

Desain Kebijakan Wacana Grasi Massal Bagi Narapidana Kasus Pengguna/Pecandu Narkotika Di Lembaga Pemasyarakatan

(Policy Design Discourse on Mass Clemency for Drug User/Addict Prisoners in Correctional Institution)

Yoga Dwi Putra Permana, Ima Mayasari

Program Pascasarjana Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Indonesia, Depok, Indonesia

✉ yowi.dupak@gmail.com

Diserahkan/Submitted:

19-12-2023

Diterima/Accepted:

26-03-2024

DOI:

<http://dx.doi.org/10.30641/kebijakan.2024.V18.103-118>

Hak Cipta/Copyrights

© 2024:

Yoga Dwi Putra Permana,
Ima Mayasari

Keywords: Policy Design;
Mass Clemency; Drug
User/Addict Prisoners

Kata Kunci: Desain

Kebijakan; Grasi Massal;
Narapidana Kasus
Pengguna/Pecandu
Narkotika

**Cara Mengutip/
How to Cite:**

Yoga Dwi Putra Permana,
Ima Mayasari. "Desain
Kebijakan Wacana Grasi
Massal bagi Narapidana
Kasus Pengguna/Pecandu
Narkotika di Lembaga
Pemasyarakatan". Jurnal
JIJKH. Vol. 18 No. 1,
Maret 2024, 103-118.
DOI. [10.30641/kebijakan.2024.18.103-118](https://doi.org/10.30641/kebijakan.2024.18.103-118).

Abstract

The Coordinating Minister for Political, Legal, and Security Affairs, Mahfud MD has given recommendations to President Joko Widodo regarding the discourse of a policy of mass clemency for prisoners of drug cases in Correctional Institution. Mass clemency is allocated to prisoners of drug cases who are only consumers or addicts, not to dealers. A strong reason for the government's policy is to reduce the overcrowded of the population in Correctional Institution, given that narcotics is the dominant case and accounts for more than half of all prisoners in Indonesia. The research in this journal aims to describe the design of a policy of mass clemency discourse for prisoners of drug use/addiction cases. The benefit of this research is to contribute academic literature in policy design and make recommendations to governments. The method used is a post-positivist approach with library/literature/documents study as primary data. Based on the analysis carried out by the researchers obtained the result that the design of the policy of discourse of mass clemency for prisoners cases of drug users/addicts has legal and sociological shortcomings in every dimension. And the researchers recommended that the government, including: Rejuvenation of the Narcotics Law Revision; Strengthening the position of government in Indonesian law enforcement policy; Optimization and expansion of the tasks of the Integrated Assessment Team; Mental revolution dan law-enforcement integrity; and Utilization military basecamps as a rehabilitation site.

Abstrak

Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan, Mahfud MD telah memberi rekomendasi pada Presiden Joko Widodo terkait wacana kebijakan grasi massal bagi narapidana kasus narkoba di dalam Lapas. Pemberian grasi massal diperuntukkan bagi narapidana kasus narkoba yang hanya sebagai pengguna atau pecandu, tidak bagi pengedar apalagi bandar. Alasan kuat yang melatarbelakangi wacana kebijakan tersebut yakni untuk mengurangi kepadatan isi hunian Lapas, mengingat narapidana kasus narkoba berjumlah lebih dari setengah total penghuni Lapas se-Indonesia. Penelitian ini bertujuan untuk menggambarkan desain kebijakan wacana grasi massal bagi narapidana kasus pengguna/pecandu narkoba. Manfaat penelitian ini untuk memberikan kontribusi literatur akademik di bidang desain kebijakan dan memberi rekomendasi kepada pemerintah. Metode yang digunakan sejalan dengan paradigma *post positivisme* dengan studi kepustakaan/literatur/dokumen sebagai data primer. Berdasarkan analisis yang dilakukan didapatkan hasil bahwa desain wacana kebijakan tersebut memiliki kekurangan secara yuridis dan sosiologis di setiap dimensinya (Dimensi tujuan kebijakan, model kausal, alat kebijakan, dan target kebijakan). Peneliti juga merekomendasikan kepada pemerintah selaku aktor utama wacana kebijakan tersebut antara lain: Penyegeraan revisi UU narkoba; Perkuat posisi pemasyarakatan dalam politik penegakan hukum Indonesia; Pengoptimalan dan perluasan tugas Tim Asesmen Terpadu (TAT); Revolusi mental dan integritas penegak hukum; serta Pemanfaatan *basecamp* militer sebagai tempat rehabilitasi.

1. PENDAHULUAN

Dewasa ini fenomena penyalahgunaan narkotika di Indonesia semakin lama semakin memprihatinkan. Narkotika telah merambah di berbagai lapisan masyarakat dan berbagai usia, terutama usia produktif. Hal tersebut mengindikasikan bahwa Indonesia saat ini telah berstatus ‘Darurat Narkoba’ yang sekaligus menjadi ancaman bagi generasi bangsa kedepannya. Jumlah kasus narkoba di Indonesia sebanyak 1.184 kasus, dengan jumlah tersangka sebanyak 1.483 orang pada tahun 2021. Jumlah tersebut meningkat pada tahun 2022 menjadi 1.350 kasus, dengan jumlah tersangka sebanyak 1.748 orang dan barang bukti sebanyak 12,4 ton. Tahun 2023 sejak Januari hingga bulan Juli, diketahui sudah ada 1.125 kasus narkoba dengan jumlah sebanyak 1.625 orang¹.

Sistem penegakkan hukum di Indonesia saat ini terutama yang berkaitan dengan narkotika cenderung bersifat punitif, yang artinya cenderung dimasukkan dalam ranah pidana, baik itu sebagai bandar atau pengedar maupun sebatas pengguna atau penyalahgunaan narkotika. Berdasarkan data dari Direktorat Jenderal Pemasyarakatan sampai tanggal 24 November 2023, jumlah Warga Binaan Pemasyarakatan (WBP) atau narapidana dengan kasus narkotika mencapai 144.024 orang, dimana jumlah tersebut menjadi penyumbang terbesar dari keseluruhan total jumlah WBP di Indonesia saat ini yakni 272.527 orang atau sebanyak 52,8% atau lebih dari setengah total seluruh WBP². Diprediksi jumlah tersebut nampaknya akan semakin meningkat, mengingat banyaknya kasus kejahatan narkotika yang diberitakan di berbagai media akhir – akhir ini. Secara detail, dari 144.024 orang WBP kasus narkotika tersebut, sebanyak 42.465 orang narapidana berstatus sebagai pengguna/penyalahguna narkotika atau 29,48%.

Disamping itu, jumlah isi Lembaga Pemasyarakatan, yang selanjutnya disebut Lapas dan Rutan (Rumah Tahanan Negara) yang tersebar di se-Indonesia berjumlah 529 unit dengan total kapasitas hunian sebanyak 140.024 orang³. Artinya kondisi Lapas dan Rutan di Indonesia saat ini berstatus *overcrowded* mencapai 94%. kondisi tersebut tentunya sangat tidak ideal dan menjadi permasalahan klasik bagi dunia pemasyarakatan sejak dahulu selama beberapa tahun. Fenomena *overcrowded* pada Lapas/Rutan menyebabkan banyak permasalahan tersendiri bagi Lapas/Rutan. Selain meningkatkan hutang pemerintah dalam hal penyediaan bahan makanan narapidana sehari – hari, potensi gangguan keamanan dan ketertiban juga meningkat, mengingat keleluasaan gerak dan psikologis narapidana pasti terganggu.

Sejatinya fenomena *overcrowded* pada Lapas/Rutan bukanlah permasalahan yang bersumber dari kinerja Kementerian Hukum dan HAM – Direktorat Jenderal Pemasyarakatan. Dalam Sistem Peradilan Pidana Terpadu yang terdiri dari *Pra-Adjudikasi*, *Adjudikasi*, *Post Adjudikasi*, Lapas hanya berperan di bagian akhir sistem tersebut (*Post Adjudikasi*). Lapas hanya menampung terpidana yang telah mendapat vonis hukuman yang berkekuatan hukum tetap dari hakim di pengadilan. Dengan kata lain, Lapas atau pemasyarakatan tidak memiliki kewenangan untuk berperan dalam menentukan seorang pelanggar hukum bahkan yang berstatus terdakwa untuk tidak menjalani pidana di dalam Lapas. Tugas dan Fungsi pemasyarakatan berdasarkan peraturan perundang – undangan yakni Undang – Undang Nomor 22 Tahun 2022 tentang Pemasyarakatan secara implisit hanya menjalankan putusan pengadilan.

