PENTINGNYA MITIGASI RISIKO DAMPAK KEPENUHSESAKAN PADA LAPAS DAN RUTAN DI INDONESIA (*The Importance of Risk Mitigation of Overcrowding Impact in Correctional Institution and State Detention Centers in Indonesia*)

Padmono Wibowo

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI

BPSDM Hukum dan HAM

Politeknik Ilmu Pemasaran, Depok

padmonowibowo@gmail.com

Tulisan Diterima: 09-04-2020; Direvisi: 22-06-2020; Disetujui Diterbitkan: 25-06-2020

DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/kebijakan.2020.V14.263-284>

ABSTRAK

Tingkat kepenuhresakan penghuni (narapidana dan tahanan) Lapas dan Rutan di Indonesia semakin tinggi. Kepenuhresakan telah terjadi sejak tahun 1990-an dan hingga awal tahun 2020 telah mencapai 103% dari kapasitas hunian. Kepenuhresakan di 326 Lapas di Indonesia mencapai jumlah 261 Lapas atau 80,06% sedangkan kepenuhresakan di 165 Rutan mencapai jumlah 142 Rutan atau 86,06%. Dampak yang timbul dari tingginya kepenuhresakan ini adalah maraknya gangguan keamanan dan ketertiban, penyebaran penyakit menular, penurunan kualitas hidup, dan kegagalan dalam pencapaian tujuan pembinaan Pemasaran. Kondisi yang tidak diharapkan adalah terjadinya bencana kemanusiaan. Alih-alih sebagai tempat penghukuman, Lapas dan Rutan menjadi tempat terburuk tidak terlindunginya hak asasi manusia. Upaya mitigasi risiko dampak kepenuhresakan penghuni Lapas dan Rutan sangat perlu dilakukan untuk menyusun strategi pencegahan, penanggulangan, dan penanganan. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Hasil penelitian ini berupa analisis mengenai mitigasi risiko dampak kepenuhresakan penghuni Lapas dan Rutan di Indonesia. Diharapkan melalui penelitian ini dapat memberikan gambaran mengenai mitigasi dampak kepenuhresakan, upaya-upaya yang dilakukan untuk penurunan tingkat kepenuhresakan serta seberapa optimal kebijakan-kebijakan yang telah dilakukan dalam pencegahan, penanggulangan, dan penanganan kepenuhresakan narapidana dan tahanan. Diharapkan juga melalui penelitian ini dapat memberikan sebuah gambaran mitigasi risiko dampak kepenuhresakan penghuni Lapas dan Rutan di Indonesia.

Kata kunci: mitigasi; risiko; kepenuhresakan; narapidana.

ABSTRACT

The level of overcrowding of inmates (prisoners and detainees) of Correctional Institutions (LAPAS) and State Detention Centers (RUTAN) in Indonesia is getting higher. Overcrowding has occurred since the 1990s, and until early 2020 it has reached 103% of the occupancy capacity. Overcrowding in 326 Correctional Institutions in Indonesia reached 261 Correctional Institutions or 80.06% while the overcrowding in 165 State Detention Centers reached 142 State Detention Centers or 86.06%. The impact arising from the high degree of overcrowding is the rise of security and order disturbances, the spread of infectious diseases, a decrease in the quality of life of failure in achieving the goals of Correctional Development. Unexpected condition is the occurrence of humanitarian disasters instead of being a place of punishment, Correctional Institutions and State Detention Centers are the

impact of the overcrowding of inmates of the Correctional Institutions and State Detention Centers, and it is necessary to develop a strategy for prevention, mitigation and management. This research uses a qualitative approach. Results of this study are analysis the risk mitigation of the impact of the overcrowding of inmates of the Correctional Institutions and State Detention Centers in Indonesia. This research hoped to provide mitigation overview of the overcrowding impact in Indonesia and efforts to reduce the level of overcrowding and how optimal the policies that have been taken in preventing, overcoming, and handling the overcrowding. It is also hoped that through this research, it can provide an overview of mitigating the risk of the impact of the overcrowding of inmates of Correctional Institutions and State Detention Centers in Indonesia.

Keywords: mitigation; risk overcrowding; inmates.

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Kepenuhsesakan (*Overcrowding*) tingkat hunian Narapidana dan Tahanan pada Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) dan Rumah Tahanan Negara (Rutan) di Indonesia semakin mengkhawatirkan. Berdasarkan sistem *database* Pemasyarakatan bulan Februari 2020 berjumlah 268.919 orang atau 103% dari kapasitas hunian yaitu sebesar 131.931 orang. Tingkat hunian cenderung meningkat setiap tahun tidak sebanding dengan jumlah Lapas dan Rutan. Hal ini berdampak pada gangguan keamanan dan ketertiban, kesehatan, dan efektivitas pelaksanaan pembinaan. Jika kondisi kepenuhsesakan ini tidak mendapat perhatian serius dan menemukan solusi mengatasinya akan berdampak pada situasi yang lebih serius yaitu bencana kemanusiaan. Oleh karena itu mitigasi risiko sangat perlu dilakukan untuk membantu dilakukannya upaya-upaya pencegahan, penindakan dan penanggulangan akibat terjadinya kepenuhsesakan (*overcrowding*) penghuni Lapas dan Rutan. Lapas dan Rutan memiliki kapasitas yang berbeda-beda dan di kelola oleh sumber daya manusia yang jumlah dan kualitasnya berbeda-beda pula. Kondisi ini yang melatarbelakangi perlunya mitigasi risiko akibat kepenuhsesakan penghuni pada Lapas dan Rutan di Indonesia.

Banyak faktor yang menyebabkan tidak mampu dilakukannya pengurangan ataupun penghentian laju penambahan

narapidana dan tahanan di Lapas dan Rutan, seperti tingkat hukuman penjara dan tren kejahatan, faktor sosio-ekonomi dan politik, hambatan dan penundaan dalam mengakses peradilan, penahanan pra-adjudikasi yang melampaui batas, kebijakan peradilan hukuman pidana, kebijakan pengendalian narkoba, pemberian hukuman penjara yang tidak pantas, penggunaan alternatif hukuman penjara yang tidak memadai dan kapasitas dan prasarana penjara yang tidak memadai¹. Hal tersebut diperkuat oleh penelitian dari *Institute for Criminal Justice Reform (ICJR)*² faktor-faktornya antara lain yang disebabkan oleh politik pemidanaan di Indonesia, kebijakan hukum pidana yang berkontribusi pada *overcrowding*, pengaruh penahanan praprosidangan, paradigma penegak hukum bahwa penahanan merupakan keharusan, aturan penahanan praprosidangan dalam KUHAP masih lemah dan pengaruh pendekatan *punitif* dalam tindak pidana narkoba. Ibarat Lapas dan Rutan sebuah bendungan yang menampung sumber airnya dari para aparat penegak hukum yang dengan gencar melakukan penegakan hukum dengan memasukkan ke dalam penjara/penahanan. Hampir semua produk perundang-undangan

- 1 Komite Internasional Palang Merah (ICRC), *Panduan Tentang Strategi Untuk Mengurangi Kepadatan Dalam Penjara*, Pertama. (New York: UNODC, 2013), 19–36.
- 2 Rully Novian et al., *Strategi Menangani Overcrowding di Indonesia: Penyebab, Dampak dan Penyelesaiannya*, ed. Zainal; Anggara Abidin, Pertama. (Institute for Criminal Justice Reform (ICJR), 2018), 36–61.

memiliki sifat memaksa dengan ancaman pidana penjara yang bermuara ke penjara sehingga terjadilah kepenuhsesakan hunian Lapas dan Rutan.

Latar Belakang

Sistem Pemasyarakatan sesuai dengan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan bertujuan membentuk narapidana menjadi manusia seutuhnya, menyadari kesalahannya, memperbaiki diri dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga diterima kembali oleh lingkungan masyarakat serta menjadi warga negara yang baik dan bertanggungjawab. Fungsi Lapas adalah menyiapkan Warga Binaan Pemasyarakatan (WBP) agar dapat berintegrasi secara sehat dengan masyarakat, sehingga dapat berperan kembali sebagai anggota masyarakat yang bertanggungjawab atau secara ringkas sebagai proses reintegrasi sosial.

Belum ada kebijakan untuk melakukan mitigasi risiko terjadinya kepenuhsesakan penghuni pada Lapas dan Rutan di Indonesia. Padahal tingkat kepenuhsesakan (*Overcrowding*) tingkat hunian Narapidana dan Tahanan pada Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) dan Rumah Tahanan Negara (Rutan) di Indonesia sudah terjadi sejak lama. Kepenuhsesakan terjadi jika rasio jumlah penghuni dalam suatu Lapas atau Rutan lebih dari 100 persen (100%) dari kapasitas penghuninya. Berdasarkan sistem *database* Pemasyarakatan bulan Februari 2020 berjumlah 268.919 orang atau 103% dari kapasitas hunian yaitu sebesar 131.931 orang. Menurut *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC)³ Kepadatan (*overcrowding*) didefinisikan dengan mengacu pada tingkat hunian dan kapasitas resmi penjara. Menggunakan rumus sederhana ini, kepadatan mengacu

pada situasi di mana jumlah tahanan melebihi kapasitas resmi penjara. Tingkat kepadatan didefinisikan sebagai bagian dari tingkat hunian di atas 100 persen. Sedangkan Hans-Joerg Albrecht⁴ berpendapat *overcrowding* merujuk pada penilaian multidimensi terhadap permasalahan inti yang ditimbulkan sehingga berakibat pada menurunnya standar kualitas hunian. *The Mandela Rules*⁵ sebagai regulasi internasional yang mengatur Standar Minimum Perlakuan terhadap Tahanan (SMR) menyatakan bahwa “akomodasi yang disediakan untuk digunakan tahanan dan khususnya semua akomodasi tidur harus memenuhi semua persyaratan kesehatan, memperhatikan kondisi iklim dan khususnya kadar kubik udara, luas minimal lantai, pencahayaan, pemanasan dan ventilasi”.

