

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Saat ini, Indonesia telah menjadi salah satu negara sasaran pengedaran gelap narkoba, bahkan telah berkembang menjadi salah satu negara produsen narkoba. Peredaran narkoba juga telah berkembang pesat, tidak hanya di kota besar, tapi sudah merebak di kota-kota kecil, bahkan sampai pedesaan. Dampak pengedaran gelap narkoba bagi suatu negara juga harus ditanggung oleh individu, keluarga, masyarakat dan negara itu sendiri yang secara finansial ekonomi tidak dapat lagi dihitung dengan jutaan tetapi milyaran rupiah. Dampak dari perdagangan narkoba secara psikis sosial adalah terjadi putus hubungan kerja, putus penghasilan, putus sekolah, hilangnya masa depan, menurunnya produktifitas kerja, kecelakaan lalu lintas, meningkatnya kriminalitas.

Dalam rangka memberantas pengedaran gelap narkoba Internasional telah diadakan berbagai konvensi Internasional, antara lain bertujuan untuk menerapkan sanksi dan asas hukum pidana yang seragam. Dalam hal ini Indonesia telah mengeluarkan serangkaian perundang-undangan, Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, antara lain :

1. Undang-Undang No. 22 Tahun 1997 tentang Narkotika.
2. Undang-Undang No. 5 Tahun 1997 tentang Psikotropika.
3. Keputusan Presiden No. 17 Tahun 2002 tentang Badan Narkotika Nasional.

4. Instruksi Presiden No. 3 Tahun 2002 tentang Penanggulangan Penyalahgunaan dan Pengedaran Gelap Narkotika.

Kinerja jaringan pengedar narkoba telah menembus segala lapisan masyarakat, baik itu kaum birokrat, artis maupun lapisan masyarakat kelas bawah. Dengan kosumen dari anak Sekolah Dasar sampai perguruan tinggi, yang menimbulkan berbagai dampak penyalahgunaan/ketergantungan narkoba dan berdimensi luas serta kompleks, baik dari sudut medik, psikiatrik atau kedokteran jiwa, kesehatan jiwa maupun psiko-sosial (ekonomi, politik, sosial-budaya, kriminalitas, kerusuhan massal).

Perhatian pemerintah terhadap peredaran dan kasus narkotika sangat serius, bentuk keseriusan pemerintah adalah dengan membentuk lembaga Badan Narkotika Nasional (BNN) dengan tugas mencegah dan memberantas penyalahgunaan pengedaran gelap narkoba serta visinya Mewujudkan Indonesia Bebas Dari Ancaman Narkotika 2015. Sesuai Keputusan Presiden Nomor. 116 Tahun 1999, tugas BNN pada awalnya adalah mengkoordinasi, dan sesuai Keputusan Presiden Nomor 17 Tahun 2002 sekarang berwenang langsung menangani pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan serta pengedaran gelap narkoba, dan lembaga yang ada seperti POLRI diberdayakan dengan menambah struktur organisasi dan satuan tugas khusus. Masyarakat juga tidak ketinggalan dengan membentuk Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).

Berdasarkan aspek hukum, pengguna, pengedar narkoba termasuk tindak pidana, dengan berbagai jenis narkoba. Berdasarkan keterangan Kepala

Pusat Pencegahan Narkotika dari Badan Narkotika Nasional (BNN) Irjen Pol.

Mudji Waluyo, yang menyatakan bahwa :

BNN mencatat jumlah pengguna Narkoba dari pelajar SD pada tahun 2006 berjumlah 8.449 orang. Jumlah tersebut meningkat lebih dari 100 persen dari tahun sebelumnya yang tercatat sebanyak 2.542 orang. Lonjakan yang paling tinggi terjadi pada jumlah pengguna di lingkungan SMP dan SMA yang kini mencapai 73.253 orang. Padahal pada tahun 2004, jumlah pengguna narkoba masing-masing sebanyak 9.206 orang dan meningkat tajam pada tahun 2005 menjadi 19.489 orang. Angka ini adalah data dan fakta tentang penyalahgunaan narkoba di Indonesia, dan yang menjadi ancaman adalah generasi muda khususnya pelajar. Faktor utama yang menyebabkan remaja menyalahgunakan narkoba dimulai dari pengaruh lingkungan (86 persen), sekedar iseng atau coba-coba (74,15 persen), pola asuh yang otoriter (70 persen), pengaruh dari teman sebaya (51,14 persen), dan pengaruh film dan TV (47,15 persen).¹

Berdasarkan data di atas dapat diketahui bahwa terjadi peningkatan kasus narkoba di Indonesia, yang secara otomatis jumlah tahanan dan narapidana kasus narkoba juga mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Untuk mengetahui jumlah tahanan dan narapidana kasus narkoba di Indonesia dapat dilihat dalam Tabel 1 berikut :

Tabel 1. Jumlah Tahanan dan Narapidana Kasus Narkoba Tahun 2007 dan Tahun 2008 di Indonesia

No.	Uraian	Tahun			
		2007	%	2008	%
	Tahanan Narkoba				
1	Pria	5.811	91%	14.465	93%
2	Wanita	552	9%	1.057	7%
	Jumlah	6.363	100%	15.522	100%
	Narapidana Narkoba				
1	Pria	2.475	94%	5.203	93%
2	Wanita	164	6%	388	7%
	Jumlah	2.639	100%	5.591	100%

Sumber : Statistik Departemen Kehakiman dan HAM R.I.
Pusat Penelitian dan Pengembangan Departemen Kehakiman dan HAM RI.

¹ www.pdpersi.co.id, Pelajar SD, SMP, SMA Gunakan Narkoba, Selasa, 10 April 2007

Berdasarkan Tabel 1 di atas diketahui bahwa, secara umum jumlah tahanan dan narapidana kasus narkoba terjadi peningkatan, tahun 2005 dengan jumlah 6.363 tahanan, meningkat menjadi 15.522 orang tahanan untuk tahun 2006. Narapidana narkoba juga terjadi peningkatan, dimana pada tahun 2005 dengan jumlah 2.639 orang dan pada tahun 2006 menjadi 5.591 orang. Terdapat perbedaan pada jumlah tahanan dengan narapidana di atas antara lain karena :

1. Pada proses hukum dan diputus oleh hakim, masa penahanan sama dengan putusan hakim, sehingga tahanan tersebut langsung bebas.
2. Tahanan tersebut diputus untuk rehabilitasi di luar lembaga.
3. Tuntutan jaksa tidak terbukti.
4. Tetap berstatus tahanan karena dalam proses banding,

Di wilayah hukum Polda Daerah Istimewa Yogyakarta jumlah kasus narkoba di kalangan mahasiswa dan pelajar di Yogyakarta terus meningkat. Pada tahun 2003, mahasiswa dan pelajar yang terlibat kasus ini meningkat hampir 20 % dari tahun sebelumnya. Dari 232 kasus narkoba yang ditangani Poltabes Kota Yogyakarta, 127 kasus diantaranya adalah mahasiswa dan pelajar. Jumlah total pengguna narkoba meningkat justru disaat angka pengguna narkoba secara nasional menurun lebih dari 50 % pada tahun 2002. Peningkatan secara mencolok ini terjadi dalam kurun waktu 5 tahun terakhir.²

² Kajian Analisa Sosial mengenai Narkoba di DIY dan Penanggulangannya di Hotel Matahari, Yogyakarta, Sabtu, 31/7 Tahun 2004

Penyalahgunaan narkoba di Kota Yogyakarta berdasarkan data tersebut menunjukkan sudah semakin merajalela, khususnya di kalangan pelajar dan mahasiswa kian marak serta mengkhawatirkan. Hal itu ditunjukkan dengan banyaknya mereka terlibat dalam penyalahgunaan narkoba. Dari sekitar 115 tersangka pengedar dan pemakai narkoba, sebanyak 50 persennya berstatus mahasiswa dan pelajar.

Guna mengantisipasi besarnya jumlah tahanan dan narapidana narkoba, maka Direktorat Jenderal Pemasyarakatan telah mengambil beberapa langkah strategis, antara lain menambah Direktorat baru yaitu Direktorat Bina Khusus Narkotika dan menetapkan 14 Lembaga Pemasyarakatan Khusus Narkotika, serta membangun beberapa Lembaga Pemasyarakatan Narkotika. Sedangkan sesuai Kepmen No.M.03.PR.07.03.Thn.2003 tanggal 16-4-2003 dibangun 12 Lapas Narkotika yaitu : Pematang Siantar, Lubuk Linggau, Bandar Lampung, Jakarta, Bandung, Nusakambangan, Madiun, Pamekasan, Martapura, Bangli, Maros, Jayapura.

