



AGUSTUS 2020

# ALSA INDONESIA SPECIALIZED RESEARCH TEAM

## *Socio-Legal Research*

Fenomena *Overcrowded* di Rumah Tahanan Negara  
dan Lembaga Permasyarakatan Indonesia



# REDACTIONAL BOARD

## AISRT AGUSTUS 2020



**Nikolaus Baptista Ruma**  
VP of Academic Activities & Training  
(Leading Researcher)



**Ratu Tasya Adawiyah**  
CO of Academic Research & Publication  
(Leading Researcher)



**Mario Jon Jordi**  
ALSA LC UGM  
(Researcher)



**Nisrina Olivia J**  
ALSA LC UB  
(Researcher)



**Agung Kurniawan S**  
ALSA LC UNPAD  
(Researcher)

### Mitra Bestari

**Dr. Rizanizarli, S.H, M.H.**  
(Dosen Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala)

**Taslim, S.H., M.H.**  
(Dosen Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya & Direktur LBH Palembang)

### Narasumber



Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia



Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan



Institute for Criminal Justice Reform

Assalamualaikum Wr. Wb.,  
Shalom,  
Om Swastiastu,  
Namo Buddhaya,  
Salam kebajikan.

Puji syukur kita panjatkan kehadiran Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan hidayah-Nya sehingga kita selalu diberikan kesehatan dan kenikmatan yang berlipat ganda. Tak luput dari rahmat-Nya untuk kita dapat berkumpul dalam satu organisasi hukum se-indonesia yang kita banggakan, Asian Law Students' Association (ALSA) *National Chapter* Indonesia yang menaungi 14 (empat belas) *Local Chapter* di segala penjuru Indonesia. ALSA Indonesia merupakan organisasi nirlaba dan non-politik, kami penuh akan solidaritas dari segala golongan dimana senantiasa mengedepankan peningkatan kualitas keilmuan hukum dari setiap anggotanya, yang kelak akan menebarkan manfaatnya kepada masyarakat luas.

Dengan bangga kami mempersilahkan para pembaca untuk menikmati dan memahami hasil penelitian dari ALSA Indonesia *Specialized Research Team*. Tim ini dibentuk dengan tujuan utama untuk memberikan edukasi dengan tinjauan akademis yang komprehensif kepada para anggota dan masyarakat luas. Penelitian ini merupakan socio-legal research yang pada kesempatan ini mengkaji mengenai Fenomena *Overcrowded* di Rumah Tahanan dan Lembaga Pemasyarakatan Indonesia. Kami harap penelitian ini dapat memberikan pemahaman yang jelas secara akademis dan objektif, serta bermanfaat bagi berbagai pihak yang berkesempatan untuk membacanya.

Tanpa adanya dukungan dan partisipasi dari teman – teman *Local Chapter, Redactional Board*, dan para Narasumber yang sudah berkenan memberikan *sharing* dan data aktual, tim ini tidak mungkin berada dalam kondisi yang maju dan berjaya seperti ini. Kami sangat berterima kasih atas seluruh pihak yang telah mendukung dan berpartisipasi dalam mensukseskan berjalannya tim ini dalam melakukan penelitian.

Patut kita pahami bersama, bahwasanya hasil penelitian ini didasari oleh kajian dan analisis hukum melalui tinjauan akademis yang objektif. Kami dan tim ini tidak ditunggangi oleh kepentingan politik manapun dan semata – mata bertujuan untuk memberikan edukasi kepada para anggota ALSA Indonesia dan masyarakat luas.

Akhir kata, semoga kita semua dapat membawa ALSA Indonesia selalu bersifat responsif terhadap isu hukum terkini dan senantiasa memperbaiki tatanan masyarakat ke arah yang lebih baik lagi.

Wassalamualaikum Wr. Wb.,  
Shalom,  
Om Shanti Shanti Shanti Om,  
Namo Buddhaya,  
Salam kebajikan bagi kita semua.

ALSA, Always be One!



**Khalifah Al Kays Yusuf**  
President 2020-2021

## FENOMENA *OVERCROWDED* DI RUMAH TAHANAN NEGARA DAN LEMBAGA PEMASYARAKATAN INDONESIA

Tim Peneliti ALSA Indonesia *Specialized Research Team*

### BAB I PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang Masalah

Hukum pidana Indonesia didasarkan pada Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (selanjutnya disebut “KUHP”) peninggalan Belanda yang sudah berumur lebih dari 100 tahun. Sepanjang keberlakuannya, Indonesia telah berusaha untuk memperbaiki penerapannya, seperti dengan mengubah konsep pidana sebagai pembalasan, di mana pidana menjadi jalan terakhir apabila tidak ada lagi sanksi hukum yang dapat diberikan.<sup>1</sup> Konsep ini dikenal juga dengan asas *ultimum remidium*.<sup>2</sup> Selain itu, sistem pemidanaan Indonesia juga telah mengembangkan sistem pemidanaan yang bersifat *double track system* dan konsep *restorative justice* (keadilan yang memulihkan),<sup>3</sup> di mana pemidanaan harus memperhatikan keadilan dan keseimbangan terhadap pelaku dan korban. Perumusan *double track system* secara khusus dalam sistem pemidanaan yang sesuai dengan tujuan pemidanaan. Pemulihan menjadi kata kunci dalam konsep ini, agar keadilan tidak hanya diterapkan terhadap korban, tetapi juga terhadap pelaku tindak pidana dengan cara memberdayakan pelaku tersebut untuk sebisa mungkin menimbulkan perbaikan

<sup>1</sup> Sudarto, *Hukum Pidana I*, (Yayasan Sudarto 1990).[13].

<sup>2</sup> *Ultimum Remidium* adalah asas dalam hukum pidana yang berarti penerapan sanksi pidana diterapkan sebagai senjata pamungkas (apabila upaya lain tidak bisa lagi dilakukan) dalam proses penegakan hukum. Lihat Tri Jata Ayu Pramesti, "Arti Ultimum Remedium" (Hukum Online, 2014) <<https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt53b7be52bcf59/arti-ultimum-remedium/>> diakses 29 Agustus 2020.

<sup>3</sup> *Restorative Justice* adalah suatu pendekatan dalam peradilan pidana yang lebih menitikberatkan kondisi terciptanya keadilan dan keseimbangan bagi pelaku tindak pidana serta korbannya sendiri. Lihat Jecky Tengens, "Pendekatan *Restorative Justice* dalam Sistem Pidana Indonesia" (Hukum Online, 2011) <<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4e25360a422c2/pendekatanirestorative-justice-i-dalam-sistem-pidana-indonesia-broleh--jeckytengens--sh>> diakses 29 Agustus 2020.



yang seutuhnya terhadap dirinya sebagai warga binaan maupun masyarakat melalui program pemasyarakatan, bukan lagi terfokus kepada pembalasan perbuatan semata.<sup>4</sup>

Sistem Pemasyarakatan secara tegas menolak prinsip retributif dan sebaliknya menerima tujuan pemidanaan yang bersifat rehabilitatif-reformatif. Berpegang pada prinsip-prinsip dasar di atas diharapkan sistem pemasyarakatan dapat mencapai tujuan yang utama yaitu mencegah pengulangan pelanggaran hukum, aktif produktif bahagia di dunia, dan akhirat.<sup>5</sup>

Tujuan Pemasyarakatan pada dasarnya adalah memberikan pembinaan terhadap narapidana, baik spiritual maupun fisik, agar kelak dapat kembali ke masyarakat melalui reintegrasi yang sehat. Jika dilihat pengertian di atas, maka tujuan pemasyarakatan akan tercapai apabila objek Pemasyarakatan yang meliputi individu narapidana, petugas Lembaga Pemasyarakatan (selanjutnya disebut "Lapas"), masyarakat, dan keluarga saling bekerjasama. Subjek yang berperan dalam sistem Pemasyarakatan adalah narapidana, petugas Lapas, dan masyarakat.

Pemidanaan bertujuan untuk menyadarkan narapidana agar menyesali perbuatannya dan mengembalikan mereka menjadi warga masyarakat yang baik, taat kepada hukum, menjunjung tinggi nilai-nilai moral, sosial, dan keagamaan, sehingga tercapai kehidupan masyarakat yang aman, tertib, dan damai. Menentukan tujuan pemidanaan menjadi persoalan yang cukup dilematis, terutama dalam menentukan apakah pemidanaan ditujukan untuk melakukan pembalasan atas tindak pidana yang terjadi atau merupakan tujuan yang layak dari proses pidana adalah pencegahan tingkah laku yang anti sosial.<sup>6</sup>

Indonesia yang berdasarkan asas kemanusiaan yang adil dan beradab, maka fungsi pemidanaan bukan hanya penjeraan, akan tetapi mempunyai fungsi yang lebih luas yaitu; sebagai suatu usaha rehabilitasi dan reintegrasi sosial. Namun, sifat pemidanaan masih didasari pada unsur balas dendam meskipun telah dilakukan berbagai perbaikan regulasi. Unsur balas

---

<sup>4</sup> Eva Achjadi Zulfa, "Pergeseran Paradigma Pemidanaan di Indonesia" (2006) *Jurnal Hukum dan Pembangunan*. [399-400].

<sup>5</sup> Romli Atmasasmita, *Strategi Pembinaan Pelanggar Hukum Dalam Konteks Penegakan Hukum di Indonesia*, (Alumn1982), [14]. Lihat *Directorat General of Correction, "Tuned to the Rythms of Society", The Correction of System of Indonesia*, (1980). [2].

<sup>6</sup> Mudzakkir, *Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Bidang Politik Hukum Pidana dan Sistem Pemidanaan*, (BPHN 2012). [68].

dendam dan penjeraan ini tidak sejalan dengan konsep resosialisasi, rehabilitasi dan reintegrasi sosial.

Di dalam Sistem Pemasyarakatan, narapidana akan dibatasi kehidupannya, tetapi tetap diakui sebagai anggota masyarakat. Proses pembinaan narapidana, demi kepentingan anak yang ditempatkan di Lapas, orang tua atau wali/keluarga dan masyarakat hendaknya memiliki akses dan diikutsertakan di samping petugas Pemasyarakatan. Karena peran orang tua wali/keluarga, masyarakat dan, lembaga-lembaga sosial maupun tokoh agama ini sangat besar perannya dalam pembinaan narapidana.

Upaya pemasyarakatan sudah muncul sejak tahun 1963, tetapi keberadaan Lapas sebagai tempat narapidana dibina, masih menimbulkan permasalahan. Lapas sebagai bagian terakhir dari sub sistem peradilan pidana yang akan melaksanakan putusan pengadilan seharusnya mampu mewujudkan tujuan dari sistem peradilan pidana itu sendiri, yaitu:<sup>7</sup>

1. Tujuan jangka pendek, apabila yang hendak dicapai resosialisasi dan rehabilitasi pelaku tindak pidana.
2. Tujuan jangka menengah apabila yang hendak dicapai lebih luas yakni, pengendalian dan pencegahan kejahatan dalam konteks politik kriminal (*criminal policy*).

Lapas dalam praktiknya banyak menghadapi kendala, baik sarana dan prasarana, maupun sumber daya manusia. Melihat kelengkapan sarana dan prasarana, sulit dibayangkan konsep pembinaan dapat dijalankan dengan baik. Sarana perawatan, penyembuhan, dan sarana pelatihan yang ada belum memadai. Dalam kenyataannya, Lapas bukan lagi sebagai wadah pembinaan, karena buruknya kondisi penjara seiring dengan kelebihan kapasitas penghuni. Kelebihan kapasitas ini terjadi hampir di seluruh Lapas di Indonesia.<sup>8</sup>

Lapas menjadi pusat pemberitaan dan sorotan tajam dari masyarakat karena berbagai fenomena yang terjadi di Lapas/Rutan, termasuk masalah *over crowding*, pungutan liar, fasilitas mewah dan kurangnya kualitas pelayanan kesehatan. Hal ini semakin menguatkan pandangan negatif dan sinis terhadap pengelolaan Lapas/Rutan telah gagal memberikan pembinaan.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Muladi, *Pembinaan Narapidana dalam Kerangka RUU Hukum Pidana di Indonesia*, Makalah disampaikan pada Seminar Pembinaan Narapidana, (FH-UI 1988).[1].

<sup>8</sup> Susana Rita K., "Nasib Narapidana, Mereka Hanya Menjemput Kematian di Lembaga Pemasyarakatan", (Harian Kompas, 13 April 2007).[4].

<sup>9</sup> Artha Febriansyah et.al, *Realita Penjara Indonesia*, (Center for Detention Studies 2014).[3].

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan Pusat Kajian dan Perlindungan Anak FISIP UI pada tahun 2011 dikatakan bahwa:

*"Sebagian besar Lembaga Pemasyarakatan dan Rumah Tahanan yang menjadi penelitian berada dalam kondisi overcrowding. Kondisi overcrowding dipahami sebagai faktor yang memperburuk situasi orang-orang di Lembaga Pemasyarakatan dan Rumah Tahanan. Tidak saja pada memperburuknya fasilitas fisik tetapi juga berdampak pada layanan-layanan dan praktik perlakuan."<sup>10</sup>*

Penjabaran yang tuntas dari konsep Pemasyarakatan, mensyaratkan kelengkapan sarana, prasarana, dan sumber daya manusia. Kendala yang dihadapi dalam penjabaran konsep pemasyarakatan tidak hanya berkenaan dengan kondisi internal, melainkan juga kondisi eksternal yang secara signifikan menambah berat beban Lapas sebagai tempat pembinaan narapidana.

Hukum pelaksanaan pidana yang saat ini berlaku adalah produk legislatif yang telah dikeluarkan sejak Tahun 1995 yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan (selanjutnya disebut "UU 12/1995"). Undang-Undang ini menggantikan *Gestichten Reglements Ordonansi* tanggal 10 Desember 1917. Sejak digantikan dengan "UU 12/1995" istilah sistem kepenjaraan diubah menjadi sistem pemasyarakatan dan istilah penjara diganti menjadi Lembaga Pemasyarakatan.

Perubahan dan penggantian dilakukan atas usul mantan Menteri Kehakiman Sahardjo yang disampaikan saat pidato penganugerahan Doktor *Honoris Causa* di Universitas Indonesia pada tanggal 5 Juli 1963. Beliau mengemukakan bahwa penghukuman bukan hanya untuk melindungi masyarakat semata, melainkan harus pula berusaha membina si pelanggar hukum. Pelanggar hukum tidak lagi disebut penjahat, melainkan orang yang tersesat. Seseorang yang tersesat akan selalu dapat bertobat dan ada harapan untuk mengambil manfaat sebesar-besarnya dari sistem pembinaan yang diterapkan kepadanya.<sup>11</sup>

Pokok-pokok pikiran yang disampaikan oleh Sahardjo saat itu dijadikan prinsip pokok konsepsi Pemasyarakatan, sehingga penghukuman bukan lagi semata-mata sebagai tujuan dari

---

<sup>10</sup> Mamik Sri Supatmi, *Kajian Kebutuhan Perempuan dalam Sistem Pemasyarakatan Indonesia* (Pusat Kajian Perlindungan Anak, FISIP UI 2012).[110].

<sup>11</sup> Romli Atmasasmita, *Strategi Pembinaan Pelanggar Hukum dalam Konteks Penegakan Hukum di Indonesia* (Alumni1982).[12].

pidana penjara, melainkan sistem pembinaan narapidana. Mulai saat itu Sistem Pemasyarakatan, telah diperkenalkan "treatment" ke dalam sistem kepenjaraan di Indonesia.<sup>12</sup>

Pada dasarnya Lapas adalah sebagai salah satu wadah pembinaan narapidana, oleh karena itu harus mampu berperan aktif mendidik narapidana agar menjadi manusia yang berkualitas dalam pembangunan manusia seutuhnya.<sup>13</sup> Pasal 2 "UU 12/1995" disebutkan "Sistem Pemasyarakatan diselenggarakan dalam rangka membentuk Warga Binaan Pemasyarakatan 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".