Komite Eropa untuk Pencegahan Penyiksaan dan Perlakuan Tidak Manusiawi atau Merendahkan (*Committee for the Prevention of Torture and Inhuman/CPT*) menganggap 4 meter persegi per orang sebagai persyaratan minimum untuk hunian bersama dan 6 meter persegi untuk sel penjara hunian tunggal. Dikatakan bahwa, meskipun CPT tidak pernah meletakkan norma tersebut secara langsung, indikasinya adalah bahwa mereka akan mempertimbangkan 9-10 meter persegi sebagai ukuran yang diinginkan dari sel untuk satu tahanan⁶. Kepenuhsesakan hunian Penjara-penjara dan Lembaga-lembaga Pemasyarakatan tidak hanya terjadi di Indonesia, akan tetapi terjadi pula di banyak

3 Komite Internasional Palang Merah (ICRC), *Panduan Tentang Strategi Untuk Mengurangi Kepadatan Dalam Penjara*, 8–9.

4 Hans-Joerg Albrecht, “Prison Overcrowding: Finding Effective Solutions Strategies and Best Practices Against Overcrowding in Correctional Facilities,” in *Strategies and Best Practices Against Overcrowding in Correctional Facilities* (United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and Treatment of Offenders (UNAFEI), 2012), 5.

5 Resolusi Majelis Umum PBB, *The Nelson Mandela Rules*, ed. Padmono Wibowo (Jakarta: Penerbit Politeknik Ilmu Pemasyarakatan, 2017).

6 Albrecht, “Prison Overcrowding: Finding Effective Solutions Strategies and Best Practices Against Overcrowding in Correctional Facilities.”

negara lain. Menurut Laporan *International Center for Prison Studies (ICPS)* yang dikutip oleh Supriadi Widodo⁷ bahwa pada tahun 2016 lebih dari 10,35 juta orang berada dalam penjara di seluruh dunia. Sebagian besar negara-negara di Afrika mengalami *extreme overcrowding* yaitu kepadatan di atas 150% di antaranya adalah Zambia (303%), Uganda (293%), Benin (248%), Burundi (247%) dan Sierra Leone (230%). Negara-negara di wilayah Amerika yang terpadat adalah Haiti (452%), El Salvador (348%), Guatemala (298%), dan Grenada (235%). Untuk Negara-negara di Asia yaitu Filipina (440%), Banglades (210%), dan Indonesia (190%). Di Eropa negara yang mengalami *critical overcrowding* yaitu kepadatan di atas 120% yaitu Makedonia (132%), Hongaria (129%), Siprus (124%) dan Rumania (122%).

Tabel 1. Clusters of Overcrowding⁸

Final Cluster Centers			
	Cluster		
	1	2	3
Share of Regions at Clusters () percent of countries from a region falling in clusters 1-3	23% (100) N. Europe 36% (90) W. Europe 5% (10) S. Europe 5% (33) Far East 5% (10) S.E. Asia	9% (25) S. Africa 4% (10) S.E. Asia 39% (53) E. Europe 13% (40) S. Europe 4% (10) W. Europe	8% (75) S. Africa 9% (100) E. Africa 14% (100) W. Africa 5% (100) N. Africa 8% (100) Centr. Asia
	5% (20) Near East 5% (20) Middle East 8% (100) N. America 8% (100) Oceania	4% (33) Far East 9% (40) Middle East 18% (25) S. America	11% (80) S.E. Asia 4% (100) Caribbean 11% (47) E. Europe 5% (50) S. Europe 1% (33) Far East 3% (40) Middle East 5% (80) Near East 16% (75) S. America

Sumber: Prison Overcrowding-Finding Effective Solutions Strategies and Best Practices Against Overcrowding in Correctional Facilities

- ⁷ Novian et al., *Strategi Menangani Overcrowding di Indonesia: Penyebab, Dampak dan Penyelesaiannya*, 36–61.
⁸ Albrecht, "Prison Overcrowding: Finding Effective Solutions Strategies and Best Practices Against Overcrowding in Correctional Facilities."

Kepenuhsesakan hunian di Lapas-Lapas dan Rutan-Rutan di Indonesia sudah terjadi sejak lama. Menurut Andi Wijaya⁹, tingkat kepenuhsesakan telah terjadi sejak tahun 1990-an, dan pada tahun 2006 penghuni Lapas dan Rutan berjumlah 112.744 orang dengan kapasitas 76.550 orang, tingkat kepenuhsesakan sebesar 36.194 orang atau 47,28%. Berdasarkan data yang diolah dari Sistem *Database* Pemasyarakatan (SDP) bulan Februari 2020 tercatat jumlah penghuni berjumlah 268.919 orang dengan kapasitas 131.931 orang, tingkat kepenuhsesakan sebesar 136.988 orang atau 103,83%. Dengan demikian dalam kurun waktu 14 tahun terjadi lonjakan penghuni sebesar 156.175 orang atau rata-rata setiap tahun bertambah 11.155 orang Narapidana dan Tahanan. Sementara kapasitas hunian bertambah sebesar 95.737 orang atau rata-rata per tahun bertambah 6.838 orang¹⁰.

Tabel 2. Data Provinsi yang mengalami Kepenuhsesakan

Indeks	Provinsi	(%)
Di atas 100%	1. Kalimantan Timur	253
	2. DKI Jakarta	217
	3. Riau	207
	4. Sumatera Utara	179
	5. Kalimantan Selatan	174
	6. Bali	136
	7. NTB	136
	8. Jawa Timur	131
	9. Sumatera Selatan	120
	10. Banten	117
	11. Sulawesi Tengah	117
	12. Kalimantan Barat	116
	13. Aceh	109

- ⁹ Andi Wijaya, *Pemasyarakatan dalam Dinamika Hukum dan Sosial*, 1 ed. (Jakarta: Lembaga Kajian Pemasyarakatan, 2011).
¹⁰ Sistem Database Pemasyarakatan bulan Pebruari 2020.

Indeks	Provinsi	(%)
50% s.d. 99%	1. Jambi	97
	2. Sulawesi Selatan	94
	3. Kalimantan Tengah	89
	4. Kepulauan Riau	87
	5. Sumatera Barat	86
	6. Lampung	76
	7. Bangka Belitung	73
	8. Bengkulu	70
	9. Jawa Tengah	54
1% s.d. 49%	1. Jawa Barat	47
	2. Sulawesi Tenggara	30
	3. Sulawesi Utara	28
	4. NTT	16
	5. Gorontalo	12
	6. Papua	12
	7. Maluku	11
	8. Papua Barat	2
Di bawah kapasitas	1. DI Yogyakarta	0
	2. Maluku Utara	0
	3. Sulawesi Barat	0

Sumber: Sistem Database Pemasyarakatan
bulan Februari 2020

Data menunjukkan bahwa provinsi-provinsi di Indonesia mengalami kepenuhsesakan yang berbeda-beda bahkan 3 provinsi di bawah kapasitas. Namun perlu diwaspadai terhadap 13 provinsi yang tingkat kepenuhsesakannya di atas 100% dari kapasitas. Karena memiliki potensi risiko tinggi terjadinya gangguan keamanan dan ketertiban dan menurunnya kualitas pelayanan.

Dampak yang ditimbulkan dari terjadinya kepenuhsesakan akut ini adalah timbulnya berbagai gangguan keamanan dan ketertiban, menurunnya kualitas perawatan fisik dan mental, menurunnya kualitas pengawasan, menurunnya kualitas pembinaan, meningkatnya penyebaran berbagai penyakit menular, meningkatkan depresi (*mental illness*) dan lain-lain. Dampak yang lebih mengkhawatirkan adalah terjadi bencana kemanusiaan akibat terabaikannya aturan-aturan standar perlakuan para narapidana dan tahanan sebagaimana diatur dalam *The Mandela Rules*. Berdasarkan data

dari Sistem *Database* Pemasyarakatan (SDP) gangguan keamanan dan ketertiban pada tahun 2012 terjadi 367 kasus, tahun 2013 terjadi 270 kasus, tahun 2014 terjadi 438 kasus, tahun 2015 terjadi 278 kasus, tahun 2016 terjadi 377 kasus, dan tahun 2017 terjadi 195 kasus. Dalam kurun waktu sampai dengan bulan Juni 2019 saja telah terjadi pemberontakan dan kerusakan di 7 Lapas/Rutan yakni Rutan Donggala, Rutan Takengon, Rutan Pasangkayu, Lapas Narkotika Langkat, Lapas Siak, Rutan Sigli, Rutan Lhoksukon, Lapas Polewali.

Rumusan Masalah

Dalam penelitian ini yang menjadi permasalahan pokok adalah bagaimana realitas mitigasi risiko terhadap dampak terjadinya kepenuhsesakan (*overcrowding*) penghuni Lapas dan Rutan di Indonesia?

Tujuan

Tujuan penelitian ini adalah mendeskripsikan mitigasi risiko dampak terjadinya kepenuhsesakan (*overcrowding*) penghuni Lapas dan Rutan di Indonesia.

Metode Penelitian

Menurut John W. Creswell jenis penelitian kualitatif dengan karakteristik analisis data induktif dan deduktif¹¹. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif dipilih karena melalui pendekatan ini diharapkan dapat menghasilkan data deskriptif berupa fakta-fakta tertulis. Fakta-fakta tersebut untuk menjawab permasalahan. Penelitian ini dibatasi hanya mendeskripsikan realitas terjadinya kepenuhsesakan (*overcrowding*) dan gejala kepenuhsesakan (*overcrowding*) yang terjadi di Lapas dan Rutan perlu disikapi dengan melakukan mitigasi risiko sebagai saran agar potensi permasalahan yang mungkin timbul dapat diantisipasi sedini

11 John W. Creswell, *Research Design Qualitative & Quantitative Approaches*, 1 ed. (California USA: Sage Publications, Inc, 2016).

mungkin. Sumber data yang digunakan dari Sistem *Database* Pemasyarakatan (SDP) dari seluruh Lapas dan Rutan yang dianalisis. Peneliti juga melakukan wawancara kepada sejumlah petugas Pengamanan, dan Pejabat Struktural di Lapas Cibinong dan Lapas Salemba sebagai informan. Selain sumber data tersebut, data diperoleh dari studi literatur dari berbagai sumber peraturan perundang-undangan, serta penelitian dan artikel terkait.