Salah satu tujuan Lapas narkotika di Indonesia adalah memutus mata rantai pengedaran Narkotika. Kebijakan dalam menentukan bentuk lembaga pemasyarakatan khusus narkotika adalah didasarkan pada strategi *demand reduction* yaitu :³

³ Sugiyono, Untung. 2004. *Kebijakan Direktorat Jenderal Pemasyarakatan tentang Penanggulangan NAPZA dan HIV di Lapas dan Rutan*. Makalah. Disampaikan dalam Pelatihan Bimbingan Bagi Tenaga Pembina/Penyuluh Penyalahgunaan Narkotika. Bogor 6 - 9 Desember 2004. Bogor, hlm 4.

1. Memudahkan dalam pengawasan
2. Meningkatkan pengetahuan napi tentang bahaya narkoba, HIV AIDS dan penyakit akibat dampak narkoba
3. Mencegah narapidana non-narkotik terpengaruh menggunakan narkotika.

Kebijakan pembinaan narapidana narkoba merupakan masalah yang sangat kompleks, karena yang terlibat adalah pengedar dan pengguna. Kompleksitas tersebut karena narapidana yang masih tergantung narkoba, sehingga perlu penyembuhan secara medis dan mental (rehabilitasi medis dan mental). Dalam hal ini Yusril Ihza Mahendra menyatakan bahwa selain mengemban misi penyembuhan (pengobatan) narapidana narkoba, sekaligus memutus mata rantai jaringan peredaran narkotika, serta misi pembinaan yang menjadi tugas pokok Lembaga Pemasyarakatan.⁴

Kebijakan pembinaan narapidana khusus narkotika berbeda dengan penanganan narapidana pada umumnya sehingga dalam pembinaan perlu didasari dengan metode sistematis, baik terhadap pengedar maupun pengguna narkoba.⁵

Hal ini didukung oleh Soejoto yang menyatakan bahwa narapidana dan tahanan narkoba mempunyai kekhususan tersendiri, karena narapidana dan tahanan kasus narkoba, bukan hanya pelaku tindak pidana, juga sebagai korban narkoba, karena mengkonsumsi narkoba. Dengan demikian kasus

⁴ Yusril Ihza Mahendra. 2003. *Lapas Narkotika Upaya Pemerintah Merspon Program Penanganan Mendesak Penyalahgunaan Narkotika*. Hukum dan HAM Edisi November 2003. Departemen Kehakiman dan HAM RI. Jakarta, hlm 41.

⁵ Torrow. 2004. Pelatihan TC (*Therapeutic Comunnity*) bagi Pegawai Lapas Narkotika. Warta Pemasyarakatan. Media Informasi dan Komunikasi. Direktorat Jenderal Pemasyarakatan. Edisi no.16-Th V- April 2004. hlm14

narkoba ini berbeda dengan kasus pidana pada umumnya, sehingga narapidana narkoba tidak hanya menjalani pidana, namun juga perlu direhabilitasi, agar supaya tidak tergantung narkoba.⁶

Kebijakan program pembinaan narapidana mengacu pada Pola Pembinaan Narapidana/Tahanan yang merupakan Keputusan Menteri Kehakiman Nomor : M.02-PK.04.10 Tahun 1990 dan Peraturan Pemerintah Nomor 31 tahun 1999 tentang Pembinaan dan Pembimbingan Warga Binaan Pemasyarakatan (WBP). Pelaksanaan kebijakan program ini disesuaikan dengan situasi dan kondisi yang ada pada Lapas setempat, yang melibatkan unsur masyarakat, pemerintah, dan keluarga WBP. Ke dua kebijakan pembinaan narapidana tersebut merupakan pola pembinaan narapidana umum,

Bentuk pembinaan narapidana berupa pembinaan kepribadian dan pembinaan kemandirian, dimana jenis pembinaan kepribadian meliputi ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa (YME), kesadaran berbangsa dan bernegara, kesehatan jasmani, sikap dan perilaku kesadaran hukum, reintegrasi sehat dengan masyarakat. Sedangkan pembinaan kemandirian meliputi pembinaan ketrampilan dan latihan kerja.

Proses sarana dan prasarana, yang mendukung pembinaan kepribadian dan kemandirian pemanfaatan di Lapas Narkotika Kelas II Yogyakarta tidak efektif. Proses SDM, yang meliputi pegawai pembinaan, narapidana dan masyarakat. Jumlah pegawai pembinaan tidak sebanding dengan jumlah narapidana, pegawai terlatih dibidang ketrampilan kurang mencukupi. Jumlah

⁶ Soejoto. 2004. Disparitas Pemidanaan Kasus Narkotika dan Psikotropika. *Warta Pemasyarakatan*. Media Informasi dan Komunikasi Direktorat Jenderal Pemasyarakatan. Edisi no.16-Th V- April 2004. hlm 7

SDM Narapidana tidak sebanding dengan bidang kerja yang tersedia sehingga lebih mengutamakan narapidana yang berbakat. Kerjasama masyarakat meliputi instansi Departemen Kesehatan, Departemen Tenaga Kerja, Departemen Pendidikan, Yayasan keagamaan, keluarga narapidana. *Output* selama ini pembinaan narapidana berupa sasaran dan tujuan pembinaan, Sasaran pembinaan yang meliputi pembinaan kepribadian dan kemandirian. Semua narapidana menerima pembinaan kepribadian, kecuali untuk pembinaan intelektual formal. Tidak semua narapidana menerima program pembinaan kemandirian, karena keterbatasan bidang kerja ketrampilan dan tenaga pembina yang terlatih.

Lapas Narkotika Kelas IIA Yogyakarta ditetapkan sebagai Lapas Narkoba yang menangani narapidana narkoba, dan merupakan Lapas yang melaksanakan sistem pembinaan yang berbeda dengan sistem pembinaan bagi narapidana umum, karena narapidana narkoba terdiri dari pengedar dan pengguna narkoba. Dengan demikian maka penulis tertarik untuk mengetahui implementasi kebijakan sistem pembinaan narapidana narkoba di Lapas Narkotika Kelas IIA Yogyakarta.

B. Perumusan Masalah.

Berdasarkan uraian sebelumnya dapat dirumuskan masalah :
Bagaimanakah implementasi kebijakan pembinaan narapidana narkoba di Lembaga Pemasyarakatan Narkotika Kelas IIA Yogyakarta tahun 2008-2009?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian.

1. Tujuan Penelitian.

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui implementasi kebijakan pembinaan narapidana narkoba di Lembaga Pemasyarakatan Narkotika Kelas IIA Yogyakarta tahun 2008-2009.

2. Manfaat Penelitian.

Penelitian ini diharapkan untuk dapat mengetahui :

a. Manfaat Praktis.

Sebagai bahan pertimbangan dan acuan bagi para *stakeholder* untuk kesempurnaan kebijakan pembinaan narapidana narkoba.

b. Manfaat Teoritis.

Hasil penelitian ini sebagai bahan masukan bagi ilmu pemerintahan khususnya tentang tentang implementasi kebijakan publik.

D. Kerangka Dasar Teori

1. Kebijakan Publik

Secara umum istilah kebijakan (*policy*) adalah untuk menunjukkan perilaku seorang aktor (pejabat, kelompok, lembaga pemerintah) dalam suatu bidang kegiatan tertentu.⁷ Selain itu Anderson dalam Solihin Abdul Wahab, merumuskan kebijaksanaan sebagai tindakan yang secara sengaja dilakukan

⁷ Budi Winarno, 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Media Pressindo. Yogyakarta, hlm 14.

oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi.⁸

Friedrick dalam M. Isfan Islamy, mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka pencapaian tujuan tertentu).⁹

Pengertian kebijakan yang lain dikemukakan oleh Anderson dalam Islamy yang menyatakan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).¹⁰

Selain itu Reksasataya dalam Islamy mengemukakan bahwa kebijakan adalah sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Selanjutnya dikatakan bahwa, kebijakan memuat 3 (tiga) elemen, yaitu :¹¹

- 1) Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai.
- 2) Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan.
- 3) Penyediaan berbagai *input* untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

⁸ Solihin Abdul Wahab, 2002. *Analisis Kebijaksanaan. Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan negara*. Bumi Aksara. Jakarta, hlm 3.

