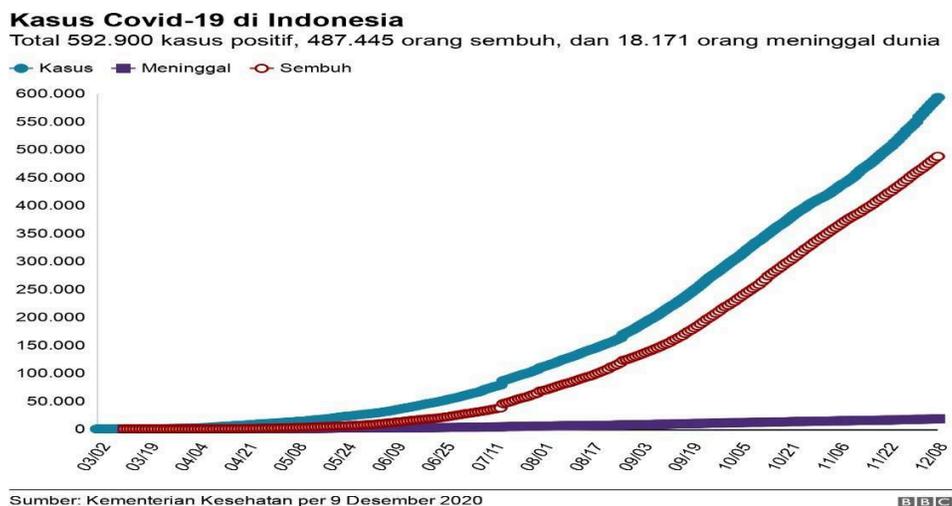


## 1. LATAR BELAKANG

Tanggal 2 Maret 2020 Indonesia mencatat kasus *Covid-19* untuk pertama kalinya. Tanggal 28 Maret 2020, jumlah kasus infeksi *Covid-19* terkonfirmasi mencapai 571.678 kasus. Awalnya kasus terbanyak terdapat di Cina, Namun saat ini, kasus terbanyak terdapat di Italia dengan 86.498 kasus, diikuti oleh Amerika dengan 85.228 kasus dan Cina 82.230 kasus. Virus ini telah menyebar hingga ke 199 negara. Kematian akibat virus ini telah mencapai 26.494 kasus. Tingkat kematian akibat penyakit ini mencapai 4-5% dengan kematian terbanyak terjadi pada kelompok usia diatas 65 tahun. Indonesia melaporkan kasus pertama pada 2 Maret 2020, yang diduga tertular dari orang asing yang berkunjung ke Indonesia. Jumlah kasus terus bertambah, hingga tanggal 29 Maret 2020 telah terdapat 1.115 kasus dengan kematian mencapai 102 jiwa.

**Gambar 1.1.**



Tanggal 13 November 2020 tercatat kasus baru positif virus corona harian tertinggi selama delapan bulan terakhir yakni sebanyak 5.444 orang dalam 24 jam. Rekor kasus harian tertinggi sebelumnya yang juga sempat jadi sorotan yakni 2.719 kasus. Berdasarkan data yang ada, umur pasien yang terinfeksi *Covid-19* mulai dari usia 30 hari hingga 89 tahun. Menurut laporan 138 kasus di Kota Wuhan, didapatkan rentang usia 37–78 tahun dengan rata-rata umur 56 tahun (42-68 tahun), tetapi pasien rawat ICU lebih tua (median 66 tahun (57-78 tahun) dibandingkan rawat non-ICU (37-62 tahun) dan 54,3% laki-laki. Laporan 13 pasien terkonfirmasi *Covid-19* di luar Kota Wuhan menunjukkan umur lebih muda dengan median 34 tahun (34-48 tahun) dan 77% laki laki.8,9.

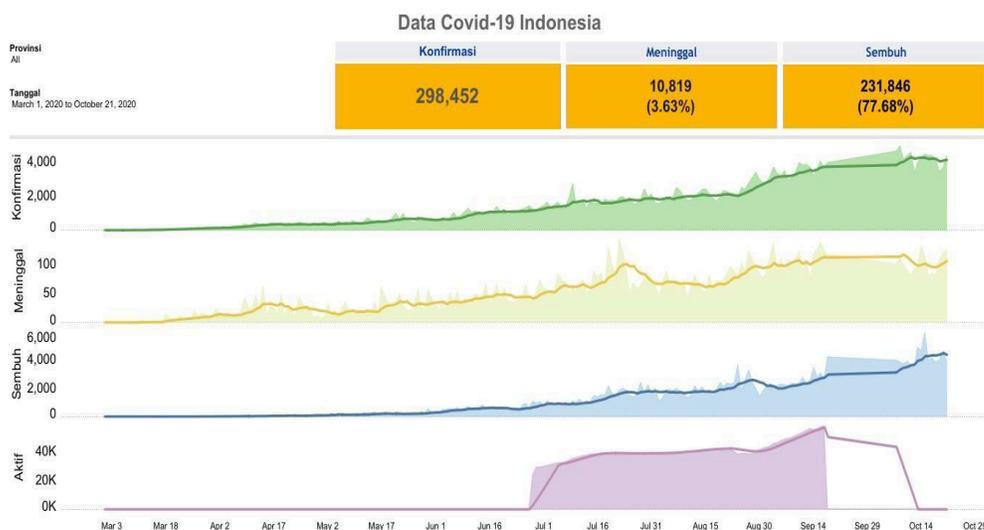
Pemerintah melalui Keputusan Presiden No. 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Level Darurat Kesehatan Masyarakat *Coronavirus Disease 2019 (Covid-19)* telah ditetapkan, menyusul peristiwa tersebut sebagai bencana nasional non alam. Kebijakan penetapan status peristiwa tersebut ditetapkan melalui Keputusan Presiden No. 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non alam Penyebaran *Coronavirus Disease 2019 (Covid-19)* Sebagai Bencana Nasional.

Pemerintah menetapkan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB), melalui Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan *Coronavirus Disease 2019 (Covid-19)*. Teknis dan tata cara kebijakan ini, diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 9

Tahun 2020, tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar di tengah situasi pandemi. Berbagai kebijakan dilakukan oleh pemerintah untuk menanggulangi dan mencegah penularan lebih luas virus *Covid-19*. Seperti yang tercatat pada indeks berikut dibawah ini, Kementerian Kesehatan telah merangkum laju kasus kematian, sembuh, dan konfirmasi kasus pada periode tahun 2020 bulan Maret hingga Oktober tahun 2020. Atas dasar data-data tersebut juga, beberapa kebijakan pencegahan terbentuk.

**Gambar 1.2.**

**Indeks Kurva Data *Covid-19* di Indonesia periode Mei -Oktober 2020**



Sumber: Kementerian Kesehatan, tahun 2020

Laporan kasus ini bahkan dikatakan penularan terjadi pada saat kasus indeks belum mengalami gejala (asimtomatik) atau masih dalam masa inkubasi.

Laporan lain mendukung penularan antar manusia adalah laporan

kasus penularan langsung (antar manusia) di luar Cina, dari kasus index ke orang yang tidak memiliki riwayat perjalanan dan sakit tertentu. Penularan ini terjadi umumnya melalui droplet dan kontak dengan virus kemudian virus dapat masuk ke dalam mukosa yang terbuka.

Analisis lain mencoba mengukur laju penularan berdasarkan masa inkubasi, gejala dan durasi antara gejala dengan pasien yang diisolasi. Analisis tersebut mendapatkan hasil penularan dari 1 pasien ke sekitar 3 orang di sekitarnya, tetapi kemungkinan penularan di masa inkubasi menyebabkan masa kontak pasien ke orang sekitar lebih lama sehingga risiko jumlah kontak tertular dari 1 pasien mungkin dapat lebih besar.

Kesehatan merupakan salah satu aspek penting dari Hak Asasi Manusia (HAM), yang melekat pada setiap individu. Pemerintah berkewajiban untuk memenuhi hak atas kesehatan sebagai hak asasi manusia. Setiap upaya pembangunan harus dilandasi dengan wawasan kesehatan, dalam arti pembangunan nasional harus memperhatikan kesehatan masyarakat dan merupakan tanggung jawab semua pihak baik pemerintah maupun masyarakat. Pembangunan kesehatan pada hakikatnya adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa. Tujuannya untuk meningkatkan kesadaran, kemauan, dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang agar terwujud derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya, sebagai investasi bagi pembangunan Sumber Daya manusia yang produktif secara sosial dan ekonomis.

Keberhasilan pembangunan kesehatan sangat ditentukan oleh kesinambungan antara program dan sektor, serta kesinambungan dengan upaya-upaya yang telah dilaksanakan pada periode sebelumnya. Pembangunan kesehatan pada periode 2015-2019 adalah Program Indonesia Sehat dengan sasaran meningkatkan derajat kesehatan dan status gizi masyarakat melalui upaya kesehatan dan pemberdayaan masyarakat yang didukung dengan perlindungan finansial dan pemerataan pelayanan kesehatan. Program Indonesia Sehat dilaksanakan dengan tiga pilar utama, yaitu paradigma sehat, penguatan pelayanan kesehatan, dan jaminan kesehatan nasional.

Berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI No. 6 Tahun 2013 tentang Tata Tertib Lembaga Pemasyarakatan dan Rumah Tahanan Negara, tercantum syarat dan tata cara pelaksanaan Hak WBP, serta dijelaskan bahwa pada setiap Lapas disediakan klinik beserta fasilitasnya, dan disediakan sekurang-kurangnya seorang dokter dan seorang tenaga kesehatan lainnya. Berbagai upaya telah dilakukan oleh Kementerian Hukum dan HAM RI untuk memenuhi amanat tersebut. Hingga bulan Desember 2017, tenaga kesehatan (dokter dan paramedis) di klinik Rutan dan Lapas berjumlah 670 orang pada 33 Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM RI. Jumlah tersebut diakui masih belum ideal, karena masih ada Rutan dan Lapas yang tidak memiliki tenaga kesehatan.

Terlepas dari kompleksnya permasalahan dan adanya keterbatasan di Rutan dan Lapas, situasi di dalam Rutan dan Lapas dapat menjadi peluang

untuk memulai pengelolaan kesehatan bagi kelompok berisiko ini. Para Tahanan dan WBP yang berada di bawah kendali pengelola Rutan dan Lapas dapat diberikan intervensi program kesehatan dalam waktu yang cukup lama, selama mereka menjalani masa penahanan/pembinaan. Saat bebas, mereka dapat menjadi individu yang lebih sehat dari aspek fisik, psikis/mental, dan sosial. Selain itu, beberapa penelitian di luar negeri menunjukkan bahwa intervensi kesehatan masyarakat bagi Tahanan dan WBP di Rutan dan Lapas berkontribusi dalam menurunkan angka residivisme.

Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tanggal 31 Maret 2020, pemerintah menetapkan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dalam rangka percepatan penanganan *Coronavirus Disease 2019 (Covid-19)*. Kebijakan ini berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Karantina Kesehatan. Di dalam pasal 1 Undang-Undang ini disebutkan bahwa, PSBB adalah pembatasan kegiatan tertentu penduduk dalam suatu wilayah yang diduga terinfeksi penyakit dan atau terkontaminasi sedemikian rupa untuk mencegah kemungkinan penyebaran penyakit atau kontaminasi. Pasal 59 dijelaskan lebih jauh PSBB paling sedikit meliputi; peliburan sekolah dan tempat kerja, pembatasan kegiatan keagamaan, dan/atau pembatasan kegiatan di tempat atau fasilitas umum. Kebijakan ini diterapkan pertama kali di Jakarta tanggal 10 April 2020 sebagai episentrum awal *Covid-19* di Indonesia.