PEMBAHASAN

Penghukuman menurut Van den Haag dalam Louis P. Carney¹² sebagai “*a deprivation or suffering, imposed by law*” atau “perampasan atau penderitaan, yang dijatuhkan oleh hukum. Jackson Toby dalam Stanley E. Grupp¹³ menyatakan bahwa penghukuman merupakan sarana atau alat kontrol sosial yang mempunyai tiga fungsi yaitu sebagai alat pencegah kejahatan, alat untuk mempertahankan moral orang-orang yang patuh dan sebagai alat untuk mereformasi pelaku kejahatan. Pandangan tentang penghukuman ini melahirkan kategori konsep-konsep penghukuman yang diterapkan yaitu *retribution* (pembalasan), *deterrence* (penjeraan), atau *reformation* (reformasi). Fungsi Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) diharapkan bukan saja sebagai tempat semata-mata memidana orang, melainkan juga sebagai tempat untuk membina atau mendidik narapidana, agar mereka setelah selesai menjalankan pidananya mempunyai kemampuan untuk menyesuaikan diri dengan kehidupan di luar Lapas sebagai warga negara yang baik dan taat pada hukum yang berlaku¹⁴.

Kondisi kepenyuksesan penghuni Lapas dan Rutan yang terjadi selama ini disebabkan

oleh berbagai faktor. Menurut Supriadi Widodo¹⁵ hal yang utama dan pertama yang sangat mempengaruhi tingginya angka *overcrowding* di Indonesia adalah kehendak negara yang serta merta masih berorientasi pemenjaraan dalam setiap proses politik pembuatan hukum yang memuat ketentuan pidana. Sering kali hukum narkoba tidak menyediakan atau membuat ketentuan yang sangat terbatas akan alternatif hukuman penjara bahkan untuk kasus yang bersifat minor¹⁶. Kondisi ini sejalan dengan kebijakan pengendalian narkotika oleh pemerintah atas peredaran gelap narkotika. Tindak pidana narkotika berkontribusi terbesar pada narapidana dan tahanan di Lapas dan Rutan sejumlah 138.102 (67,56%) orang baik pengedar maupun pengguna dari seluruh 204.393 orang di seluruh Indonesia¹⁷. Hukuman pidana yang diberikan kepada pengguna narkotikaterusmeningkatkan sampaidikeluarkannya Undang-Undang Nomor 35 tahun 2009 tentang Narkotika. karena tidak ada pemisahan yang tegas antara pengedar narkotika dan pengguna narkotika, yang mengakibatkan pemerintah kehilangan fokusnya dalam mengatasi dan menangani permasalahan narkotika¹⁸.

Dampak negatif yang ditimbulkan dari terjadinya kepenyuksesan penghuni Lapas dan Rutan yaitu membebani staf, kemunduran kondisi kehidupan, kurangnya akses mengikuti pendidikan, pelatihan dan pekerjaan¹⁹, menurunnya kualitas kesehatan dan kenyamanan fisik dan mental yang memicu terjadinya ketegangan dan kekerasan, meningkatkan risiko penularan penyakit²⁰, juga

- 12 Louis P Carney, *Corrections Treatment and Philosophy*, 1 ed. (New Jersey USA: Prentice Hall, Inc., 1980).
- 13 Stanley E. Grupp, *Theories of Punishment*, 1 ed. (London: Indiana University Press, 1971).
- 14 Novian et al., *Strategi Menangani Overcrowding di Indonesia: Penyebab, Dampak dan Penyelesaiannya*, 36.

- 15 Ibid.
- 16 Komite Internasional Palang Merah (ICRC), *Panduan Tentang Strategi Untuk Mengurangi Kepadatan Dalam Penjara*, 30.
- 17 Sistem Database Pemasyarakatan bulan Pebruari 2020.
- 18 Novian et al., *Strategi Menangani Overcrowding di Indonesia: Penyebab, Dampak dan Penyelesaiannya*, 54.
- 19 Jenny Goldie, “Crowded out,” *New Scientist* 171, no. 2310 (2001): 9–11.
- 20 Komite Internasional Palang Merah (ICRC), *Panduan Tentang Strategi Untuk Mengurangi*

berdampak pada keuangan negara, isu hak asasi manusia, isu kesehatan, isu keamanan dan ekonomi akibat pungutan liar, keamanan bagi petugas, dan efektivitas pembinaan²¹. Oleh karena itu penting memiliki kebijakan untuk memitigasi atas dampak yang timbul dari kepenuhsesakan yang terjadi di Lapas dan Rutan.

Mitigasi Kepenuhsesakan Lapas dan Rutan di Indonesia

Persentase kepenuhsesakan penghuni pada Lapas dan Rutan yang dijadikan data penelitian ini yaitu dengan membandingkan antara jumlah kapasitas hunian dengan jumlah penghuni. Sampai dengan akhir Februari 2020 jumlah narapidana dan tahanan di seluruh Lapas dan Rutan berjumlah 268.919 orang dengan kapasitas 131.931 orang, tingkat kepenuhsesakan sebesar 136.988 orang atau 103,83%. Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) saat ini berjumlah 326 unit dengan kapasitas hunian berjumlah 94.148 orang dan hingga Februari 2020 dihuni oleh 188.695 orang narapidana dan tahanan. Dengan demikian terjadi kelebihan jumlah hunian sejumlah 94.547 orang atau 100,42%. Sementara itu Rumah Tahanan Negara (Rutan) berjumlah 165 unit dengan kapasitas hunian berjumlah 33.465 orang dan hingga Februari 2020 dihuni oleh 77.759 orang narapidana dan tahanan. Terjadi kelebihan jumlah penghuni sebanyak 44.294 orang atau 132,35%.

Diagram 1. Data Sebaran Kepenuhsesakan Lapas dan Rutan di Indonesia

Sumber: hasil olah data SDP Ditjen
Pemasyarakatan

Sebaran tingkat kepenuhsesakan narapidana dan tahanan sebagaimana diagram 1. Dapat diuraikan dalam tabel 3:

Tabel 3. Tingkat Kepenuhsesakan berdasarkan Provinsi

No.	Provinsi	Jumlah		%
		Penghuni	Kapasitas	
1.	Kaltim	12.666	3.586	253
2.	DKI Jakarta	18.366	5.791	217
3.	Riau	12.810	4.170	207
4.	Sumut	35.130	12.574	179
5.	Kalsel	9.493	3.467	174
6.	Bali	3.587	1.518	136
7.	NTB	2.993	1.269	136
8.	Jatim	29.441	12.757	131
9.	Sumsel	14.551	6.605	120
10.	Banten	11.264	5.197	117
11.	Sulteng	3.493	1.609	117
12.	Kalbar	5.453	2.529	116
13.	Aceh	8.556	4.090	109
14.	Jambi	4.442	2.256	97
15.	Sulsel	11.342	5.843	94
16.	Kalteng	4.422	2.344	89
17.	Kepri	4.676	2.505	87
18.	Sumbar	5.971	3.217	86
19.	Lampung	9.419	5.348	76
20.	Babel	2.334	1.348	73
21.	Bengkulu	2.770	1.632	70
22.	Jateng	13.874	9.258	54
23.	Jabar	23.239	15.816	47
24.	Sultra	2.790	2.146	30
25.	Sulut	2.753	2.153	28

²¹ Kepadatan Dalam Penjara, 11.

Novian et al., Strategi Menangani Overcrowding di Indonesia: Penyebab, Dampak dan Penyelesaiannya, 103–120.

No.	Provinsi	Jumlah		%
		Penghuni	Kapasitas	
26.	NTT	3.318	2.870	16
27.	Gorontalo	997	888	12
28.	Papua	2.542	2.267	12
29.	Maluku	1.519	1.365	11
30.	Pabar	1.026	1.004	2
31.	DIY	1.597	2.010	0
32.	Malut	1.215	1.477	0
33.	Sulbar	870	1.022	0
Jumlah		268.919	131.931	103,8

Sumber: SDP Ditjen Pemasarakatan
Februari 2020

Peta sebaran kepenuhresakan di Indonesia dapat dikategorikan ke dalam beberapa kategori. Pengategorian berdasarkan persentase kepenuhresakan Lapas dan Rutan. Mengukur tingkat kepenuhresakan hunian Lapas/Rutan dilakukan dengan membandingkan selisih total jumlah penghuni dengan kapasitas huniannya. Indeks tingkat kepenuhresakan yaitu:

1. di bawah kapasitas (aman),
2. 1% s.d. 50% (cukup aman),
3. 51% s.d. 100% (tidak aman),
4. 101% s.d. 200% (sangat tidak aman),
5. di atas 200% (mengkhawatirkan).

Tabel 4. Data Sebaran Kepenuhresakan berdasarkan Provinsi

Indeks	Jumlah Provinsi	%
Di bawah kapasitas (aman)	3	9,09
1% s.d. 50% (cukup aman),	8	24,24
51% s.d. 100% (tidak aman)	9	27,28
101% s.d. 200% (sangat tidak aman)	10	30,3
Di atas 201% (mengkhawatirkan)	3	9,09
Jumlah	33	100

Sumber: SDP Ditjen Pemasarakatan
Februari 2020

Data dalam tabel 4 menunjukkan bahwa 10 provinsi sangat tidak aman dengan tingkat kepenuhresakan antara 101% sampai dengan 200%, yaitu Sumatera Utara, Kalimantan Selatan, Bali, NTB, Jawa

Timur, Sumatera Selatan, Banten, Sulawesi Tengah, Kalimantan Barat dan Aceh. Sementara itu ada 3 provinsi yang kondisi kepenuhresakannya mengkhawatirkan (di atas 201%) yaitu Kalimantan Timur, DKI Jakarta dan Riau. Namun juga terdapat 3 provinsi yang rata-rata tingkat hunian Lapas dan Rutan di bawah kapasitas, yaitu DI Yogyakarta, Maluku Utara dan Sulawesi Barat. Lapas di Indonesia berjumlah 326 unit terdiri dari Lapas Pria Dewasa, Lapas Perempuan, Lapas Khusus Narkotika dan Lapas Terbuka. Lembaga Pembinaan Khusus Anak (LPKA) berjumlah 33 unit dan Rutan berjumlah 165 unit. Data kepenuhresakan Lapas dan Rutan dapat terlihat dari tabel 5 dan 6 di bawah ini.