⁹ M. Isfan Islamy, 2000. *Prinsip-Prinsip Kebijaksanaan Negara*. Bumi Aksara. Jakarta.

¹⁰ *Ibid*, hlm 17

¹¹ *Ibid*, hlm 17.

Sehubungan dengan kebijakan yang diterapkan ke masyarakat atau kebijakan publik oleh pemerintah, Solihin Abdul Wahab mendefinisikan kebijakan publik adalah sebagai suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah atau kelompok tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat.¹²

Kebijakan publik didefinisikan Islamy sebagai apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan, dimana sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah harus memiliki tujuan (obyektifitas) dan kebijakan publik harus meliputi semua tindakan pemerintah dan sesuatu yang tidak dilaksanakan pemerintah juga termasuk kebijakan publik, hal tersebut karena akan memiliki dampak yang sama besar dengan sesuatu yang dilakukan pemerintah.¹³

Anderson dalam Winarno menyatakan bahwa kebijakan publik mempunyai beberapa implikasi, yaitu :¹⁴

- 1) Kebijakan publik berorientasi pada maksud dan tujuan dan bukan pada perilaku serampangan.
- 2) Kebijakan merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan tersendiri.

¹² Solihin Abdul Wahab, 2002. *Analisis Kebijaksanaan. Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan negara*. Bumi Aksara. Jakarta, hlm 5.

¹³ M. Isfan Islamy, *op.cit*, hlm 18

¹⁴ Budi Winarno, 2002. *op.cit*, hlm 18

- 3) Kebijakan adalah apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah bukan yang apa yang diinginkan oleh pemerintah.
- 4) Kebijakan publik dalam bentuknya bersifat positif atau negatif.

Secara positif, kebijakan mencakup bentuk tindakan pemerintah yang jelas untuk mempengaruhi suatu masalah tertentu. Secara negatif, kebijakan mencakup suatu keputusan oleh pejabat-pejabat pemerintah, tetapi tidak untuk mengambil tindakan dan tidak untuk melakukan sesuatu mengenai suatu persoalan yang memerlukan keterlibatan pemerintah. Dengan kata lain, pemerintah dapat mengambil kebijakan untuk tidak melakukan campur tangan dalam bidang-bidang umum maupun khusus karena mempunyai konsekuensi-konsekuensi besar terhadap masyarakat. Dengan demikian kebijakan publik mempunyai sifat paksaan yang secara potensial sah dilakukan dan sifat memaksa tidak dimiliki oleh kebijakan yang diambil oleh organisasi-organisasi swasta sehingga menuntut ketaatan yang luas dari masyarakat.

Edward dan Sharkansky dalam Islamy mendefinisikan kebijakan publik sebagai apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Dimana kebijakan publik itu berupa sasaran atau tujuan program-program pemerintah. Kebijakan publik tersebut dapat berupa ketetapan peraturan perundangan atau pidato pejabat teras pemerintah ataupun berupa program-program dan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah.¹⁵

Kebijakan berkaitan erat dengan program, namun berbeda dalam fungsinya. Dalam hal ini Abdul Wahab menyatakan bahwa perbedaan antara

¹⁵ M. Irfan Islamy, *op.cit* hlm 18

kebijakan (*policy*) dengan program menunjukkan bahwa implementasi/proses pelaksanaan kebijaksanaan adalah merupakan fungsi dari implementasi program dan tergantung pada hasil akhirnya. Dengan demikian kebijakan-kebijakan publik yang pada umumnya masih berupa pernyataan umum yang berisikan tujuan sasaran dan berbagai macam sarana diterjemahkan dalam program-program yang lebih operasional (program aksi) yang kesemuanya dimaksudkan untuk mewujudkan tujuan-tujuan ataupun sasaran-sasaran yang telah dinyatakan dalam kebijaksanaan tertentu.¹⁶

Berdasarkan pengertian tentang kebijakan publik yang telah diuraikan di atas, dapat ditarik benang merah bahwa arti dari kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat dan juga sebagai tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi.

Pembinaan narapidana merupakan kebijakan publik dalam bidang pembinaan narapidana yang dilaksanakan di Lembaga Pemasyarakatan. Kebijakan publik dalam bentuk pembinaan narapidana tersebut dan diberikan oleh petugas pembina, dengan tujuan pembinaan agar supaya narapidana dapat menyadari perbuatannya dan dapat memperbaiki diri, sehingga setelah bebas dan kembali ke masyarakat, dapat diterima oleh masyarakat, menjadi manusia

¹⁶ Solihin Abdul Wahab, *op.cit*, hlm 13

yang patuh terhadap hukum dan bertanggung jawab pada diri sendiri, keluarga, dan masyarakat.

2. Pembinaan Narapidana Berdasarkan Sistem Pemasyarakatan.

a. Sistem

Kata sistem berasal dari bahasa Yunani dengan kata asal adalah “*Systema*” yang berarti sebagai keseluruhan yang terdiri dari pada macam-macam bagian.¹⁷

Menurut Amirin pengertian dari sistem adalah :¹⁸

- a. Suatu keseluruhan yang tersusun dari sekian banyak bagian (*whole compounded of several parts*).
- b. Hubungan yang berlangsung di antara satuan-satuan atau komponen secara teratur (*an organized, functioning relationship among or components*).

Dengan demikian sistem mengandung arti sehimpunan bagian atau komponen yang saling berhubungan secara teratur dan merupakan satu keseluruhan.

Pengertian sistem di atas hanya digunakan bukan hanya satu hal saja, pada perkembangannya dipergunakan oleh banyak hal misalnya : menunjuk sekumpulan benda-benda, sehimpunan gagasan, metode atau tatacara.

¹⁷ Winardi. 1989. *Pengantar tentang Teori Sistem dan Analisis Sistem*. Mandar Maju. Bandung. hlm 113

¹⁸ Amiri, Tatang. 1987. *Pokok Pokok Teori Sistem*. CV. Rajawali Pres. Jakarta., hlm 1

Poerwadarminta menyatakan bahwa sistem adalah sekelompok bagian-bagian alat, dan sebagainya yang bekerja bersama-sama untuk melakukan sesuatu maksud, juga mengandung pengertian sekelompok dari pendapat, peristiwa, kepercayaan dan sebagainya yang disusun dan diatur baik-baik. Selanjutnya dikatakan bahwa sistem adalah suatu cara atau metoda yang teratur untuk melakukan sesuatu.¹⁹

Amirin denifisi sistem sebagai sehimpunan unsur yang melakukan sesuatu kegiatan atau menyusun skema atau tatacara melakukan sesuatu kegiatan pemrosesan untuk mencapai sesuatu atau beberapa tujuan, dilakukan dengan cara mengolah data atau energi atau barang (benda) di dalam jangka waktu tertentu guna menghasilkan informasi atau energi atau barang (benda). Selanjutnya dinyatakan bahwa berdasarkan beberapa denifisi sistem tersebut, sistem mempunyai ciri-ciri utama, yaitu :²⁰

- 1) Setiap sistem mempunyai tujuan
- 2) Sistem bersifat terbuka, dalam arti berinteraksi dengan lingkungannya
- 3) Sistem terdiri dari beberapa subsistem yang biasa disebut bagian, unsur, atau komponen.
- 4) Sistem bukan sekedar kumpulan dari bagian melainkan suatu kebulatan yang utuh dan padu didalam lingkungan (*wholism*)

¹⁹ Poerwadarminta. 1980. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Balai Pustaka. Jakarta. hlm 419

²⁰ Amirin, op.cit, hlm 23

- 5) Adanya saling hubungan dan ketergantungan baik didalam sistem maupun antara sistem dengan lingkungannya.
- 6) Sistem melakukan kegiatan atau proses transformasi atau proses mengubah masukan menjadi keluaran. Karena itu sistem disebut sebagai processor atau transformator.
- 7) Setiap sistem terdapat mekanisme control dengan memanfaatkan umpan balik.
- 8) Adanya mekanisme control maka mempunyai kemampuan mengatur diri sendiri dan menyesuaikan diri dengan lingkungannya atau secara otomatis (dengan sendirinya)

Dalam pendekatan sistem (*systems approach*) ditemukan 3 macam *ingredient* (elemen) input, proses, output yang memungkinkan adanya sistematisasi keputusan-keputusan dan pemecahan masalah. Untuk lebih jelasnya skema sistem dapat dilihat pada Gambar 1.1 berikut :



Gambar 1.1.