Pemberitaan mengenai infeksi *Covid-19* di Lapas/Rutan di Indonesia diawali tanggal 15 April 2020 tentang dugaan terinfeksi seorang dokter di

Lapas Salemba Jakarta. Pemberitaan selanjutnya, pada tanggal 25 April 2020 tentang adanya 2 petugas di Lapas Cibinong yang dinyatakan positif. Terakhir pada tanggal 27 Mei 2020, diberitakan pula oleh kompas.com adanya 8 petugas Lapas Sijunjung Sumatera Barat yang positif *Covid-19*. Portal Berita online, *cnnindonesia.com* pada 12 Mei 2020 memberitakan adanya 24 warga binaan Rutan Pondok Bambu Jakarta terindikasi positif *Covid-19*. Cara mencegah penyebaran di dalam Lembaga Pemasyarakatan (Lapas), Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) bahkan menetapkan kebijakan lebih awal. Pada tanggal 30 Maret 2020, dikeluarkan Keputusan Menteri Hukum dan HAM Nomor M.HH- 19.PK.01.04.04 Tahun 2020 tentang Pengeluaran dan Pembebasan Narapidana dan Anak Melalui Asimilasi dan Integrasi Dalam Rangka Pencegahan dan Penanggulangan Penyebaran *Covid-19*. Pada tanggal yang sama, ditetapkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 10 Tahun 2020 tentang Syarat Pemberian Asimilasi dan Hak Integrasi Bagi Narapidana dan Anak Dalam Rangka Pencegahan dan Penanggulangan Penyebaran *Covid-19*.

Kebijakan ini pada dasarnya mempercepat pemberian hak asimilasi dan pembebasan bersyarat, kepada narapidana yang telah menjalani 1/2 masa pidana penjara untuk asimilasi atau yang telah menjalani 2/3 untuk pembebasan bersyarat (hak integrasi). Pertimbangan utamanya adalah kondisi *overcrowding* di Lapas dan Rumah Tahanan (Rutan) yang menyulitkan penerapan peraturan menjaga jarak sebagai salah satu upaya utama di dalam

mencegah penularan *Covid-19*. Menteri Hukum dan HAM, Yasonna Laoly mengatakan, pemberian asimilasi dan integrasi kepada puluhan ribu narapidana tersebut didasari atas alasan kemanusiaan mengingat kapasitas Lapas dan Rutan yang *overcrowding*. Penularan dan pencegahan virus *Covid-19*, dilakukan pemerintah melalui Lembaga Pemasyarakatan (LAPAS) dan Rumah Tahanan (Rutan) serta Lembaga Pembinaan Khusus Anak (LPKA) sebagai *closed institution* yang kenyataannya mengalami kondisi *overcrowding* yang memudahkan transmisi *Covid-19*. Upaya pemerintah tersebut, dilakukan guna menjunjung tinggi nilai-nilai moral, sosial dan keagamaan, sehingga tercapai kehidupan masyarakat yang aman, tertib, dan damai. Di dalam sistem pemasyarakatan terdapat tujuan, “memanusiakan manusia”. Lembaga pemasyarakatan sebagai ujung tombak pelaksanaan asas pengayoman, merupakan tempat untuk mencapai tujuan tersebut di atas melalui pendidikan, rehabilitasi, dan reintegrasi.

Kepadatan narapidana menimbulkan lembaga pemasyarakatan menjadi tempat yang sangat rentan terjadinya penularan virus *Covid-19* secara masif dan cepat, jika salah satu dari penghuni lapas terkena virus tersebut. Mengingat para petugas pemasyarakatan tidak tinggal di dalam lapas, melainkan di luar area lapas yang berinteraksi dengan masyarakat sekitarnya. Ditambah lagi pemerintah telah mengeluarkan kebijakan untuk menerapkan kebijakan menjaga jarak, atas dasar itu maka sangat darurat untuk mengambil tindakan untuk mencegah penyebaran *Covid-19* di dalam lembaga pemasyarakatan.

Penelitian lain yang menjadi referensi dalam penelitian ini, tertuang dalam penelitian oleh Safaruddin Harefa pada tahun 2018, dalam tulisannya yang berjudul Kebijakan Kriminal dalam Menanggulangi Kelebihan Kapasitas Lembaga Pemasyarakatan. Penelitian tersebut menguraikan faktor- faktor yang mempengaruhi kepadatan lapas, kebijakan lapas Wirogunan untuk menanggulangi kelebihan kapasitas yang dilengkapi dengan formulasi pidana dan pemidanaan untuk mengurangi kelebihan kapasitas di Lapas.

Penelitian ini berbeda dengan penelitian sebelumnya, yang membahas permasalahan menanggulangi kepadatan Lapas. Penelitian ini berfokus pada Strategi Antisipasi yang tertuang dalam Kebijakan Pencegahan Penyebaran *Covid-19*. Pandemi *Covid-19* menambah panjang daftar indikator rapuhnya penjara sebagai institusi penghukuman dan tempat terbentuknya linimasa di Indonesia. Kerapuhan yang dimaksud dalam hal ini adalah ketidakmampuan institusi ini di dalam mencapai tujuan-tujuan idealnya atau sebuah diskontinuitas dari penologi punitif (Sulhin, 2016). Hal ini disebabkan oleh wabah pandemi *Covid-19* yang sangat perlu diperhatikan. Perspektif lain, kerapuhan ini dapat dilihat sebagai kondisi *katastrofe*, sebuah kerusakan masif yang sulit dipulihkan. Data dan informasi yang dikumpulkan untuk tulisan ini berasal dari sumber yang beragam, baik yang diperoleh langsung dari sumber-sumber relevan yang dapat diakses daring.

Proses penyebaran virus *Covid-19*, dapat disimpulkan bahwa massa atau perkumpulan dari banyak orang merupakan cara cepat bagaimana virus ini ditularkan. Di dalam Rumah Tahanan sendiri merupakan salah satu tempat



atau titik berkumpulnya massa. Pemerintah menetapkan kebijakan pembebasan narapidana melalui proses hukum Asimilasi. Hal ini dilakukan pemerintah sebagai usaha pengurangan jumlah tahanan yang ada. kenyataannya, tingkat kejahatan yang ada justru semakin meningkat.

Di tengah pandemi *Covid-19*, rumah tahanan (Rutan) menjadi tempat yang berisiko. Persoalannya, selain banyak penjara yang tidak layak huni lantaran minimnya fasilitas dan penyuluhan Kesehatan, serta kelebihan kapasitas menyebabkan kebijakan *social distancing* mustahil untuk diterapkan. Adanya kebijakan untuk membebaskan narapidana dan anak yang ada di dalam lapas/Rutan, diharapkan dapat mencegah dan menanggulangi penyebaran *Covid-19*.

Direktorat Jenderal Pemasyarakatan (Ditjen PAS) Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham), menetapkan kebijakan pembatasan kunjungan keluarga di sejumlah lembaga pemasyarakatan (lapas), rumah tahanan (Rutan) maupun lembaga pembinaan khusus anak (LPKA), sebagai langkah preventif untuk mencegah penyebaran *Covid-19*. Adanya laporan melalui "*teleconference*" dari para Kepala Kantor Wilayah (KAKANWIL), Kemenkumham, dan Kepala Divisi Pemasyarakatan, mengenai langkah-langkah yang dilakukan oleh Unit Pelayanan Teknis (UPT) Pemasyarakatan di masing-masing wilayah untuk mencegah *Covid-19*. Berdasarkan laporan tersebut, diketahui bahwa sejumlah lapas, Rutan serta LPKA melakukan pembatasan kunjungan keluarga. Kebijakan ini juga diterapkan pada Rumah Tahanan Kelas IIB di kota Jepara, Jawa Tengah.



Kota Jepara tercatat pada pertengahan tahun 2020, sebagai salah satu kota dengan lonjakan kasus *Covid-19* tertinggi di Provinsi Jawa Tengah. Hal ini tentu menjadi pekerjaan rumah seluruh pihak, baik pemerintah dan masyarakat kota Jepara. Selama Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) Darurat dan Level, angka positif *Covid-19* berkurang

1.260 kasus. Pada 1 Juli 2021, tercatat angka positif *Covid-19* aktif sebanyak 1.602 kasus. Kemudian pada 1 Agustus 2021, angka positif *Covid-19* aktif hanya 342 kasus. Persentase angka kasus aktif *Covid-19* di Kabupaten Jepara, Jawa Tengah, cukup rendah. Per periode bulan Oktober 2021, angka positif *Covid-19* tercatat hanya 130 kasus atau setara 0,71 persen dari akumulasi kasus *Covid-19* sebanyak 18.203 kasus. *Progress* baik ini, dibarengi dengan program pemerintah Kota Jepara yang terus mengencangkan vaksinasi.

Rumah Tahanan Negara Kelas IIB Jepara merupakan salah satu Unit Pelaksana Teknis ( UPT ) di bidang Pemasyarakatan termasuk dalam wilayah kerja Kantor Wilayah Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia Jawa Tengah yang berlokasi di jalan Ahmad Yani No. 4 Jepara yang berdiri tahun 1830. Yang dulu dikenal dengan Lembaga Pemasyarakatan Klas IIB Jepara , dengan Surat Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia Nomor : M.04.PR-07.03. Tahun 1985, tanggal 20 September 1985. Menjadi Rumah Tahanan Negara Klas IIB Jepara, dengan kapasitas hunian 108 orang.

**Tabel 1.1.**  
**Jumlah Daftar Tahanan dan Napi pada LAPAS kelas IIB di Kota Jepara**  
**Periode Januari-Mei 2021**

No	Periode	Tahanan						Total	Napi						Total	Tahanan dan Napi
		DL	DP	TD	AL	AP	TA		DL	DP	TD	AL	AP	TA		
1	Januari	38	2	40	0	0	0	40	258	6	264	0	0	0	264	304
2	Februari	47	2	49	0	0	0	49	256	6	262	0	0	0	262	311
3	Maret	47	1	48	1	1	2	50	250	7	257	0	0	0	257	307
4	April	53	3	56	2	0	2	58	255	7	262	0	0	0	262	320
5	Mei	46	3	49	3	0	3	52	261	7	268	0	0	0	268	320

Sumber: ditjenpas.go.id



**Tabel 1.2**

**Jumlah perhitungan kapasitas pada Rutan Kelas IIB kota Jepara Periode Januari-Mei 2021**

<b>Kapasitas</b>	<b>%</b>	<b>Over Kapasitas (%)</b>
108	281	181
108	288	188
108	284	184
108	296	196
108	296	196

Sumber: ditjenpas.go.id

Tabel 1.2 menunjukkan data jumlah perhitungan kapasitas pada Rutan Kelas IIB Kota Jepara periode Januari-Mei 2021 yang mengalami over kapasitas hingga lebih dari 100%. Kondisi Lapas dan Rutan yang *overcrowded*, menyebabkan jaga jarak sulit diterapkan dan sangat rentan dengan penularan dan penyebaran virus *Covid-19*. Bukan hanya narapidana yang terkena penularan namun juga pegawai, mitra Lapas/Rutan dan berdampak juga terhadap lingkungan pegawai dan mitra tersebut. Langkah pencegahan dan penanggulangan penyebaran *Covid-19* dilakukan dengan aturan yang semula kegiatan kunjungan rutin, diubah dengan melakukan *video call*.

Semula, aturan besuk dilakukan dalam periode waktu 3 hari dalam seminggu, namun sejak penyebaran kasus *Covid-19* mulai merebak, kebijakan aturan tersebut diubah menjadi, kegiatan *video call* whatsapp secara rutin dalam periode 1 kali dalam seminggu. Peraturan ini diharapkan dapat mengantisipasi berbagai dampak akibat *Covid-19* yang bisa saja terjadi di Lapas/Rutan. Di dalam pelaksanaan program besuk *video call* juga banyak mendapat keluhan atas kendala yang dialami, dari pihak keluarga dan para napi.

## **2. PERUMUSAN MASALAH**

Beberapa gap konflik tersebut, maka tulisan ini dibuat bertujuan untuk menganalisis program kunjungan Rumah Tahanan kelas IIB kota Jepara, Jawa Tengah.

1. Apakah implementasi program pembatasan kunjungan dapat menjadi upaya preventif pencegahan penyebaran virus *Covid-19*?
2. Apa faktor pendorong dan faktor penghambat dalam implementasi program pembatasan kunjungan di Rutan Kelas IIB Kota Jepara?

### **3. TUJUAN PENELITIAN**

Penelitian ini dimaksudkan untuk menggambarkan dan menganalisis program pembatasan kunjungan pada Rumah Tahanan Kelas IIB kota Jepara, sebagai langkah-langkah strategis dalam mencegah penyebaran virus *Covid-19* pada lingkungan Lembaga Pemasyarakatan dengan menggunakan gabungan data antara data primer dan sekunder. Berdasarkan masalah yang telah dirumuskan, maka penelitian ini bertujuan untuk:

1. Menganalisis hasil implementasi program pelaksanaan pembatasan kunjungan di Rumah Tahanan kelas IIB kota Jepara, sebagai upaya preventif pencegahan penyebaran virus *Covid-19*.
2. Menganalisis Faktor Penghambat dan Faktor Pendorong program pelaksanaan pembatasan kunjungan di Rumah Tahanan kelas IIB kota Jepara, sebagai upaya preventif pencegahan penyebaran virus *Covid-19*.