Tabel 5. Data Sebaran Kepenuhresakan di Lapas

Indeks	Jumlah Lapas	%
di bawah kapasitas (aman)	65	19,93
1% s.d. 50% (cukup aman),	64	19,63
51% s.d. 100% (tidak aman)	63	19,32
101% s.d. 200% (sangat tidak aman)	71	21,78
di atas 201% (mengkhawatirkan)	63	19,63
Jumlah	326	100

Sumber: SDP Ditjen Pemasarakatan
Februari 2020

Pada tabel 5 terdapat 65 Lapas atau 19,93% dengan tingkat hunian di bawah kapasitas atau dapat dikategorikan aman, Lapas-Lapas tersebut berada di provinsi Aceh (5), Bangka Belitung (1), Banten (1), DI Yogyakarta (3), Gorontalo (3), Jambi (1), Jawa Barat (4), Jawa Tengah (6), Jawa Timur (2), Kalimantan Tengah (1), Maluku (7), Maluku Utara (4), NTB (1), NTT (3), Papua (2), Papua Barat (3), Riau (1), Sulawesi Barat (2), Sulawesi Selatan (2), Sulawesi Tengah (3), Sulawesi Tenggara (1), Sulawesi Utara (5), Sumatera Barat (2), Sumatera Selatan (1), dan Sumatera Utara (1).

Terdapat 63 Lapas atau 19,63% di seluruh Indonesia yang kondisi kepenuhsesakannya mengkhawatirkan (di atas 201%), 71 Lapas atau 21,78% dalam kondisi sangat tidak aman, 63 Lapas atau 19,32% dalam kondisi tidak aman, dan 64 Lapas dalam kondisi cukup aman. Bahkan 6 Lapas tingkat kepenuhsesakan penghuninya di atas 500% atau dapat dikatakan amat sangat mengkhawatirkan yaitu:

1. Lapas Bagan Siapi-Api Riau (745%),
2. Lapas Labuhan Ruku Sumut (673%),
3. Lapas Idi Aceh (638%),
4. Lapas Teluk Kuantan Riau (638%),
5. Lapas Banjarmasin Kalsel (605%)
6. Lapas Bireun Aceh (592%).

Grafik 1. Data 10 Lapas Tingkat Kepenuhsesakan Tertinggi

Sumber: SDP Ditjen Pemasyarakatan
Februari 2020

Grafik 1 menunjukkan sebaran data pada 10 Lapas dengan tingkat kepenuhsesakan penghuni paling tinggi. Sumatera memberikan kontribusi 9 dari 10 Lapas dengan tingkat kepenuhsesakan tertinggi. Bahkan 33 (52,38%) dari 63 Lapas dengan tingkat kepenuhsesakan penghuni di atas 201% berada di Sumatera. Selebihnya berada di Jawa 13 Lapas (20,63%), Kalimantan 10 Lapas (15,87%) sisanya berada di Sulawesi Tengah, NTB, NTT, dan Bali.

Tabel 6. Data Sebaran Kepenuhsesakan di Rutan

Indeks	Jumlah Rutan	%
di bawah kapasitas (aman)	23	13,94
1% s.d. 50% (cukup aman)	23	13,94
51% s.d. 100% (tidak aman)	36	21,82
101% s.d. 200% (sangat tidak aman)	41	24,85
di atas 201% (mengkhawatirkan)	42	25,45
Jumlah	165	100

Sumber: SDP Ditjen Pemasyarakatan
Februari 2020

Pada tabel 6 terdapat 42 Rutan atau 25,45% di seluruh Indonesia yang kondisi kepenuhsesakannya mengkhawatirkan (di atas 201%). Bahkan 4 Rutan tingkat kepenuhsesakan penghuninya di atas 400% atau dapat dikatakan amat sangat mengkhawatirkan yaitu:

1. Rutan Surabaya Jatim (490%),
2. Rutan Balikpapan Kaltim (451%),
3. Rutan Takengon Aceh (446%),
4. Rutan Tanjung Pura Sumut (410%).

Namun 23 Rutan dikategorikan aman dengan jumlah hunian di bawah kapasitas. Sebaran Rutan kategori aman berada di 16 provinsi, yaitu Aceh (1), Bali (1), DI Yogyakarta (2), Jawa Barat (1), Jawa Tengah (2), Jawa Timur (1), Kalimantan Barat (1), Kalimantan Tengah (1), Kepulauan Riau (1), Maluku Utara (1), NTT (5), Papua Barat (1), Sulawesi Barat (1), Sulawesi Tenggara (1), Sumatera Barat (1) dan Sumatera Utara (1).

Grafik 2. Data 10 Rutan Tingkat KEPENUHSESAN TERTINGGI

Sumber: DP Ditjen Pemasyarakatan
Februari 2020

Grafik 2 menunjukkan sebaran data pada 10 Rutan dengan tingkat kepenuhsesan penghuni paling tinggi. Sumatera memberikan kontribusi 5 (50%) dari 10 Rutan dengan tingkat kepenuhsesan tertinggi selebihnya ada di Jawa 2 Lapas (20%), dan Kalimantan 3 Rutan (30%). Bahkan 18 (42,86%) dari 42 Rutan dengan tingkat kepenuhsesan penghuni di atas 201% berada di Sumatera. Selebihnya berada di Kalimantan 10 Rutan (23,81%), Jawa 8 Rutan (19,04%), sisanya berada di Sulawesi, NTB, NTT, Bali dan Maluku Utara

Tabel 7 Data Sebaran Tindak Pidana Narapidana

JENIS TINDAK PIDANA	JUMLAH	%
Korupsi	4.891	2,39
Bandar Narkoba	91.308	44,67
Pengguna Narkoba	46.794	22,89
Teroris	559	0,27
Illegal Logging	740	0,36
Human Trafficking	383	0,19
Pencucian Uang	197	0,10
Pidana Umum	59.521	29,12
JUMLAH	204.393	100

Sumber: SDP Ditjen Pemasyarakatan
Februari 2020

Kasus Narkotika baik bandar, pengedar maupun pengguna narkotika berkontribusi terhadap kepenuhsesan Lapas dan Rutan menduduki peringkat pertama jumlah penghuni Lapas dan Rutan. Narapidana

kasus ini dengan jumlah 138.102 orang atau 67,56% dari populasi narapidana di seluruh Indonesia yang berjumlah 204.393 orang narapidana. Sedangkan kasus pidana umum berkontribusi sejumlah 59.521 orang atau 29,12% dari keseluruhan Narapidana. Untuk kasus tindak pidana terorisme terdapat 559 orang narapidana terorisme atau 0,27% dari populasi narapidana di Indonesia.

Mitigasi Risiko Dampak Kepenuhsesan

Tidak ada seorang pun yang mengharapkan terjadinya bencana, musibah, petaka, risiko atau kecelakaan. Tidak ada seorang pun yang dapat memastikan terjadinya bencana dimasa depan. Manusia dengan kemampuan ilmu pengetahuan yang dimiliki hanya mampu menduga, memperkirakan, mengidentifikasi, mengukur ataupun memitigasi terjadinya suatu risiko atau bencana. Penanggulangan bencana yang terjadi baik karena faktor alam maupun karena kelalaian manusia menimbulkan risiko kehilangan jiwa, dan kerusakan berbagai properti serta harta benda yang tidak terduga. Diperlukan berbagai upaya untuk mengurangi dampak akibat bencana. Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB)²² mendefinisikan pengurangan risiko bencana adalah upaya sistematis untuk mengembangkan dan menerapkan kebijakan, strategis dan tindakan yang dapat meminimalisir jatuhnya korban jiwa dan hilang atau rusaknya aset serta harta benda akibat bencana, baik melalui upaya mitigasi bencana (pencegahan, peningkatan kesiapsiagaan) ataupun upaya mengurangi kerentanan (fisik, material, sosial, kelembagaan dan perilaku/sikap).

²² Margeritha Agustina Morib, "Mitigasi Bencana Dan Analisis Resiko Gempa Pada Bangunan Gedung Di Yogyakarta," *Majalah Ilmiah UKRIM* (2013): 63–72.

Mitigasi²³ menurut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana adalah upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi bencana. Mitigasi merupakan persiapan dan upaya pencegahan yang dilakukan untuk mengurangi dan atau meniadakan kerugian dan korban yang mungkin timbul sebagai akibat dari bencana. Baik bencana karena faktor alam (*natural disaster*) maupun bencana karena faktor manusia (*man-made disaster*). Risiko²⁴ (*risk*) menurut KBBI diartikan sebagai akibat yang kurang menyenangkan (merugikan, membahayakan) dari suatu perbuatan atau tindakan. Risiko juga diartikan sebagai ketidakpastian dan kemungkinan akan terjadinya kerugian proses kegiatan saat sekarang atau kejadian dimasa mendatang²⁵. Mitigasi risiko²⁶ (*risk mitigation*) menurut Kamus Besar adalah upaya untuk mengurangi kemungkinan terjadinya dan dampak risiko. Mitigasi risiko²⁷ merupakan langkah pengembangan dari perencanaan mitigasi untuk mengelola, menghilangkan atau mengurangi risiko yang mungkin terjadi. Implementasi perencanaan risiko dilakukan serangkaian langkah-langkah untuk melakukan monitoring secara intensif agar dapat dilakukan perbaikan tindakan yang diperlukan. Langkah- pertama untuk melakukan mitigasi risiko mengidentifikasi risiko, langkahkeduamelakukanpenilaianatau

dampak risiko, langkah ketiga menetapkan prioritas risiko, dan langkah keempat adalah melakukan mitigasi perencanaan risiko.