Lapas yang berfungsi sebagai lembaga pembinaan, harus mampu meningkatkan nilai tambah bagi narapidana, dengan melaksanakan berbagai program seperti; pembinaan keterampilan, pelatihan kemandirian, dan bimbingan kerohanian yang seluruhnya ditujukan untuk pembekalan diri baik mental, spiritual, bagi narapidana kembali ke masyarakat.

Lapas sebagai pelaksanaan asas pengayoman merupakan tempat untuk mencapai tujuan pembinaan, melalui pendidikan, rehabilitasi, dan reintegrasi. Sistem Pemasyarakatan di samping bertujuan mengembalikan warga binaan sebagai warga yang baik juga bertujuan untuk melindungi masyarakat terhadap kemungkinan diulangnya tindak pidana. Akan tetapi, dalam kenyataannya tujuan ini belum terlaksana dengan baik. Hal ini disebabkan masih kurangnya sumber daya manusia yang professional dan buruknya kondisi Lapas seiring dengan kelebihan kapasitas penghuni yang terjadi hampir di seluruh Lapas.<sup>14</sup>

Namun cita-cita ini tampaknya sangat sulit diterapkan, karena pada kenyataannya masih banyak persoalan dalam sistem peradilan pidana Indonesia. Contohnya, meski perubahan penggunaan kata 'lembaga penjara' kini telah diubah menjadi Lembaga Pemasyarakatan yang berorientasi kepada pembinaan dan pengembalian 'warga binaan' agar dapat diterima kembali ke masyarakat, kondisi di dalam Lapas ternyata belum mencerminkan ide di dalamnya.<sup>15</sup> Kondisi

---

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Romli Atmasasmita, *Sistem Pemasyarakatan di Indonesia*, (Binacipta, 1979).[13-15].

<sup>14</sup> Susana Rita K., (n 8).

<sup>15</sup> Mardjono Reksodiputro, *Kriminologi dan Sistem Peradilan Pidana* (Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum, 1987).[151].

ini terutama terkait dengan jumlah tahanan baik di dalam Rumah Tahanan Negara (selanjutnya disebut “Rutan”) yang merupakan tempat tersangka atau terdakwa ditahan selama proses pengadilannya, maupun warga binaan di dalam Lapas sebagai tempat pembinaan yang melebihi kapasitas seharusnya (*over capacity*).<sup>16</sup> *Over capacity* ini pun menimbulkan situasi *overcrowded*, di mana terjadi kepadatan yang berlebihan akibat kapasitas ruang yang tidak sesuai, yang menimbulkan permasalahan-permasalahan lain, terutama yang berkaitan dengan hak narapidana.<sup>17</sup>

Meski pada dasarnya pemidanaan merupakan pembatasan hak-hak dari narapidana itu sendiri, sebagai manusia, peraturan perundang-undangan Indonesia masih mengakui hak-hak narapidana. Hak-hak ini tercantum dalam Pasal 14 ayat (1) “UU 12/1995” yang terdiri dari hak untuk:

- a. melakukan ibadah sesuai dengan agama atau kepercayaannya;
- b. mendapat perawatan, baik perawatan rohani maupun jasmani;
- c. mendapatkan pendidikan dan pengajaran;
- d. mendapatkan pelayanan kesehatan dan makanan yang layak;
- e. menyampaikan keluhan;
- f. mendapatkan bahan bacaan dan mengikuti siaran media massa lainnya yang tidak dilarang;
- g. mendapatkan upah atau premi atas pekerjaan yang dilakukan;
- h. menerima kunjungan keluarga, penasihat hukum, atau orang tertentu lainnya;
- i. mendapatkan pengurangan masa pidana (remisi);
- j. mendapatkan kesempatan berasimilasi termasuk cuti mengunjungi keluarga;
- k. mendapatkan pembebasan bersyarat;
- l. mendapatkan cuti menjelang bebas; dan
- m. mendapatkan hak-hak lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selain itu, pengaturan mengenai hak-hak minimum narapidana secara internasional dapat ditemukan di Aturan Minimum Standar tentang Penanganan Tahanan, yang disetujui oleh Dewan Ekonomi dan Sosial Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui Resolusi 663 C (XXIV) tertanggal 31 Juli 1957 dan Resolusi 2076 (LXII) tertanggal 13 Mei 1977 atau yang dikenal juga sebagai *Nelson Mandela Rules* (selanjutnya disebut “Nelson Mandela Rules”).<sup>18</sup> Secara garis besar, hak-

<sup>16</sup> Eva Achjani Zulfa, *Pergeseran Paradigma Pemidanaan* (Lubuk Agung 2011).[121].

<sup>17</sup> Lidya Suryani Widayati, 'Rehabilitasi Narapidana Dalam *Overcrowded* Lembaga Pemasyarakatan' (2012) 3 Negara Hukum.[203].

<sup>18</sup> Candra Dian Tawawi, "Implementasi Pengaturan Hak-Hak Narapidana Melalui the Nelson Mandela Rules di Indonesia" (2020) 7 JUSTITIA : *Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora*.[523].

hak yang diatur di dalam Nelson Mandela Rules tersebut hampir sama dengan yang diatur pada UU 12/1995. Sebagai negara peratifikasi *The United Nations Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* melalui Undang-Undang Nomor 5 tahun 1998, sudah seharusnya Indonesia memperhatikan hak-hak narapidana agar menghindari 'penyiksaan' bagi tahanannya. Akan tetapi, fenomena *overcrowded* ini tidak hanya menghambat proses tujuan pemidanaan di Indonesia yang sebenarnya, melainkan juga menghalangi terpenuhinya hak-hak minimum narapidana yang telah diatur oleh peraturan-peraturan tersebut.

Pada tahun 2017, melalui Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (selanjutnya disebut "Permenkumham") Nomor 11 Tahun 2017 tentang *Grand Design* Penanganan *Overcrowded* pada Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan (selanjutnya disebut "Permenkumham 11/2017"), pemerintah telah berusaha menyusun strategi untuk mengatasi masalah ini. Akan tetapi, pada kenyataannya, pada tanggal 12 Juli 2020 lalu, Surya Anta, seorang tahanan di Rutan Salemba, Jakarta, membagikan situasi buruk di Rutan yang *overcrowd* tersebut melalui akun *Twitter*-nya.<sup>19</sup> Situasi tersebut antara lain membuat tahanan tidak mendapatkan haknya atas perawatan jasmani, makanan dan minuman yang layak, dan bahkan ditemukannya 'bisnis-bisnis' tahanan yang seharusnya tidak ditemukan di Rutan.<sup>20</sup>

*Overcrowded* di Rutan dan Lapas di Indonesia bukanlah isapan jempol semata. Pada bulan Maret tahun 2020, Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia mencatat tingkat *overcrowded* di Rutan dan Lapas di Indonesia mencapai 103%. Tingkat *overcrowded* tersebut kemudian turun menjadi 75% pada bulan April tahun 2020 sesaat setelah dilakukannya pembebasan 38.822 orang narapidana sebagai respon dari pandemi Covid-19.<sup>21</sup>

Situasi tersebut tentu saja menimbulkan pertanyaan yang besar mengenai sistem peradilan pidana Indonesia dan efektivitas upaya pemerintah dalam menangani situasi

---

<sup>19</sup> Ronald, 'Surya Anta Cerita Kondisi Rutan Salemba, ICJR Kritik Kebijakan Pemidanaan' (Merdeka.com, 14 Juli 2020) <<https://www.merdeka.com/peristiwa/surya-anta-cerita-kondisi-Rutan-salemba-icjr-kritik-kebijakan-pemidanaan.html>> diakses 7 Agustus 2020.

<sup>20</sup> Ronald, 'Surya Anta Ungkap 'Bisnis' di Dalam Rutan Salemba' (Merdeka.com, 13 Juli 2020) <<https://www.merdeka.com/peristiwa/surya-anta-ungkap-bisnis-di-dalam-Rutan-salemba.html>> diakses 7 Agustus 2020.

<sup>21</sup> Ditjen PAS, "Data Terakhir Jumlah Penghuni Perkanwil" – SMS Gateway System, 29 Agustus 2020.



*overcrowded* penjara yang telah dibuat tiga tahun lalu. Oleh karena itu, ALSA Indonesia *Specialized Research Team* membahas permasalahan ini untuk mengetahui di mana permasalahan implementasi penanganan *overcrowded* di Indonesia, dan langkah apa yang seharusnya dilakukan oleh pemerintah dalam menangani permasalahan ini.

## 1.2 Rumusan Masalah

- 1.2.1 Apa penyebab *overcrowded* Rutan dan Lapas di Indonesia?
- 1.2.2 Apa hambatan pengimplementasian kebijakan penanganan *overcrowded* Rutan dan Lapas di Indonesia?
- 1.2.3 Apa solusi untuk mengatasi fenomena *overcrowded* di Rutan dan Lapas di Indonesia?

## 1.3 Tujuan Penelitian

- 1.3.1 Untuk mengetahui penyebab fenomena *overcrowded* pada Rutan dan Lapas di Indonesia.
- 1.3.2 Untuk mengetahui hambatan pengimplementasian kebijakan penanganan *overcrowded* Rutan dan Lapas di Indonesia.
- 1.3.3 Untuk mengetahui solusi untuk mengatasi fenomena *overcrowded* di Rutan dan Lapas di Indonesia

## 1.4 Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan *socio-legal research*. Penelitian ini mengkaji kesenjangan antara objek ilmu hukum yang berasal dari berbagai norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan norma-norma hukum yang ada di dalam masyarakat sebagai bahan hukum (*das sollen*), dengan obyek ilmu sosial berupa kenyataan atau perilaku manusia yang berpedoman pada norma hukum (*das sein*) sebagai masalah utama dalam *socio-legal research*.<sup>22</sup> Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan, antara lain pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (UI Press 1986).[51].

<sup>23</sup> Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Bayumedia Publishing 2006).[300].

Penelitian ini dilakukan dengan meneliti bahan pustaka atau jenis data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dan dianalisis, dengan bahan berupa peraturan perundang-undangan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan topik permasalahan yang diteliti.

Teknik pengumpulan data untuk penelitian ini adalah menggunakan teknik studi pustaka dan teknik wawancara. Studi pustaka sebagai langkah awal pengumpulan data dilakukan dengan pencarian data dan informasi melalui media cetak maupun elektronik yang diarahkan kepada topik yang akan dibahas. Sementara melalui wawancara peneliti menggali data dan informasi berkaitan dengan topik permasalahan yang diteliti. Teknik wawancara yang dilakukan adalah wawancara bebas terpimpin, artinya pertanyaan yang dilontarkan tidak terpaku pada pedoman wawancara dan dapat diperdalam maupun dikembangkan sesuai dengan situasi dan kondisi lapangan. Wawancara dilakukan kepada pihak Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (selanjutnya disebut “Komnas HAM”) Republik Indonesia, Komisi Untuk Orang Hilang Dan Korban Tindak Kekerasan (selanjutnya disebut “KontraS”), dan *Institute for Criminal Justice Reform* (selanjutnya disebut “ICJR”) untuk mengetahui kebenaran data yang di dapat dengan kenyataan di lapangan, dalam hal ini fenomena *overcrowded* di Rutan dan Lapas di Indonesia.

## 1.5 Dasar Hukum

- 1.5.1 Aturan Minimum Standar tentang Penanganan Tahanan, yang disetujui oleh Dewan Ekonomi dan Sosial Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui Resolusi 663 C (XXIV) tertanggal 31 Juli 1957 dan Resolusi 2076 (LXII) tertanggal 13 Mei 1977.
- 1.5.2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana).
- 1.5.3 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasarakatan.
- 1.5.4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1998 Tentang Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia.
- 1.5.5 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.
- 1.5.6 Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua atas PP Nomor 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasarakatan.

- 1.5.7 Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor M.2.PK.04-10 Tahun 2007 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas, dan Cuti Bersyarat.
- 1.5.8 Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor PER/18/M.PAN/11/2008 tentang Pedoman Organisasi Unit Pelaksana Teknis Kementerian dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian.
- 1.5.9 Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor M.HH-05.OT.01.01 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Keputusan Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Nomor M.01.PL.01.01 Tahun 2003 Tentang Pola Bangunan Pelaksana Teknis Pemasarakatan.
- 1.5.10 Peraturan Menteri Hukum dan HAM No. 11 Tahun 2017 tentang *Grand Design* Penanganan *Overcrowded* Pada Rumah Tahanan dan Lembaga Pemasarakatan
- 1.5.11 Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 3 Tahun 2018 tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Remisi, Asimilasi, Cuti Mengunjungi Keluarga, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas, dan Cuti Bersyarat.
- 1.5.12 Keputusan Menteri Kehakiman Nomor M.04-PR.07.03 Tahun 1985 tentang Organisasi dan Tata Kerja Rumah Tahanan Negara dan Rumah Penyimpanan Benda Sitaan Negara.
- 1.5.13 Keputusan Menteri Kehakiman Nomor M.01.PR.07.03 Tahun 1985 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemasarakatan.
- 1.5.14 Keputusan Menteri Hukum dan HAM RI No.M.HH-19 PK.01.04.04 Tahun 2020 tentang Pengeluaran dan Pembebasan Narapidana dan Anak melalui Asimilasi dan Integrasi dalam Rangka Pencegahan dan Penanggulangan Penyebaran Covid-19.
- 1.5.15 Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No. 4 Tahun 2010 tentang tentang Penempatan Penyalahguna, Korban Penyalahgunaan, dan Pecandu Narkotika dalam Lembaga Rehabilitasi Medis dan Rehabilitasi Sosial.
- 1.5.16 Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2011 tentang Penempatan Korban Penyalahgunaan Narkotika di dalam Lembaga Rehabilitasi Medis dan Rehabilitasi Sosial.



- 1.5.17 Surat Edaran Jaksa Agung Nomor SE-002/A/JA/02/2013 tentang Penempatan Korban Penyalahgunaan Narkotika Ke Lembaga Rehabilitasi Medis Dan Rehabilitasi Sosial.
- 1.5.18 Surat Edaran Jaksa Agung Nomor B-601/E/EJP/02/2013 tentang tentang Penempatan Pecandu dan Korban Penyalahgunaan Narkotika ke Lembaga Rehabilitasi Medis dan Rehabilitasi Sosial.

## BAB II

### PEMBAHASAN

#### 2.1 Penyebab *Overcrowded* pada Rutan dan Lapas di Indonesia

*Overcrowded* merupakan salah satu penyebab terjadinya berbagai permasalahan yang dialami oleh narapidana di Rutan dan Lapas.<sup>24</sup> Selain menghambat pemenuhan hak tahanan dan narapidana, *overcrowded* juga turut menghambat pelaksanaan tujuan pemasyarakatan, yaitu sebagai sarana resosialisasi dan/atau rehabilitasi.<sup>25</sup> Fenomena *overcrowded* terjadi bukan tanpa sebab yang jelas.

Berdasarkan hasil penelitian tim penulis, terdapat dua faktor substantif dan prosedural yang menjadi penyebab fenomena *overcrowded* di Rutan dan Lapas. Faktor substantif ialah instrumen hukum Indonesia, dan faktor prosedural berupa pola hubungan kelembagaan di Rutan dan Lapas yang menjadi dua faktor paling berpengaruh terhadap langgengnya permasalahan *a quo* di Rutan dan Lapas di Indonesia.

##### 2.1.1 Permasalahan pada Instrumen Hukum

###### a. Dominasi Pidana Penjara dalam Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan perundang-undangan di Indonesia dinilai menjadi salah satu kontributor utama terhadap tingginya jumlah narapidana yang dihasilkan. Sejak tahun 1998 hingga saat ini, dari 563 peraturan perundang-undangan yang dihasilkan oleh lembaga legislatif dan pemerintah,<sup>26</sup> terdapat 154 peraturan perundang-undangan yang mengandung aturan dan ketentuan pidana.<sup>27</sup> Apabila dikumulasikan, 154 peraturan tersebut menghasilkan 1601 perbuatan yang diklasifikasikan sebagai

---

<sup>24</sup> Rully Novian, et.al, *Strategi Menangani Overcrowding di Indonesia: Penyebab, Dampak dan Penyelesaiannya* (Institute for Criminal Justice Reform 2018).[103].