Pemerintah melalui Menteri Koordinator Politik Hukum dan Keamanan (Menkopolkum), Mahfud MD memberi rekomendasi pada Presiden Joko Widodo terkait kebijakan grasi massal bagi narapidana kasus narkoba di dalam Lapas. Kebijakan tersebut diinisiasi oleh Tim Percepatan Reformasi Hukum yang dibentuk oleh Menkopolkum dan dihasilkan oleh Kelompok Kerja (Pokja) Reformasi Pengadilan dan Penegakan Hukum di tim tersebut. Lebih lanjut Mahfud mengatakan bahwa pihaknya juga tengah mengkaji pemberian grasi massal kepada para pengguna narkoba. “Itu nanti akan diteliti satu-satu, lalu kita akan usulkan pemberian

-
- 1 Dewan Perwakilan Rakyat, “Dukung Rehabilitasi Pecandu Narkoba Di Rindam, Puan: Bisa Dibarengi Dengan Program Bela Negara,” Dewan Perwakilan Rakyat, September 12, 2023, <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/46461/t/Dukung+Rehabilitasi+Pecandu+Narkoba+di+Rindam%2C+Puan%3A+Bisa+Dibarengi+dengan+Program+Bela+Negara>. Diakses tanggal 26 November 2023
 - 2 Sistem Database Pemasyarakatan, “Data Terakhir Jumlah Penghuni Narapidana/Tahanan/Anak Di Seluruh UPT Pemasyarakatan Per Tanggal 24 November 2023” (Jakarta, November 24, 2023), https://sdppublik.ditjenpas.go.id/dwh/pidana_khusus. Diakses tanggal 25 November 2023
 - 3 Sistem Database Pemasyarakatan.

grasi massal. Pemberian grasi massal itu tentu harus didiskusikan juga dengan Mahkamah Agung, itu sedang kami rancang sekarang,” ujarnya⁴. Mahfud MD mengatakan bahwa pemberian grasi tersebut tidak serta merta ditujukan kepada narapidana kasus narkoba, namun lebih diperuntukkan bagi narapidana kasus narkoba yang hanya sebagai pengguna atau pecandu, tidak bagi pengedar apalagi bandar.

Alasan kuat yang melatarbelakangi pemerintah membuat kebijakan tersebut yakni untuk mengurangi kepadatan isi hunian Lapas, mengingat narkoba merupakan kasus dominan yang menjadi kasus para pelanggar hukum di Lapas. Menelisik ke belakang, pemerintah pernah mengimplementasikan kebijakan serupa yakni pengeluaran narapidana dalam rangka penanganan *Covid-19* di Lapas/Rutan pada tahun 2020 sampai dengan Bulan Agustus 2023 lalu yang diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM (Permenkumham) Nomor 10 Tahun 2020 tentang Syarat Pemberian Asimilasi dan Hak Integrasi bagi Narapidana dan Anak dalam Rangka Pencegahan dan Penanggulangan Penyebaran *Covid-19*. Pada Awal pengimplementasian kebijakan pengeluaran narapidana di masa pandemi *Covid-19* lalu, banyak tanggapan dan reaksi keras dari publik yang tidak menyetujui kebijakan Menkumham tersebut. Namun seiring berjalannya waktu dan konsistensi pemerintah dalam melaksanakan kebijakan tersebut, terbukti efektif dan membawa dampak positif. Selain mencegah penyebaran *Covid-19* di dalam Lapas dan hal yang lebih buruk yang akan menimpa, kebijakan pengeluaran narapidana juga menurunkan angka kepadatan hunian Lapas/Rutan. Berkaca dari kebijakan pengeluaran narapidana pada masa pandemi *Covid-19* yang lalu, pemerintah berencana akan membuat kebijakan grasi massal bagi narapidana kasus pengguna/pecandu narkoba dengan harapan dapat mengurangi kepadatan isi hunian Lapas sehingga proses pasyarakatan dapat dijalankan dengan optimal dan berkualitas.

Jauh sebelumnya, gagasan kebijakan amnesti atau grasi massal terhadap pengguna/pecandu narkoba pernah diwacanakan oleh Menteri Hukum dan HAM (Menkumham) RI, Yasonna Laoly pada tahun 2019. *Institut for Criminal Justice Reform* (ICJR) memberi dukungan terhadap gagasan Menkumham tersebut. Hal ini merupakan langkah maju pemerintah melihat masalah narkoba dengan pendekatan kesehatan. Namun, ICJR juga memberikan sejumlah catatan terkait dengan langkah yang akan diambil oleh Menkumham. Gagasan ini mendapatkan respon yang positif dari anggota Komisi III DPR RI yang mendukung upaya progresif dari Menteri Hukum dan HAM untuk mengurangi angka *overcrowding* di Indonesia⁵. Oleh karena itu, bilamana kebijakan grasi massal ini diwacanakan lagi, tentunya ICJR tetap mendukung penuh wacana kebijakan tersebut.

Disamping beberapa pihak yang pro dan mendukung wacana kebijakan pemberian grasi massal, ada juga pihak yang berpendapat dan kontra terhadap wacana kebijakan tersebut, salah satunya Komjen. Pol.Purn. Anang Iskandar, yang dikenal sebagai Bapak Rehabilitasi Narkoba di Indonesia. Menurut Anang Iskandar pemerintah akan mengadakan grasi massal terhadap penyalahguna narkoba, grasi massal itu sendiri adalah memberikan pengampunan, pengurangan atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada terpidana kasus narkoba yang diberikan dari presiden secara massal, sebab masih banyaknya pelaku penyalahguna dijatuhkan pidana penjara, dimana hal tersebut tidak benar, karena harusnya penyalahguna narkoba menjalani rehabilitasi, sebab mereka adalah korban yang harus disembuhkan bukan dimasukkan ke dalam penjara. Bahwa sudah jelas di dalam UU No.35 Tahun 2009 tentang Narkoba menganut *double track system* dimana *track* pertama, bagi pengedar narkoba menggunakan sistem peradilan pidana dengan memberikan hukuman pidana penjara dan *track* kedua, bagi penyalahguna menggunakan sistem peradilan pidana dengan hukuman pidana alternatif dimana penyalahguna dimasukkan ke dalam panti rehabilitasi untuk menjalani rehabilitasi, tetapi masih banyak penegak hukum menjatuhkan pidana penjara terhadap korban penyalahgunaan narkoba, hal ini yang mengakibatkan Lapas kelebihan kapasitas, oleh karena itu dibuatnya grasi massal ini untuk mengatasi masalah kelebihan kapasitas di Lapas. Mayoritas Lapas saat ini diisi narapidana narkoba⁶.

4 Humas Sekretariat Kabinet, “Pemerintah Siapkan Sejumlah Alternatif Kebijakan Pemberantasan Dan Penanganan Narkoba,” Humas Sekretariat Kabinet, October 12, 2023, <https://setkab.go.id/pemerintah-siapkan-sejumlah-alternatif-kebijakan-pemberantasan-dan-penanganan-narkoba/>. Diakses tanggal 26 November 2023

5 ICJR, “ICJR Dukung Langkah Pemerintah Berikan Amnesti Massal Kepada Pengguna Dan Pecandu Narkoba,” ICJR, December 3, 2019, <https://icjr.or.id/icjr-dukung-langkah-pemerintah-berikan-amnesti-massal-kepada-pengguna-dan-pecandu-narkoba/>. Diakses tanggal 26 November 2023

6 Gerung Mandala and Vience Ratna Multiwijaya, “Pembedaan Terhadap Penyalahguna Narkoba Gol I Berdasarkan UU No. 35 Tahun 2009 Tentang Narkoba (Studi Putusan No. 30/Pid.Sus/2021 PN Jkt Brt),” Hukum Pidana Dan Pembangunan Hukum, Universitas Trisakti 6, no. 1 (April 10, 2023): 59–68. Diakses tanggal 26 November 2023

Pemerintah Indonesia berencana mengimplementasikan kebijakan grasi massal bagi narapidana kasus pengguna/pecandu narkotika tersebut akan dilakukan sebelum 2024 atau sebelum pergantian presiden RI. Saat ini wacana kebijakan grasi massal tersebut baru dibahas dan mendapat persetujuan di tingkat internal Kemenpolhukam dan sedang dikaji dan dibahas dengan para menteri lain maupun *stakeholder* terkait. Setelah semuanya siap dan matang secara substansi maupun teknis baru lah dibahas secara bersama – sama oleh anggota kabinet⁷. Berdasarkan UU Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika, pasal 54 secara jelas menyatakan bahwa pecandu dan korban penyalahgunaan narkotika wajib menjalani rehabilitasi medis dan sosial⁸. Hal tersebut menunjukkan bahwa pengguna/pecandu/penyalahguna narkotika seharusnya tidak dihukum melainkan direhabilitasi. Namun, realitanya banyak narapidana kasus narkoba yang sebagai pengguna/pecandu menjalani pidana di dalam Lapas sehingga itu berdampak pada *overcrowded* hunian Lapas dan berpotensi menimbulkan permasalahan-permasalahan lain yang meluas.