Firdaus²⁸ dalam penelitiannya mengidentifikasi dampak negatif *overcrowded* penghuni Lapas yaitu meningkatkan potensi gangguan keamanan dan ketertiban, pemenuhan hak-hak narapidana tidak optimal, program pembinaan dan rehabilitasi tidak optimal. Tidak optimalnya pelaksanaan program pembinaan dan rehabilitasi, karena jumlah petugas pemasyarakatan terbatas, kompetensi petugas pemasyarakatan belum maksimal menguasai pelaksanaan rehabilitasi, program tugas dan fungsi Lapas lebih cenderung memprioritaskan pada terciptanya keamanan dan ketertiban di dalam Lapas, dan anggaran terbatas dan lebih banyak digunakan untuk memenuhi kebutuhan bahan makanan yang terus meningkat.

Dampak negatif *overcrowded* penghuni Lapas dan Rutan terjadi pada menurunnya kualitas hidup narapidana dan tahanan, banyaknya tindak kekerasan antara petugas dan tahanan, pelanggaran disiplin meningkat, keluhan terhadap penyakit meningkat, menurunnya kualitas ventilasi dan sanitasi sebagai kebutuhan dasar dan menurunnya kualitas layanan pendidikan konseling dan pelatihan sebagai program pembinaan sehingga Lapas dan Rutan lebih mengedepankan aspek keamanan dan ketertiban²⁹.

23 Badan Nasional Penanggulangan Bencana, *Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana* (Republik Indonesia, 2007).

24 "Arti Kata 'risiko' Menurut KBBI," *KBBI.co.id*, last modified 2015, diakses Mei 15, 2020, <https://kbbi.co.id/arti-kata/risiko/>.

25 Tutik Sri Haryati, *Manajemen Risiko bagi Manajer Keperawatan dalam Meningkatkan Mutu dan Keselamatan Pasien*, 1 ed. (Depok: Rajawali Pers, PT. Rajagrafindo Persada, 2019).

26 "Arti Kata 'risiko' Menurut KBBI."

27 Nicholas Katende, "Implementing Risk Mitigation, Monitoring, and Management in It Projects," *The Computer Journal* 2, no. February (2019).

28 Insan Firdaus, "Peranan Pembimbing Kemasyarakatan Dalam Upaya Penanganan Overcrowded Pada Lembaga Pemasyarakatan," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 13, no. 3 (2019): 339–358.

29 Richard Harding, "The prison mega-crush has reached Australia; many of our gaols are bursting at the seams. Most months the problem gets worse.," no. September (1999): 82–84.

Manajemen Risiko Mengatasi Dampak Kepenuhsesakan

Manajemen risiko³⁰ adalah pendekatan proaktif untuk mengidentifikasi, menilai dan menyusun prioritas risiko dengan tujuan untuk menghilangkan atau meminimalkan dampaknya. Manajemen risiko penjara³¹ adalah proses penerapan serangkaian tindakan di penjara dengan tujuan untuk mengurangi risiko para narapidana atau tahanan melakukan tindakan kekerasan, menghasut dan mengganggu penghuni lain saat berada di penjara. Manajemen risiko penjara dapat dipecah menjadi tiga komponen yaitu pencegahan (*prevention*), pengamatan (*monitoring*), dan campur tangan / intervensi (*interventions*). Pencegahan terkait dengan langkah-langkah keamanan yang diambil untuk meminimalkan risiko. Pengamatan adalah proses di mana seorang pengawas secara terus-menerus menyimpan sebuah kasus di bawah pengawasan untuk menggunakan sesuai kepentingan atau kebutuhan melakukan intervensi kepada narapidana. Intervensi mencakup langkah-langkah pembatasan yang diambil untuk meminimalkan risiko dalam jangka pendek dan kegiatan serta program yang bertujuan untuk menghilangkan atau mengurangi penyebab mendasar dari risiko yang ditimbulkan, dengan maksud untuk mencapai hasil positif jangka panjang.

Asosiasi Pemasyarakatan Amerika Serikat (*American Correctional Association, 2004*)³² mensyaratkan 7 (tujuh) area sebagai tujuan pelaksanaan tugas dan fungsi Lapas yang ada di Amerika Serikat yaitu *Safety, Security, Order, Care, Program and Activity, Justice dan Administration and*

Management. Safety (keselamatan) merujuk pada penyediaan lingkungan kerja yang aman bagi pada staf pegawai, para relawan, para kontraktor dan narapidana, *Security* (keamanan) merujuk pada perlindungan kelompok, staf pegawai, para relawan, kontraktor dan narapidana dari kondisi yang membahayakan, *Order* (Ketertiban) yaitu merujuk pada upaya menjaga lingkungan yang tertib dengan selalu menjaga perilaku dan keandalan sistem. *Care* (Peduli) upaya yang dilakukan untuk menyediakan kebutuhan dasar dan perawatan pribadi para narapidana, *Program and Activity* (Program dan Kegiatan) yaitu upaya yang dilakukan untuk membantu para narapidana menjadi manusia yang lebih baik dan diterima kembali dimasyarakat dan mengurangi dampak negatif dari pemenjaraan (kurungan), *Justice* (Keadilan) yaitu upaya memperlakukan narapidana secara adil dan menghormati hak-hak mereka, menyediakan layanan bagi mereka dan mendorong mereka melakukan pemulihan para korban dan masyarakat *dan Administration and Management* (Administrasi dan Manajemen) yaitu pengelolaan dan penyediaan fasilitas secara profesional dan bertanggungjawab, konsisten sesuai dengan ketentuan hukum. Ketujuh area ini untuk menjaga para narapidana tetap berada di dalam Lapas, agar narapidana aman, agar narapidana tetap di penjarakan, agar narapidana sehat, agar narapidana selalu bekerja dan melakukan pekerjaan yang diperintahkan, agar narapidana memperoleh keadilan dan tidak diperlakukan yang tidak semestinya dan agar narapidana diperlakukan seefisien mungkin.

Lapas dan Rutan sebagai tempat pelaksanaan pidana penjara bagi para pelanggar hukum merupakan tempat yang berisiko. Risiko yang ditimbulkan akibat kepenuhsesakan penghuni pada Lapas dan Rutan pada kurun waktu tertentu dapat berupa kematian, luka, sakit/

30 Haryati, *Manajemen Risiko bagi Manajer Keperawatan dalam Meningkatkan Mutu dan Keselamatan Pasien*, 83.

31 UNODC, *Handbook on the Management of High-Risk Prisoners* (UNODC, 2016), 12.

32 B N Williams, "Managing Risk in Jails," *Public Administration Review* 70, no. 2 (2010): 321–325.

cedera, ancaman jiwa, kehilangan rasa aman, kerusakan, kebakaran, kehancuran bangunan, melarikan diri, atau gangguan kegiatan masyarakat. Juga dapat berupa perkelahian, kerusuhan, ketidakpatuhan, ketidakdisiplinan, ketidaktertiban, kekacauan dan kerugian materi/anggaran. Untuk menjaga keamanan dan ketertiban di dalam Lapas dan Rutan maka sejumlah aturan diterapkan. Tujuannya adalah agar tercipta kondisi keamanan dan ketertiban sehingga proses pembinaan terhadap narapidana dapat berjalan dengan baik dan proses perawatan tahanan terlaksana dengan maksimal. Dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 6 Tahun 2013 Tentang Tata Tertib Lapas dan Rutan³³ diatur sejumlah larangan kepada narapidana dan tahanan, yaitu:

- a. mempunyai hubungan keuangan dengan Narapidana atau Tahanan lain maupun dengan Petugas Pemasyarakatan;
- b. melakukan perbuatan asusila dan/atau penyimpangan seksual;
- c. melakukan upaya melarikan diri atau membantu pelarian;
- d. memasuki Steril Area atau tempat tertentu yang ditetapkan Kepala Lapas atau Rutan tanpa izin dari Petugas pemasyarakatan yang berwenang;
- e. melawan atau menghalangi Petugas Pemasyarakatan dalam menjalankan tugas;
- f. membawa dan/atau menyimpan uang secara tidak sah dan barang berharga lainnya;
- g. menyimpan, membuat, membawa, mengedarkan, dan / atau mengonsumsi narkoba dan / atau prekursor narkoba serta obat-obatan lain yang berbahaya;
- h. menyimpan, membuat, membawa, mengedarkan, dan / atau mengonsumsi minuman yang mengandung alkohol;
- i. melengkapi kamar hunian dengan alat pendingin, kipas angin, televisi, dan/atau alat elektronik lainnya;
- j. memiliki, membawa dan/atau menggunakan alat elektronik, seperti laptop atau komputer, kamera, alat perekam, telepon genggam, pager, dan sejenisnya;
- k. melakukan pemasangan instalasi listrik di dalam kamar hunian;
- l. membuat atau menyimpan senjata api, senjata tajam, atau sejenisnya;
- m. membawa dan/atau menyimpan barang-barang yang dapat menimbulkan ledakan dan/atau kebakaran;
- n. melakukan tindakan kekerasan, baik kekerasan fisik maupun psikis, terhadap sesama Narapidana, Tahanan, Petugas Pemasyarakatan, atau tamu/pengunjung;
- o. mengeluarkan perkataan yang bersifat provokatif yang dapat menimbulkan terjadinya gangguan keamanan dan ketertiban;
- p. membuat tato, memanjangkan rambut bagi Narapidana atau Tahanan Laki-laki, membuat tindik, mengenakan anting, atau lainnya yang sejenis;
- q. memasuki blok dan/atau kamar hunian lain tanpa izin Petugas Pemasyarakatan;
- r. melakukan aktivitas yang dapat mengganggu atau membahayakan keselamatan pribadi atau Narapidana, Tahanan, Petugas Pemasyarakatan, pengunjung, atau tamu;
- s. melakukan kerusakan terhadap fasilitas Lapas atau Rutan;
- t. melakukan pencurian, pemerasan, perjudian, atau penipuan;
- u. menyebarkan ajaran sesat; dan
- v. melakukan aktivitas lain yang dapat menimbulkan gangguan keamanan dan ketertiban Lapas atau Rutan.