<sup>25</sup> Lidya Suryani Widayati, (n 17).[202].

<sup>26</sup> Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Kementerian Sekretariat Negara, 'Matriks' (DJIH Kementerian Kesekretariatan Negara, 2020) <<https://jdih.setneg.go.id/Matrix>> diakses 8 Agustus 2020.

<sup>27</sup> Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 11 Tahun 2017 tentang *Grand Design* Penanganan *Overcrowded* Pada Rumah Tahanan dan Lembaga Pemasyarakatan.

tindak pidana dengan proporsi 716 perbuatan sebagai tindak pidana baru di Indonesia.<sup>28</sup>

Lebih lanjut, berdasarkan data pada Permenkumham 11/2017, sebesar 91,34% (sembilan puluh satu koma tiga empat per seratus) atau setara dengan 654 perbuatan dari tindak pidana baru yang ada di Indonesia menerapkan pidana penjara sebagai bentuk pidana utama, 6,28% (enam koma dua puluh delapan per seratus) atau setara dengan 45 perbuatan yang menerapkan pidana kurungan, dan hanya 2,37% (dua koma tiga puluh tujuh per seratus) atau setara dengan 17 perbuatan yang menerapkan pidana denda. Sementara itu, terhadap tindak pidana yang menerapkan pidana penjara, sekitar 78% (tujuh puluh delapan per seratus) perbuatan yang lama ancaman pidana penjaranya di atas 5 tahun, dengan proporsi 65% (enam puluh lima perseratus) perbuatan dengan ancaman penjara selama 5-10 tahun, 9% (sembilan per seratus) perbuatan dengan ancaman penjara selama 10-15 tahun, dan 4% (empat per seratus) perbuatan dengan ancaman penjara lebih dari 15 tahun. Sementara itu, apabila mengacu pada Naskah Akademik Rancangan KUHP, tercatat ada 145 undang-undang yang memuat ketentuan pidana di luar KUHP yang mencakup 30 bidang hukum yang berbeda, yang akan dijabarkan lebih rinci dalam tabel berikut.

**Tabel 1.1. Peraturan Perundang-Undangan di Luar KUHP yang Memuat Ketentuan Pidana**

No.	Bidang Hukum	Jumlah Undang-Undang
1.	HAM	5
2.	Sumber Daya Alam	4
3.	Agraria	2
4.	Hak Kekayaan Intelektual	7
5.	Keagamaan	4
6.	Kearsipan	3
7.	Kelembagaan Negara dan Pemerintah	4
8.	Kependudukan dan Keimigrasian	5
9.	Kepemudaan dan Olahraga	1
10.	Peradilan	6
11.	Kesehatan	10

<sup>28</sup> *Ibid.*



12.	Kesejahteraan Sosial	5
13.	Keuangan dan Perbankan	17
14.	Konstruksi dan Bangunan	2
15.	Korupsi	2
16.	Media dan Telekomunikasi	6
17.	Pajak, Bea, dan Cukai	7
18.	Pangan dan Holtikultura	2
19.	Pariwisata dan Budaya	1
20.	Pendidikan dan Ristek	5
21.	Perburuhan	6
22.	Perdagangan dan Perindustrian	11
23.	Pertahanan dan Keamanan	7
24.	Pertambangan dan Energi	5
25.	Pornografi	1
26.	Trasnportasi dan Perhubungan	5
27.	Tata Ruang dan Perwilayahan	5
28.	Politik	3
29.	Peternakan dan Perikanan	2
30.	Pertanian	3
<b>TOTAL</b>		<b>145</b>

**Sumber: Naskah Akademik Rancangan KUHP**

Jumlah ketentuan pidana yang tersebar di 145 peraturan perundang-undangan tersebut turut berdampak pada peningkatan jumlah *overcrowded* di Rutan dan Lapas.<sup>29</sup> Selain itu, berdasarkan data ICJR mengenai produksi jumlah tindak pidana di luar KUHP, tercatat terdapat 443 tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara di atas 5 tahun. Jumlah tersebut naik hingga 100% (seratus persen) dibandingkan tahun 1995 yang hanya terdapat 215 tindak pidana yang menggunakan ancaman pidana penjara di atas 5 tahun sebagai ancaman pidana pokok.

Hukum pidana Indonesia khususnya yang termaktub dalam KUHP, berdasarkan alasan yang bersifat historis, politis, sosiologis maupun adaptif sudah saatnya diadakan pembaharuan.<sup>30</sup> Pembaharuan KUHP pada dasarnya merupakan penyusunan suatu sistem yang bertujuan (*purposive system*) dan merupakan bagian

<sup>29</sup> Rully Novian, et.al., (n 24).[43].

<sup>30</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia: Studi Tentang Bentuk-bentuk Pidana dalam Tradisi Hukum Fiqh dan Relevansinya Bagi Usaha Pembaharuan KUHP Nasional* (Angkasa 1995).[12].

dari tahap kebijakan fungsionalisasi/operasionalisasi. Oleh karena itu, harus ada keterjalinan atau kesatuan mata rantai antara tahap pembuatannya (tahap kebijakan formulasi/legislasi) dengan tahap penerapan (tahap kebijakan aplikasi/yudikatif) dan tahap pelaksanaannya (tahap kebijakan eksekutif/administratif).

Pembaharuan hukum pidana Indonesia tidak hanya bermakna mengganti produk-produk hukum pidana kolonial dengan produk hukum nasional, tidak juga bermakna harmonisasi hukum dengan perkembangan hukum yang berlaku di lingkungan Negara-Negara dan masyarakat beradab, tetapi juga mengandung makna bahwa hukum pidana harus benar-benar aspiratif terhadap kebutuhan masyarakat luas, baik dari sisi kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan.

Hukum pidana saat ini semakin banyak digunakan dan diandalkan dalam rangka mengatur dan menertibkan masyarakat melalui peraturan perundang-undangan. Dinamika hukum dapat dilihat dari adanya kebijakan penggunaan sanksi pidana melalui pencantuman bab “ketentuan pidana” pada bagian akhir sebagian besar produk peraturan perundang-undangan.

Saat ini juga muncul fenomena baru, yaitu semakin banyaknya pendayagunaan sanksi pidana untuk memperkuat norma-norma dan sanksi-sanksi hukum pidana administratif. Jika hal ini dilakukan tanpa parameter kriminalisasi yang jelas terhadap proses tersebut yang hakekatnya juga merupakan proses kriminalisasi justru akan menimbulkan kondisi *over criminization*, yakni salah penggunaan sanksi pidana. Ujung-ujungnya justru akan merendahkan martabat hukum pidana, karena sanksi-sanksi tersebut *unenforceable*.

Dalam upaya pembaharuan KUHP, maka harus diperhatikan dan diakomodasikan nilai-nilai hukum yang ada dalam masyarakat. Karena KUHP Baru nanti akan menjadi produk hukum yang berlaku secara nasional bagi seluruh golongan penduduk Indonesia.

Barda Nawawi Arief<sup>31</sup> mengatakan pidana penjara merupakan jenis sanksi yang paling banyak dirumuskan dalam KUHP yang berlaku saat ini:

---

<sup>31</sup> Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara* (Ananta, 1996).[74-75].

*"Dari seluruh ketentuan KUHP yang diteliti yang memuat delik kejahatan sejumlah 587 perumusan, pidana penjara 575 perumusan delik (kurang lebih 97,96 %), baik dirumuskan secara tunggal maupun secara alternatif dengan jenis-jenis pidana lainnya. Apabila jumlah pidana penjara itu diperbandingkan dengan jenis-jenis pidana lainnya dalam perumusan delik maka diperoleh data sebagai berikut:*

*Dari 587 perumusan delik dalam KUHP, yang memuat 776 jenis ancaman pidana, diperoleh komposisi sebagai berikut: 13 ancaman pidana mati (1,68 %), 575 ancaman pidana penjara (74,10 %), 42 ancaman pidana kurungan (5,41 %) dan 146 ancaman pidana denda (18,81 %)"*

Dari uraian di atas, maka tepatlah apabila dikatakan bahwa pidana penjara merupakan sanksi yang paling banyak digunakan sebagai sarana dalam menanggulangi masalah kejahatan.

Bahrudin Suryobroto,<sup>32</sup> juga mengatakan bahwa pidana penjara hingga sekarang masih tetap merupakan pidana yang menduduki tempat terpenting sebagai tempat institusi pidana.

Para praktisi hukum maupun kalangan akademis yang mendalami hukum pidana, berpendapat bahwa pidana penjara harus dipertahankan dalam sistem pemidanaan Indonesia. Di samping itu, ada juga yang menganut garis moderat yang mengatakan bahwa pidana penjara masih diperlukan, akan tetapi perlu kejelasan filosofinya atau falsafah Pancasila-nya harus ditonjolkan. Sehubungan dengan prospek pidana penjara di masa yang akan datang (dalam hal ini pidana penjara yang ada di Rancangan KUHP (selanjutnya disebut "RKUHP")) maka perlu memahami pendapat Muladi:<sup>33</sup>

*"Bahwa disatu pihak pidana perampasan kemerdekaan akan tetap ada sekalipun namanya berbeda-beda dan dilain pihak tanpa mengurangi penghargaan atas pembaharu-pembaharu pidana perampasan kemerdekaan, pada pidana tersebut akan selalu melekat kerugian yang ditinjau dari tujuan yang hendak dicapai adalah sebagai berikut:*

- 1. Tujuan penjara sebagai sarana maka terdapat pengamanan terpidana dan*
- 2. Memberikan kesempatan kepada narapidana untuk merehabilitasi."*

<sup>32</sup> Bahrudi Suryobroto, "Pelaksanaan Sistem Pemasyarakatan", *Majalah Lembaga Pembinaan Hukum Nasional* (BPHN 1972).[10].

<sup>33</sup> Muladi, "Jenis-jenis Pidana Pokok dalam KUHP Baru" *Majalah Hukum Nasional* (BPHN No.2 Tahun 1989).[95-96].

Memahami pendapat di atas, maka penggunaan pidana penjara sebagaimana yang dirumuskan dalam Konsep RKUHP sepertinya bukan merupakan alternatif perbaikan pidana penjara ke arah yang lebih manusiawi dan menghindari dampak negatif bagi perkembangan sosial kemasyarakatan terpidana. Akibatnya timbulah pendapat yang mempertentangkan efektivitas pidana penjara sebagai salah satu sarana untuk pengendalian atau pencegahan kejahatan.

Di samping masalah efektivitas, sering pula dipersoalkan akibat negatif dari pidana penjara. Kritik terhadap akibat negatif yang sering dilontarkan pada umumnya menyatakan, bahwa pidana penjara tidak hanya mengakibatkan perampasan kemerdekaan, tetapi juga menimbulkan akibat negatif terhadap perampasan kemerdekaan. Akibat negatif seperti: (1) terampasnya kehidupan seksual dari seseorang, sehingga sering terjadi perilaku seks menyimpang di kalangan terpidana; dan (2) terampasnya kemerdekaan berusaha dari orang itu yang mempunyai akibat serius bagi kehidupan sosial ekonomi keluarga. Akibat negatif lainnya, seperti adanya stigma dari masyarakat, serta degradasi atau penurunan derajat dan harga diri manusia.<sup>34</sup>

Selanjutnya kritik yang cukup menarik terhadap pidana penjara jika dilihat dari sudut politik kriminal yaitu adanya pernyataan bahwa orang tidak menjadi lebih baik tetapi justru menjadi lebih jahat setelah menjalani pidana penjara; terutama apabila pidana penjara ini dikenakan kepada anak-anak atau para remaja. Sehubungan dengan hal ini, sering pula diungkapkan bahwa rumah penjara merupakan perguruan tinggi kejahatan atau pabrik kejahatan.<sup>35</sup>

Mengenai kritik-kritik yang ditujukan terhadap pidana penjara ini, "*The American Correctional Association*" pada tahun 1959 mengemukakan bahwa:

*"Pidana penjara yang dilaksanakan berdasarkan pandangan yang bersifat pembedaan semata-mata, akan lebih banyak menghasilkan penjahat daripada mencegahnya. Dinyatakan selanjutnya, bahwa pidana penjara yang bersifat*

<sup>34</sup> Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam...*, (n 34).[47-48].

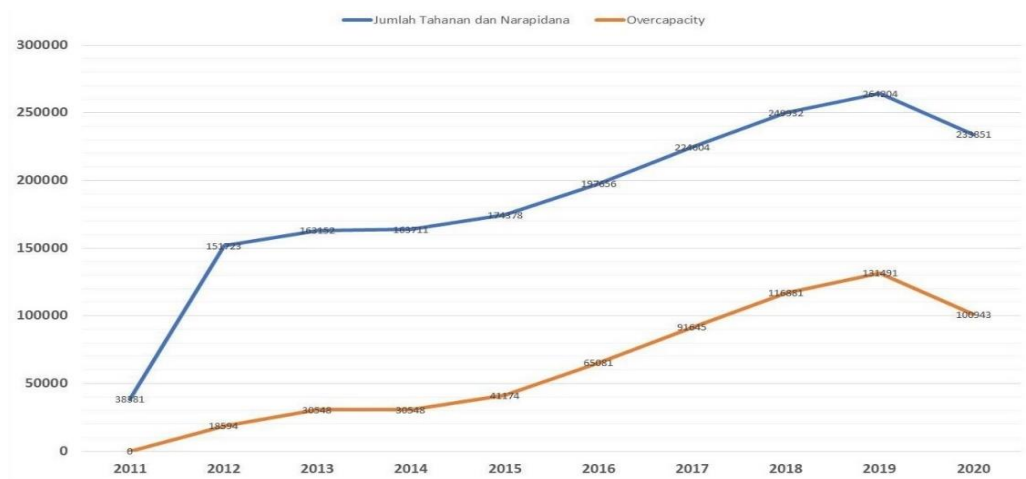
<sup>35</sup> *Ibid.*[87].

*pemidanaan (punitive imprisonment) saat ini tidaklah merupakan alat pencegahan yang efektif untuk kebanyakan penghuni penjara.*<sup>36</sup>

Ketidakpuasan akan hasil yang dicapai dari adanya suatu sanksi berupa pidana penjara, ternyata bukan saja terjadi di Indonesia, akan tetapi telah muncul sebelumnya di Eropa yang dikenal dengan gerakan Abolisionis. Gerakan *Abolisionis* adalah suatu usaha untuk menghapuskan sarana koersif berupa sarana penal dan menggantikannya dengan sarana reparatif.<sup>37</sup>

Semakin bertambahnya perbuatan yang diatur sebagai tindak pidana yang disertai dengan penerapan ancaman pidana penjara berbanding lurus dengan tingginya probabilitas terjadinya peningkatan jumlah tahanan dan narapidana yang diikuti pula dengan peningkatan jumlah *over capacity*.<sup>38</sup> Hal ini dapat dilihat dari tren peningkatan jumlah narapidana dari tahun ke tahun berdasarkan data dari laman Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Kementerian Hukum dan HAM (selanjutnya disebut “Kemenkumham”) yang disajikan pada grafik berikut.

**Grafik 1.1. Tren Peningkatan Jumlah Tahanan dan Narapidana serta Tingkat *Overcapacity* (Per Juli 2020)**



**Sumber: Hasil olahan penulis**

<sup>36</sup> *Ibid.*[87-88].

<sup>37</sup> Muladi, *Pengaruh Gerakan Abolisionisme Terhadap Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia*, Makalah disampaikan pada Penataran Hukum Pidana dan Kriminologi, FH-UNDIP, Ambarawa, 14-30 Nopember 1994.[1].

<sup>38</sup> Tim Peneliti ICJR, *Potret Penahanan Pra-Persidangan di Indonesia: Studi tentang Kebijakan Penahanan Pra-Persidangan dalam Teori dan Praktek* (ICJR 2011).[153].

