



PEMBENTUKAN SATUAN KERJA BARU PEMASYARAKATAN SEBAGAI SOLUSI ALTERNATIF MENGATASI *OVERCROWDED* (*Establishment Of New Work Units Of Correctional As An Alternative Solutions To Overcome Overcrowded*)

Ahmad Jazuli

Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM, Jakarta

ahmadjazuli45@gmail.com

Tulisan Diterima: 08-12-2020; Direvisi: 19-02-2021; Disetujui Diterbitkan: 24-02-2021

DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/kebijakan.2021.V15.1-16>

Abstrak

Tren meningkatnya populasi penghuni Lembaga pemasyarakatan/rumah tahanan negara (*overcrowded*) dalam lima tahun terakhir (2016-2020) berdampak sangat signifikan pada pelayanan dan pembinaan warga binaan pemasyarakatan dan tahanan. Dengan pendekatan kualitatif, penelitian ini bertujuan untuk menjawab rumusan masalah terkait kondisi lapas/rutan saat ini, solusi penanganan, dan kendala-kendala yang terjadi. Hasil diskusi menunjukkan bahwa diperlukan pembentukan satuan kerja baru sebanyak 67 buah dengan memperhatikan skala prioritas *overcrowded rate* di masing-masing wilayah. Solusi implementatif yang dilakukan antara lain: memindahkan (redistribusi) narapidana; melakukan pemetaan *overcrowded* lapas/rutan; membangun lapas/rutan baru di wilayah-wilayah penyangga sebagai satelit lapas/rutan yang *overcrowded*, mengimplementasikan revitalisasi penyelenggaraan pemasyarakatan; dan optimalisasi pembangunan lapas *minimum security*. Sementara itu, kendala-kendala yang dihadapi dalam mengatasi permasalahan overkapasitas yaitu yang terkait regulasi, anggaran, SDM di lapas/rutan, sarana dan prasarana, dan dukungan pemerintah daerah.

Kata Kunci: *overcrowded*; solusi; satuan kerja; pemasyarakatan.

Abstract

The trend of increasing population in correctional/state detention centers (*overcrowded*) in the last five years (2016-2020) has significantly impacted prisoners and inmates' service and development. With a qualitative approach, this study aims to answer the formulation of problems related to the correctional/state detention centers' existing condition, the solutions for handling them, and the obstacles. The discussion indicated that 67 new work units are needed to take into account the *overcrowded rate* priority scale in each region. Implementation solutions include: to transfer/ redistribute prisoners; make *overcrowded* mapping of correctional/state detention centers; build new correctional/state detention centers in buffer areas as a satellite on *overcrowded* correctional/state detention centers, implement the revitalization of correctional facilities; and optimize the construction of *minimum security* correctional. Meanwhile, the constraints faced to solve *overcrowded* issues are related to regulations, budget, human resources in correctional/state detention centers, facilities, and local governments' support.

Keywords: *overcrowded*; solution; work unit; correctional.

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Perhatian khusus Presiden Jokowi soal perbaikan di Lembaga Pemasyarakatan (Lapas),¹ terkait *overcrowded* tentu menjadi fokus bagi Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham), khususnya jajaran di Direktorat Jenderal Pemasyarakatan (Ditjen Pemasyarakatan).

Overcrowded (situasi krisis akibat kepadatan penghuni lapas) mulai tercatat sejak tahun 1859.² Situasi *overcrowded* pertama kali terjadi pada Penjara Bangkalan yang didirikan dengan kapasitas 5 orang. Namun, terdapat penambahan gudang yang digunakan sebagai penjara yang seharusnya dihuni untuk 60 orang, tetapi dihuni oleh 360 orang.³ Selain situasi yang diberitakan oleh Pokrol di atas, kondisi kepadatan penjara ini juga turut menyebabkan terjadinya pemberontakan dimana 76 orang tahanan menyerang para penjaga kemudian melarikan diri.⁴

Permasalahan yang terjadi saat ini akibat orientasi penerapan hukum pidana yang berkiblat pada penjara menghasilkan situasi *overcrowded* hingga menempatkan Indonesia pada titik ekstrim dengan kelebihan penghuni sebesar 188%. Jika tolak ukur situasi kepadatan Lapas/Rumah Tahanan Negara (Rutan) di Indonesia digambarkan dengan menggunakan *occupancy rate* (jumlah tahanan per kapasitas resmi penjara)⁵ sebagaimana yang digunakan berbagai negara lain dalam melaporkan situasi dan kondisi lapas, maka situasi Lapas/Rutan di Indonesia termasuk dalam kategori *extreme overcrowded* (*occupancy rate* di atas 150%).⁶

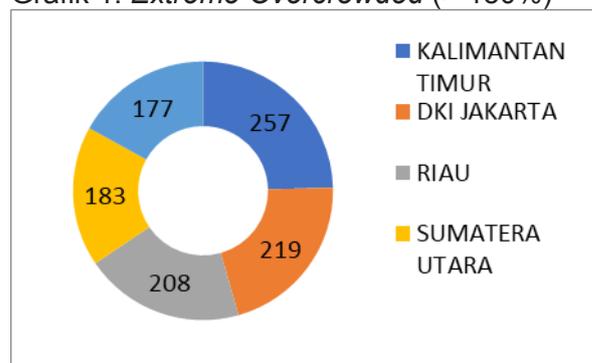
Berikut ini adalah deskripsi kapasitas dan penghuni Lapas atau Rutan (data s.d. 13 Maret 2020):

Tabel 1. Peningkatan Jumlah Tahanan dan Narapidana pada Lapas/Rutan 2013-2020

No	Tahun	Tahanan	Narapidana	Jumlah Total Penghuni	Kapasitas Hunian Rutan dan Lapas	Selisih antara Jumlah Total Penghuni dengan Kapasitas Hunian	Persentase Overcrowded
1	2013	51.395	108.668	160.063	111.857	48.206	143 %
2	2014	52.935	110.469	163.404	114.921	48.483	142%
3	2015	57.547	119.207	176.754	119.797	56.957	147%
4	2016	65.554	138.997	204.551	119.797	84.754	170%
5	2017	70.739	161.342	232.081	123.481	108.600	188%
6	2018	72.106	183.274	255.380	131.931	123.449	193%
7	2019	64.005	201.643	265.648	131.931	133.717	201%
8	2020 (1303 2020)	65.566	206.095	271.661	131.931	139.730	205%

Sumber: Sistem Database Pemasyarakatan (SDP), Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, Kementerian Hukum dan HAM, (per 13 Maret 2020)

Grafik 1. *Extreme Overcrowded* (> 150%)



Sumber: Sistem Database Pemasyarakatan (SDP), Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, Kementerian Hukum dan HAM, (per 13 Maret 2020)

¹ “Yasonna Laoly Beberkan Pesan Dari Jokowi Soal Imigrasi Dan Lapas,” *Tempo*, last modified 2019, accessed March 12, 2020, <https://nasional.tempo.co/read/1263508/yasonna-laoly-beberkan-pesan-dari-jokowi-soal-imigrasi-dan-lapas>.

² Sanusi Has, *Pengantar Penologi: Ilmu Pengetahuan Tentang Pemasyarakatan Khusus Terpidana*, 1976.

³ *Ibid*

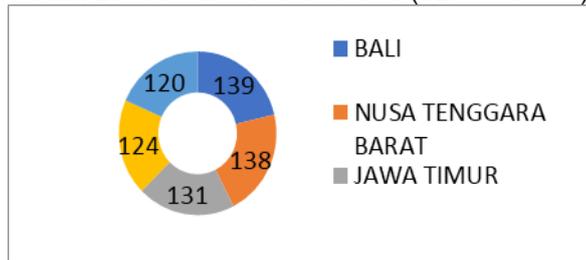
⁴ *Ibid*

⁵ Istilah *overcrowding* untuk *occupancy rate* di atas 100%, *critical overcrowding* untuk *occupancy rate* di atas 120%, dan *extreme overcrowding* untuk *occupancy rate* di atas 150%

⁶ “Strategi Menangani Overcrowding Di Indonesia: Penyebab, Dampak, Dan Penyelesaiannya,” *Institute of Criminal Justice and Reform*, last modified 2018,

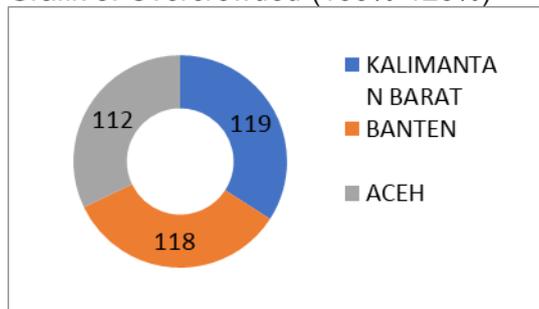
<https://icjr.or.id/strategi-menangani-overcrowding-di-indonesia-penyebab-dampak-dan-penyelesaiannya/>.