Pelanggaran terhadap larangan-larangan ini diganjar dengan hukuman disiplin mulai dari hukuman tingkat ringan,

33 Kementerian Hukum dan HAM, *Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 6 Tahun 2013 Tentang Tata Tertib Lembaga Pemasyarakatan dan Rumah Tahanan Negara*, 2013.

sedang hingga berat. Hukuman disiplin ringan berupa peringatan lisan dan tertulis. Hukuman disiplin sedang berupa dimasukkan ke dalam sel pengasingan paling lama 6 (enam) hari atau menunda/meniadakan hak tertentu dalam kurun waktu tertentu. Sedang hukuman disiplin berat berupa dimasukkan ke dalam sel pengasingan selama 6 (enam) hari dan dapat diperpanjang selama 6 (enam) hari berikutnya, dan tidak mendapatkan hak remisi, cuti mengunjungi keluarga, cuti bersyarat, asimilasi, cuti menjelang bebas, dan pembebasan bersyarat. Pelanggaran hukuman disiplin berat dicatat ke dalam buku register pelanggaran (register F).

Namun dengan keterbatasan kemampuan petugas, sarana dan prasarana yang minim menjadi sulit menerapkan berbagai peraturan tata tertib tersebut. Kondisi kepenyuksesan menambah sulitnya pengawasan petugas dalam menegakkan peraturan. Sehingga potensi risiko menjadi sangat besar. Risiko-risiko yang dapat diidentifikasi terdiri dari:

1. Risiko Keamanan (*security risk*),
2. Risiko Pembinaan (*treatment risk*), dan
3. Risiko Tujuan (*goals risk*).

Risiko keamanan adalah segenap risiko yang dapat dikaitkan langsung dengan proses menjaga keamanan dan ketertiban di Lapas dan Rutan atau rumah-rumah penahanan lainnya. Mitigasi risiko keamanan berupa kegiatan untuk mengidentifikasi, menilai, menyusun prioritas risiko dan mengevaluasi untuk meminimalkan risiko keamanan pada petugas, narapidana, tahanan dan atau pihak lain yang bekerja atau berkunjung di Lapas/Rutan. Mitigasi risiko keamanan dalam Lapas/Rutan dengan menetapkan level pengamanan, yaitu pengamanan maksimum (*maximum security*), pengamanan medium (*medium security*) dan pengamanan minimum (*minimum security*).

Tabel 8. Risiko Keamanan

No	Tingkat Risiko Keamanan	Dampak Risiko	Sistem Kontrol
1.	Sangat Tinggi	Kekacauan	Kuat
2.	Tinggi	Tidak teratur	Baik
3.	Sedang	Cukup teratur	Baik
4.	Rendah	Teratur	Cukup
5.	Kecil	Sangat teratur	Cukup

Sumber: Manajemen Risiko (2019)

Tingkat risiko keamanan sangat tinggi sebagai dampak risiko akibat kekacauan sehingga diperlukan kontrol kuat untuk mengendalikan situasi dan bekerja keras untuk meningkatkan agar situasi dapat meningkat menjadi sangat teratur. Tingkat risiko keamanan tinggi sebagai dampak dari situasi tidak teratur maka diperlukan sistem kontrol baik dan perlu bekerja keras agar situasi dapat meningkat menjadi sangat teratur. Tingkat risiko keamanan sedang merupakan dampak dari situasi cukup teratur dan diperlukan sistem kontrol baik agar situasi dapat meningkat menjadi sangat teratur. Sedangkan tingkat risiko keamanan rendah sebagai dampak dari situasi dan kondisi yang teratur sehingga sistem kontrol cukup agar menjaga kondisi teratur atau sangat teratur. Jika tingkat risiko keamanan kecil merupakan dampak dari situasi dan kondisi yang sangat teratur sehingga sistem kontrol cukup untuk menjaga tetap sangat teratur.

Risiko pembinaan adalah segenap risiko yang berhubungan langsung dengan semua proses mengidentifikasi, menganalisis, mengurangi atau menghindari risiko yang dapat mempengaruhi kondisi pelaksanaan pembinaan dan perawatan Narapidana/Tahanan. Mitigasi risiko pembinaan untuk memastikan bahwa tujuan pembinaan dapat dilakukan semaksimal mungkin dan mengurangi risiko kegagalan seminimal mungkin.

Tabel 9. Risiko Pembinaan

No	Tingkat Risiko Pembinaan	Dampak Risiko	Sistem Kontrol
1.	Tidak Baik	Tidak Berhasil	Kuat
2.	Kurang Baik	Kurang Berhasil	Baik
3.	Cukup Baik	Cukup Berhasil	Baik
4.	Baik	Berhasil	Cukup
5.	Sangat Baik	Sangat Berhasil	Cukup

Sumber: Manajemen Risiko (2019)

Tingkat risiko pembinaan tidak baik dengan dampak risiko pembinaan adalah tidak berhasil untuk itu diperlukan kontrol kuat untuk mengendalikan situasi dan bekerja keras untuk meningkatkan situasi agar dapat meningkat menjadi sangat baik atau baik. Tingkat risiko pembinaan kurang baik dengan dampak risiko pembinaan kurang berhasil untuk itu maka diperlukan sistem kontrol baik sehingga perlu kerja keras agar dapat mengendalikan situasi dan dampak pembinaannya menjadi sangat baik atau baik. Tingkat risiko pembinaan cukup baik mengakibatkan dampak hanya cukup berhasil untuk itu diperlukan sistem kontrol baik atau kuat agar pembinaan dampaknya menjadi sangat baik atau baik. Sedangkan tingkat risiko pembinaan berhasil dampak pembinaannya adalah baik maka diperlukan yang teratur sehingga sistem kontrol cukup untuk menjaga hasil pembinaan baik dan sangat baik. Jika tingkat risiko pembinaan sangat berhasil memberi dampak pembinaan dengan hasil sangat baik sehingga sistem kontrol yang dilakukan cukup untuk menjaga pembinaan sangat baik.

Risiko tujuan adalah risiko yang memperhitungkan setiap tindakan yang dapat berdampak negatif pada kemampuan Lapas/Rutan untuk mencapai tujuan strategis dan melaksanakan kegiatannya dengan tepat. Lapas/Rutan menghadapi permasalahan kualitas sumber daya manusia, penyediaan sarana dan prasarana, anggaran biaya yang tidak memadai. Mitigasi risiko tujuan merupakan upaya untuk memanfaatkan sumber-sumber daya yang tersedia dengan

mengidentifikasi, menilai, menyusun prioritas risiko dan mengevaluasi dan meminimalkan risiko kegagalan pencapaian tujuan organisasi.

Tabel 10. Risiko Tujuan

No.	Tingkat Risiko Tujuan	Dampak Risiko	Sistem Kontrol
1.	Tidak Memadai	Tidak Berhasil	Kuat
2.	Kurang Memadai	Kurang Berhasil	Baik
3.	Cukup Memadai	Cukup Berhasil	Baik
4.	Memadai	Berhasil	Cukup
5.	Sangat Memadai	Sangat berhasil	Cukup

Sumber: Manajemen Risiko (2019)

Tingkat risiko tujuan tidak memadai dengan dampak risiko tujuan Pemasyarakatan adalah tidak berhasil untuk itu diperlukan kontrol kuat untuk mengendalikan situasi dan bekerja keras untuk meningkatkan situasi agar dapat meningkat menjadi sangat memadai atau memadai. Tingkat risiko tujuan kurang memadai dengan dampak risiko tujuan kurang berhasil untuk itu maka diperlukan sistem kontrol baik sehingga perlu kerja keras agar dapat mengendalikan situasi dan dampak tujuannya menjadi sangat memadai atau memadai. Tingkat risiko tujuan cukup memadai mengakibatkan dampak hanya cukup berhasil untuk itu diperlukan sistem kontrol baik atau kuat agar risiko tujuan menjadi sangat memadai atau memadai. Sedangkan tingkat risiko tujuan memadai dampak tujuannya adalah baik maka yang diperlukan menjaga dan meningkatkan sehingga sistem kontrol cukup untuk menjaga hasil tujuan menjadi sangat memadai. Jika tingkat risiko tujuan sangat memadai yang memberi dampak tujuan sangat berhasil sehingga sistem kontrol yang dilakukan cukup untuk menjaga tujuan sangat memadai.

Strategi Mengurangi Kepenuhsesakan Penghuni Lapas dan Rutan

Meningkatnya narapidana dan tahanan di dalam Lapas dan Rutan ditengarai terjadi sejak tahun 1990-an. Penambahan kapasitas hunian tidak mampu mengikuti penambahan jumlah narapidana dan tahanan. Dari data terlihat bahwa penambahan kapasitas di Lapas dan Rutan rata-rata per tahun sebanyak 6.838 orang, berbanding dengan penambahan narapidana dan tahanan rata-rata per tahun sebanyak 11.155 orang. Tindakan yang berkontribusi besar adalah kasus narkoba dengan jumlah mencapai 138.102 orang atau 67,56%. Hal ini seiring dengan tingkat peredaran gelap dan penggunaan narkoba yang masif di masyarakat. Kondisi ini berdasarkan diskusi di Dewan Ketahanan Nasional³⁴ juga karena ada faktor lebih mudah menerapkan pasal pengedar dan bandar (pasal 111 s.d. 114) dari pada pasal pengguna (pasal 127) kepada para pengguna yang kedapatan menggunakan narkoba oleh para penyidik kepolisian ataupun BNN.

Faktor lain yang turut menjadikan Kepenuhsesakan Lapas dan Rutan semakin tinggi adalah produk perundang-undangan yang memuat pidana penjara sebagai bentuk penghukuman agar taat kepada aturan. Belum diubahnya undang-undang pidana (UU Nomor 1 Tahun 1946 tentang Hukum Pidana) yang menjadi dasar para aparat penegak hukum menerapkan hukum pidana yang ke semuanya berakhir dengan pidana penjara. Jika saja rancangan undang-undang hukum pidana yang memuat berbagai pidana alternatif diundangkan maka akan menjadi pijakan utama untuk mengurangi kepenuhsesakan. Pun jika penyidik kepolisian dan BNN menggunakan pasal 127 Undang-undang Nomor 35 tahun 2009 bagi para pengguna untuk melakukan proses

rehabilitasi maka juga ikut berkontribusi menurunkan tingkat kepenuhsesakan penghuni Lapas dan Rutan.

