



# BERITA NEGARA REPUBLIK INDONESIA

No.969, 2017

KEMENKUMHAM. Penanganan *OverCrowded*.  
Rutan dan Lapas.

PERATURAN MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA

REPUBLIK INDONESIA

NOMOR 11 TAHUN 2017

TENTANG

*GRAND DESIGN* PENANGANAN *OVERCROWDED*

PADA RUMAH TAHANAN NEGARA DAN LEMBAGA PEMASYARAKATAN

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA REPUBLIK INDONESIA,

- Menimbang : a. bahwa dalam rangka mewujudkan system pemasyarakatan yang dapat memenuhi rasa keamanan, keselamatan, dan keadilan kepada narapidana dan tahanan, perlu membuat *grand design* penanganan *overcrowded* di dalam rumah tahanan Negara dan lembaga pemasyarakatan;
- b. bahwa *grand design* penanganan *overcrowded* di dalam rumah tahanan Negara dan lembaga pemasyarakatan bertujuan untuk menanggulangi kondisi *overcrowded* pada Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan;
- c. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b, perlu menetapkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia tentang *Grand Design* Penanganan *Overcrowded* Pada Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan.

- Mengingat : 1. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1995 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3614);
2. Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pembinaan dan Pembimbingan Warga Binaan Pemasyarakatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3845);
3. Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 69, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3846) sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 69, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5359);
4. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 1999 tentang Syarat-Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Wewenang, Tugas dan Tanggung Jawab Perawatan Tahanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3858);
5. Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 84);
6. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 29 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 1473) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 6 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri

Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 29 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 186);

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : PERATURAN MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA TENTANG *GRAND DESIGN* PENANGANAN *OVERCROWDED* PADA RUMAH TAHANAN NEGARA DAN LEMBAGA PEMASYARAKATAN.

Pasal 1

*Grand Design* penanganan *overcrowded* pada Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan merupakan penjabaran atas pemikiran, langkah, dan strategi penanganan *overcrowded* pada Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan.

Pasal 2

*Grand design* penanganan *overcrowded* pada Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1, dilakukan berdasarkan program sebagai berikut:

- a. jangkapendek;
- b. jangkamenengah;dan
- c. jangkapanjang.

Pasal 3

Pada setiap program sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, dalam penanganannya paling sedikit memuat:

- a. penataan regulasi;
- b. penguatan kelembagaan;
- c. pemenuhan saran dan prasarana; dan
- d. pemberdayaan sumber daya manusia.

## Pasal 4

*Grand design* Penanganan *Overcrowded* Pada Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 terdiri atas:

- a. pendahuluan;
- b. kajian teoritis;
- c. kondisi saat ini;
- d. langkah penanganan *overcrowded* pada Rumah Tahanan dan Lembaga Pemasyarakatan; dan
- e. penutup

## Pasal 5

*Grand design* penanganan *overcrowded* pada Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.

## Pasal 6

Peraturan Menteri ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Menteri ini dengan penempatannya dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Ditetapkan di Jakarta  
pada tanggal 11 Juli 2017

MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA  
REPUBLIK INDONESIA,

ttd

YASONNA H. LAOLY

Diundangkan di Jakarta  
pada tanggal 17 Juli 2017

DIREKTUR JENDERAL  
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN  
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA  
REPUBLIK INDONESIA,

ttd

WIDODO EKATJAHJANA

LAMPIRAN

PERATURAN MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA  
REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR 11 TAHUN 2017  
TENTANG  
GRAND DESAIN PENANGANAN OVERCROWDED  
PADA RUMAH TAHANAN NEGARA DAN LEMBAGA  
PEMASYARAKATAN

BAB I  
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Manusia adalah makhluk yang terlahir dalam keadaan suci. Manusia dapat melakukan kejahatan saat hidup bermasyarakat karena ketidakmampuannya beradaptasi dengan lingkungan, hal tersebut menyebabkan adanya gesekan yang menimbulkan konflik hukum untuk selanjutnya menuju proses peradilan. Dapat dikatakan bahwa kejahatan merupakan produk gagal masyarakat, yang membawa seseorang menuju keranah penegakan hukum.

Penegakan hukum merupakan upaya untuk menegakkan norma-norma hukum secara nyata sebagai suatu pedoman dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Pendekatan pada penegakan hukum dapat dilihat lebih jauh dari sifat hukum itu sendiri dimana hukum bersifat *imperative* yang mempunyai kewenangan untuk mentaatiyang apabila terjadi pelanggaran akan dikenakan sanksi.

Berdasarkan sifat hukum yang *imperative* atau memaksa maka bagi para pelanggar hukum dalam menjalankan proses peradilan dilakukan penahanan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana Pasal 22 ayat (1) menyebutkan jenis penahanan dapat berupa :

- a. penahanan rumah tahanan negara;
- b. penahanan rumah;
- c. penahanan kota.

Sedangkan bagi pelanggar hukum yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap pemberian sanksi pidana berdasarkan Undang-Undang

Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana (KUHP) Pasal 10 terdapat dua kelompok, jenis pidana yaitu:

Pidana pokok terdiri dari:

- a. pidana mati,
- b. pidana penjara,
- c. pidanan kurungan,
- d. pidana denda,
- e. pidana tutupan.

Adapun pidana tambahan terdiri dari :

- a. pencabutan hak-hak tertentu,
- b. perampasan barang-barang tertentu,
- c. pengumuman keputusan hakim.

Pemberian upaya paksa terhadap seseorang yang melakukan pelanggaran hukum merupakan bentuk dari suatu pertanggungjawaban akibat perbuatan melanggar hukum. Pelaksanaan upaya paksa tersebut dilaksanakan oleh Rumah Tahanan Negara (Rutan) dan Lembaga Pemasyarakatan (Lapas), hal ini dilakukan karena merupakan metode upaya paksa yang paling mudah diterapkan, karena dilakukan hanya dengan menempatkan pelanggar hukum dalam sebuah fasilitas negara untuk menjalankan keputusan pengadilan. Upaya paksa tersebut diharapkan dapat mereduksi tingkat kejahatan dengan memperbaiki sifat jahat pelanggar hukum serta dilain pihak masyarakat mendapat rasa aman dan terlindungi dari pelanggar hukum. Pola pikir praktis seperti ini sangat berdampak pada isi hunian di Lapas dan Rutan, karena semakin tinggi penghukuman dengan menggunakan media penahanan maka semakin tinggi jumlah hunian dibandingkan dengan kapasitas ruang yang tersedia atau lazim disebut *overcrowded* (saat ini di dunia timbul beberapa asumsi mengenai istilah "*kepadatan penghuni di dalam Penjara*", ada yang mengacu pada istilah "*overcrowded*", "*overcapacity*", "*congestion*" yang pada intinya adalah kelebihan penghuni).

Kondisi tersebut menimbulkan permasalahan baru diantaranya adalah tidak terpenuhinya secara maksimal hak dasar dari setiap tahanan/narapidana. Dampak dari *overcrowded* juga berpengaruh terhadap tidak seimbangny jumlah petugas pemasyarakatan, minimnya anggaran, juga minimnya sarana, hal itu dikarenakan dana terkonsentrasi

untuk menanggulangi makan narapidana. Sebagai akibat lanjutan, pelayanan dan pengamanan narapidana tidak maksimal. Dampak lainnya yang muncul akibat dari kondisi *overcrowded* antara lain adalah munculnya penyimpangan, pelarian, kerusuhan, kebakaran, penyelundupan narkoba, serta pelanggaran HAM.

Pelaksanaan pemberian pidana penjara tidak akan dapat dipisahkan atau tidak dapat dilepaskan dari unsur-unsur pemenuhan hak-hak dasar yang melekat pada diri manusia secara kodrati, universal, dan abadi sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa. Kondisi tersebut menegaskan bahwa setiap orang tanpa terkecuali seseorang yang melakukan pelanggaran hukum (tahanan/narapidana) berhak memperoleh perlindungan terhadap adanya pelanggaran HAM.

Untuk itu dalam rangka meminimalisir pelanggaran hak terhadap tahanan/narapidana maka pemerintah menetapkan bahwa masalah *overcrowded* yang terjadi di Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan, menjadi masalah nasional dan merupakan salah satu perhatian dari Presiden yang ditetapkan dalam program prioritas melalui Kantor Staf Presiden yaitu program revitalisasi dan reformasi hukum berdasarkan Nawacita. Untuk itu diperlukan penanganan yang komprehensif terhadap masalah *overcrowded* dan masalah dampak ikutannya.

## B. MAKSUD DAN TUJUAN

*Grand design* penanganan *overcrowded* di Rutan dan Lapas ditetapkan dengan maksud untuk menyediakan acuan bagi penyusunan rencana aksi penanganan *overcrowded* di Rutan dan Lapas sehingga tujuan pemasyarakatan dapat dilaksanakan.

*Grand design* penanganan *overcrowded* di Rutan dan Lapas bertujuan untuk memberikan acuan secara sistematis, terarah, terukur, dan komprehensif.

## C. SISTEMATIKA

Sesuai dengan maksud dan tujuannya, penyusunan *grand design* pengelolaan perbatasan ini, disajikan dalam 5 (lima) Bab.

a) Pada Bab I (Pendahuluan), dijelaskan mengenai latar belakang perlunya disusun *grand desain* ini dan maksud serta tujuannya.

- b) Pada Bab II (Konsep Dasar), dijelaskan bagaimana konsep dasar penanganan *overcrowded* berdasarkan tinjauan teoritis dan pendapat para praktisi.
- c) Pada Bab III (Kondisi Saat Ini) digambarkan mengenai kondisi *overcrowded* di Rutan dan Lapas.
- d) Pada Bab IV (Kondisi Yang Diharapkan ) digambarkan unsur-unsur penting dalam penanganan *overcrowded* di Rutan dan Lapas.
- e) Pada Bab V (Penutup), memberikan penegasan terhadap simpulan.

## BAB II

### TINJAUAN TEORITIS

Pembentukan negara beserta perangkatnya tidak akan lepas dari peran dan persetujuan dari masyarakat pemerintahan hal ini dikarenakan adanya kepentingan masyarakat agar kepentingan individual (hak-hak) dapat tetap terjaga. Untuk itu perangkat negara yang di bentuk oleh masyarakat, membuat kesepakatan (aturan) dengan masyarakat untuk saling menjaga hal-hak masyarakat dan apabila ada yang melanggar kesepakatan maka harus mempertanggungjawabkan atas perbuatannya.

Menurut pendapat *Rousseau* dalam buku "*Du Contract Social*":

*“selama orang dipaksa untuk patuh dan mereka mematuhi, maka tidak akan ada persoalan. Segera setelah mereka melepaskan beban, itu juga belum menimbulkan persoalan karena cara mereka mendapatkan kembali kebebasan itu sama dengan cara bagaimana kebebasan yang sama ditarik dari mereka, meskipun ada justifikasi untuk meraihnya, atau tidak ada justifikasi untuk memasungnya. Namun aturan sosial merupakan hak keramat yang menjadi dasar bagi hak-hak yang lainnya”.*

Dari pernyataan tersebut diatas disimpulkan bahwa “manusia itu pada hakekatnya baik. Alasan terhadap pembentukan negara agar ada kekuatan memaksa yang bersifat legal untuk mempergunakan kekerasan kalau terdapat pengingkaran terhadap hak alamiah manusia.

Manusia hidup dalam pergaulan di masyarakat dan membawa kepentingan masing-masing dan saling bertentangan. Untuk itu diperlukan adanya aturan hukum yang dapat menjadi keseimbangan agar dalam hubungan antar manusia tidak terjadi kekacauan. Hukum bersifat memaksa anggota masyarakat untuk patuh dan mentaatinya sehingga terjadi keseimbangan dalam hubungan masyarakat.

Setiap hubungan kemasyarakatan tidak boleh bertentangan dengan hukum yang berlaku di masyarakat. Negara hukum sering diterjemahkan dengan *rechtstaats* atau *the rule of law*. Konsepsi negara hukum menurut *Immanuel Kant* dalam bukunya *Methaphysiche Ansfangsgrunde der Rechtslehre* mengemukakan mengenai konsep negara hukum liberal. *Immanuel Kant* mengemukakan paham negara hukum dalam arti sempit yang menempatkan fungsi *recht* pada *staat*, hanya sebagai alat perlindungan hak-hak individu dan

kekuasaan negara diartikan secara pasif, yang bertugas sebagai pemelihara keamanan dan ketertiban masyarakat.

Lebih lanjut *Friedrich Julius Stahl* mengemukakan empat unsur *rechtstaats* dalam arti klasik yaitu:

- a) Perlindungan hak asasi manusia;
- b) Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak hak itu;
- c) Pemerintah berdasarkan peraturan peraturan;
- d) Peradilan administrasi dalam perselisihan.

Sedangkan *A.V Dicey* mengemukakan ada tiga unsur suatu negara dapat dikatakan sebagai negara hukum yaitu :*supremacy of law; equality before the law; dan institution based of individual right.*

UUD 1945 pasal 1 ayat (3) menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Untuk menjalankan penegakan hukum pemerintah membentuk sistem peradilan pidana berupa lembaga yang memiliki fungsi menjalankan upaya penegakan hukum (dalam hal ini adalah hukum pidana). Dalam menjalankan fungsi penegakan hokum, lembaga tersebut memiliki mekanisme kerja tertentu dalam bentuk prosedur hukum (yang dikenal dengan hukum acara pidana). Sistem peradilan pidana berjalan dengan tujuan untuk menegakkan hukum pidana, mulai dari penyidikan, penuntutan, pengadilan dan pelaksanaan pidana. Rangkaian kegiatan penegakan hukum pidana tersebut bertujuan untuk memberikan jaminan atas pelaksanaan hukum.

Menurut *Richard D Schwartz* dan *Jerome H. Skolnick*, pemberian pidana bertujuan untuk:

1. mencegah terjadinya pengulangan tindak pidana (*to prevent recidivism*).
2. mencegah orang lain melakukan perbuatan yang sama seperti yang dilakukan si terpidana (*to deter other from the performance of similar act*).
3. menyediakan saluran untuk mewujudkan motif balas dendam (*to provide a chennel for the expression of retaliatory motives*).

Menurut *Mardjono Reksodiputro*, sistem peradilan pidana merupakan sistem dalam masyarakat untuk menanggulangi masalah kejahatan dalam arti mengendalikan kejahatan dalam batas-batas toleransi masyarakat. Oleh karenanya tujuan sistem peradilan pidana adalah:

- a) mencegah masyarakat menjadi korban kejahatan;

- b) menyelesaikan kasus kejahatan yang terjadi sehingga masyarakat puas bahwa keadilan telah ditegakkan dan yang bersalah dipidana;
- c) mengusahakan agar mereka yang pernah melakukan kejahatan tidak mengulangi lagi kejahatan.

Lebih lanjut *Van Bemmelen* mengemukakan bahwa pemberian pidana bersifat:

- a) *Prevensi umum* (pencegahan umum). Hal tersebut memberikan pandangan pemerintah memiliki kewenangan untuk menjatuhkan pidana, guna mencegah adanya perbuatan pidana yang dilakukan oleh masyarakat.
- b) *Prevensi Khusus* (pencegahan khusus). Pandangan terhadap hal ini dimaksudkan bahwa pidana merupakan pembenaran yang penting dari pidana itu sendiri, bertolak dari pendapat bahwa manusia pelaku tindak pidana dikemudian hari akan menahan dirinya supaya tidak melakukan perbuatan itu lagi karena mereka mengalami pembelajaran bahwa perbuatannya telah menimbulkan penderitaan, jadi pidana berfungsi mendidik dan memperbaiki.
- c) *fungsi perlindungan*. Bahwa pencabutan kebebasan selama beberapa waktu, masyarakat akan terhindar dari kejahatan yang mungkin terjadi jika ia bebas.

Melihat beberapa pandangan diatas dalam rangka melakukan penegakan terhadap hukum pidana, maka dibentuklah perangkat negara yang melaksanakannya. Sistem peradilan pidana merupakan perangkat negara yang memiliki peran penting dan terdiri dari sub-sub sistem yang bergerak secara sistemik secara keseluruhan dan merupakan suatu kesatuan (*totalitas*) yang memformulasikan masukan(*input*) menjadi keluaran(*output*) yang menjadi tujuan dari sistem peradilan pidana yang berupa resosialisasi pelaku tindak pidana(jangka pendek), pencegahan kejahatan(jangka menengah), dan kesejahteraan social(jangka panjang).

Dalam sistem peradilan pidana, pemasyarakatan merupakan salah satu sub sistem yang bertugas melakukan pembinaan dan pembimbingan terhadap Warga Binaan Pemasyarakatan (WBP), pelayanan terhadap tahanan dan pengelolaan terhadap benda sitaan dan barang rampasan negara. Dalam melaksanakan fungsi pembinaan dan pembimbingan WBP yang dikenal

dengan nama pemasyarakatan, mulai dikenal pada tahun 1964 ketika dalam Konferensi Dinas Kependidikan Tanggal 27 April 1964.

Menurut Saharjo untuk memperlakukan narapidana diperlukan landasan sistem pemasyarakatan.

*“bahwa tidak saja masyarakat yang diayomi terhadap diulangi perbuatan jahat oleh terpidana, melainkan juga orang yang telah tersesat diayomi dengan memberikan kepadanya bekal hidup sebagai warga yang berguna didalam masyarakat. Dari pengayoman itu nyata bahwa menjatuhkan pidana bukanlah tindakan balas dendam dari negara.... tobat tidak akan tercapai dengan penyiksaan, melainkan dengan pidana kehilangan kemerdekaan...Negara telah mengambil kemerdekaan seseorang dan yang pada waktunya akan mengembalikan orang itu ke masyarakat lagi, mempunyai kewajiban terhadap orang terpidana itu dan masyarakat”*

Gagasan Sahardjo terhadap upaya perlindungan masyarakat dari adanya perbuatan pidana serta upaya pembinaan terhadap pelaku tindak pidana yang menjalankan pidana hilang kemerdekaan di lembaga pemasyarakatan merupakan tujuan, proses dan pelaksanaan pidana penjara di Indonesia. Gagasan tentang pemasyarakatan oleh Saharjo tersebut kemudian dirumuskan kedalam 10 Prinsip Pemasyarakatan:

1. ayomidan berikan bekal hidup agar mereka dapat menjalankan perannya sebagai warga masyarakat yang baik dan berguna.
2. penjatuhapidana tidak lagi didasari oleh latar belakang pembalasan.(ini berarti tidak boleh ada penyiksaan terhadap narapidana dan anak didik pada umumnya, baik yang berupa tindakan, perlakuan, ucapan, cara perawatan ataupun penempatan. Satu satunya derita yang dialami oleh narapidana dan anak didik hanya dibatasi kemerdekaannya untuk leluasa bergerak didalam masyarakat beba).
3. Berikan bimbingan(bukan penyiksaan) supaya mereka bertobat.(berikan kepada mereka pengertian mengenai norma norma hidup dan kegiatan-kegiatan social untuk menumbuhkan rasa hidup kemasyarakatannya.
4. Negara tidak berhak membuat mereka lebih buruk atau lebih jahat daripada sebelum dijatuhi pidana. Salah satu cara diantaranya agar tidak mencampur baurkan narapidana dengan anak didik yang melakukan tindak pidana berat dengan yang ringandan sebagainya.
5. Selama kehilangan (dibatasi) kemerdekaan Bergeraknya para narapidana dan anak didik tidak boleh diasingkan dari masyarakat. Perlu ada kontak dengan masyarakat yang terjelma dalam bentuk kunjungan hiburan ke lapas dan rutan/cabang rutan oleh anggota-

- anggota masyarakat bebas dan kesempatan yang lebih banyak untuk berkumpul bersama sahabat dan keluarga.
6. Pekerjaan yang diberikan kepada narapidana dan anak didik tidak boleh bersifat sekedar pengisi waktu luang.
  7. Pembinaan dan pembimbingan yang diberikan kepada narapidana dan anak didik adalah berdasarkan Pancasila. Hal ini berarti bahwa kepada mereka harus ditanamkan semangat kekeluargaan dan toleransi disamping meningkatkan pemberian pendidikan rohani kepada mereka disertai dorongan untuk menunaikan ibadah sesuai dengan kepercayaan agama yang dianutnya.
  8. Narapidana dan anak didik bagaikan orang yang sakit perlu diobati agar mereka sadar bahwa pelanggaran hokum yang pernah dilakukannya adalah merusak dirinya, keluarganya dan lingkungannya, kemudian dibina/dibimbing kejalan yang benar. Selain itu mereka harus diperlakukan sebagai manusia biasa yang memiliki pula harga diri agar tumbuh kembali kepribadiannya yang percaya akan kekuatan sendiri.
  9. Narapidana dan anak didik hanya dijatuhi pidana berupa membatasi kemerdekaannya dalam jangka waktu tertentu.
  10. Untuk pembinaan dan bimbingan para narapidana dan anak didik, maka disediakan sarana yang diperlukan.

