

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merupakan negara hukum, di mana hukum memiliki kedudukan tertinggi dan semua aspek kehidupan bernegara harus berdasarkan perundang-undangan. Konsekuensi dari prinsip fundamental ini adalah bahwa seluruh proses penegakan hukum, termasuk di dalamnya penanganan pelaku tindak pidana, wajib dijalankan dalam koridor hukum yang jelas. Oleh karena itu, Indonesia menempatkan sistem pemasyarakatan sebagai bagian integral dari sistem peradilan pidana terpadu.

Sistem peradilan pidana terpadu (*integrated criminal justice system*) merupakan suatu mekanisme penegakan hukum pidana yang di dalamnya terdapat keterkaitan fungsional dan sinergis antar subsistem, yaitu kepolisian, kejaksaan, pengadilan, dan lembaga pemasyarakatan. Keempat subsistem ini tidak berdiri sendiri-sendiri, melainkan membentuk satu kesatuan rantai proses yang saling mempengaruhi dan bertujuan bersama yakni menanggulangi kejahatan serta merehabilitasi pelaku agar dapat kembali ke masyarakat.

Dalam konstruksi ini, tahap pemasyarakatan merupakan ujung dari rangkaian proses yang menentukan berhasil tidaknya tujuan pemidanaan secara keseluruhan. Dalam kerangka tersebut, Pembimbing Kemasyarakatan (PK) memegang fungsi strategis sebagai ujung tombak pelaksanaan pemidanaan yang berorientasi pada reintegrasi sosial.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022 tentang Pemasyarakatan, peran Pembimbing Kemasyarakatan (PK) diperluas secara fundamental: tidak lagi terbatas pada pendampingan dan pembimbingan klien di tahap akhir, melainkan menjangkau seluruh spektrum proses peradilan pidana mulai dari pra-ajudikasi (penyidikan dan penuntutan), adjudikasi (persidangan), hingga post-ajudikasi (pembimbingan pasca putusan).

Pembimbing Kemasyarakatan (PK) kini hadir sebagai penghubung hidup antara subsistem peradilan, dengan tugas menyusun penelitian kemasyarakatan (litmas) yang menjadi dasar pertimbangan aparat penegak hukum di setiap tahapan, melakukan pendampingan terhadap anak yang berhadapan dengan hukum baik sebagai pelaku, saksi, maupun korban, serta menjalankan fungsi pembimbingan, pengawasan, dan pendampingan terhadap klien dewasa maupun anak sepanjang proses reintegrasi.

Perluasan peran Pembimbing Kemasyarakatan (PK) tersebut merupakan konsekuensi logis dari reformasi sistem pemasyarakatan nasional. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022 tentang Pemasyarakatan hadir menggantikan dan mencabut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan yang dinilai sudah tidak sesuai dengan dinamika perkembangan hukum, paradigma pemidanaan modern, serta kebutuhan perlindungan hak asasi manusia dalam proses peradilan pidana.

Pergantian ini membawa perubahan mendasar dalam beberapa aspek krusial yang secara langsung berdampak pada reposisi dan penguatan peran Pembimbing Kemasyarakatan (PK). Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022 ini mengatur Sistem Pemasyarakatan sebagai suatu sistem perlakuan terhadap Tahanan, Anak, dan Warga Binaan yang dilaksanakan melalui fungsi pemasyarakatan, meliputi pelayanan, pembinaan, pembimbingan kemasyarakatan, perawatan, pengamanan, dan pengamatan, dengan menjunjung tinggi penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak asasi manusia.

Undang-Undang ini dibentuk untuk memperkuat Sistem Pemasyarakatan di Indonesia yang, berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan, telah menganut konsep reintegrasi sosial sebagai pengganti konsep pembalasan dan penjeraan. Di samping memperkuat konsep reintegrasi sosial, Undang-Undang ini juga memperkuat konsep keadilan restoratif yang dianut dalam Sistem Peradilan Pidana Anak dan pembaruan hukum pidana nasional Indonesia.