Grafik 2. *Critical Overcrowded* (120%-150%)



Sumber: Sistem Database Pemasyarakatan (SDP),
Direktorat Jenderal Pemasyarakatan,
Kementerian Hukum dan HAM, (per 13 Maret 2020)

Grafik 3. *Overcrowded* (100%-120%)



Sumber:
Sistem Database Pemasyarakatan (SDP), Direktorat
Jenderal Pemasyarakatan, Kementerian Hukum dan
HAM, (per 13 Maret 2020)

Situasi ini membuat munculnya berbagai masalah seperti tidak berjalannya program pembinaan dengan baik, kaburnya narapidana atau tahanan dari sebuah Lapas,⁷ terjadinya kerusuhan dari dalam Lapas, peredaran narkotika yang dikendalikan dari dalam Lapas, pembakaran Lapas oleh narapidana, pungutan liar oleh petugas Lapas, dan berbagai permasalahan lainnya. Situasi ini terjadi tidak hanya karena adanya kesalahan dan kekeliruan dalam penanganan oleh petugas Lapas atau minimnya sarana prasarana, tetapi terjadi secara kompleks antara sistem dan pelaksanaan di lapangan dengan seluruh keterbatasannya.⁸

Tanpa adanya formulasi yang tepat untuk mengatasi situasi *overcrowded* ini, Indonesia akan dihadapkan pada masalah *overcrowded* yang berkepanjangan. Narapidana yang semestinya diharapkan

menjadi pribadi yang lebih baik dengan program pembinaan di Lapas akan sulit untuk dicapai. Upaya mengatasi *overcrowded* harus dilakukan dengan melakukan serangkaian langkah dalam melakukan reformasi kebijakan pidana termasuk mengatasi berbagai dampak negatif dari penahanan dan pemenjaraan.⁹

Di sisi peraturan perundang-undangan, Undang-undang No.12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan (UU Pemasyarakatan) dalam Pasal 4 mengamanatkan bahwa: (1) Lapas dan Bapas didirikan di setiap ibukota kabupaten atau kotamadya; (2) Dalam hal dianggap perlu, di tingkat kecamatan atau kota administratif dapat didirikan Cabang Lapas dan Cabang Bapas.¹⁰

Berdasarkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor PER/18/M.PAN/11/ 2008 tentang Pedoman Organisasi Unit Pelaksana Teknis (UPT) Kementerian dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian pasal 14 yang menyebutkan bahwa: (1) Apabila jumlah suatu jenis UPT di lingkungan Kementerian/LPNK mempunyai variasi dilihat dari volume/beban kerja, maka pada UPT tersebut dilakukan klasifikasi berdasarkan kriteria. (2) Apabila jumlah suatu jenis UPT di lingkungan Kementerian/LPNK mempunyai variasi dilihat dari karakteristik jenis dan sifat tugas dan lingkungan organisasi, maka pada UPT tersebut dapat dilakukan tipologi.¹¹

Regulasi tersebut memberikan ruang mengenai pembentukan organisasi yang didasarkan pada volume dan beban kerja serta karakteristik sifat dan tugas yang dikerjakan. Penentuan pembentukan organisasi UPT Pemasyarakatan (dalam hal ini adalah Lapas) perlu dilakukan

⁹ Ibid.

¹⁰ Yang dimaksud dengan "dalam hal dianggap perlu" adalah apabila berdasarkan pertimbangan perlu mendirikan Cabang LAPAS atau Cabang BAPAS guna memberikan peningkatan pelayanan hukum dan pemerataan memperoleh keadilan kepada Warga Binaan Pemasyarakatan beserta keluarganya. Pertimbangan tersebut dengan memperhatikan perkembangan wilayah atau luas wilayah, penambahan penduduk dan peningkatan jumlah tindak pidana yang terjadi di wilayah kecamatan atau kota administratif yang bersangkutan. (Penjelasan atas UU No. 12 tahun 1995 tentang pemasyarakatan)

¹¹ *Ancaman Overkriminalisasi Dan Stagnansi Kebijakan Hukum Pidana Indonesia, Institute of Criminal Justice and Reform*, 2017, accessed June 14, 2017, <https://icjr.or.id/ancaman-overkriminalisasi-dan-stagnansi-kebijakan-hukum-pidana-indonesia/>.

⁷ Supriyadi Widodo Ediyono, Erasmus A.T. Napitulu, and Ajeng Gandini Kamilah, *Ancaman Overkriminalisasi Dan Stagnansi Kebijakan Hukum Pidana Indonesia*, 2017, http://icjr.or.id/wp-content/uploads/2017/06/02.-Naskah-laporan-situasi-hukum-pidana-2016-14-Juni-2017_Final.pdf.

⁸ "Strategi Menangani Overcrowding Di Indonesia: Penyebab, Dampak, Dan Penyelesaiannya."

berdasarkan pendekatan keamanan. Hal ini didasarkan pada sejarah dimana pembentukan Lapas Kelas I merupakan manifestasi dari Lapas dengan kriteria *Maximum Security*. Sedangkan, Lapas Kelas IIA/B dan III adalah lapas dengan kriteria *Medium Security*. Kemudian, lapas terbuka merupakan perwujudan dari Lapas dengan kriteria *Minimum Security*. Selain itu, berdasarkan regulasi yang telah digambarkan dan perkembangan karakteristik penghuni Lapas/Rutan berdasarkan jenis tindak pidana, tidak menutup kemungkinan bahwa penataan kelembagaan ke depan dilakukan juga melalui pendekatan tipologi fungsi organisasi yang akan berpengaruh terhadap *core business*/spesialisasi fungsi utama yang diemban oleh UPT Masyarakat.¹²

Dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI. (Permenkumham) No. M.HH-07.OT.01.03 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Unit Pelaksana Teknis Masyarakat di Lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam konsiderannya disebutkan bahwa kondisi lembaga masyarakat dan rumah tahanan sebagai UPT Masyarakat saat ini sebagian besar mengalami overkapasitas, sehingga selain berdampak menurunnya pengawasan, pelayanan, dan kendali, juga dapat menyebabkan pelanggaran hak asasi manusia; bahwa pada UPT Masyarakat yang sudah mengalami overkapasitas, perlu dilakukan rehabilitasi, rekonstruksi, ataupun pembangunan baru Lapas dan rutan yang dituangkan dalam suatu rencana induk yang bersifat menyeluruh, terpusat, dan terkoordinasi, untuk melaksanakan perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi pelaksanaan berdasarkan asas tata pemerintahan yang baik, berhasil guna, transparan, dan akuntabel.

Peraturan Menteri Hukum dan HAM tersebut juga diperjelas dalam Pasal 30 Permenkumham Nomor 35 Tahun 2018 Tentang Revitalisasi Penyelenggaraan Masyarakat terkait penetapan dan penempatan narapidana dimana disebutkan bahwa:

- (1) Dalam mendukung program revitalisasi sistem masyarakat, Menteri menetapkan Lapas tertentu sebagai Lapas *Super Maximum Security*.

- (2) Direktur Jenderal menetapkan Lapas *Maximum Security*, Lapas *Medium Security* dan Lapas *Minimum Security* di setiap Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

- (3) Penetapan Lapas tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2) didasarkan pada:

- a. kondisi minimal tersedianya sarana dan prasarana sesuai dengan klasifikasi Lapas;
- b. proposionalitas jumlah tahanan dan narapidana dalam satu wilayah; dan
- c. potensi ketersediaan pelatihan dan kegiatan produksi.

Pembangunan, rehabilitasi, dan rekonstruksi lapas dan rutan dilakukan sebagai upaya mengatasi kelebihan kapasitas penghuni Lapas dan rutan. Pembangunan lapas dan rutan baik dalam bentuk rehabilitasi maupun rekonstruksi merupakan salah satu upaya meningkatkan kapasitas hunian dalam rangka mengatasi *overcrowding*, meningkatkan kualitas pelayanan serta menjamin penyelenggaraan pembinaan dan pengamanan secara lebih baik.

Pembentukan UPT masyarakat yang baru juga dapat menjadi salah satu upaya untuk menambah kapasitas dengan adanya blok hunian, sekaligus merupakan pemenuhan kebutuhan organisasi dan penyelenggaraan layanan kepada publik. Dalam Rapat Kerja Komisi III dan Kementerian Hukum dan HAM, Kemenkumham menyatakan bahwa kapasitas lapas yang dibutuhkan saat ini adalah lapas yang dapat menampung beban 83.745 narapidana. Jika diasumsikan bahwa investasi 1 orang penghuni senilai Rp. 150.000.000,- (Seratus Lima Puluh Juta Rupiah) maka dibutuhkan anggaran sebesar Rp. 12.561.750.000.000 (Dua Belas Trilyun Lima Ratus Enam Puluh Satu Milyar Tujuh Ratus Lima Puluh Juta Rupiah). Jika dibangun 1 Lapas dengan Kapasitas 2000 orang, maka dibutuhkan anggaran sebesar Rp 300.000.000.000 (Tiga Ratus Milyar Rupiah).¹³

Untuk itu, pemenuhan sarana dan prasarana Lapas dan Rutan merupakan keharusan yang tidak terpisahkan dari

¹² Ibid.

¹³ Data Dukung Rapat Kerja Komisi III Dengan Menteri Hukum Dan Ham RI Kamis, 25 Januari 2018, hal. 46.

pelaksanaan tugas dan fungsi Lapas dan Rutan. Hal ini berdampak pada kebijakan penganggaran yang harus mempertimbangkan risiko yang timbul akibat tidak dipenuhinya sarana dan prasarana tersebut. Perlu adanya perencanaan pembangunan yang baik agar masalah *overcrowded* Lapas dan Rutan dapat diatasi.