Melihat dari 10 prinsip pemasyarakatan tersebut tergambar secara jelas tugas yang harus dilaksanakan oleh petugas pemasyarakatan dalam menjalankan pembinaan dan pembimbingan terhadap terpidana yang menjalankan pidana di lembaga pemasyarakatan (narapidana). Dalam menjalankan tugas sebagaimana yang tertuang dalam prinsip pemasyarakatan tidaklah mudah, hal tersebut dikarenakan adanya permasalahan yang saat ini menjadi beban pemasyarakatan terkait dengan *overcrowded* yang terjadi pada hampir seluruh Rutan/ Lapas di Indonesia. Adapun beberapa penyebab terjadinya *overcrowded* antara lain adalah:

1. Tingginya tingkat kejahatan.

Apabila kita melihat dari pengertian kejahatan adalah suatu jenis atau tingkah laku manusia tertentu yang dapat dinilai sebagai perbuatan jahat, maka perlu ada pembedaan secara tegas mengenai bentuk dari perbuatan jahat yang dapat dikenakan pidana. Menurut R. Soesilo terdapat 2 pengertian kejahatan secara juridis dan secara sosiologis. Pengertian kejahatan secara juridis adalah suatu perbuatan tingkah laku yang bertentangan dengan undang-undang. Untuk itu

perlu disusun regulasi yang akan mengatur tentang jenis jenis tindak pidana. Hal tersebut agar tidak terjadi tindakan kesewenang-wenangan yang dilakukan oleh penguasa dalam melakukan penegakan hukum. Selain itu pengertian kejahatan dari segi sosiologis, adalah perbuatan atau tingkah laku yang selain merugikan penderita juga sangat merugikan masyarakat yaitu berupa hilangnya keseimbangan, ketentraman, dan ketertiban. Perkembangan tindak kejahatan yang saat ini terjadi di Indonesia mengalami banyak perkembangan diantaranya adalah kejahatan yang terkait dengan ideologi, dan transnasional lainnya. Untuk itu dibutuhkan peningkatan kapasitas petugas masyarakat dalam rangka melakukan pembinaan terhadap narapidana menyesuaikan dengan perkembangan kejahatan.

## 2. Regulasi Pidana terhadap Pelaku Tindak Pidana.

Regulasi pemberian hukuman pidana terhadap para pelaku tindak pidana harus selalu dilakukan perubahan, melalui pembaharuan dan pembangunan hukum pidana yang tidak dapat dilakukan secara *ad-hoc (partial)* tetapi harus bersifat mendasar, menyeluruh dan sistemik dalam bentuk rekodifikasi yang mencakup 3 (tiga) permasalahan pokok hukum pidana yaitu perumusan perbuatan yang bersifat melawan hukum (*criminal act*), pertanggungjawaban pidana (*criminal responsibility*) baik dari pelaku berupa manusia alamiah (*natural person*) maupun korporasi (*corporate criminal responsibility*) dan pidana serta tindakan yang dapat diterapkan.

Upaya untuk melakukan pembaharuan hukum di Indonesia sudah dimulai tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dirumuskan dalam Pembukaan alinea keempat yaitu:

*“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang*

*berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/ Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.*

Berdasarkan isi dari alenia empat tersebut tergambar secara jelas bahwa tujuan terhadap pembaharuan hukum di Indonesia adalah “perlindungan masyarakat” (*social defence*) dan “kesejahteraan masyarakat” (*social welfare*). Namun tujuan hukum sebagaimana dimaksud diatas belum sepenuhnya terealisasi, hal ini karena ada perbedaan pandangan masyarakat terhadap tujuan pemberian hukuman, banyak pandangan masyarakat yang menyatakan bahwa penjatuhan pidana terhadap pelaku kejahatan, bertujuan untuk memberikan pembalasan atau efek jera (masih menganut teori pembalasan). Disisi lain banyak juga masyarakat yang memiliki pandangan bahwa penjatuhan pidana terhadap pelaku kejahatan dilakukan untuk memperbaiki diri pelaku dan melindungi kepentingan masyarakat. Dalam kenyataannya penjatuhan pidana yang ditetapkan oleh hakim terhadap pelaku kejahatan dilakukan semata-mata karena perintah undang-undang, pemidanaan dilakukan untuk memberikan efek jera kepada pelaku, oleh karena itu banyak hakim yang menjatuhkan pidana penjara yang tinggi, dengan keyakinan semakin tinggi pidana yang dijatuhkan maka semakin besar efek jera yang diberikan kepada pelaku. Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa hakim belum menyadari sepenuhnya bahwa penjatuhan pidana penjara adalah upaya terakhir (*ultimum remedium*) apabila upaya lain tidak berhasil dilakukan. Berdasarkan Naskah Akademik Rancangan Undang-undang Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, saat ini terdapat 146 regulasi peraturan perundang-undangan yang didalamnya memuat ketentuan pidana. Kondisi tersebut berdampak terhadap penambahan kepadatan hunian di Lembaga Pemasyarakatan. Untuk itu diperlukan pembaharuan terhadap regulasi yang lebih mementingkan upaya *ultimum remedium*, agar tujuan pembaharuan hukum dalam mewujudkan “perlindungan masyarakat” (*social defence*) dan “kesejahteraan masyarakat” (*social welfare*) dapat terwujud.

3. Pola hubungan antar penegak hukum.

Aparat penegak hukum yang memiliki tugas menjalankan Sistem peradilan pidana mempunyai peran penting dalam upaya penanggulangan kejahatan. Untuk itu dibutuhkan koordinasi dan hubungan yang harmonis antar penegak hukum. Ketidakharmonisan dalam pola hubungan antar penegak hukum yang mengarah kepada ego sektoral dapat menghambat terhadap keberhasilan penanggulangan kejahatan.

Menurut pendapat W. Clifford bahwa “ *the rises in crime have efficient to attract attention to the inefficiency of the present criminal justice structure as a mechanism for crime prevention*” (meningkatnya kejahatan telah cukup untuk menarik perhatian pada tidak efisiennya struktur peradilan pidana yang sekarang ada sebagai suatu mekanisme pencegahan kejahatan)

Berdasarkan pandangan diatas dapat dikatakan bahwa pelaksanaan penegakan hukum oleh aparat penegak hukum dalam sistem peradilan pidana tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya dikarenakan aparat penegak hukum dalam sistem peradilan pidana yaitu: kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan masyarakat serta masyarakat mempunyai kewenangan dan kekuasaan sendiri-sendiri (*discretion of power*). Kondisi tersebut menjadi salah satu faktor penyebab terjadinya *overcrowded* di lembaga masyarakat. Anggapan bahwa semakin banyak orang ke penjara merupakan suatu prestasi merupakan anggapan yang nyata. Polisi jarang mempergunakan kewenangan diskresi yang dimiliki, sedangkan jaksa selalu berusaha membuktikan dakwaannya yang sering kali dipaksakan, dan hakim terkesan terburu-buru dalam menjatuhkan pidana penjara, padahal apabila penjatuhan pidana percobaan dimaksimalkan maka jumlah penghuni di Lembaga Masyarakat tidak mengalami *overcrowded*.

Untuk itu diperlukan kesamaan, kesatuan pengertian dan persepsi akan tugas dan wewenang dari masing-masing aparat penegak hukum dalam upaya penyelesaian perkara pidana di semua jajaran aparat penegak hukum. Persamaan kedudukan oleh masing-masing sub sistem dalam sistem peradilan pidana mempunyai andil yang cukup besar dalam upaya membangun pola hubungan antar penegak hukum. Untuk itu perlu mempersiapkan langkah strategis dengan melakukan penguatan kelembagaan dan peningkatan sarana dan prasarana agar penanganan

permasalahan *over crowded* dapat terselesaikan.

Ketiga faktor yang menunjang terhadap timbulnya *overcrowded* di lembaga pemasyarakatan menjadi hal yang harus segera ditangani. Namun kondisi tersebut tidak mungkin hanya dilakukan oleh jajaran pemasyarakatan. Perlu ada kebijakan dari pemerintah serta peran dari masyarakat untuk menaggulangi permasalahan tersebut. Apabila dari masing-masing unsur belum memiliki pandangan yang sama maka upaya penanganan *overcrowded* akan mengalami tantangan yang sangat besar.

Upaya untuk menanganai masalah *overcrowded* di lembaga pemasyarakatan tetap harus dilaksanakan, berdasarkan faktor penunjang terjadinya *overcrowded*, penanganann terhadap masalah tersebut dapat dikelompokkan menjadi 4 masalah besar diantaranya adalah :

1. penataan regulasi;
2. pemberdayaan Sumber Daya Manusia;
3. peningkatan sarana dan prasarana;
4. penguatan kelembagaan.

Diharapkan dengan penanganan secara sistematis terhadap penanganan *overcrowded*, diharapkan tujuan dari pemasyarakatan dalam memperbaiki narapidana agar menyadari kesalahan, memperbaiki diri, dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat aktif berperan dalam pembangunan, dan dapat hidup secara wajar sebagai warga yang baik dan bertanggung jawab dapat tercapai.

### BAB III KONDISI SAAT INI

Bagi para pelanggar hukum baik itu tersangka, terdakwa maupun terpidana seyogyanya rumah tahanan negara maupun lembaga pemasyarakatan bukan ditujukan sebagai tempat untuk sekedar menampung. Lebih jauh lagi, bahwa rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan bukanlah tempat untuk menjatuhkan pidana hukuman semata, tetapi sebagai tempat pusat pembinaan dan reintegrasi sosial yang dipergunakan untuk memperbaiki diri para pelanggar hukum agar mereka dapat bersosialisasi di tengah masyarakat seperti sediakala sebelum mereka melakukan kesalahan dan yang menyebabkan dirinya masuk penjara,

Ini selaras dengan apa yang termaktub dalam pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 tahun 1995 tentang Pemasyarakatan yang menyatakan bahwa “Sistem pemasyarakatan diselenggarakan dalam rangka membentuk narapidana 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 bertanggungjawab”.

Hal ini berarti bahwa pembinaan terhadap narapidana juga harus bermanfaat baik selama yang bersangkutan menjalani pidana maupun setelah selesai menjalani pidana, sehingga mereka memiliki kesempatan yang sama dengan anggota masyarakat pada umumnya untuk dapat memberikan kontribusinya sebagai anggota masyarakat yang aktif dan produktif dalam pembangunan bangsa. Dengan kata lain bahwa program dan kegiatan pembinaan yang dilakukan dalam lembaga pemasyarakatan diarahkan untuk membangun manusia mandiri. Namun apa yang digariskan dalam undang-undang tersebut terkait fungsi-fungsi sebuah lembaga pemasyarakatan baru sebatas harapan ideal belaka. Berbagai fakta menunjukkan bahwa yang terjadi di seluruh lembaga pemasyarakatan maupun lembaga pemasyarakatan di Indonesia justru gambaran sebaliknya.

Buruknya manajemen pada rumah tahanan negara maupun lembaga pemasyarakatan di Indonesia sudah bukan rahasia lagi. Berbagai masalah yang muncul terus berlangsung tanpa pernah ditemukan solusi yang tepat meski pada saat bersamaan selalu mendapat kritikan dari berbagai elemen masyarakat. Permasalahan mendasar dan tampak riil di dalam manajemen

rumah tahanan negara maupun lembaga pemasyarakatan yang selalu menjadi sorotan di mata masyarakat luas dan masih sulit diatasi sampai dengan saat ini adalah permasalahan *overcrowded* atau kondisi dimana jumlah penghuni melebihi kapasitas hunian yang tersedia lantaran meningkatnya pertumbuhan jumlah tahanan serta narapidana yang tidak diikuti oleh optimalnya penambahan ruang dan daya tampung hunian pada setiap rumah tahanan negara maupun lembaga pemasyarakatan di Indonesia. Berikut ini adalah gambaran data pertumbuhan jumlah tahanan dan narapidana pada rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan di Indonesia selama lima tahun terakhir :

Tabel  
Pertumbuhan Jumlah Tahanan dan Narapidana  
Pada Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan Secara Nasional  
2013 – Februari 2017

URAIAN	TAHUN				
	2013	2014	2015	2016	FEB 2017
Penghuni Rutan – Lapas					
Tahanan	51.395	52.935	57.547	65.554	66.322
Narapidana	108.668	110.469	119.207	138.997	143.095
Jumlah Penghuni	160.063	163.404	176.754	204.551	209.417
Kapasitas Hunian	111.857	114.921	119.797	119.797	119.860
Selisih Jumlah Penghuni Dengan Kapasitas Hunian	48.206	48.483	56.957	84.757	89.557
<i>Overcrowding</i>	43 %	42%	47 %	71 %	75 %

(Sumber : Smslap Ditjenpas diakses pada tanggal 17 Februari 2017)

Berdasarkan tabel di atas, secara nasional pada tahun 2013 hingga bulan Februari 2017 dapat tergambarkan terjadinya peningkatan jumlah tahanan dan narapidana pada rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan di Indonesia yang cukup signifikan setiap tahunnya. Adapun jumlah rata-rata pertumbuhan jumlah penghuni rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan sebesar 12.338 orang per tahun, dengan lonjakan

pertumbuhan jumlah penghuni tertinggi terjadi pada tahun 2016 sebesar 27.797 orang tahanan dan narapidana.

Dalam data keseluruhan pada tabel tersebut dapat tergambar pula bahwa lonjakan pertumbuhan penghuni pada rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan belum diikuti dengan penambahan jumlah kapasitas ruang hunian bagi tahanan dan narapidana yang optimal. *Overcrowded* terjadi karena laju pertumbuhan penghuni tidak sebanding dengan sarana hunian yang tersedia. Prosentase *input* tahanan dan narapidana baru yang masuk ke dalam rumah tahanan negara maupun lembaga pemasyarakatan jauh melebihi dibandingkan *output* tahanan dan narapidana yang keluar atau selesai menjalani masa pidananya. Meskipun pada dasarnya, Direktorat Jenderal Pemasyarakatan telah berusaha untuk mengurangi terjadinya *overcrowded* hunian dengan membangun rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan ataupun membangun ruang hunian baru guna menambah jumlah kapasitas hunian. Namun besarnya lonjakan pertumbuhan jumlah penghuni yang masuk tidak dapat terhindari sehingga kondisi *overcrowding* tidak dapat terelakan lagi, bahkan pada bulan Februari 2017, telah terjadi *overcrowded* ataupun kelebihanjumlah penghuni sebesar 89.557 orang / 75% dari kapasitas yang tersedia.

Selain terbatasnya jumlah kapasitas hunian bagi para tahanan dan narapidana, berikut ini adalah beberapa faktor yang mempengaruhi terjadinya kondisi *overcrowded* pada rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan di Indonesia, antara lain :

A. Keberadaan Peraturan Perundang-Undangan Yang Tidak Harmonis Dengan Tujuan Sistem Pemasyarakatan

Salah satu fungsi hukum adalah sebagai suatu alat untuk mengatasi kejahatan yang terjadi di tengah masyarakat. Pada perkembangannya, hukum nyatanya telah mengalami serangkaian perubahan dan perkembangan sebagai bentuk dari suatu proses berkembangnya peradaban manusia. Seiring berjalannya waktu hukum telah bertransformasi pula menjadi alat untuk melindungi individu dari gangguan individu lainnya, dan perlindungan masyarakat dari gangguan kejahatan sehingga diharapkan terciptanya suatu kepastian hukum di lingkungan masyarakat.

Kepastian hukum merupakan asas penting dalam hal tindakan hukum maupun penegakan hukum. Telah diketahui bersama bahwa regulasi ataupun peraturan perundang-undangan dapat memberikan kepastian hukum. Peraturan perundang-undangan sendiri memiliki fungsi yang beragam seperti fungsi perubahan, fungsi stabilitasi, dan fungsi kemudahan. Fungsi perubahan diartikan yaitu hukum sebagai sarana pembaharuan. Peraturan perundang-undangan diciptakan atau dibentuk bertujuan untuk mendorong perubahan masyarakat di berbagai bidang dan sektor kehidupan. Sedangkan, yang dimaksud dengan fungsi stabilitasi disini adalah peraturan perundang-undangan merupakan alat yang dipergunakan untuk menciptakan kondisi yang diharapkan pada bidang pidana, bidang ketertiban dan keamanan adalah berbagai kaidah yang bertujuan menjamin stabilitas masyarakat. Adapun untuk fungsi kemudahan dimaksudkan bahwa peraturan perundang-undangan dapat pula dipergunakan sebagai sarana mengatur berbagai kemudahan (fasilitas). Masyarakat luas menghendaki adanya suatu produk peraturan perundang-undangan yang dapat mengatur dan dapat mereduksi tingkat kejahatan yang terjadi guna menciptakan kondisi stabilitas dan ketertiban di masyarakat. Kenyataan sosial seperti ini mengharuskan pemerintah untuk segera membuat peraturan secara praktis dan pragmatis, dimana pemerintah diharuskan mendahulukan bidang-bidang yang dianggap paling mendesak sesuai dengan tuntutan masyarakat. Dampak dari hal tersebut tak jarang menimbulkan pembentukan peraturan perundang-undangan tanpa didasari perkiraan strategis, sehingga pada akhirnya melahirkan peraturan perundang-undangan yang bersifat tambal sulam, tidak bertahan lama ataupun tidak harmonis dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Kondisi tersebut dapat tergambarkan dalam penyelenggaraan sistem pemidanaan dan penanganan tindak pidana di Indonesia saat ini. Pemerintah dinilai memiliki hobi dalam menciptakan kriminalisasi dengan membentuk berbagai macam produk peraturan perundang-undangan yang didalamnya mengatur ketentuan ancaman pidana yang seringkali tidak lagi masuk akal. Menurut data, sejak awal reformasi hingga tahun 2016, tercatat terdapat 563 (lima ratus enam puluh tiga) peraturan perundang-undangan yang dihasilkan pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dari jumlah tersebut kurang lebih terdapat 154 (seratus lima

puluh empat) peraturan perundang-undangan yang didalamnya berisikan aturan dan ketentuan pidana.