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 11 Tahun 2017 tentang *Grand Design* Penanganan *Overcrowded* pada Rutan dan Lapas³⁵ sebagai langkah dan strategi yang diupayakan oleh pemerintah untuk menangani permasalahan kepenuhsesakan (*Overcrowded*) penghuni Lapas dan Rutan. Beberapa program kebijakan untuk memperbesar arus keluar melalui percepatan pelepasan narapidana telah dilakukan seperti *Crash Program*. Kebijakan ini dilakukan dengan dasar Surat Edaran Direktur Jenderal Pemasyarakatan Nomor: PAS-1386.PK.01.04.06 Tahun 2019 Tentang Pemberian Cuti Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas serta Pembebasan Bersyarat bagi Warga Binaan Pemasyarakatan. Sasarannya adalah 10.000 orang narapidana dan anak didik Pemasyarakatan.

Meningkatkan peran Lembaga Pemasyarakatan Terbuka (Lapas Terbuka)³⁶ sebagai salah satu cara mengurangi kepenuhsesakan Lapas dan Rutan, yaitu dengan mengirimkan para narapidana sebagai pelaksanaan program pembinaan asimilasi dan persiapan integrasi. Manfaat lain adalah Lapas Terbuka menjadi institusi strategis untuk meningkatkan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP), memperkuat fungsi Lapas Terbuka sebagai penyedia bahan-bahan makanan bagi Lapas dan Rutan dan membantu ketahanan pangan nasional. Namun peran strategis tersebut belum dapat dilakukan secara maksimal, belum adanya kebijakan khusus untuk meningkatkan

34 Kelompok Kerja Khusus Dewan Ketahanan Nasional Republik Indonesia, *Solusi Overcrowding Penghuni LAPAS*, Hasil Kajian, 2019, 12.

35 Kementerian Hukum dan HAM, *Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 11 Tahun 2017 tentang Grand Design Penanganan Overcrowded di Lapas dan Rutan*, 2017.

36 Hakki Fajriando, "Evaluasi Pelaksanaan Community-Based Corrections di Lapas Terbuka Kelas III Rumbi," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 13, no. 3 (2019): 323–338.

tugas dan fungsi Lapas Terbuka menjadi hambatan. Menurut Sanusi³⁷ belum adanya Peraturan Menteri terkait Penempatan narapidana yang telah memasuki ½ masa pidana guna pelaksanaan pembinaan WBP di Lapas Terbuka mengingat lapas terbuka sebagai tempat asimilasi warga binaan pemasyarakatan. Meskipun memiliki kondisi yang berbeda, sampai saat ini kebijakan yang diterapkan di Lapas Terbuka masih menggunakan ketentuan yang sama dengan Lapas pada umumnya maupun Rutan, tugas baik pembinaan, struktur dan fungsi petugas, organisasi, akibatnya pelaksanaan tugas dan fungsi Lapas Terbuka belum berjalan secara maksimal.

Kebijakan berikutnya adalah Peraturan Menteri Hukum dan HAM Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2020 Tentang Syarat Pemberian asimilasi dan Hak Integrasi Bagi Narapidana dan Anak Dalam Rangka Pencegahan Penanggulangan Penyebaran Covid-19 dan Keputusan Menteri Hukum dan HAM Republik Indonesia Nomor M.HH.-19. PK.01.04.04 Tahun 2020 Tentang Pengeluaran dan Pembebasan Narapidana dan Anak Melalui Asimilasi dan Integrasi Dalam Rangka Pencegahan Penanggulangan Penyebaran Covid-19. Kebijakan ini bersifat kedaruratan akibat pandemi virus Covid-19 yang sangat menular dan menyebabkan risiko kematian. Sasaran kebijakan ini adalah para narapidana dan anak tindak pidana umum dengan target 30.000 orang. Jika pelaksanaan dua program ini berjalan lancar maka bisa dipastikan lebih kurang 40.000 orang narapidana dibebaskan atau dikeluarkan dari Lapas dan Rutan. Yang menarik seluruh aparat penegak hukum (Polisi, Jaksa dan Hakim) pun ikut tergerak untuk “menghentikan” atau menunda sementara proses peradilan.

Kepala Polri mengeluarkan instruksi yang meminta jajaran penyidik kepolisian selektif dalam menentukan penahanan terhadap tersangka³⁸. Dengan demikian di Lapas dan Rutan terjadi pengurangan jumlah narapidana dan tahanan secara signifikan. Namun upaya-upaya pengurangan ini bersifat keterpaksaan oleh karena adanya Covid-19 dan belum menyentuh upaya mengurangi tingkat kepenuhsesakan Lapas dan Rutan secara permanen.

Menyelesaikan dan menjawab permasalahan kepenuhsesakan hunian Lapas dan Rutan adalah suatu hal yang rumit (*complicated*) dengan adanya perdebatan di kalangan politisi dan berbagai kalangan terkait dengan kejahatan dan penghukuman. Berbagai argumen dan perspektif dilontarkan atas kebijakan-kebijakan untuk mengurangi kepenuhsesakan maupun atas berbagai aturan yang menjadi penghambat proses percepatan pengeluaran / pembebasan / pelepasan narapidana. Namun semakin tingginya tingkat kepenuhsesakan di Lapas dan Rutan akan menimbulkan pertanyaan terkait dengan perikemanusiaan. Lingkungan Lapas dan Rutan yang semakin tidak memadai dan kualitas perawatan yang buruk akan menimbulkan persoalan serius kemanusiaan. Penderitaan-penderitaan yang dialami oleh para Narapidana dan Tahanan akibat kondisi demikian apakah juga merupakan suatu hukuman yang harus diterima mereka akibat perbuatan pelanggaran hukumnya? Apakah pembiaran kondisi tingginya kepenuhsesakan tidak bertentangan dengan Pancasila dan prinsip-prinsip sistem hukum di Indonesia? pembiaran kondisi kepenuhsesakan semakin berlarut-larut apakah juga merupakan bagian dari upaya melindungi masyarakat dari

37 Ahmad Sanusi, “Evaluasi Pelaksanaan Pembinaan Narapidana di Lembaga Pemasyarakatan Terbuka,” *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 13, no. 2 (2019): 123–138.

38 Kementerian Hukum dan HAM, *Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 10 Tahun 2020 Tentang Syarat Pemberian Asimilasi dan Hak Integrasi Bagi Narapidana dan Anak Dalam Rangka Pencegahan dan Penanggulangan Penyebaran COVID-19*, 2020.

perbuatan jahat?³⁹

*A Cumberland Lodge Forum*⁴⁰ memberikan saran mengurangi kepadatan di Lapas dan Rutan yaitu:

- a. Menerapkan pidana alternatif sebagai bentuk *restoratif justice* seperti kerja sosial, jam malam yang bersifat membatasi bergerak dan lain-lain. Metode ini lebih berkeadilan karena tetap menerapkan penghukuman sekaligus perlindungan masyarakat dari perilaku anti sosial.
- b. Penerapan pidana denda secara efektif dan selektif. Denda harus menjadi metode pidana alternatif yang efektif sebagai bentuk penghukuman, tidak diterapkan kepada mereka yang memiliki kemampuan finansial sebagai bentuk rehabilitasi.
- c. Penerapan pidana bersyarat yang menjamin dan memastikan perlindungan masyarakat terutama para korban. Pihak masyarakat secara aktif dan efektif turut melakukan pengawasan dan melaporkan kepada Institusi berkepentingan.
- d. Mendorong kalangan dan organisasi yang peduli dengan kondisi kepadatan Lapas dan Rutan untuk:
 - 1) bekerja sama dalam mendesak menerapkan pidana non penahanan sebagai cara efektif penghukuman dan rehabilitasi.
 - 2) Mengumpulkan bukti untuk mendukung argumen bahwa pidana non penahanan lebih efektif dalam melakukan penghukuman dan lebih ekonomis.
 - 3) Intensif mensosialisasikan hasil penelitian tentang dampak negatif kepadatan Lapas dan Rutan.

- 4) Meyakinkan para politisi dengan data-data hasil penelitian agar mereka yakin dampak kepadatan.

Dewan Ketahanan Nasional (Wantannas) bulan Juli s.d. Agustus 2019⁴¹ membentuk Kelompok Kerja Khusus untuk melakukan kajian Solusi *Overcrowding* Penghuni Lapas bahwa sebagian penghuni Lapas dan Rutan kasus narkoba yang berkontribusi besar terhadap tingkat kepadatan, hasil kajian merekomendasikan:

- a. Kepada Kemenkopolhukam untuk menginisiasi MoU penerapan kebijakan non pemenjaraan bagi tersangka/terdakwa pengguna narkoba antara Polri, Kejaksaan Agung, Mahkamah Agung dan Badan Narkotika Nasional.
- b. Kepada Kemenkumham untuk mengusulkan pemberian grasi bagi narapidana pengguna Narkoba untuk dilaksanakan rehabilitasi.
- c. Kepada Kemenkumham untuk menginisiasi perubahan ke-3 Atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan.

PENUTUP

Upaya pengurangan dan penanggulangan kepadatan penghuni Lapas dan Rutan harus dilakukan simultan dan komprehensif dengan berbagai upaya preventif yang dapat mencegah timbulnya berbagai dampak negatif yang ditimbulkan. Lembaga Pemasyarakatan tidak dapat sendirian mengatasi kepadatan penghuni Lapas dan Rutan. Diperlukan berbagai kebijakan dan koordinasi dari berbagai pihak seperti, Kepolisian dan Badan Narkotika Nasional khusus bagi para pengguna narkoba. Kejaksaan Agung

39 Phil Wheatley et al., "How to Reduce Prison Overcrowding – Some Practical Solutions' A Cumberland Lodge Forum Summary, Monday 8th October," 2007, 1–7.