Tingginya jumlah pidana penjara yang menjadi ancaman pidana pokok di berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia dinilai merupakan salah satu akar penyebab sulitnya penanganan kasus *overcrowded* pada Rutan dan Lapas di Indonesia. Hal ini menjadi sinyal bagi pemerintah bersama-sama dengan lembaga legislatif untuk segera melakukan pembaharuan sistem pemidanaan di Indonesia.

b. Pengetatan Pemberian Hak Remisi dan Pembebasan Bersyarat kepada Narapidana Tindak Pidana Narkotika

Pada tahun 2012, pemerintah telah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua atas PP Nomor 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan (selanjutnya disebut “PP 99/2012”). PP *a quo* pada intinya memperketat pemberian remisi dengan menambah syarat-syarat substansif kepada pelaku tindak pidana narkotika dan prekursor narkotika, psikotropika, korupsi, kejahatan terhadap keamanan negara, serta kejahatan transnasional terorganisasi lainnya. Persyaratan tersebut diatur dalam Pasal 34A ayat (1) PP 99/2012, yang mensyaratkan narapidana bersedia bekerja sama dengan penegak hukum untuk membantu membongkar perkara tindak pidana yang dilakukannya.

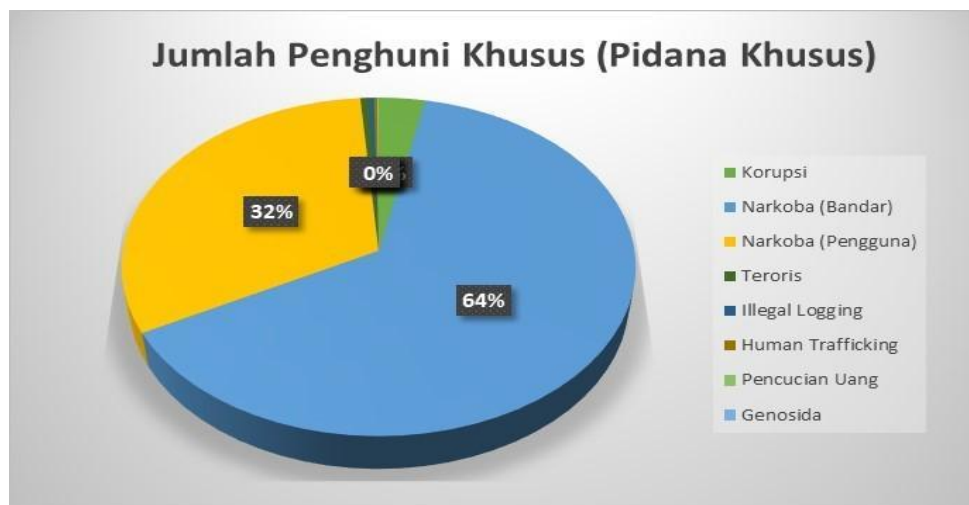
Berdasarkan Pasal 1 angka 3 Permenkumham Nomor 3 Tahun 2018 tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Remisi, Asimilasi, Cuti Mengunjungi Keluarga, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas, dan Cuti Bersyarat (selanjutnya disebut “Permenkumham 3/2018”), terminologi ‘remisi’ diartikan sebagai pengurangan masa menjalani pidana yang diberikan kepada Narapidana dan Anak yang Berkonflik dengan Hukum yang memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Berangkat dari definisi tersebut, penambahan atas syarat-syarat substansial dalam proses pemberian remisi akan semakin mempersulit pemberian remisi.

PP 99/2012 dinilai menjadi salah satu hambatan dalam penanganan *overcrowded* di Rutan dan Lapas di Indonesia. Hal ini disebabkan salah satu tindak pidana yang



menjadi sasaran pengetatan syarat-syarat pemberian remisi adalah tindak pidana narkotika. Padahal tindak pidana narkotika termasuk dalam jenis tindak pidana dengan jumlah kasus terbanyak di Indonesia. Hal ini dapat dilihat pada perbandingan jumlah kasus tindak pidana narkotika dengan tindak pidana khusus lainnya yang tertera pada laman ditjenpas yang dapat dilihat pada grafik berikut.

**Grafik 1.2. Jumlah Penghuni Rutan dan Lapas Khusus (Tindak Pidana Khusus)**



Sumber: <http://smslap.ditjenpas.go.id/>

Berkaca pada data di atas, restrukturisasi sistem pemidanaan terhadap pelaku tindak pidana narkotika seharusnya dapat menjadi salah satu kunci untuk mengurangi jumlah tahanan dan narapidana di Rutan dan Lapas dalam jumlah yang signifikan. Namun, hal tersebut justru terhalangi oleh eksistensi PP 99/2012 yang memperketat pemberian remisi kepada pelaku tindak pidana khusus seperti narkotika, korupsi, dan terorisme. Selain itu, substansi dari Pasal 34A ayat (1) PP 99/2012 juga merupakan bentuk pengabaian terhadap prinsip *equality before the law*, di mana seharusnya setiap narapidana berhak memperoleh hak yang sama, dalam hal ini pemenuhan hak remisi dan pembebasan bersyarat.<sup>39</sup>

<sup>39</sup> Hasil wawancara dengan Ahmad Taufan Damanik, Ketua Komnas HAM periode 2017-2022, pada tanggal 20 Agustus 2020.

Di samping pengetatan pemberian hak remisi, penempatan narapidana yang merupakan pengguna dan pecandu narkoba di lembaga rehabilitasi juga dinilai masih belum berjalan secara efektif.<sup>40</sup> Padahal, hal tersebut telah diatur dalam Pasal 103 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika (selanjutnya disebut “UU 35/2009”). Ketentuan tersebut diatur lebih lanjut melalui Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 4 Tahun 2010 *jo.* SEMA Nomor 3 Tahun 2011 tentang Penempatan Penyalahgunaan, Korban Penyalahgunaan, dan Pecandu Narkotika dalam Lembaga Rehabilitasi Medis dan Rehabilitasi Sosial (selanjutnya disebut “SEMA 4/2010 *jo.* SEMA 3/2011”) serta Surat Edaran Jaksa Agung (SEJA) Nomor SE-002/A/JA/02/2013 *jo.* SEJA Nomor B-601/E/EJP/02/2013 (selanjutnya disebut “SEJA SE-002/A/JA/02/2013 *jo.* SEJA B-601/E/EJP/02/2013”) yang mengatur hal yang sama. Tidak diterapkannya pelaksanaan rehabilitasi secara efektif juga turut mengabaikan peluang pengurangan jumlah tahanan dan narapidana di Rutan dan Lapas di Indonesia.

### 2.1.2 Permasalahan pada Pola Hubungan Kerja Rutan Negara dan Lapas

Rutan dan Lapas sebagai wadah pelaksanaan program-program pengembalian narapidana untuk kembali menjadi warga negara yang baik memiliki peran penting dalam permasalahan ini. Keberadaan Rutan didasari oleh Keputusan Menteri Kehakiman Nomor M.04-PR.07.03 Tahun 1985 tentang Organisasi dan Tata Kerja Rumah Tahanan Negara dan Rumah Penyimpanan Benda Sitaan Negara (selanjutnya disebut “Kepmenkeh M.04-PR.07.03/1985”). Sedangkan Lapas didasari oleh Keputusan Menteri Kehakiman Nomor M.01.PR.07.03 Tahun 1985 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemasyarakatan (selanjutnya disebut “Kepmenkeh M.01.PR.07.03/1985”) yang telah diubah dengan Permenkumham Nomor M.HH-05.OT.01.01 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Keputusan Menteri Kehakiman Nomor M.01-PR.07.03 Tahun 1985 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemasyarakatan (selanjutnya disebut “Permenkumham M.HH-05.OT.01.01/2011”).<sup>41</sup>

<sup>40</sup> Rully Novian, et al., (n 24).[43].

<sup>41</sup> Lampiran Permenkumham 11/2017.[31].

Selain itu, terdapat duplikasi tujuan dan fungsi organ. Hal ini dapat ditemukan pada Kesatuan Pengamanan Lapas dengan Bidang Keamanan dan Ketertiban pada Lapas, serta pada Sub Seksi Pengelolaan dan Petugas Tata Usaha yang pada prakteknya memiliki kegiatan utama yang sama.<sup>42</sup>

Kemudian, penataan dan pemerataan beban tugas Lapas juga belum optimal, terlihat pada Pasal 4 Permenkumham M.HH-05.OT.01.01/2011 mengatur klasifikasi Lapas menjadi empat macam kelas (Kelas I, Kelas IIA, Kelas IIB dan Kelas III), tetapi tanpa perbedaan struktur organisasi yang signifikan. Oleh karena itu, klasifikasi tersebut pun tidak dapat memenuhi kebutuhan masing-masing kelas yang dibedakan dari kapasitas, tempat kedudukan, dan tempat kegiatan kerja Lapas tersebut.<sup>43</sup>

Selain itu, dapat kita lihat bahwa baik dasar hukum Rutan maupun Lapas telah berumur 30 tahun. Meski Kepmenkeh M.01.PR.07.03/1985 telah terdapat perubahan, modifikasinya sendiri tidak bersifat menyeluruh. Akibatnya, telah banyak perubahan pada praktik pola hubungan organ dan lembaga di dalam aktivitas kelembagaan lembaga Rutan dan Lapas. Misalnya, pada Kepmenkeh M.01.PR.07.03/1985, dinyatakan bahwa Kepala Lapas harus menyampaikan laporan kepada Kepala Kantor Wilayah Departemen Kehakiman, yang kini telah diganti menjadi Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Sedangkan kepada unit Pembina/ Direktorat Jenderal Pemasarakatan sebagai organisasi yang mempunyai hubungan kerja secara fungsional, hanya mendapatkan tembusan. Hal ini pun menimbulkan inkonsistensi pola hubungan akibat dasar hukum yang belum disesuaikan.<sup>44</sup>

Pola hubungan kelembagaan di Rutan dan Lapas sangatlah penting untuk memastikan kelancaran satu proses hukum ke proses hukum lainnya yang melibatkan tahanan maupun warga binaan. Dampak adanya duplikasi fungsi dan telah usangnya payung hukum hubungan kerja di dalam Rutan dan Lapas pun menyebabkan permasalahan-permasalahan prosedural yang akan menyebabkan *overcrowding* pada Rutan dan Lapas di Indonesia.

---

<sup>42</sup> *Ibid.*[33].

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> *Ibid.*[32].

## 2.2 Dampak *Overcrowded* di Lapas Bagi Narapidana

Lapas seringkali mengalami *overcrowded* dan persoalan ini menjadi fenomena umum yang tidak juga terselesaikan dengan tuntas. Kapasitas penjara di seluruh Indonesia hanya ditujukan bagi 126.000 orang, tetapi pada tahun 2019 Rutan dan Lapas di Indonesia dihuni oleh 266.000 narapidana.<sup>45</sup> Dari 50 Lapas yang ada di seluruh Indonesia hanya 8 Lapas yang tidak *overcrowded* yaitu; Lapas Kelas 1 Batu *High Risk* Narkotika Nusa Kambangan, Lapas Kelas II Sukamiskin, Lapas Kelas II Abepura, Lapas Kelas II A Banda Aceh, Lapas Kelas II A Baubau, Lapas Bengkulu, Lapas Kelas II A Besi Nusa Kambangan, dan Lapas Kelas II A Bulu Kumba.<sup>46</sup> Beberapa dampak yang dirasakan oleh para narapidana yang disebabkan oleh *overcrowded* di dalam Lapas ialah sebagai berikut:

### 2.2.1 Mengurangi Efektifitas dan Efisiensi Pengawasan di Dalam Lapas

Jumlah perbandingan petugas dengan narapidana yang tidak ideal akibat *overcrowded* penjara mengakibatkan keleluasaan dalam melakukan berbagai macam tindak pidana di dalam Lapas.<sup>47</sup> Idealnya, jumlah tenaga pengawasan di Lapas haruslah sebanding dengan jumlah narapidana yang diawasi untuk dapat mengoptimalkan pengawasan. Akan tetapi, kenyataannya sangat berbanding terbalik akibat dari kondisi *overcrowded*.<sup>48</sup> Hal ini menjadi penyebab banyaknya ditemui 'bisnis-bisnis' terlarang di dalam Lapas, seperti ditemukannya 6.969 pil ekstasi asal Aceh yang disita oleh Badan Narkotika Nasional Provinsi (BNNP) Lampung di Lapas Rajabasa Kelas IA Bandar Lampung pada November 2019. Akibatnya, dua narapidana yang menyelundupkan pil ekstasi tersebut pun telah divonis hukuman mati pada sidang di Pengadilan Negeri Kalianda, 27 November 2019.<sup>49</sup>

<sup>45</sup> Marfuatul Latifah, 'Overcrowded Pada Rumah Tahanan dan Lembaga Pemasyarakatan di Indonesia : Dampak dan Solusinya' (2019) 6 Info Singkat.[3].

<sup>46</sup> Ditjen PAS - SMS Gateway System, 20 Agustus 2020.

<sup>47</sup> I Putu Satria Wibawa, 'Dampak Kelebihan Kapasitas Lembaga Pemasyarakatan Sebagai Faktor Kriminogenik Terhadap Pengulangan Tindak Pidana Oleh Warga Binaan (Studi Di Lapas Kelas II A Denpasar)', (2020) 23 Jurnal Ilmiah.[11].

<sup>48</sup> Rully Novian, et al., (n 24).[36].

<sup>49</sup> Adi Sunaryo, 'Berita Penyelundupan Ribuan Ekstasi Dikendalikan Napi Vonis Mati dari Lapas' (Lampost, 2020) <<https://www.lampost.co/berita-penyelundupan-ribuan-ekstasi-dikendalikan-napi-vonis-mati-dari-lapas.html>> diakses 31 Juli 2020.

Hal ini lebih lanjut menunjukkan bahwa lemahnya pengawasan akibat kondisi *overcrowded* dapat menimbulkan kerugian bagi narapidana itu sendiri.

### 2.2.2 Tidak Terjaminnya Kesehatan dan Kualitas Sanitasi Narapidana

Kondisi *overcrowded* menyebabkan petugas Lapas kesulitan untuk melakukan *controlling* terhadap tiap-tiap penghuni Lapas.<sup>50</sup> Hal ini dikonfirmasi oleh Fatia Maulidiyanti selaku koordinator KontraS, yang juga menyatakan bahwa persediaan obat-obatan di kebanyakan Lapas Indonesia juga sangat terbatas.<sup>51</sup> Di tengah situasi pandemi Covid-19, Direktur Hukum dan Regulasi Bappenas, Prahesti Pandanwangi, pun menyatakan bahwa kebijakan membebaskan narapidana dengan program asimilasi dan integrasi penting untuk dilaksanakan, karena sebelum pandemi pun para narapidana sudah rentan terserang berbagai macam penyakit seperti TBC, penyakit kulit, ISPA, dan penyakit lain karena Lapas yang *overcrowded*.<sup>52</sup> Jumlah narapidana yang *over capacity* dan persediaan obat yang minim dapat membuat penyebaran penyakit menjadi lebih cepat dan berpengaruh buruk pada kondisi kesehatan narapidana.

### 2.2.3 Memicu Timbulnya Konflik Antar Narapidana

Konflik dapat terjadi dikarenakan ketidakmerataannya jumlah narapidana dengan fasilitas yang ada di dalam Lapas, sehingga memicu pertengkaran antar narapidana maupun narapidana dengan penjaga Lapas. Ketidakmerataan distribusi sumber-sumber langka di dalam Lapas pun meningkatkan konflik kepentingan antar kelompok berbeda.<sup>53</sup> Kerusuhan terjadi pada Lapas Tuminting, Lapas Kelas II A di Manado pada 11 April 2020 menjadi contoh hal tersebut. Beberapa narapidana narkoba ditemukan membuat kerusuhan serta kebakaran di dalam Lapas, akibat perasaan dianaktirikan dengan narapidana tindak pidana

<sup>50</sup> I Putu Satrya Wibawa, (n 24).[12].

<sup>51</sup> Hasil wawancara dengan Fatia Maulidiyanti, Koordinator KontraS periode 2020-2023, pada tanggal 18 Agustus 2020.