Selama masa tersebut, berdasarkan hasil pemetaan yang dilakukan terdapat 1.601 (seribu enam ratus satu) perbuatan yang dikategorikan sebagai suatu tindak pidana dengan proporsi 716 (tujuh ratus enam belas) perbuatan merupakan suatu tindak pidana yang baru diperkenalkan dalam hukum pidana di Indonesia. Yang menjadi catatan penting adalah sebagian besar dari tindak pidana baru pada periode tahun 1998 – 2016 diancam dengan sanksi pidana penjara. Tidak kurang terdapat 654 perbuatan (91, 34%) yang digolongkan sebagai suatu tindak pidana dengan sanksi penjara yang diberikan bagi para pelanggarnya, sedangkan sanksi pidana kurungan hanya ditemukan pada 45 perbuatan tindak pidana (6,28%) dan sekitar 17 perbuatan (2,37%) ditetapkan sebagai tindak pidana dengan ancaman sanksi pidana denda. Adapun lamanya sanksi pidana penjara yang diberikan antara lain 1 hari – 5 tahun penjara ditemukan di hampir 65% tindak pidana baru setiap tahunnya, diikuti oleh 18% untuk masa pidana penjara selama 5 – 10 tahun, 9% untuk sanksi pidana penjara selama 10 – 15 tahun dan 4 % untuk pidana penjara selama 15 tahun ke atas.

Visi undang-undang di Indonesia yang bernuansa penjara sesungguhnya adalah alasan sederhana mengapa Indonesia menghadapi permasalahan kondisi *overcrowded* pada rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan. Sebagai contoh lain, dalam Rancangan KUHP (RKUHP) yang saat ini dibahas di DPR, hampir semua ancaman pidana meningkat drastis, beberapa diantaranya bahkan dapat mengakibatkan overkriminalisasi yang berujung pemenjaraan dan berbuah *overcrowded*. Sebut saja semisal pidana penghinaan yang ancamannya dalam RKUHP mencapai 5 (lima) tahun penjara atau pidana zina yang juga mencantumkan pidana penjara 5 (lima) tahun pula.

Belum lagi kebijakan alternatif penahanan dan alternatif penjatuhan pidana yang seakan tidak pernah dipertimbangkan oleh aparat penegak hukum. Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) dan Surat Edaran Jaksa Agung (SEJA) terkait penempatan pengguna dan pecandu narkoba di tempat-tempat rehabilitasi tidak berjalan. Dari data yang dimiliki oleh Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, pada bulan Februari 2017, penghuni rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan yang teridentifikasi

sebagai tahanan dan narapidana pengguna narkoba hingga mencapai angka 35.598 orang. Pemerintah pun seakan abai untuk memberikan alternatif penjatuhan pidana, seperti penjatuhan pidana denda misalnya kepada para pelanggar hukum. Dikarenakan saat ini, ketentuan dan jumlah nilai pidana denda yang diatur dalam KUHP sudah dianggap terlalu kuno dan tidak sesuai lagi dengan nilai inflasi keuangan saat ini. Jumlah nilai pidana denda dalam KUHP terakhir disesuaikan melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1960. Selain terdapat jumlah nilai pidana denda yang dianggap telah kuno, ada pula jumlah nilai denda yang dianggap terlalu besar dan tidak lagi masuk akal yang membuat para pelanggar hukum lebih memilih untuk menjalani pidana penjara tambahan (*subsider*) dibandingkan membayar denda yang terasa terlalu besar.

Keberadaan begitu banyaknya peraturan perundang-undangan yang didalamnya berisikan dan memuat substansi ketentuan aturan pidana seakan-akan menjadi suatu alat untuk memaksa bahwa setiap pelanggar hukum harus ditempatkan dan menginap di dalam rumah tahanan negara maupun lembaga pemasyarakatan. Kondisi *overcrowded* rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan juga tidak terlepas dari paradigma para aparat penegak hukum dalam sistem peradilan pidana seperti kepolisian, kejaksaan dan pengadilan yang masih memiliki pandangan bahwa penyelesaian perkara terhadap setiap pelanggaran hukum baik itu tindak pidana ringan dan tindak pidana berat harus dijatuhi dengan sanksi pidana penjara sebagai bentuk penghukuman.

Selain itu, keberadaan regulasi Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2012 yang merupakan perubahan kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan yang berisikan ketentuan mengenai pengetatan pemberian hak terhadap narapidana tindak pidana tertentu seperti tindak pidana terorisme, narkoba dengan masa pidana diatas 5 (lima) tahun serta tindak pidana korupsi juga menjadi salah satu penyebab yang mendorong terciptanya kondisi *overcrowded*. Hal tersebut dikarenakan sebagian besar penghuni rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan di seluruh Indonesia merupakan narapidana yang tersangkut narkoba. Pengetatan pemberian hak seperti remisi dan

pembebasan bersyarat melalui penambahan syarat substantif dan administratif pada ketentuan regulasi tersebut menyebabkan para narapidana sulit untuk mengakses dan mendapatkan hak seperti remisi dan pembebasan bersyarat, sehingga banyak dari mereka harus menjalani masa pidananya sesuai dengan hukuman yang diterima. Penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2012 tersebut juga menjadi salah satu faktor yang mendorong terjadinya kondisi *overcrowded* dan menjadi alasan bahwa tujuan dari penyelenggaraan sistem pemasyarakatan menjadi tidak optimal.

Carut marutnya kondisi peraturan perundang-undangan khususnya dalam penegakan hukum dan penjatuhan pidana serta paradigma pemidanaan para aparaturnya penegak hukum yang masih menekankan pada nilai-nilai pemenjaraan menjadi salah satu penyebab andil besar meningkatnya jumlah tahanan dan narapidana pada rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan saat ini.

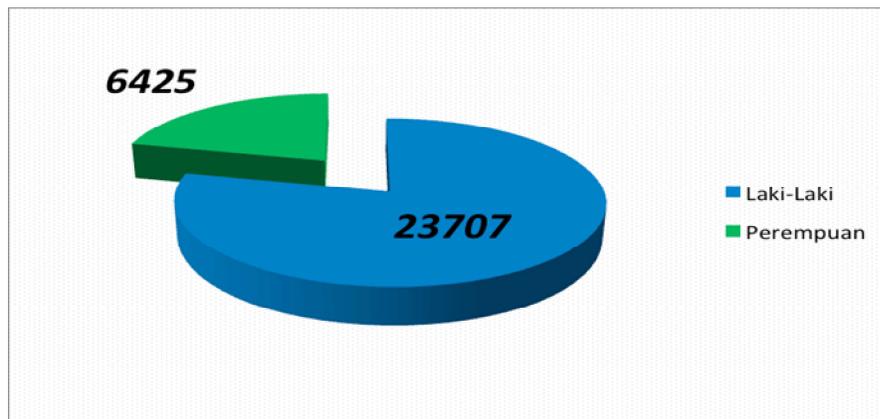
#### B. Keterbatasan Jumlah Sumber Daya Manusia (SDM) Petugas Pemasyarakatan Pada Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan

Sumber daya manusia mempunyai peranan untuk menentukan keberhasilan suatu organisasi serta merealisasikan tugas dan fungsi yang diemban dalam rangka pencapaian tujuan organisasi. Begitu pula dalam hal pelaksanaan tugas dan fungsi pemasyarakatan pada rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan, petugas pemasyarakatan menjadi salah satu unsur penting sebagai penggerak organisasi bersama dengan masyarakat dan infrastruktur yang dimiliki dalam mencapai tujuan pemasyarakatan.

Berdasarkan data kepegawaian Direktorat Jenderal Pemasyarakatan. Pada bulan November 2016, Sumber Daya Manusia Petugas Pemasyarakatan berjumlah 30.132 orang, terdiri dari Laki-laki 23.707 orang dan Perempuan 6.425 orang.

## Grafik

Jumlah Petugas Pemasarakatan Berdasarkan Jenis Kelamin



Dari keseluruhan jumlah petugas pemsarakatan diatas, sebesar 14.584 orang petugas pemsarakatan yang ditempatkan dan menjalankan tugas sebagai petugas pengamanan pada rumah tahanan negara dan lembaga pemsarakatan. Jumlah petugas pengamanan tersebut harus dibagi kembali ke dalam 4 (empat) shift pengamanan, sehingga jika dihitung maka perbandingan kekuatan antara petugas pengamanan dengan tahanan dan narapidana adalah sebesar 1 : 58 dengan artian bahwa 1 orang petugas pengamanan harus mengawasi dan menjaga 58 orang tahanan dan narapidana.

Melihat kondisi tersebut, tidak dipungkiri lagi bahwa jumlah SDM Petugas Pemsarakatan yang tersedia sampai dengan saat ini dirasa belum dapat memenuhi kebutuhan ideal jumlah SDM Petugas Pemsarakatan pada 465 rumah tahanan negara dan lembaga pemsarakatan di Seluruh Indonesia. Belum lagi keseluruhan jumlah petugas pemsarakatan tersebut harus terbagi lagi guna memenuhi kebutuhan SDM pada Unit Pelaksana Teknis Pemsarakatan lainnya seperti Balai Pemsarakatan maupun Rumah Penyimpanan Benda Sitaan Negara (Rupbasan).

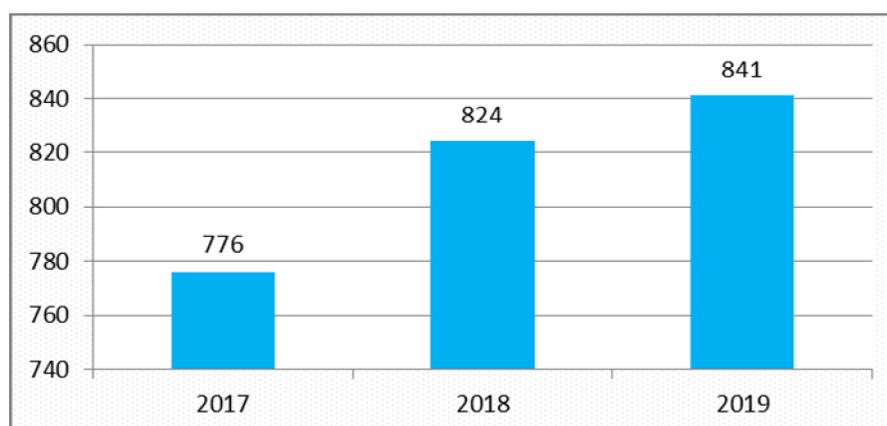
Selain itu dengan dikeluarkannya kebijakan pemerintah untuk melakukan penundaan sementara atau dikenal dengan istilah moratorium penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil selama lima tahun (2014-2019) berpengaruh terhadap perencanaan penambahan usulan formasi petugas pemsarakatan ke depan. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia khususnya Direktorat Jenderal Pemsarakatan.tidak dapat melakukan

perekrutan pegawai yang akan ditempatkan sebagai petugas pemasyarakatan pada rumah tahanan negara maupun lembaga pemasyarakatan. Padahal kebutuhan akan sumber daya petugas pemasyarakatan pada rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan merupakan kebutuhan yang mendesak dan tidak terelakan lagi dalam menghadapi permasalahan yang ditimbulkan akibat kondisi *overcrowded* rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan.

Padahal jika melihat beberapa tahun ke depan, perputaran petugas pemasyarakatan yang akan mengakhiri masa kerjanya (pensiun) terjadi setiap tahunnya. Seperti dapat dilihat pada grafik berikut di bawah ini :

### Grafik

Jumlah Petugas Pemasyarakatan Yang Akan Menjalani Masa Pensiun



Dari data diatas dapat dilihat bahwa pertumbuhan petugas pemasyarakatan yang akan menjalani pensiun mengalami peningkatan yang cukup signifikan setiap tahunnya. Dalam tiga tahun ke depan hingga tahun 2018, paling tidak jumlah petugas pemasyarakatan yang akan menghadapi pensiun berjumlah 2.441 orang petugas pemasyarakatan. Selain menghadapi permasalahan kurangnya jumlah Sumber Daya Petugas Pemasyarakatan dan kebijakan moratorium penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil, di sisi lain institusi pemasyarakatan saat ini juga harus menerima bahwa belum optimalnya pengembangan kapasitas dan kualitas SDM Petugas Pemasyarakatan melalui penyelenggaraan pendidikan dan pengembangan (Diklat). Ketidakjelasan pola diklat dan spesifikasi dalam diklat teknis bagi petugas pemasyarakatan saat ini mempengaruhi

kemampuan petugas pemasyarakatan dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Keterbatasan sumber daya manusia petugas pemasyarakatan dari sisi kuantitas jumlah maupun kualitas yang dimiliki oleh institusi pemasyarakatan sebagaimana telah digambarkan diatas pada dasarnya akan mempengaruhi penyelenggaraan tugas dan fungsi pelaksanaan sistem pemasyarakatan pada rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan. Apalagi saat ini, Petugas Pemasyarakatan harus menghadapi dan dibenturkan dengan tingginya tingkat populasi penghuni rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan. Jumlah sumber daya manusia petugas pemasyarakatan yang minim akan berdampak pada tidak optimalnya penyelenggaraan dari segi pengamanan dan pelaksanaan berbagai program pembinaan bagi narapidana.

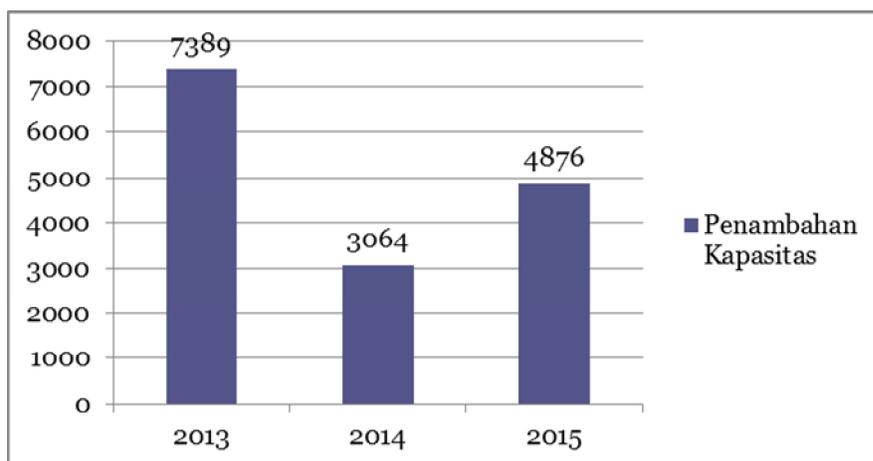
### C. Minimnya Ketersediaan Ruang Hunian Pada Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan

Persoalan kelebihan jumlah (*overcrowded*) tahanan dan narapidana pada rumah tahanan dan lembaga pemasyarakatan menjadi permasalahan serius yang dihadapi institusi pemasyarakatan saat ini. Pasalnya kondisi *overcrowded* sebuah rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan dapat menjadi pemicu timbulnya banyak persoalan lainnya. Mulai dari gangguan keamanan dan ketertiban, pelanggaran hak asasi manusia sampai dengan permasalahan kesehatan.

Salah satu penyebab utama kondisi *overcrowded* ini terjadi dikarenakan keterbatasan ruang hunian dan sarana prasarana yang dimiliki oleh rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan. Menurut data Direktorat Jenderal Pemasyarakatan pada tahun 2016, kapasitas ruang hunian yang tersedia diperuntukan bagi 119.797 orang tahanan dan narapidana. Namun pada kenyataannya, jumlah kapasitas ruang hunian yang tersedia tersebut tidak dapat mencukupi untuk menampung secara optimal 204.551 orang tahanan dan narapidana di Seluruh Indonesia. Jika melihat data tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa telah terjadi kelebihan penghuni pada rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan sebesar 84.757 orang atau sebesar 71%.

Meskipun demikian, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam hal ini Direktorat Jenderal Pemasyarakatan telah berupaya untuk meningkatkan kapasitas hunian melalui pembangunan dan pembentukan rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan baru, pembangunan dan penambahan blok hunian ataupun rehabilitasi blok hunian yang sudah ada. Berdasarkan Sistem Database Pemasyarakatan yang dimiliki oleh Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, sejak tahun 2013 – 2015 telah dilakukan penambahan kapasitas melalui pembangunan ruang hunian sebesar 15.338 orang, berikut ini adalah grafik penambahan jumlah kapasitas setiap tahunnya sebagai berikut :

Grafik  
Penambahan Jumlah Kapasitas Hunian Rutan dan Lapas  
Tahun 2013 – 2015



Sementara itu untuk tahun 2016, Direktorat Jenderal Pemasyarakatan menargetkan adanya penambahan kapasitas hunian dengan membangun 4 (empat) rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan baru serta penambahan kapasitas melalui pembangunan dan rehabilitasi blok hunian pada 57 (lima puluh tujuh) rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan dengan proyeksi penambahan jumlah kapasitas hunian sebesar 15.000 orang. Namun pada dasarnya, penambahan kapasitas hunian melalui pembangunan rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan bukan merupakan prioritas utama untuk menanggulangi permasalahan *overcrowded* yang terjadi saat ini. Besaranya dana yang dibutuhkan untuk membangun rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan serta keterbatasan anggaran negara yang dimiliki menjadi pertimbangan bahwa harus terdapat alternatif lain yang dapat dilakukan

oleh Direktorat Jenderal Pemasyarakatan dalam rangka menanggulangi kondisi *overcrowded* pada rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan saat ini.

Alternatif sebagai solusi jangka pendek yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pemasyarakatan saat ini dalam menekan tingkat *overcrowded* hunian pada rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan adalah melakukan redistribusi narapidana. Redistribusi ini dilakukan dengan melakukan pemindahan narapidana dari lembaga pemasyarakatan dengan tingkat kepadatan tinggi ke lembaga pemasyarakatan yang berpenghuni lebih sedikit. Pada tahun 2016, Direktorat Jenderal Pemasyarakatan telah mengintensifkan pelaksanaan kebijakan redistribusi narapidana. Adapun jumlah narapidana yang telah didistribusi sebesar 36.075 orang narapidana dengan rincian sebagai berikut :

Tabel

## Jumlah Redistribusi Narapidana Tahun 2016

No	Bulan	Jumlah Narapidana
1.	Januari	2.591
2.	Februari	2.760
3.	Maret	3.416
4.	April	3.776
5.	Mei	5.384
6.	Juni	3.774
7.	Juli	2.985
8.	Agustus	2.078
9.	September	2.275
10.	Oktober	2.058
11.	November	2.557
12.	Desember	2.421
Total Narapidana		36.075

Berdasarkan data tabel diatas, dapat diambil rata-rata dalam satu bulan sebanyak 2.800 orang narapidana dipindahkan. Melalui kebijakan redistribusi narapidana diharapkan dapat menekan dampak dan tingkat *overcrowded* hunianserta pemerataan jumlah narapidana pada seluruh lembaga pemasyarakatan di Indonesia.