### **4. MANFAAT PENELITIAN**

Suatu penelitian harus mempunyai suatu tujuan tertentu yaitu sesuatu yang diharapkan atau suatu manfaat tertentu dari hasil penelitian yang akan



dilakukan. Adapun manfaat yang hendak dicapai dalam penelitian adalah sebagai berikut:

#### **4.1 Manfaat Teoritis**

1. Mengidentifikasi bagaimana Evaluasi Kebijakan program pembatasan kunjungan rumah tahanan dalam rangka pencegahan penyebaran virus *Covid-19*, di Rumah Tahanan kelas IIB kota Jepara,
2. Memperkaya pengetahuan untuk perkembangan keilmuan khususnya dalam penerapan kebijakan publik atau program pemerintah yang bertujuan untuk menghentikan penyebaran virus *Covid-19* di dalam Rumah Tahanan. Dimana dalam penelitian ini difokuskan pada evaluasi pelaksanaan kebijakan Program pelaksanaan pembatasan kunjungan rumah Tahanan dalam rangka pencegahan penyebaran virus *Covid-19* di Rumah Tahanan kelas IIB kota Jepara.

#### **4.2 Manfaat Praktis**

Hasil penelitian diharapkan dapat digunakan sebagai ilmu tambahan dan masukan bagi pemerintah khususnya pihak yang berkaitan dengan pemasyarakatan, mahasiswa, masyarakat pada umumnya dan khususnya bagi penulis sendiri

## 5. KERANGKA TEORI

### 5.1 Penelitian Terdahulu

**Tabel 5.1**  
**Penelitian Terdahulu**

Nama Peneliti, Judul Penelitian, Tahun Terbit	Tujuan Penelitian	Metode Penelitian, Hasil Penelitian
<p>Landra Fikri Dzaky, Arisman</p> <p>Analisis Lingkungan Strategis Pencegahan Penyebaran Covid- 19 di Rutan Kelas IIB Kudus</p> <p>2021</p>	<p>Menggambarkan pencegahan, penanganan dan pengendalian penyebaran <i>Covid-19</i> di Lapas dan Rutan dengan melakukan berbagai langkah-langkah strategis dalam penanganan pandemi <i>Covid-19</i> yang akan dibahas pada tulisan ini.</p>	<p>Metode Kualitatif,</p> <p>Kondisi nyata yang di lapangan masih terjadinya Overcrowding sehingga dalam pencegahan dan mengikuti kebijakan pemerintah belum maksimal, maka dari masyarakat dalam hal ini, memberikan langkah-langkah strategis dalam pencegahan <i>Covid-19</i> menerapkan protokol kesehatan yang ketat di lapas, melakukan penundaan, pengalihan jenis tahanan dan melakukan sidang melalui <i>Video Conference</i>, melakukan pembebasan narapidana melalui program asimilasi dan hak integrasi, serta bekerjasama dengan dinas kesehatan setempat</p>

Nama Peneliti, Judul Penelitian, Tahun Terbit	Tujuan Penelitian	Metode Penelitian, Hasil Penelitian
<p>Samuel Arsheldon, Supriardoyo Simanjuntak, Kornelius Benuf.</p> <p>Strategi Antisipasi Over Kapasitas Lapas Suatu Refleksi Atas Kebijakan Pencegahan Penyebaran Covid- 19,</p> <p>2020</p>	<p>Menganalisis dan mengkaji bahan serta isu hukum yang berkaitan dengan strategi antisipasi over kapasitas Lapas dalam kaitannya dengan pencegahan penyebaran Covid- 19.</p>	<p>Penelitian Yuridis Normatif,</p> <p>Strategi Antisipasi Over Kapasitas di Lembaga Pemasyarakatan sebagai Suatu Refleksi atas Kebijakan Pencegahan Penyebaran Covid-19, dalam Pembaharuan Hukum Pidana menganut dua konsep yang dimuat dalam KUHP. Tujuan pemidanaan diarahkan kepada pengayoman masyarakat, menerapkan protokol kesehatan yang ketat di lapas, melakukan penundaan, pengalihan jenis tahanan dan melakukan sidang melalui Video Conference, melakukan pembebasan narapidana melalui program asimilasi dan hak integrasi, serta bekerjasama dengan dinas kesehatan setempat perlindungan masyarakat (<i>social defence</i>), memasyarakatkan terpidana dengan melakukan pembimbingan, memulihkan dan menumbuhkan rasa penyesalan dan rasa bersalah pada terpidana serta menciptakan keseimbangan antara masyarakat dan terpidana</p>

Nama Peneliti, Judul Penelitian, Tahun Terbit	Tujuan Penelitian	Metode Penelitian, Hasil Penelitian
<p>Appludnopsanji, Hari Sutra &amp; Disemadi.</p> <p>Problematika Kebijakan Pembebasan Narapidana sebagai Upaya Penanggulangan Covid-19 di Indonesia,</p> <p>2020</p>	<p>Mengetahui dan menganalisis kebijakan pembebasan narapidana dan dampak yang ditimbulkan setelah dibebaskannya narapidana sebagai kebijakan penanggulangan Covid-19.</p>	<p>Penelitian Yuridis Normatif,</p> <p>Kemampuan penularan Covid-19 dari manusia ke manusia menjadikan kekhawatiran bagi pemerintah, khususnya terhadap LAPAS yang narapidananya melebihi kapasitas (overcrowded). Antisipasi yang dilakukan pemerintah adalah menerbitkan kebijakan berupa pembebasan narapidana sebagai upaya percepatan penanggulangan Covid-19. Problematika yang ditimbulkan atas kebijakan tersebut adalah berupa kecemburuan narapidana lain yang mengakibatkan tindak yang kriminal di dalam LAPAS, serta terjadinya pengulangan kembali tindak pidana yang dilakukan oleh mantan narapidana yang dibebaskan melalui kebijakan tersebut</p>

<b>Nama Peneliti, Judul Penelitian, Tahun Terbit</b>	<b>Tujuan Penelitian</b>	<b>Metode Penelitian, Hasil Penelitian</b>
<p>Iqbal Agil Wijaya.</p> <p>Layanan Kunjungan Pada Masa Pandemi Covid-19 di Rutan Kelas IIB Banjarnegara,</p> <p>2020</p>	<p>Mengetahui bagaimana layanan kunjungan pada masa pandemi <i>Covid-19</i> di Rutan Kelas IIB Banjarnegara serta mengetahui dampak positif dan negatif dari prosedur layanan yang lama dan prosedur layanan dengan <i>video call</i></p>	<p>Penelitian Kualitatif,</p> <p>Dampak positif lain yaitu melindungi tahanan atau WBP dari <i>Covid-19</i> yang datang dari luar lingkungan Rutan. Mengingat Lingkungan Rutan yang padat, sehingga risiko penularan lebih tinggi dibandingkan di luar Rutan Dampak negatif dari layanan <i>video call</i> bagi narapidana dan tahanan adalah mereka tidak bisa bertatap muka secara langsung dengan keluarga. Kunjungan keluarga merupakan hal yang penting yaitu kesempatan melepas rindu bagi narapidana dan tahanan serta sebagai motivasi dalam bentuk dukungan</p>

Nama Peneliti, Judul Penelitian, Tahun Terbit	Tujuan Penelitian	Metode Penelitian, Hasil Penelitian
<p>Wulan Dwi Yulianti.</p> <p>Upaya Menanggulangi Over Kapasitas Pada Lembaga Pemasyarakatan Di Indonesia,</p> <p>2020</p>	<p>Upaya mengurangi kepadatan narapidana di lembaga pemasyarakatan dengan mempercepat reintegrasi narapidana adalah bagian dari kebijakan sistem pemidanaan yang berorientasi dengan pemasyarakatan. Upaya optimalisasi peningkatan mempercepat reintegrasi merupakan langkah strategis dalam mengatasi kepadatan narapidana di Lembaga. Diperlukan upaya mengurangi kepadatan</p>	<p>Normatif Kualitatif,</p> <p>Upaya penanggulangan Over Kapasitas Lembaga Pemasyarakatan di Indonesia menganut dua konsep, yang dimuat dalam KUHP yaitu Tujuan Pemidanaan dan Individualisasi Pidana. Pertama, tujuan pemidanaan diarahkan kepada pengayoman masyarakat, perlindungan masyarakat (<i>social defence</i>), menciptakan keseimbangan pemasyarakatan. antara masyarakat dan terpidana. Kedua, Ide Individualisasi Pidana yang berorientasi terhadap pelaku tindak pidana yang manusiawi memperhatikan karakteristik pertanggungjawaban pidana bersifat pribadi, tiada pidana tanpa kesalahan, pidana disesuaikan dengan karakteristik dan kondisi pelaku.narapidana di lembaga.</p>



<b>Nama Peneliti, Judul Penelitian, Tahun Terbit</b>	<b>Tujuan Penelitian</b>	<b>Metode Penelitian, Hasil Penelitian</b>
Rudini Hasyim Rado, Nurul Widhanita & Yuniar Badilla.  Kebijakan Menangani Overcrowding Di Indonesia Pada Masa Pandemi Covid-19,  2021	Mengkaji situasi <i>overcrowding</i> di Indonesia dan menelaah kebijakan negara dalam menangani <i>overcrowding</i> pada masa pandemi <i>Covid-19</i> .	Penelitian Hukum Yuridis Empiris,  Terjadinya <i>overcrowding</i> dengan kondisi yang penuh dan sesak saja sudah tidak manusiawi, apalagi bila hal ini di tengah bencana nasional non alam wabah <i>Covid-19</i> . Pemerintah menetapkan kebijakan melalui asimilasi dan hak integrasi ditujukan kepada narapidana, untuk mengatasi permasalahan pada penelitian terdahulu tersebut.



<b>Nama Peneliti, Judul Penelitian, Tahun Terbit</b>	<b>Tujuan Penelitian</b>	<b>Metode Penelitian, Hasil Penelitian</b>
Sari, Dian Novita Fajar.  Evaluasi Program Pendidikan dan Pelatihan Kepemimpinan Tingkat IV Dalam Kebijakan Pengembangan Kompetensi ASN di Pemerintah Kabupaten Lahat,  2021	Mengevaluasi Program Pendidikan Dan Pelatihan Kepemimpinan (Diklatpim) Tingkat IV dengan menggunakan model evaluasi COPP yang dikembangkan oleh Stufflebeam.	Penelitian Kualitatif,  Program Diklatpim tingkat IV Tahun 2016 di Kabupaten Lahat telah sesuai dengan peraturan yang berlaku dan dianggap berhasil. Namun berdasarkan aspek context dan input, terdapat beberapa hal yang tidak sesuai dengan maksud dan tujuan dari program Diklatpim tingkat IV di pemerintah Kabupaten Lahat.



Landra Fikri Dzaky dan Arisman, melakukan penelitian di tahun 2021 bertujuan untuk menggambarkan pencegahan, penanganan dan pengendalian penyebaran *Covid-19* di Lapas dan Rutan dengan melakukan berbagai langkah-langkah strategis dalam penanganan pandemi *Covid-19*. Penelitian dilakukan dengan menggunakan metode penelitian Kualitatif. Hasil dari penelitian tersebut, menunjukkan kondisi nyata yang di lapangan masih terjadinya *Overcrowding* sehingga dalam pencegahan dan mengikuti kebijakan pemerintah belum maksimal, maka dari masyarakat dalam hal ini, memberikan langkah-langkah strategis dalam pencegahan *Covid-19* menerapkan protokol kesehatan yang ketat di lapas, melakukan penundaan, pengalihan jenis tahanan dan melakukan sidang melalui *Video Conference*, melakukan pembebasan narapidana melalui program asimilasi dan hak integrasi, serta bekerjasama dengan dinas kesehatan setempat. Perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian kali ini adalah peneliti pada penelitian terdahulu memberikan gambaran fakta situasi dan kondisi Lembaga Masyarakat, serta rekomendasi Langkah pencegahan secara menyeluruh di wilayah Indonesia. Penelitian pada saat ini terfokus hanya pada 1 program pencegahan dan cakupan penelitian yang dianalisis lebih sempit. Selain itu, lokasi kedua penelitian berbeda.