Sejatinya narkoba merupakan musuh yang nyata dan sangat berbahaya. Efek samping yang dihasilkan dalam penggunaan narkoba yakni berupa kerusakan fisik maupun psikis yang luar biasa. Narkoba bersifat merusak bagi penggunanya, terutama merusak generasi bangsa dan tatanan masyarakat di masa depan. Dikaitkan dengan wacana kebijakan pemerintah terkait pemberian grasi massal bagi narapidana kasus pengguna/pecandu narkoba, wacana kebijakan tersebut menggambarkan betapa negara menganggap remeh dan kurang serius dalam menangani peredaran narkoba di masyarakat. Langkah pemerintah dalam wacana kebijakan tersebut dianggap sebagai langkah yang terlambat dan kurang sesuai dengan prosedur pemberian grasi sebagaimana yang diatur dalam UU Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi. Wacana kebijakan tersebut telah mendapat tanggapan pro-kontra dari berbagai kalangan masyarakat. Wacana kebijakan tersebut juga berpotensi menjadi kelonggaran hukum bagi masyarakat ataupun oknum untuk melanggar hukum dengan menyalahgunakan narkoba demi kepuasan sesaat. Peredaran narkoba akan sangat mudah ditemukan dan menjamur di berbagai kalangan. Alih – alih ingin mengurangi kepadatan hunian Lapas, malah akan bertambah banyak isi hunian Lapas dengan narapidana narkoba. Wacana kebijakan pemberian grasi massal juga menggambarkan para pengguna/pecandu narkoba seolah – olah mendapat perlakuan khusus. Di satu sisi, wacana kebijakan tersebut dapat dimanfaatkan oleh berbagai pihak tertentu, terutama aparat penegak hukum untuk dapat menyalahgunakan wewenang dalam menangani kasus narkoba yang bertujuan untuk kepentingan pribadi atau kelompok semata. Berbagai potensi dampak dari wacana kebijakan pemberian grasi massal bagi narapidana pengguna/pecandu narkoba yang telah diuraikan diatas, penulis berkeinginan untuk menganalisis desain kebijakannya.

Berdasarkan penjelasan diatas, maka pertanyaan penelitian atau *Research Question* yang dapat mewakili permasalahan dalam penulisan artikel penelitian ini adalah **“Bagaimana Desain Kebijakan Wacana Grasi Massal bagi Narapidana Kasus Pengguna/Pecandu Narkoba di Lembaga Pemasyarakatan ?”**. Adapun tujuan penelitian ini yakni untuk menggambarkan desain kebijakan wacana grasi massal bagi narapidana kasus pengguna/pecandu narkotika di dalam Lapas. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi literatur akademik di bidang desain kebijakan melalui analisis mendalam terhadap wacana kebijakan grasi massal bagi narapidana kasus pengguna/pecandu narkoba di Lapas serta dapat memberikan sumbangsih rekomendasi kepada pemerintah selaku ator utama dalam wacana kebijakan tersebut.

Penelitian ini menggunakan teori desain kebijakan dari Birkland⁹ dengan menggunakan konsep yang sederhana dan ruang lingkup yang komprehensif. Konsep desain kebijakan tersebut terdiri dari lima elemen, antara lain:

7 Humas Sekretariat Kabinet, “Pemerintah Siapkan Sejumlah Alternatif Kebijakan Pemberantasan Dan Penanganan Narkoba.”, <https://setkab.go.id/pemerintah-siapkan-sejumlah-alternatif-kebijakan-pemberantasan-dan-penanganan-narkoba/>. Diakses tanggal 26 November 2023

8 “Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika” (2009).

9 T. A. Birkland, *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*, 3rd Edition (New York: Routledge, 2015).

1. Elemen Tujuan Kebijakan
Pengidentifikasian tujuan kebijakan yang jelas melalui proses identifikasi permasalahan
2. Elemen Model Kausal
Hubungan sebab-akibat yang melekat pada suatu kebijakan yang akan diimplementasikan
3. Elemen Alat Kebijakan
Pemilihan instrument kebijakan yang digunakan sebagai cara untuk menyelesaikan permasalahan
4. Elemen Target Kebijakan
Pemilihan sasaran yang jelas dari implemementasi kebijakan
5. Elemen Implementasi Kebijakan
Pelaksanaan kebijakan dari sebuah desain kebijakan

Dalam proses operasionalisasi konsepnya, kelima elemen ini akan dijadikan basis sebagai dimensi-dimensi dari operasionalisasi konsep sedangkan indikator dari dimensi didapatkan dari berbagai intisari penjelasan yang dikemukakan dalam buku karya Birkland dan didukung pula oleh penjelasan Schneider dan Ingram¹⁰ pada beberapa dimensi, antara lain:

1. Dimensi (Tujuan Kebijakan) memiliki 4 indikator, antara lain : pemahaman terhadap masalah kebijakan, pemahaman terhadap tujuan kebijakan, kategori tujuan kebijakan, dan konflik pada tujuan kebijakan dan cara mengatasinya.
2. Dimensi Model Kausal memiliki 2 indikator yakni model kausal dan alasan model kausal.
3. Dimensi alat kebijakan memiliki 4 indikator, antara lain tipologi alat kebijakan, karaktersitik utama alat kebijakan, kelayakan politik, kelayakan administrasi.
4. Dimensi target kebijakan memiliki 4 indikator, antara lain target kebijakan dan basisnya, tingkatan kontrol seleksi target kebijakan, penedekatan kebijakan kepada target, alokasi nilai yang diberikan kepada target.
5. Dimensi implementasi kebijakan memiliki 3 indikator, antara lain implementasi kebijakan, faktor – faktor implementasi, masalah pada implementasi.

Dari semua dimensi beserta indikator yang telah disebutkan diatas, diadaskan dan disesuaikan dengan penelitian ini (Desain Kebijakan Wacana Grasi Massal bagi Narapidana Kasus Pengguna Narkotika/Pecandu di Lapas), penulis hanya memasukkan 4 dimensi (tujuan kebijakan, model kausal, alat kebijakan, target kebijakan) beserta indikator – indikatornya yang telah diseleksi dan disesuaikan dengan substansi penelitian ini ke dalam tabel operasionalisasi konsep untuk dieksekusi serta dianalisis. Alasan dimensi implementasi kebijakan tidak penulis masukkan ke dalam tabel operasionalisasi konsep dikarenakan kebijakan dalam penelitian ini belum dilaksanakan dan sedang berproses pada tahap formulasi kebijakan. Namun, melihat *factual problem* dan kondisi politik penegakan hukum di Indonesia saat ini, wacana grasi massal sangat berpotensi besar untuk diimplementasikan di tahun 2024.

Sebelum dilakukan penelitian terkait desain wacana kebijakan grasi massal ini, ada beberapa hasil penelitian terdahulu yang dipublikasikan dan yang selingkup bidang dengan jurnal penelitian ini, antara lain: yang pertama yakni hasil penelitian yang dipublikasikan di *Journal of International Relations*, Universitas Diponegoro. Penelitian tersebut ditulis oleh Citra Nadia pada tahun 2018 dengan judul “*Pemberian Grasi Oleh Pemerintah Indonesia Kepada Narapidana Kasus Narkotika Schapelle Corby*”. Penelitian tersebut bertujuan untuk menggambarkan langkah Pemerintah Indonesia memberikan grasi terhadap narapidana kasus narkotika Schapelle Corby di bawah pemerintahan Presiden SBY (Susilo Bambang Yudhoyono) dengan berbagai kepentingan didalamnya. Penelitian tersebut menggunakan metode penelitian kualitatif dan menggunakan teknik analisis *interview* serta studi kepustakaan berbagai sumber. Hasil analisisnya yaitu bahwa Pemerintah Indonesia memberikan grasi kepada Schapelle Corby dikarenakan adanya kepentingan dengan Negara Australia yakni berharap grasi tersebut dapat membuat Australia memberikan timbal balik dalam pembebasan

10 A. L., dan Ingram, H. Schneider, *Policy Design for Democracy* (Lawrence: University Press of Kansas., 1997).

WNI yang terlibat kasus hukum di negara Australia¹¹.

Kelebihan penelitian tersebut terdapat pada metode, terutama pada teknik pengumpulan data. Data primer maupun sekunder didapat oleh peneliti dari berbagai wawancara langsung, sumber literatur, dasar hukum nasional maupun internasional, serta literatur ilmiah baik fisik maupun elektronik. Pembahasan penelitian ini diuraikan secara jelas terutama pada poin-poin penting yang ada dalam dasar hukum dijabarkan secara lengkap. Kesimpulan yang ditampilkan sangat ringkas dan mencakup jawaban secara jelas dari permasalahan yang dibahas. Penelitian Citra Nadia berbeda dengan penelitian ini, dimana peneliti menguraikan latar belakang kuat mulai dari menampilkan data statistik sampai pendapat para ahli terkait permasalahan yang diangkat. Peneliti juga menampilkan pro-kontra dari sebuah kebijakan yang akan diimplementasikan oleh pemerintah. Metode penelitian dalam penelitian ini jabarkan secara jelas, dimuat dalam pokok bahasan tersendiri.