Pedoman baku dalam perencanaan pembangunan penjara juga telah disusun secara internasional di dalam dokumen UNOPS "*Technical Guidance for Prison Planning*".¹⁴ Pada tahapan awal, proses asesmen menjadi penting untuk dilalui, yang meliputi (a) *consultation with the relevant government ministry*; (b) *consultation with the prison administration*; (c) *a qualitative assessment with the prison administration, if necessary*; dan (d) *a detailed technical analysis of the physical infrastructure*. Tahapan ini menjadi faktor determinan dalam menghindari terjadinya kesalahan yang jamak terjadi dalam perencanaan pembangunan penjara, seperti: (a) penjara yang dibangun tanpa memperhatikan berjalannya sistem peradilan pidana, (b) ketidaksesuaian dengan analisis risiko; (c) pencampuran narapidana dari berbagai jenis tindak pidana; hingga (d) persoalan teknis seperti area, jarak, hingga ketersediaan fasilitas dasar.

Berdasarkan hal-hal yang sudah diuraikan pada latar belakang masalah diatas, perlu dilakukan suatu pengkajian tentang "Analisis Kebutuhan Pembentukan Satuan Kerja Baru di Lingkungan Pemasarakatan Sebagai Salah Satu Solusi Mengatasi *Overcrowded*".

Rumusan Masalah

Dalam penelitian ini, akan dikemukakan beberapa permasalahan penelitian yang relevan, yaitu:

1. Bagaimana kondisi satuan kerja (satker) pemasarakatan saat ini (*existing*)?
2. Bagaimana pembentukan satker baru sebagai solusi alternatif mengatasi masalah *overcrowded*?

3. Apakah kendala-kendala dalam pembentukan satuan kerja baru pemasarakatan?.

Tujuan

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kondisi satuan kerja pemasarakatan saat ini (*existing*).
2. Mengetahui dan menganalisis solusi alternatif pembentukan satker dalam mengatasi *overcrowded*.
3. Mengetahui kendala-kendala dalam pembentukan satuan kerja baru pemasarakatan.

Metode Penelitian

1. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan adanya dukungan data empiris. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Penelitian ini dapat dikategorikan sebagai *descriptive legal study* (penelitian hukum deskriptif) untuk memperoleh gambaran secara integral dan komprehensif serta sistematis tentang kebutuhan pembentukan satker baru pemasarakatan dalam rangka mengatasi *overcrowding*.

2. Teknik Pengumpulan Data

Sumber data primer adalah informan/responden yang sudah ditentukan secara sengaja (*purposive*) dengan kriteria menurut kompetensi dan kewenangannya memberikan informasi yaitu Pejabat di Direktorat Jenderal Pemasarakatan, Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM/Kepala Divisi Pemasarakatan. Sedangkan, data sekunder didapat dari bahan-bahan pustaka yaitu:

- a. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang berisi aturan mengenai pembentukan satker antara lain Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasarakatan, Permenkumham RI Nomor 35 Tahun 2018 Tentang Revitalisasi Penyelenggaraan Pemasarakatan, Permenkumham RI Nomor 40 Tahun 2018 Tentang Cetak Biru Revitalisasi Penyelenggaraan Pemasarakatan Tahun 2019-2023, Permenkumham RI Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Grand Design Penanganan *Overcrowded* Pada Rutan dan Lapas, Permenkumham RI Nomor M.HH-

¹⁴ "Technical Guidance for Prison Planning," *United Nations Office for Project Services (UNOPS)*, last modified 2016, https://content.unops.org/publications/Technical-guidance-Prison-Planning-2016_EN.pdf?mtime=20171215190045.

07.Ot.01.03 Tahun 2011 Tentang Rencana Induk Pembangunan UPT Pemasarakatan di Lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor PER/18/M.PAN/11/ 2008 tentang Pedoman Organisasi Unit Pelaksana Teknis (UPT) Kementerian dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian dan peraturan-peraturan lainnya yang relevan.

- b. Bahan hukum sekunder berupa buku-buku, jurnal, hasil penelitian dan makalah yang relevan dengan masalah penelitian.
- c. Bahan hukum tersier berupa bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus dan ensiklopedia.

3. Teknik Analisis Data

Data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data didapatkan melalui studi literatur dan studi lapangan dengan menggunakan metode wawancara (*in-depth interview*), observasi, dan *focus group discussion* (FGD) dan secara *online* (18 provinsi) melalui media sosial.

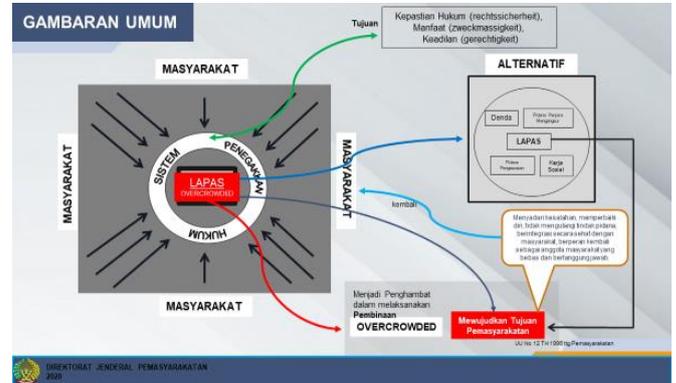
Analisis dalam penelitian ini dilakukan secara kualitatif terhadap data primer dan sekunder yang sudah dikumpulkan dan diolah. Analisis dilakukan dengan cara menggambarkan fakta-fakta yang diteliti, lalu, dihubungkan dan dianalisis secara yuridis dengan menggunakan pisau analisis berupa peraturan perundang-undangan.

PEMBAHASAN

Dalam hal pembentukan satker baru, terdapat dua pertimbangan yang harus diperhatikan yaitu: Pertama adalah terkait dengan kondisi pemsarakatan. Saat ini, kondisi lapas/rutan setiap tahun terus mengalami peningkatan jumlah penghuni. Hal ini tentu akan menjadi masalah sendiri, terutama terkait pembinaan narapidana, perawatan tahanan dan pendidikan bagi anak dengan kondisi padat (*Overcrowded*). Kedua adalah tujuan pemsarakatan. Menurut Sahardjo (1963), tujuan permasyarakatan adalah bahwa tidak hanya masyarakat yang diayomi terhadap diulanginya perbuatan jahat oleh terpidana, tetapi juga diayomi dengan pemberian bekal hidup kepada terpidana sebagai warga yang berguna dalam masyarakat. Tobat tidak dapat dicapai dengan

penyiksaan, tetapi dengan bimbingan. Terpidana hanya kehilangan kemerdekaan. Negara tidak berhak membuat seseorang lebih buruk atau lebih jahat daripada sebelum ia dipenjara.

Gambar 1. Gambaran Umum Tujuan Pemsarakatan



Sumber: Direktorat Jenderal Pemsarakatan, 2020.

Selain itu, berdasarkan pasal 2 UU Nomor 12 Tahun 1995 disebutkan bahwa Sistem Pemsarakatan diselenggarakan dalam rangka membentuk Warga Binaan Pemsarakatan (WBP) 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.

Jadi, tujuan utama pemsarakatan adalah bahwa pemsarakatan sebagai alat negara untuk mengelola sumber daya negara untuk kepentingan narapidana/tahanan dalam rangka membantu narapidana tahanan berdaya di tengah masyarakat. Hal ini dilakukan dengan mempersiapkan narapidana kembali kepada masyarakat sebagai warga masyarakat seutuhnya melalui pemulihan hubungan yang retak antara dirinya dan Tuhannya, dirinya dan sesama manusia (masyarakat), dan dirinya dengan lingkungan alam sekitarnya.

Pembentukan satker baru pemsarakatan merupakan amanat undang-undang yang harus dilaksanakan dalam rangka memberikan pelayanan yang terbaik dan pemenuhan HAM kepada masyarakat (lihat gambar di bawah ini):

Gambar 2. Regulasi Pembentukan UPT Pemasyarakatan

UPT PEMASYARAKATAN	REGULASI	KONDISI SAAT INI	AMANAT UNDANG-UNDANG	JUMLAH WARGA MASYARAKAT
LAPAS	UU No 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan	327	511	188
RUTAN	PP Nomor 27 Tahun 1983 Tentang Pelaksanaan Kitab Pasal 18(1)	165	511	945
BAPAS	UU No 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan	90	511	438
RUPBASAN	PP Nomor 27 Tahun 1983 Tentang Pelaksanaan Kitab Pasal 18(1)	64	511	447
LPKA	UU No 11 Tahun 2012 Tentang Sistem Peradilan Pidana Anak	33	34	1
LPAS	UU No 11 Tahun 2012 Tentang Sistem Peradilan Pidana Anak	4	34	30
RUMAH SAKIT	UU No 44 Tahun 2009 Tentang Rumah Sakit	1	34	33
TOTAL		684	2146	1482

Sumber: Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, 2020.