<sup>52</sup> Dani Prabowo, 'Narasi Menakutkan Usai Napi Bebas Akibat Covid-19 dan Upaya Cegah Kejahatan' (Kompas, 2020) <<https://nasional.kompas.com/read/2020/04/16/11053401/narasi-menakutkan-usai-napi-bebas-akibat-covid-19-dan-upaya-cegah-kejahatan?page=all>> diakses 31 Juli 2020.

<sup>53</sup> I Putu Satrya Wibawa, (n 24).[12].

umum lainnya.<sup>54</sup> Fenomena tersebut tentu erat hubungannya dengan kualitas pengawasan dan pelayanan hak narapidana yang terhambat oleh adanya kondisi *overcrowded*, terutama pada narapidana narkoba yang menjadi mayoritas penghuni pada Rutan dan Lapas pada umumnya.

#### 2.2.4 Terhambatnya Program dan Tujuan Pembinaan di Lapas

Tujuan program pembinaan di Lapas adalah untuk menyiapkan kembali warga binaan untuk berada di masyarakat.<sup>55</sup> Keterbatasan di dalam Lapas yang disebabkan oleh *overcrowded* dapat membuat tujuan pemasyarakatan Lapas tidak tercapai dan narapidana pun belum siap untuk kembali ke lingkungan masyarakat setelah bebas dari penjara.<sup>56</sup> Lapas yang *overcrowded* dapat menyebabkan sipir/penjaga Lapas kewalahan dalam menjaga dan mengurus para narapidana dan berujung melakukan kekerasan,<sup>57</sup> sehingga juga dapat menghalangi salah satu hak narapidana yang terdapat di dalam Pasal 14 huruf c UU 12/1995 untuk mendapatkan pendidikan dan pengajaran.<sup>58</sup>

### 2.3 Upaya Penanganan Fenomena *Overcrowded* Rutan dan Lapas

#### 2.3.1 Permenkumham Nomor 11 Tahun 2017 dan Faktor Penanganan *Overcrowded*

Kesadaran pemerintah akan pentingnya penanganan permasalahan *overcrowded* di Rutan dan Lapas tercermin dengan adanya Permenkumham 11/2017. Pasal 2 Permenkumham 11/2017 menyatakan bahwa program di dalam *grand design* penanganan *overcrowd* tersebut mencakup program jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang. Selanjutnya, pasal 3 menyatakan masing-masing program sedikitnya memuat empat hal, yakni: (1) Penataan regulasi; (2) Penguatan kelembagaan; (3) Pemenuhan sarana

<sup>54</sup> Haryanti Puspasari, 'Menurut Kemenkumham, Ini Penyebab Kerusakan di Lapas' (Kompas, 2020) <<https://nasional.kompas.com/read/2020/04/11/21432111/menurut-kemenkumham-ini-penyebab-kerusakan-di-Lapas-tuminting-manado?page=all>> diakses 31 Juli 2020.

<sup>55</sup> Ma'rufatul Latifah, 'Overcrowded Pada Rumah Tahanan dan Lembaga Pemasyarakatan di Indonesia : Dampak dan Solusinya' (2019) 6 Info Singkat.[3].

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> Pasal 14 huruf c Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan.



dan prasarana; dan (4) Pemberdayaan sumber daya manusia. Berikut masing-masing penjelasan faktor tersebut:

a. Penataan Regulasi

Dalam penataan regulasi, Permenkumham 11/2017 menyatakan bahwa regulasi harus dianggap sebuah *entry point*, sehingga perlu untuk dipetakan kembali untuk membentuk regulasi baru. Melihat praktik di Amerika Serikat, terdapat dua macam kebijakan yang dilakukan dengan regulasi yakni *the "front end" or prison avoidance programming* dan *the "back end" alternatives*.<sup>59</sup> Kebijakan pertama dilakukan untuk mencegah pemidanaan, yakni dengan memberikan hukuman pengganti (*restitusi*), pidana bersyarat, serta dengan mengintensifkan bentuk tahanan rumah atau tahanan kota, dan memberikan hukuman alternatif (misalnya *community services*). Sedangkan kebijakan kedua dilakukan guna mengurangi individu di dalam penjara sendiri, seperti menggunakan pembebasan bersyarat (*parole*), dan pemberian remisi.<sup>60</sup> Adapun hal-hal yang juga diharapkan untuk diterapkan melalui regulasi ialah dengan:

1. membatasi penempatan orang di dalam Lapas/Rutan;
2. mengalihkan penempatan orang di dalam Lapas/Rutan;
3. mempercepat penempatan orang di dalam Lapas/Rutan; dan
4. membuat Lapas/Rutan sebagai fasilitas penempatan orang.

b. Penguatan Kelembagaan

Dalam penguatan kelembagaan, Permenkumham 11/2017 menyatakan perlu adanya pembenahan kelembagaan dengan *hybrid approach*, yakni dengan membenahi struktur organisasi dan tata kerja yang fungsi dan ukuran organisasinya tidak tepat. Pembentukan organisasi juga penting untuk memenuhi kebutuhan penanganan *overcrowded*. Pembenahan ini harus dilakukan dengan memperhatikan keberadaan jenjang antar lembaga agar dapat menyesuaikan kewenangan dan interaksi antar lembaga. Selain itu, menteri juga dapat meningkatkan pembinaan dan

<sup>59</sup> Lampiran Permenkumham 11/2017.[45-46].

<sup>60</sup> Lampiran Permenkumham 11/2017.[46].

koordinasi antara unit pelaksana teknis (selanjutnya disebut “UPT”) divisi masyarakat.<sup>61</sup>

Selain itu, seperti yang dibahas di atas, maka memperbaharui peraturan yang menjadi salah satu permasalahan kinerja kelembagaan di Rutan/Lapas harus dilakukan. Penguatan kelembagaan Lapas/Rutan ini harus melihat implementasi klasifikasi yang menurut Permenkumham 11/2017 dapat dibagi menjadi tiga tingkatan fungsi, yakni *maximum security*, *medium security*, dan *minimum security*. Berdasarkan Pasal 14 Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor PER/18/M.PAN/11/ 2008 tentang Pedoman Organisasi Unit Pelaksana Teknis Kementerian dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian, jenis UPT juga dapat diklasifikasikan berdasarkan kriteria dengan melihat volume/ beban kerjanya, atau berdasarkan tipologi, dengan melihat karakteristik jenis dan sifat tugas dan lingkungan organisasinya.<sup>62</sup>

c. Pemenuhan Sarana dan Prasarana

Pemenuhan sarana dan prasarana ini haruslah sesuai dengan hak-hak narapidana, dengan semangat *Nelson Mandela Rules* yang berlaku secara internasional. Permenkumham 11/2017 antara lain menyatakan bahwa standar ini antara lain termasuk “*kebersihan ruang, ventilasi udara yang cukup, kamar mandi, peralatan tidur dan ruang-ruang kegiatan yang tidak tersedia selama ini seperti ruang pengaduan, konsultasi hukum, konseling, pendidikan dan kegiatan kerja yang baik.*”

Selain itu, harus juga memperhatikan pemenuhan sarana prasarana yang sesuai dengan kebutuhan kesehatan dan lingkungan seperti alat-alat kesehatan dan pendeteksi penyakit menular (seperti HIV/AIDS, hepatitis, dan TBC). Perhatian khusus juga harus diberikan khusus bagi anak dan narapidana wanita, seperti penyediaan kegiatan pendidikan dan pengajaran untuk anak, serta produk perawatan organ reproduksi bagi wanita.<sup>63</sup>

<sup>61</sup> Lampiran Permenkumham 11/2017.[48].

<sup>62</sup> Lampiran Permenkumham 11/2017.[66].

<sup>63</sup> Lampiran Permenkumham 11/2017.[71].

d. Pemberdayaan Sumber Daya Manusia

Berdasarkan Permenkumham 11/2017, meningkatnya jumlah penghuni Lapas/Rutan juga harus diseimbangi dengan kuantitas dan kualitas pengawasan. Pengawasan dan pelayanan narapidana yang tidak baik akan membuat ketidakpuasan penghuninya dan dapat menyebabkan berbagai permasalahan lain. Adapun upaya peningkatannya harus dengan manajemen yang baik dan tepat agar sumber daya petugas atau pegawai memiliki kompetensi, profesional, dan kinerja yang tinggi, serta berorientasi pada pelayanan dan sejahtera. Hal ini diupayakan dengan cara memperbaiki sistem rekrutmen, pendidikan dan pelatihan, penempatan, penilaian kerja, dan hal-hal lain yang berkaitan dengan pegawai pemasyarakatan.<sup>64</sup>

2.3.2 Perancangan UU Pemasyarakatan dan KUHP baru

Selain Permenkumham 11/2017, dua peraturan yang dianggap menjadi kunci utama untuk mengatasi permasalahan *overcrowded* adalah KUHP dan UU Pemasyarakatan. Hal ini dikarenakan kedua peraturan ini dapat menjadi solusi dalam bentuk pencegahan *overcrowding* dalam Rutan dan Lapas, sekaligus untuk memastikan terpenuhinya hak-hak narapidana yang ada di Rutan dan Lapas. Ketua Yayasan Konsultasi dan Bantuan Hukum Bela Keadilan, Jumanto, juga mengatakan pandangannya atas urgensi Rancangan Undang-Undang Pemasyarakatan (selanjutnya disebut “RUU Pemasyarakatan”) agar dapat secara signifikan mengurangi *over capacity* Lapas yakni sekitar sepertiga dari jumlah narapidana, terkhususnya narapidana narkoba.<sup>65</sup>

Ada pun poin-poin yang terdapat pada RUU Pemasyarakatan yang dapat membantu penyelesaian *overcrowded* adalah dengan kebijakan cuti mengunjungi keluarga, dengan kriteria narapidana telah berperilaku baik (Pasal 10 RUU Pemasyarakatan); penguatan peran Bapas terhadap narapidana yang sedang dalam pengawasan, menjalankan pidana, dan bebas

<sup>64</sup> Lampiran Permenkumham 11/2017.[79-84].

<sup>65</sup> Redaksi JARRAKPOS.com, "Lapas di Indonesia Over Capacity, Pemerintah Didesak Sahkan RUU Pemasyarakatan Cegah Wabah Covid-19" (JARRAKPOS, 2020) <<https://jarrakpos.com/25/03/2020/lapas-di-indonesia-over-capacity-pemerintah-didesak-sahkan-nuu-pemasyarakatan-cegah-wabah-covid-19/>> diakses 19 Agustus 2020.

bersyarat sehingga dapat mengantisipasi agar narapidana tidak mengulangi lagi perbuatannya (Pasal 6 RUU Pemyarakatan); memperkuat perlindungan kelompok rentan (Pasal 61 RUU Pemyarakatan); dan pemanfaatan teknologi informasi dalam tata kelola pemyarakatan agar membantu dan memberikan transparansi penanganan narapidana.<sup>66</sup>

Pada RUKHP, harapannya adalah agar peraturan ini dapat memberikan alternatif-alternatif pemidanaan lain, sehingga praktik sistem peradilan pidana Indonesia tidak hanya mengandalkan pidana penjara.<sup>67</sup> RKUHP ini juga diharapkan dapat memperbaiki sistem pemidanaan Indonesia dengan melakukan pengkajian ulang terhadap bentuk-bentuk hukuman terhadap pelaku, agar pemberian hukuman dapat berfokus kepada bagaimana cara memastikan bahwa perbuatan yang sama tidak lagi dilakukan. Contohnya, untuk penggunaan narkoba rekreasional, sebaiknya tindakan yang tepat adalah untuk memberikan rehabilitasi dengan program yang maksimal.<sup>68</sup>

Pada tanggal 22 Juni 2020 lalu, melalui rapat kerja antara Komisi III DPR dan Menkumham, pembahasan tentang RKUHP dan Revisi UU 12/1995 disepakati untuk dilanjutkan oleh Komisi III DPR. Sebelumnya, pembahasan kedua RUU ini sempat dihentikan pembahasannya, tetapi kembali menjadi Program Legislasi Nasional Prioritas 2020.<sup>69</sup> Lanjutnya pembahasan kedua RUU ini juga didorong oleh unjuk rasa mahasiswa untuk pengesahan RUU tersebut pada tanggal 23 hingga 24 Desember 2019. Meski demikian, hambatan dalam pembahasan kedua RUU ini pun muncul lagi dikarenakan adanya pandemi Covid-19.<sup>70</sup>

<sup>66</sup> Aida Mardatillah, "Ini Dampak Penundaan Disahkannya RUU Pemyarakatan" (Hukum Online, 2020) <<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5d8f20957ddb4/ini-dampak-penundaan-disahkannya-ruu-pemyarakatan?page=2>> diakses 20 Agustus 2020.

<sup>67</sup> ICJR, "Overcrowding Sebabkan Diskriminasi Perlakuan Napi di Lapas, Alternatif Pemidanaan Non-Pemenjaraan di RKUHP Harus Dirombak!" (ICJR, 2018) <<https://icjr.or.id/overcrowding-sebabkan-diskriminasi-perlakuan-napi-di-lapas-alternatif-pemidanaan-non-pemenjaraan-di-rkuhp-harus-dirombak/>> diakses 20 Agustus 2020.

<sup>68</sup> Hasil wawancara dengan Genoveva Alicia Karisa M., Researcher Associate ICJR, pada 19 Agustus 2020.

<sup>69</sup> Rofiq Hidayat, "Menanti Sikap Presiden atas Nasib RKUHP dan RUU Pemyarakatan" (Hukum Online, 2020) <<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5ef1a2861fc7e/menanti-sikap-presiden-atas-nasib-rkuhp-dan-ruu-pemyarakatan/>> diakses 19 Agustus 2020.

<sup>70</sup> Liputan 6, "Komisi III DPR Bahas Pasal Krusial di RUU Pemyarakatan dan KUHP" (Liputan6, 2020) <<https://www.liputan6.com/news/read/4218152/komisi-iii-dpr-bahas-pasal-krusial-di-ruu-pemyarakatan-dan-kuhp>> diakses 19 Agustus 2020.

### 2.3.3 Penghambat Realisasi Penanganan Overcrowded di Rutan dan Lapas

#### a. Politik pemidanaan di Indonesia yang bersifat *punitive*

Tujuan dari pemidanaan dapat dibagi menjadi 3 (tiga) teori: *pertama*, teori pembalasan/absolut oleh Helbert L. Packer yang mana pemidanaan dimaksudkan untuk membalas perbuatan pidana yang dilakukan olehnya sehingga pidana adalah suatu konsekuensi logis dari perbuatannya dan lebih memperhatikan pada pelanggaran hukum.<sup>71</sup> *Kedua*, teori tujuan/ relatif oleh Nigel Walker, berfokus pada perbaikan/pembinaan bagi pelaku tindak pidana dan mewujudkan ketertiban di dalam masyarakat.<sup>72</sup> *Ketiga*, teori integratif oleh E. Utrecht, yakni pemidanaan menitikberatkan pada pembalasan, tetapi tidak boleh melampaui batas dari apa yang perlu dan cukup untuk mempertahankan ketertiban di masyarakat.<sup>73</sup>

Politik pemidanaan di Indonesia menjadi faktor utama penyebab terhambatnya penanganan *overcrowded* Rutan dan Lapas. Sistem pemidanaan di Indonesia telah mengalami pergeseran secara konseptual yang pada awalnya menitikberatkan pada konsep retribusi menjadi menitikberatkan pada konsep rehabilitasi.<sup>74</sup> Selaras dengan hal tersebut, sistem pemidanaan di Indonesia yang menggunakan sistem pasyarakatan idealnya harus mengutamakan upaya mempersiapkan narapidana yang pada awalnya memiliki sikap antisosial menjadi siap untuk kembali bermasyarakat melalui proses pembinaan (*treatment, rehabilitation, dan correction*).<sup>75</sup> Namun, politik pemidanaan di Indonesia masih terbilang jauh dari kondisi ideal, sehingga menuju pada permasalahan klasik di Rutan dan Lapas di Indonesia, yaitu *overcrowded*.

Aparat penegak hukum (selanjutnya disebut “APH”) selama ini dinilai masih condong memandang pemidanaan sebagai sarana untuk memberikan efek jera kepada pelaku tindak pidana (*punitive*).<sup>76</sup> Di samping itu, APH di Indonesia juga

<sup>71</sup> C. Djisman Samosir, *Penologi dan Pasyarakatatan* (Nuansa Aulia 2016).[145].