Skema pendekatan sistem

Berdasarkan Gambar 1.1 di atas, terdapat tiga macam ingredien (elemen) yaitu *input*, proses dan *output*. Langkah-langkah untuk masuk ke dalam sistem dengan menetapkan sasaran-sasaran terlebih dahulu sebelum dimasukkan dalam *INPUT*. Sasaran-sasaran menentukan aktivitas-aktivitas/kegiatan-kegiatan dan *PROSES* dimana harus dipergunakan dan

input-input apa yang diperlukan. Sasaran merupakan pernyataan tentang “*OUTPUT*” yang diharapkan.

Robbins menyatakan bahwa sistem biasanya diklasifikasikan dalam 2 jenis, yaitu sistem terbuka dan tertutup. Sistem tertutup adalah sistem sebagai sesuatu yang dapat berdiri sendiri, karakteristik yang dominan dari sistem ini adalah bahwa pada dasarnya sistem mengabaikan efek lingkungan terhadap dirinya. Sebuah sistem tertutup yang sempurna tidak akan menerima energi dari sumber luar dan tidak ada energi yang dikeluarkannya untuk lingkungannya. Sehingga sistem tertutup bersifat lebih idealis. Sedangkan sistem terbuka mengakui interaksi yang dinamis dari sistem tersebut dengan lingkungannya. Sistem terbuka memiliki karakteristik tambahan yaitu memiliki kepekaan terhadap lingkungan yaitu adanya saling ketergantungan diantara sistem dan lingkungannya, umpan balik secara terus-menerus menerima informasi dari lingkungannya. Masuknya informasi yang berasal dari lingkungan dapat sebagai umpan balik (*feedback*), dan sebagian dari keluaran (*output*) dapat dikembalikan ke sistem masukan (*input*), sehingga keluaran berikutnya dari sistem dapat dimodifikasi.²¹

Amirin menyatakan bahwa sistem terbuka adalah sistem yang berhubungan dengan lingkungannya, yaitu komponen-komponennya dibiarkan mengadakan hubungan keluar dari batas luar sistem, sedangkan sistem tertutup sebagai sistem terisolasi dari segala pengaruh luar

²¹ Robbins, Stephen P. 1990. *Teori Organisasi. Struktur, Disain dan Aplikasi*. Edisi 3. Penerbit Arcan. Jakarta. hlm 14.

sistem itu sendiri atau lingkungannya. Selanjutnya dinyatakan bahwa pada kenyataannya tidak ada sistem yang benar-benar tertutup, karena komponen-komponen selalu dipengaruhi berbagai kekuatan yang ada dilingkungkannya. Ciri sistem adalah keterbukaan, karena lingkungan sumber masukkan (*input*) yang diolah oleh sistem tersebut menjadi keluaran (*output*).²²

Awad dalam Amirin menyatakan bahwa kemampuan sistem untuk menerima masukan dan menyiapkan keluaran merupakan penentu yang menjadi sistem tersebut merupakan sistem terbuka.²³

Sumber-sumber untuk mempelajari fakta-fakta yang merupakan bahan masukan *input* berasal dari beberapa sumber, dalam hal ini Winardi menyatakan bahwa terdapat tiga macam sumber untuk mempelajari fakta-fakta dalam analisa sistem, yakni sistem yang ada, sumber-sumber intern lainnya, dan sumber-sumber ektern. Selanjutnya dinyatakan bahwa sumber dalam bentuk sistem yang ada merupakan sistem lama, dengan menganalisa :²⁴

1. Efektivitas dari sistem yang berlaku, keuntungan mempelajari efektivitas dari sistem yang berlaku untuk memperoleh kesempatan menilai apakah sistem tersebut memuaskan, perlu diperbaiki sedikit, perlu diperbaiki menyeluruh, atau perlu diganti dengan sistem yang lain.
2. Ide-ide untuk mendisain, guna memperoleh gambaran sistem informasi yang ada kini, membantu fungsi pembuatan keputusan maupun mempengaruhi hubungan-hubungan pokok, yaitu dengan menganalisa apa yang sedang dilakukan, bagaimana hal tersebut dilakukan, kebutuhan-kebutuhan adisional apa atau kemampuan-

²² Amirin, *op.cit*, hlm 30.

²³ *Ibid*, hlm 32

²⁴ Winardi, *op.cit*, hlm 170.

- kemampuan apa telah diminta dalam jangka waktu yang berlangsung.
3. Pengenalan sumber, yaitu mengidentifikasi sumber-sumber yang tersedia
 4. Pengkonversi pengetahuan, untuk mengidentifikasi tugas-tugas serta aktivitas yang diperlukan guna menjalankan sistem baru dan meniadakan sistem lama yang dijalankan dan apa yang akan dilaksanakan
 5. Titik tolak umum untuk mengemukakan perbandingan antara sistem baru dengan sistem lama dan membuktikan bahwa sistem baru sama sekali bukanlah hal yang baru dan sedapat mungkin ditunjukkan titik persamaan dan perbedaan.

Sumber-sumber intern lainnya yaitu sumber tunggal yang terpenting adalah manusia, sumber ke dua adalah dokumen-dokumen yang ada dan dipergunakan serta disimpan pada organisasi yang bersangkutan, sumber ke tiga hubungan-hubungan (*relationships*) yaitu tindakan yang menetapkan hubungan-hubungan yang diobservasi antara orang-orang, departemen-departemen atau fungsi-fungsi yang dapat memberikan informasi.

Sumber-sumber ekstern adalah tindakan mengeksplorasi subsistem-subsistem informasi lain disumber pengumpulan data yang berguna, untuk memproses data atau ide-ide untuk melaporkan informasi dan teknik-teknik yang berguna bagi analisis, hal tersebut didukung dengan mempelajari buku-buku pegangan (*textbooks*) dan jurnal-jurnal profesional dan mencakup aktivitas mempelajari kembali teori-teori dan praktek-praktek yang telah dikenal, atau mencari ide-ide baru, teori-teori baru dan saran-saran serta manfaat dari seminar-seminar profesional, lokakarya-lokakarya, konferensi-konferensi yang diadakan di seluruh negara.

Sumber-sumber yang digunakan dalam penelitian analisa sistem pada penelitian ini adalah dengan sumber-sumber yang berupa aturan, dokumen, anggaran dan sarana prasarana serta sumberdaya manusia sebagai bahan masukan (*input*), kemudian sumber-sumber tersebut diproses dalam bentuk pembinaan narapidana atau instrument proses (*process*), hasil keluaran (*output*) merupakan sasaran dan tujuan dari sistem pembinaan narapidana.

b. Sistem Pemasyarakatan

Istilah penjara menurut Poernomo dalam Nasution dinyatakan bahwa penjara sebagai tempat (lembaga) memidana seorang terpidana yang sudah dikenal di Indonesia sejak tahun 1873. Dinyatakan pula bahwa penjara dianggap kejam dan ganas karena sistem pemidanaan yang dilaksanakan mencakup pula pidana kerja paksa dan pidana fisik. Para terpidana dan narapidana tersebut sekaligus juga mengalami pengasingan dari lingkungan masyarakat, sehingga mengalami isolasi sosial secara total.²⁵

Dalam hal pendekatan yang digunakan, pelaksanaan pidana penjara menggunakan pendekatan *pains of imprisonment* sebagai *method of punishment*, sehingga terpidana dijadikan obyek dari pembalasan masyarakat agar jera dan tidak melanggar hukum lagi.²⁶

Sistem kepenjaraan bukan hanya penyiksaan fisik saja, namun juga terdapat lima kehilangan, yang dikenal dengan lima macam kesakitan yang tidak manusiawi yang mengakibatkan hal yang lebih buruk dibanding

²⁵ Poerwodarminto, *op.cit*, hlm 1

²⁶ Purnomo, Bambang. 1986. *Pelaksanaan Pidana Penjara dengan Sistem Pemasyarakatan*. Liberty. Yogyakarta., hlm 72.

seseorang sebelum masuk penjara. Kelima kesakitan tersebut adalah kehilangan kemerdekaan sebagai manusia bebas (*loss of liberty*), kehilangan otonomi untuk menentukan ruang gerak (*loss of outonomy*), kehilangan memiliki rasa aman (*loss of security*), dan kehilangan hubungan bergaul dengan lawan jenis (*loss of heterosexual and relationship*), serta kehilangan pekerjaan dan pilihan pelayanan (*loss of goods and seviles*).²⁷

Sejak tahun 1964 terjadi perubahan sistem yang diterapkan di Penjara, dimana sebelumnya dikenal dengan nama penjara dengan menggunakan sistem kepenjaraan, dan sejak tahun tersebut berubah menjadi Lembaga Pemasyarakatan, dengan perubahan seluruh sistem pembinaan terhadap narapidana. Sistem baru tersebut dikenal dengan sistem pemasyarakatan.