Berdasarkan penjelasan di atas, terlihat jelas bahwa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022 melakukan reposisi fundamental terhadap peran Pembimbing Kemasyarakatan, dari yang semula bersifat administratif dan terbatas di tahap akhir peradilan, menjadi figur yang aktif dan terintegrasi dalam seluruh spektrum proses peradilan pidana. Perluasan mandat ini semakin dikukuhkan oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP Nasional) yang memperkenalkan pidana pengawasan dan pidana kerja sosial sebagai jenis pidana alternatif baru yang pelaksanaannya memerlukan keterlibatan langsung Pembimbing Kemasyarakatan (PK) secara wajib, sebagaimana diatur dalam Pasal 76 ayat (5) dan ayat (6) untuk pidana pengawasan, serta Pasal 85 ayat (8) untuk pidana kerja sosial.

Secara ideal (*das sollen*), perluasan peran ini seharusnya diikuti dengan penguatan kapasitas kelembagaan Balai Pemasyarakatan (Bapas) yang merupakan Unit Pelaksana Teknis (UPT) di bawah Direktorat Jenderal Pemasyarakatan (Ditjenpas) pada Kementerian Imigrasi dan Pemasyarakatan (Kemenimipas) yang menjadi wadah operasional bagi PK dalam menjalankan tugasnya, khususnya dalam hal kecukupan jumlah dan kompetensi sumber daya manusia.

Prinsip dasar dalam Manajemen Sumber Daya Manusia Sektor Publik menyatakan bahwa setiap perubahan struktur organisasi dan penambahan beban tugas harus dibarengi dengan analisis kebutuhan pegawai yang berbasis pada beban kerja riil (*workload analysis*) agar tidak terjadi ketimpangan antara volume pekerjaan dan kapasitas pelaksana. Hal ini sejalan dengan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Permenpan RB) Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pedoman Analisis Jabatan dan Analisis Beban Kerja, khususnya dalam Pasal 2 dan Pasal 3, yang mewajibkan setiap instansi pemerintah untuk menyusun formasi jabatan berdasarkan perhitungan beban kerja yang objektif dan terukur.

Namun, realitas di lapangan (*das sein*) menunjukkan adanya kesenjangan yang signifikan antara mandat normatif yang ideal dengan kapasitas operasional yang tersedia. Berdasarkan observasi awal, wawancara informal, dan penelusuran dokumen publik pada Balai Pemasyarakatan (Bapas) Kelas I Bandung ditemukan tiga fenomena yang saling terkait dan membentuk lingkaran permasalahan yang sistemik.

Pertama, terjadi lonjakan beban kerja Pembimbing Kemasyarakatan (PK) yang signifikan pasca pemberlakuan UU Nomor 22 Tahun 2022. Volume permintaan Penelitian Kemasyarakatan (Litmas) meningkat drastis karena setiap tahapan pemeriksaan perkara sejak penyidikan hingga persidangan kini memerlukan pendampingan dan rekomendasi dari Pembimbing Kemasyarakatan (PK). Sebagai ilustrasi, sebelum UU Pemasyarakatan yang baru, seorang Pembimbing Kemasyarakatan (PK) hanya menangani klien anak yang berhadapan dengan hukum dan klien dewasa pada tahap reintegrasi. Kini, cakupan klien dewasa meluas ke semua tahap, sehingga volume Litmas yang harus disusun dalam tenggat waktu ketat meningkat berlipat ganda. Lonjakan ini tidak diimbangi dengan penambahan jumlah Pembimbing Kemasyarakatan (PK) secara proporsional, sehingga beban kerja per individu berada jauh di atas standar jam kerja efektif yang ditetapkan secara normatif.