Hasil penelitian kedua yakni hasil penelitian yang dipublikasikan di Jurnal Analisis Hukum, Fakultas Hukum dan Ilmu Sosial, Undiknas. Penelitian tersebut ditulis oleh Aldi Pradani dan Winsherly Tan pada tahun 2022 dengan judul, “*Analisis tentang pemberian Grasi Pelaku Tindak Pidana Narkotika*”. Penelitian tersebut bertujuan untuk membahas apa saja dasar hukum diberlakukannya grasi dan apa saja alasan yang melatar belakangi pengabulan grasi mengingat grasi lebih sering menimbulkan pro dan kontra. Selain itu, penelitian tersebut bertujuan untuk membahas tinjauan yuridis terhadap pemberian grasi pada pelaku tindak pidana narkotika. Metode penelitian yang digunakan adalah normatif deskriptif, sedangkan pendekatan yang digunakan yakni *statue approach*. Hasil dari penelitian tersebut yakni pertimbangan dari pemberian grasi sangat sulit dilakukan dan melalui pertimbangan yang memakan waktu cukup panjang karena aspek kelayakan terpidana diberikan grasi dan juga aspek keadilan. Karena permohonan grasi sendiri dari sekian banyak yang mengajukan hanya sedikit yang dikabulkan. Banyak negara yang juga memberlakukan grasi untuk terpidana narkotika karena hukuman mati sangat bertentangan dengan kemanusiaan yang ada. Kesimpulan penelitian tersebut secara tertulis menyatakan bahwa permohonan dan pengabulan grasi diatur dalam UU Nomor 5 Tahun 2010 sebagai perubahan dari UU nomor 22 tahun 2002 tentang Grasi. Pemberian grasi adalah hak prerogatif presiden. Namun alasan utama adalah aspek kemanusiaan dan keadilan. Sehingga pemberian grasi benar-benar dipertimbangkan matang-matang dan membutuhkan waktu lama agar dinilai memenuhi aspek keadilan bagi terpidana, rakyat maupun terpidana lain dengan kasus yang sama dan juga mengajukan grasi¹².

Kelebihan penelitian kedua tersebut terletak pada pembahasan yang diuraikan. Peneliti menguraikan pembahasan beserta analisisnya berdasarkan dasar hukum yang kuat dan detail dalam penjelasannya. Peneliti juga menjabarkan contoh nyata dari permasalahan grasi yang diangkat. Penelitian Aldi Pradani dan Winsherly berbeda dengan penelitian ini. Perbedaan yang dimaksud terletak pada menjelaskan metode yang digunakan. Penelitian ini menjelaskan metode secara jelas dan detail terkait pokok bahasan yang akan diteliti. Penelitian ini juga memberikan saran/rekomendasi kebijakan yang rinci dari permasalahan yang diangkat (wacana kebijakan grasi massal).

Selanjutnya hasil penelitian ketiga yaitu hasil penelitian yang dipublikasikan di Kolaborasi: Jurnal Administrasi Publik, Universitas Muhammadiyah Makassar karya Budi Agussetianingsih dan Azhar Karim pada tahun 2021. Penelitian tersebut berjudul “*Peran Desain Kebijakan: Digitalisasi Penyiaran Televisi di Indonesia*”. Penelitian tersebut bertujuan untuk menggambarkan kebijakan digitalisasi penyiaran televisi setelah ditetapkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Pendekatan penelitian yang digunakan yaitu pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian studi literatur. Instrumen analisis data yang digunakan dalam jurnal ini berpedoman pada teori desain kebijakan dari Birkland yang difokuskan pada empat (4) elemen desain kebijakan, antara lain tujuan, teori kausal, instrumen, serta proses implementasi kebijakan. Hasil penelitian menyatakan bahwa desain kebijakan digitalisasi penyiaran televisi belum diimbangi dengan pemetaan teori kausal yang komprehensif sehingga instrumen dan proses implementasi kebijakan belum sepenuhnya dipersiapkan untuk membangun industri penyiaran dan masyarakat untuk beralih ke televisi digital.

11 Citra Nadia, “Pemberian Grasi Oleh Pemerintah Indonesia Kepada Narapidana Kasus Narkotika Schapelle Corby,” *Journal of International Relations* 4, no. 3 (2018): 430–35.

12 Aldi dan Tan, Winsherly Pradani, “Analisis Tentang Pemberian Grasi Pelaku Tindak Pidana Narkotika,” *Jurnal Analisis Hukum* 5, no. 1 (April 2022): 40–55.

Kesimpulan penelitian tersebut bahwa kebijakan digitalisasi penyiaran memiliki tujuan dengan ruang lingkup yang luas, namun belum diimbangi dengan pemetaan teori kausal secara holistik memandang kebutuhan sektor penyiaran secara komprehensif. Terlihat bahwa pemerintah hanya mempersiapkan peralihan teknologi saja dengan strategi peralihan yang difokuskan pada pembangunan infrastruktur penyiaran digital untuk mencapai ASO, belum mempertimbangkan keberlangsungan industri dan kebebasan publik selaku penikmat layanan televisi, dimana belum optimalnya strategi pengelolaan spektrum frekuensi dan kesiapan publik¹³.

Kelebihan penelitian ketiga tersebut membahas dan menganalisis secara holistik dan komprehensif desain kebijakan digitalisasi penyiaran televisi di Indonesia dengan mengimplementasikan konsep teori desain kebijakan Birkland¹⁴. Masing-masing dimensi desain kebijakan juga dijelaskan dalam substansinya terkait fokus pembahasan. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian ketiga tersebut terletak pada Metode Penelitian. Penelitian ini menggunakan teknik analisis data dengan strategi *Illustrative Method*. Penelitian ini mengaplikasikan teori desain kebijakan Birkland¹⁵ pada susbtansi wacana kebijakan grasi massal serta mengatur data berdasarkan teori. Isi teori desain kebijakan diinput kedalam kotak-kotak konseptual kosong yang nantinya diisi dengan bukti empiris.

Hasil penelitian yang dipublikasikan keempat adalah “*Desain Inovasi Kebijakan Publik Pemerintahan Daerah Dalam Menghadapi Tantangan Globalisasi*”, pada tahun 2020 karya Nasrizal dan F. Yasmeari dan dipublikasikan di Jurnal *Public Administration, Business and Rural Developing Planning*, STIA LPPN Padang. Tujuan penelitian tersebut yakni untuk menjelaskan mengenai peran desain inovasi kebijakan publik bagi pemerintahan daerah di era globalisasi. Metode penelitian yang digunakan yaitu metode *library research* atau studi kepustakaan dengan pendekatan kualitatif. Hasil penelitian dan kesimpulan penelitiannya bahwa desain kebijakan publik pemerintahan daerah yang inovatif hanya menggambarkan kebijakan yang menguntungkan bagi kelompok tertentu saja. Kegagalan konsep ini membawa ide untuk mengubah asumsi, yaitu dengan mengubah desain kebijakan publik pemerintahan daerah yang inovatif ke desain inovasi kebijakan publik Pemerintahan Daerah. Jadi, bagaimana merancang inovasi kebijakan publik, bukan bagaimana merancang kebijakan publik yang inovatif¹⁶.

Kelebihan peneliti keempat tersebut terletak pada konsep baru yang ditawarkan yakni istilah kebijakan publik yang inovatif menjadi inovasi kebijakan publik. Sekilas hampir sama, namun secara makna berbeda. Saat ini publik juga sudah bisa menilai bahwa proses pembuatan kebijakan publik tidak inovatif dikarenakan orientasi kepentingan yang berbeda antara kepentingan pemerintah dengan kepentingan publik. Penelitian tersebut juga memberikan rekomendasi langkah-langkah yang perlu diambil pemerintah dalam membuat dan menginisiasi desain inovasi kebijakan publik secara jelas penjabarannya. Perbedaan penelitian keempat tersebut dengan penelitian ini yaitu metode penelitian yang diuraikan, Metode penelitian ini menguraikan secara jelas dan terperinci teknik dan cara dalam melaksanakan penelitian dan tidak terlalu banyak mengulas teori atau konsep istilah seperti penelitian ketiga. Penelitian ini lebih lengkap dalam pembahasan latar belakang permasalahan dan analisis pembahasan. Literatur review yang ditampilkan jelas lebih lengkap dan menyeluruh sesuai dengan format penelitian pada umumnya.

Terakhir hasil penelitian kelima yaitu hasil penelitian yang dipublikasikan di Jurnal *Education and Development*, Institut Pendidikan Tapanuli Selatan, karya I Gusti Ngurah Santika pada tahun 2021. Penelitian tersebut berjudul “*Grand Desain Kebijakan Strategis Pemerintah dalam Bidang Pendidikan untuk Menghadapi Revolusi Industri 4.0*”. Penelitian tersebut bertujuan untuk mengetahui berbagai langkah atau kebijakan strategis pemerintah dalam bidang pendidikan sebagai grand desain untuk upaya menghadapi revolusi industri 4.0. Adapun metode yang digunakan dalam penelitian tersebut yakni deskriptif kualitatif dengan menggambarkan suatu gejala sosial yaitu perkembangan revolusi industri 4.0 yang terjadi di Indonesia

13 Budi dan Kasim, Azhar Agussetianingsih, “Peran Desain Kebijakan: Digitalisasi Penyiaran Televisi Di Indonesia,” *Jurnal Administrasi Publik* 7, no. 2 (August 2021): 167–86.