Sistem pemasyarakatan adalah merupakan rangkaian penegakan hukum yang bertujuan agar supaya WBP menyadari kesalahannya, memperbaiki diri, dan tidak mengulangi tindak pidana, sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat aktif berperan dalam pembangunan, dan dapat hidup secara wajar sebagai warga yang baik dan bertanggung jawab. Sistem pemasyarakatan berfungsi untuk menyiapkan WBP agar dapat berintegrasi secara sehat dengan masyarakat, sehingga dapat berperan kembali sebagai anggota masyarakat yang bebas dan bertanggung jawab.

Dengan demikian terdapat perbedaan pelaksanaan antara sistem pemasyarakatan dengan sistem kepenjaraan. Sistem kepenjaraan menekankan

²⁷ Has Sanusi. 1994. *Dasar-dasar Penologi*. Penerbit Rasanta. Jakarta. hlm 31

pada unsur balas dendam dan penjeraan terhadap individu yang melakukan pelanggaran hukum serta bukan hanya merampas hilang kemerdekaannya tetapi juga merampas semua hak-haknya sebagai individu manusia dan menggunakan sistem tertutup yaitu menjauhkan narapidana dari masyarakat luar dan memutuskan hubungan dengan masyarakat. Pemikiran-pemikiran baru yang mencegah pengulangan tindak kejahatan dan memperbaiki pelaku kejahatan, maka lahirilah suatu sistem pembinaan yang dikenal dengan Sistem Pemasyarakatan.

Pemasyarakatan adalah suatu proses *therapeutics* yang sejak itu narapidana lalu mengalami pembinaan yang dilaksanakan berdasarkan asas kemanusiaan.²⁸ Pemasyarakatan didefinisikan sebagai kegiatan untuk melakukan pembinaan Warga Binaan Pemasyarakatan (WBP) berdasarkan sistem kelembagaan dan cara pembinaan yang merupakan bagian akhir dari sistem pemidanaan dalam tata peradilan pidana²⁹

Adapun pemasyarakatan sebagai suatu sistem dinyatakan oleh Muladi yaitu bahwa istilah pemasyarakatan dapat dilihat sebagai sistem, dalam arti metode atau sistem yaitu kerjasama antara bagian-bagian sistem (sub sistem) dalam rangka pencapaian tujuan tertentu.³⁰

Dalam sistem pemasyarakatan terdapat unsur-unsur yang berperan di dalamnya, unsur-unsur tersebut dikemukakan oleh Atmasasmita dan Ahmad

²⁸ Purnomo, *op.cit*, hlm 186.

²⁹ Anonim, 1996. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan*. Disampaikan dalam rangka Seminar Undang-Undang Pemasyarakatan. Ikatan Alumni Akademi Ilmu Pemasyarakatan. Jakarta.

³⁰ Muladi. 1994. *Pelaksanaan Sistem Pemasyarakatan dalam Perspektif Sistem Peradilan Pidana Terpadu*. Makalah. Disajikan pada panel diskusi tentang Sistem Pemasyarakatan. Kanwil Depkeh Jateng Semarang tanggal 7 April 1994. hlm 2

yaitu petugas lembaga, narapidana (klien pemasyarakatan) dan masyarakat. Selanjutnya dikatakan bahwa ketiga unsur tersebut merupakan suatu hubungan kesatuan yang tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya. Sistem Pemasyarakatan merupakan sekumpulan dari beberapa sub sistem dalam pembinaan individu pelanggar hukum dimana unsur-unsur tersebut merupakan satu kesatuan yang saling berpengaruh dan tidak dapat dipisahkan, unsur-unsur tersebut yaitu :³¹

1. Narapidana haruslah diupayakan untuk secara ikhlhas dan terbuka untuk menerima pengaruh dari proses pembinaan yang dilakukan, bahwa pembinaan adalah untuk kebaikan dan kepentingan mereka sendiri, keluarga, dan masyarakat , serta demi masa depannya.
2. Petugas pemasyarakatan dituntut mempunyai kesadaran yang tugas pembinaan tinggi atas tanggungjawab dan juga kesadaran moral terhadap narapidana.
3. Masyarakat mempunyai peranan penting dalam mengadakan kerjasama pembinaan karena masyarakat bagian dari pada kehidupan individu berinteraksi setelah setelah hidup bebas, sehingga dapat menerima terpidana sebagai anggota warga masyarakat dengan baik.

Dalam hal pelaksanaan pidana penjara dengan sistem pemasyarakatan, Purnomo menyatakan bahwa pelaksanaan pidana penjara dengan sistem pemasyarakatan adalah proses konversi yang merupakan salah satu bagian dalam kegiatan tata usaha negara dan terdiri atas komponen bahan masukan, hasil keluaran, instrumen proses, lingkungan proses dan umpan balik yang mengadakan interrelasi serta interaksi satu sama lain.³²

Jadi Sistem pemasyarakatan adalah proses konversi yang merupakan salah satu bagian dalam kegiatan tata usaha negara dan terdiri atas komponen

³¹ Achmad S, Soemadi Pradja dan Atmasasmita, R. 1979. *Sistem Pemasyarakatan di Indonesia*. Binacipta. Bandung. hlm 24.

³² Poernomo, *op.cit*, hlm 186.

bahan masukan, instrumen proses, hasil keluaran, lingkungan proses dan umpan balik yang mengadakan interrelasi serta interaksi satu sama lain.

Sistem pemasyarakatan melaksanakan pembinaan dengan sistem terbuka dengan melibatkan masyarakat dalam pembinaannya maka Sistem pemasyarakatan berfungsi untuk menyiapkan warga binaan pemasyarakatan agar dapat berintegrasi secara sehat dengan masyarakat, sehingga dapat berperan kembali sebagai anggota masyarakat yang bebas dan bertanggung jawab.

Sedangkan Saharjo dalam Hamzah dan Rahayu mengemukakan pemikiran pembinaan narapidana maupun anak didik berdasarkan sistem pemasyarakatan yang tertuang ke dalam Sepuluh butir Prinsip Pemasyarakatan yaitu :³³

1. Ayomi dan berikan bekal hidup agar mereka dapat menjalankan peranan sebagai warga masyarakat yang baik dan berguna.
2. Penjatuhan pidana tidak lagi didasari oleh latar belakang pembalasan.
3. Berikan bimbingan bukan penyiksaan supaya mereka bertobat.
4. Negara tidak berhak membuat mereka menjadi lebih buruk atau lebih jahat daripada sebelum dijatuhi pidana.
5. Selama kehilangan (dibatasi) kemerdekaan bergeraknya para narapidana dan anak didik tidak boleh diasingkan dari masyarakat.
6. Pekerjaan yang diberikan kepada narapidana anak didik tidak boleh bersifat sekedar pengisi waktu.
7. Pembinaan dan bimbingan yang diberikan kepada narapidana dan anak didik adalah berdasarkan Pancasila.
8. Narapidana dan anak didik bagaikan orang sakit perlu diobati agar mereka sadar bahwa pelanggaran hukum yang pernah dilakukannya adalah merusak dirinya, keluarga dan lingkungannya, kemudian dibina dan dibimbing ke jalan yang benar.
9. Narapidana dan anak didik hanya dijatuhi pidana berupa membatasi kemerdekaannya dalam jangka waktu tertentu.