Secara regulasi, ada beberapa peraturan perundang-undangan yang dijadikan sebagai dasar untuk pembentukan lapas/rutan baru, antara lain:

- Undang-undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan, pasal 4 ayat (1) bahwa Lapas dan Bapas didirikan setiap ibukota kabupaten atau kotamadya.
- Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 jo. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 92 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 Tentang Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana Pasal 18 (1) bahwa Di tiap Ibukota Kabupaten atau Kotamadya dibentuk RUTAN oleh Menteri.
- Undang-undang Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Sistem Peradilan Pidana Anak pasal 104 ayat (1) bahwa kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum wajib membangun LPKA dan LPAS di provinsi;
- Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024, bahwa Sistem peradilan pidana saat ini cenderung punitif yang tercermin dari jumlah penghuni lembaga pemasyarakatan yang melebihi kapasitasnya (*Overcrowded*) hingga 103 persen.
- Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 tentang *Grand Design* Penanganan *Overcrowded* Pada

Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan.

- Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2015 Tentang Pengamanan Pada Lembaga Pemasyarakatan dan Rumah Tahanan Negara.

1. Kondisi Satuan Kerja Pemasyarakatan Saat Ini (Kondisi *Existing* Lapas/Rutan)

Setidaknya, terdapat tiga faktor utama yang mempengaruhi pembentukan satker baru pemasyarakatan, yaitu:¹⁵ *Pertama*, yaitu Sistem Peradilan Pidana Terpadu. Pada kabupaten/kota pemekaran wilayah, satker baru perlu dibentuk sebagai kelengkapan instansi penegak dalam sistem peradilan pidana pada wilayah pemekaran. Sementara ini, tahanan kabupaten/kota dititipkan pada lapas atau rutan kab/kota lainnya sehingga kualitas penegak hukum kepada tahanan yang memegang asas praduga tak bersalah tidak berjalan dengan baik. Hal ini bahkan melanggar HAM.

Dalam konstruksi sistem peradilan pidana, Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) merupakan salah satu perangkat utama dalam memacu tercapainya tujuan utama sistem peradilan pidana. Dalam konteks sistem hukum, Friedman mengemukakan gagasannya mengenai tiga elemen subsistem yang bekerja secara mekanis-tranformatif, yaitu struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*) dan kultur hukum (*legal culture*).¹⁶ Peran Lapas sangat esensial dalam membangun mekanisme kontrol sosial (*social control*) dan mekanisme rekayasa sosial (*social engineering*). Mekanisme kerja Lapas tentu harus korelatif dengan aturan perundang-undangan sebagai subsistem substansi hukum agar Lapas mampu bekerja optimal dan efektif dalam merekayasa kultur hukum WBP di dalamnya.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan memuat filsafat pemasyarakatan yang dianut oleh sistem pemasyarakatan di Indonesia yaitu reintegrasi

¹⁵ Berdasarkan jawaban tertulis dari Nara Sumber (Irwani Rahmat Gumilar, Kepala Bidang pelayanan Tahanan, Perawatan Kesehatan, Rehabilitasi,, Pengelolaan Basan Baran, dan Keamanan, Kanwil Kemenkumham Banten, 12 Oktober 2020).

¹⁶ Lawrence M Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial* (Bandung: Nusa Media, 2013).

sosial dimana pembinaan Narapidana harus melibatkan masyarakat secara aktif dan sedapat mungkin mendekatkan para pelanggar hukum dalam kehidupan masyarakat. Pada undang undang ini, narapidana bukanlah objek, tetapi subjek yang tidak berbeda dari manusia lainnya sehingga ia sebagai subjek dapat melakukan kesalahan atau kekhilafan yang dapat dikenakan pidana. Akan tetapi, hal ini tidak harus diberantas. Yang harus diberantas adalah faktor-faktor yang dapat menyebabkan narapidana berbuat hal-hal yang bertentangan dengan hukum, kesusilaan, agama, atau kewajiban-kewajiban sosial lain yang dapat dikenakan pidana.

Sistem pemasyarakatan diselenggarakan dalam rangka membentuk WBP 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. Sistem pemasyarakatan berfungsi menyiapkan WBP agar dapat berintegrasi secara sehat dengan masyarakat sehingga dapat berperan kembali sebagai anggota masyarakat yang bebas dan bertanggung jawab.

Paradigma pembinaan pemasyarakatan sebagai elemen penting dalam sistem peradilan pidana dapat dilihat pada Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan (UU Pemasyarakatan) yaitu "sistem pemasyarakatan adalah suatu tatanan mengenai arah dan batas serta cara pembinaan Warga Binaan Pemasyarakatan agar 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".¹⁷

Menurut Sulhin, mengenai konstruksi sistem pemasyarakatan, fokus utama (*core business*) rezim pemasyarakatan adalah sebagai sistem koreksi (*correctional system*) atau perlakuan terhadap warga binaan dalam bentuk pembinaan dan perawatan dalam koridor hak asasi manusia (HAM).¹⁸

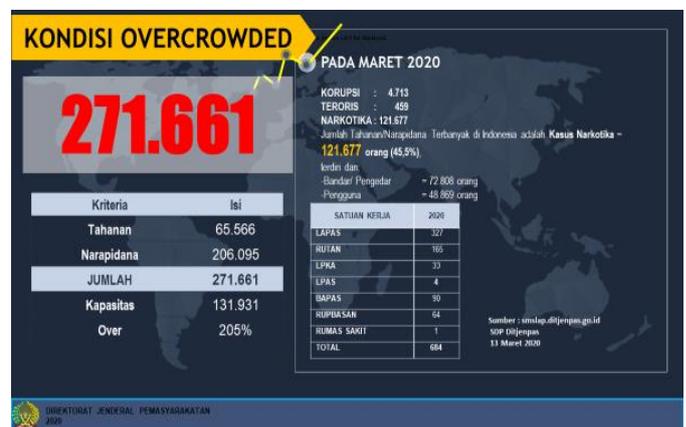
¹⁷ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan (Republik Indonesia, 1995).

¹⁸ Iqram Sulhin, "Filsafat (Sistem) Pemasyarakatan," *Indonesian Journal of Criminology* 7, no. 1 (2010): 136.

Sesungguhnya, *core business* sistem pemasyarakatan sebagaimana yang diungkapkan oleh Sulhin di atas bertujuan untuk merekatkan kembali warga binaan ke dalam sistem sosial masyarakat atau reintegrasi sosial.

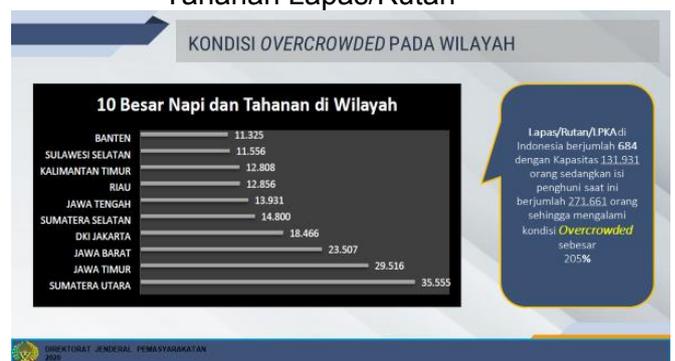
Kedua, yaitu kondisi hunian overcrowded.¹⁹ Masalah kurangnya sumber daya berhadapan dengan kepadatan penjara (*overcrowded*), buruknya administrasi penjara (*correctional administration*), kekerasan di dalam penjara, kerusakan, bunuh diri, penyelundupan barang hingga praktik dagang izin dan renovasi kamar dalam bentuk penyuapan (*prison corruption*).²⁰ Berikut ini gambaran tentang *overcrowded*-nya lapas/rutan di seluruh wilayah Indonesia:

Gambar 2. *Overcrowded* Lapas/Rutan saat ini



Sumber: Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, 2020.

Gambar 3. *Overcrowded* 10 Besar Napi dan Tahanan Lapas/Rutan



Sumber: Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, 2020.

¹⁹ Berdasarkan jawaban tertulis dari Nara Sumber (Irwan Rahmat Gumilar, Kepala Bidang pelayanan Tahanan, Perawatan Kesehatan, Rehabilitasi,, Pengelolaan Basan Baran, dan Keamanan, Kanwil Kemenkumham Banten, 12 Oktober 2020).

²⁰ Iqram Sulhin, *Diskontinuitas Penologi Punitif, Sebuah Analisis Genealogis Terhadap Pemenjaraan* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2016).