14 Birkland, *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making* .

15 Birkland.

16 Yasmeari F. Nasrizal, “Desain Inovasi Kebijakan Publik Pemerintahan Daerah Dalam Menghadapi Tantangan Globalisasi,” *Jurnal Public Administration, Business and Rural Developing Planning, STIA LPPN Padang*, 2020, 39–42.

dan pengaruhnya terhadap pendidikan. Studi dokumentasi dan literatur merupakan teknik pengumpulan yang digunakan dalam penelitian tersebut dengan melakukan pencarian terhadap berbagai sumber tertulis, antara lain berupa buku-buku, arsip, majalah, artikel, dan jurnal, atau dokumen-dokumen yang ada kaitannya dengan berbagai kebijakan strategis pemerintah dalam bidang pendidikan untuk menghadapi revolusi industri 4.0 Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat berbagai langkah pemerintah dalam bidang pendidikan sebagai grand desain kebijakan strategis pemerintah untuk menghadapi revolusi industri 4.0, antara lain Kurikulum 2013 (K13), Peningkatan Penguatan Pendidikan Karakter (PPK), Gerakan Literasi Nasional (GLN). Kesimpulan dalam penelitian tersebut yakni pada dasarnya Pemerintah Indonesia telah merancang atau menyusun *road map* maupun strategi dalam memasuki era digital, *Making Indonesia 4.0*. Untuk mendukung hal tersebut diperlukan SDM yang handal dan tangguh. Oleh karenanya, Pemerintah Indonesia membuat langkah kebijakan strategis dalam bidang pendidikan. Adapun kebijakan strategis yang dimaksud yaitu Kurikulum 2013 (K13), Penguatan Pendidikan Karakter (PPK), dan Gerakan Literasi Nasional (GLN)¹⁷.

Kelebihan penelitian kelima tersebut yakni pembahasan yang komprehensif dan detail. Hasil analisis disajikan secara lengkap beserta gambar yang memudahkan untuk dipahami. Disamping itu, analisis juga mempunyai dasar atau landasan hukum yang lengkap. Di bagian kesimpulan, peneliti juga memberi rekomendasi yang efektif kepada pemerintah dalam menindaklanjuti tuntutan bersaing di era revolusi industri 4.0. Perbedaan penelitian kelima dengan penelitian ini terletak pada teori dan konsep. Penelitian ini berpedoman pada konsep teori desain kebijakan Birkland¹⁸ dalam melakukan analisis, sedangkan pada penelitian kelima masih belum ditemukan konsep teori apa yang digunakan. Rekomendasi kebijakan atau saran yang disajikan dalam penelitian ini juga diuraikan penjelasan secara lengkap.

Berdasarkan kelima penelitian yang telah dipublikasikan diatas, peneliti melihat adanya kebaruan (*novelty*) dari penelitian ini dimana dalam penelitian ini yang menjadi fokus pembahasan merupakan kebijakan yang direncanakan akan diimplementasikan oleh pemerintah. Kebijakan belum terimplementasi, oleh karena itu salah satu dimensi dalam teori desain kebijakan Birkland¹⁹ yakni dimensi implementasi kebijakan tidak dilibatkan oleh peneliti. Disamping itu konsep teori desain kebijakan dijabarkan secara lengkap dan disesuaikan secara penuh dengan fokus pembahasan wacana kebijakan grasi massal. Pembahasan dan analisis penelitian ini juga menggunakan tabel operasionalisasi konsep variabel desain kebijakan, yang mana setiap dimensi variabel desain kebijakan diturunkan dalam beberapa indikator sesuai dengan konsep desain kebijakan menurut Schneider dan Ingram²⁰. Penelitian ini dapat menjadi sumbangsih pemikiran dan rekomendasi bagi pemerintah sebelum mengeksekusi secara penuh kebijakan grasi massal, dengan harapan pemerintah dapat mempertimbangkan kembali kebijakan grasi massal untuk diterapkan dalam mengurangi isi hunian penghuni Lapas yang sangat padat dan *overcrowded* saat ini. Adapun sistematika penelitian ini meliputi (1) Pendahuluan; (2) Metode Penelitian; (3) Pembahasan; dan (4) Kesimpulan.

2. METODE PENELITIAN

Paradigma yang digunakan dalam penelitian ini adalah paradigma *post positivisme*. Dengan paradigma tersebut, penelitian ini dapat menggambarkan potensi – potensi permasalahan yang akan terjadi dengan berbagai pro-kontra didalamnya bilamana wacana kebijakan pemberian grasi massal diimplementasikan oleh Pemerintah Indonesia. Melalui pandangan positivisme, pemerintah dan sebagian pihak, grasi massal bagi narapidana kasus pengguna/pecandu narkotika merupakan langkah terbaik dalam mengatasi permasalahan hunian Lapas yang semakin lama semakin padat. Dan itu juga sebenarnya yang diharapkan oleh perintah Undang-Undang, yang dalam hal ini UU Nomor 35 tahun 2009 tentang Narkotika, yakni rehabilitasi bagi pengguna/pecandu. Di sisi lain, wacana kebijakan tersebut terlihat sangat jelas bahwa pelanggaran hukum penggunaan narkotika terkesan dianggap remeh dan bukan pelanggaran yang berat. Melalui penelitian ini, akan

17 I Gusti Ngurah Santika, “Grand Desain Kebijakan Strategis Pemerintah Dalam Bidang Pendidikan Untuk Menghadapi Revolusi Industri 4.0,” *Jurnal Education and Development* 9, no. 2 (May 2021): 369–77.

18 Birkland, *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*.

19 Birkland.

20 Schneider, *Policy Design for Democracy*.

digambarkan dan diuraikan secara kajian sosiologis maupun yuridis setiap dimensi dengan berpedoman pada teori desain kebijakan Birkland²¹. Penelitian ini termasuk kedalam penelitian deskriptif yang mana memberikan gambaran detail dari sebuah kondisi (penegakkan hukum) di Indonesia; posisi masyarakat; dan hubungan sebab-akibat yang akan terjadi bilamana wacana kebijakan grasi massal diimplementasikan. Studi deskriptif penelitian ini berfokus pada proses formulasi wacana kebijakan grasi massal secara dari latar belakang sampai tujuan yang diharapkan. Adapun tujuan yang hendak dicapai oleh penelitian ini adalah untuk menggambarkan desain kebijakan grasi massal bagi narapidana kasus pengguna/pecandu narkoba di Lapas dan dengan harapan dapat menerima pandangan berbagai kalangan masyarakat mengenai wacana kebijakan tersebut.

Berdasarkan manfaatnya penelitian ini termasuk dalam kategori penelitian murni dikarenakan penelitian ini dilakukan dalam rangka memberikan kontribusi literatur akademik di bidang desain kebijakan melalui analisis mendalam terhadap wacana kebijakan grasi massal bagi narapidana kasus pengguna/pecandu narkoba di Lapas. Teknik pengumpulan data kualitatif digunakan dalam penelitian ini melalui studi kepustakaan atau studi literatur/dokumen terkait sebagai data primer. Dokumen yang digunakan dalam penelitian ini mencakup kepada produk hukum atau peraturan perundang-undangan, buku, jurnal ilmiah, berita *online* ataupun dokumen-dokumen lainnya yang terkait dengan fokus penelitian. Dalam melakukan analisis, peneliti menggunakan teknik strategi *illustrative method* sebagai teknik analisis datanya. Dengan teknik tersebut, peneliti mengaplikasikan teori desain kebijakan Birkland²² pada substansi wacana kebijakan grasi massal serta mengatur data berdasarkan teori. Isi teori desain kebijakan diinput kedalam kotak-kotak konseptual kosong yang nantinya diisi dengan bukti empiris. Bukti dalam kotak tersebut dapat menegaskan, menguatkan, memodifikasi, bahkan menyanggah teori tersebut. Melalui *illustrative method*, kotak kosong yang dimaksud adalah teori desain kebijakan dari Birkland²³ yang terdiri dari 5 (lima) elemen, antara lain Tujuan kebijakan; Model Kausal; Alat Kebijakan; Target Kebijakan; Impelementasi Kebijakan. Kotak kosong tersebut akan diisi oleh data-data yang didapat dari hasil studi kepustakaan atau studi literatur/dokumen yang terkait dalam pokok bahasan penelitian ini.

3. PEMBAHASAN

Pemerintah Indonesia melalui Menkopulhukam, Mahfud MD berencana mengimplementasikan sebuah kebijakan yakni grasi massal bagi narapidana kasus pengguna/pecandu narkoba. Wacana kebijakan tersebut akan dilakukan sebelum pergantian presiden RI. Saat ini wacana kebijakan grasi massal baru dibahas dan mendapat persetujuan di tingkat internal Kemenpolhukam dan sedang dikaji dan dirapatkan dengan para menteri lainnya maupun *stakeholder* terkait. Setelah semuanya siap dan matang secara substansi maupun teknis, wacana kebijakan grasi massal akan mendapat pembahasan secara bersama-sama oleh anggota kabinet serta Presiden Joko Widodo. Alasan kuat yang melatarbelakangi pemerintah membuat kebijakan tersebut yakni untuk mengurangi kepadatan isi hunian di Lembaga Pemasyarakatan (Lapas), mengingat narkoba merupakan kasus dominan yang menjadi kasus para pelanggar hukum di Lapas.