40 Wheatley et al., "How to Reduce Prison Overcrowding – Some Practical Solutions' A Cumberland Lodge Forum Summary, Monday 8th October."

41 Kelompok Kerja Khusus Dewan Ketahanan Nasional Republik Indonesia, *Solusi Overcrowding Penghuni LAPAS, Hasil Kajian*.

dan Mahkamah Agung untuk pelaksanaan prapersidangan dan lain-lain lembaga negara agar tidak terjadi bencana kemanusiaan di dalam Lapas dan Rutan.

Kesimpulan

Tingkat kepenuhsesakan penghuni Lapas dan Rutan yaitu narapidana dan tahanan mendesak untuk dilakukan langkah-langkah pengurangan dan penanggulangan. 30 atau 90,9% dari 33 jumlah provinsi di Indonesia mengalami kepenuhsesakan. 261 Lapas atau 80,06% dari 326 Lapas di Indonesia mengalami kepenuhsesakan dan 142 Rutan atau 86,06% dari 165 Rutan mengalami kepenuhsesakan. Mitigasi risiko akibat kepenuhsesakan penghuni belum banyak dilakukan. Sehingga tingkat kepenuhsesakan terus berkembang ke tingkat yang mengkhawatirkan. Semakin banyak Lapas dan Rutan yang tingkat huniannya semakin padat dan tingkat kepenuhsesakannya semakin tinggi.

Terjadinya berbagai gangguan keamanan dan ketertiban, penyebaran penyakit menular, penurunan kualitas hidup dan maraknya KKN. Dampak lain adalah kegagalan dalam pencapaian tujuan pembinaan Pemasyarakatan. Kondisi yang tidak diharapkan adalah terjadinya bencana kemanusiaan alih-alih sebagai tempat penghukuman, Lapas dan Rutan menjadi tempat terburuk tidak terlindunginya hak asasi manusia (HAM).

Kepenuhsesakan di Lapas dan Rutan yang telah terjadi sejak tahun 1990-an belum dilakukan upaya-upaya penanggulangan dan pencegahan. Diperlukan upaya-upaya semua pihak dan seluruh komponen masyarakat untuk menghentikan laju pertumbuhan kepenuhsesakan hunian Lapas dan Rutan. Sehingga Lapas dan Rutan dapat berfungsi sebagai Lembaga Pemasyarakatan yang menghantarkan para pelanggar hukum agar menjadi manusia seutuhnya, menyadari

kesalahan, memperbaiki diri, dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat aktif berperan dalam pembangunan, dan dapat hidup secara wajar sebagai warga yang baik dan bertanggung jawab

Saran

Berdasarkan hasil simpulan dan permasalahanrisikodampakkepenuhsesakan tersebut, penelitian ini merumuskan beberapa poin rekomendasi sebagai berikut:

1. Menyusun pedoman rencana tindak (*action plan*) penanggulangan gangguan keamanan, pemenuhan kebutuhan hak dasar, penghentian sementara penerimaan narapidana dan tahanan, dan mempercepat pemberian hak-hak integrasi terhadap Lapas dan Rutan yang mengalami tingkat kepenuhsesakan, sehingga dapat dijadikan sebagai sistem peringatan dini (*early warning system*) yaitu memberikan konsultasi terhadap permasalahan-permasalahan yang dihadapi (*pre-emptive*), melakukan upaya-upaya pencegahan (*preventive*), dan melakukan penegakan (*repressive*).
2. Melakukan penguatan sumber daya manusia petugas Pemasyarakatan agar memiliki kompetensi bidang pengamanan, pembinaan, konseling, pengawasan, pembimbingan, penilaian, dan lain-lain dengan diberikan pelatihan khusus dengan kualifikasi terampil, mahir, dan ahli sehingga mampu mengantisipasi risiko keamanan (*security risk*), risiko pembinaan (*treatment risk*), dan risiko tujuan (*goals risk*).
3. Menyusun instrumen sebagai pedoman dalam melakukan evaluasi periodik terhadap tingkat efektivitas pelaksanaan tugas dan fungsi Lapas dan Rutan, terutama pelaksanaan pembinaan sebagai fungsi utama Pemasyarakatan sebagaimana telah diatur dalam pasal 9 sampai dengan pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pembinaan dan Pembimbingan

Warga Binaan Pemasyarakatan sehingga dapat diukur tingkat kinerja Lapas dan Rutan dalam menghadapi risiko keamanan (*security risk*), risiko pembinaan (*treatment risk*), dan risiko tujuan (*goals risk*) yang terjadi.

UCAPAN TERIMA KASIH

Peneliti mengucapkan terima kasih kepada:

1. Direktur Politeknik Ilmu Pemasyarakatan yang banyak membantu dalam proses penelitian ini.
2. Rekan-rekan dosen Politeknik Ilmu Pemasyarakatan yang banyak memberikan masukan dari diskusi-diskusi yang konstruktif dan membangun serta mencerahkan.
3. Keluarga yang memberikan dukungan moril atas penelitian dan penulisan dengan penuh kesabaran.

DAFTAR PUSTAKA

- Albrecht, Hans-Joerg. "Prison Overcrowding: Finding Effective Solutions Strategies and Best Practices Against Overcrowding in Correctional Facilities." In *Strategies and Best Practices Against Overcrowding in Correctional Facilities*, 65–30. United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and Treatment of Offenders (UNAFEI), 2012.
- AndiWijaya. *Pemasyarakatan dalam Dinamika Hukum dan Sosial*. 1 ed. Jakarta: Lembaga Kajian Pemasyarakatan, 2011.
- Badan Nasional Penanggulangan Bencana. *Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana*. Republik Indonesia, 2007.
- Carney, Louis P. *Corrections Treatment and Philosophy*. 1 ed. New Jersey USA: Prentice Hall, Inc., 1980.
- Creswell, John W. *Research Design Qualitative & Quantitative Approaches*. 1 ed. California USA: Sage Publications, Inc, 2016.
- Fajriando, Hakki. "Evaluasi Pelaksanaan Community-Based Corrections di Lapas Terbuka Kelas III Rumbai." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 13, no. 3 (2019): 323–338.
- Firdaus, Insan. "Peranan Pembimbing Kemasyarakatan Dalam Upaya Penanganan Overcrowded Pada Lembaga Pemasyarakatan." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 13, no. 3 (2019): 339–358.
- Goldie, Jenny. "Crowded out." *New Scientist* 171, no. 2310 (2001): 53.
- Grupp, Stanley E. *Theories of Punishment*. 1 ed. London: Indiana University Press, 1971.
- HAM, Kementerian Hukum dan. *Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 11 Tahun 2017 tentang Grand Design Penanganan Overcrowded di Lapas dan Rutan*, 2017.
- Harding, Richard. "The prison mega-crush has reached Australia; many of our gaols are burst- ing at the seams. Most months the problem gets worse.'," no. September (1999).
- Haryati, Tutik Sri. *Manajemen Risiko bagi Manajer Keperawatan dalam Meningkatkan Mutu dan Keselamatan Pasien*. 1 ed. Depok: Rajawali Pers, PT. Rajagrafindo Persada, 2019.
- Katende, Nicholas. "Implementing Risk Mitigation, Monitoring, and Management in It Projects." *The Computer Journal* 2, no. February (2019).
- Kelompok Kerja Khusus Dewan Ketahanan Nasional Republik Indonesia. *Solusi Overcrowding Penghuni LAPAS, Hasil Kajian*, 2019.
- Kementerian Hukum dan HAM. *Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 10 Tahun 2020 Tentang Syarat Pemberian Asimilasi dan Hak Integrasi Bagi Narapidana dan Anak Dalam Rangka Pencegahan dan Penanggulangan Penyebaran COVID-19*, 2020.

- . *Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 6 Tahun 2013 Tentang Tata Tertib Lembaga Pemasyarakatan dan Rumah Tahanan Negara*, 2013.
- Komite Internasional Palang Merah (ICRC). *Panduan Tentang Strategi Untuk Mengurangi Kepadatan Dalam Penjara*. Pertama. New York: UNODC, 2013.
- Morib, Margeritha Agustina. “Mitigasi bencana dan analisis resiko gempa pada bangunan gedung di yogyakarta.” *Majalah Olmiah UKRIM* (2013): 63–72.
- Novian, Rully, Supriyadi Widodo Eddyono, Ajeng Gandini Kamilah, Sustira Dirga, Carla Nathania, Erasmus A.T. Napitupulu, Syahril Martanto Wiryawan, dan Adhigama Andre Budhiman. *Strategi Menangani Overcrowding di Indonesia: Penyebab, Dampak dan Penyelesaiannya*. Diedit oleh Zainal; Anggara Abidin. Pertama. Institute for Criminal Justice Reform (ICJR), 2018.
- Resolusi Majelis Umum PBB. *The Nelson Mandela Rules*. Diedit oleh Padmono Wibowo. Jakarta: Penerbit Politeknik Ilmu Pemasyarakatan, 2017.
- Sanusi, Ahmad. “Evaluasi Pelaksanaan Pembinaan Narapidana di Lembaga Pemasyarakatan Terbuka.” *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 13, no. 2 (2019): 123–138.
- UNODC. *Handbook on the Management of High-Risk Prisoners*. UNODC, 2016.
- Wheatley, Phil, Anne Owers, Chole Chitty, Nicky Padfield, David Scott, Rob Lyman, David James, Olga Heaven, Helen Edwards, dan Juliet Lyon. “How to Reduce Prison Overcrowding – Some Practical Solutions’ A Cumberland Lodge Forum Summary, Monday 8th October,” 2007.
- Williams, B N. “Managing Risk in Jails.” *Public Administration Review* 70, no. 2 (2010): 321–325.
- “Arti Kata ‘risiko’ Menurut KBBI.” *KBBI.co.id*. Last modified 2015. Diakses Mei 15, 2020. <https://kbbi.co.id/arti-kata/risiko/>.

HALAMAN KOSONG