D. Kelembagaan dan Pola Hubungan Kerja Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan Tidak Sesuai Dengan Perkembangan Hukum dan Kebutuhan Pemasyarakatan

Sampai dengan saat ini terdapat beberapa peraturan baik dari tataran formal sampai dengan peraturan pelaksana yang mengatur mengenai organisasi dan tata kerja di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia termasuk di dalamnya Unit Pelaksana Teknis Pemasyarakatan. Rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan sebagai bagian dari Unit Pelaksana Teknis Pemasyarakatan merupakan unit dan satuan kerja yang memiliki dan melaksanakan tugas teknis operasional di bidang Pemasyarakatan. Dalam melaksanakan tugasnya, rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan didasarkan pada regulasi peraturan perundang-undangan antara lain 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 serta Peraturan Menteri Kehakiman Nomor M.01.PR.07.03 Tahun 1985 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemasyarakatan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia 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. Peraturan perundang-undangan tersebut merupakan dasar dalam pembentukan rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan. Menurut data per tanggal 31 Desember 2016, Rumah Tahanan Negara berjumlah sebanyak 219 unit dan Lembaga Pemasyarakatan berjumlah 269 unit yang tersebar di berbagai kabupaten/ kota di seluruh Indonesia.

Seiring dengan perkembangan dan dinamika hukum saat ini, menuntut banyak terjadinya perubahan terhadap beberapa regulasi peraturan perundang-undangan yang berdampak pada pola hubungan hirarki dan

tata kerja rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan. Berdasarkan amanat Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Pasal 65, rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan secara hirarki dan pola hubungan tata kerja merupakan salah satu Unit Pelaksana Teknis Pemasyarakatan yang keberadaannya dibawah pembinaan Direktorat Jenderal Pemasyarakatan :

*“Pembinaan unit organisasi di lingkungan Instansi Vertikal dan Unit Pelaksana Teknis yang menangani tugas dan fungsi yang bersesuaian dengan tugas dan fungsi Direktorat Jenderal, pembinaannya dilakukan oleh Direktorat Jenderal yang bersangkutan”*

Ketentuan tersebut diatur di atas, diperkuat kembali oleh amanat Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 28 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Pasal 27 ayat (3) yang menyatakan bahwa :

*“Kepala Unit Pelaksana Teknis berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Direktorat Jenderal atau Kepala Badan melalui Kepala Divisi terkait”*

Langkah terhadap perbaikan pola hubungan antara Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, Divisi Pemasyarakatan serta Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan sebagai salah satu Unit Pelaksana Teknis Pemasyarakatan pada dasarnya saat ini masih menemui kendala. Adanya inkosistensi akibat belum adanya perubahan dan penyesuaian terhadap dasar hukum yang mengatur tentang organisasi dan tata kerja rumah tahanan negara serta lembaga pemasyarakatan. Berdasarkan Keputusan Menteri Kehakiman Nomor M.01.PR.07.03 Tahun 1985 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemasyarakatan pada pasal 66 yang mengamanatkan bahwa Kepala Lembaga Pemasyarakatan menyampaikan laporan kepada Kepala Kantor Wilayah Departemen Kehakiman (saat ini Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia), sedangkan kepada satuan organisasi yang secara fungsional mempunyai hubungan kerja (unit Pembina/ Direktorat Jenderal Pemasyarakatan) hanyamendapatkan tembusan. Kondisi tersebut menggambarkan bahwa saat ini terdapat ketidakselarasan peraturan perundang-undangan yang

menyebabkan inkonsistensi pola hubungan kerja pada Lembaga Pemasyarakatan.

Permasalahan lain yang dihadapi oleh rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan adalah terjadinya duplikasi fungsi terhadap pekerjaan yang diemban dalam struktur organisasi lembaga pemasyarakatan, seperti halnya duplikasi ataupun kesamaan tugas dan fungsi yang saling bersinggungan antara Kepala Kesatuan Pengamanan Lembaga Pemasyarakatan dengan Seksi Keamanan dan Ketertiban pada lembaga pemasyarakatan menyebabkan pengaruh terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi lembaga pemasyarakatan itu sendiri.

Selain itu, belum optimalnya penataan dan pemerataan beban tugas lembaga pemasyarakatan berdasarkan klasifikasi sesuai dengan amanat peraturan perundang-undangan saat ini juga menjadi permasalahan yang belum dapat terselesaikan. Dasar penetapan lembaga pemasyarakatan dibentuk berdasarkan kapasitas, tempat kedudukan dan kegiatan kerja sehingga diseluruh Indonesia saat ini terdapat 4 (empat) kelas lembaga pemasyarakatan yakni Kelas I, Kelas IIA, Kelas IIB dan Kelas III secara umum struktur organisasinya tidak ada yang berbeda. Di setiap kelas lembaga pemasyarakatan tersebut, terdapat bidang atau seksi yang menyelenggarakan kegiatan tata usaha, kegiatan pembinaan narapidana, penyelenggaraan kegiatan kerja, administrasi keamanan dan tata tertib serta satuan pengamanan. Pembidangan tersebut kurang dapat mencerminkan karakter kebutuhan masing-masing jenis dalam penyelenggaraan organisasi lembaga pemasyarakatan berdasarkan kualifikasi yang telah ditentukan. Struktur organisasi berdasarkan kelas tersebut ada akhirnya digunakan pula sebagai struktur dalam penyelenggaraan organisasi Lembaga Pemasyarakatan Wanita, Lembaga Pemasyarakatan Terbuka dan Lembaga Pemasyarakatan Narkotika.

Berbagai permasalahan perlu ditemukan solusi dan jalan keluar sebagai upaya untuk melakukan perbaikan terhadap ketidaksinkronan tersebut tentunya harus bersamaan dengan perbaikan struktur organisasi dan kelembagaan rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan. Peraturan yang menjadi dasar eksistensi organisasi kelembagaan rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan yang sudah berumur kurang lebih 30 (tiga puluh) tahun. Praktis hanya lembaga pemasyarakatan yang melakukan amandemen peraturannya ditahun 2011 sedangkan rumah tahanan negara masih didasarkan pada peraturan yang

lahir di era 80-an, dan jika melihat lebih jauh kedalam substansi memang sudah tidak layak untuk dipertahankan, harus dilakukan *upgrading* mengingat dinamika dan kebutuhan organisasi yang terus berkembang.

#### BAB IV

### KONDISI YANG DIHARAPKAN TERHADAP PENANGANAN *OVERCROWDEDDI* LAPAS/RUTAN

Penanganan *overcrowded* telah menjadi pokok pembahasan aktual yang melibatkan banyak negara untuk berpartisipasi guna mencari solusi pemecahannya saat ini. Kondisi tersebut juga melatar belakangi negara-negara di benua afrika menggelar International Seminar on Prison Conditions in Africa pada tanggal 19-21 September 1996 di Kampala, Uganda. Seminar tersebut menghasilkan Kampala Declaration on Prison Condition in Africa yang telah dianeksasi oleh Resolusi Dewan Ekonomi dan Sosial PBB 1997/36. Deklarasi tersebut pada agenda *Remand Prisoners* merekomendasikan terkait upaya yang lebih selektif lagi dalam menetapkan penahanan pra-persidangan dan pengawasan yang lebih ketat terhadap penentuan maupun pelaksanaan jangka waktu penahanan. Selain itu deklarasi tersebut juga mendorong penegak hukum secara keseluruhan untuk memikirkan dampak dari masalah yang disebabkan oleh *overcrowded* serta menghimbau kepada setiap unsur peradilan pidana untuk bersama-sama mencari solusi untuk mengurangi *overcrowded* tersebut.

Pada tahun berikutnya ditindaklanjuti kembali sebagai *sustainable program* pada seminar "*the challenge of prison overcrowding*" di San Jose, Kosta Rika pada 3 sampai 7 Februari 1997 dan akhirnya dilegitimasi pada Konferensi Internasional yang diadakan di Kadoma, Zimbabwe, tanggal 24 sampai 28 November 1997 melalui Kadoma Declaration on Community Service yang juga dianeksasi oleh Resolusi Dewan Ekonomi dan Sosial PBB 1998/23.

*Overcrowded* juga menjadi salah satu fokus dari Kongres tentang Pencegahan Kejahatan dan Peradilan Pidana dengan tema "Strategi dan Praktik Terbaik terhadap Kepadatan di Lembaga Pemasyarakatan" yang diselenggarakan di Salvador, Brasil pada tahun 2010. Seminar tersebut menghasilkan serangkaian kesimpulan dan rekomendasi, sebagai berikut:

- a) *overcrowded* di Lapas/Rutan adalah salah satu hambatan yang paling serius untuk diatasi oleh Negara Anggota dari instrumen PBB terkait standar, norma-norma, dan hak asasi manusia tahanan yang dilanggar;

- b) Kejahatan adalah masalah sosial dimana sistem peradilan pidana hanya dapat memberikan sebagian dari solusi. Mengambil tindakan melawan kemiskinan dan marginalisasi sosial adalah kunci untuk mencegah kejahatan dan kekerasan, dan pada gilirannya, akan mengurangi *overcrowded* di Lapas/Rutan;
- c) Negara-negara Anggota harus mendefinisikan *overcrowded* sebagai pelanggaran hak asasi manusia yang tidak dapat diterima dan mempertimbangkan pembentukan batasan hukum kapasitas Lapas/Rutan mereka;
- d) Negara-negara Anggota harus mempertimbangkan untuk meninjau, mengevaluasi dan memperbarui kebijakan, undang-undang dan penerapan mereka untuk memastikan pengembangan strategi peradilan pidana yang komprehensif untuk mengatasi masalah *overcrowded*, yang harus mencakup pengurangan pemberian hukuman dan meningkatkan penggunaan alternatif hukuman Lapas/Rutan, termasuk program-program keadilan restoratif;
- e) Kebijakan dan strategi untuk mengatasi *overcrowded* dalam Lapas/Rutan harus berbasis bukti;
- f) Negara-negara anggota harus mengimplementasikan reformasi dan strategi untuk mengurangi *overcrowded* dengan cara yang sensitif gender dan efektif merespon kebutuhan kelompok yang paling rentan;
- g) Negara-negara Anggota didorong untuk meninjau kecukupan bantuan hukum dan langkah-langkah lain, termasuk penggunaan pengacara terlatih, dengan maksud untuk memperkuat akses terhadap keadilan dan mekanisme pertahanan publik untuk meninjau tentang perlunya penahanan pra-ajudikasi,
- h) Negara Anggota diundang untuk melakukan tinjauan terhadap seluruh sistem untuk mengidentifikasi ketidakefisiensian dalam proses peradilan pidana yang berkontribusi terhadap jangka waktu penahanan selama proses pra-ajudikasi dan pengadilan, dan untuk mengembangkan strategi untuk meningkatkan efisiensi dari proses peradilan pidana, yang mencakup langkah-langkah untuk mengurangi tumpukan kasus yang belum terselesaikan, dan untuk mempertimbangkan penetapan batas waktu penahanan,
- i) Negara-negara Anggota harus didorong untuk memperkenalkan langkah-langkah yang diberikan bagi pembebasan awal narapidana

dari lembaga pemasyarakatan, seperti rujukan ke rumah singgah, alat pemantau elektronik dan pengurangan hukuman untuk perilaku yang baik. Negara-negara Anggota harus mempertimbangkan untuk meninjau prosedur pembatalan hukuman untuk mencegah mereka tidak perlu kembali ke Lapas/Rutan,

- j) Negara Anggota diundang untuk mengembangkan sistem pembebasan bersyarat dan masa percobaan;
- k) Negara-negara Anggota harus memastikan pelaksanaan yang efektif dari alternatif hukuman dengan menyediakan infrastruktur dan sumber daya yang diperlukan;
- l) negara-negara anggota harus mendukung partisipasi organisasi masyarakat sipil dan masyarakat lokal dalam menerapkan alternatif ke Lapas/Rutan;
- m) Negara-negara Anggota harus meningkatkan kesadaran dan mendorong proses konsultasi komprehensif, yang melibatkan partisipasi dari semua sektor pemerintah, masyarakat sipil, khususnya dalam asosiasi para korban, dan pemangku kepentingan lainnya yang terkait dalam pengembangan dan implementasi strategi nasional, termasuk rencana aksi, untuk mengatasi *overcrowded*;
- n) Negara Anggota harus memastikan bahwa informasi berbasis bukti tentang kejahatan dan peradilan pidana dikomunikasikan kepada legislator, politisi, pengambil keputusan, praktisi peradilan pidana, publik dan media. Untuk tujuan ini, Negara-negara Anggota harus didorong untuk melanjutkan penelitian tentang faktor yang berkontribusi terhadap sesaknya Lapas/Rutan.

Untuk mencari solusi terbaik dalam penanganan *overcrowded* di Indonesia, perlu dilakukan *benchmarking* sebagai komparasi data bahwa kondisi upaya penanganan *overcrowded* adalah masalah aktual dunia internasional yang sedang diusahakan strategi maupun alternatif penanganannya. Diperkirakan bahwa lebih dari 10,1 juta orang ditahan di Lapas/Rutan di seluruh dunia pada Mei 2011. Ini berarti bahwa 146 dari setiap 100.000 orang di dunia berada di Lapas/Rutan pada saat itu. Populasi Lapas/Rutan tumbuh 78 persen di negara-negara antara tahun 2008 dan 2011, dan 71 persen di negara-negara dalam dua tahun sebelumnya. Data menunjukkan bahwa pada 117 negara, jumlah narapidana/tahanan melebihi

jumlah *space* ruang yang tersedia, 16 Lapas/Rutan menyimpan lebih dari dua kali lipat kapasitas mereka dan di 32 negara terdapat tingkat hunian yang mencapai antara 150% sampai 200% dari kapasitas huniannya. Dari data tersebut dapat dilihat catatan persebaran data tingkat tertinggi *overcrowded* di Amerika adalah 335% (Haiti), di Afrika 307% (Republik Rakyat Benin), di Asia 259% (Iran), di Oseania 215% (French Polynesia), dan di Eropa 158% (Serbia).

Berbagai penelitian telah banyak memberikan deskripsi mengenai kondisi *overcrowded* adalah kondisi faktual yang cenderung sulit untuk ditanggulangi, bahkan dengan kebijakan membangun penjara baru sekalipun. Sebagai ilustrasi, ketika penjara di Amerika mengalami kondisi *overcrowded*, pemerintah Amerika melakukan program pembangunan penjara baru, dimana program ini merupakan titik awal terjadinya *booming* penjara di Amerika karena menghasilkan sebanyak 970 penjara negara bagian (Prison State) dan 49 penjara federal (Federal Prison) pada tahun 1987. Padahal sebelumnya pada tahun 1984 jumlah penjara hanya 427 penjara negara bagian dan 1 penjara federal.

Program pembangunan penjara baru ini merupakan pilihan yang *high cost* karena pemerintah Amerika harus menghabiskan anggaran miliaran dollar guna mengimbangi laju pertumbuhan narapidana/tahanan di negara tersebut. Namun pilihan program yang *high cost* tersebut tidaklah begitu berarti ketika melihat data populasi penjaradi Amerika mengalami kenaikan yang sangat signifikan 3 tahun setelah program tersebut ditetapkan. Dalam satu dekade antara 1990 sampai 2000-an, pertumbuhan populasi penjara meningkat sebesar 43%. Jumlah narapidana dewasa melompattinggi dari 272 ribu dalam tahun 1990 menjadi 478 ribu pada tahun 2000.

Kondisi *overcrowded* tersebut juga dialami Lapas/Rutan (Lapas/Rutan) di Indonesia. Jika merujuk pada data statistik, dapat dikemukakan bahwa *overcrowded* Lapas/Rutan di Indonesia telah terjadi sejak awal tahun 1990-an, dan kondisi ini terus mengalami peningkatan hingga tahun sekarang. Ledakan besar yang dirasakan oleh populasi penghuni Lapas/Rutan di Indonesia adalah dari 71,500 orang menjadi 144,000 orang yang terjadi antara tahun 2004 dan 2011, padahal kapasitas Lapas/Rutan saat itu hanya bertambah kurang dari 2%. Empat tahun berikutnya, pada bulan Juli 2015, ada sejumlah 178.063 penghuni yang tersebar di 477 lapas/rutan. Jumlah pertumbuhan yang sangat signifikan dimana 34% nya disumbang oleh tahanan pra-persidangan dan belum termasuk jumlah tahanan pra-persidangan yang berada di dalam

tahanan kepolisian. Kepadatan penghuni lapas/rutan pada periode tersebut secara nasional sudah berkisar di angka 145%, namun pada banyak Lapas/Rutan besar di Indonesia jumlah penghuni bisa mencapai angka 662% dari kapasitas yang tersedia.

Upaya penanganan melalui program pembangunan fasilitas baru (infrastruktur Lapas/Rutan) juga telah dilakukan di Indonesia sejak kurun waktu 2003 sampai beberapa tahun terakhir ini. Pembangunan Lapas/Rutan juga menjadi *issue* nasional yang menyita perhatian beberapa rezim terakhir yang silih berganti mengisi pemerintahan. Program yang telah menelan anggaran negara triliyunan rupiah ini ternyata hingga saat sekarang belum mampu mengurangi tingkat hunian Lapas/Rutan. Upaya Pertumbuhan kapasitas melalui pembangunan Lapas/Rutan tidak sebanding dengan bertambahnya jumlah penghuni Lapas/Rutan pada periode 2007 sampai dengan awal tahun 2017. Tentunya kita tidak dapat menafikan angka hanya sebagai data statistik saja, melainkan kita harus dapat membayangkan data tersebut sebagai sebuah potret realitas dinamika pemenjaraan di Indonesia selama satu dekade.

Pada momentum ini penanganan *overcrowded* di Lapas/Rutan diharapkan dilakukan tidak hanya pada tingkat otoritas Lapas/Rutan saja, tetapi membutuhkan respon holistik dan terkoordinasi dari berbagai pihak, termasuk di tingkat pengambil kebijakan tertinggi maupun akar rumput di masyarakat pada umumnya. Upaya penanganan *overcrowded* di Lapas/Rutan yang lebih komprehensif diharapkan dapat menghindarkan atau setidaknya memperkecil dampak negatif dari upaya masif pemenjaraan yang saat ini terjadi. Selain itu upaya penanganan terhadap kondisi Lapas/Rutan yang semakin sesak ini harus dilakukan secara simultan, bukan hanya dilakukan secara "*hit and run*" layaknya penanganan fenomena-fenomena kasuistik yang terjadi dalam Lapas/Rutan. Penanganan *overcrowded* di Lapas/Rutan saat ini bukan hanya menjadi *issue* nasional tetapi juga internasional, dan penanganan yang harus dilakukan pun dituntut secara makro dan komprehensif guna mendapatkan hasil penanganan yang utuh dan menyeluruh bukan hanya melalui pembangunan gedung Lapas/Rutan saja.