Setelah diumumkan kepada publik, wacana kebijakan tersebut menuai pro-kontra di kalangan para tokoh dan masyarakat. Sebagian besar publik berpendapat bahwa wacana grasi massal menggambarkan betapa negara meremehkan dan kurang serius dalam menangani peredaran narkoba di masyarakat. Langkah pemerintah dalam wacana kebijakan tersebut dianggap sebagai langkah yang terlambat dan kurang sesuai dengan prosedur pemberian grasi yang telah diatur dalam UU Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas UU Nomor 22 tahun 2002 tentang Grasi²⁴. Wacana kebijakan tersebut juga berpotensi menjadi pelanggaran hukum bagi masyarakat ataupun oknum untuk melanggar hukum dengan menyalahgunakan narkoba demi kepuasan sesaat. Peredaran narkoba akan sangat mudah ditemukan dan menjamur di berbagai kalangan. Alih – alih ingin mengurangi kepadatan hunian Lapas, malah akan bertambah banyak isi hunian Lapas dengan narapidana narkoba. Wacana kebijakan pemberian grasi massal juga menggambarkan para pengguna/

21 Birkland, *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making* .

22 Birkland.

23 Birkland.

24 “Undang-Undang (UU) Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi” (2010).

pecandu narkoba seolah – olah mendapat perlakuan khusus. Di satu sisi, wacana kebijakan tersebut dapat dimanfaatkan oleh berbagai pihak tertentu, terutama aparat penegak hukum untuk dapat menyalahgunakan wewenang dalam menangani kasus narkoba yang bertujuan untuk kepentingan pribadi atau kelompok semata. Berbagai potensi dampak dari wacana kebijakan pemberian grasi massal bagi narapidana pengguna/pecandu narkoba yang telah diuraikan diatas, peneliti akan membahas dan menganalisis desain kebijakannya sebagai berikut: berdasarkan konsep teori desain kebijakan Birkland²⁵ yang telah dijelaskan pada pendahuluan diatas, peneliti hanya memasukkan 4 dimensi (tujuan kebijakan, model kausal, alat kebijakan, target kebijakan) beserta indikator – indikatornya yang telah diseleksi dan disesuaikan dengan substansi penelitian ini ke dalam tabel operasionalisasi konsep untuk dieksekusi serta dianalisis. Alasan dimensi implementasi kebijakan tidak peneliti masukkan ke dalalam tabel operasionalisasi konsep dikarenakan kebijakan dalam penelitian ini belum dilaksanakan dan sedang berproses pada tahap formulasi kebijakan. Namun, melihat *factual problem* dan kondisi politik penegakan hukum di Indonesia saat ini, wacana grasi massal sangat berpotensi besar untuk diimplementasikan di tahun 2024. Berikut tabel opsionalisasi konsep teori desain kebijakan:

Tabel 1. Operasionalisasi Konsep Teori Desain Kebijakan

Variabel	Dimensi	Indikator
Desain Kebijakan	Tujuan Kebijakan	Pemahaman Terhadap Masalah Kebijakan
		Pemahaman Terhadap Tujuan Kebijakan
		Konflik Pada Tujuan Kebijakan dan Cara Mengatasinya
	Model Kausal	Model Kausal
		Alasan Model Kausal
	Alat Kebijakan	Kelayakan Administrasi
		Kelayakan Politik
	Target Kebijakan	Target Kebijakan dan Basisnya
		Tingkatan Kontrol Seleksi Target Kebijakan
		Pendekatan Kebijakan Kepada Target

Sumber: Hasil olahan peneliti (2023), merujuk pada Birkland (2015) dan Schneider dan Ingram (1997)

Dimensi yang *pertama*, yakni dimensi tujuan kebijakan. Pada Dimensi ini terdapat tiga (3) indikator, antara lain: pemahaman terhadap tujuan kebijakan; pemahaman terhadap masalah kebijakan; dan konflik pada tujuan kebijakan dan cara mengatasinya. Berdasarkan indikator pemahaman terhadap tujuan kebijakan sebagai berikut: Pada wacana kebijakan grasi massal bagi narapidana kasus pengguna/pecandu narkoba di Lapas, penanganan *overcrowded* merupakan tujuan yang ingin dicapai. Wacana kebijakan tersebut diharapkan mampu menurunkan angka *overcrowded* hunian narapidana di Lapas/Rutan di Indonesia. Jumlah isi Lapas dan Rutan yang tersebar di se-Indonesia berjumlah 529 Unit Pelaksana Teknis (UPT) dengan total kapasitas hunian sebanyak 140.024 orang sedangkan isi 272.527 orang per tanggal 24 November 2023²⁶. Artinya kondisi Lapas dan Rutan di Indonesia saat ini berstatus *overcrowded* mencapai 94%. kondisi tersebut tentunya sangat tidak ideal dan menjadi permasalahan klasik bagi dunia pemasyarakatan sejak dahulu selama beberapa tahun. Fenomena *overcrowded* pada Lapas menyebabkan banyak permasalahan tersendiri bagi Lapas/Rutan. Selain meningkatkan hutang pemerintah dalam hal penyediaan bahan makanan narapidana sehari – hari, potensi gangguan keamanan dan ketertiban juga meningkat, mengingat kelulasaan gerak dan psikologis narapidana

25 Birkland, *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making* .

26 Sistem Database Pemasyarakatan, “Data Terakhir Jumlah Penghuni Narapidana/Tahanan/Anak Di Seluruh UPT Pemasyarakatan Per Tanggal 24 November 2023.”, https://sdppublik.ditjenpas.go.id/dwh/pidana_khusus. Diakses tanggal 25 November 2023.

pasti terganggu. Untuk kasus narkoba sendiri, jumlah penghuninya mencapai 144.024 orang atau melebihi jumlah kapasitas hunian, dimana fakta tersebut menjadi penyumbang terbesar dari keseluruhan total jumlah WBP di Indonesia saat ini yakni 272.527 orang atau sebanyak 52,8% atau lebih dari setengah total seluruh WBP²⁷. Diprediksi jumlah tersebut nampaknya akan semakin meningkat dan berkelanjutan, mengingat banyaknya kasus kejahatan narkoba yang diberitakan di berbagai media akhir – akhir ini.

Berdasarkan indikator pemahaman terhadap masalah kebijakan sebagai berikut: wacana kebijakan grasi massal bagi narapidana kasus pengguna/pecandu narkoba berpotensi menimbulkan pro dan kontra dari publik. Perlu disadari, narkoba merupakan musuh yang nyata dan sangat berbahaya. Efek samping yang dihasilkan dalam penggunaan narkoba yakni berupa kerusakan fisik maupun psikis yang luar biasa. Narkoba bersifat merusak bagi penggunanya, terutama merusak generasi bangsa dan tatanan masyarakat di masa depan. Dikaitkan dengan wacana kebijakan pemerintah terkait pemberian grasi massal bagi narapidana kasus pengguna/pecandu narkoba, dapat menggambarkan betapa negara menganggap kurang serius dalam menangani peredaran narkoba di masyarakat. Wacana kebijakan tersebut juga berpotensi menjadi kelonggaran hukum bagi masyarakat ataupun oknum untuk melanggar hukum dengan menyalahgunakan narkoba demi kepuasan sesaat semata. Peredaran narkoba diprediksi akan sangat mudah ditemukan dan menjamur di berbagai kalangan. Tujuan awal ingin mengurangi kepadatan hunian Lapas, malah akan bertambah banyak isi hunian Lapas dengan narapidana narkoba. Wacana kebijakan tersebut juga menggambarkan para pengguna/pecandu narkoba seolah – olah mendapat perlakuan khusus.

Berdasarkan indikator konflik pada tujuan kebijakan dan cara mengatasinya sebagai berikut: Dalam mengatasi dan menurunkan *overcrowded* yang disebabkan oleh banyaknya narapidana kasus narkoba di dalam Lapas, seharusnya bukan serta merta dengan pemberian grasi, melainkan dengan melakukan pembenahan Sistem Peradilan Pidana Terpadu. Sejatinya fenomena *overcrowded* pada Lapas/Rutan bukanlah permasalahan yang bersumber dari kinerja Kementerian Hukum dan HAM – Direktorat Jenderal Pemasyarakatan. Berdasarkan KUHP yang implisit menjelaskan Sistem Peradilan Pidana Terpadu bahwasannya Sistem Peradilan Pidana Terpadu yang terdiri dari *Pra-Adjudikasi, Adjudikasi, Post Adjudikasi*, Lapas hanya berperan di bagian akhir sistem tersebut (*Post Adjudikasi*). Lapas hanya sebagai tempat menampung terpidana yang telah mendapat vonis hukuman yang berkekuatan hukum tetap dari hakim di pengadilan. Dengan kata lain, Lapas atau pemasyarakatan dalam hal ini tidak memiliki kewenangan untuk berperan dalam menentukan seorang pelanggar hukum bahkan yang berstatus terdakwa untuk tidak menjalani pidana di dalam Lapas. Tugas dan Fungsi pemasyarakatan berdasarkan peraturan perundang–undangan yakni Undang–Undang Nomor 22 tahun 2022 tentang pemasyarakatan secara implisit hanya menjalankan putusan pengadilan yang telah mendapat kekuatan hukum tetap.