Samuel Arsheldon, Supriardoyo Simanjuntak, Kornelius Benuf, melakukan penelitian pada tahun 2020, yang bertujuan untuk

menganalisis dan mengkaji bahan serta isu hukum yang berkaitan dengan strategi antisipasi over kapasitas Lapas dalam kaitannya dengan pencegahan penyebaran *Covid-19*. Penelitian terdahulu tersebut dilakukan dengan menerapkan metode penelitian yuridis normatif. Penelitian terdahulu tersebut menyimpulkan bahwa strategi Antisipasi Over Kapasitas di Lembaga Pemasyarakatan sebagai Suatu Refleksi atas Kebijakan Pencegahan Penyebaran *Covid-19*, dalam Pembaharuan Hukum Pidana menganut dua konsep yang dimuat dalam KUHP. Tujuan pemidanaan diarahkan kepada pengayoman masyarakat, menerapkan protokol kesehatan yang ketat di lapas, melakukan penundaan, pengalihan jenis tahanan dan melakukan sidang melalui *Video Conference*, melakukan pembebasan narapidana melalui program asimilasi dan hak integrasi, serta bekerjasama dengan dinas kesehatan setempat perlindungan masyarakat (*social defence*), memasyarakatkan terpidana dengan melakukan pembimbingan, memulihkan dan menumbuhkan rasa penyesalan dan rasa bersalah pada terpidana serta menciptakan keseimbangan antara masyarakat dan terpidana. Perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian kali ini adalah peneliti pada penelitian terdahulu, melihat dan menganalisis permasalahan berdasarkan perspektif hukum dan perundangan. Sedangkan peneliti pada penelitian ini, melihat isu publik tersebut dari perspektif kebijakan publik. Lokasi penelitian saat ini berbeda dengan penelitian sebelumnya.



Wulan Dwi Yulianti pada tahun 2020, melakukan penelitian dengan tujuan mengetahui Upaya mengurangi kepadatan narapidana di lembaga pemasyarakatan dengan mempercepat reintegrasi narapidana adalah bagian dari kebijakan sistem pemidanaan yang berorientasi dengan pemasyarakatan. Upaya optimalisasi peningkatan mempercepat reintegrasi merupakan langkah strategis dalam mengatasi kepadatan narapidana di Lembaga. Diperlukan upaya mengurangi kepadatan. Penelitian terdahulu tersebut menerapkan metode penelitian normatif kualitatif. Penelitian terdahulu tersebut mencapai hasil bahwa upaya penanggulangan Over Kapasitas Lembaga Pemasyarakatan di Indonesia menganut dua konsep, yang dimuat dalam KUHP yaitu Tujuan Pemidanaan dan Individualisasi Pidana. Pertama, tujuan pemidanaan diarahkan kepada pengayoman masyarakat, perlindungan masyarakat (*social defence*), memasyarakatkan terpidana dengan melakukan pembimbingan, memulihkan dan menumbuhkan rasa penyesalan dan rasa bersalah pada terpidana serta menciptakan keseimbangan pemasyarakatan. antara masyarakat dan terpidana. Kedua, Ide Individualisasi Pidana yang berorientasi terhadap pelaku tindak pidana yang manusiawi memperhatikan karakteristik pertanggungjawaban pidana bersifat pribadi, tiada pidana tanpa kesalahan, pidana disesuaikan dengan karakteristik dan kondisi pelaku.narapidana di lembaga. Penelitian Terdahulu terfokus pada isu *overcrowded* sedangkan Penelitian sekarang menganalisis dan mengevaluasi

kebijakan program kunjungan sebagai penyesuaian keadaan dampak *Covid-19*. Lokasi penelitian terdahulu dan sekarang berbeda, dan subjek penelitian berbeda.

Iqbal Agil Wijaya melakukan penelitian pada tahun 2020, yang bertujuan untuk Mengetahui bagaimana layanan kunjungan pada masa pandemi *Covid-19* di Rutan Kelas IIB Banjarnegara serta mengetahui dampak positif dan negatif dari prosedur layanan yang lama dan prosedur layanan dengan *video call*. Penelitian ini dilakukan dengan menerapkan metode penelitian kualitatif. Penelitian terdahulu tersebut menunjukkan bahwa dampak positif lain yaitu melindungi tahanan atau WBP dari *Covid-19* yang datang dari luar lingkungan Rutan. Mengingat Lingkungan Rutan yang padat, sehingga risiko penularan lebih tinggi dibandingkan di luar Rutan Dampak negatif dari layanan *video call* bagi narapidana dan tahanan adalah mereka tidak bisa bertatap muka secara langsung dengan keluarga. Kunjungan keluarga merupakan hal yang penting yaitu kesempatan melepas rindu bagi narapidana dan tahanan serta sebagai motivasi dalam bentuk dukungan. Penelitian terdahulu terfokus pada bagaimana proses pelayanan pada masa pandemic dan bukan terfokus pada suatu program atau kebijakan.

Rudini Hasyim Rado, Nurul Widhanita & Yuniar Badilla, melakukan penelitian di tahun 2021 yang bertujuan untuk mengkaji situasi *overcrowding* di Indonesia dan menelaah kebijakan negara dalam menangani *overcrowding* pada masa pandemi *Covid-19*.



Penelitian terdahulu tersebut dilakukan dengan menerapkan metode penelitian hukum yuridis empiris. Penelitian tersebut menunjukkan bahwa terjadinya *overcrowding* dengan kondisi yang penuh dan sesak saja sudah tidak manusiawi, apalagi bila hal ini di tengah bencana nasional non alam wabah *Covid-19*. Pemerintah menempuh kebijakan melalui asimilasi dan hak integrasi ditujukan kepada narapidana. Penelitian terdahulu fokus menganalisis penanganan overcrowded yang berpotensi memudahkan penyebaran penularan virus *Covid-19*. Penelitian kali ini, peneliti lebih fokus pada pengaturan jam mekanisme kunjungan yang diharapkan dapat mendukung serangkaian kebijakan pencegahan penyebaran *Covid-19* pada Lapas Kelas IIB Kota Jepara.

Sari, Dian Novita Fajar pada tahun 2021 melakukan penelitian mengevaluasi Program Pendidikan Dan Pelatihan Kepemimpinan (Diklatpim) Tingkat IV dengan menggunakan model evaluasi COPP yang dikembangkan oleh Stufflebeam. penelitian tersebut menerapkan metode penelitian kualitatif. Penelitian terdahulu tersebut menyimpulkan bahwa program Diklatpim tingkat IV Tahun 2016 di Kabupaten Lahat telah sesuai dengan peraturan yang berlaku dan dianggap berhasil. Namun berdasarkan aspek context dan input, terdapat beberapa hal yang tidak sesuai dengan maksud dan tujuan dari program Diklatpim tingkat IV di pemerintah Kabupaten Lahat. Penelitian Terdahulu focus menganalisis dan mengevaluasi program pendidikan dan pelatihan kependidikan tingkat IV di Kabupaten Lahat.

Penelitian kali ini, peneliti fokus pada program pembatasan kunjungan pada Lapas Kelas IIB Kota Jepara.

Diki Suherman, pada tahun 2020 melakukan penelitian bertujuan untuk Mengetahui bagaimana evaluasi dampak kebijakan mesin parkir elektronik di Kota Bandung. Penelitian terdahulu tersebut menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif. Penelitian terdahulu tersebut menyimpulkan bahwa penerapan mesin parkir elektronik di Kota Bandung sebagai bagian dari smart city belum terealisasi secara optimal, yang dilihat dari berbagai aspek baik dari penggunaan mesin parkir, sistem pembayaran yang masih ada yang manual, target peningkatan retribusi parkir yang jauh dari target Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Bandung. Penelitian terdahulu fokus pada evaluasi dampak kebijakan mesin parkir elektronik di Kota Bandung, sedangkan peneliti focus pada program pembatasan kunjungan pada Lapas Kelas IIB Kota Jepara.

Perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian ini, terletak pada program kebijakan yang diteliti. Pada penelitian terkini, program yang akan diteliti adalah Program Pembatasan Pembatasan Kunjungan Rumah Tahanan sebagai suatu langkah nyata pemerintah dalam mencegah penyebaran virus *Covid-19*.

## **5.2 Administrasi Publik**

Istilah Administrasi Publik merupakan suatu konsep yang sangat berorientasi kepada pemberdayaan masyarakat, lebih mengutamakan



kemandirian dan kemampuan masyarakat karena pemerintah memberi kesempatan untuk itu. Di dalam hal ini, kegiatan pemerintah lebih mengarah kepada “*empowerment*” yaitu pemerintah berupaya memfasilitasi masyarakat agar mampu mengatur hidupnya tanpa harus sepenuhnya tergantung terus menerus kepada pemerintah. Hal ini berakibat kepada kinerja pemerintah yang sangat diuntungkan karena mendapat tingkat partisipasi masyarakat yang tinggi, mulai dari penentuan kebutuhan sampai pada pelaksanaan dan penilaian hasil, sementara pemerintah lebih mengerahkan perannya sebagai fasilitator, dan dapat memfokuskan diri pada urusan-urusan kenegaraan yang bersifat strategis.

Menurut Starling (2014:5) Administrasi Publik dipandang sebagai pencapaian pemerintah yang dilakukan sesuai dengan yang dijanjikan oleh pemerintah itu sendiri. Batasan tersebut menekankan aspek *the accomplishing side of government* dan seleksi kebijakan publik. Administrasi publik merupakan suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktek dengan tujuan mempromosi pemahaman tentang peran pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah, dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih berpacu dan lebih responsif terhadap kebutuhan sosial masyarakat.

Batasan dalam administrasi publik dapat dimaknai sebagai pemanfaatan teori-teori dan proses-proses manajemen, politik, dan hukum untuk memenuhi kinerja pemerintah, dalam rangka menjalankan

fungsi pengaturan dan pelayanan terhadap masyarakat publik secara menyeluruh. Definisi ini menekankan aspek proses institusional atau kombinasi ketiga jenis kegiatan pemerintah yaitu meliputi sektor eksekutif, yudikatif, dan legislatif.

Pasolong, (2011:32-33) membagikan definisi administrasi publik kedalam beberapa kategori, diantaranya:

### 1. Kategori Politik

Di dalam kategori ini, melihat administrasi publik sebagai *what government does*, (apa yang dikerjakan pemerintah) baik langsung maupun tidak langsung, sebagai suatu tahapan siklus pembuatan kebijakan publik, sebagai implementasi kepentingan publik, dan sebagai kegiatan yang dilakukan secara kolektif karena tidak dapat dikerjakan secara individu.

### 2. Kategori Legal/Hukum

Berdasarkan kategori legal/hukuman melihat administrasi publik sebagai penerapan hukum ( *law in action* ), sebagai suatu regulasi, sebagai kegiatan yang memaksa dan mengikat antara pemerintah dan rakyatnya untuk tunduk dan mentaatinya.

### 3. Kategori Manajerial

Administrasi publik dipandang sebagai suatu fungsi eksklusif dalam pemerintahan, sebagai bentuk spesialisasi dalam manajemen (bagaimana mencapai hasil melalui orang lain). Jika dalam



prakteknya, kategori ini dapat dipahami sebagai suatu cara untuk menghasilkan pencapaian tujuan dengan faktor yang ada dan dapat dipandang sebagai suatu ilmu dan seni.

Dari ketiga kategori ini, ada beberapa makna penting yang harus diingat berkenaan dengan hakikat administrasi publik, yaitu:

1. Bidang-bidang tersebut berkaitan dengan permasalahan social dan usaha kerjasama dari berbagai pihak terkait dalam pelaksanaannya.
2. Bidang-bidang tersebut berkenaan dengan formulasi dan implementasi kebijakan publik.
3. Bidang-bidang tersebut diatas bersifat kompleks dan mengikat seluruh pihak. Pihak pemberi kebijakan, pengawas kebijakan, maupun pelaku kebijakannya.