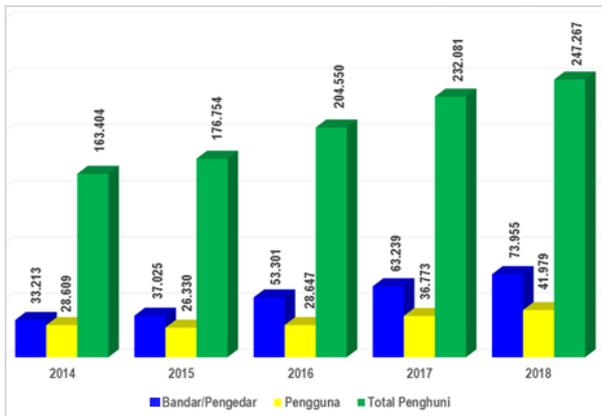
Ketiga, yaitu Jenis Kebutuhan berdasarkan Kriminalitas (tren kriminalitas yang terjadi). Penghuni WBP saat ini berjumlah 224.683 orang, sementara narapidana kasus narkoba berjumlah 122.549 orang atau 50%. Berdasarkan hal tersebut, dibutuhkan satker baru khususnya Lapas Khusus Narkoba.²¹

Tabel 2. Rekapitulasi Penghuni Pidana Khusus Tahun 2016-2020

Tahun	2016	2017	2018	2019	2020	Keterangan
Korupsi	4.800	5.097	5.266	5.154	4.382	rata rata naik secara perlahan
Narkoba Bandar/Pengedar	48.900	60.772	77.053	85.808	80.488	rata rata naik, antara 8000 sd 17.000 orang
Narkoba Pengguna	27.366	34.288	39.304	49.052	42.061	rata rata naik, antara 5000 sd 10.000 orang
Teroris	229	217	378	633	490	rata rata naik

Sumber: smslap.ditjenpas.go.id, Bulan Mei 2020.

Grafik 4. Tren Jumlah Tahanan dan WBP Kasus Narkoba Tahun 2014 -2018



Sumber: Laporan Monitoring dan Evaluasi Penyelenggaraan Layanan Rehabilitasi Narkotika bagi Tahanan dan WBP di UPT Pemasyarakatan Tahun 2018.

Adapun mengenai tren kriminalisasi yang merupakan hasil penelitian Akbari sejak tahun 1998-2014 dari 563 undang-undang yang disahkan, terdapat 154 undang-undang yang memuat ketentuan pidana. Kemudian, berdasarkan 154 undang-undang tersebut, terdapat 716 perbuatan baru yang dikriminalisasi sebagai tindak pidana dan 885

perbuatan sebagai hasil rekriminalisasi.²² Berdasarkan total tindak pidana baru yang berjumlah 716, sebanyak 654 tindak pidana diancam dengan pidana penjara (91.34%), 45 tindak pidana diancam dengan pidana kurungan (6.28%) dan 17 tindak pidana diancam dengan denda (2.37%). Presentase pidana penjara yang tinggi dalam proses kriminalisasi mengindikasikan bahwa paradigma negara dalam kebijakan hukum pidana yang masih berorientasi punitif..

Berdasarkan hasil penelitian *Institute for Criminal Justice Reform* (ICJR) per Januari 2018, terdapat empat kategori kondisi *overcrowded* berdasarkan *occupancy rate* di seluruh Provinsi di Indonesia.

Tabel 2. Kategorisasi *Overcrowded* Lapas/Rutan

Kategorisasi <i>Overcrowded</i>	Jumlah	Presentase
Tidak <i>Overcrowded</i>	5 Provinsi	15.15%
<i>Overcrowded</i>	2 Provinsi	6.06%
<i>Critical Overcrowded</i>	5 Provinsi	15.15%
<i>Extreme Overcrowded</i>	21 Provinsi	63.64%
Total	33 Provinsi	100%

Sumber: ICJR, 2018.

Berdasarkan tabel atas, jika diakumulasi secara keseluruhan, kondisi *overcrowded* yang tersebar di 28 Provinsi (84,85%) berbanding terbalik dengan 5 Provinsi yang tidak *overcrowded* (hanya 15,15%).²³ Kondisi tersebut menyebabkan Indonesia darurat pembinaan di Lapas. Oleh karena itu, untuk melihat skema besar yang menjadi agenda politik pemerintah dalam menanggulangi problem *overcrowded*, perlu dilakukan telaahan mendalam terkait kebijakan kriminal (*criminal policy*) sebagai bentuk upaya pembangunan hukum dan pembaruan sistem pemasyarakatan di Indonesia. Politik kriminal merupakan desain kebijakan pembangunan hukum yang mencakup kebijakan hukum pidana (*penal policy*) dan kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*) sebagai bagian integral dalam kebijakan sosial (*social policy*) dalam

²¹ Berdasarkan jawaban tertulis dari Nara Sumber (Irwan Rahmat Gumilar, Kepala Bidang pelayanan Tahanan, Perawatan Kesehatan, Rehabilitasi,, Pengelolaan Basan Baran, dan Keamanan, Kanwil Kemenkumham Banten, 12 Oktober 2020).

²² Anugerah Rizki Akbari, "Potret Kriminalisasi Pasca Reformasi Dan Urgensi Reklasifikasi Tindak Pidana Di Indonesia," last modified 2015, <http://icjr.or.id/wp-content/uploads/2016/01/Potret-Kriminalisasi-di-Indonesia-Pasca-Reformasi.pdf>.

²³ "Strategi Menangani Overcrowding Di Indonesia: Penyebab, Dampak, Dan Penyelesaiannya."

menjawab tantangan penanggulangan kejahatan di masyarakat.²⁴

Kebijakan kriminal berfokus pada pencegahan dan penanggulangan kejahatan sebagai bentuk upaya perlindungan terhadap masyarakat. Desain kebijakan kriminal kemudian didistribusikan ke dalam dua skema, yaitu skema kebijakan hukum pidana (*penal policy*) yang mengintegrasikan antara upaya penal dan non penal dan skema kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*).²⁵ Dua skema tersebut menjadi acuan untuk mengatasi masalah *overcrowded* di Lapas.

RUU PAS telah mencapai saat yang tepat untuk memperkuat peran kelembagaan Bapas dalam mekanisme non penal dan mekanisme pembinaan di luar tembok (*extramural treatment*). Pola pembinaan di dalam tembok (*intramural treatment*) sudah sedapat mungkin direkonstruksi ke arah pembinaan di luar tembok untuk mengurangi problem *overcrowded* yang justru mengganggu rasionalitas pemidanaan. *Overcrowded* justru berperan besar menciptakan masalah kompleks yang kriminogenik sehingga dominasi pidana penjara dan pola pembinaan yang *intramural treatment* sudah tidak relevan di masa mendatang.

Setelah menelaah proyeksi kebijakan kriminal dalam menanggulangi *overcrowded*, selanjutnya, penting untuk mengetahui tentang *grand design* yang dibangun oleh Kementerian Hukum dan HAM dalam menanggulangi problem *overcrowded* di Lapas. Sanusi menjelaskan bahwa cetak biru tersebut belum berjalan secara optimal dan baru sebagian besar saran yang telah diimplementasikan. Salah satu pembaruan yang telah difungsikan adalah diferensiasi pembinaan terhadap anak yang berhadapan dengan hukum (ABH) melalui peran Bapas.²⁶ Meskipun cetak biru tersebut sudah afirmatif terhadap problem *overcrowded*, terutama pendampingan bagi ABH, kedudukan Bapas perlu diperkuat pada level warga binaan dewasa.

Sedangkan, pada level legislasi, kedudukan Bapas belum diafirmasi secara

mendalam. Akan tetapi, komitmen perkuatan peran Bapas sudah responsif dilakukan oleh Dirjen PAS melalui Surat Edaran Nomor Pas 6. PK.01.05-135 Tahun 2014 Tentang Prosedur dan Mekanisme Pos Bapas.²⁷ Beleid tersebut merupakan solusi jangka pendek yang perlu direformulasi ke dalam RUU PAS agar memiliki dasar hukum yang kuat dan jelas sehingga apabila terdapat pengesahan RUU PAS, hal ini akan menjadi regulasi yang konstruktif dan progresif dalam menanggulangi problem *overcrowded*.

Selain cetak biru di atas, Kementerian Hukum dan HAM juga mengeluarkan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 11 Tahun 2007 tentang *Grand Design* Penanganan *Overcrowded* Pada Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan. Kementerian Hukum dan HAM menilai problem *overcrowded* sudah sangat mendistraksi efektivitas pemidanaan dan fungsi sistem peradilan pidana pada tahap pascaajudikasi. Kementerian Hukum dan HAM sebagai regulator dan implemantator di ranah tersebut kemudian membuat konstataasi atas faktor-faktor penyebabnya antara lain: *Pertama*, yaitu faktor kebijakan kriminal yang disharmonis dan berorientasi pada pidana penjara. Pada periode 1998-2006, jumlah tindak pidana yang tersebar di seluruh peraturan perundang-undangan sudah mencapai 91,34% dibandingkan ancaman pidana lainnya. *Kedua*, yaitu keterbatasan jumlah sumber daya manusia pada rumah tahanan dan Lapas yang berjumlah lebih sedikit dibandingkan WBP yang terus bertambah. *Ketiga*, yaitu minimnya ketersediaan UPT di seluruh Indonesia yang belum bisa mengakomodasi masifnya jumlah warga binaan. *Keempat*, yaitu terdapat dualisme pengelolaan tata kelola Lapas yaitu di bawah Direktur Jenderal Pemasyarakatan dan di bawah kendali Sekretaris Jenderal dan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM dalam ranah kebijakan penegakan hukum. Dualisme tata kelola tersebut menyebabkan disharmonisasi pada level kebijakan penegakan hukum. Oleh karena itu, Kementerian Hukum dan HAM membangun komitmen penuh dalam proses reformulasi kebijakan kriminal melalui

²⁴ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai : Kebijakan Hukum Pidana : Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru* (Kencana Prenada Media Group, 2011).