Kedua, terjadi inefisiensi pemanfaatan sumber daya manusia akibat Jabatan Fungsional Tertentu Pembimbing Kemasyarakatan (JFT PK) yang harus merangkap tugas-tugas administrasi karena minimnya Jabatan Fungsional Umum (JFU). Perangkapan tugas ini menunjukkan ketidakefektifan alokasi pegawai karena waktu kerja tenaga ahli tidak digunakan secara optimal untuk tugas substantif yang sesuai dengan kompetensi inti dan tingkat pendidikannya.

Ketiga, terindikasi adanya fenomena efisiensi semu (*pseudo efficiency*), yaitu kondisi di mana peningkatan output kuantitatif seperti jumlah Litmas yang berhasil diselesaikan tidak diimbangi dengan dukungan sumber daya yang memadai. Secara permukaan, organisasi tampak mampu memenuhi target kinerja berbasis volume. Namun, di balik pencapaian tersebut, terdapat konsekuensi serius: penurunan kualitas analisis Litmas akibat waktu penelitian

lapangan yang terbatas, tekanan psikologis pada PK yang berujung pada kelelahan kerja, serta potensi menurunnya kualitas rekomendasi yang diberikan kepada aparat penegak hukum. Jika dibiarkan, kondisi ini berpotensi mengorbankan kesejahteraan pegawai dan kualitas layanan dalam jangka panjang.

Ketiga fenomena yang saling terkait tersebut merupakan persoalan dalam disiplin Administrasi Publik, khususnya pada ranah kebijakan publik, keuangan sektor publik, implementasi kebijakan publik, organisasi sektor publik, manajemen sumber daya manusia sektor publik dan pelayanan publik. Terdapat hubungan resiprokal yang tidak terpisahkan antara kebijakan dan keuangan: kebijakan menentukan alokasi anggaran, dan sebaliknya, ketersediaan anggaran menentukan ruang lingkup dan arah kebijakan. Kebijakan tanpa anggaran yang memadai hanyalah keinginan, sedangkan anggaran tanpa kebijakan yang terarah adalah pemborosan. Keduanya harus berjalan beriringan untuk mencapai efisiensi, efektivitas dan pertumbuhan ekonomi dalam setiap kebijakan dan alokasi anggaran yang dikeluarkan.

Dalam Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKjIP) pada tahun 2024 disebutkan dalam kendala / permasalahan yang dihadapi oleh Balai Pemasyarakatan (Bapas) Kelas I Bandung dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, yaitu diantaranya “Terbatasnya Jumlah Pegawai sehingga JFT PK harus merangkap pekerjaan administrasi”. Guna memberikan gambaran objektif mengenai ketimpangan fenomena tersebut, berikut disajikan tabel data komposisi pegawai pada Balai Pemasyarakatan Kelas I Bandung pada tahun 2024 – 2025:

Tabel 1.1
Data Kepegawaian Berdasarkan Jabatan

No	Jabatan	2024	2025
1	Jabatan Struktural	13	13
2	JFT PK	52	52
3	JFT Asisten PK	3	3
4	Jabatan Fungsional Umum	21	18
	Jumlah	89	86

Sumber: LKjIP Bapas Kelas I Bandung 2024-2025
(Diolah Peneliti, 2026)

Dari tabel data kepegawaian diatas dapat kita simpulkan bahwa pada tahun 2024 dengan jumlah pegawai 89 orang Balai Pemasyarakatan (Bapas) Kelas I Bandung telah dihadapkan dengan permasalahan keterbatasan jumlah SDM dan keadaan diperparah pada tahun 2025 dengan jumlah pegawai berkurang menjadi 86 orang.