Berdasarkan uraian diatas, apabila ditarik kesimpulan bahwa administrasi publik merupakan pelaksanaan serangkaian kegiatan yang tertuang dalam bentuk kebijakan negara yang telah digariskan oleh badan-badan politik yang representatif. Di dalam serangkaian tindakan tersebut telah ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh rakyat. Administrasi public juga merupakan suatu ilmu yang mempelajari kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh perangkat negara untuk melaksanakan atau mewujudkan politik negara atau politik pemerintahan.

### 5.3 Paradigma Administrasi Publik

Istilah paradigma pertama kali diperkenalkan dan dipopulerkan oleh Nugroho, (2019:16) bahwa paradigma adalah cara pandang untuk mengetahui realitas sosial tertentu secara spesifik. Paradigma juga dapat dimaknai sebagai suatu cara pandang, nilai-nilai, metode-metode, prinsip dasar, atau cara memecahkan sesuatu masalah, yang dianut oleh suatu masyarakat ilmiah pada masa tertentu.

Pengertian lain dikemukakan oleh Keban, (2014:185) dengan menyatakan bahwa paradigma sebagai pandangan yang mendasar dari suatu disiplin ilmu tentang apa yang menjadi pokok persoalan yang semestinya dipelajari dalam salah satu cabang disiplin ilmu pengetahuan. Administrasi publik sebagai disiplin telah melewati perkembangan yang kompleks. Literatur menjelaskan rangkaian perkembangan administrasi publik ini dari pergeseran paradigma.

Nugroho, (2019:193-195) mengidentifikasi lima paradigma dalam administrasi publik, sebagai berikut:

#### 1. Paradigma Dikotomi Politik-Administrasi (1900-1926)

Periode ini ditandai oleh terbitnya buku Frank J. Goodnow (1900) dan Leonard D. White (1926). Goodnow dalam bukunya *Politics and Administration*, menegaskan bahwa ada dua fungsi negara beserta organ-organnya, yaitu politik dan administrasi. Politik berkaitan dengan kebijakan-kebijakan atau ekspresi dari kehendak negara, sedangkan administrasi bertalian dengan pelaksanaan dari



kebijakan-kebijakan tersebut. Administrasi terletak di luar bidang politik, masalah-masalah administrasi bukanlah masalah-masalah politik. Paradigm aini menekankan bahwa administrasi publik dapat bertindak bebas nilai (*value-free*). Penekanan dalam Paradigma ini ada lokus, yaitu di mana administrasi publik harus berada. Di dalam pandangan Goodnow dan pengikutnya, administrasi publik harus berlokasi di birokrasi pemerintah, tetapi tidak dipersoalkan apa fokusnya.

## 2. Paradigma Prinsip-prinsip Administrasi (1927-1937)

Paradigma 2 ditandai dengan terbitnya buku teks kedua dalam administrasi publik, karya Willoughby berjudul *Principles of Public Administration*, pada 1927. Buku ini menegaskan bahwa ada prinsip-prinsip ilmiah tertentu mengenai administrasi, bahwa prinsip-prinsip tersebut dapat ditemukan, dan bahwa para administrator akan menjadi ahli dalam pekerjaannya jika mereka mempelajari bagaimana menerapkan prinsip-prinsip tersebut.

Paradigma 2 ini terutama berkenaan dengan “fokus” administrasi publik, yakni keahlian esensial dalam bentuk prinsip-prinsip administrasi. Lokus administrasi publik tidak menjadi persoalan karena dianggap bahwa prinsip administrasi berlaku di semua setting administrasi, yakni organisasi publik maupun privat,

tanpa ada batasan kultural. Prinsip-prinsip administrasi diajukan oleh Gulick & Urwick (dalam Nugroho, 2019:194) orang-orang kepercayaan Presiden Franklin Delano Roosevelt. Tujuh prinsip dikenal dengan akronim POSDCoRB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting*). Menurut Gulick & Urwick, prinsip-prinsip inilah yang menyebabkan organisasi bisa berjalan dengan baik, bukan dikotomi politik-administrasi.

### 3. Paradigma Administrasi Publik Sebagai Ilmu Politik (1950-1970)

Kritikan-kritikan yang ada antara lain seperti yang disebutkan di atas, administrasi publik kembali ke disiplin induknya yaitu ilmu politik.

Pengaruh dari gerakan mundur ini adalah adanya pembaruan definisi mengenai lokus yakni di birokrasi pemerintah, tetapi melepaskan hal yang berkaitan dengan fokus. Periode ini dianggap sebagai upaya untuk meninjau kembali segala jalinan konseptual antara administrasi publik dan politik.

Paradigma ini, ditandai oleh ketiadaan kerangka kerja intelektual, bahkan administrasi publik dianggap sebagai bidang studi yang mengalami kemerosotan spiral. Antara tahun 1960- 1970, hanya 4% dari seluruh artikel pada lima jurnal ilmu politik terkemuka yang menyangkut administrasi publik. Hal yang menyedihkan adalah, pada 1962, administrasi publik tidak



dimasukkan sebagai subbidang ilmu politik dalam Laporan *American Political Science Association*.

4. Paradigma Administrasi Publik Sebagai Ilmu Administrasi (1956-1970)

Pada paradigma 4 ini administrasi publik kehilangan identitas dan keunikannya dalam konteks manajemen yang luas. Pada 1956, dibentuk sebuah jurnal penting: *Administrative Science Quarterly*, berdasarkan premis bahwa pembedaan antara administrasi publik, privat dan nonprofit adalah sesuatu yang keliru. Administrasi adalah administrasi. Sebagai suatu paradigma, manajemen menyediakan suatu fokus, bukan lokus. Manajemen menyediakan teknik-teknik yang membutuhkan keahlian dan spesialisasi, tetapi dalam setting kelembagaan apa keahlian itu harus diterapkan, tidak diidentifikasi. Seperti dalam Paradigma 2, administrasi adalah administrasi di manapun ia ditemukan. Tokoh dominan dalam periode ini adalah Edward Litchfield dan John D Millet.

5. Administrasi Publik Sebagai Administrasi Publik (1970 – Sekarang)

Pada 1970, berlangsung pemisahan administrasi publik dari manajemen maupun ilmu politik. Luther Gulick menulis artikel berjudul: *Public Administration as Neither Management Nor Political Science*. Pada 1970 dibentuk *The National Association of Schools of Public Affairs and Administration (NASPAA)*.

Pembentukan NASPAA tidak hanya menandai perkembangan administrasi publik, melainkan pula menunjukkan kepercayaan diri administrasi publik. Terbentuknya NASPAA, dalam administrasi publik diakui sebagai suatu bidang ilmu tersendiri. NASPAA memberikan akreditasi kepada ratusan universitas dan sekolah tinggi. Sejak 1970, administrasi publik diakui sebagai suatu bidang ilmu. Lokusnya adalah pada masalah-masalah publik dan kepentingan publik, sedangkan fokusnya adalah teori organisasi, ilmu manajemen, kebijakan publik dan *political-economy*.

Dari pemikiran diatas dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa paradigma adalah pandangan atau kerangka pemikiran sebagai dasar dalam menelaah dan atau mengkaji sesuatu permasalahan. Adapun paradigma yang digunakan dalam penelitian ini adalah paradigma administrasi publik sebagai administrasi publik. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan penerapan kebijakan publik dalam pembahasan pokok permasalahan. Lebih khususnya mengenai evaluasi implementasi kebijakan program pembatasan kunjungan Rumah Tahanan (Rutan).

#### **5.4 Kebijakan Publik**

Kebijakan Publik dalam studi Administrasi Publik ditujukan untuk fungsi efektivitas dan efisiensi dalam pelaksanaan tugas fungsi pemerintahan dan system kenegaraan. Kebijakan publik akan dijalankan oleh birokrasi pemerintah, fokus utama kebijakan publik adalah pelayanan publik. Sehingga kebijakan publik menjadi kajian



penting dalam ilmu administrasi negara. Kebijakan publik menyangkut kepentingan orang banyak, berdampak luas pada masyarakat, berhubungan dengan nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat. Administrasi Publik mempelajari tiga elemen penting kehidupan bernegara yang meliputi lembaga legislatif, yudikatif, dan eksekutif serta hal-hal yang berkaitan dengan publik yang meliputi kebijakan publik, manajemen publik, administrasi pembangunan, tujuan negara, dan etika yang mengatur penyelenggara negara. Di dalam ilmu Administrasi Publik terdapat adanya fenomena-fenomena publik yang membutuhkan solusi yang tepat dalam penanganannya. Untuk menyelesaikan permasalahan publik tersebut perlu adanya penguasaan kajian kebijakan publik bagi birokrat dan analisis kebijakan publik. Adanya kebijakan publik, para birokrat dapat mengetahui isu-isu tersebut apakah termasuk ke dalam isu publik atau tidak, apakah permasalahan tersebut menjadi permasalahan publik atau tidak. Adanya kebijakan publik, para birokrat juga akan mengetahui apakah kebijakan publik sudah responsif terhadap masalah/kebutuhan/aspirasi masyarakat.

Budi Winarno (2018: 66-68) menyatakan, kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah, untuk dilakukan dan tidak dilakukan. Definisi ini dinilai masih belum cukup memadai untuk mendeskripsikan kebijakan publik. Sebab kemungkinan masih terdapat perbedaan yang cukup besar, antara apa yang ingin dilakukan oleh

pemerintah dengan pengimplementasian. Konsep ini bisa mencakup tindakan-tindakan administratif, seperti pengangkatan pegawai baru, atau pemberian izin, atau lisensi. Biasanya tindakan-tindakan tersebut tidaklah dianggap sebagai masalah masalah kebijakan karena sebenarnya berada di luar kebijakan publik.

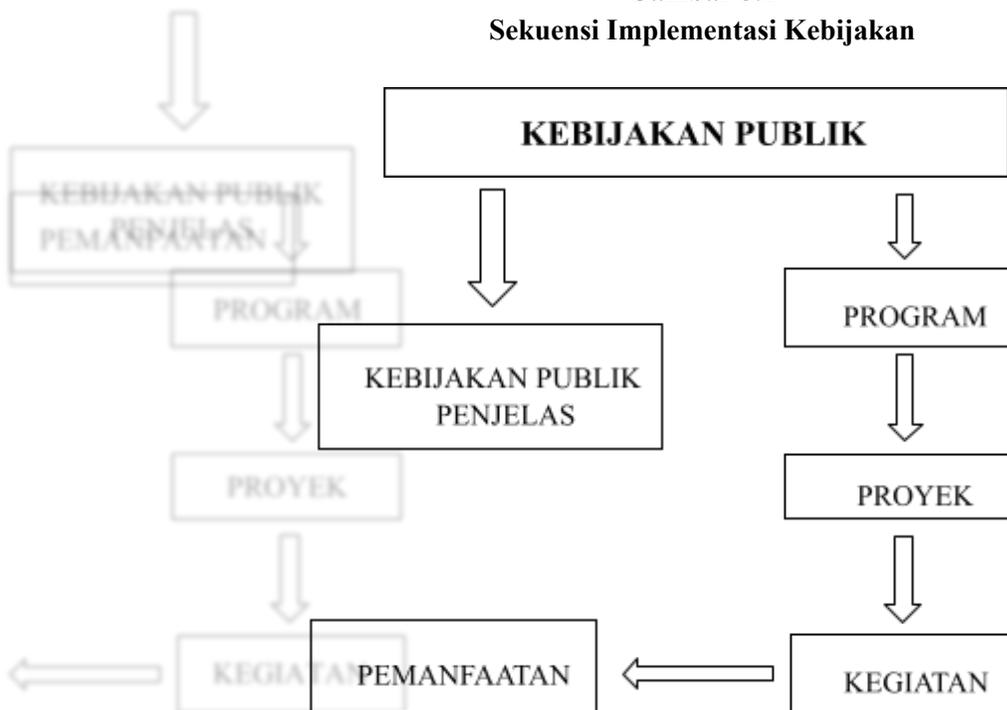
Johan, (2019:33) mengartikan kebijakan sebagai serangkaian yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Misalnya pada *Public Opinion*, yang berarti pendapat umum. *Public Administration*, merupakan administrasi negara. *Public Policy*, menjadi kebijakan tujuannya. Optimalisasi kepentingan dan efisiensi merupakan inti dari teori *rational choice*.