³³ Hamzah, A. dan Siti Rahayu. 1983. *Suatu Tinjauan Ringkas Sistem Pemidanaan Di Indonesia*. Akademika Pressindo. Jakarta. hlm 86

10. Untuk pembinaan dan bimbingan para narapidana dan anak didik, maka disediakan sarana yang diperlukan.

3. Pembinaan Narapidana Narkoba di Lembaga Pemasyarakatan.

Istilah narkoba menurut Badan Narkotika Nasional (BNN) Republik Indonesia adalah singkatan dari Narkotika, Psikotropika dan zat (bahan adiktif) lainnya. Sedangkan Utomo dalam Surjadi dkk menyatakan bahwa narkoba adalah singkatan dari narkotik dan obat-obatan berbahaya.³⁴ Adapun Nugroho dalam Surjadi dkk. mengistilahkan dengan sebutan NAPZA yaitu singkatan dari narkotika, psikotropika atau zat adiktif lainnya atau kata lain yaitu NAZA, singkatan dari Narkotika, Alkohol dan zat aditif lainnya, atau istilah awamnya adalah Narkoba yaitu singkatan dari narkotika dan obat berbahaya.³⁵

Hawari menyatakan bahwa dikalangan awam istilah Narkoba merupakan singkatan dari Narkotika dan Obat Berbahaya dan Napza yang merupakan singkatan dari Narkotika, Psikotropika dan Zat Adiktif. Dengan penyebutan berbagai singkatan tersebut di atas, maka pada intinya sama, yaitu agar supaya lebih mudah dipahami maka digunakan istilah Narkoba merupakan singkatan dari Narkotika, Psikotropika dan bahan/zat adiktif lainnya³⁶

³⁴Surjadi, Charles dkk. 2001. *Kesehatan Reproduksi Narkoba dan Kota Sehat. Proseding Kongres Nasional IX Epidemiologi 6 – 9 November 2000.* Buku 2. Jaringan Epidemiologi Naional (JEN). Jakarta. hlm 261

³⁵*Ibid*, hlm 273

³⁶Hawari. 2003. *Penyalahgunaan dan Ketergantungan NAZA (narkotika,alkohol dan zat adiktif.* Balai Penerbit Fakultas Kedokteran Universitas Indonesia. Jakarta. hlm 18.

Definisi narkotika, psikotropika dan bahan/zat aditif lainnya, serta minuman keras, adalah :

- a. Narkotika adalah zat atau obat yang berasal dari tanaman atau bukan tanaman baik sintesis maupun semi sintesis yang dapat menyebabkan penurunan atau perubahan kesadaran, hilangnya rasa, mengurangi sampai menghilangkan rasa nyeri dan dapat menimbulkan ketergantungan.
- b. Psikotropika adalah zat atau obat baik alamiah maupun sintesis bukan narkotika, yang berkhasiat melalui pengaruh selektif pada susunan saraf pusat yang menyebabkan perubahan khas pada aktivitas mental dan perilaku.
- c. Bahan/Zat Adiktif lainnya adalah bahan lain bukan narkotika atau psikotropika yang penggunaannya dapat menimbulkan ketergantungan.
- d. Minuman beralkohol adalah minuman yang mengandung etanol yang diproses dari bahan hasil pertanian yang mengandung karbohidrat dengan cara fermentasi dan destilasi atau fermentasi tanpa destilasi, maupun yang diproses dengan cara mencampur konsentrat dengan etanol atau dengan cara pengenceran minuman yang mengandung etanol.³⁷

Definisi narkoba menurut UU RI No.22 Th 1997 adalah zat atau obat yang berasal dari tanaman atau bukan tanaman baik sintesis maupun semisintesis yang dapat menyebabkan penurunan atau perubahan kesadaran, hilangnya rasa, mengurangi sampai menghilangkan rasa nyeri dan dapat menimbulkan ketergantungan. Sedangkan psikotropika dalam UU RI No.5 th 1997 adalah zat atau obat, baik alamiah maupun sintesis bukan narkotika, yang berkhasiat psikoaktif melalui pengaruh selektif pada susunan saraf pusat yang menyebabkan perubahan khas pada aktivitas mental dan perilaku.

Zat Adiktif lain yaitu bahan/zat yang berpengaruh psikoaktif, meliputi minuman beralkohol, inhalansia (gas yang dihirup) dan *solven*

³⁷ www.bnn.go.id. 2005. *Jenis-jenis Narkoba dan Aspek Kesehatan Penyalahgunaan Narkoba. Mewujudkan Indonesia Bebas Dari Ancaman Narkoba 2015*. Badan Narkotika Nasional Republik Indonesia/BNN, hlm 5.

(zat pelarut yang mudah menguap berupa senyawa organik (*benzyl alcohol*), tembakau dosis letal (dosis yang menyebabkan kematian jika mengkonsumsi 60 mg nikotin sekali pakai), kafein yang dapat menimbulkan ketergantungan jika dikonsumsi melebihi 100 mg/hari atau lebih dari dua cangkir kopi sehingga lebih banyak menimbulkan ketergantungan psikologis. Dengan demikian yang termasuk narkoba dalam hal ini adalah narkotika, psikotropika dan bahan/zat adiktif lainnya .

Tindakan pengedaran atau penyalahgunaan narkoba tersebut dapat dikatakan mengalami gangguan kepribadian yang berakibat pidana hukum maka Hawari menyatakan bahwa seseorang dikatakan mengalami gangguan kepribadian adalah apabila kepribadian seseorang itu tidak lagi fleksibel dan sulit untuk menyesuaikan diri dengan lingkungan hidupnya sehingga mengakibatkan hendaya (*impairment*) dalam fungsi dan hubungan sosial, pekerjaan atau sekolahnya, dan biasanya disertai penderitaan subyektif bagi dirinya yang berupa kecemasan dan atau depresi.³⁸

Bonger dalam Hamzah dan Rahayu mengatakan bahwa pidana adalah mengenakan suatu penderitaan, karena orang itu telah melakukan suatu perbuatan yang merugikan masyarakat.³⁹ Setelah dipidana maka

³⁸ Hawari, *op.cit*, hlm 75.

³⁹ Hamzah, A. dan Rahayu, Siti. 1983. *Suatu Tinjauan Ringkas Sistem Pidana Di Indonesia*. Akademika Pressindo. Jakarta. hlm 24.

orang tersebut berstatus narapidana, sedangkan definisi narapidana adalah terpidana yang menjalani pidana hilang kemerdekaan di Lapas.⁴⁰

Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) adalah tempat yang bukan hanya semata-mata untuk memidana orang, melainkan juga sebagai tempat untuk membina atau mendidik orang-orang terpidana, agar mereka itu setelah selesai menjalankan pidana mereka, mempunyai kemampuan untuk menyesuaikan diri dengan kehidupan di luar lembaga pemasyarakatan sebagai warga yang baik dan taat pada hukum yang berlaku.⁴¹

Pembinaan narapidana merupakan pemberdayaan (*empowerment*) dalam konteks secara luas menurut Pranarka bahwa pemberdayaan adalah pendidikan pada dasarnya merupakan usaha sadar untuk menyiapkan peserta didik melalui kegiatan bimbingan dan atau latihan bagi peranannya di masa yang akan datang. Peranan peserta didik dalam kehidupan masyarakat, baik sebagai individu maupun sebagai anggota masyarakat, merupakan keluaran (*output*) dari sistem dan fungsi pendidikan. Pada hakikatnya pendidikan berfungsi untuk mengembangkan mutu kehidupan, dan martabat manusia baik individu maupun sosial. Dengan kata lain, pendidikan berfungsi sebagai sarana pemberdayaan individu dan masyarakat guna menghadapi masa depan.⁴²

Saroso menyatakan bahwa tujuan dari pembinaan adalah narapidana yang mendapat pembinaan untuk menjadi warga yang baik dan

⁴⁰ Soejatno, Adi. 2003. *Biaya Mahal Harus Dibayar Karena Pecandu Napza. Hukum dan HAM* vol. I Nomor 2 edisi September 2003. Jakarta. hlm 10.

⁴¹ Lamintang, *op.cit*, hlm 181.

⁴² Pranarka, A.M.W., Moeljarto, Vidhyandika. 1996. *Pemberdayaan. Konsep, Kebijakan dan Implementasi*. Center For strategic and International Studies. Jakarta. hlm 71.

berguna selama dan sesudah menjalani masa pidananya yaitu berguna bagi dirinya dan keluarga serta menjadi sumber daya yang produktif bagi pembangunan nasional.⁴³

Pembinaan narapidana secara khusus bertujuan agar selama masa pembinaan dan sesudah selesai menjalankan masa pidananya :⁴⁴

1. Memantapkan kembali harga diri dan kepercayaan dirinya serta bersikap optimis akan masa depannya.
2. Berhasil memperoleh pengetahuan, minimal ketrampilan untuk bekal mampu hidup mandiri dan berpartisipasi dalam kegiatan pembangunan nasional.
3. Berhasil menjadi manusia yang patuh hukum yang tercermin pada sikap dan perilakunya yang tertib disiplin serta mampu menggalang rasa kesetiakawanan sosial.
4. Memiliki jiwa dan semangat pengabdian terhadap bangsa dan negara.