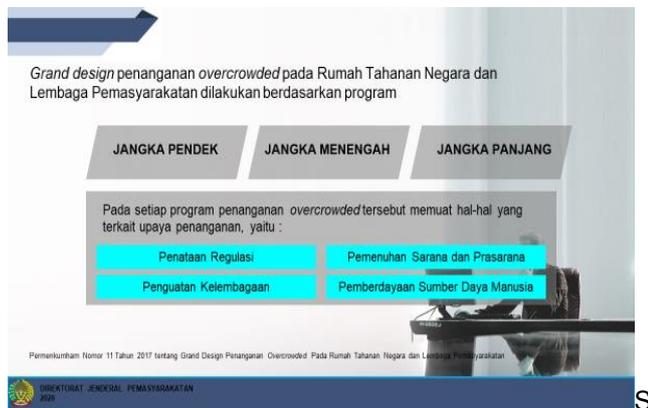
²⁵ Ibid.

²⁶ Ahmad Sanusi, "Evaluasi Pelaksanaan Citra Biru Sistem Pemasyarakatan Pada Direktorat Jenderal Pemasyarakatan," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 11, no. 2 (2017): 134-135.

²⁷ Trisapto Agung Nugroho, "Analisa Kebutuhan Pembimbing Kemasyarakatan Balai Pemasyarakatan (BAPAS) Bandung," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 13, no. 1 (2019): 73.

skema *grand design*²⁸ sebagaimana digambarkan berikut ini:

Gambar 4. *Grand Design* Penanganan *Overcrowded*



Sumber: Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, 2020.

Jumlah narapidana narkoba dan terorisme yang cenderung meningkat setiap tahun dikhawatirkan akan memberikan dampak buruk terhadap proses pembinaan narapidana lainnya di dalam Lapas. Salah satu dampak negatif yang ditimbulkan yaitu terjadinya prisonisasi atau sekolah kejahatan. Konstruksi Sistem Pemasyarakatan yang masih sangat sederhana dan *out of date* saat ini dianggap tidak dapat mengimbangi dinamika sistem peradilan pidana yang berkembang pesat sehingga harus meningkatkan diri dan mendefinisikan batasannya secara lebih luas melalui Revitalisasi Sistem Pemasyarakatan Sebagai Bagian Sistem Peradilan Pidana. (Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, 2018).

Direktorat Jenderal Pemasyarakatan membuat terobosan untuk mengoptimalkan pembinaan terhadap narapidana dari berbagai macam latar belakang tindak pidana yaitu melaksanakan kebijakan Revitalisasi Penyelenggaraan Pemasyarakatan yang diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 35 Tahun 2018 tentang kebijakan Revitalisasi Penyelenggaraan Pemasyarakatan. Dalam rangka melaksanakan revitalisasi penyelenggaraan pemasyarakatan, Direktorat Jenderal Pemasyarakatan mengeluarkan Keputusan Direktur Jenderal Pemasyarakatan Nomor PAS-15.PR.01.01 Tahun 2019 tentang Penetapan Lembaga Pemasyarakatan Pilot *Project Maximum Security, Medium Security,*

dan *Minimum Security* tanggal 05 April 2019. Hal yang menarik adalah terdapat setidaknya 67 (enam puluh tujuh) UPT yang mempunyai klasifikasi *Maximum Security, Medium Security,* dan *Minimum Security.*

Kebijakan pelaksanaan revitalisasi pemasyarakatan pada UPT *pilot project* juga sudah dikeluarkan dan sudah tertulis tanggal berlakunya yaitu tanggal 05 April 2019. Namun, salah satu kelemahan dari kebijakan tersebut adalah belum terdapatnya petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis) tentang pelaksanaan revitalisasi pemasyarakatan. Untuk menangani hal ini, Lapas/Rutan masih tetap berpedoman pada juklak dan juknis pembinaan dan pengamanan selama hal tersebut tidak bertentangan dengan kebijakan revitalisasi pemasyarakatan.

Untuk mengimplementasikan *The Standar Minimum Rules for The Treatment of Prisoners* yang menyatakan bahwa kebijakan pemidanaan tidak akan berjalan efektif jika tidak dibarengi dengan tata kelola keseimbangan kuota Lapas dalam mencegah dan menanggulangi *overcrowded* (*vide point 11*),²⁹ Kemenkumham membuat *grand design* penanggulangan *overcrowded* melalui Peraturan Menteri Hukum dan HAM No. 11 Tahun 2017 tentang *Grand Design Penanganan Overcrowded Pada Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan*, yaitu:

1. Harmonisasi dan penataan regulasi sebagai bentuk reformasi kebijakan kriminal melalui dua skema. *Pertama*, yaitu *the front end scheme* dengan rekomendasi revisi Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Wewenang, Tugas dan Tanggung Jawab Perawatan Tahanan yang bertujuan untuk membatasi penempatan tahanan di rumah tahanan. *Kedua*, yaitu skema *the back end alternative* dalam bentuk revisi Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan dalam mengoptimalkan pola pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan program remisi yang ditunjang dengan mekanisme yang jelas dan efektif bagi proses pembinaan.
2. Penataan kelembagaan dengan beberapa cara. *Pertama*, yaitu penguatan

²⁸ Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Grand Design Penanganan Overcrowded Pada Rumah Tahanan Negara Dan Lembaga Pemasyarakatan (Republik Indonesia, 2007)

²⁹ Tom Campbell and John Kleinig, *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* (Routledge, 2014).

kelembagaan dalam bentuk optimalisasi, restrukturisasi dan unifikasi tata kelola ke dalam kewenangan Ditjen Pemasyarakatan. Mengingat bahwa rentang kendali tata kelola Lapas tersebar dalam berbagai regulasi yang tumpang tindih (*overlapping*), perlu adanya deregulasi dan sinkronisasi regulasi yang mengatur tata kelola Lapas yang jelas agar kinerja lembaga yang diberi kewenangan rentang kendali dapat bekerja optimal dalam memetakan program-program yang terukur dan tidak terbebani oleh integrasi kewenangan yang tumpang tindih. *Kedua*, yaitu pembentukan UPT yang kompatibel dan mendukung di wilayah kerja UPT yang terdampak *overcrowded*. Pemetaan UPT yang *overcrowded* dilakukan dengan tiga klasifikasi yaitu wilayah yang terdampak *extreme overcrowded* harus mendapat prioritas penanganan terlebih dahulu dengan membangun UPT yang kompatibel dan mendukung penanganan wilayah ekstrim tersebut. Selain itu, perlu optimalisasi implementasi Lapas Terbuka sebagai cerminan *community based correction*. Selanjutnya, pembangunan UPT dan implementasi Lapas Terbuka dapat juga diselenggarakan pada daerah-daerah di pulau terluar yang mendukung program-program pemerintah, khususnya pembangunan daerah terluar Indonesia. *Ketiga*, yaitu pembangunan sarana dan prasarana (sarpras) pada UPT sebagai sebuah keniscayaan dan bentuk komitmen pemerintah pada pemenuhan hak-hak warga binaan. *Keempat*, yaitu pemenuhan kuantitas dan kualitas sumber daya manusia yang menopang daya kerja Lapas di UPT yang saat ini rasionya berbanding terbalik dengan jumlah warga binaan. Hal ini harus ditunjang dengan pola rekrutmen, pola pelatihan dan pembinaan pegawai, sistem manajemen karir, sistem informasi kepegawaian, sistem remunerasi yang sejalan dengan penilaian kinerja sekaligus berkontribusi terhadap kesejahteraan pegawai di UPT dan sistem manajemen disiplin pegawai.³⁰

2. Satuan Kerja Baru Pemasyarakatan Sebagai Salah Satu Solusi Alternatif Mengatasi *Overcrowded*

Ada beberapa strategi implementatif yang dilakukan di beberapa wilayah dalam rangka mengatasi *overcrowded* yaitu dengan melakukan inventarisasi permasalahan sebagaimana dijelaskan di bawah ini:

- a. Melakukan pemetaan terhadap kapasitas riil hunian dari masing-masing Unit Pelaksana Teknis (UPT) dengan kapasitas maksimal hunian. Data hasil pemetaan tersebut digunakan sebagai dasar untuk melakukan pemindahan Narapidana ke UPT yang masih dimungkinkan untuk menerima Narapidana baru dari UPT lainnya.
- b. Memindahkan (redistribusi) narapidana pada lapas/rutan yang sudah mengalami *overcrowded* ke lapas/rutan yang relatif dapat menampung narapidana.
- c. Mengoptimalkan program Asimilasi, Pembebasan Bersyarat (PB, Cuti Bersyarat (CB), dan Cuti Menjelang Bebas (CMB), dengan mengacu pada Permenkumham No.10 Tahun 2020 Tentang Syarat Pemberian Asimilasi dan Hak Integrasi bagi Narapidana dan Anak dalam Rangka Pencegahan dan Penanggulangan Penyebaran Covid-19.
- d. Meningkatkan kerjasama serta tindak lanjut hasil kerjasama adengan penegak hukum terkait guna mencegah, mengendalikan dalam mengatasi *Overcrowded*.
- e. Memperkuat kelembagaan, sarana dan prasana dan meningkatkan kemampuan SDM
- f. Menyediakan sarana prasana yang memadai dengan memperkirakan kapasitas hunian dalam setahun.
- g. Melibatkan pihak ketiga (eksternal Kemenkumham) yaitu dengan pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota dalam pemberian/hibah lahan untuk membangun lapas/rutan baru dalam mengatasi *overcrowded* di lapas/rutan.