Pendapat lain, dikemukakan oleh Nugroho, (2014:657) secara luas kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya. Definisi ini dapat diartikan sebagai *democratic governance*, dimana di dalamnya terdapat interaksi negara dengan rakyatnya dalam rangka mengatasi persoalan publik. Kebijakan pemerintahan atau kebijakan publik adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik, dalam usaha memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan itu.

Pada prinsipnya, pihak yang membuat kebijakan-kebijakan itu mempunyai kekuasaan untuk melaksanakannya. Kebijakan publik

mempunyai cita-cita bersama yang ingin dicapai melalui usaha bersama, dan untuk itu perlu ditentukan rencana-rencana yang mengikat, yang dituangkan dalam kebijakan oleh pihak yang berwenang, dalam hal ini adalah pemerintah.

**Gambar 5.1**  
**Sekuensi Implementasi Kebijakan**



Sumber: Rian Nugroho (2014:657)

Dari beberapa pendapat diatas, dapat disimpulkan bahwa, kebijakan publik dimaknai sebagai serangkaian pengaturan mengikat yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan menunjukkan hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

## 5.5 Teori Implementasi Kebijakan

Kebijakan Publik yang telah disahkan, maka tahap selanjutnya adalah pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan itu sendiri. Implementasi kebijakan ini dilakukan sebagai suatu rangkaian proses pencapaian tujuan dari kebijakan tersebut dibentuk. Implementasi kebijakan publik dilaksanakan untuk mewujudkan kebijakan publik yang masih bersifat abstrak kemudian diwujudkan. Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu kebijakan atau program harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi publik dimana aktor, organisasi, prosedur, teknik serta Sumber Daya diorganisasikan secara bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementor yang konsisten dan profesional dibutuhkan untuk mensosialisasikan isi kebijakan tersebut. Pelaksanaan kebijakan publik berusaha menimbulkan hasil (*outcome*) yang dapat dinikmati terutama oleh kelompok sasaran (*target groups*).

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah sebuah kebijakan yang dilaksanakan atau direalisasikan untuk mencapai tujuan dari kebijakan tersebut dibuat. Rangkaian implementasi kebijakan dapat diamati dengan jelas yaitu dimulai dari program, ke proyek dan kegiatan. Kamus Webster dalam Solichin Abdul Wahab (2021:64), pengertian implementasi dirumuskan secara pendek bahwa *to*



*implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu) *to give practical effect to* (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu) Dari definisi tersebut maka implementasi kebijakan dapat diartikan sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan (biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan, perintah presiden atau dekrit presiden). Kebijakan diturunkan berupa program program yang kemudian diturunkan menjadi proyek-proyek, dan akhirnya berwujud pada kegiatan-kegiatan, baik yang dilakukan oleh pemerintah, masyarakat maupun kerjasama pemerintah dengan masyarakat.

Menurut Webster dalam Tachjan (2010:23-24) secara etimologis implementasi itu dapat dimaksudkan sebagai suatu aktivitas yang berkaitan dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil. Apabila pengertian implementasi di atas diuraikan dengan basis kebijakan publik, maka kata implementasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan suatu kebijakan publik yang telah ditetapkan/ disetujui dengan penggunaan sarana (alat) untuk mencapai tujuan kebijakan.

Tachjan (2010:24-25) mengungkapkan bahwa implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan/ disetujui. Kegiatan ini terletak

di antara perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan mengandung logika yang *top-down*, maksudnya menurunkan/menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat konkrit atau mikro. Sedangkan formulasi kebijakan mengandung logika *bottom-up*, dalam arti proses ini diawali dengan pemetaan kebutuhan publik atau pengakomodasian tuntutan lingkungan lalu diikuti dengan pencarian dan pemilihan alternatif cara pemecahannya, kemudian diusulkan untuk ditetapkan. Proses administratif yang dilakukan oleh unit-unit administratif pada setiap level pemerintahan disejalankan dengan tipe-tipe kebijakan yang telah ditetapkan. Tipe-tipe kebijakan tersebut dapat bersifat *distributive, regulatory, self regulatory, & re-distributive*. Proses kegiatan ini disertai dengan tindakan-tindakan yang bersifat alokatif, yaitu tindakan yang menggunakan masukan Sumber Daya yang berupa uang, waktu, personil, dan alat.

DS Aji (2018:66), mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan dalam keputusan-keputusan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan.



Agustian (2019:13) berpendapat bahwa, implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan proses interaksi antara tujuan dan tindakan untuk mencapainya serta memerlukan jaringan pelaksana, birokrasi yang efektif. Subarsono, (2011:90-92) mengutip bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu:

### **1. Komunikasi Organisasi**

Komunikasi adalah proses penyampaian informasi, gagasan, emosi, keahlian, dan lain-lain, yang disampaikan secara lisan dan atau tulisan. Keberhasilan implementasi kebijakan, menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus berhasil disampaikan dengan baik kepada kelompok sasaran (*target group*), sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.

### **2. Disposisi,**

Disposisi merupakan sikap, watak, dan karakteristik yang dimiliki oleh para pelaksana implementasi. Hal ini dapat dinilai dari komitmen, kerjasama, kejujuran, dan sifat demokratis dalam melaksanakan kebijakan. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka implementor tersebut dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

### **3. Sumber Daya**

Sumber Daya yang ada dapat berupa, Sumber Daya manusia, kompetensi, dan Sumber Daya finansial. Isi kebijakan yang telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, apabila implementor kekurangan Sumber Daya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan efektif.

### **4. Struktur Birokrasi**

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan, memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek dari struktur organisasi adalah *Standard Operating Procedure* (SOP) dan fragmentasi. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks, yang menjadikan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

#### **5.5.1 Unsur-Unsur Implementasi Kebijakan**

Abdullah dalam Tachjan (2010:27) Unsur-unsur implementasi kebijakan yang mutlak harus ada adalah:

##### **a. Unsur Pelaksana (*implementor*)**

Pihak yang terutama mempunyai kewajiban untuk melaksanakan kebijakan publik adalah unit-unit administratif atau unit-unit birokratik pada setiap tingkat pemerintahan. Di dalam birokrasi pemerintah



mempunyai tanggungjawab dalam melaksanakan kebijakan publik. Berdasarkan otoritas dan kapasitas administratif yang dimilikinya pemerintah melakukan berbagai tindakan, mulai dari penentuan tujuan dan sasaran organisasional, analisis serta perumusan kebijakan dan strategi organisasi, pengambilan keputusan, perencanaan, penyusunan program, pengorganisasian, penggerakan manusia, pelaksanaan kegiatan operasional, pengawasan, dan penilaian. Di dalam implementasi Kebijakan Publik terdapat beberapa fase diantaranya:

**(Fase Pertama)** Administrator menetapkan tujuan dan sasaran dari rencananya, kemudian berdasarkan hasil analisis perumusan kebijakan ditentukan kebijakan administratif yang bersifat ke dalam sedemikian rupa sehingga tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan akan dapat tercapai dengan sebaik-baiknya, berdasarkan kepada kebijakan yang telah ditentukan dilakukan penyusunan rencana (*planning*). Rencana-rencana yang telah disusun dijabarkan lagi ke dalam program-program operasional. *Output* dari kegiatan fase pertama dari unit administratif, jika ia dipandang sebagai suatu sistem adalah berupa kebijakan-kebijakan administratif, yaitu

kebijakan umum, kebijakan pelaksanaan, dan kebijakan teknis operasional yang untuk selanjutnya dituangkan ke dalam program-program operasional, sehingga terbentuk struktur program.

**(Fase Kedua)** yang harus dilakukan oleh administrator dari unit-unit administratif adalah pengorganisasian. Tindakan ini akan membentuk suatu organisasi (bisa dalam bentuk tim) yang siap untuk melaksanakan program-program yang telah ditetapkan. Melalui peng-organisasian, tenaga manusia, alat, tugas, wewenang, tanggung jawab dan tata kerja ditata sedemikian rupa sehingga dapat digerakan untuk melaksanakan kegiatan. Sejalan dengan tindakan ini, orang-orang tersebut perlu dimotivasi (*motivating*) agar mereka mempunyai sikap dan komitmen terhadap pelaksanaan program.

**(Fase ketiga/terakhir)** administrator mengembangkan metode-metode dan prosedur-prosedur yang dibutuhkan, termasuk cara-cara untuk terus- menerus meninjau hasil-hasil sewaktu program itu dalam proses pelaksanaan. Pengawasan dilakukan selama berlangsungnya kegiatan operasional. Suatu tahap pelaksanaan kegiatan operasional telah selesai



dilaksanakan misalnya atas dasar satu kurun waktu tertentu maka perlu dilakukan penilaian, dengan maksud untuk memperoleh masukan yang tepat tentang perbandingan antara hasil yang nyatanya dicapai dengan hasil yang seharusnya dicapai. Terdapat kesenjangan di antara kedua jenis hasil tersebut, perlu dilakukan pengkajian (analisis) yang mendalam untuk menentukan faktor-faktor penyebabnya. Penilaian yang merupakan langkah terakhir dalam proses administrasi dan sebagai salah satu fungsi organik manajemen - merupakan tindakan pengukuran dan perbandingan daripada hasil pekerjaan yang nyatanya dicapai dengan hasil-hasil yang seharusnya dicapai. Di dalam penilaian tersebut yang menjadi objeknya adalah seluruh segi kegiatan yang telah selesai dilakukan yang meliputi : (1) Hasil yang dicapai dalam satu kurun waktu tertentu, (2) Biaya yang nyatanya dikeluarkan oleh satu organisasi untuk mencapai hasil itu dibandingkan dengan biaya yang tersedia, (3) Tenaga yang dipergunakan, (4) Sarana dan prasarana yang dimanfaatkan, termasuk cara pemanfaatannya, (5) Efektivitas mekanisme dan prosedur kerja yang telah ditetapkan.

## **b. Program**

Kebijakan administratif yang masih berupa pernyataan-pernyataan umum yang berisikan tujuan, sasaran, serta berbagai macam sarana, agar dapat diimplementasikan perlu dijabarkan lagi ke dalam program-program yang bersifat operasional. Hakikatnya implementasi kebijakan adalah implementasi program. Program merupakan rencana yang bersifat komprehensif yang sudah menggambarkan Sumber Daya yang akan digunakan dan terpadu dalam satu kesatuan. Program tersebut menggambarkan sasaran, kebijakan, prosedur, metode, standar, dan *budget*. Pendapat lain dikemukakan oleh Siagian dalam Tachjan (2010:32-33) bahwa, program tersebut harus meliputi: 1. Sasaran yang hendak dicapai, 2. Jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan pekerjaan tertentu, 3. Besarnya biaya yang diperlukan beserta sumbernya, 4. Jenis-jenis kegiatan yang akan dilaksanakan, dan 5. Tenaga kerja yang dibutuhkan baik ditinjau dari segi jumlahnya maupun dilihat dari sudut kualifikasi serta keahlian dan keterampilan yang diperlukan. Dapat disimpulkan bahwa struktur program tersebut dapat menggambarkan atau mencerminkan secara menyeluruh mengenai arah, strategi, dan sasaran



yang ditempuh oleh setiap unit administratif dalam memecahkan masalah-masalah yang berkembang serta tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang hendak dicapai.

*c. Target Groups*

Target group (kelompok sasaran), yaitu sekelompok orang atau organisasi dalam masyarakat yang akan menerima barang dan jasa atau yang akan dipengaruhi perilakunya oleh kebijakan. Karakteristik yang dimiliki oleh kelompok sasaran diantaranya besaran kelompok sasaran, jenis kelamin, tingkat pendidikan, pengalaman, usia dan keadaan sosial-ekonomi mempengaruhi terhadap efektivitas implementasi. Karakteristik tersebut dipengaruhi oleh lingkungan, baik lingkungan geografis maupun lingkungan sosial-budaya. Selain itu, faktor komunikasi juga sangat berpengaruh terhadap penerimaan kebijakan oleh kelompok sasaran. Dalam hal ini media komunikasi yang digunakan untuk menyebarluaskan isi kebijakan kepada kelompok sasaran akan sangat berperan.