Selanjutnya dinyatakan bahwa pembinaan secara umum melalui pendekatan memantapkan iman (ketahanan mental) narapidana, dan membina mereka agar mampu berintegrasi secara wajar di dalam kehidupan kelompok selama di dalam Lembaga Pemasyarakatan dan kehidupan yang lebih luas (masyarakat) setelah menjalani pidana.

Dalam Pola Pembinaan Narapidana/Tahanan bahwa pelaksanaan pembinaan narapidana dibagi menjadi 2 macam yaitu :⁴⁵

- 1) Pembinaan kepribadian dan pembinaan ketrampilan. Pembinaan kepribadian dengan tujuan untuk menumbuhkan kepercayaan dan kemampuan diri sendiri dalam berusaha mengatasi segala permasalahan yang dihadapi baik sewaktu berada di dalam Lapas maupun setelah bebas dan berada di tengah-tengah masyarakat.

⁴³ Saroso. 1988. *Mengefektifkan Sumberdaya Manusia dalam Pembangunan Nasional*. Makalah. Disajikan dalam rangka Wisuda XX AKIP. Dep-Keh RI Jakarta tanggal 16 Januari 1988. hlm 3

⁴⁴ Adi Soejatno 2003. *Pemasyarakatan Dalam Prospekti. Membangun Manusia Mandiri*. Renstra Ditjen. Pemasyarakatan Tahun 2001-2005. Direktorat Jenderal Pemasyarakatan. Departemen Kehakiman dan HAM. Jakarta. hlm 10

⁴⁵ *Ibid*, hlm 23

- 2) Pembinaan ketrampilan diterapkan dengan tujuan agar supaya terpidana mempunyai keahlian atau kecakapan teknis yang berguna bagi dirinya dan dapat menjadi bekal setelah keluar dari lembaga.

Dalam memberikan pekerjaan bekal ketrampilan khususnya bagi narapidana, maka ketrampilan tersebut harus merupakan kepentingan bagi narapidana dan pihak lain yang bersangkutan. Sehubungan dengan tujuan pemberian ketrampilan bagi narapidana, Atmasasmita dan Ahmad menyatakan 4 (empat) hal, yaitu: ⁴⁶

1. Bagi terhukum, pemberian pekerjaan berarti memberi pelajaran kerja keras dan halal, menjamin kehidupan terpidana sehingga tidak melakukan kejahatan lagi; menanamkan kegairahan kerja dan hasil dapat dinikmati; memberi keyakinan apabila kembali kemasyarakat bebas mempunyai kesenangan untuk bekerja dengan keahlian yang dipunyai; lebih menghargai penghasilan yang diperoleh atas usaha dan jerih payah sendiri; memberi rasa ketenangan bagi terpidana bahwa dengan jalan bekerja dapat memberi penghidupan bagi keluarga; hukuman yang dijalankan tidak mempengaruhi sifat sebagai manusia yang harus bekerja; rasa harga diri tidak hilang sebagai pencari nafkah di dalam keluarga; rasa dijauhkan dari keluarga berkurang; terpelihara rasa tanggung jawab terhadap keluarga; tidak menimbulkan keterasingan terhadap keluarga.
2. Bagi keluarga terhukum berarti adanya jaminan hidup; hubungan tetap terpelihara dengan terhukum; terhukum tidak diabaikan; dorongan untuk lebih berhemat karena diketahui terhukum harus bekerja keras memberi penghidupan bagi keluarga; penghargaan terhadap terhukum tetap ada karena ia tetap mencarai nafkah.
3. Bagi negara berarti membantu menjamin keselamatan keluarga untuk mendapat nafkah sehari-hari; mengurangi peningkatan kejahatan khususnya kejahatan anak-anak dan wanita; mengurangi kemungkinan perceraian terhukum; membatasi penjatuhan hukum hilang kemerdekaan kepada yang berbuat kesalahan; penderitaan terbatas hanya kepada hilang kemerdekaan kepada yang berbuat kesalahan; penderitaan terbatas hanya kepada hilang kemerdekaan bergerak saja.

⁴⁶ Achmad S, Soemadi Pradja dan Atmasasmita, R. 1979. *Sistem Pemasyarakatan di Indonesia*. Binacipta. Bandung. hlm 7

4. Bagi masyarakat, berarti : Perbaikan dari masyarakat, baik materil maupun moril; memperbesar keamanan bagi masyarakat; tenaga produktif bertambah; memperingan beban masyarakat untuk memberi jaminan sosial kepada keluarga si terhukum; memperkecil biaya untuk pemeliharaan si terhukum.

Latihan kerja berupa pendidikan atau ketrampilan yang dibagi menjadi dua macam, yaitu pekerjaan untuk pendidikan ketrampilan yang ditujukan untuk pendidikan dengan banyak melakukan percobaan dan hasil produksinya tidak diharapkan, sedangkan pekerjaan untuk produksi yaitu pekerjaan yang ditujukan untuk menghasilkan barang-barang produksi, dan hasil produksinya dapat dimanfaatkan sendiri atau dijual kepada umum. Dengan demikian maka pekerjaan yang berorientasi pada menghasilkan barang produksi, menerapkan prinsip-prinsip ekonomi dan pekerja diberi upah.

E. Definisi Konsepsional

Definisi konsepsional yaitu merupakan suatu pengertian dari kelompok atau gejala yang menjadi pokok perubahan. Definisi konsepsional ini dimaksudkan sebagai gambaran yang lebih jelas untuk menghindari kesalahpahaman terhadap pengertian atau batasan pengertian tentang istilah yang ada dalam pokok permasalahan.

Adapun pengertian atau definisi konsepsional dalam pembahasan ini adalah:

1. Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat dan juga sebagai tindakan

yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi.

2. Sistem pemasyarakatan adalah proses konversi yang merupakan salah satu bagian dalam kegiatan tata usaha negara dan terdiri atas komponen bahan masukan, instrumen proses, hasil keluaran, lingkungan proses dan umpan balik yang mengadakan interrelasi serta interaksi satu sama lain.
3. Pembinaan narapidana adalah pembinaan untuk menjadi warga yang baik dan berguna selama dan sesudah menjalani masa pidananya yaitu berguna bagi dirinya dan keluarga serta menjadi sumber daya yang produktif bagi pembangunan nasional.
4. Narkoba adalah zat atau obat yang berasal dari tanaman atau bukan tanaman baik sintesis maupun semisintesis yang dapat menyebabkan penurunan atau perubahan kesadaran, hilangnya rasa, mengurangi sampai menghilangkan rasa nyeri dan dapat menimbulkan ketergantungan
5. Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) adalah tempat yang bukan hanya semata-mata untuk memidana orang, melainkan juga sebagai tempat untuk membina atau mendidik orang-orang terpidana, agar mereka itu setelah selesai menjalankan pidana mereka, mempunyai kemampuan untuk menyesuaikan diri dengan kehidupan di luar lembaga pemasyarakatan sebagai warga yang baik dan taat pada hukum yang berlaku

F. Definisi Operasional

Menurut Koenjoroningrat, yang dimaksud dengan definisi operasional adalah sebagai berikut; “ Definisi operasional adalah usaha untuk mengubah konsep-konsep yang berupa konstrak atau gagasan dengan kata-kata yang menggambarkan perilaku atau gejala yang dapat di uji dan ditentukan kebenarannya oleh orang lain.⁴⁷

Merupakan suatu cara tentang bagaimana mengukur atau melihat suatu variabel dalam penelitian sehingga adanya hal tersebut membuat penelitian yang dilakukan benar-benar terarah dan jelas. Fokus penelitian pada penelitian ini adalah pelaksanaan pembinaan narapidana narkoba di Lembaga Pemasyarakatan (Lapas), dimana untuk mendeskripsikan pelaksanaan kebijakan publik tersebut dengan menggunakan pendekatan sistem. Adapun definisi operasional dalam penelitian ini adalah :

I. Implementasi Kebijakan

1. *Input* sistem pembinaan
 - a. Peraturan pembinaan
 - b. Dana pembinaan
 - c. Sarana dan prasarana pembinaan
 - d. Sumber daya manusia yang terlibat pembinaan
2. Proses pelaksanaan sistem pembinaan
 - a. Proses peraturan
 - b. Proses dana pembinaan

⁴⁷ Koenjoroningrat, *Metode-metode Penelitian Masyarakat*, Gramedia, Jakarta, 1974, hlm 74.