#### A. Penanganan *Overcrowded* Dan Dampak Negatif Yang Harus Diminimalisir

Topik *overcrowded* di penjara bersifat multidimensi. Ada sejumlah besar alasan yang saling menguatkan yang dapat menyebabkan Lapas/Rutan

menjadi padat, yang bervariasi dari satu negara ke negara lain, maupun di dalam masing-masing negara. Penyebab Lapas/Rutan berdesak-desakan tidak terbatas pada mekanisme peradilan pidana, tetapi meluas ke bidang-bidang lain yang merupakan tanggung jawab negara, seperti kebijakan kesejahteraan sosial, akses terhadap pelayanan kesehatan, pendidikan dan pekerjaan. Bukan hanya penyebabnya, dampak *overcrowded* juga menimbulkan berbagai eksese dan tak kalah luas jangkauannya seperti diantaranya :

#### 1. Sosial Ekonomi

Jumlah populasi Lapas/Rutan di seluruh dunia yang berkembang menciptakan beban keuangan yang sangat besar pada pemerintah dan pengeluaran yang besar pada kohesi sosial masyarakat. Memenjarakan segmen besar masyarakat memberikan beban yang signifikan pada anggaran negara, sehingga Patut dipertimbangkan karena beban tambahan dari populasi Lapas/Rutan yang besar dimungkinkan dapat mengurangi dana pemerintah yang tersedia untuk kesehatan, pelayanan sosial, perumahan dan pendidikan.

Sejumlah penelitian telah menunjukkan bahwa penggunaan Penjara secara tidak proporsional mempengaruhi orang-orang yang hidup dalam kemiskinan. Ketika anggota keluarga pencari nafkah dipenjara, maka kehilangan pendapatan yang sangat mendadak dapat memiliki dampak besar pada kondisi ekonomi keluarga. Pun ketika dibebaskan, seringkali mereka tidak memiliki prospek dalam mencari pekerjaan karena catatan kriminal mereka. Mantan narapidana umumnya mengalami pengucilan secara sosial ekonomi dan rentan terhadap siklus kemiskinan, marginalisasi, kriminalitas, dan hukuman penjara yang tak berujung. Dengan demikian, Lapas/Rutan berkontribusi langsung kepada pemiskinan tahanan dan keluarganya.

Studi juga menunjukkan bahwa anak-anak dari orang tua yang telah dipenjara berkemungkinan besar mengalami konflik dengan hukum dan sekiranya mereka ditahan, mereka cenderung melakukan kejahatan lagi. Dengan demikian siklus diperluas, menciptakan korban berikutnya dan mengurangi kinerja ekonomi yang potensial di masa depan. Ini hanya salah satu aspek dari bagaimana Lapas/Rutan berkontribusi terhadap kemiskinan masyarakat.

Jadi menahan seorang anak selama 3 bulan karena kasus pencurian ringan untuk barang seharga Rp. 20,000 sungguh merupakan beban anggaran yang sulit dijustifikasi, terlebih lagi ini membuat anak terpapar

dengan kehidupan Lapas/Rutan yang keras yang dapat memiliki efek negatif yang permanen di masa depan anak tersebut.

## 2. Hak Asasi Manusia

*Overcrowded* merupakan masalah yang semakin meluas di sejumlah negara dan hal tersebut tentu saja menjadi masalah kemanusiaan yang sangat serius, karena secara otomatis berujung pada kondisi penahanan di bawah standar dan seringkali tidak manusiawi. Puluhan ribu orang terpaksa hidup dalam waktu lama di dalam ruangan yang sesak, dengan ruang untuk bergerak, duduk atau tidur yang tak mencukupi. Terjepit di ruangan sempit, seringnya dalam kondisi kebersihan yang buruk dan tak ada privasi, membuat pengalaman terampasnya kebebasan (yang dalam keadaan normal pun sudah membuat tertekan) terasa jauh lebih buruk. Situasi ini mengikis martabat manusia dan merusak kesehatan fisik dan mental tahanan, serta prospek reintegrasi mereka.

Situasi ini dengan cepat menyebabkan kesulitan dalam menjaga ketertiban di dalam Lapas/Rutan, yang selanjutnya mengakibatkan konsekuensi yang berpotensi sangat buruk dalam hal keamanan bagi para tahanan, serta dalam hal pengawasan dan keamanan. Hampir diseluruh Indonesia mengalami masalah yang serupa, dan dampak dari hal tersebut tentu saja dapat diprediksikan diantaranya adalah terciptanya kondisi kesehatan penghuni yang buruk di Lapas/Rutan (beberapa kasus berujung pada kematian), suasana psikologis penghuni yang kacau sehingga mudah emosional, mudah tersinggung dan berakibat pada sering terjadi konflik antar penghuni seperti kerusuhan maupun perkelahian, tidak berjalannya program pembinaan di dalam Lapas, dan menurunnya kualitas layanan pelayan masyarakat di Lapas/Rutan sehingga tidak sedikit penghuni dan masyarakat yang merasa tidak puas dengan kondisi tersebut, bahkan eksekusi permasalahan tersebut sampai pada terjadinya pelanggaran hak asasi manusia.

## 3. Kesehatan

Dikaitkan lagi dengan kondisi penyalahgunaan narkoba, di Indonesia yang saat ini berada pada tingkat sangat memprihatinkan, maka sudah bisa ditebak tingginya jumlah pengguna narkoba sangat berpengaruh

terhadap jumlah tahanan/narapidana kasus penyalahgunaan narkotika yang masuk kedalam Lapas/Rutan, meskipun tempat terbaik yang dibutuhkan mereka adalah pusat rehabilitasi. Peningkatan pemenjaraan pada pengguna narkotika tersebut dipastikan berbanding lurus dengan prevalensi HIV/AIDS di Lapas/Rutan. Hal ini disinyalir terjadi melalui peredaran gelap narkotika yang tak henti-hentinya (dengan segala modus operandinya) diselundupkan ke dalam Lapas/Rutan dan praktek seksual yang tidak aman yang terjadi di Lapas/Rutan. Jumlah tersebut tentunya perlu menjadi perhatian khusus bagi pemangku kebijakan untuk menyadari bahwa penanganan penyalahgunaan narkotika di Lapas/Rutan memerlukan *special treatment*.

Perlu diingat, seharusnya telah terjadi perubahan pendekatan penanganan terhadap pengguna narkotika, yaitu dari pendekatan pemidanaan ke pada pendekatan kesehatan masyarakat. Alasannya sederhana, dengan ditekannya angka pengguna dan pecandu maka akan secara signifikan merusak peredaran gelap narkotika. Namun hal ini baru dapat terjadi bila dengan pendekatan kesehatan masyarakat, bukan dengan pemidanaan yang keras. Namun apa yang terjadi? Pemerintah melalui tangan aparat penegak hukum masih saja mengirimkan pengguna dan pecandu narkotika ke penjara sehingga membanjiri Lapas, padahal semestinya menurut Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009, baik pengguna dan pecandu lebih tepat untuk direhabilitasi atau diberikan penanganan dengan perspektif kesehatan.

Kasus meninggalnya 22 penghuni Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIA Pemuda dan Lapas Kelas I Dewasa Tangerang sepanjang Februari hingga awal April 2007, merupakan satu contoh realitas yang dapat menjadi catatan kaki dalam penanganan masalah kesehatan di Lapas/Rutan. Kondisi Lapas/Rutan yang *overcrowded* berdampak pada buruknya kondisi kesehatan narapidana, dimana semakin banyak jumlah narapidana Lapas/Rutan maka besar kemungkinan semakin buruk tingkat kesehatan mereka. Alasan utamanya adalah karena dengan jumlah narapidana yang besar, daya dukung sanitasi dan lingkungan akan berkurang dan semakin buruk sehingga dapat menurunkan kualitas hidup penghuni Lapas/Rutan. Hal ini pada gilirannya dapat memudahkan berjangkitnya berbagai penyakit. Sementara itu disisi lain, ketersediaan sarana dan prasarana masih minim yang mengakibatkan Lapas/Rutan tidak mampu memberikan pelayanan

kesehatan yang memadai. Pada kondisi yang demikian narapidana rentan terhadap gangguan kesehatan, seperti sangat mudah terjadi infeksi/penularan penyakit, gangguan mental/psikis, dan krisis psikiatrik.

#### B. Penanganan *Overcrowded* Melalui Strategi Yang Makro Dan Komprehensif

Penerapan hukum pidana sebagai alat untuk menanggulangi kejahatan merupakan sebuah warisan dari peradaban yang telah mengendap di kehidupan masyarakat saat ini. Berbagai rezim berganti namun filosofi penerapan hukum pidana tetap konsisten sebagai kontrol atas tertib sosial dan politik. Jargon pada zaman kerajaan Mataram untuk menciptakan "*tata tentreming praja*", pada zaman kolonial Hindia Belanda demi "*rust en orde*", pada zaman fasisme Jepang atas nama "Nipon Raya", pada zaman revolusi kemerdekaan untuk menegakan "*rule of law*", pada zaman orde baru untuk mempertahankan "stabilitas nasional" dan pada era reformasi saat ini dengan dalih "supremasi hukum" merupakan sebuah pengkristalan dari bentuk-bentuk kontrol sosial yang diharapkan.

Pemenjaraan merupakan salah satu bentuk/metode kontrol sosial yang paling banyak diterapkan oleh negara-negara di dunia, karena memenjarakan pelaku kejahatan dianggap sebagai opsi kontrol sosial yang paling mudah untuk diterapkan. Sangatlah praktis ketika melihat upaya yang dilakukan hanyalah "menempatkan pelaku kejahatan dalam sebuah fasilitas (Lapas/Rutan) untuk menjalankan pidananya sesuai dengan keputusan hakim pengadilan". Mereka diasingkan untuk sementara waktu dari pergaulan masyarakat agar masyarakat mendapatkan rasa aman dan terlindungi dari para pelaku kejahatan serta di lain pihak pelaku kejahatan diharapkan mendapatkan pembinaan untuk mereduksi kejahatannya. Pola pikir praktis tentang pemenjaraan seperti diatas sangat berdampak kepada isi hunian Lapas/Rutan pada masa kapanpun ketika pola pikir tersebut dipertahankan.

Semakintinggi penghukuman dengan menggunakan Lapas/Rutan sebagai medianya maka akan semakin tinggi pula isi hunian Lapas/Rutan. Kondisi atau pola pikir yang seperti ini dapat dikatakan menjadi faktor utama penyebab Lapas/Rutan mengalami kepadatan hunian yang kemudian diperparah lagi oleh doktrin *crime control model* para aparat penegak hukum lainnya.

Implementation of The Standar Minimum Rules for the Treatment of Prisoners Point 11 menyatakan bahwa “Kebijakan untuk menegakan aturan di dalam Lapas/Rutan tidak akan efektif manakala pada saat yang bersamaan tidak diambil langkah-langkah untuk mengatasi gejala *overcrowded*. Usaha-usaha pembinaan terhadap narapidana harus didahului dengan program yang bertujuan untuk mengurangi isi Lapas/Rutan sesuai dengan fasilitas dan sarana yang tersedia”. Dapat disimpulkan bahwa masalah *overcrowded* Lapas/Rutan merupakan variabel yang berpengaruh terhadap efektivitas pelaksanaan pembinaan. Oleh karena itu, harus segera dibuat suatu strategi agar *overcrowded* tersebut dapat diatasi, sehingga dapat diminimalisir dampak-dampak dari kondisi tersebut.

Penanganan *overcrowded* setidaknya harus dilakukan dengan melihat empat aspek, yaitu Penataan Regulasi, Penguatan Kelembagaan, Pemenuhan Sarana Prasarana dan Pemberdayaan SDM. Empat aspek tersebut diharapkan dapat menjadi sebuah formula yang tepat dalam penanganan *overcrowded* di Lapas/Rutan secara makro dan komprehensif.

a. Penataan Regulasi

Mengurangi *overcrowded* membutuhkan pemahaman tentang sejauh mana masalah dan alasan yang terjadi dalam sistem pemenjaraan. Meningkatnya populasi Lapas/Rutan tidak lain karena pengaruh dari kurangnya identifikasi siapa yang perlu diLapas/Rutan, mengapa perlu diLapas/Rutan, dan bagaimana arah kebijakan pemenjaraan yang seharusnya dituangkan secara utuh menyeluruh dalam norma-norma secara legal.

Mempertanyakan kebijakan pidana, mengusahakan perubahan legislatif atau prosedural dan mengubah praktik peradilan yang sudah lama bukanlah hal mudah. Sensitivitas yang cukup juga dibutuhkan ketika menghadapi persepsi umum mengenai penahanan atau melakukan sebuah pengalihan dari tahanan sambil meyakinkan publik bahwa tindakan diambil untuk melawan kejahatan.

Arah kebijakan kriminal saat ini masih menjadi faktor pengungkit melambungnya angka *overcrowded*. Banyaknya peraturan perundang-undangan yang didalamnya mengatur ketentuan pidana sebagian besar diancam dengan sanksi pidana penjara maupun pidana kurungan yang pada implementasinya menggunakan fasilitas Lapas/Rutan. Regulasi yang

kental dengan nafas pemenjaraan sesungguhnya adalah alasan sederhana mengapa Lapas/Rutan di Indonesia menghadapi permasalahan kondisi *overcrowded*.

Cara pikir dan konstruksi regulasi yang masih tradisional bertitik berat pada elemen “pemberian hukuman”, ditambah lagi dengan adanya struktur lingkungan yang beritikad *punitive* maka diragukan bahwa kebijakan kriminal memikirkan dampak pemenjaraan sebagai bom waktu yang siap meledak. Pola pikir Pemasyarakatan yang bersandar pada aphorisma dari Sanford Bates “*men are sent to prison as a punishment but not for a punishment*” (orang dikirim ke Lapas/Rutan sebagai hukuman bukan untuk diberi hukuman), sehingga dalam keterhukumannya diisi dengan penyadaran, peningkatan kualitas, dan upaya-upaya lain untuk memperkecil *gap* konfliknya dengan korban dan masyarakat, merupakan tujuan kebijakan kriminal sebagaimana diharapkan Sahardjo untuk melindungi masyarakat dengan mereduksi unsur-unsur kejahatan pada pelanggar hukum dapat diwujudkan. Inilah tujuan penting dari suatu pemidanaan dimana mereformasi para pelanggar hukum lebih efektif daripada hanya sekedar menjauhkan para pelanggar hukum dengan cara mencabut kemerdekaan mereka.

Untuk mengubah kebijakan kriminal dalam penanganan *overcrowded* di Lapas/Rutan, regulasi adalah sebuah *entry point*. Regulasi yang eksisting saat ini harus dipetakan kembali sehingga hasil dari pemetaan regulasi tersebut dapat digunakan sebagai bahan dalam pengambilan kebijakan terkait pembentukan regulasi baru atau men-deregulasi aturan-aturan lama. Hal ini diharapkan bisa menjadi faktor kunci dalam *endorsement* penanganan *overcrowded* di Lapas/Rutan, misalnya dengan diaturnya upaya-upaya untuk mengurangi “*supply*” tahanan/narapidana kedalam Lapas/Rutan dan “*mempercepat*” pengeluaran narapidana/tahanan dengan program reintegrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Regulasi juga dapat menjadi upaya penanganan Lapas/Rutan yang semakin sesak tidak melulu harus dilakukan dengan membebani anggaran negara. Regulasi adalah program pemecahan yang dapat dikategorikan *low cost*. Seperti yang dilakukan oleh beberapa negara maju, Amerika Serikat misalnya, mereka mengimplementasikan program *low cost* dalam penanganan *overcrowded* melalui kebijakan *the “front end” or prison avoidance programming* dan kebijakan *the “back end”*

*alternatives. The "front end" or prison avoidance programming* dilakukan dengan beberapa cara, seperti dengan memberikan hukuman pengganti (restitusi), pidana bersyarat, serta dengan mengintensifkan bentuk tahanan rumah atau tahanan kota, dan memberikan hukuman alternatif (misalnya *community services*). Sedangkan *the "back end" alternatives* dapat dilakukan dengan pembebasan bersyarat (parole), dan pemberian remisi.

Regulasi memiliki peran penting layaknya "*software*" dalam sebuah perangkat kerja, karena dengan legitimasi dari regulasilah dasar upaya ekspansi otoritas Lapas/Rutan dalam melakukan penanganan *overcrowded* di Lapas/Rutan. Regulasi diharapkan menjadi sebuah *methods* yang digunakan untuk :

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.

KEBIJAKAN REGULASI	TUJUAN REGULASI	SUBSTANSI REGULASI	REKOMENDASI
<i>The front end or prison avoidance programming.</i>	Membatasi penempatan orang di dalam Lapas/Rutan;	1) Mengintensifkan bentuk tahanan rumah dan tahanan kota (Psl 22 ayat 1 KUHP) bagi anak, permepuan, <i>first offenders</i> , dan kelompok rentan	Optimalisasi Penahanan Rumah/Kota ( <i>non-custody</i> ) melalui Revisi Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Wewenang, Tugas, dan Tanggung Jawab Perawatan Tahanan
		2) Mengintensifkan bentuk penjatuhan hukuman Pidana Bersyarat (Psl 14 a KUHP) bagi anak, permepuan, <i>first offenders</i> , dan kelompok rentan	Berkoordinasi dengan Mahkamah Agung terkait bentuk Peraturan pelaksanaan tentang Optimalisasi Penjatuhan Pidana Bersyarat bagi tindak pidana ringan.
	Mengalihkan penempatan orang di dalam Lapas/Rutan;	1) Mengintensifkan pemberian pidana denda (Psl 10 KUHP)	Berkoordinasi dengan Mahkamah Agung terkait bentuk Peraturan pelaksanaan tentang Optimalisasi Pemberian Pidana Denda atau Perampasan Bagi Tindak Pidana Ekonomi untuk mengurangi tuntutan pidana Lapas/Rutan

KEBIJAKAN REGULASI	TUJUAN REGULASI	SUBSTANSI REGULASI	REKOMENDASI
		2) Optimalisasi pemberian hukuman selain pidana Lapas/Rutan (misalnya: <i>pidana pengawasan, pidana kerja sosial, pidana cicilan, pidana tutupan</i> ) yang telah disepakati pada Buku Kesatu KUHP.  3) Optimalisasi pemanfaatan hasil penelitian kemasasyarakatan (litmas) yang dilakukan oleh Bapas utk mendukung program diversi, tahanan rumah/ kota.	yang dianggap kurang efektif.  Berkoordinasi dengan Mahkamah Agung terkait bentuk Peraturan pelaksanaan tentang Optimalisasi Pemberian Pidana Denda atau Perampasan Bagi Tindak Pidana Ekonomi untuk mengurangi tuntutan pidana Lapas/Rutan yang dianggap kurang efektif.  Perlu diberlakukannya litmas bagi pelaku tindak pidana dewasa, Meningkatkan kualitas litmas, dan perlu adanya dukungan organisasi .
		4) Program pemindahan napi	Pengembangan program klasifikasi dan differensiasi Lapas serta dukungan anggaran yang memadai.
<i>The "back end" alternatives</i>	Mempercepat pengeluaran orang dari dalam Lapas/Rutan;	1) Optimalisasi Pembebasan Bersyarat (PB) dan Cuti Menjelang Bebas (CMB) (Pasal 15 KUHP)  2) Pemberian Remisi bagi narapidana (Kepres 174 Tahun 1999)  3) Pemberian Grasi bagi narapidana (UU. Nomor 5 Tahun 2016)	Optimalisasi pembinaan di luar Lapas melalui Revisi Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Pelaksanaan Hak WBP  Optimalisasi pemberian remisi bersyarat dan remisi tertunda, remisi anak, wanita & manula Melalui Revisi Permenkumham Nomor 21 Tahun 2013 tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Remisi, Asimilasi, CMK, PB dan CB

## b. Penguatan Kelembagaan

Cara sistem kelembagaan Lapas/Rutan yang berkembang dipengaruhi oleh kebijakan, politik, budaya dan nilai-nilai yang dominan dalam masyarakat di mana sistem itu berada. Salah satu elemen kunci dari proses penguatan kelembagaan adalah identifikasi kecenderungan organisasi pada masa lalu dan masa depan yang akan berdampak pada penanganan jumlah narapidana/tahanan dalam fasilitas Lapas/Rutan.