Dimensi yang *kedua*, yakni dimensi model kausal. Pada Dimensi ini terdapat dua (2) indikator, antara lain: model kausal dan alasan model kausal. Berdasarkan indikator model kausal sebagai berikut: Model kausal dapat diartikan sebagai kondisi ideal yang digambarkan. Berikut kondisi ideal dari bagaimana wacana kebijakan grasi masal bagi narapidana kasus pengguna/pecandu narkoba di Lapas bilamana diimplementasikan :

Tabel 2. Jumlah Narapidana Se-Indonesia Per Tanggal 24 November 2023

Kapasitas	Jumlah Penghuni	Jumlah Narapidana Kasus Narkoba	
		Pengedar/Bandar/ Produsen	Pengguna/ pecandu
140.424	272.527	101.559	42.465

Sumber: Database Ditjen PAS, Per Tanggal 24 November 2023²⁸

27 Sistem Database Pemasyarakatan.

28 Sistem Database Pemasyarakatan.

Berdasarkan pada tabel 2 bilamana wacana kebijakan grasi massal bagi narapidana kasus pengguna/pecandu narkoba diimplementasikan, akan memangkas jumlah narapidana sekitar 42.465, sehingga total jumlah narapidana setelah dilakukan wacana grasi massal berkisar 230.062, artinya kondisi Lapas masih berstatus *overcrowded* sebesar 63,8%. Oleh karena itu, dalam mencapai kondisi ideal yang diharapkan tidak cukup dengan kebijakan pemberian grasi massal bagi narapidana narkoba kasus pengguna/pecandu sesuai dengan jumlah yang ada pada data. Namun, perlu dilakukan alternatif kebijakan yang lain yang berfokus pada narapidana kasus tipiring (tindak pidana ringan) sesuai dengan paradigma penghukuman *restorative justice*.

Berdasarkan indikator alasan model kausal sebagai berikut: Berdasarkan penjelasan model kausal diatas, wacana kebijakan grasi massal kurang begitu berdampak dalam mencapai tujuan kebijakannya. Perlu dipertegas kembali bahwasannya Lapas hanya berperan di bagian akhir sistem tersebut (*Post Adjudikasi*). Lapas hanya menampung terpidana yang telah mendapat vonis hukuman yang berkekuatan hukum tetap dari hakim di pengadilan. Dengan kata lain, Lapas atau dalam hal ini masyarakat tidak memiliki kewenangan untuk berperan dalam menentukan seorang pelanggar hukum bahkan yang berstatus terdakwa untuk tidak menjalani pidana di dalam Lapas. Masyarakat hanya berwenang memproses terpidana sesuai dengan putusan pengadilan. Sehingga penulis merekomendasikan intervensi pada penegakan hukum di awal tahapan/proses peradilan pidana terpadu (*Pra-Adjudikasi*) yang tidak lagi serta-merta menegakkan hukum lebih dominan ke arah punitif atau dominan ke arah penghukuman (hukuman penjara).

Dimensi yang *ketiga*, yakni dimensi alat kebijakan. Pada Dimensi ini terdapat dua (2) indikator, antara lain: kelayakan administrasi dan kelayakan politik. Berdasarkan indikator kelayakan administrasi sebagai berikut: Menurut Birkland kelayakan administrasi membahas mengenai tingkat kemudahan atau kesulitan dalam mengoperasikan program dari sisi sumber daya yang tersedia²⁹. Perlu diketahui lebih dari 50 persen narapidana di Lapas adalah pengguna narkoba dengan masalah beragam. Pemerintah akan memilih napi narkoba dengan kriteria tertentu untuk diberikan grasi. Sehingga dapat diartikan bahwa pemilihan narapidana kasus narkoba harus dilakukan sangat selektif, satu per satu. Dapat dibayangkan bahwa proses yang akan dieksekusi oleh pihak Lapas dalam melakukan pemilihan narapidana narkoba yang berhak mendapat grasi massal pasti membutuhkan tingkat kesulitan tersendiri. Proses asesmen kesehatan maupun asesmen hukum juga perlu diperhatikan guna mendapatkan sasaran tepat dalam wacana kebijakan ini. Disamping itu, kurangnya kompetensi petugas Lapas menjadi kendala tersendiri sehingga membutuhkan tenaga ahli dari luar.

Berdasarkan indikator kelayakan politik sebagai berikut: Menurut Birkland bahwa dalam pembuatan kebijakan setidaknya melibatkan proses politik sekaligus proses teknis, perangkat kebijakan yang unggul secara teknis mungkin tidak dapat diadopsi karena tidak populer secara politik³⁰. Secara nasional wacana kebijakan grasi massal bagi narapidana kasus pengguna/pecandu narkoba sendiri merupakan salah satu kebijakan yang populer dan menimbulkan reaksi (pro-kontra) dari berbagai kalangan politik. Dilihat dari indikator kelayakan politik, wacana kebijakan tersebut sangat mendapat perhatian dan konsern secara politik. Publik menilai wacana kebijakan grasi massal syarat bermuatan politis mengingat wacana kebijakan tersebut direncanakan akan diimplementasikan di tengah – tengah tahun politik 2024. Disamping itu mekanisme dan kesepakatan wacana kebijakan grasi massal dilakukan tentunya tidak terlepas dari kondisi politik penegakkan hukum di Indonesia saat ini. Terimplementasi atau tidaknya kebijakan grasi massal sangat dipengaruhi oleh proses politik dan tentunya berpotensi mencakup intrik–intrik atau kepentingan tertentu baik secara langsung maupun tidak langsung didalamnya.

Dimensi yang *keempat*, yakni dimensi target kebijakan. Pada Dimensi ini terdapat tiga (3) indikator, antara lain: target kebijakan dan basisnya; tingkatan kontrol seleksi target kebijakan; dan pendekatan kebijakan kepada target. Berdasarkan indikator target kebijakan dan basisnya sebagai berikut: Target kebijakan dapat diartikan sebagai entitas (baik itu orang atau organisasi) yang perilakunya ingin diubah oleh kebijakan Birkland. Schneider dan Ingram menjelaskan bahwa dalam pemilihannya, target tersebut perlu dipilih berdasarkan suatu basis seperti kebutuhan, kepastian, keadilan, kesetaraan, kekuatan politik, kekayaan, imej, ataupun prinsip-prinsip lainnya³¹. Dalam wacana kebijakan grasi massal yang menjadi target kebijakan yaitu narapidana kasus

29 Birkland, *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making* .

30 Birkland.

31 Schneider, *Policy Design for Democracy*.

pengguna/pecandu narkoba. Narapidana kasus narkoba yang menjadi pidana di Lapas diklasifikasikan menjadi 4, antara lain pengguna/pecandu/penyalahguna; pengedar; bandar; dan produsen.

Tabel 3. Klasifikasi Narapidana Kasus Narkoba

Klasifikasi Narapidana Kasus Narkoba	Pengenaan Pasal (UU Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika)
Pengguna/Pecandu/Penyalahguna	Pasal 127
Pengedar/Bandar/Produsen	Pasal 111,112,113,114

Sumber: Olahan Hasil Penelitian

Berdasarkan tabel 3 yang menjadi permasalahan disini bahwa kerap kali pelanggar hukum atau tersangka kasus narkoba yang hanya mengonsumsi narkotika dan sedang diproses di tahap penyidikan dan penuntutan kerap kali tidak dikenakan pasal 127, dimana seyogyanya diputus rehabilitasi, namun lebih sering dikenakan pasal 112 atau 114 yang berimplikasi penghukuman yang relatif lama di dalam Lapas. Inilah mengapa pasal pemidanaan narkotika di Indonesia bersifat tidak tegas, terlebih dengan Dalam mengadili kasus narkoba, hakim terikat pada Surat Edaran Mahkamah Agung No 4 Tahun 2010 tentang Penempatan Penyalahgunaan, Korban Penyalahgunaan, dan Pecandu Narkotika ke Dalam Lembaga Rehabilitasi Medis dan Rehabilitasi Sosial. Salah satunya poinnya memberikan batasan kadar narkoba yang didapati saat penangkapan. Di atas batas maksimal, maka dikenakan aturan hukum yang berlaku di UU Narkotika, bukan pecandu lagi. Secara garis besar masih terdapat ambiguitas dalam pengenaan pasal kepada tersangka kasus narkoba, apakah lebih pantas dikenakan pasal 127 (mengaharuskan rehabilitasi) atau 112,114 (sebagai pengedar).