Dalam perspektif teori organisasi publik, kesenjangan antara mandat yang diberikan oleh perubahan regulasi dengan kapasitas sumber daya yang tersedia mencerminkan apa yang disebut sebagai jurang implementasi (*implementation gap*), yaitu kondisi di mana kebijakan telah dirumuskan secara ideal pada tataran norma, namun tidak didukung oleh kesiapan kelembagaan dan sumber daya yang memadai pada tataran operasional. Konsekuensinya, organisasi dipaksa untuk mencapai target kinerja tanpa didukung oleh struktur biaya dan alokasi anggaran yang proporsional, sehingga menghasilkan efisiensi yang bersifat semu dan berpotensi mengorbankan kualitas layanan publik.

Richard M. Steers (1976) mengkritisi pendekatan tradisional yang mengukur efektivitas semata dari pencapaian tujuan (*goal attainment model*) dan menawarkan pendekatan proses yang lebih komprehensif. Menurut Steers, efektivitas organisasi harus dievaluasi berdasarkan tiga dimensi utama, yaitu: (1) Optimasi tujuan (*Goal Optimization*), yaitu sejauh mana organisasi mampu menetapkan dan mencapai tujuan yang realistis sesuai kapasitasnya; (2) Perspektif sistem (*systems perspective*), yaitu kemampuan organisasi dalam

memperoleh, mengelola, dan mengalokasikan sumber daya secara optimal; (3) Penekanan perilaku (*behavioral emphasis*), yaitu perhatian terhadap proses perilaku manusia di dalam organisasi, termasuk kepuasan kerja, motivasi, dan kualitas hubungan kerja. Ketiga dimensi ini akan dioperasionalkan sebagai dimensi dan indikator dalam menganalisis efektivitas pelaksanaan tugas PK di Bapas Kelas I Bandung.

Jika dikaitkan dengan tiga fenomena yang saling terkait dan membentuk permasalahan di atas, ketiga dimensi tersebut memberikan kerangka evaluasi yang tajam. Dari dimensi optimasi tujuan (*Goal Optimization*), indikasi adanya efisiensi semu yang terjadi menunjukkan bahwa pencapaian target kuantitatif tidak mencerminkan keberhasilan tujuan substantif, yaitu penyusunan Litmas yang mendalam, objektif, dan berkontribusi nyata terhadap keadilan restoratif (*restorative justice*). Dari dimensi perspektif sistem (*systems perspective*), praktik perangkapan tugas administrasi oleh Jabatan Fungsional Tertentu Pembimbing Kemasyarakatan (JFT PK) merupakan bentuk inefisiensi alokasi sumber daya tenaga ahli. Dari dimensi penekanan perilaku (*behavioral emphasis*), lonjakan beban kerja tanpa penambahan pegawai menunjukkan ketidakseimbangan antara jam kerja PK (*input*) dan jumlah Litmas (*output*), yang dalam jangka panjang menciptakan titik jenuh produktivitas.

Berangkat dari kesenjangan antara norma ideal (*das sollen*) dan realitas di lapangan (*das sein*) di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan mengangkat judul penelitian berupa **“Efektivitas Pelaksanaan Tugas Pembimbing Kemasyarakatan Dalam Penyelenggaraan Bimbingan Kemasyarakatan Di Balai Pemasyarakatan Kelas I Bandung”** Penelitian ini akan difokuskan pada penilaian efektivitas pelaksanaan tugas Jabatan Fungsional Tertentu Pembimbing Kemasyarakatan (JFT PK) berdasarkan pendekatan teori dari Richard M. Steers (1976) dalam teorinya tentang efektivitas organisasi menegaskan bahwa penilaian efektivitas harus mempertimbangkan proses internal organisasi, kemampuan adaptasi terhadap perubahan lingkungan, dan kualitas output yang dihasilkan bukan sekadar kuantitasnya. Pendekatan ini sangat relevan untuk mengkaji kondisi yang terjadi

di Balai Pemasarakatan Kelas I Bandung. Melalui pendekatan ini, penelitian diharapkan dapat memberikan rekomendasi yang aplikatif bagi perbaikan tata kelola sumber daya manusia di Balai Pemasarakatan Kelas I Bandung.