Identifikasi bagaimana sebuah organisasi dalam mendapat atau melewati masalah pada tempo silam serta prediksi tantangan pada masa yang akan datang harus terus diperbaharui secara teratur dengan menggunakan metodologi yang sama, karena hal ini berdampak terhadap *stakeholder* dalam melakukan evaluasi dan membuat keputusan yang tepat mengenai penyesuaian kebijakan dan strategi penguatan kelembagaan Lapas/Rutan.

Kesesuaian bentuk dan ukuran kelembagaan dapat menjadi faktor yang mempengaruhi penguraian masalah *overcrowded*. Lapas/rutan yang memiliki tipe klasifikasi lebih kecil daripada beban tugas yang diemban, secara otomatis akan memiliki keterbatasan dalam pengelolaan kapasitas. Kapasitas yang meningkat akan berbanding lurus dengan beban kerja, jika dibayangkan jelas saja sebuah Lapas Kelas III dengan segala keterbatasan spesifikasinya akan kewalahan menanggung beban kerja selayaknya Lapas Kelas IIA, hal ini memiliki kontribusi yang cukup besar terhadap keberlanjutan kondisi *overcrowded*.

Untuk melakukan penguatan kelembagaan dalam rangka Penanganan *overcrowded* di Lapas/Rutan perlu dilakukan pembenahan dengan menggunakan *hybird approach*, yaitu pendekatan terhadap pembenahan struktur organisasi dan tata kerja yang belum tepat fungsi dan tepat ukuran serta pembentukan organisasi baru yang *support* dengan *compatible* terhadap kebutuhan penanganan *overcrowded*.

### b.1. Pembenahan Struktur Organisasi dan Tata Kerja

Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, lembaga yang memiliki otoritas dalam penyelenggaraan manajemen pemenjaraan, yang sebelumnya hanya memiliki tugas sebatas perumusan dan pelaksanaan kebijakan serta standarisasi teknis di bidang Pemasyarakatan. Dengan adanya

beberapa perubahan regulasi yang diatur oleh Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 Tentang Kementerian Hukum dan HAM, Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor 29 Tahun 2015 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan HAM, dan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM, maka bentuk organisasi dan tatalaksana Direktorat Jenderal Pemasyarakatan diharuskan selaras dengan dinamika dan perkembangan sesuaidengan kebutuhan organisasi. Direktorat Jenderal Pemasyarakatan secara otomatis mendapatkan *upgrade* kewenangan untuk melaksanakan kebijakan teknis maupun dukungan teknis sampai pada tataran unit organisasi yang bersifat pelayanan langsung.

Selain perubahan pada regulasi, adanya kebijakan restrukturisasi program dan kegiatan di lingkungan Kementerian Hukum dan HAM juga berpengaruh pada dinamika organisasi. Kebijakan tersebut memiliki tujuan diantaranya menempatkan Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, Divisi Pemasyarakatan, dan UPT Pemasyarakatan berada pada satu kode program (*in-line*) agar output kegiatan serta capaian kinerja UPT dapat berkontribusi secara langsung terhadap pencapaian program pada unit eselon I. Harapan lainnya adalah alokasi anggaran teknis UPT berada pada program yang diemban oleh eselon I terkait, sehingga capaian kinerja UPT dapat mempresentasikan capaian program secara utuh.

Untuk memastikan capaian program, Direktorat Jenderal Pemasyarakatan harus memiliki strategi dalam pengelolaan rentang kendali untuk menjangkau 613 unit pelayanan langsung yang melaksanakan programnya. Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM dalam Pasal 17 menyebutkan bahwa Divisi Pemasyarakatan melaksanakan sebagian tugas Direktorat Jenderal Pemasyarakatan di wilayah. Serta dalam Pasal 18 disebutkan untuk melaksanakan tugas tersebut Divisi Pemasyarakatan menyelenggarakan fungsi teknis dan dukungan teknis. Dalam Pasal 57 dijelaskan juga bahwa UPT Pemasyarakatan berada dibawah dan bertanggung jawab Kepada Direktur Jenderal melalui Divisi Pemasyarakatan. Disinilah strategi menempatkan Divisi Pemasyarakatan sebagai *span of control* yang

diharapkan mampu berperan sebagai pengemban program unit eselon I di wilayah tersebut.

Pengelolaan rentang kendali antara Unit Pelaksana Teknis dengan Divisi Pemasarakatan dimana Peraturan Menteri PAN dan RB Nomor 18 Tahun 2008 pada Pasal 5 mengatur bahwa dalam rangka menjamin efisiensi dan efektivitas pelaksanaan tugas serta untuk menyederhanakan rentang kendali pekerjaan, Menteri dapat menetapkan mekanisme koordinasi pembinaan antara satu UPT dengan UPT lainnya atau antara UPT dengan instansi vertikal.

Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor 29 Tahun 2015 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan HAM, dan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM disebutkan bahwa UPT Pemasarakatan harus melalui Divisi Pemasarakatan, jika merujuk pada tatalaksana yang diatur pada Permenpan dan RB Nomor 18 Tahun 2008 apakah pola hubungan rentang kendali yang melalui Divisi Pemasarakatan merepresentasikan sebuah instansi vertikal atau memang sebetulnya UPT tetap dikoordinasikan oleh Kantor Wilayah karena Divisi Pemasarakatan adalah bagian dari unit organisasi Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM.

Melihat *benchmarking* di beberapa organisasi Kementerian lainnya, UPT dikoordinasikan oleh instansi vertikal yang berada pada satu program dengan organisasi induknya dalam hal ini adalah Direktorat Jenderal yang memiliki tugas dan fungsi yang sama. Dan jika merefleksikan kembali pada tahun 1985, terjadi perubahan yang cukup drastis pada desain struktur Kementerian Hukum dan HAM (pada waktu itu Departemen Kehakiman) yang mana hal ini secara langsung berdampak pula pada struktur organisasi Pemasarakatan. Desain organisasi dengan tipe *holding (holding type)* yang pada waktu itu diterapkan pada Departemen Kehakiman diubah dengan mengadopsi tipe *integrated (integrated type)*. Perubahan ini berdampak pada dihapuskannya Kantor Wilayah Pemasarakatan (Kawip) dan dibentuknya kantor wilayah baru yaitu Kantor Wilayah Kehakiman yang salah satunya menaungi Kawip tersebut.

Perubahan tersebut menyebabkan terputusnya jalur komando dan rentang kendali langsung antara Direktur Jenderal Pemasyarakatan sebagai Unit Kerja Eselon I yang bertanggungjawab di bidang Teknis Pemasyarakatan terhadap Divisi Pemasyarakatan pada tingkat wilayah dan UPT Pemasyarakatan sebagai unit pelayanan langsung di bidang Pemasyarakatan. Kondisi tersebut menyebabkan tidak adanya kewenangan secara vertikal yang dimiliki oleh Direktorat Jenderal Pemasyarakatan terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi UPT Pemasyarakatan.

Namun penormaan pasal Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 28 Tahun 2014 dan Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor 29 Tahun 2015 tersebut bila dilihat lebih jauh lagi ternyata tidak harmonis dengan peraturan di atasnya yaitu Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2012 maupun peraturan setingkatnya yang mengatur tentang organisasi dan tata kerja UPT Pemasyarakatan. Dalam Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2012 menyebutkan salah satu fungsi Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM secara teknis adalah menyelenggarakan pengkoordinasian pelaksanaan operasional unit pelayanan teknis di lingkungan Kementerian Hukum dan HAM di bidang imigrasi dan bidang pemasyarakatan, sedangkan dalam dukungan teknis Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM menyelenggarakan fungsi pengkoordinasian perencanaan, pengendalian program dan pelaporan.

Kembali lagi pada kaidah hukum *lex superior derogat legi inferiori* dimana peraturan yang lebih tinggi pelaksanaannya akan lebih diutamakan daripada peraturan yang lebih rendah. Dengan kata lain pembentukan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 28 Tahun 2014 dan Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor 29 Tahun 2015 dianggap *useless* atau tidak memiliki dampak sama sekali karena keberadaan pasal-pasal yang diharapkan memperbaiki dapat dikesampingkan oleh peraturan di atasnya yaitu Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2012.

Tetapi perlu diingat juga bahwa Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2012 juga tidak sesuai dengan peraturan setingkatnya yaitu Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 sebagai penjabaran dari Peraturan Presiden Nomor 7 tahun 2015. Peraturan tersebut secara eksplisit mengamanatkan bahwa pembinaan unit organisasi di lingkungan instansi

vertikal dan unit pelaksana teknis yang menangani tugas dan fungsi yang bersesuaian dengan tugas dan fungsi Direktorat Jenderal, pembinaannya dilakukan oleh Direktorat Jenderal yang bersangkutan. Dalam kasus ini harus dapat dikembalikan pada asas *lex posteriori derogat legi priori* dimana peraturan yang baru pelaksanaannya harus lebih diutamakan daripada peraturan yang lama. Sehingga Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2012 pun penormannya sudah dianggap tidak berlaku karena secara prinsip penormannya bertentangan dengan Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015.

Jadi secara berurutan Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2012 yang mengesampingkan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 28 Tahun 2014 dan Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor 29 Tahun 2015 ternyata juga dikesampingkan oleh Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015. Dengan kata lain Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 secara legal telah *menderegulasi* segala peraturan yang bertentangan, seperti Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2012.

PERMASALAHAN	REGULASI				ANALISA	REKOMENDASI
	PERPRES NOMOR 83 TAHUN 2012	PERPRES NOMOR 44 TAHUN 2016	PERMENKUMHAM NOMOR 28 TAHUN 2014	PERMENKUMHAM NOMOR 29 TAHUN 2015		
Rentang kendali ( <i>span of control</i> ) yang belum jelas terhadap Instansi Vertikal dan UPT yang tugas dan fungsinya bersesuaian dengan Unit Pusat.	Pasal 11 ayat (1) Kepala Kantor Wilayah melaporkan tugasnya kepada Menteri Hukum dan HAM melalui Sekretaris Jenderal	Pasal 65 Pembinaan unit organisasi di lingkungan instansi Vertikal dan Unit Pelaksana Teknis yang menangani tugas dan fungsi yang bersesuaian dengan tugas dan fungsi Direktorat Jenderal, pembinaannya dilakukan oleh Direktorat Jenderal yang bersangkutan.	Divisi Pemasayaran mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Direktorat Jenderal Pemasayaran di wilayah  Pasal 57 ayat (3) Kepala Unit Pelaksana Teknis berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Direktur Jenderal atau Kepala Badan melalui Kepala Divisi Terkait	Pasal 1294 Pembinaan unit organisasi di lingkungan Instansi Vertikal dan Unit Pelaksana Teknis yang menangani tugas dan fungsi yang bersesuaian dengan tugas dan fungsi Direktorat Jenderal, pembinaannya dilakukan oleh Direktorat Jenderal yang bersangkutan.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Divisi PAS tidak dijelaskan secara eksplisit sebagai perpanjangan dari Direktorat Jenderal Pemasayaran</li> <li>Memiliki dualisme pertanggungjawaban dalam pelaksanaan tugasnya.</li> <li>Divisi Pemasayaran adalah bagian dari Kantor Wilayah Kemenkumham, bagaimana pola hubungan pembinaan instansi vertikal dengan Unit Pusat?</li> </ul>	Merevisi Perpres Nomor 83 Tahun 2012 serta mensinkronkan dengan regulasi yang mengatur kelembagaan saat ini.

PERMASALAHAN	REGULASI				REKOMENDASI
	PERPRES NOMOR 83 TAHUN 2012	PERPRES NOMOR 44 TAHUN 2016	PERMENKUMHAM NOMOR 28 TAHUN 2014	PERMENKUMHAM NOMOR 29 TAHUN 2015	
<p>Pasal 5 huruf d Kantor Wilayah menyelenggarakan fungsi pengkoordinasian pelaksanaan operasional Unit Pelayanan Teknis di lingkungan Kementerian Hukum dan HAM di bidang imigrasi dan bidang Pemasyaraktan</p> <p>Pasal 11 ayat (3) Kepala Divisi</p>			<p>Pasal 61 (1) Kepala Kantor Wilayah melaporkan tugas kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia melalui Sekretaris Jenderal</p> <p>Pasal 61 ayat (3) Kepala Divisi</p>		<p>ANALISA</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ketidak Konsistenan pada pola hubungan kerja yang dibangun antara Ditjen Pas maupun Setjen dengan Divisi Pas, Kantor Wilayah dan UPT Pas</li> </ul>

PERMASALAHAN	REGULASI				ANALISA	REKOMENDASI
	PERPRES NOMOR 83 TAHUN 2012	PERPRES NOMOR 44 TAHUN 2016	PERMENKUMHAM NOMOR 28 TAHUN 2014	PERMENKUMHAM NOMOR 29 TAHUN 2015		
<p>Permasalahan, Kepala Divisi Keimigrasian, dan Kepala Divisi Pelayanan Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam tugasnya secara administratif dan fasilitatif berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Kantor Wilayah</p>	<p>Permasalahan, Kepala Divisi Keimigrasian, dan Kepala Divisi Pelayanan Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam tugasnya secara administratif dan fasilitatif berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Kantor Wilayah</p>		<p>Pemasyarakatan, Kepala Divisi Keimigrasian, Kepala Divisi Pelayanan Hukum dan Hak Asasi Manusia melaksanakan tugas secara administratif dan fasilitatif berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Kantor Wilayah</p>			
	<p>Pasal 11 ayat (4) Kepala Divisi Pemasyarakatan, Kepala Divisi Keimigrasian, dan Kepala Divisi Pelayanan Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam tugasnya secara teknis bertanggung</p>		<p>Pasal 61 ayat (4) Kepala Divisi Pemasyarakatan, Kepala Divisi Keimigrasian, Kepala Divisi Pelayanan Hukum dan Hak Asasi Manusia melaksanakan tugas secara teknis bertanggung jawab</p>			

PERMASALAHAN	REGULASI			ANALISA	REKOMENDASI
	PERPRES NOMOR 83 TAHUN 2012	PERPRES NOMOR 44 TAHUN 2016	PERMENKUMHAM NOMOR 28 TAHUN 2014		
<p>jawab kepada Direktur Jenderal dan Kepala Badan yang bersangkutan</p> <p>Pasal 11 ayat (5) Kepala Divisi Pemasyarakatan, Kepala Divisi Keimigrasian, dan Kepala Divisi Pelayanan Hukum dan Hak Asasi Manusia melaporkan pelaksanaan tugasnya langsung kepada Direktur Jenderal, Kepala Badan yang bersangkutan dan kepada Kepala Kantor Wilayah Kemenkumham</p>			<p>kepada Direktur Jenderal dan Kepala Badan yang bersangkutan.</p>		
			<p>Pasal 61 (3) Kepala Divisi Pemasyarakatan, Kepala Divisi Keimigrasian, Kepala Divisi Pelayanan Hukum dan Hak Asasi Manusia melaksanakan tugas secara administratif dan fasilitatif berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Kantor Wilayah  (4) Kepala Divisi Pemasyarakatan, Kepala Divisi Keimigrasian, Kepala Divisi</p>		

PERMASALAHAN	REGULASI				ANALISA	REKOMENDASI
	PERPRES NOMOR 83 TAHUN 2012	PERPRES NOMOR 44 TAHUN 2016	PERMENKUMHAM NOMOR 28 TAHUN 2014	PERMENKUMHAM NOMOR 29 TAHUN 2015		
			<p>Pelayanan Hukum dan Hak Asasi Manusia melaksanakan tugas secara administratif dan fasilitatif berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Kantor Wilayah</p> <p>(5) Kepala Divisi Pemasarakatan, Kepala Divisi Keimigrasian, Kepala Divisi Pelayanan Hukum dan Hak Asasi Manusia melaporkan pelaksanaan tugas teknis langsung kepada Direktur Jenderal, Kepala Badan yang bersangkutan, dan kepada Kepala</p>			

PERMASALAHAN	REGULASI				ANALISA	REKOMENDASI
	PERPRES NOMOR 83 TAHUN 2012	PERPRES NOMOR 44 TAHUN 2016	PERMENKUMHAM NOMOR 28 TAHUN 2014	PERMENKUMHAM NOMOR 29 TAHUN 2015		
Struktur Organisasi Divisi Pas belum dapat mendukung peran dan fungsi di wilayah	Pasal 7 Huruf b	-	Kantor Wilayah	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>Struktur organisasi Divisi Pemasarakatan hanya terdiri atas dua bidang dan masing-masing bidang terdiri dari dua subbidang.</li> <li>Belum terdapat fungsi Pelayanan Tahanan pada struktur Divisi Pemasarakatan.</li> <li>Belum terdapat unit secara entitas yang melaksanakan fungsi fasilitatif pada struktur Divisi Pemasarakatan.</li> </ul>	Perlu merubah organisasi dan tata kerja Divisi Pemasarakatan sehingga merefleksikan tugas Ditjen Pas. Perlu menambahkan unit yang melaksanakan fungsi fasilitatif secara entitas. Untuk menjadi <i>span of control</i> dari Unit Pusat terhadap UPT apakah cukup dengan komposisi 2 bidang dan 2 subbidang pada masing-masing bidang?
	Divisi Pemasarakatan membawahkan 2 (dua) bidang dan masing-masing bidang terdiri atas 2 (dua) subbidang	-	Divisi Pemasarakatan terdiri atas : a. Bidang Pembinaan, Bimbingan Pemasarakatan, Pengentasan Anak, Informasi dan Komuniasi; dan b. Bidang Keamanan, Kesehatan, dan Perawatan Narapidana/Tahanan dan Pengelolaan Benda Sitaan dan Barang Rampasan Negara.	-		

Selain rentang kendali, yang menjadi permasalahan lain adalah regulasi yang menjadi dasar organisasi dan tata kerja UPT Pemasarakatan itu sendiri sudah *out of date*, mengingat selama 30 tahun terakhir belum dilakukan perubahan. Dalam regulasi tersebut disebutkan bahwa Lapas/Rutan berada dibawah dan bertanggung jawab langsung kepada Kepala Kantor Wilayah Depatemen Kehakiman.

Padahal ketentuan Unit Pelaksana Teknis berada langsung dibawah Direktorat Jenderal yang sesuai dengan ruang lingkup pelaksanaan tugas dan fungsinya diatur dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri PAN dan RB Nomor 18 Tahun 2008 Tentang Pedoman Organisasi UPT Kementerian/Lembaga memang telah sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 Tentang Kementerian Hukum dan HAM, Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor 29 Tahun 2015 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan HAM, dan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM.

Disamping itu Pasal 4 ayat (1) Peraturan Menteri PAN dan RB Nomor 18 Tahun 2008 Tentang Pedoman Organisasi UPT Kementerian/Lembaga mengatur bahwa UPT mempunyai tugas melaksanakan kegiatan teknis operasional dan/atau kegiatan teknis penunjang serrta urusan Pemerintah yang bersifat pelaksanaan dari organisasi induknya yang pada prinsipnya tidak bersifat pembinaan serta tidak berkaitan langsung dengan perumusan dan penetapan kebijakan publik. Mengingat umur peraturan yang kurang lebih 30 tahun, maka tugas dan fungsi UPT Pemasarakatan yang dirumuskan dalam regulasi organisasi dan tata kerja saat ini dianggapop belum mengakomodir tugas dan fungsi organisasi induk yang dinamis.