Berdasarkan indikator tingkatan kontrol seleksi target kebijakan sebagai berikut: Dalam wacana kebijakan grasi massal, yang memiliki tingkatan kontrol seleksi target kebijakan adalah Lapas itu sendiri. Alasan yang mendasarinya adalah karena segala berkas administratif maupun perilaku narapidana sehari – hari dibawah kewenangan dan pengawasan petugas Lapas. Grasi dapat batal diberikan kepada narapidana bilamana selama di Lapas ia malah menjadi pengedar narkoba di kalangan narapidana yang lain, terlebih dari awalnya menjadi pengguna/pecandu, setelah di Lapas dan bersosial dengan narapidana bandar lain, malah menjadi bandar narkoba. Dalam hal ini Lapas mempunyai porsi yang besar dalam melakukan seleksi target kebijakan didasarkan pada syarat – syarat administratif maupun substantif.

Terakhir, berdasarkan indikator pendekatan kebijakan kepada target sebagai berikut: bahwasannya pendekatan yang tepat kepada target kebijakan yakni pendekatan kesehatan melalui asesmen kesehatan pengguna narkoba. Seluruh narapidana yang terjerat kasus narkoba melalui pasal penguasaan, pembelian, kepemilikan, dan penyalahgunaan harus diasesmen ulang secara cermat. Latar belakang kasusnya harus dikaji ulang kembali. Apabila ada indikasi penggunaan dan atau kepemilikan narkoba untuk kepentingan pribadi, maka mereka berhak memperoleh grasi dan segera dikeluarkan dari lapas. Sehingga jelas bahwa pendekatan yang tepat untuk pengguna/pecandu yang sedang menjalani pidana di dalam Lapas adalah pendekatan kesehatan (rehabilitasi medis maupun sosial), bukan dengan pendekatan hukum ataupun penghukuman di dalam lembaga.

4. KESIMPULAN

Desain kebijakan wacana grasi massal bagi narapidana kasus pengguna/pecandu narkoba merupakan sebuah kebijakan yang masih mempunyai kekurangan dalam setiap dimensinya. Berdasarkan dimensi tujuan, wacana kebijakan grasi massal yang bertujuan untuk mengurangi kepadatan isi lapas atau *overcrowded* kurangnya efektif dilakukan. Dilihat dari dimensi model kausal, wacana kebijakan ini masih mengalami masalah dikarenakan penghukuman di Indonesia lebih dominan ke arah punitif (penghukuman dalam lembaga) daripada menerapkan alternatif kebijakan penghukuman lain (rehabilitasi medis maupun sosial). Berdasarkan dimensi alat kebijakan, wacana kebijakan ini sangat menarik dan dipengaruhi oleh kondisi politik di Indonesia dalam proses formulasinya, namun dari segi administratif wacana kebijakan grasi massal cukup rumit dan terbatas dari segi sumber daya yang tersedia. Ditinjau dari dimensi target kebijakan, wacana kebijakan ini sebenarnya memiliki sasaran yang ideal yakni para narapidana pengguna/pecandu narkoba. Kelemahan

wacana kebijakan pada dimensi ini terletak pada proses penetapan status target kebijakan dikarenakan masih adanya ambiguitas dan ketidaktegasan dalam pengenaan pasal pidana yang telah diterima oleh narapidana narkoba. Di satu sisi dimensi target kebijakan, wacana kebijakan dilakukan dengan pendekatan yang sangat tepat (pendekatan kesehatan) dan benar – benar sesuai dengan kebutuhan dan kebermanfaatannya yang besar yakni rehabilitasi medis maupun sosial. Peneliti memberikan beberapa saran atau rekomendasi kebijakan yang ditujukan kepada pemerintah selaku aktor utama dalam wacana kebijakan ini, antara lain: (a)Penyegeraan Revisi Undang – Undang Narkotika; (b) Peran Pemasyarakatan dalam Politik Penegakan Hukum di Indonesia. (c) Pengoptimalan dan Perluasan tugas Tim Asesmen Terpadu (TAT), Tim Asesmen Terpadu adalah tim yang terdiri dari Tim Dokter dan Tim Hukum yang ditetapkan oleh Pimpinan satuan kerja setempat berdasarkan Surat Keputusan Kepala Badan Narkotika Nasional (BNN), BNN Provinsi dan BNN Kabupaten/Kota³²; (d) Revolusi mental dan Integritas Aparat Penegak Hukum; (e) Koordinasi dan kerjasama dengan *basecamp* Militer (Kodam, Kodim, atau Rindam) setempat guna dimanfaatkan sebagai tempat rehabilitasi.

5. UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis berterima kasih kepada Allah SWT yang selalu memberi kenikmatan tiada tara; kedua orang tua saya yang selalu saya cintai dan banggakan; pimpinan – pimpinan yang pernah saya abdikan diri saya untuk mereka, terutama Ir.Razilu, M.Si, CGCAE (Inspektur Jenderal Kementerian Hukum HAM) yang menjadi panutan dan teladan saya sebagai Aparatur Sipil Negara Kementerian Hukum HAM serta Ibu Min Usihen, S.H., M.H. yang selalu mendukung setiap kegiatan pendidikan yang saya jalani.

6. KOFLIK KEPENTINGAN

Dengan ini Penulis menyatakan bahwa tidak ada konflik kepentingan

32 “Peraturan Kepala Badan Narkotika Nasional Nomor 11 Tahun 2014 Tentang Tata Cara Penanganan Tersangka Dan/ Atau Terdakwa Pecandu Narkotika Dan Korban Penyalahgunaan Narkotika Ke Dalam Lembaga Rehabilitasi,” Pub. L. No. 844, Berita Negara Republik Indonesia (2014).

DAFTAR PUSTAKA

- Agussetianingsih, Budi dan Kasim, Azhar. "Peran Desain Kebijakan: Digitalisasi Penyiaran Televisi Di Indonesia." *Jurnal Administrasi Publik* 7, no. 2 (August 2021): 167–86.
- Birkland, T. A. *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. 3rd Edition. New York: Routledge, 2015.
- Dewan Perwakilan Rakyat. "Dukung Rehabilitasi Pecandu Narkoba Di Rindam, Puan: Bisa Dibarengi Dengan Program Bela Negara." Dewan Perwakilan Rakyat, September 12, 2023.
- Humas Sekretariat Kabinet. "Pemerintah Siapkan Sejumlah Alternatif Kebijakan Pemberantasan Dan Penanganan Narkoba." Humas Sekretariat Kabinet, October 12, 2023.
- ICJR. "ICJR Dukung Langkah Pemerintah Berikan Amnesti Massal Kepada Pengguna Dan Pecandu Narkotika." ICJR, December 3, 2019.
- Mandala, Gerung, and Vience Ratna Multiwijaya. "PEMIDANAAN TERHADAP PENYALAHGUNA NARKOTIKA GOL I BERDASARKAN UU NO. 35 TAHUN 2009 TENTANG NARKOTIKA (STUDI PUTUSAN NO. 30/PID.SUS/2021 PN JKT BRT)." *Hukum Pidana Dan Pembangunan Hukum, Universitas Trisakti* 6, no. 1 (April 10, 2023): 59–68.
- Nadia, Citra. "Pemberian Grasi Oleh Pemerintah Indonesia Kepada Narapidana Kasus Narkoba Schapelle Corby." *Journal of International Relations* 4, no. 3 (2018): 430–35.
- Nasrizal, Yasmeardi F. "Desain Inovasi Kebijakan Publik Pemerintahan Daerah Dalam Menghadapi Tantangan Globalisasi." *Jurnal Public Administration, Business and Rural Developing Planning, STIA LPPN Padang*, 2020, 39–42.
- Peraturan Kepala Badan Narkotika Nasional Nomor 11 Tahun 2014 Tentang Tata Cara Penanganan Tersangka Dan/Atau Terdakwa Pecandu Narkotika Dan Korban Penyalahgunaan Narkotika Ke Dalam Lembaga Rehabilitasi, Pub. L. No. 844, Berita Negara Republik Indonesia (2014).
- Pradani, Aldi dan Tan, Winsherly. "Analisis Tentang Pemberian Grasi Pelaku Tindak Pidana Narkoba." *Jurnal Analisis Hukum* 5, no. 1 (April 2022): 40–55.
- Santika, I Gusti Ngurah. "Grand Desain Kebijakan Strategis Pemerintah Dalam Bidang Pendidikan Untuk Menghadapi Revolusi Industri 4.0." *Jurnal Education and Development* 9, no. 2 (May 2021): 369–77.
- Schneider, A. L., dan Ingram, H. *Policy Design for Democracy*. Lawrence: University Press of Kansas., 1997.
- Sistem Database Pemasyarakatan. "Data Terakhir Jumlah Penghuni Narapidana/Tahanan/Anak Di Seluruh UPT Pemasyarakatan Per Tanggal 24 November 2023." Jakarta, November 24, 2023.
- Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika (2009).
- Undang-undang (UU) Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi (2010).

