operasional yang memengaruhi efektivitas pelaksanaan program pembinaan.

Secara akademik, kajian mengenai implementasi kebijakan pembinaan dan pembimbingan WBP menunjukkan bahwa terdapat perbedaan antara desain kebijakan normatif dengan realitas empiris di lapangan. Hal ini menegaskan bahwa analisis implementasi kebijakan tidak hanya penting untuk menilai tingkat kepatuhan terhadap regulasi, tetapi juga untuk mengidentifikasi faktor-faktor struktural, institusional, dan perilaku yang memengaruhi keberhasilan pembinaan.

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi strategis bagi pengelola Lapas dalam meningkatkan efektivitas pembinaan kepribadian dan kemandirian WBP sebagai bagian dari tujuan sistem pemasyarakatan.

Berdasarkan uraian normatif dan empiris tersebut, penelitian ini penting dilakukan analisis implementasi kebijakan pembinaan dan pembimbingan Warga Binaan Pemasyarakatan di Lapas Kelas I Sukamiskin Kota Bandung menggunakan perspektif teori implementasi kebijakan George C. Edwards III. Penelitian ini diharapkan dapat mengidentifikasi faktor-faktor pendukung dan penghambat implementasi kebijakan, serta merumuskan rekomendasi perbaikan kebijakan guna meningkatkan kualitas pembinaan dan keberhasilan reintegrasi sosial WBP setelah menjalani masa pidana.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di latar belakang, maka permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana komunikasi kebijakan pembinaan dan pembimbingan WBP berdasarkan PP Nomor 31 Tahun 1999 diimplementasikan di Lapas Kelas I Sukamiskin Kota Bandung?
2. Bagaimana ketersediaan sumber daya dalam pelaksanaan kebijakan pembinaan dan pembimbingan WBP di Lapas Kelas I Sukamiskin Kota Bandung?
3. Bagaimana disposisi atau sikap pelaksana dalam mengimplementasikan program pembinaan dan pembimbingan WBP di Lapas Kelas I Sukamiskin Kota Bandung?
4. Bagaimana struktur birokrasi melalui pembagian tugas, SOP, dan mekanisme koordinasi dalam mendukung implementasi kebijakan pembinaan WBP?

C. Tujuan Penelitian

Dari hasil rumusan masalah penelitian, tujuan penelitian ini yaitu:

1. Untuk menganalisis komunikasi kebijakan pembinaan dan pembimbingan WBP berdasarkan PP 31/1999 di Lapas Kelas I Sukamiskin.
2. Untuk menilai kecukupan sumber daya dalam pelaksanaan pembinaan dan pembimbingan WBP.
3. Untuk mengkaji disposisi atau sikap petugas dalam mengimplementasikan program pembinaan dan pembimbingan WBP.
4. Untuk mengidentifikasi struktur birokrasi melalui pembagian tugas, SOP, dan mekanisme koordinasi dalam mendukung implementasi kebijakan pembinaan WBP?

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Secara teoretis, penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi dalam pengembangan kajian Ilmu Administrasi Publik, khususnya di bidang implementasi kebijakan publik. Penelitian ini juga memperkaya penerapan teori implementasi kebijakan George C. Edwards III dalam konteks kebijakan pembinaan dan pembimbingan warga binaan pemasyarakatan sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1999. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan bagi penelitian selanjutnya yang membahas implementasi kebijakan pemasyarakatan, terutama yang berkaitan dengan faktor komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi.

2. Manfaat Praktis

- a) Bagi Peneliti

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi peneliti dalam menambah wawasan serta pemahaman terkait implementasi kebijakan pembinaan dan pembimbingan warga binaan pemasyarakatan secara

langsung di lapangan. Selain itu, penelitian ini juga menjadi wadah bagi peneliti untuk menerapkan teori implementasi kebijakan dalam praktik administrasi publik, serta mengembangkan kemampuan dalam melakukan analisis dan penyusunan karya ilmiah.

b) Bagi Instansi

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan serta rekomendasi bagi Lapas Kelas I Sukamiskin Kota Bandung dalam rangka meningkatkan efektivitas pelaksanaan kebijakan pembinaan dan pembimbingan warga binaan pemasyarakatan. Selain itu, hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan evaluasi terhadap berbagai aspek, seperti komunikasi kebijakan, ketersediaan sumber daya, sikap para pelaksana, serta struktur birokrasi dalam penyelenggaraan program pembinaan, sehingga dapat menunjang tercapainya tujuan pembinaan dan keberhasilan reintegrasi sosial warga binaan.

c) Bagi Pihak Lain

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi serta sumber rujukan bagi akademisi maupun peneliti selanjutnya yang memiliki minat dalam mengkaji implementasi kebijakan publik, khususnya pada bidang pemasyarakatan. Selain itu, penelitian ini juga dapat digunakan sebagai pembanding maupun sebagai dasar dalam pengembangan penelitian dengan menggunakan pendekatan teori implementasi kebijakan yang lain.

E. Kerangka Berpikir

Penelitian ini berangkat dari adanya kebijakan pembinaan dan pembimbingan Warga Binaan Pemasyarakatan (WBP) yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pembinaan dan Pembimbingan WBP. Peraturan tersebut menjadi dasar normatif bagi seluruh Lembaga Pemasyarakatan dalam menyelenggarakan pembinaan kepribadian dan kemandirian sebagai bagian dari tujuan sistem pemasyarakatan.

Secara normatif, kebijakan ini menegaskan bahwa setiap WBP berhak memperoleh pembinaan secara terstruktur, sistematis, dan berkelanjutan melalui tahapan Admisi dan Orientasi, pembinaan kepribadian, pembinaan kemandirian, hingga integrasi sosial. Dengan demikian, secara konseptual kebijakan telah memiliki arah dan mekanisme pelaksanaan yang jelas.

Namun, berdasarkan data empiris pada Bab I, ditemukan adanya variasi tingkat partisipasi WBP dalam program pembinaan, perbedaan antara target dan realisasi sertifikasi pelatihan kerja, serta fluktuasi capaian PNPB dari kegiatan kerja. Kondisi ini menunjukkan bahwa pelaksanaan kebijakan di lapangan belum tentu berjalan sebagaimana dirumuskan secara normatif. Artinya, terdapat kemungkinan kesenjangan antara desain kebijakan dan praktik implementasinya.

Untuk menganalisisnya, penelitian menggunakan teori implementasi kebijakan dari George C. Edwards III. Menurut Edwards III, keberhasilan pelaksanaan kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel utama, yaitu:

- 1) Komunikasi (*Communication*)
- 2) Sumber Daya (*Resources*)
- 3) Disposisi (*Disposition*)
- 4) Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*)

Keempat variabel tersebut menjadi alat analisis utama dalam menjawab rumusan masalah penelitian.

Selain itu, penelitian ini juga diperkuat dengan perspektif pelayanan publik dari Agus Dwiyanto sebagai teori pendukung. Lapas dipahami sebagai organisasi publik yang menyelenggarakan pelayanan pembinaan kepada WBP, sehingga kualitas pelaksanaannya juga dapat dilihat dari aspek produktivitas, kualitas layanan, responsivitas, tanggung jawab, dan akuntabilitas.

Berdasarkan konstruksi tersebut, penelitian ini menempatkan kebijakan pembinaan sebagai objek yang dianalisis melalui variabel-variabel implementasi, sehingga pada akhirnya dapat ditarik kesimpulan mengenai tingkat efektivitas pelaksanaan pembinaan dan pembimbingan WBP di Lapas Kelas I Sukamiskin.

Gambar 1. 1 Skema Kerangka Pemikiran