Melihat berbagai permasalahan diatas semakin mengkonfirmasi bahwa Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor M.01.PR.07.03 Tahun 1985 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemasarakatan, Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor M.04-PR.07.03 Tahun 1985 tentang Organisasi dan Tata Kerja Rumah Tahanan Negara dan Rumah Penyimpanan Benda Sitaan Negara, serta Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor M.02-PR.07.03 Tahun 1987 tentang Organisasi dan Tata Kerja Balai Bimbingan Kemasyarakatan dan Pengentasan Anak perlu dilakukan

perubahan untuk penyesuaian dengan regulasi di atasnya maupun setingkat.

Selain itu kebutuhan penataan organisasi terhadap UPT Pemasarakatan bukan hanya didasarkan pada kebutuhan penyesuaian dari segi legal. Dari segi organisasi juga mengidentifikasi bahwa desain organisasi yang diinterpretasikan dalam Struktur Organisasi UPT Pemasarakatan belum sesuai. Hal ini ditunjukkan dengan adanya duplikasi fungsi maupun pengelompokan rumpun fungsi yang kurang tepat.

Dalam struktur Lapas misalnya, adanya Bidang Kemanana Ketertiban maka akan *redundant* fungsinya dengan Kesatuan Pengamanan Lapas. Selain itu pengelompokan rumpun fungsi pembinaan dan perawatan dianggap kurang tepat ketika dalam pengelompokannya mengesampingkan fungsi kegiatan kerja yang masih menjadi bagian dari fungsi pembinaan itu sendiri. Selain Lapas, Rutan pun praktis mengalami kondisi yang sama, dimana tata usaha sebagai *supporting* unit memiliki irisan tugas dengan seksi pengelolaan. Beberapa gambaran struktur organisasi tersebut menunjukkan bahwa urgensi penataan kelembagaan memang harus menjadi prioritas.

UPT	REGULASI	PERMASALAHAN	REKOMENDASI
Lapas Kelas I	Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor M.01.PR.07.03 Tahun 1985 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemasarakatan jo. Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI No. 05.OT.01.01 Tahun 2011	Terdapat duplikasi fungsi keamanan pada Bidang Administrasi Kemanan dan Ketertiban dengan Kesatuan Pengamanan Lembaga Pemasarakatan.	Dilakukan penggabungan menjadi satu unit yang melakukan fungsi Keamanan secara utuh sesuai bisnis proses.
		Terdapat irisan fungsi dan kegiatan yang dilaksanakan	Dilakukan penggabungan menjadi satu unit

UPT	REGULASI	PERMASALAHAN	REKOMENDASI
		<p>antara Bidang Pembinaan Narapidana dengan Bidang Kegiatan Kerja dalam menyelenggarakan pembinaan kemandirian</p>	<p>yang melakukan fungsi pembinaan yang melakukan pembinaan secara tuntas mulai dari pembinaan kepribadian, pembinaan kemandirian, asimilasi sampai dengan integrasi sesuai dengan tahapan pembinaan.</p>
		<p>Pengelompokan fungsi perawatan yang notabeneanya sebagai proses pendukung ke dalam fungsi bimbingan kemasyarakatan yang notabeneanya sebagai proses inti dirasa kurang tepat karena berbeda secara rumpun maupun tatalaksananya.</p>	<p>Dilakukan penggabungan fungsi perawatan dengan proses pendukung lainnya seperti fungsi registrasi dan sebisa mungkin terpisah dengan proses inti.</p>
Lapas Kelas IIA	Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor M.01.PR.07.03 Tahun 1985	Terdapat duplikasi fungsi keamanan pada Seksi Administrasi Kemanan dan	Dilakukan penggabungan menjadi satu unit yang melakukan fungsi Keamanan

UPT	REGULASI	PERMASALAHAN	REKOMENDASI
	<p>tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemasyarakatan jo. Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI No. 05.OT.01.01 Tahun 2011</p>	<p>Ketertiban dengan Kesatuan Pengamanan Lembaga Pemasyarakatan.</p>	<p>secara utuh sesuai bisnis proses.</p>
		<p>Terdapat irisan fungsi dan kegiatan yang dilaksanakan antara Seksi Pembinaan Narapidana dan Anak Didik Pas dengan Seksi Kegiatan Kerja dalam menyelenggarakan pembinaan kemandirian</p>	<p>Dilakukan penggabungan menjadi satu unit yang melakukan fungsi pembinaan yang melakukan pembinaan secara tuntas mulai dari pembinaan kepribadian, pembinaan kemandirian, asimilasi sampai dengan integrasi sesuai dengan tahapan pembinaan.</p>
		<p>Pengelompokan fungsi perawatan yang notabeneanya sebagai proses pendukung ke dalam fungsi bimbingan kemasyarakatan yang notabeneanya sebagai proses inti dirasa kurang tepat karena berbeda</p>	<p>Dilakukan penggabungan fungsi perawatan dengan proses pendukung lainnya seperti fungsi registrasi dan sebisa mungkin dipisahkan dengan proses inti.</p>

UPT	REGULASI	PERMASALAHAN	REKOMENDASI
		secara rumpun maupun tatalaksananya.	
Lapas Kelas IIB	Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor M.01.PR.07.03 Tahun 1985 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemasyarakatan jo. Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI No. 05.OT.01.01 Tahun 2011	Terdapat duplikasi fungsi keamanan pada Seksi Administrasi Kemanan dan Ketertiban dengan Kesatuan Pengamanan Lembaga Pemasyarakatan.	Dilakukan penggabungan menjadi satu unit yang melakukan fungsi Keamanan secara utuh sesuai bisnis proses.
		Pengelompokan fungsi registrasi yang notabeneanya sebagai proses pendukung ke dalam fungsi bimbingan kemasyarakatan yang notabeneanya sebagai proses inti dirasa kurang tepat karena berbeda secara rumpun maupun tatalaksananya.	Dilakukan penggabungan fungsi registrasi dengan proses pendukung lainnya seperti fungsi perawatan dan sebisa mungkin dipisahkan dengan proses inti.
Lapas Narkotika/Lapas Perempuan/Lapas Khusus	Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor M.01.PR.07.03 Tahun 1985 tentang Organisasi	Tidak memiliki kekhususan fungsi yang disenggarakan oleh unit organisasi secara entitas	Dilakukan pembentukan unit organisasi yang melaksanakan <i>special treatment</i> sebagai dasar

UPT	REGULASI	PERMASALAHAN	REKOMENDASI
	dan Tata Kerja Lembaga Pemasyarakatan jo. Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI No. 05.OT.01.01 Tahun 2011	sehingga tidak memiliki perbedaan komposisi organisasi dan tata kerja dengan Lapas Umum.	pelaksanaan fungsi khusus Lapas yang dibentuk berdasarkan tipologi.
Rutan Kelas I	Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor M.04-PR.07.03 Tahun 1985 tentang Organisasi dan Tata Kerja Rumah Tahanan Negara dan Rumah Penyimpanan Benda Sitaan Negara	Terdapat duplikasi fungsi fasilitatif pada Seksi Pengelolaan dengan Urusan Tata Usaha.	Dilakukan penggabungan menjadi satu unit yang melakukan fungsi fasilitatif secara utuh sesuai bisnis proses.
Rutan Kelas IIA	Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor M.04-PR.07.03 Tahun 1985 tentang Organisasi dan Tata Kerja Rumah Tahanan Negara dan Rumah Penyimpanan Benda Sitaan Negara	Terdapat duplikasi fungsi fasilitatif pada Subseksi Pengelolaan dengan Petugas Tata Usaha.	Dilakukan penggabungan menjadi satu unit yang melakukan fungsi fasilitatif secara utuh sesuai bisnis proses.
		Terdapat irisan fungsi dan kegiatan yang dilaksanakan antara Subseksi Pelayanan Tahanan dengan Subseksi Bimbingan Kegiatan dalam	Dilakukan penggabungan menjadi satu unit yang melakukan fungsi pembinaan yang melakukan pembinaan secara tuntas mulai dari

UPT	REGULASI	PERMASALAHAN	REKOMENDASI
		menyelenggarakan pelayanan	pembinaan kepribadian, pembinaan kemandirian, asimilasi sampai dengan integrasi sesuai dengan tahapan pembinaan.
Rutan Kelas IIA	Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor M.04-PR.07.03 Tahun 1985 tentang Organisasi dan Tata Kerja Rumah Tahanan Negara dan Rumah Penyimpanan Benda Sitaan Negara	Terdapat duplikasi fungsi fasilitatif pada Subseksi Pengelolaan dengan Petugas Tata Usaha.	Dilakukan penggabungan menjadi satu unit yang melakukan fungsi fasilitatif secara utuh sesuai bisnis proses.
Cabang Rutan	Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor M.04-PR.07.03 Tahun 1985 tentang Organisasi dan Tata Kerja Rumah Tahanan Negara dan Rumah Penyimpanan Benda Sitaan Negara	Fungsi kelembagaan Cabang Rutan sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan penegakan hukum dan kebutuhan masyarakat	Cabang Rutan akan dihapuskan dan dinaikkan menjadi Rutan

Penguatan kelembagaan Lapas/Rutan juga akan melihat implementasi klasifikasi yang secara praktek tergradasi menjadi fungsi sebagai berikut:

1. Lembaga Pemasyarakatan Maksimum Security;
2. Lembaga Pemasyarakatan Medium Security; dan
3. Lembaga Pemasyarakatan Minimum Security.

Penguatan kelembagaan sesuai dengan masing-masing fungsi tersebut akan sangat berkaitan dengan model-model pembinaan dan pengamanan yang diberikan kepada narapidana yang telah dilakukan penilaian berdasarkan tingkat resikonya maupun kebutuhan akan intervensi pada faktor kriminogeniknya.

Berdasarkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor PER/18/M.PAN/11/ 2008 tentang Pedoman Organisasi Unit Pelaksana Teknis Kementerian dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian pasal 14 yang menyebutkan bahwa :

- (1) Apabila jumlah suatu jenis UPT di lingkungan Kementerian/LPNK mempunyai variasi dilihat dari volume/ beban kerja, maka pada UPT tersebut dilakukan klasifikasi berdasarkan kriteria.
- (2) Apabila jumlah suatu jenis UPT di lingkungan Kementerian/LPNK mempunyai variasi dilihat dari karakteristik jenis dan sifat tugas dan lingkungan organisasi, maka pada UPT tersebut dapat dilakukan tipologi.

Regulasi tersebut memberikan ruang tentang pengaturan mengenai pembentukan organisasi yang didasari pada volume dan beban kerja serta karakteristik sifat dan tugas yang dikerjakan. Penentuan pembentukan organisasi UPT Pemasyarakatan (dalam hal ini adalah Lapas) dalam pembentukan organisasinya berdasarkan pendekatan keamanan, hal ini didasarkan pada sejarah, dimana pembentukan Lapas Klas I merupakan manifestasi dari Lapas dengan kriteria *Maksimum Security*, sedangkan Lapas Klas IIA/B dan III adalah lapas dengan kriteria *Medium Security*, sedangkan lapas terbuka merupakan perwujudan dari Lapas dengan kriteria *Minimum Security*.

Selain itu, jika melihat regulasi yang telah digambarkan diatas dan perkembangan karakteristik penghuni Rutan/Lapas yang terdiri tahanan dan narapidana berdasarkan jenis tindak pidana tidak menutup

kemungkinan penataan kelembagaan ke depan dilakukan juga melalui pendekatan tipologi fungsi organisasi yang akan berpengaruh terhadap *core business*/spesialisasi fungsi utama yang diemban oleh UPT Pemasarakatan. Pembentukan struktur organisasi UPT Pemasarakatan harus dapat menggambarkan alur *business process* serta *core business* yang diemban sehingga tujuan pemsarakatan dapat tercapai secara efektif dan efisien.

Dan pada akhirnya hal terpenting dari beberapa permasalahan tersebut diatas adalah bagaimana menyusun suatu bentuk kerangka organisasi yang mengakomodir peran dan keterlibatan Ditjen Pemasarakatan terhadap UPT Pemasarakatan.Serta bagaimana membuat desain organisasi UPT yang berdasarkan bisnis proses dan dapat menunjukan sebagai manifestasi dari fungsi organisasi induknya.

Dan pada akhirnya hal terpenting dari beberapa permasalahan tersebut diatas adalah bagaimana menyusun suatu bentuk kerangka organisasi yang mengakomodir peran dan keterlibatan Ditjen Pemasarakatan terhadap UPT Pemasarakatan.Serta bagaimana membuat desain organisasi UPT yang berdasarkan bisnis proses dan dapat menunjukan sebagai manifestasi dari fungsi organisasi induknya.

b.2. Pembentukan Unit Pelaksana Teknis Baru Yang *Support* dan *Compatible*

Dalam membuat kebijakan penanganan *overcrowded*, perlu dilakukan pemetaan terhadap jumlah *overcrowded* pada Lapas dan Rutan di seluruh Indonesia yang akan menjadi acuan dalam penentuan prioritas kebijakan penanganan *overcrowded*. Pemetaan prioritas wilayah dapat dibagi sebagai berikut :

1. Prioritas 1, merupakan 10 wilayah yang memiliki *overcrowded* tertinggi.

NO	KANWIL	KAPASITAS	ISI	SELISIH
1.	Sumatera Utara	9.956	27.090	-17.134
2.	DKI Jakarta	5.851	16.346	-10.495
3.	Jawa Timur	11.675	22.102	-10.427
4.	Riau	3.526	10.500	-69.74

5.	Kalimantan Timur	3.021	9.795	-6.774
6.	Jawa Barat	15.925	22.134	-6.209
7.	Sumatera Selatan	6.162	11.710	-5.548
8.	Kalimantan Selatan	3.247	8.425	-5.178
9.	Lampung	3.970	7.348	-3.378
10.	Banten	4.659	7.987	-3.328

Sumber: Sistem Database Pemasyarakatan Bulan April 2017

2. Prioritas 2, merupakan wilayah diluar 10 wilayah di atas yang mengalami *overcrowded*.

NO	KANWIL	KAPASITAS	ISI	SELISIH
1.	Sulawesi Selatan	5.796	8.914	-3118
2.	N.A.D	4.197	6.661	-2464
3.	Jambi	1.986	3.974	-1.988
4.	Kalimantan Tengah	1.854	3.745	-1891
5.	Jawa Tengah	9.614	11.487	-1873
6.	Kepulauan Riau	2.447	4.299	-1852
7.	Kalimantan Barat	2.405	4.220	-1815
8.	Sumatera Barat	3.109	4.494	-1385
9.	NTB	1.102	2.481	-1379
10.	Bali	1.394	2.468	-1074
11.	Sulawesi Tengah	1.589	2.587	-998
12.	Bangka Belitung	1.253	2.038	-785
13.	Bengkulu	1.487	2.219	-732
14.	Sulawesi Utara	2.068	2.507	-439
15.	NTT	2.751	3.139	-388
16.	Sulawesi Tenggara	1966	2257	-291
17.	Gorontalo	767	866	-99

Sumber: Sistem Database Pemasyarakatan Bulan April 2017

3. Adapun wilayah yang tidak mengalami overkapasitas adalah sebagai berikut:

NO	KANWIL	KAPASITAS	ISI	SELISIH
1.	Papua Barat	936	851	85
2.	Sulawesi Barat	818	703	115
3.	Papua	1.767	1.613	154
4.	Maluku	1.290	1078	212
5.	D.I. Yogyakarta	1.795	1.528	267
6.	Maluku Utara	1.407	976	431

Sumber: Sistem Database Pemasyarakatan Bulan April 2017

Berdasarkan data hunian tersebut, wilayah yang menjadi perhatian utama dalam penanganan *overcrowded* adalah wilayah yang masuk dalam prioritas 1, yaitu 10 wilayah yang memiliki kelebihan isi penghunitertinggi. Penanganan *overcrowded* pada wilayah tersebut dapat dilakukan dengan pembentukan wilayah penyangga maupun daerah-daerah kantong pada Lapas/Rutan yang mengalami *overcrowded*. Pembangunan UPT baru dikatakan *support* dan *compatible* dengan program penanganan *overcrowded* jika pembangunan tersebut benar-benar diletakan pada wilayah yang tepat untuk mengurai dan menjadi tujuan distribusi hunian dari wilayah yang memiliki hunian melebihi kapasitas.

Selisih kapasitas di beberapa wilayah yang tidak mengalami *overcrowded* yang berjumlah 1.264 orang juga dapat dimanfaatkan sebagai tujuan pendistribusian hunian yang dikendalikan melalui otoritas pusat. Selain itu, hal ini dapat diperkuat dengan pembangunan Lapas/Rutan baru di wilayah-wilayah penyangga sebagai satelit Lapas/Rutan yang telah kelebihan isi hunian. Pembangunan Lapas/Rutan baru pada wilayah penyangga juga dapat disupport dengan program optimalisasi Lapas Terbuka. Optimalisasi Lapas Terbuka tergolong program yang efektif dan efisien bagi narapidana yang telah melewati *assessment* dan memasuki tahapan asimilasi (1/2 Masa Pidana). Kapasitas yang tidak terlalu kaku dan limitasi perlakuan yang fleksibel dapat menjadi terobosan dalam mengatasi *overcrowded* dan sebagai pembaharuan fungsi yang mencerminkan *Community Based Correction (CBC)*. Disisi lain Lapas terbuka adalah cara terbaik untuk narapidana

berintegrasi, dimana tembok tidak lagi menjadi penghalang penyerapan kembali nilai-nilai di masyarakat.

Selain itu optimalisasi Lapas terbuka juga sangat tepat diselenggarakan pada daerah-daerah kantong (enklave) yang dapat dibangun di pulau-pulau terluar. Banyaknya pulau-pulau di Indonesia yang masih belum dihuni dapat dimanfaatkan sebagai daerah-daerah kantong dalam mendistribusikan isi hunian pada Lapas yang *overcrowded*. Berkaca pada penjara alam di Boven Digul dan Pulau Buru atau pada praktek penyelenggaraan fungsi Pemasyarakatan di Pulau Nusakambangan, praktek tersebut dinilai cukup efektif dalam pengelolaan pulau terluar yang dibuktikan dengan produktifnya lahan-lahan yang dimanfaatkan dalam rangka pembinaan narapidana.

Pemasyarakatan sebagai salah satu usaha dalam *nation building* dan *character building* diharapkan dapat mengintegrasikan para narapidana kedalam masyarakat untuk diikutsertakan dalam pembangunan ekonomi negara secara aktif sehingga menimbulkan rasa turut bertanggung jawab dalam usaha bersama mengamankan revolusi. Melihat hal tersebut, maka mobilisasi narapidana pada pulau-pulau terluar dalam rangka pembinaan sangat *reasonable* jika alas dasar penyelenggaraannya adalah mengikutsertakan secara aktif narapidana dalam pembangunan, bukan upaya untuk pembuangan ataupun untuk mendisintegrasikan dengan masyarakat.