B. Identifikasi Masalah Penelitian

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka peneliti merumuskan identifikasi masalah sebagai berikut:

1. Terjadi lonjakan beban kerja bagi Pembimbing Kemasyarakatan (PK) yang signifikan pasca pemberlakuan UU Nomor 22 Tahun 2022.
2. Terjadi inefisiensi pemanfaatan sumber daya manusia akibat Jabatan Fungsional Tertentu Pembimbing Kemasyarakatan (JFT PK) yang harus merangkap tugas-tugas administrasi karena minimnya Jabatan Fungsional Umum (JFU) di Balai Pemasarakatan (Bapas) Kelas I Bandung.
3. Terindikasi adanya fenomena efisiensi semu (*pseudo efficiency*) di Balai Pemasarakatan (Bapas) Kelas I Bandung, yaitu kondisi di mana peningkatan output kuantitatif seperti jumlah Litmas yang berhasil diselesaikan tidak diimbangi dengan dukungan sumber daya yang memadai serta potensi menurunnya kualitas rekomendasi yang dihasilkan.

C. Rumusan Masalah Penelitian

Sebagaimana latar belakang masalah dan identifikasi masalah yang telah diuraikan diatas, maka peneliti menentukan rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana efektivitas pelaksanaan tugas Pembimbing Kemasyarakatan (PK) di Balai Pemasarakatan (Bapas) Kelas I Bandung berdasarkan pendekatan dari dimensi Optimasi Tujuan (*Goal Optimization*) ?
2. Bagaimana efektivitas pelaksanaan tugas Pembimbing Kemasyarakatan (PK) di Balai Pemasarakatan (Bapas) Kelas I Bandung berdasarkan pendekatan dari dimensi Perspektif Sistem (*Systems Perspective*) ?

3. Bagaimana efektivitas pelaksanaan tugas Pembimbing Kemasyarakatan (PK) di Balai Pemasyarakatan (Bapas) Kelas I Bandung berdasarkan pendekatan dari dimensi Penekanan Perilaku (*Behavioral Emphasis*) ?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk memberikan penjelasan mengenai efektivitas pelaksanaan tugas Pembimbing Kemasyarakatan (PK) di Balai Pemasyarakatan (Bapas) Kelas I Bandung berdasarkan pendekatan dari dimensi Optimasi Tujuan (*Goal Optimization*).
2. Untuk memberikan penjelasan mengenai efektivitas pelaksanaan tugas Pembimbing Kemasyarakatan (PK) di Balai Pemasyarakatan (Bapas) Kelas I Bandung berdasarkan pendekatan dari dimensi Perspektif Sistem (*Systems Perspective*).
3. Untuk memberikan penjelasan mengenai efektivitas pelaksanaan tugas Pembimbing Kemasyarakatan (PK) di Balai Pemasyarakatan (Bapas) Kelas I Bandung berdasarkan pendekatan dari dimensi Penekanan Perilaku (*Behavioral Emphasis*).

E. Manfaat Hasil Penelitian

Peneliti berharap hasil penelitian ini dapat memberikan manfaat secara teoritis maupun praktis dengan uraian sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan disiplin Ilmu Administrasi Publik, Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya kajian literatur akademik secara teoritis dan empiris mengenai penerapan teori efektivitas organisasi khususnya di lingkungan lembaga pemasyarakatan di Indonesia. Serta diharapkan dapat menjadi referensi untuk penelitian selanjutnya yang ingin mengkaji teori efektivitas organisasi menurut pendapat Richard M. Steers.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi peneliti

Hasil penelitian ini diharapkan mampu menjadi salah satu sumber untuk menambah wawasan dan menjadi referensi bagi mahasiswa lain dalam melakukan penelitian dengan tema yang serupa di masa mendatang.

b. Bagi instansi

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi yang aplikatif dan berbasis data mengenai kondisi pelaksanaan tugas Pembimbing Kemasyarakatan (PK) beserta faktor-faktor yang mempengaruhinya, sebagai bahan pertimbangan dalam perencanaan dan pengelolaan sumber daya manusia (SDM) pada Balai Pemasyarakatan (Bapas) Kelas I Bandung.

c. Bagi universitas

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah khazanah hasil penelitian ilmiah di lingkungan Universitas Islam Negeri SGD Bandung terutama di Fakultas Ilmu Sosial dan Politik (FISIP) pada jurusan Administrasi Publik serta dapat dijadikan sebagai dokumen dan referensi bagi civitas akademika.