**5.5.2 Model Implementasi**

Komponen-komponen model sistem implementasi kebijakan publik, terdiri atas : (1) program (kebijakan) yang

dilaksanakan; (2) *target groups*, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran, dan diharapkan akan menerima manfaat dari program tersebut, perubahan atau peningkatan;

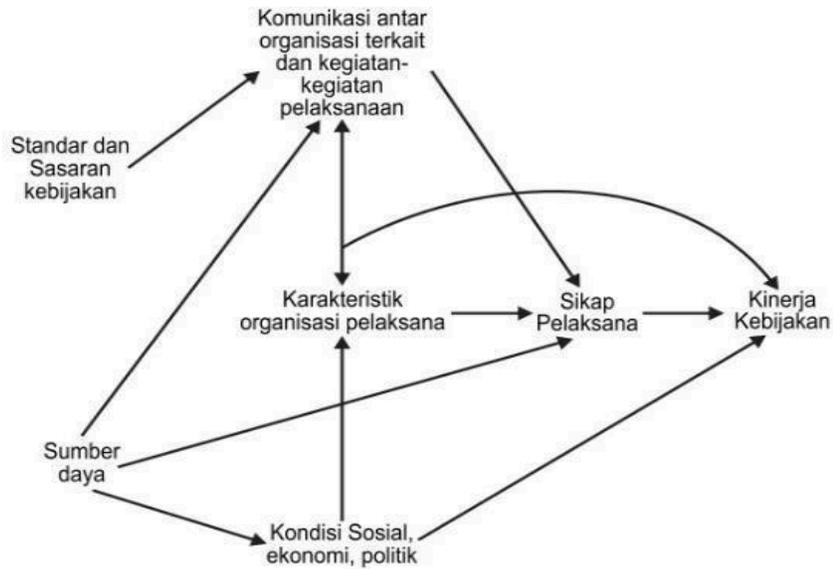
(3) unsur pelaksana (implementor), baik organisasi atau perorangan, yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan dan pengawasan dari proses implementasi tersebut; dan (4) faktor lingkungan (fisik, sosial, budaya dan politik).

Model yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn, yang dikutip dalam buku Implementasi Kebijakan Publik oleh Tachjan (2010: 39-42), yang disebut sebagai *A Model of the Policy Implementation Process*. Model ini menjelaskan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel bebas yang saling berkaitan, variabel- variabel tersebut yaitu:

1. Standar dan sasaran kebijakan;
2. Sumber Daya;
3. Karakteristik organisasi pelaksana;
4. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan;
5. Sikap para pelaksana;
6. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik.

Model tersebut dapat disajikan pada gambar di bawah ini;

**Gambar 5.1 Model Implementasi Kebijakan Menurut Meter dan Horn.**



Sumber: Syafie, Inu Kencana (2015:27)

Dari penjelasan-penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Keberhasilan implementasi kebijakan, harus melibatkan seluruh komponen kebijakan itu sendiri seperti pembuat kebijakan, pengawas pengimplementasian kebijakan, dan pelaksana kebijakan itu sendiri (implementor). Disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu proses kegiatan yang dilakukan oleh berbagai aktor sehingga pada akhirnya akan

mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran kebijakan itu sendiri.

Pendapat dari para ahli di atas dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu proses yang sifatnya sangat penting dalam sebuah kebijakan yang telah dirancangkan sebelumnya. Di dalam implementasi itu sendiri tingkat kepatuhan birokrasi, kelancaran rutinitas pelaksanaan program kebijakan, serta pelaksanaan program kebijakan yang terarah akan mendukung keberhasilan implementasi program kebijakan yang ada.

## **5.6 Operasionalisasi Konsep**

Implementasi kebijakan adalah tahapan sangat penting dalam keseluruhan struktur kebijakan publik. Implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan/ disetujui. Kegiatan ini terletak di antara perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Tahap Implementasi menentukan apakah kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah benar-benar aplikabel di lapangan dan berhasil menghasilkan *output dan outcomes* seperti direncanakan. Upaya mewujudkan *output dan outcomes* yang ditetapkan, maka kebijakan publik perlu diselenggarakan atau diimplementasikan. *Output dan outcomes* ini dapat dilihat dari kebijakan dan program yang telah dijalankan.



Kebijakan yang ada, seperti yang diimplementasikan di Rumah Tahanan Kelas IIB Kota Jepara melalui berbagai program kebijakan dalam rangka pembatasan Kunjungan untuk mencegah penyebaran *Covid-19* di dalam rutan. Berbagai kebijakan program yang ada meliputi program kunjungan *online* dengan cara *video call*, pelayanan penitipian makanan uang dan barang dengan prosedur ketat, kunjungan tatap muka dengan syarat sudah mendapatkan vaksin *Booster*.

Di dalam metode-metode yang ada bahwa pelaksanaan atau implementasi harus sesuai dengan metode yang ada, agar setiap pelaksanaan dapat berjalan dengan baik, adanya pemecahan permasalahan-permasalahan yang ada dilingkungan masyarakat, dalam metodenya tujuan dan arah kebijakan merupakan hal penting, karena setiap dibuatnya sebuah kebijakan akan memberikan dampak positif dan dapat menacapai tujuan agar permasalahan yang terjadi dapat teratasi dengan baik. Lalu adanya Sumber Daya yang memadai juga menjadi indikator keberhasilan sebuah kebijakan, selanjutnya komunikasi antar organisasi juga dapat memberikan relasi antara pihak- pihak yang melakukan pelaksanaan kebijakan, jika pelaksanaan komunikasi dilakukan dengan baik maka kebijakan akan terlaksana dengan baik.

## **6. METODE PENELITIAN**

### **6.1 Tipe Penelitian**

Penelitian merupakan cara kerja atau tata cara kerja mengamati, untuk dapat memahami objek permasalahan yang menjadi sasaran dari ilmu pengetahuan bersangkutan. Suatu objek dipilih berdasarkan pertimbangan keserasian dengan objek tujuan, sasaran, dan masalah yang hendak diteliti. Tipe penelitian yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah tipe penelitian deskriptif kualitatif. Penelitian ini memberikan gambaran secara rinci dan mendalam mengenai potret kondisi tentang apa yang sebenarnya terjadi menurut apa adanya di lapangan studi. Bentuk penelitian ini akan mampu menghasilkan data berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang yang diamati perilakunya. Pada penelitian ini, awalnya menggunakan data sekunder, kemudian dilanjutkan dengan penelitian pada data primer di lapangan atau terhadap masyarakat.

### **6.2 Sumber Data**

Secara umum sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah;

- 1) Data Sekunder, Diperoleh melalui sumber-sumber tertulis. Strategi ini dilakukan untuk dapat membangun sebuah abstraksi tentang tujuan penelitian yang didukung oleh data yang dikumpulkan dan saling berhubungan, sehingga sifat penyusunannya adalah dari kesimpulan umum ke khusus. Teknik pengumpulan data yang digunakan pada penelitian ini meliputi olah data dokumen dengan



menggunakan metode studi kepustakaan. Studi kepustakaan yang dimaksud dalam evaluasi ini adalah literatur sebagai pengumpulan data kualitatif yang dilakukan dengan cara menelusuri dokumen penting yang dianggap berkaitan dengan penelitian. Data yang diperoleh dari studi kepustakaan bisa berupa teks atau gambar. Dokumen yang menjadi sumber data berupa tes akademik seperti buku, penelitian terdahulu, laporan riset, *policy brief*, atau jurnal, spanduk, kartu nama, dan laporan jurnalistik.

Melalui laman web resmi Pemerintah Kota Jepara ([corona.go.id](http://corona.go.id)), peneliti memperoleh data terkait penanganan *Covid-19*. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif, dengan pendekatan deskriptif. Tujuannya adalah mendeskripsikan dan menggambarkan suatu gejala, keadaan atau fenomena tertentu, terkait isu dari penelitian. Hal ini guna menganalisis data yang diperoleh secara mendalam dan menyeluruh, dengan harapan dapat diketahui mengenai evaluasi program pembatasan kunjungan pada Rumah Tahanan Kelas IIB Kota Jepara.

- 2) Data Primer, Didapat langsung dari sumber pertama, baik individu/ perseorangan seperti hasil wawancara dengan informan atau hasil dari observasi/ pengamatan langsung yang dilakukan peneliti.

### **6.3 Jenis Data**

Terdapat gabungan 2 macam data yang digunakan yaitu; Data sekunder diperoleh melalui studi literatur meliputi :



- 1) Surat Keputusan Menteri Nomor :M.HH.PK.01.01.01-03 Tentang Pencegahan,
- 2) Data tertulis terkait informasi Penanganan dan Pengendalian Penyebaran
- 3) *Coronavirus Disease 2019 (Covid-19)* di Lembaga Pemasyarakatan
- 4) Surat Edaran Nomor : SEK.03-OT.02.02 Tahun 2020 Tentang Pemberitahuan Berdinas Dari Rumah (Work From House) di Lingkungan Kementerian Hukum dan HAM,
- 5) Jurnal terkait tentang pencegahan *Covid-19*.Penelitian terdahulu, terkait dengan kasus pencegahan penyebaran *Covid-19* di dalam Rumah Tahanan (Rutan),
- 6) Buku panduan penanganan *Covid-19* dari Kementerian Kesehatan dan berita media elektronik tentang *Covid-19* dan pencegahannya.  
Data primer didapat melalui;

### **6.3.1 Teknik Wawancara**

Menurut Yuliana (2020: 142-144) wawancara dinyatakan sebagai suatu percakapan dengan bertujuan untuk memperoleh konstruksi yang terjadi sekarang tentang orang, kejadian, aktivitas, organisasi, perasaan, motivasi, pengakuan, kerisauan dan sebagainya ; selanjutnya rekonstruksi keadaan tersebut dapat diharapkan terjadi pada masa yang akan datang; dan merupakan verifikasi, pengecekan dan pengembangan informasi

(konstruksi, rekonstruksi dan proyeksi) yang telah didapat sebelumnya. Menurut (Moleong, 2005 : 186) wawancara mendalam merupakan proses menggali informasi secara mendalam, terbuka, dan bebas dengan masalah dan fokus penelitian dan diarahkan pada pusat penelitian. Di dalam metode wawancara mendalam yang dilakukan dengan adanya daftar pertanyaan yang telah dipersiapkan sebelumnya.

Wawancara merupakan bagian dari metode kualitatif. Di dalam metode kualitatif ini ada dikenal dengan teknik wawancara-mendalam (*In-depth Interview*).

#### **1. Wawancara Mendalam (*In-depth Interview*)**

Pengertian wawancara mendalam (*In-depth Interview*) adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab sambil bertatap muka antara pewawancara dengan responden atau orang yang diwawancarai, dengan atau tanpa menggunakan pedoman (*guide*) wawancara dimana pewawancara, dan informan terlibat dalam kehidupan sosial yang relatif lama (Sutopo 2006: 72). Ciri khusus/Kekhasan dari wawancara- mendalam ini adalah keterlibatannya dalam kehidupan responden/informan.

Di dalam wawancara mendalam dilakukan untuk menggali secara mendalam terhadap satu topik yang telah

ditentukan (berdasarkan tujuan dan maksud diadakan wawancara tersebut) dengan menggunakan pertanyaan terbuka. Penggalan yang dilakukan untuk mengetahui pendapat mereka berdasarkan perspektif responden dalam memandang sebuah permasalahan. Teknik wawancara ini dilakukan oleh seorang pewawancara dengan melakukan kegiatan wawancara satu orang secara tatap muka (*face to face*). Kegunaan atau manfaat dilakukannya wawancara-mendalam adalah :

1. Topik/pembahasan masalah yang ditanyakan bisa bersifat kompleks atau sangat sensitif
2. Dapat menggali informasi yang lengkap dan mendalam mengenai sikap, pengetahuan, pandangan responden mengenai masalah
3. Siapa saja bisa mendapatkan kesempatan untuk diwawancarai namun berdasarkan tujuan dan maksud diadakan penelitian tersebut
4. Responden dengan leluasa dapat menjawab pertanyaan yang diajukan tanpa adanya tekanan dari orang lain atau rasa malu dalam mengeluarkan pendapatnya
5. Alur pertanyaan dalam wawancara dapat menggunakan pedoman (*guide*) atau tanpa menggunakan pedoman. Jika menggunakan pedoman (*guide*), alur pertanyaan



yang telah dibuat tidak bersifat baku tergantung kebutuhan di lapangan

Sedangkan kelemahan dari wawancara-mendalam ini adalah adanya keterikatan emosi antara keduanya (pewawancara dan orang yang diwawancarai), untuk itu diperlukan kerjasama yang baik antara pewawancara dan yang diwawancarainya.