<sup>72</sup> *Ibid.*[156].

<sup>73</sup> *Ibid.*[164].

<sup>74</sup> Lidya Suryani Widayati, (n 17).[202].

<sup>75</sup> *Ibid.*

<sup>76</sup> *Ibid.*

seringkali memilih melakukan penahanan di Rutan selama proses penyidikan dengan alasan subjektif, seperti ketakutan tersangka melarikan diri.<sup>77</sup> Padahal, terdapat alternatif pelaksanaan tahanan di luar Rutan, seperti tahanan rumah dan tahanan kota yang seharusnya apabila diterapkan dapat mengurangi jumlah penghuni Rutan.

Dengan kata lain, sistem pemidanaan di Indonesia pada tataran praktis belum mengadaptasi dan/atau mengadopsi tujuan pemidanaan yang tidak hanya memberikan efek jera, tetapi juga memperbaiki dan/atau membina perilaku pelaku tindak pidana demi terciptanya ketertiban di masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari putusan yang diambil oleh APH yang seringkali menghukum dengan pidana setinggi-tingginya yang seolah-olah menjadi indikator keberhasilan APH dalam menangani suatu perkara.<sup>78</sup>

Oleh karena isu *overcrowded* merupakan permasalahan yang sistemik, diperlukan adanya *political will* yang kuat dari *stakeholder* terkait, mulai dari presiden, kementerian, hingga pelaksana di lapangan untuk bergerak bersama dalam menangani permasalahan tersebut.

b. Belum berkembangnya arah pemidanaan di rancangan peraturan Indonesia terkait pemidanaan

Tendensi *punitive* juga ternyata masih didapatkan pada RUU Pemasarakatan sebagai dasar hukum bagi pelaksanaan pembinaan narapidana. RUU Pemasarakatan masih dirasa kurang memenuhi tujuan pemidanaan dengan memasyarakatkan narapidana dikarenakan belum memasukkan poin-poin pembaharuan sistem pemidanaan seperti pola koordinasi pengawasan dan pembinaan pidana alternatif, pentingnya rehabilitasi terhadap korban maupun pelaku, dan tidak menjelaskan mengenai derajat-derajat tindak pidana. Rancangan peraturan tersebut dinilai masih saja hanya fokus kepada sistem pemidanaannya.<sup>79</sup>

<sup>77</sup> Rully Novian, et al., (n 24).[36].

<sup>78</sup> *Ibid.*

<sup>79</sup> ICJR, "ICJR Tolak Pembahasan RUU Pemasarakatan" (ICJR, 2019) <<https://icjr.or.id/icjr-tolak-pembahasan-ruu-pemasarakatan/>> diakses 20 Agustus 2020.



Mengenai RKUHP, masih banyak perbuatan yang dimasukkan kedalam tindak pidana, tetapi yang sebenarnya apabila diberikan sanksi pidana penjara tidak dapat terjamin bahwa narapidana tersebut tidak akan mengulangi tindak pidana tersebut seperti kriminalisasi pelaku HIV, hubungan seksual sesama jenis dan dengan seseorang bukan suami/istrinya, judi, dll. Namun, di dalam RKUHP telah dijelaskan mengenai pidana alternatif seperti pidana percobaan, pengawasan, denda, pemenuhan kewajiban adat untuk tindak pidana adat, dan rehabilitasi untuk anak dan narkoba. Hal tersebut menunjukkan bahwa di dalam RKUHP masih memunculkan semangat pidanaan yang tinggi, tetapi ini merupakan awal yang baik untuk permunculan pidana alternatif.<sup>80</sup>

c. Keterbatasan dana dan kian bertambahnya anggaran penyelesaian permasalahan overcrowded Lapas

Dalam menangani permasalahan *overcrowded* Rutan dan Lapas, tentu saja pendanaan adalah hal yang penting. Namun, *overcrowded* di Rutan dan Lapas sendiri turut berkontribusi dalam membengkaknya anggaran yang dibutuhkan. Hal ini terlihat dari pada tahun 2016, anggaran yang dibutuhkan adalah kurang dari 1 miliar, tetapi hingga tahun 2018 anggaran yang dibutuhkan telah lebih dari 1 miliar.<sup>81</sup>

Selain itu, beberapa kondisi seperti *overstay* juga berkontribusi bagi pengeluaran negara untuk memenuhi kebutuhan tahanan yang *overstay* di dalam Rutan. Pada 18 Maret 2018 Ditjen Pemasyarakatan mencatat bahwa hingga 18 Maret 2019 ada 37.080 tahanan *overstay* di dalam Rutan dan diperkirakan negara mengalami kerugian Rp 12 miliar setiap bulannya,<sup>82</sup> padahal pengeluaran negara tersebut bisa dipergunakan untuk memperbaiki sarana prasarana di dalam Lapas agar pembinaan bagi narapidana dapat berjalan dengan efektif.

<sup>80</sup> Hasil wawancara dengan Genoveva Alicia Karisa M., Researcher Associate ICJR, pada 19 Agustus 2020.

<sup>81</sup> Fauzi Al Hakim dan Lushiana Primasari, "Penerapan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 11 Tahun 2017 tentang *Grand Design* Penanganan Overcrowded di Rumah Tahanan Negara Kelas I Surakarta" (2018) 7 *Recidive*. [151].

<sup>82</sup> Matius Alfons, '37.080 Tahanan Overstay Rugikan Negara Tiap Bulannya' (Detik, 2019) <<https://news.detik.com/berita/d-4475927/37080-tahanan-overstay-rugikan-negara-12-miliar-per-bulan>> diakses 7 Agustus 2020.

Mengenai anggaran untuk Lapas sendiri, pada 13 Juni 2019 dalam rapat bersama Komisi III DPR dan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), Kemenkumham mengusulkan tambahan anggaran sebanyak Rp 3.0888.570.904.000 dengan pagu indikatif tahun 2020 sebanyak Rp 13.519.373.348 dimana dari angka 3 triliun tersebut sebesar Rp 2,6 triliun untuk kebutuhan Lapas dan Rp 300 miliar untuk penyelesaian pembangunan Lapas. Yasonna Laoly, Menteri Kemenkumham, menjelaskan ada usulan makanan siap saji untuk penghuni Lapas dari KPK dengan tambahan dana 1,5 triliun.<sup>83</sup> Kasubdit Pembimbingan dan Pengawasan Direktorat Bimkemas dan Pengentasan Anak Ditjen Pemasyarakatan Kemenkumham Lenggono Budi mengatakan bahwa biaya untuk membangun satu Lapas adalah Rp 250.000.000.000,-.<sup>84</sup>

Sementara itu, dengan dikeluarkannya Keputusan Menteri Nomor M.HH-19.PK.01.04.04 Tahun 2020 untuk mengeluarkan narapidana dengan asimilasi dan integrasi demi mencegah penularan Covid-19 di dalam Lapas, Plt Dirjen PAS Nugroho mengatakan bahwa perhitungan berdasarkan 270 hari dari April – Desember (masa tahanan yang dipotong) ada penghematan anggaran yang mencapai Rp 260 miliar.<sup>85</sup>

d. Terhambatnya pemenuhan standar sarana dan prasarana

Standar sarana dan prasarana di dalam Lapas terdapat dalam Pasal 14 Keputusan Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Nomor M.01.PL.01.01 Tahun 2003 Tentang Pola Bangunan Pelaksana Teknis Pemasyarakatan. Peraturan tersebut mengatur mengenai blok tahanan dan fasilitas yang harus ada didalamnya, serta

<sup>83</sup> Sania Mashabi, 'Kemenkumham Minta Tambahan Anggaran 2020 Rp 3 Triliun' (Liputan 6, 2019) <<https://www.liputan6.com/news/read/3989242/kemenkumham-minta-tambahan-anggaran-2020-rp-3-triliun>> diakses 12 Agustus 2020.

<sup>84</sup> Ravianto, 'Biaya Pembangunan Lapas Capai Rp 250 Miliar per Rutan, Anggaran Makan Napi Juga Membengkak', (Tribun News, 2020) <<https://jabar.tribunnews.com/2019/02/27/biaya-pembangunan-lapas-capai-rp-250-miliar-per-rutan-anggaran-makan-untuk-napi-juga-membengkak>> diakses 20 Agustus 2020.

<sup>85</sup> M Lutfan D, 'Bebaskan 30 Ribu Napi, Lapas dan Rutan Hemat Anggaran Hingga Rp 260 M' (Kumparan, 2020) <<https://kumparan.com/kumparannews/bebaskan-30-ribu-napi-lapas-dan-rutan-hemat-anggaran-hingga-rp-260-m-1t8UI4IEV0j>> diakses 12 Juli 2020.

standar untuk kamar hunian,<sup>86</sup> tetapi pihak Lapas kerap kali mendapat kritik dikarenakan kondisi Lapas yang tidak layak dan berdampak buruk bagi narapidana. Tidak terpenuhinya sarana dan prasarana ini berkaitan erat dengan minimnya pendanaan. Selain itu, kurangnya kesadaran atas pentingnya merawat sarana dan prasarana menjadi salah satu alasan menurunnya kualitas hal tersebut.

Pada Rutan Surakarta, misalnya, ruang tahanan berukuran 6x6 meter bisa ditempati oleh 50-60 warga binaan laki-laki.<sup>87</sup> Minimnya standar sarana dan prasarana juga menimbulkan masalah-masalah lain, contohnya pada kasus tewasnya seorang narapidana kasus pencurian motor yang divonis 4 tahun penjara akibat sakit pernapasan yang dideritanya di Lapas Garut, Jawa Barat, pada 13 Juni 2012.<sup>88</sup> Klasifikasi Lapas untuk kelompok narapidana juga tidak dijalankan secara maksimal dimana kerap kali ditemukan narapidana perempuan dan anak disatukan di dalam Lapas biasa serta narapidana tindak pidana ringan disatukan dengan narapidana tindak pidana berat. Hal ini juga terjadi karena Lapas yang sudah *overcrowded*.<sup>89</sup>

Akan tetapi, apabila pemerintah ingin menambah jumlah kapasitas atau jumlah Rutan dan Lapas yang ada, kendala yang muncul adalah tidak tersedianya lahan untuk pembangunan atau penambahan kapasitas Rutan dan Lapas tersebut. Hal ini dikarenakan harga tanah yang selalu mengalami kenaikan, sementara dana untuk pembangunan Lapas sendiri sangat besar, yaitu sekitar Rp 250 miliar per Rutan atau Lapas (pada tahun 2019),<sup>90</sup> karena harus mengikuti protokol khusus. Akibatnya, salah satu program pada Permenkumham 11/2017 pun terhambat.<sup>91</sup>

<sup>86</sup> Keputusan Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Nomor: M.01.PL.01.01 Tahun 2003 Tentang Pola Bangunan Pelaksana Teknis Pemasyarakatan Pasal 14.

<sup>87</sup> Fauzi Al Hakim dan Lushiana Primasari, (n 81).[151].

<sup>88</sup> Desy Maryani, 'Faktor - Faktor Penyebab Tidak Tercapainya Tujuan Pemidanaan Lembaga Pemasyarakatan di Indonesia' (2015) 1 Jurnal Hukum Sehansen.[18].

<sup>89</sup> Hasil wawancara dengan Ahmad Taufan Damanik, Ketua Komnas HAM periode 2017-2022, pada tanggal 20 Agustus 2020.

<sup>90</sup> Tribunnews, "Biaya Pembangunan Lapas Capai Rp 250 Miliar per Rutan, Anggaran Makan untuk Napi Juga Membengkak" (Tribun Jabar, 2019) <<https://jabar.tribunnews.com/2019/02/27/biaya-pembangunan-lapas-capai-rp-250-miliar-per-rutan-anggaran-makan-untuk-napi-juga-membengkak>> diakses 20 Agustus 2020.

<sup>91</sup> Fauzi Al Hakim dan Lushiana Primasari, (n 81).[151].

e. Kurangnya Sumber Daya Manusia (SDM) di dalam Lapas secara kuantitas maupun kualitas

Ketentuan mengenai syarat untuk petugas pemasyarakatan mengatur mengenai standar pendidikan, kesehatan, dan pengalaman kerja,<sup>92</sup> tetapi tidak ada persyaratan mengenai sertifikasi dari calon petugas pemasyarakatan sehingga dirasa kurang akurat mengenai parameter apakah calon petugas tersebut mampu bertugas sebagai wali narapidana. Hal ini menandakan kurangnya kompetensi pada kualitas calon petugas pemasyarakatan.

Idealnya, petugas pemasyarakatan haruslah mampu berorientasi kepada pelayanan di Rutan dan Lapas. Hal ini sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor seperti usia dan kondisi sumber daya manusianya sendiri. Akan tetapi, permasalahan muncul dikarenakan masa pensiun pegawai negeri sipil (selanjutnya disebut “PNS”) semakin panjang, yaitu usia 60 tahun, sementara terdapat moratorium penerimaan PNS di bidang Kemenkumham yang menghambat pembaharuan sumber dayanya. Faktor-faktor sumber daya manusia itu pun juga berdampak pada efektivitas pelatihan yang diberikan kepada petugas pemasyarakatan.<sup>93</sup> Untuk jumlah petugas pemasyarakatan yang memasuki usia pensiun pun terus bertambah setiap tahunnya, pada tahun 2017 berjumlah 776 orang, tahun 2018 berjumlah 821 orang, dan tahun 2019 berjumlah 841 orang.<sup>94</sup> Hal ini juga menandakan kurangnya SDM petugas pemasyarakatan baik dari segi kualitas maupun kuantitas.

## 2.4 Rekomendasi Terhadap Pengimplementasian Permenkumham 11/2017 serta Solusi Penanganan *Overcrowded* Penjara

### 2.4.1 Merealisasikan Pembaharuan Regulasi dengan Pendekatan Restorative Justice

Salah satu akar penyebab langgengnya situasi *overcrowded* di Rutan dan Lapas di Indonesia adalah peraturan perundang-undangan di Indonesia yang masih didominasi dengan ancaman pidana penjara. Hal ini dapat dibuktikan melalui adanya korelasi antara

<sup>92</sup> Pasal 14 ayat (2) dalam Permenkumham Nomor M. 01 PK. 04. 10/2007 tentang Wali Pemasyarakatan.

<sup>93</sup> Fauzi Al Hakim dan Lushiana Primasari, (n 81).[151].

<sup>94</sup> Lampiran Permenkumham Nomor 11/2017.[27].

peningkatan jumlah peraturan perundang-undangan yang memuat ketentuan pidana dengan peningkatan jumlah tahanan dan narapidana serta tingkat *over capacity* di Rutan dan Lapas di Indonesia seperti yang dibahas di atas.

Oleh karena itu, diperlukan pembaharuan regulasi oleh lembaga legislatif dan pemerintah dengan pendekatan *restorative justice*. Pembaharuan regulasi yang terutama dilakukan adalah terkait dengan RKUHP dan RUU Pemasarakatan, karena kedua peraturan ini merupakan peraturan ‘payung’ sistem pemidanaan dan pembinaan narapidana di Indonesia.<sup>95</sup>

Harapannya, pendekatan *restorative justice* yang mengutamakan ‘perdamaian’ dalam proses penegakan hukum dapat menghadirkan alternatif dalam penyelesaian suatu permasalahan hukum, seperti mediasi penal untuk perkara pidana biasa dan diversifikasi yang lebih umum diterapkan dalam Sistem Peradilan Anak (SPA). Melalui pembaharuan regulasi dengan pendekatan *restorative justice* tersebut, diharapkan APH dapat memaksimalkan alternatif penyelesaian permasalahan hukum selain pidana penjara dengan tetap memperhatikan *gravity of crime*. Dengan demikian, jumlah tahanan dan narapidana di Rutan dan Lapas dapat ditekan dan *overcrowded* dapat diminimalisasi.