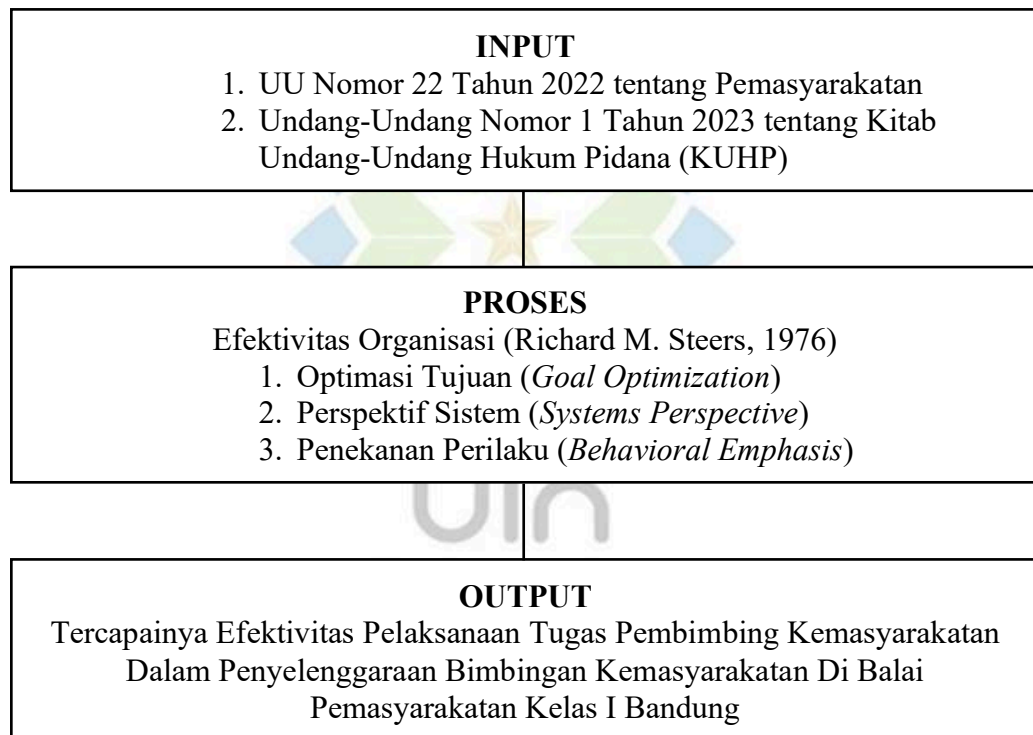
d. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi yang transparan mengenai kinerja lembaga publik pada Balai Pemasyarakatan (Bapas) Kelas I Bandung dan secara tidak langsung mendukung terwujudnya sistem peradilan pidana yang lebih berkeadilan dan restoratif.

F. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran didefinisikan sebagai suatu model konseptual mengenai hubungan antara teori dengan faktor lain yang telah ditentukan sebagai suatu permasalahan. Kerangka pemikiran juga dijelaskan sebagai keterkaitan variabel dengan teori yang akan diteliti, itu berarti kerangka berpikir perlu dijelaskan secara bagaimana dan seperti apa hubungan antara variabel satu dengan variabel yang lain.

Gambar 1.1
Kerangka Berpikir



Sumber: (Diolah Peneliti, 2026)