Adapun strategi perencanaan pembangunan satker baru pemasyarakatan yang dilakukan oleh Kementerian Hukum dan HAM c.q. Ditjen Pemasyarakatan telah diatur dalam Permenkumham Nomor M.HH-07.Ot.01.03 Tahun 2011 Tentang Rencana Induk Pembangunan UPT Pemasyarakatan di

³⁰ Mohammad Fadhil, *Kebijakan Kriminal Dalam Mengatasi Kelebihan Kapasitas (Overcrowded) Di Lembaga Pemasyarakatan*, 2019.

Lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.³¹ Upaya yang dilakukan dalam penambahan kapasitas harus sesuai dengan anggaran yang tersedia sehingga diperlukan strategi dalam menentukan rencana pembangunan. Hal tersebut meliputi:

1. Pembangunan Baru

Pembangunan baru dilakukan pada wilayah yang mengalami over kapasitas lebih dari 75% (tujuh puluh lima persen) dengan ambang batas kapasitas melebihi 1500 (seribu lima ratus) orang.

2. Pembangunan Kembali

Pembangunan kembali atau rekonstruksi dilakukan sebagai upaya penataan kembali UPT Pemasyarakatan yang mengalami over kapasitas 50 % (lima puluh persen) sampai dengan 75 % (tujuh puluh lima persen).

3. Pembangunan Baru pada Daerah Pemekaran Wilayah Pembangunan UPT Pemasyarakatan baru yang dilaksanakan pada daerah pemekaran wilayah dalam rangka memenuhi kebutuhan instansi penegakkan hukum di wilayah tersebut

4. Rehabilitasi atau Renovasi

Rehabilitasi atau renovasi dilakukan pada UPT Pemasyarakatan yang masih dimungkinkan untuk ditambah kapasitasnya dengan tingkat over kapasitas sampai dengan 50% (lima puluh persen).

Berdasarkan Permenkumham RI Nomor M.HH-07.Ot.01.03 Tahun 2011 Tentang Rencana Induk Pembangunan UPT Pemasyarakatan di Lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, maka dapat diproyeksikan rasio kebutuhan pembentukan satker baru pemasyarakatan seperti tabel berikut ini.³²

Tabel 4. Proyeksi Prioritas 1 (10 Besar)

No	Wilayah	Jumlah Satker (existing)	Kapasitas	Isi	Selisih	Over (%)	>1500 orang (proyeksi kebutuhan satker baru)*	Klasifikasi Lapas			
								SM S	M S	Med S	Min S
1	ACEH	31	4,105	8,142	4,037	98	3				
2	BALI	14	1,518	3,066	1,548	102	1				
3	BANTEN	16	5,197	10,113	4,916	95	4 #		1 #	1 #	
4	DKI JAKARTA	18	5,791	14,765	8,974	155	6				
5	KALIMANTAN BARAT	19	2,498	5,042	2,544	102	2				
6	KALIMANTAN SELATAN	18	3,657	9,297	5,64	154	-				
7	KALIMANTAN TIMUR	17	3,586	11,805	8,219	229	5	1 #	1 #	1 #	1 #
8	RIAU	21	4,455	11,398	6,943	156	5		1 #	1 #	
9	SUMATERA SELATAN	26	6,605	13,446	6,841	104	5				
10	SUMATERA UTARA	42	12,567	29,653	17,102	136	10				
	Total	222	49,973	116,733	66,764	133	40				

³¹ Lihat Permenkumham RI Nomor M.HH-07.Ot.01.03 Tahun 2011 Tentang Rencana Induk Pembangunan UPT Pemasyarakatan di Lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

³² Ibid

Tabel 5. Proyeksi Prioritas 2 (17 Kanwil)

No	Wilayah	Jumlah Satker (existing)	Kapasitas	Isi	Selisih	Over (%)	>1500 orang (proyeksi kebutuhan satker baru)*	Klasifikasi Lapas			
								SM S	M S	Med S	Min S
1	BANGKA BELITUNG	9	1,37	2,172	804	59	1				
2	BENGKULU	10	1,72	2,336	614	36	-				
3	JAMBI	14	2,26	4,17	1,914	85	1				
4	JAWA BARAT	42	16,8	21,03	4,265	25	3				
5	JAWA TENGAH	62	9,34	12,8	3,454	37	3				
6	JAWA TIMUR	52	13,2	25,6	12,36	93	8	1 #	1 #	1 #	1 #
7	KALIMANTAN TENGAH	17	2,27	4,059	1,788	79	2			1 #	
8	KEPULAUAN RIAU	11	2,73	4,431	1,698	62	1				
9	LAMPUNG	23	5,35	7,553	2,205	41	2				
10	NUSA TENGGARA BARAT	13	1,93	2,89	961	50	1				
11	PAPUA BARAT	12	980	1,066	86	9	-				
12	SULAWESI BARAT	9	1,02	1,082	60	6	-				
13	SULAWESI SELATAN	28	6,11	9,58	3,471	57	3			1 #	
14	SULAWESI TENGAH	15	1,71	3,204	1,493	87	1				
15	SULAWESI TENGGARA	11	2,15	2,338	192	9	-				
16	SULAWESI UTARA	16	2,15	2,304	159	7	-				
17	SUMATERA BARAT	26	3,22	5,557	2,34	73	2				
	Total	370	135	238,7	103,3	76	27				

Tabel 5. Proyeksi Prioritas 3 (6 Kanwil)

No	Wilayah	Jumlah Satker (existing)	Kapasitas	Isi	Selisih	Prentase (%)	>1500 orang (proyeksi kebutuhan satker baru)*	Klasifikasi Lapas			
								SM S	M S	Med S	Min S
1	D.I. YOGYAKARTA	15	2,01	1,372	638	0	-				
2	GORONTALO	7	1,08	934	144	0	-				
3	MALUKU	18	1,46	1,41	49	0	-				
4	MALUKU UTARA	13	1,42	1,073	344	0	-			1 #	
5	NUSA TENGGARA TIMUR	21	2,9	2,81	93	0	-				
6	PAPUA	14	2,27	2,165	102	0	-				
	Total	88	135	238,7	103,3	76	0				

Sumber: smslap.ditjenpas.go.id, 10 Nov 2020.

berdasarkan pengolahan data masing-masing Kanwil, 2020.

Jika melihat tabel tersebut, terdapat selisih kebutuhan pembentukan satker baru dimana berdasarkan amanat perundang-undangan, masih terdapat kekurangan sekitar 1.395 Satker dengan proyeksi saat ini yang hanya sekitar 67 satker. (Selisih kebutuhan 1462-67 = 1395 satker).

3. Kendala-Kendala Dalam Pembentukan Satuan Kerja Baru Pemasyarakatan

a) Regulasi belum sejalan dengan peta jalan (road map) pembentukan lapas dan rutan dalam rangka pemenuhan amanat

regulasi, penyelesaian masalah publik atau *overcrowded*. Hal tersebut diperhitungkan juga tingkat beban kerjanya sehingga akan menentukan eseloneringnya.

- b) Anggaran yang sangat terbatas. Hal ini perlu adanya penyusunan skala prioritas sehingga anggaran yang dialokasikan akan maksimal.
- c) SDM pegawai yang bekerja di lapas dan rutan hampir tidak pernah mendapatkan pendidikan dan pelatihan teknis masyarakat.
- d) Sarana prasarana di lapas dan rutan sering terabaikan dan tertinggal.
- e) Dukungan Pemerintah Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten yang kurang untuk memberikan hibah tanah/lahan untuk pembangunan Lapas/Rutan baru.

PENUTUP

Kesimpulan

Pembentukan satker baru masyarakat adalah sesuatu yang perlu dilakukan dengan mempertimbangkan kondisi lapas/rutan yang sudah *overcrowded* di seluruh wilayah Indonesia (lebih dari 200% per maret 2020) dengan mempertimbangkan pada tiga hal yaitu kondisi hunian yang *overcrowded*, sistem peradilan pidana terpadu, dan jenis kebutuhan berdasarkan kriminalitas. Berdasarkan data Proyeksi Prioritas per November 2020, setidaknya diperlukan pembentukan satker baru sebanyak 67 buah dengan memperhatikan skala prioritas *overcrowded rate* di masing-masing kanwil.