Untuk memaksimalkan pelaksanaan *restorative justice* juga perlu diadakan kerjasama antara beberapa *stakeholders* seperti Kementerian Sosial dalam menentukan pidana kerja sosial yang tepat bagi narapidana, bekerja sama dengan institusi pendidikan untuk pembinaan bagi narapidana anak.<sup>96</sup>

#### 2.4.2 Amandemen terhadap Peraturan Teknis yang Menjadi Dasar Penyelenggaraan Rutan dan Lapas

Pada intinya, beberapa permasalahan yang dialami oleh Rutan dan Lapas dalam hal pola hubungan kerja disebabkan oleh peraturan yang sudah tidak relevan lagi dengan kondisi saat ini. Perkembangan zaman hampir pasti akan selalu diikuti dengan perkembangan kebutuhan dan tuntutan. Dengan demikian, regulasi sudah semestinya turut

<sup>95</sup> Hasil wawancara dengan Fatia Maulidyanti, Koordinator KontraS periode 2020-2023, pada tanggal 18 Agustus 2020.

<sup>96</sup> Hasil wawancara dengan Ahmad Taufan Damanik, Ketua Komnas HAM periode 2017-2022, pada tanggal 20 Agustus 2020.

dilakukan pembaharuan agar dapat mengakomodasi tuntutan perkembangan zaman tersebut. Peraturan yang menjadi dasar penyelenggaraan Lapas telah diamandemen pada tahun 2011 melalui Permenkumham M.HH-05.OT.01.01/2011.<sup>97</sup>

Namun, hal ini belum diterapkan pada regulasi yang menjadi dasar beroperasinya Rutan. Padahal, peraturan yang menjadi dasar eksistensi Rutan, yaitu Kepmenkeh M.04-PR.07.03/1985, telah berumur kurang lebih 30 (tiga puluh) tahun. Tentu saja, tidak terakomodasinya perkembangan kebutuhan yang diperlukan dalam penyelenggaraan organisasi Rutan dapat menghambat kinerja dari lembaga Rutan itu sendiri. Oleh karena itu, pemerintah melalui Kemenkumham harus segera melakukan amandemen terhadap peraturan yang mendasari keberadaan lembaga tersebut. Amandemen peraturan pun harus memfokuskan pada pembinaan narapidana sehingga narapidana dapat kembali ke masyarakat dengan baik dan tidak melakukan tindak pidana kembali.

#### 2.4.3 Mengoptimalkan pemberian hak remisi, pembebasan bersyarat dan upaya rehabilitasi bagi narapidana, terutama narapidana narkoba

Pemberian remisi bagi narapidana dapat menjadi solusi jangka pendek terhadap permasalahan *overcrowded* Rutan dan Lapas. Seperti yang dijelaskan di atas, pengetatan syarat-syarat pemberian remisi ini pun mendorong terjadinya *overcrowded* di Lapas. Terlebih lagi, pengetatan syarat pemberian remisi ini diterapkan bagi narapidana kasus narkoba yang notabene menjadi penghuni terbanyak Lapas. Berangkat dari fakta tersebut, seharusnya pengurangan narapidana kasus narkoba dapat menjadi kunci penurunan jumlah narapidana di Lapas. Salah satu upaya yang dapat dilakukan untuk mencapai hal tersebut adalah dengan melakukan optimalisasi pemberian hak remisi kepada narapidana narkoba. Dengan kata lain, PP 99/2012 perlu dilakukan pengkajian ulang, terkhusus pada bagian penambahan syarat-syarat pemberian remisi kepada narapidana narkoba.

Remisi pada prinsipnya merupakan hak narapidana, sehingga hak tersebut harus digunakan dengan baik dan tepat oleh pihak menteri terkait agar dapat membantu penyelesaian permasalahan *overcrowded* pidana.<sup>98</sup> Selain itu, perbedaan persyaratan

<sup>97</sup> Lampiran Permenkumham 11/2017.[31].

<sup>98</sup> Fauzi Al Hakim dan Lushiana Primasari, (n 81).[140].



pemberian hak-hak kepada narapidana tertentu dapat menimbulkan diskriminasi yang juga tidak sejalan dengan prinsip *equal rights* yang berlaku.<sup>99</sup>

Di samping itu, upaya rehabilitasi sosial dan medis bagi narapidana narkotika yang telah dijamin dalam UU 35/2009, SEMA 4/2010 *jo.* SEMA 3/2011, dan SEJA SE-002/A/JA/02/2013 *jo.* SEJA B-601/E/EJP/02/2013 harus diterapkan secara efektif dan efisien oleh APH Indonesia. Penerapan rehabilitasi sosial dan medis bagi narapidana narkotika yang diatur dalam peraturan-peraturan *a quo* dapat mengurangi jumlah narapidana yang masuk di Lapas secara signifikan.

Selain remisi, pemberian bebas bersyarat juga merupakan salah satu hak narapidana yang tercantum dalam Pasal 14 ayat (1) huruf k UU 12/1985. Penjelasan Pasal 14 huruf k UU 12/1985 berbunyi bahwa,

*“pembebasan bersyarat” adalah bebasnya Narapidana setelah menjalani sekurang-kurangnya dua pertiga masa pidananya dengan ketentuan dua pertiga tersebut tidak kurang dari 9 (sembilan) bulan.”*

Lebih lanjut, syaratnya diatur pada pasal 6 ayat (1) Permenkumham Nomor M.2.PK.04-10 Tahun 2007 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas, dan Cuti Bersyarat (selanjutnya disebut “Permenkumham M.2.PK.04-10/2007”). Pasal 5 peraturan tersebut menyatakan bahwa pemberian pembebasan bersyarat dilakukan apabila telah memenuhi persyaratan substantif dan administratif yang dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 6 ayat (1) dan pasal 7 Permenkumham M.2.PK.04-10/2007.

Beberapa Lapas telah menggunakan sistem *online* untuk proses pemberian pembebasan bersyarat, seperti pada Lapas Kelas I Kedungpane Semarang. Hal ini digunakan untuk memperkecil kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan. Lapas yang sama juga selalu mengumumkan di dinding pengumuman mengenai warga binaan yang telah menjalani 2/3 masa pidananya, sehingga mereka dapat mengajukan haknya apabila kualifikasi yang lain juga terpenuhi. Selanjutnya, narapidana akan melalui proses

---

<sup>99</sup> Hasil wawancara dengan Ahmad Taufan Damanik, Ketua Komnas HAM periode 2017-2022, pada tanggal 20 Agustus 2020.

persidangan untuk menentukan dikabulkannya permohonan tersebut.<sup>100</sup> Kebijakan-kebijakan seperti itu sebaiknya selalu dikembangkan oleh pemerintah untuk memperkecil kemungkinan penyalahgunaan kewenangan yang dapat menghambat proses pemberian hak narapidana dan mempermudah proses agar semakin efektif dan efisien.

#### 2.4.4 Memperbaiki SDM serta meningkatkan sarana dan prasarana yang dibutuhkan

Pembenahan bagi sumber daya manusia di Rutan dan Lapas sangatlah penting, karena petugas pasyarakatan lah yang akan berinteraksi langsung dengan warga binaan dan turut serta dalam keberhasilan pembinaan. Meski Permenkumham 11/2017 telah menyusun kerangka perbaikan terhadap petugas pasyarakatan, tampaknya hal tersebut tidak secara signifikan mempengaruhi keadaan di Lapas. Oleh karena itu, pihak Kemenkumham dengan berkoordinasi dengan pihak terkait lainnya harus membenahi lagi proses perekrutan dan pembinaan sumber daya manusia yang akan menjadi petugas pasyarakatan. Hal ini dapat dilakukan dengan melakukan pendidikan kesamaptaan dan teknis pasyarakatan sebelum dilakukannya penempatan di Lapas dan Rutan. Selain itu, rasa tanggung jawab terhadap tugas di Rutan dan Lapas harus ditingkatkan dengan program-program yang berorientasi kepada petugas pasyarakatan sendiri.<sup>101</sup> Hal ini diamini oleh pihak Komnas HAM sendiri, sehingga mereka juga sudah berupaya untuk menawarkan melakukan pembinaan bagi petugas-petugas pasyarakatan agar dapat memahami hak-hak narapidana lebih baik.<sup>102</sup>

Ketersediaan spesifikasi keahlian untuk memenuhi kebutuhan narapidana juga penting, seperti ahli psikolog yang mengerti tentang kesehatan mental narapidana, dokter yang bisa mendiagnosis penyakit dan memberikan obat yang tepat, serta petugas dengan keahlian-keahlian lainnya yang mampu menopang pembinaan bagi narapidana. Petugas pasyarakatan pun harus mulai melakukan mekanisme *harm reduction* yang telah

<sup>100</sup> Reza Yoga Hatmoko, Pujiyono, R.B Sularto, "Kebijakan Pemberian Pembebasan Bersyarat Terhadap Narapidana Pelaku Tindak Pidana Terorisme Di Lembaga Pasyarakatan Kelas 1 Kedungpane Semarang" (2016) 5 Diponegoro Law Journal.[7-8].

<sup>101</sup> Nizar Apriansyah, "Peningkatan Kemampuan Petugas Pasyarakatan Dalam Menanggulangi Peredaran Narkoba di Lembaga Pasyarakatan dan Rumah Ta hanan Negara"<sup>6</sup> Jurnal Penelitian Hukum DE JURE.[407].

<sup>102</sup> Hasil wawancara dengan Ahmad Taufan Damanik, Ketua Komnas HAM periode 2017-2022, pada tanggal 20 Agustus 2020.

dilakukan oleh negara lain pada narapidana narkoba, yaitu mekanisme untuk mengatasi narapidana narkoba dengan meredam efek samping yang dirasakan oleh mereka.<sup>103</sup>

Untuk menunjang kinerja petugas pemasyarakatan, maka sarana dan prasarana juga perlu dilengkapi, misalnya memastikan adanya CCTV di setiap Rutan dan Lapas untuk membantu tugas petugas pemasyarakatan dalam memantau narapidana.<sup>104</sup> Selain itu, penting sekali untuk memastikan pemenuhan kebutuhan pokok narapidana, seperti tersedianya kualitas makanan yang baik, dan kebutuhan-kebutuhan lain yang berkaitan dengan fisik narapidana, terkhususnya narapidana wanita dan anak. Hal ini harus dilakukan dengan sistematis dengan koordinasi antar lembaga dari pusat ke setiap Rutan dan Lapas yang ada.<sup>105</sup> Terpenuhinya sarana dan prasarana dasar diharapkan mampu membantu proses realisasi Permenkumham 11/2017 dengan memperhatikan kebutuhan narapidananya terlebih dahulu.

---

<sup>103</sup> Hasil wawancara dengan Fatia Maulidyanti, Koordinator KontraS periode 2020-2023, pada tanggal 18 Agustus 2020.

<sup>104</sup> *Ibid.*

<sup>105</sup> Fauzi Al Hakim dan Lushiana Primasari, (n 81).[153].

## BAB III PENUTUP

### 3.1 Kesimpulan

Penyebab utama dari fenomena *overcrowded* dalam Rutan dan Lapas Indonesia adalah dominasi penggunaan pidana penjara pada peraturan perundang-undangan terkait pemidanaan dan sistem peradilan pidana Indonesia, serta kondisi pola hubungan kelembagaan di Rutan dan Lapas itu sendiri. Dari segi peraturan, hal ini diakibatkan oleh penggunaan pidana penjara yang mendominasi sistem peradilan pidana Indonesia. Hal ini terutama dalam tindak pidana narkoba, di mana mayoritas penghuni Rutan dan Lapas berasal dari jenis tindak pidana tersebut. Sementara itu, peraturan di Indonesia justru mengetatkan syarat pemberian remisi, salah satunya terhadap narapidana narkoba sebagai salah satu jalan keluar dari fenomena *overcrowded* di Rutan dan Lapas.

Selain itu, ketidaksinambungan pola hubungan lembaga dalam Rutan dan Lapas juga menyebabkan terhambatnya proses-proses penanganan *overcrowded*, yang dipengaruhi juga oleh peraturan yang mengaturnya telah berumur 30 tahun dan membutuhkan adanya perubahan. Sistem pembinaan dalam Lapas yang tidak berjalan dengan optimal sebagai dampak dari adanya *overcrowded* seolah menjadi mata rantai yang tidak berujung karena mengakibatkan warga binaan yang telah keluar Lapas untuk kembali melakukan tindak pidana dan pada akhirnya kembali masuk ke dalam Lapas.

Meski pemerintah telah mengeluarkan Permenkumham 11/2017 sebagai upaya penanganan *overcrowded* Rutan dan Lapas, selama 3 tahun ini pengimplementasiannya tampak tidak terlaksana dengan baik. Faktor-faktor penghambatnya antara lain adalah: (1) tendensi politik pemidanaan di Indonesia yang masih bersifat fokus kepada penghukuman; (2) belum tercerminnya semangat pemidanaan yang bersifat restoratif di rancangan peraturan Indonesia terkait pemidanaan seperti RKUHP dan RUU Pemasarakatan; (3) keterbatasan dana dan kian bertambahnya anggaran penyelesaian permasalahan *overcrowded* Lapas; (4) terhambatnya pemenuhan standar sarana dan prasarana; dan (5) kurangnya SDM di dalam Lapas secara kuantitas maupun kualitas.

Oleh sebab itu, solusi yang dapat diberikan untuk penanganan fenomena *overcrowded* antara lain adalah: (1) merealisasikan pembaharuan regulasi dengan pendekatan *restorative justice*; (2) mengamandemen peraturan teknis yang menjadi dasar penyelenggaraan Rutan dan Lapas; (3) mengoptimalkan pemberian hak remisi; (4) pembebasan bersyarat dan upaya rehabilitasi, khususnya bagi narapidana narkotika; dan (5) memperbaiki SDM serta meningkatkan sarana dan prasarana yang dibutuhkan sebagai penunjang realisasi penanganan *overcrowded* Rutan dan Lapas. Pada intinya, kunci paling penting dalam penanganannya adalah dengan menyediakan regulasi yang berpusat pada ‘pengembalian’ narapidana ke dalam masyarakat, bukan sekadar menghukum untuk pembalasan yang setimpal, agar jumlah narapidana yang masuk ke Rutan dan Lapas pun semakin berkurang dengan memaksimalkan program pemsyarakatan yang ada bagi para narapidana.

Maka dari itu, pembaharuan regulasi pidanaaan di Indonesia dengan pendekatan *restorative justice* yang juga mengedepankan pidana alternatif, selain pidana penjara yang juga didukung dengan adanya upaya melakukan revitalisasi sistem pembinaan bagi narapidana di Rutan dan Lapas, tentu dapat menjadi solusi potensial yang dapat dilakukan guna mengurangi penyebab *overcrowding* dalam Rutan dan Lapas di Indonesia dari hulu hingga ke hilirnya.

### 3.2 Rekomendasi ALSA Indonesia

Berdasarkan data yang diperoleh dan hasil analisis yang dilakukan oleh ALSA Indonesia *Specialized Research Team*, ALSA Indonesia memiliki rekomendasi kepada pemerintah, sebagai berikut:

1. Mendorong pemerintah untuk merealisasikan pembaharuan regulasi mengenai pidanaaan sesuai dengan asas *ultimum remidium* yang salah satunya dapat diejawantahkan di dalam RKUHP dan RUU Pemsyarakatan;
2. Mendorong pemerintah, secara khusus terhadap Aparat Penegak Hukum dari unsur kehakiman, kejaksaan, dan kepolisian untuk mengedepankan pola pikir pidanaaan yang menggunakan teori *utilitarian* dan mengembangkan konsep serta pelaksanaan diversifikasi dan *restorative justice* dalam proses sistem peradilan pidana demi mengurangi penyebab

- overcrowding* di Rutan dan Lapas yang dapat berdampak negatif yang berkepanjangan terhadap narapidana;
3. Mendorong pemerintah untuk mengkaji ulang PP 99/2012 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan, untuk:
    - a. melakukan optimalisasi pemberian remisi terhadap narapidana narkotika;
    - b. menerapkan rehabilitasi sosial dan medis bagi narapidana narkoba secara efektif, sebagaimana diatur dalam UU 35/2009, SEMA 4/2010 *jo.* SEMA 3/2011, dan SEJA SE-002/A/JA/02/2013 *jo.* SEJA B-601/E/EJP/02/2013; dan
    - c. mengembangkan sistem *online* dan kebijakan yang mengedepankan asas keterbukaan demi menghindari penyalahgunaan kewenangan dalam pemberian pembebasan bersyarat.
  4. Mendorong Kemenkumham untuk melakukan amandemen peraturan teknis (Permenkumham M.HH-05.OT.01.01/2011 dan Kepmenkeh M.04-PR.07.03/1985) yang menjadi dasar program pembinaan di Lapas dan Rutan, untuk lebih mengoptimalkan program pemasyarakatan bagi narapidana sebagai warga binaan;
  5. Mendorong Kemenkumham untuk melakukan peningkatan dan pembenahan terhadap proses rekrutmen petugas Lapas agar tepat sasaran, memaksimalkan *capacity building*, dan menyediakan tenaga ahli untuk menunjang kebutuhan – kebutuhan khusus bagi narapidana sebagai warga binaan; dan
  6. Mengajak *stakeholder* terkait: Pemerintah, NGO, dan seluruh masyarakat untuk selalu mengedepankan hak – hak narapidana demi mengoptimalkan proses pembinaan bagi narapidana untuk diterima kembali di masyarakat luas.