- c. Proses sarana dan prasarana
 - d. Proses sumber daya manusia
3. *Output* sistem pembinaan narapidana
- a. Sasaran narapidana yang dibina
 - b. Pencapaian tujuan pembinaan

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang penulis pergunakan dalam penelitian ini adalah Penelitian Deskriptif (*Descriptive Research*). Dimana dalam penelitian deskriptif data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambar, dan bukan angka-angka. Hal ini disebabkan oleh adanya penerapan metode kualitatif. Selain itu yang dikumpulkan berkemungkinan menjadi kunci terhadap apa yang sudah diteliti.⁴⁸

Bogdan dan Taylor *dalam* Moleong mendefinisikan metodologi kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Metode kualitatif ini digunakan dengan beberapa pertimbangan yakni pertama, metode kualitatif lebih mudah berhadapan dengan kenyataan ganda, ke dua adalah metode ini menyajikan hakikat hubungan langsung antara peneliti dengan responden, ke tiga adalah metode ini

⁴⁸ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000, hlm. 6.

lebih peka dan lebih dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh bersama dan terhadap pola-pola nilai yang dihadapi ⁴⁹

2. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini adalah data primer dan sekunder. Sugiyono menyatakan bahwa pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan sumber primer dan sekunder. Sumber primer yaitu data yang langsung memberikan data kepada pengumpul data sedangkan sumber sekunder tidak langsung memberikan data kepada pengumpul data. ⁵⁰ Sumber data primer dalam penelitian ini adalah data yang diperoleh secara langsung dari para *stakeholder* selaku responden, yaitu para pejabat struktural di Lembaga Pemasarakatan Narkotika Ila Yogyakarta dan narapidana.

Data sekunder adalah data pendukung yang diperoleh dari instansi terkait, seperti Departemen Hukum dan HAM dalam hal ini Dirjen Narkoba, Dirjen Pemasarakatan; Badan Narkotika Nasional (BNN) dan referensi yang berkaitan dengan penelitian ini. Data sekunder meliputi studi pustaka, dokumen, data statistik, dokumentasi yang terkait dengan penelitian ini.

3. Lokasi Penelitian.

Penelitian ini dilaksanakan di Lembaga Pemasarakatan Narkotika Kelas II Yogyakarta dengan pertimbangan merupakan satu-satunya Lembaga

⁴⁹ *Ibid*, hlm 5

⁵⁰ Sugiyono. 2003. *Metode Penelitian Administrasi*. Alfabeta. Bandung. hlm 156

Pemasyarakatan di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang khusus membina narapidana Narkoba.

4. Unit Analisis

Sejalan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan dalam penelitian ini, maka unit analisisnya adalah orang-orang yang terlibat dalam proses implementasi kebijakan pembinaan narapidana narkoba di Lembaga Pemasyarakatan Narkotika Kelas Ila Yogyakarta meliputi pejabat struktural di LP Narkotika Kelas II a dan narapidana. Pejabat struktural yang ada di Lembaga Pemasyarakatan Narkotika Kelas Ila Yogyakarta Kepala Lembaga, Kepala Seksi Keamanan dan Ketertiban, Kepala Seksi Kegiatan Kerja, Kepala Pengamanan Lembaga Pemasyarakatan. Kepala Seksi Bimbingan Narapidana. Sub Seksi Bimbingan Kemasyarakatan dan Perawatan, Kepala Sub Seksi Bimbingan Kerja dan Pengelolaan Hasil Kerja, Kepala Sub Seksi Sarana Kerja, Kepala Sub Seksi Keamanan, Kepala Sub Seksi Pelaporan dan Tata Tertib.

5. Teknik Pengumpulan Data.

Penelitian ini menggunakan dua jenis metode pengumpulan data, yaitu :

a. Wawancara.

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu, yang dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara (*interviewer*) yang mengajukan pertanyaan dan yang diwawancarai (*interviewee*) yang

memberikan jawaban atas pertanyaan.⁵¹ Sedangkan Sugiyono menyatakan bahwa teknik pengumpulan data dengan wawancara (*interview*) mendasarkan diri pada laporan tentang diri sendiri atau *self report*, atau setidak-tidaknya pada pengetahuan atau keyakinan pribadi.⁵²

Wawancara dalam penelitian ini adalah wawancara terstruktur, dimana pengumpul data telah menyiapkan instrumen penelitian berupa pertanyaan yang tertulis. Wawancara terstruktur menurut Moleong adalah wawancara dimana pewawancara menetapkan sendiri masalah dan pertanyaan-pertanyaan yang akan diajukan.⁵³ Wawancara dilakukan dengan mengajukan pertanyaan yang berkaitan dengan kebijakan pembinaan narapidana kepada petugas yaitu Kepala Seksi Keamanan dan Ketertiban, Kepala Seksi Kegiatan Kerja, Kepala Pengamanan Lembaga Pemasyarakatan. Kepala Seksi Bimbingan Narapidana. Sub Seksi Bimbingan Kemasyarakatan dan Perawatan, Kepala Sub Seksi Bimbingan Kerja dan Pengelolaan Hasil Kerja, Kepala Sub Seksi Sarana Kerja, Kepala Sub Seksi Keamanan, Kepala Sub Seksi Pelaporan dan Tata Tertib dan narapidana.

b. Dokumentasi.

Moleong menyatakan dokumentasi adalah setiap bahan tertulis atau film. Dokumentasi dalam penelitian ini adalah untuk mendukung kejelasan kebijakan pembinaan narapidana narkoba.⁵⁴

⁵¹ Moleong, *op.cit*, hlm 166

⁵² Sugiyono, *op.cit*, hlm 157

⁵³ Moleong, *op.cit*, hlm 166

⁵⁴ *Ibid*, hlm 166.

6. Metode Analisa Data.

Analisis data adalah proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data. Data yang diorganisasi tersebut terdiri dari catatan lapangan, komentar peneliti, gambar, foto, dokumen berupa laporan, biografi, artikel. analisis data dalam hal ini dengan mengatur, mengurutkan, mengelompokan, memberi kode dan mengategorikannya.⁵⁵ Sedangkan analisis menurut Milles dan Huberman terdiri dari tiga alur kegiatan yang terjadi secara bersama-sama, yaitu :⁵⁶

- 1) Reduksi data, yaitu sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data “kasar” yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Penyajian data merupakan sekumpulan informasi yang tersusun , yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan.
- 2) Penyajian data yang sering digunakan pada data kualitatif pada masa lalu adalah bentuk teks naratif yang mempunyai kecenderungan melebihi beban manusia dalam memproses informasi sehingga menghambat untuk menemukan pola-pola yang sederhana, sehingga untuk analisis yang valid dapat meliputi berbagai jenis matriks, grafik, jaringan, dan bagan yang kesemuanya dirancang guna menggabungkan informasi yang tersusun dalam suatu bentuk yang padu dan mudah dipahami.
- 3) Penarikan kesimpulan/verifikasi yaitu mencari arti atau makna yang muncul dari data/inforamsi yang telah diolah dan disajikan atau makna-makna yang muncul dari data harus diuji kebenarannya, kekokohnya, dan kecocokkannya yang merupakan validitasnya.

⁵⁵ *Ibid*, hlm 103

⁵⁶ Miles, Matthew B. dan Huberman, A. Michale. 1992. *Analisis Data Kualitatif*. Penerbit Universitas Indonesia. Jakarta. hlm 16

Analisis kebijakan pembinaan narapidana narkoba dalam penelitian ini menggunakan analisis kualitatif dengan model analisis interaktif. Analisis kualitatif menurut Milles dan Huberman adalah analisa dari data yang berupa kata-kata dan bukan rangkaian angka, dimana data tersebut dikumpulkan dalam aneka macam cara (observasi, wawancara, intisari dokumen, pita rekaman) yang disusun dalam teks yang diperluas.⁵⁷ Analisis interaktif menurut Milles dan Huberman adalah analisis dengan cara reduksi data, penyajian data dan selanjutnya menarik kesimpulan/verifikasi.⁵⁸

⁵⁷ *Ibid*, hlm 15

⁵⁸ *Ibid*, hlm 20.