Adapun solusi yang implementatif yang dilakukan antara lain: 1) Memindahkan (redistribusi) narapidana pada lapas/rutan yang sudah mengalami *overcrowded* ke lapas/rutan yang relatif dapat menampung narapidana dengan skema: a) melakukan pemetaan terhadap jumlah *overcrowded* pada lapas/rutan; b) membangun lapas/rutan baru di wilayah-wilayah penyangga sebagai satelit lapas/rutan yang telah *overcrowded*; c) mengoptimalkan program Lapas Terbuka untuk mendukung pembangun lapas/rutan baru; 2) Mengoptimalkan program Asimilasi, Pembebasan Bersyarat (PB, Cuti Bersyarat (CB), dan Cuti Menjelang Bebas (CMB), dengan mengacu pada Permenkumham No.10 Tahun 2020 Tentang Syarat Pemberian Asimilasi dan Hak Integrasi bagi Narapidana

dan Anak dalam Rangka Pencegahan dan Penanggulangan Penyebaran Covid-19; 3) Meningkatkan Kerjasama dan tindak lanjut hasil kerjasama dengan penegak hukum (pihak eksternal) terkait pencegahan dan pengendalian untuk mengatasi *overcrowded*; 4) Mengimplementasikan Permenkumham RI Nomor M.HH-07.Ot.01.03 Tahun 2011 Tentang Rencana Induk Pembangunan UPT Masyarakat di Lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia; 5) Mengimplementasikan revitalisasi penyelenggaraan masyarakat; dan 6) Optimalisasi Pembangunan Lapas *Minimum Security*.

Sedangkan, kendala-kendala yang dihadapi yaitu terkait regulasi yang tidak sejalan dengan pembentukan peta jalan (*road map*) pembentukan lapas dan rutan, anggaran yang terbatas, SDM pegawai di lapas dan rutan yang hampir tidak pernah mendapatkan pendidikan dan pelatihan teknis masyarakat, sarana prasarana di lapas dan rutan yang kurang baik, dan dukungan yang kurang dari Pemerintah Daerah, baik Provinsi maupun Kabupaten, untuk memberikan hibah tanah/lahan untuk pembangunan lapas/rutan baru.

Saran

1. Kementerian Hukum dan HAM:
 - a. *Grand design* penanggulangan *overcrowded* yang telah dipetakan oleh Kementerian Hukum dan HAM sedapat mungkin diletakkan ke dalam RUU PAS sehingga setiap jenjang regulasi di bawahnya tidak terdapat tumpang tindih (*overlapping*).
 - b. Penguatan kelembagaan masyarakat dilakukan dalam bentuk optimalisasi, restrukturisasi dan unifikasi tata kelola ke dalam kewenangan Ditjen Masyarakat.
2. Direktorat Jenderal Masyarakat:
 - a. Perlu dilakukan pemetaan terhadap tingkat *overcrowded* pada lapas/rutan di seluruh Indonesia yang akan menjadi acuan dalam penentuan prioritas kebijakan penanganan *overcrowded*. Pemetaan prioritas wilayah dapat dibagi sebagai berikut:
 - 1) Prioritas 1 yaitu 10 wilayah yang memiliki tingkat *overcrowded* tertinggi.
 - 2) Prioritas 2 yaitu wilayah di luar 10 wilayah diatas yang mengalami *overcrowded*.

- 3) Prioritas 3 yaitu wilayah yang tidak mengalami *overcrowded*.
- b. Pembentukan satker baru pemasyarakatan diimplementasikan berdasarkan Permenkumham RI Nomor M.HH-07.Ot.01.03 Tahun 2011 Tentang Rencana Induk Pembangunan UPT Pemasyarakatan di Lingkungan Kementerian Hukum dan HAM dengan rasio >1500 orang dengan tingkat kepadatan >75% (lihat skala prioritas).
- c. Pembentukan UPT yang kompatibel dan mendukung di wilayah kerja UPT yang terdampak *overcrowded* perlu dilakukan dengan memperhatikan: ketersediaan lahan, anggaran, partisipasi Pemda (bangunan/lahan), dan berdasarkan beban kebutuhan yang dihasilkan dari sebuah kajian/riset.
- d. Sarana dan prasarana ditingkatkan dengan menambah jumlah lapas/rutan dan meningkatkan kompetensi SDM. Peningkatan sarana prasarana dapat difokuskan pada wilayah-wilayah dengan tingkat *overcrowded* yang paling tinggi.
- e. Standardisasi investasi anggaran untuk per orang disesuaikan dengan tipologi lapas (*Super Maximum Security, Maximum Security, Medium Security* dan *Minimum Security*).
- f. Perlu pembangunan Lapas Khusus di provinsi Kalimantan Utara mengingat baru terdapat dua Lapas (Lapas Nunukan dan Lapas Tarakan) yang jaraknya sangat jauh dan harus melewati lautan.

UCAPAN TERIMA KASIH

Terima kasih kami sampaikan kepada Ibu Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM (Sri Puguh Budi Utami), Bapak Kepala Pusat Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan Balitbang Hukum dan HAM (Asep Syarifudin), dan Bapak Irwan Rahmat Gumilar (narasumber/reviewer Kantor Wilayah Kemenkumham Banten) yang telah mencurahkan ilmu dan arahnya serta istriku tercinta (Evi H.) dan anak-anakku tersayang sehingga karya tulis ini dapat tersusun.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Arief, Barda Nawawi. *Bunga Rampai: Kebijakan Hukum Pidana: Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*. Kencana Prenada Media Group, 2011.
- Campbell, Tom, and John Kleinig. *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*. Routledge, 2014.
- Fadhil, Moh. *Kebijakan Kriminal dalam Mengatasi Kelebihan Kapasitas (Overcrowded) di Lembaga Pemasyarakatan*. Fakultas Syariah, Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Pontianak, 2019.
- Friedman, Lawrence M. *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*. Bandung: Nusa Media, 2013.
- Has, Sanusi. *Pengantar Penologi: Ilmu Pengetahuan Tentang Pemasyarakatan Khusus Terpidana*, 1976.
- Sulhin, Iqram. *Diskontinuitas Penologi Punitif, Sebuah Analisis Genealogis Terhadap Pemenjaraan*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2016.

Jurnal/Makalah/Skripsi/Tesis

- Harefa, Safarudin. "Kebijakan Kriminal Dalam Menanggulangi Kelebihan Kapasitas Lembaga Pemasyarakatan." *Jurnal Yuridis UPN Veteran Jakarta* 5, no. 2 (2018). <https://ejournal.upnvj.ac.id/index.php/Yuridis/article/view/773>.
- Sanusi, Ahmad. "Evaluasi Pelaksanaan Citra Biru Sistem Pemasyarakatan Pada Direktorat Jenderal Pemasyarakatan." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 11, no. 2 (2017): 134–135.
- Sulhin, Iqram. "Filsafat (Sistem) Pemasyarakatan." *Indonesian Journal of Criminology* 7, no. 1 (2010): 136.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan*. Republik Indonesia, 1995.
- UU Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Sistem Peradilan Pidana Anak*. Republik Indonesia, 2012.
- Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024*. Republik Indonesia, 2020.
- Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 Tentang Pelaksanaan KUHP*. Republik Indonesia. Republik Indonesia, 2020.

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Grand Design Penanganan Overcrowded Pada Rumah Tahanan Negara Dan Lembaga Masyarakatan. Republik Indonesia, 2017

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.HH-07.Ot.01.03 Tahun 2011 Tentang Rencana Induk Pembangunan UPT Masyarakatan di Lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Republik Indonesia, 2011

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2018 Tentang Revitalisasi Penyelenggaraan Masyarakatan. Republik Indonesia, 2018.

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 40 Tahun 2018 Tentang Cetak Biru Revitalisasi Penyelenggaraan Masyarakatan Tahun 2019-2023. Republik Indonesia, 2018.

Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.Hh-07.Ot.01.03 Tahun 2011 Tentang Rencana Induk Pembangunan Unit Pelaksana Teknis Masyarakatan Di Lingkungan Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia. Republik Indonesia, 2011.

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor PER/18/M.PAN/11/2008 Tentang Pedoman Organisasi Unit Pelaksana Teknis Kementerian dan Lembaga Non Kementerian. Republik Indonesia, 2008.

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Pedoman Evaluasi Kelembagaan Instansi Pemerintah. Republik Indonesia, 2018.

Data Dukung Rapat Kerja Komisi III Dengan Menteri Hukum dan HAM RI Kamis, 25 Januari 2018.

Situs Internet

Akbari, Anugerah Rizki. "Potret Kriminalisasi Pasca Reformasi Dan Urgensi Reklasifikasi Tindak Pidana Di Indonesia." Last modified 2015. <http://icjr.or.id/wp-content/uploads/2016/01/Potret-Kriminalisasi-di-Indonesia-Pasca-Reformasi.pdf>.

Novian, Rully, Supriyadi W. Eddyono, Ajeng G. Kamilah, Sustira Dirga, Carla Nathania, Erasmus A.T. Napitupulu, Syahrial M. Wiryawan, and Adhigama A. Budhiman. "Strategi Menangani Overcrowding Di

Indonesia: Penyebab, Dampak, Dan Penyelesaiannya." *Institute of Criminal Justice and Reform*. Last modified 2018. <https://icjr.or.id/strategi-menangani-overcrowding-di-indonesia-penyebab-dampak-dan-penyelesaiannya/>.

"Yasonna Laoly Beberkan Pesan Dari Jokowi Soal Imigrasi Dan Lapas." *Tempo*. Last modified 2019. Accessed March 12, 2020. <https://nasional.tempo.co/read/1263508/yasonna-laoly-beberkan-pesan-dari-jokowi-soal-imigrasi-dan-lapas>.

"Technical Guidance for Prison Planning." *United Nations Office for Project Services (UNOPS)*. Last modified 2016. https://content.unops.org/publications/Technical-guidance-Prison-Planning-2016_EN.pdf?mtime=20171215190045.