## DAFTAR PUSTAKA

### Buku-buku

- Artha Febriansyah et.al, *Realita Penjara Indonesia* (Center for Detention Studies 2014).
- Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara* (Ananta, 1996).
- Djisman Samosir,C., *Penologi dan Pemasarakatan* (Nuansa Aulia 2016).
- Eva Achjani Zulfa, *Pergeseran Paradigma Pidana* (Lubuk Agung 2011).
- Jimly Asshiddiqie, *Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia: Studi Tentang Bentuk-bentuk Pidana dalam Tradisi Hukum Fiqh dan Relevansinya Bagi Usaha Pembaharuan KUHP Nasional* (Angkasa 1995)
- Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Bayumedia Publishing 2006).
- Mamik Sri Supatmi, *Kajian Kebutuhan Perempuan dalam Sistem Pemasarakatan Indonesia* (Pusat Kajian Perlindungan Anak, FISIP UI 2012).
- Mardjono Reksodiputro, *Kriminologi dan Sistem Peradilan Pidana* (Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum (d/h Lembaga Kriminologi) Universitas Indonesia 1987).
- Mudzakkir, *Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Bidang Politik Hukum Pidana dan Sistem Pidana* (BPHN 2012).
- Romli Atmasasmita, *Sistem Pemasarakatan di Indonesia* (Binacipta 1979).
- , *Strategi Pembinaan Pelanggar Hukum Dalam Konteks Penegakan Hukum di Indonesia* (Alumni 1982)
- Rully Novian, et.al, *Strategi Menangani Overcrowding di Indonesia : Penyebab, Dampak dan Penyelesaiannya* (ICJR 2018).
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (UI Press 1986).
- Sudarto, *Hukum Pidana I* (Yayasan Sudarto 1990).
- Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar* (Liberty 2004).

Tim Peneliti ICJR, *Potret Penahanan Pra-Persidangan di Indonesia: Studi tentang Kebijakan Penahanan Pra-Persidangan dalam Teori dan Praktek* (ICJR 2011).

## Jurnal

Bahrudi Suryobroto, "Pelaksanaan Sistem Pemasyarakatan", *Majalah Lembaga Pembinaan Hukum Nasional*,

Candra Dian Tawawi, "Implementasi Pengaturan Hak-Hak Narapidana Melalui the Nelson Mandela Rules di Indonesia" (2020) 7 JUSTITIA : Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora.

Desy Maryani, 'Faktor - Faktor Penyebab Tidak Tercapainya Tujuan Pemidanaan Lembaga Pemasyarakatan di Indonesia' (2015) 1 Jurnal Hukum Sehansen.

Eva Achjadi Zulfa, 'Pergeseran Paradigma Pemidanaan di Indonesia' (2006) Jurnal Hukum dan Pembangunan.

Fauzi Al Hakim dan Lushiana Primasari, "Penerapan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 11 Tahun 2017 tentang *Grand Design* Penanganan *Overcrowded* di Rumah Tahanan Negara Kelas I Surakarta" (2018) 7 Recidive.

I Putu Satrya Wibawa, 'Dampak Kelebihan Kapasitas Lembaga Pemasyarakatan Sebagai Faktor Kriminogenik Terhadap Pengulangan Tindak Pidana Oleh Warga Binaan (Studi Di Lapas Kelas II A Denpasar)', (2020) 23 Jurnal Ilmiah.

Lidya Suryani Widayati, 'Rehabilitasi Narapidana Dalam *Overcrowded* Lembaga Pemasyarakatan' (2012) 3 Negara Hukum.

Marfuatul Latifah, '*Overcrowded* Pada Rumah Tahanan dan Lembaga Pemasyarakatan di Indonesia : Dampak dan Solusinya' (2019) 6 Info Singkat.

Nizar Apriansyah, "Peningkatan Kemampuan Petugas Pemasyarakatan Dalam Menanggulangi Peredaran Narkoba di Lembaga Pemasyarakatan dan Rumah Tahanan Negara" 6 Jurnal Penelitian Hukum DE JURE.

Reza Yoga Hatmoko, Pujiyono, R.B Sularto, "Kebijakan Pemberian Pembebasan Bersyarat Terhadap Narapidana Pelaku Tindak Pidana Terorisme Di Lembaga Pemasyarakatan Kelas 1 Kedungpane Semarang" (2016) 5 Diponegoro Law Journal.

## Peraturan Perundang-Undangan

Aturan Minimum Standar tentang Penanganan Tahanan, yang disetujui oleh Dewan Ekonomi dan Sosial melalui Resolusi 663 C (XXIV) tertanggal 31 Juli 1957 dan Resolusi 2076 (LXII) tertanggal 13 Mei 1977.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana).

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1995 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3614).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1998 Tentang Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 164, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3783).

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 5062).

Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua atas PP Nomor 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 225, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5359).

Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor M.2.PK.04-10 Tahun 2007 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas, dan Cuti Bersyarat.

Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor M.01.PK.04.10/2007 Tentang Wali Pemasyarakatan.

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor PER/18/M.PAN/11/ 2008 tentang Pedoman Organisasi Unit Pelaksana Teknis Kementerian dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian.

Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor M.HH-05.OT.01.01 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Keputusan Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Nomor M.01.PL.01.01 Tahun 2003 Tentang Pola Bangunan Pelaksana Teknis Pemasyarakatan (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 751).

Peraturan Menteri Hukum dan HAM No. 11 Tahun 2017 tentang *Grand Design* Penanganan *Overcrowded* Pada Rumah Tahanan dan Lembaga Pemasyarakatan (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 969).

Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 3 Tahun 2018 tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Remisi, Asimilasi, Cuti Mengunjungi Keluarga, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas, dan Cuti Bersyarat (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 282).

Keputusan Menteri Kehakiman Nomor M.04-PR.07.03 Tahun 1985 tentang Organisasi dan Tata Kerja Rumah Tahanan Negara dan Rumah Penyimpanan Benda Sitaan Negara.

Keputusan Menteri Kehakiman Nomor M.01.PR.07.03 Tahun 1985 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemasyarakatan.

Keputusan Menteri Kehakiman Nomor M.01-PR.07.03 Tahun 1985 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemasyarakatan.

Keputusan Menteri Hukum dan HAM RI No.M.HH-19 PK.01.04.04 Tahun 2020 tentang Pengeluaran dan Pembebasan Narapidana dan Anak melalui Asimilasi dan Integrasi dalam Rangka Pencegahan dan Penanggulangan Penyebaran Covid-19.

Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No. 4 Tahun 2010 tentang tentang Penempatan Penyalahguna, Korban Penyalahgunaan, dan Pecandu Narkotika dalam Lembaga Rehabilitasi Medis dan Rehabilitasi Sosial.

Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2011 tentang Penempatan Korban Penyalahgunaan Narkotika di dalam Lembaga Rehabilitasi Medis dan Rehabilitasi Sosial

Surat Edaran Jaksa Agung Nomor SE-002/A/JA/02/2013 tentang Penempatan Korban Penyalahgunaan Narkotika Ke Lembaga Rehabilitasi Medis Dan Rehabilitasi Sosial.

Surat Edaran Jaksa Agung Nomor B-601/E/EJP/02/2013 tentang tentang Penempatan Pecandu dan Korban Penyalahgunaan Narkotika ke Lembaga Rehabilitasi Medis dan Rehabilitasi Sosial.

## Laman

Adi Sunaryo, 'Berita Penyelundupan Ribuan Ekstasi Dikendalikan Napi Vonis Mati dari Lapas' (Lampost, 2020) <<https://www.lampost.co/berita-penyelundupan-ribuan-ekstasi-dikendalikan-napi-vonis-mati-dari-Lapas.html>> diakses 31 Juli 2020.

Aida Mardatillah, "Ini Dampak Penundaan Disahkannya RUU Pemasyarakatan" (Hukum Online, 2020) <<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5d8f20957ddb4/ini-dampak-penundaan-disahkannya-ruu-pemasyarakatan?page=2>> diakses 20 Agustus 2020.

Dani Prabowo, 'Narasi Menakutkan Usai Napi Bebas Akibat Covid-19 dan Upaya Cegah Kejahatan' (Kompas, 2020) <<https://nasional.kompas.com/read/2020/04/16/11053401/narasi-menakutkan-usai-napi-bebas-akibat-covid-19-dan-upaya-cegah-kejahatan?page=all>> diakses 31 Juli 2020.

Haryanti Puspasari, 'Menurut Kemenkumham, Ini Penyebab Kerusuhan di Lapas' (Kompas, 2020)<<https://nasional.kompas.com/read/2020/04/11/21432111/menurut-kemenkumham-ini-penyebab-kerusuhan-di-Lapas-tuminting-manado?page=all>> diakses 31 Juli 2020.

ICJR, "Overcrowding Sebabkan Diskriminasi Perlakuan Napi di Lapas, Alternatif Pemidanaan Non-Pemenuhan di RKUHP Harus Dirombak!" (ICJR, 2018) <<https://icjr.or.id/overcrowding-sebabkan-diskriminasi-perlakuan-napi-di-lapas-alternatif-pemidanaan-non-pemenuhan-di-rkuhp-harus-dirombak/>> diakses 20 Agustus 2020.

-----, "ICJR Tolak Pembahasan RUU Pemasarakatan" (ICJR, 2019) <<https://icjr.or.id/icjr-tolak-pembahasan-ruu-pemasyarakatan/>> diakses 20 Agustus 2020.

Jecky Tengens, "Pendekatan Restorative Justice dalam Sistem Pidana Indonesia" (HukumOnline, 2011) <<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4e25360a422c2/pendekatanirestorative-justice-i-dalam-sistem-pidana-indonesia-broleh--jeckytengens--sh>> diakses 29 Agustus 2020.

Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Kementerian Sekretariat Negara, 'Matriks' (DJIH Kementerian Kesekretariatan Negara, 2020) <<https://jdih.setneg.go.id/Matrix>> diakses 8 Agustus 2020.

Liputan 6, "Komisi III DPR Bahas Pasal Krusial di RUU Pemasarakatan dan KUHP" (Liputan6, 2020) <<https://www.liputan6.com/news/read/4218152/komisi-iii-dpr-bahas-pasal-krusial-di-ruu-pemasyarakatan-dan-kuhp>> diakses 19 Agustus 2020.

Matius Alfons, '37.080 Tahanan Overstay Rugikan Negara Tiap Bulannya' (Detik, 2019) <<https://news.detik.com/berita/d-4475927/37080-tahanan-overstay-rugikan-negara-rp-12-miliar-per-bulan>> diakses 7 Agustus 2020.

M Lutfan D, 'Bebaskan 30 Ribu Napi, Lapasdan Rutan Hemat Anggaran Hingga Rp 260 M' (Kumparan, 2020) <<https://kumparan.com/kumparannews/bebaskan-30-ribu-napi-lapasdan-rutan-hemat-anggaran-hingga-rp-260-m-1t8UI4IEV0j>> diakses 20 Agustus 2020.

Ravianto, Biaya Pembangunan LapasCapai Rp 250 Miliar per Rutan, Anggaran Makan Napi Juga Membengkak, (Tribun News, 2020) <<https://jabar.tribunnews.com/2019/02/27/biaya-pembangunan-lapas-capai-rp-250-miliar-per-rutan-anggaran-makan-untuk-napi-juga-membengkak>> diakses 20 Agustus 2020.

Redaksi JARRAKPOS.com, "Lapasdi Indonesia Over Capacity, Pemerintah Didesak Sahkan RUU Pemasarakatan Cegah Wabah Covid-19" (JARRAKPOS, 2020) <<https://jarrakpos.com/25/03/2020/lapas-di-indonesia-over-capacity-pemerintah-didesak-sahkan-ruu-pemasyarakatan-cegah-wabah-covid-19/>> diakses 19 Agustus 2020.

Rofiq Hidayat, "Menanti Sikap Presiden atas Nasib RKUHP dan RUU Pemasarakatan" (Hukum Online, 2020) <<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5ef1a2861fc7e/menanti-sikap-presiden-atas-nasib-rkuhp-dan-ruu-pemasyarakatan/>> diakses 19 Agustus 2020.

Ronald, 'Surya Anta Cerita Kondisi Rutan Salemba, ICJR Kritik Kebijakan Pemidanaan' (Merdeka.com, 14 Juli 2020) <<https://www.merdeka.com/peristiwa/surya-anta-cerita-kondisi-Rutan-salemba-icjr-kritik-kebijakan-pemidanaan.html>> diakses 7 Agustus 2020.

-----, 'Surya Anta Ungkap 'Bisnis' di Dalam Rutan Salemba' (Merdeka.com, 13 Juli 2020) <<https://www.merdeka.com/peristiwa/surya-anta-ungkap-bisnis-di-dalam-Rutan-salemba.html>> diakses 7 Agustus 2020.

Sania Mashabi, 'Kemenkumham Minta Tambahan Anggaran 2020 Rp 3 Triliun' (Liputan 6, 2019) <<https://www.liputan6.com/news/read/3989242/kemenkumham-minta-tambahan-anggaran-2020-rp-3-triliun>> diakses 12 Agustus 2020.

Tri Jata Ayu Pramesti, "Arti Ultimum Remedium" (Hukum Online, 2014) <<https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt53b7be52bcf59/arti-ultimum-remedium/>> diakses 29 Agustus 2020.

Tribunnews, "Biaya Pembangunan LapasCapai Rp 250 Miliar per Rutan, Anggaran Makan untuk Napi Juga Membengkak Artikel ini telah tayang di tribunjabar.id dengan judul Biaya Pembangunan LapasCapai Rp 250 Miliar per Rutan, Anggaran Makan untuk Napi Juga Membengkak" (Tribun Jabar, 2019) <<https://jabar.tribunnews.com/2019/02/27/biaya-pembangunan-lapas-capai-rp-250-miliar-per-rutan-anggaran-makan-untuk-napi-juga-membengkak>> diakses 20 Agustus 2020.

### Lain-Lain

Muladi, *Pembinaan Narapidana dalam Kerangka RUU Hukum Pidana di Indonesia*, Makalah disampaikan pada Seminar Pembinaan Narapidana, (FH-UI 1988).

----- "Jenis-jenis Pidana Pokok dalam KUHP Baru" (No. 2 Tahun 1989) *Majalah Hukum Nasional*.

-----, *Pengaruh Gerakan Abolisionisme Terhadap Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia*, Makalah disampaikan pada Penataran Hukum Pidana dan Kriminologi, FH-UNDIP, Ambarawa, 1994.

Susana Rita K., "Nasib Narapidana, Mereka Hanya Menjemput Kematian di Lembaga Pemasyarakatan", (Harian Kompas, 13 April 2007).



**ALSA,**  
Always be One!

Jl. Sosio Yustisia No. 1, Bulaksumur,  
Kab. Sleman, D.I. Yogyakarta  
55281 – Indonesia