Materi dalam wawancara-mendalam tergantung dari tujuan dan maksud diadakannya wawancara tersebut. Agar hasil dari wawancara tersebut sesuai dengan tujuan penelitian, diperlukan keterampilan dari seorang pewawancaranya agar narasumbernya (responden) dapat memberikan jawaban yang sesuai dengan pertanyaan yang diajukan. Beberapa teknik dalam wawancara agar berjalan dengan baik, adalah:

1. Menciptakan dan menjaga suasana yang baik.
2. Mengadakan *probing*, adalah cara menggali keterangan yang lebih mendalam, hal ini dilakukan karena apabila jawaban tidak relevan dengan pertanyaan, apabila jawaban kurang jelas atau kurang lengkap, apabila ada dugaan jawaban kurang mendekati kebenaran.
3. Tidak memberikan sugesti untuk memberikan jawaban-jawaban tertentu kepada responden yang akhirnya nanti



apa yang dikemukakan (pendapat) responden bukan merupakan pendapat dari responden itu sendiri,

4. Intonasi suara.
5. Kecepatan berbicara
6. Sensitivitas pertanyaan.
7. Kontak mata.
8. Kepekaan nonverbal.
9. Waktu

Pedoman (*guide*) wawancara perlu dibuat untuk wawancara mendalam. Hal ini bertujuan untuk mempermudah pewawancara dalam menggali pertanyaan serta menghindari agar pertanyaan tersebut tidak keluar dari tujuan penelitian. Pedoman (*guide*) wawancara tersebut tidak bersifat baku, sehingga dapat dikembangkan dengan kondisi pada saat wawancara berlangsung dan tetap pada koridor tujuan diadakannya penelitian tersebut. Agar dalam pembuatan analisa wawancara mendalam berjalan dengan baik, diperlukan alat dokumentasi untuk menunjang pelaksanaan wawancara-mendalam tersebut. Alat dokumentasi adalah :

1. *Recorder* (alat perekam suara)

Hal ini bertujuan untuk memudahkan pewawancara mengingat kembali mengenai wawancara yang telah



dilakukan. Sehingga dapat membantu dalam pembuatan report dan analisisnya.

## 2. Kamera

Digunakan untuk kepentingan arsip dan juga untuk mencegah terjadinya pelaksanaan wawancara dengan responden yang sama agar informasi yang diberikan tidak bias.

## 3. Catatan lapangan

Hal ini dilakukan sebagai informasi tambahan (faktor pendukung) dalam melakukan analisa.

### 6.3.2 Observasi

Teknik observasi ini mula-mula dipergunakan dalam etnografi. Etnografi adalah studi tentang suatu kultur. Tujuan utama etnografi ini adalah memahami suatu cara hidup dari pandangan orang-orang yang terlibat di dalamnya. Spradley (1980) dalam Palupi (2020) mengemukakan tiga aspek pengalaman manusia, apa yang dikerjakan (*cultural behavior*) apa yang diketahui (*cultural knowledge*) dan benda-benda apa yang dibuat dan dipergunakan (*cultural artifacts*), ketiga aspek ini yang dipelajari, apabila seorang peneliti ingin memahami suatu kultur. Sonhadji K.H (2019), mengklasifikasikan observasi:

- a. Pertama, pengamat dapat bertindak sebagai seorang partisipan atau non partisipan,

- b. Kedua, observasi dapat dilakukan secara terus terang (*overt*) atau penyamaran (*convert*). Walaupun secara etis dianjurkan untuk terus terang, kecuali untuk keadaan tertentu yang memerlukan penyamaran.
- c. Ketiga menyangkut latar peneliti. Observasi dapat dilakukan pada latar alami atau dirancang (analog dengan wawancara tak struktur dan wawancara terstruktur).

Untuk observasi yang dirancang bertentangan dengan prinsip pendekatan kualitatif, yaitu fenomena diambil maknanya dari konteks sebanyak dari karakteristik individu yang berada dalam konteks tersebut. Observasi yang kedua ini tidak dilakukan dalam penelitian kualitatif.

#### **6.4 Analisis dan Interpretasi Data**

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data kualitatif, mengikuti konsep yang diberikan Miles dan Huberman. Analisis dilakukan pada saat pengumpulan data berlangsung dan setelah selesai pengumpulan data dalam periode tertentu. Teknik analisis yang digunakan penulis dilakukan melalui pendekatan kualitatif, yaitu uraian data secara bermutu dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun, logis, tidak tumpang tindih, sehingga memudahkan implementasi data dan pemahaman hasil analisis. Hal ini setelah bahan dan data diperoleh maka selanjutnya akan diperiksa bahan dan data yang telah diterima terutama mengenai konsistensi jawaban dari keragaman bahan dan data



yang diterima. Dari bahan dan data tersebut selanjutnya dilakukan analisis terhadap penerapan perundang-undangan yang berkaitan dengan peranan masyarakat dalam pelaksanaan prinsip-prinsip masyarakat.

Analisis data dalam penelitian ini meliputi aktivitas reduksi data merangkum, memilih hal-hal pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema dan polanya), penyajian data (dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antara kategori, *flowchart* dan yang paling sering digunakan dalam penelitian kualitatif adalah dengan teks yang bersifat naratif), penarikan kesimpulan dan verifikasi (kesimpulan awal yang dikemukakan masih bersifat sementara dan akan berubah bila tidak ditemukan bukti-bukti yang kuat yang akan mendukung pada tahap pengumpulan data berikutnya).

Menurut pendapat di atas bahwa pengolahan data merupakan puncak dari proses olah data, dimana tujuan dari tahap ini adalah menemukan pola dan sistematika data yang didapat dari unit analisis.

## **6.5 Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilakukan di Lembaga Masyarakat Rumah Tahanan Negara Kelas IIB kota Jepara, Jawa Tengah. Pilihan lokasi ini didasarkan pada pertimbangan bahwa terdapat ketersediaan data dan sumber data untuk penulis peroleh.

## **6.6 Subjek Penelitian**

Subjek dalam penelitian ini adalah:

- a) Para narapidana sebagai sasaran program kebijakan pembatasan kunjungan di Rumah Tahanan di Rumah Tahanan kelas IIB kota Jepara.
- b) Para petugas Rumah Tahanan sebagai pemegang kendali dari pelaksanaan program pembatasan kunjungan di Rumah Tahanan kelas IIB kota Jepara.

### **6.7 Kualitas Data**

Penelitian kualitatif harus mengungkapkan kebenaran yang objektif, karena itu keabsahan data dalam penelitian kualitatif sangat penting, melalui keabsahan data kredibilitas (kepercayaan) penelitian kualitatif dapat tercapai. Di dalam teknik pengumpulan data, triangulasi diartikan sebagai teknik pengumpulan data yang bersifat menggabungkan dari berbagai teknik pengumpulan data dan sumber data yang telah ada. Pengumpulan data dengan triangulasi, berarti peneliti mengumpulkan data yang sekaligus menguji kredibilitasnya, yaitu mengecek kredibilitas data dengan berbagai teknik pengumpulan data dan berbagai sumber data.

Triangulasi teknik yang dilakukan dalam penelitian ini adalah teknik pengumpulan data yang berbeda-beda untuk mendapatkan data dari sumber yang sama. Peneliti menggunakan observasi partisipatif, wawancara mendalam, dan dokumentasi untuk sumber data yang sama secara serempak. Menurut Sugiyono, triangulasi adalah teknik pengumpulan data yang bersifat menggabungkan, dari berbagai teknik



pengumpulan data dan sumber data yang telah ada. Tiga macam triangulasi menurut Sugiyono (2006:88), yaitu:

### **1. Triangulasi Sumber**

Triangulasi sumber digunakan untuk menguji kebenaran data dilakukan dengan cara mengecek data yang telah diperoleh melalui berbagai sumber. Di dalam penelitian ini triangulasi yg digunakan adalah triangulasi sumber dan data

### **2. Triangulasi Teknik**

Triangulasi teknik digunakan untuk menguji kredibilitas data dilakukan dengan cara mengecek data kepada sumber yang sama dengan teknik yang berbeda. Teknik pengumpulan data dalam triangulasi ini berupa wawancara, dokumentasi, studi pustaka untuk sumber data yang sama secara serentak.

### **3. Triangulasi Waktu**

Triangulasi waktu adalah triangulasi yang sering mempengaruhi kredibilitas data. Data yang dikumpulkan dengan teknik wawancara di pagi, siang atau sore hari akan memberikan data yang berbeda. Bisa saja data yang dikumpulkan pagi hari lebih valid sehingga lebih kredibel. Pengujian kredibilitas data dilakukan dengan cara melakukan pengecekan melalui wawancara, dokumentasi, atau teknik lain dalam waktu atau situasi yang berbeda. Berdasarkan penjelasan di atas, maka peneliti akan menggunakan ketiga

triangulasi tersebut untuk menguji keabsahan data yang berhubungan dengan masalah penelitian yang diteliti oleh peneliti.

Norman K. Denkin (dalam Mudjia Rahardjo, 2012:34) mendefinisikan triangulasi sebagai gabungan atau kombinasi berbagai metode yang dipakai untuk mengkaji fenomena yang saling terkait dari sudut pandang dan perspektif yang berbeda. Menurutnya, triangulasi meliputi empat hal, yaitu:

### **1. Triangulasi Metode**

Triangulasi metode dilakukan dengan cara membandingkan informasi atau data dengan cara yang berbeda. Di dalam penelitian kualitatif peneliti menggunakan metode wawancara, observasi, dan survei. Untuk memperoleh kebenaran informasi yang handal dan gambaran yang utuh mengenai informasi tertentu, peneliti bisa menggunakan metode wawancara dan observasi atau pengamatan untuk mengecek kebenarannya. Selain itu, peneliti juga bisa menggunakan informan yang berbeda untuk mengecek kebenaran informasi tersebut. Triangulasi tahap ini dilakukan jika data atau informasi yang diperoleh dari subjek atau informan penelitian diragukan kebenarannya.

### **2. Triangulasi Antar Peneliti (jika penelitian dilakukan dengan kelompok)**

Triangulasi antar peneliti dilakukan dengan cara menggunakan lebih dari satu orang dalam pengumpulan dan analisis data. Teknik



ini untuk memperkaya khasanah pengetahuan mengenai informasi yang digali dari subjek penelitian. Namun orang yang diajak menggali data itu harus yang telah memiliki pengalaman penelitian dan bebas dari konflik kepentingan agar tidak justru merugikan peneliti dan melahirkan bias baru dari triangulasi.

### **3. Triangulasi Sumber Data**

Triangulasi sumber data adalah menggali kebenaran informasi tertentu melalui berbagai metode dan sumber perolehan data. Misalnya, selain melalui wawancara dan observasi, peneliti bisa menggunakan observasi terlibat (*participant observation*), dokumen tertulis, arsip, dokumen sejarah, catatan resmi, catatan atau tulisan pribadi dan gambar atau foto. Masing-masing cara itu akan menghasilkan bukti atau data yang berbeda, yang selanjutnya akan memberikan pandangan (*insights*) yang berbeda pula mengenai fenomena yang diteliti.

### **4. Triangulasi Teori**

Triangulasi teori. Hasil akhir penelitian kualitatif berupa sebuah rumusan informasi atau *thesis statement*. Informasi tersebut selanjutnya dibandingkan dengan perspektif teori yang relevan untuk menghindari bias individual peneliti atas temuan atau kesimpulan yang dihasilkan. Selain itu, triangulasi teori dapat meningkatkan kedalaman pemahaman asalkan peneliti mampu



menggali pengetahuan teoritik secara mendalam atas hasil analisis data yang telah diperoleh.

Di dalam penelitian ini triangulasi yang digunakan yaitu triangulasi sumber data dan triangulasi teori. Taap selanjutnya, sesudah data lengkap kemudian divalidasi dari berbagai sumber, sehingga dapat menjadi dasar untuk penarikan kesimpulan. Teknik ini diharapkan data yang dikumpulkan dapat memenuhi konstruk penarikan kesimpulan. Kombinasi triangulasi ini dilakukan bersamaan dengan kegiatan di lapangan, sehingga peneliti bisa melakukan pencatatan data secara lengkap. Data yang dikumpulkan diarpkan layak untuk dimanfaatkan.