Pembangunan Lembaga Pemasyarakatan yang seiring dengan pembukaan area kegiatan kerja menunjukkan optimalnya pengelolaan pulau terluar melalui penyelenggaraan fungsi pemasyarakatan. Fungsi Lembaga Pemasyarakatan akhirnya tidak hanya sebatas tempat menampung narapidana dengan kegiatan kerja yang hanya berada di dalam Lembaga Pemasyarakatan. Ketersediaan lahan yang luas mampu difungsikan sebagai sarana pendukung bagi pelaksanaan pembinaan narapidana produktif dan sebagai sumberPendapatan Negara Bukan Pajak melalui kegiatan kerja narapidana.

c. Pemenuhan Sarana Prasarana

Pemenuhan sarana dan prasarana pada UPT Pemasarakatan merupakan suatu keharusan yang tidak dapat terpisahkan dari pelaksanaan tugas dan fungsi UPT Pemasarakatan. Keterbatasan sarana dan prasarana yang dihadapi oleh Lapas/Rutan ditambah lagi dengan kondisi *overcrowded* berdampak kepada tidak optimalnya kualitas pelayanan dan tidak terjaminnya penyelenggaraan pembinaan dan pengamanan secara baik. Pembinaan dan percepatan penyelesaian masalah *overcrowded*, secara konsisten harus dapat merujuk pada pembinaan dan pemenuhan infrastruktur pada UPT Pemasarakatan.

Dalam hal seseorang menjalani proses pidana atau masa pidananya di Rutan/Lapas, wajib didukung secara maksimal melalui sarana hunian yang memadai dan manusiawi dengan mensyaratkan adanya standar 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, pemenuhan sarana dan prasarana yang berhubungan dengan alat-alat diagnosa kesehatan dan lingkungan yang semestinya tersedia seperti alat rontgen, peralatan perawatan gigi, labolatorium pemeriksaan darah untuk melakukan deteksi dini tentang penyakit menular seperti HIV/Aids, Hepatitis dan TBC serta sarana dan prasarana sanitasi. Guna pemenuhan kualitas makan perlu disusun standarisasi sarana dan prasarana peralatan dapur yang ideal agar penyediaan makanan dapat terpenuhi dengan baik.

Perbaikan dan pemenuhan pada kelengkapan sarana dan prasarana keamanan seperti : senjata api, CCTV, borgol, X-Ray dst dalam rangka meningkatkan keamanan dan ketertiban UPT Pemasarakatan juga perlu diperhatikan, karena fungsi ytersebut melekat dan tidak terpisahkan guna mendukung pelaksanaan *core business* pemasarakatan. perbaikan-perbaikan pada kelengkapan sarana perangkat kantor yang baik serta kemampuan petugas mengelola administrasi perlu ditingkatkan agar terciptanya pengelolaan dan dukungan sistem administrasi yang ideal dan modern.

Khusus bagi anak pemenuhan sarana dan prasarana ditekankan pada kegiatan pendidikan dan pengajaran seperti tersedianya ruang kelas, perpustakaan ataupun labolatorium kompeter untung menunjang

jalannya kegiatan belajar-mengajar. Jenjang pendidikan yang tersedia juga harus disiapkan mulai dari jenjang terendah (SD) hingga tertinggi (SMA). Selain itu, kepentingan rekreasi bagi anak juga harus diperhatikan melalui penyediaan arena bermain bagi anak.

Khusus bagi narapidana wanita pada Lembaga Pemasyarakatan Perempuan, harus diusahakan tersedianya sarana dan prasarana untuk pemenuhan kebutuhan alamiahnya. Misalnya kebutuhan untuk perawatan organ reproduksi dan pencegahan penyakit yang mudah menyerang seorang perempuan. Kebutuhan lain seperti ruang perawatan bayi narapidana wanita yang lahir dan dibesarkan perlu juga disediakan.

STANDAR KEBUTUHAN MINIMAL SARANA PEMASYARAKATAN

NO	SARPRAS MINIMAL	KEBUTUHAN	INSTRUMEN PENGHITUNGAN KEBUTUHAN
I	SARANA KEAMANAN		
1	SENJATA API LARAS PENDEK	PENGENDALIAN KEAMANAN DAN KETERTIBAN	1 X P2U
2	SENJATA API LARAS PANJANG	PENGENDALIAN KEAMANAN DAN KETERTIBAN	1 X POS ATAS
3	SENJATA PELUMPUH TIDAK MEMATIKAN	PENGENDALIAN KERUSUHAN	1 X JUMLAH WBP/50
4	HAND METAL DETEKTOR	PENDETEKSI PENYELUNDUPAN SAJAM DAN SENPI	1 X 6 (2 P2U, 2 PENGGELEDAHAN, 2 SIDAK)
5	GAS AIR MATA	PENGENDALIAN KERUSUHAN	1 X JUMLAH WBP/50
6	BORGOL	PEMINDAHAN NARAPIDANA DAN BEROBAT KELUAR	1 X 60
7	BORGOL RENTENG	PEMINDAHAN NARAPIDANA	1 X 10
8	HANDY TALKY	ALAT KOMUNIKASI	1 X PEJABAT STRUKTURAL ,PETUGAS REGU PENGAMANAN DAN PETUGAS P2U
9	GEMBOK	SEBAGAI PENGAMANAN PINTU, SEBAGAI CADANGAN, DAN ROTASI GEMBOK	1.3 X JUMLAH SLOT PINTU
10	CCTV	SARANA PEMANTAU KEAMANAN PEMBANTU KONDISI	1 X 16 TITIK
11	BUS PEMINDAHAN NAPI/TAHANAN	PEMINDAHAN NAPI DAN TAHANAN	1 X 1
12	CELWAGON	PEMINDAHAN NAPI DAN TAHANAN	1 X 1
13	SENER	KONTROL KELILING BLOK DAN LINGKUNGAN	1 X PETUGAS REGU KEAMANAN
14	JAS HUJAN	MENDUKUNG KELANCARAN PETUGAS DISAAT HUJAN	1 X PETUGAS REGU KEAMANAN
15	LAMPU SOROT	UNTUK MEMANTAU KONDISI LINGKUNGAN	1 X POS ATAS

NO	SARPRAS MINIMAL	KEBUTUHAN	INSTRUMEN PENGHITUNGAN KEBUTUHAN
16	LONCENG	SARANA BANTU ISYARAT BUNYI	1 X DAPUR, POS ATAS, BLOK, DAN KOMANDAN JAGA
17	SIRENE	SARANA BANTU ISYARAT KONDISI DARURAT	1 X 1
18	CONTROL CLOCK	SARANA PEMANTAU PETUGAS TROLING	1 X 1
19	PANIC BUTTON	SARANA PERMINTAAN BANTUAN DALAM KONDISI DARURAT	1 X 1
20	LEMARI SENJATA	MENYIMPAN SENJATA	1 X 1
II	SARANA PERAWATAN		
1	PERALATAN MEDIK UMUM	MENDUKUNG LAYANAN KESEHATAN	1 X 1
2	AMBULANCE	MENUNJANG MOBILISASI WBP YANG SAKIT	1 X1
3	AIR ISI ULANG	LAYANAN ATAS PEMENUHAN AIR BERSIH	1 X
4	STEAMER	MEMASAK NASI	1 X 500 ORANG
5	SARANA MASAK :	LAYANAN ATAS PEMENUHAN MAKAN DAN MINUM	1 PAKET X 500 ORANG
	a. DANDANG MASAK NASI		
	b. DANDANG MASAK AIR		
	c. DANDANG MASAK SAYUR		
	d. DANDANG TEMPAT NASI		
	e. DANDANG TEMPAT AIR		
	f. DANDANG TEMPAT SAYUR		
	g. WAJAN/PENGGORENGAN		
6	KOMPOR MINYAK/KAYU/GAS	SARANA MEMASAK MAKANAN WBP	1 X 4 KEGIATAN MEMASAK
7	RICE COOKER	MEMASAK NASI	1 X 50 ORANG
8	PERALATAN MAKAN MINUM	MENUNJANG PENYAJIAN LAYANAN MAKANANDAN MINUM	1.3 X JUMLAH WBP
9	PERLENGKAPAN PAKAIAN WBP	PEMENUHAN SANDANG WBP	1.3 X JUMLAH WBP
10	PERLENGKAPAN MANDI	PEMUNUHAN PERLENGKAPAN MANDI	1.3 PAKET X JUMLAH WBP
11	MATRAS	ALAS TEMPAT TIDUR	1.3 PAKET X JUMLAH WBP

NO	SARPRAS MINIMAL	KEBUTUHAN	INSTRUMEN PENGHITUNGAN KEBUTUHAN
III	SARANA PEMBINAAN		
1	SARANA LAYANAN KUNJUNGAN (NOMOR ANTRIAN, KOMPUTER, PRINTER, SOUND SYSTEM, MONITOR, WEB CAM, MEJA, KURSI ANTRIAN, MEJA DAN KURSI)	Sarana untuk melayani Warna dan Keluarga Warna	1 Paket (+ pengunjung rata2 300 orang per hari) x 1 LP/Rutan
2	PERALATAN PERTUKANG	Alat Kerja Tukang Warna	1 Paket x 10 Warna (d disesuaikan kondisi LP/Rutan)
3	PERALATAN BENGKEL	Alat Kerja Bengkel Warna	1 Paket x 10 Warna (d disesuaikan kondisi LP/Rutan)
4	PERALATAN MUSIK	Alat Hiburan Warna	1 Paket x 1 UPT (LP/Rutan)
5	PERALATAN OLAHRAGA	Media Kebugaran Warna	1 Paket x 1 UPT (LP/Rutan)
6	SARANA PEMBINAAN ROHANI	Media Rohani Warna	6 Paket x 1 UPT (LP/Rutan)
7	KENDARAAN PETUGAS PK	1. HOME 2. HOME 3. KOORDINASI 4. KOORDINASI	LITMAS VISIT SIDANG SAMA DENGAN JUMLAH PK DI BAPAS
8	KAMERA	1. HOME 2. HOME 3. KOORDINASI 4. KOORDINASI	LITMAS VISIT SIDANG SAMA DENGAN JUMLAH PK DI BAPAS
9	ALAT PEREKAM	1. HOME 2. HOME 3. KOORDINASI 4. KOORDINASI	LITMAS VISIT SIDANG SAMA DENGAN JUMLAH PK DI BAPAS
10	LAPTOP, MODEM	1. HOME 2. HOME 3. KOORDINASI 4. KOORDINASI	LITMAS VISIT SIDANG SAMA DENGAN JUMLAH PK DI BAPAS
11	PRINTER	1. MENCETAK LAPORAN	1/2 DARI JUMLAH PK DI BAPAS
12	SCANNER	1. LITMAS	SAMA DENGAN JUMLAH PK DI BAPAS
13	HANDY CAM	1. HOME 2. HOME 3. KOORDINASI 4. KOORDINASI	LITMAS VISIT SIDANG SAMA DENGAN JUMLAH PK DI BAPAS
IV	SARANA INFORMASI		
1	PERANGKAT SDP	1. UNTUK Mendukung PROGRAM SDP	1 PAKET PER UPT

NO	SARPRAS MINIMAL	KEBUTUHAN	INSTRUMEN PENGHITUNGAN KEBUTUHAN
2	PERALATAN TELECONFERENCE	1. UNTUK KOORDINASI 2. UNTUK KOMUNIKASI JARAK JAUH	1 PAKET PER UPT
3	HANDYCAM	1. UNTUK MEREKAM GAMBAR	1 PER UPT
4	KAMERA	1. UNTUK MENDOKUMENTASIKAN GAMBAR	2 PER UPT
5	RECORDER	1. UNTUK MEREKAM SUARA	1 PER UPT
6	KOMPUTER PC	1. Mendukung kegiatan ADMINISTRASI PERKANTORAN	1/2 DARI JUMLAH STAF ADMINISTRASI
7	LAPTOP	1. Mendukung kegiatan ADMINISTRASI PERKANTORAN	3 UNIT PER UPT
8	PRINTER	1. Mencetak hasil kerja	1/2 DARI KEBUTUHAN KOMPUTER
9	LCD PROJEKTOR	1. Untuk melaksanakan kegiatan KONSINYERING	2 UNIT PER UPT
10	SCANNER	1. Untuk MENSAN DOKUMEN	2 UNIT PER UPT

Pemenuhan kebutuhan pada UPT Pemasarakatan dapat terpenuhi melalui perencanaan yang sistematis guna pemenuhan kebutuhan sarana dan prasarana yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pemasarakatan. Perencanaan kebutuhan tersebut disusun berdasarkan kajian analisis dan penyusunan master plan berisikan pemetaan kebutuhan sarana dan prasarana pada setiap UPT Pemasarakatan dalam jangka waktu tertentu. Perencanaan pemenuhan sarana dan prasarana harus realistis dengan kenyataan terhadap alokasi anggaran yang tersedia dan berdasarkan skala prioritas tingkat kebutuhan. Proses pengadaan sarana dan prasarana kebutuhan UPT Pemasarakatan dilaksanakan secara berkelanjutan dengan memperhatikan kualitas dan kebutuhan UPT Pemasarakatan, dilaksanakan dengan akuntabilitas dan transparansi dalam proses pengadaannya.

d. Pemberdayaan SDM

Selain berpengaruh pada beberapa aspek sebagaimana dijelaskan diatas, kondisi Lapas/Rutan yang *overcrowded* juga akan sangat berpengaruh pada aspek pengawasan dan keamanan. Hal ini terjadi karena bertambahnya jumlah penghuni Lapas/Rutan, menuntut adanya

peningkatan kebutuhan kuantitas dan kualitas pengawasan. Sementara itu, keadaan tersebut tidak diimbangi dengan penambahan jumlah petugas dan perbaikan/penambahan sarana pendukung, sehingga pelaksanaan pengawasan menjadi lemah.

Disamping itu dalam suasana yang *overcrowded* akan sangat berpengaruh terhadap suasana psikologis para penghuni. Dalam suasana demikian akan sangat mudah menciptakan konflik diantara mereka, karena sumber-sumber yang dimiliki oleh lingkungan tidak cukup menciptakan akses yang sama terhadap setiap penghuni secara merata. Demikian pula tuntutan akan pelayanan akan hak-hak narapidana yang diatur di dalam peraturan perundang-undangan pun akan meningkat, sementara tenaga dan sarana yang mendukung relatif tetap. Kondisi ini akan menimbulkan peningkatan ketidakpuasan, yang tidak mustahil akan terjadi protes terhadap otoritas dan berujung kepada terjadinya gangguan keamanan di dalam Lapas/Rutan.

Implementasi tugas pengamanan pada Lapas/Rutan yang dilakukan oleh SDM Pemasarakatan saat ini masih menemui beberapa permasalahan dalam pelaksanaan tugas teknis di lapangan. Kondisi *overcrowding* yang terjadi di banyak tempat memicu berbagai permasalahan terkait bidang pengamanan di Lapas/Rutan yang bergerak kearah yang lebih kompleks, seperti diantaranya :

#### d.1. Rasio Perbandingan Petugas dengan Warga Binaan Pemasarakatan

Pertumbuhan WBP pertahun (2010-2013) rata-rata 8.609 orang sedangkan Pertumbuhan Kapasitas hunian pertahun (2010-2013) rata-rata 4.367 orang. Selain itu pertumbuhan WBP juga tidak diiringi dengan pertumbuhan jumlah pegawai. Dari jumlah 30.460 orang Petugas Pemasarakatan sebanyak 14.654 orang berperan sebagai Petugas Pengamanan. Jika diasumsikan setiap Lapas/Rutan memiliki 4 shift penjagaan, maka 3.664 orang ( $14.654 : 4$ ) Petugas Pengamanan menghadapi 162.105 orang narapidana/tahanan pada setiap shift pengamanan. Maka dapat ditarik kesimpulan bahwa ratio perbandingan antara petugas dan narapidana yakni 1:44, dimana 1 orang Petugas Pengamanan menghadapi atau menangani 44 orang narapidana/tahanan di Lapas/Rutan. Terlebih lagi bila dilihat di Lapas ibukota propinsi, seperti Lapas Kelas I Cipinang, isi penghuni 2.765 orang sedangkan petugas jaga per shift sebanyak 30 orang. Dengan demikian ratio petugas dengan

penghuni = 1 : 92. Hal tersebut mengakibatkan pelaksanaan tugas pengamanan menjadi belum optimal.

#### d.2. Peningkatan Gangguan Keamanan dan Ketertiban Lapas/Rutan

Gangguan keamanan dan ketertiban yang terjadi pada Lapas/Rutan juga mengalami peningkatan. Jenis-jenis gangguan keamanan dan ketertiban seperti pelarian narapidana, kerusuhan, penyerangan baik terhadap sesama narapidana bahkan hingga petugas masih tetap ditemui di Lapas/Rutan dengan motif yang juga beragam. Tercatat dalam periode 2012 – 2014 berbagai gangguan keamanan dan ketertiban terjadi di beberapa provinsi di Indonesia, bahkan pada beberapa kasus gangguan keamanan dan ketertiban di Lapas/Rutan mencuat menjadi isu yang berskala nasional. Kejadian tersebut berlangsung dalam kurun waktu yang berdekatan, sehingga kerusuhan yang terjadi Lapas/Rutan layaknya efek domino, dimana kejadian yang satu mendorong untuk memicu kejadian lain di tempat yang berbeda. Kesimpulan yang dapat diambil adalah bahwa suasana Lapas/Rutan yang tidak kondusif masih terjadi di banyak Lapas/Rutan yang tersebar di seluruh Indonesia.

#### d.3. Variasi Jenis Tindak Pidana

Salah satu dampak negatif yang dihasilkan dari perkembangan zaman yang terjadi dewasa ini yakni jenis tindak pidana yang terjadi di masyarakat menjadi lebih beragam. Hal tersebut berdampak langsung terhadap kondisi penghuni Lapas/Rutan di Indonesia. Jika berkaca pada periode satu dekade kebelakang, Lapas/Rutan kebanyakan masih dihuni oleh warga binaan dengan tindak pidana konvensional. Akan tetapi pada saat ini warga binaan di Lapas/Rutan menjadi lebih heterogen. Sebagai contoh dengan ditempatkannya narapidana pelaku tindak pidana terorisme di Lapas/Rutan, maka penanganan terhadap mereka tentunya berbeda dengan narapidana pada umumnya. Terkait dengan hal tersebut, kesiapan dari petugas sangat dituntut dalam pelaksanaan tugas pemasyarakatan guna menghadapi dinamika tersebut.

#### d.4. Kondisi Sarana dan Prasarana

Kondisi sarana dan prasarana pengamanan yang dimiliki Lapas/Rutan saat ini masih tergolong minim. Keterbatasan jumlah petugas semakin diperparah dengan minimnya sarana prasarana yang

tersedia. Hal tersebut mengakibatkan bentuk tindakan pengamanan yang dilakukan oleh petugas dalam meminimalisir gangguan keamanan dan ketertiban menjadi belum optimal. Pada beberapa Lapas/Rutan, penanganan yang tidak optimal tersebut, mengakibatkan potensi gangguan keamanan tidak dapat diatasi secara baik, dan pada akhirnya membesar menjadi kerusuhan di Lapas/Rutan.

#### d.5. Kualitas Petugas Pemasyarakatan

Permasalahan terkait kondisi petugas pemasyarakatan tidak hanya terbatas pada segi jumlah. Jumlah petugas yang terbatas juga diperparah dengan minimnya kualitas dari petugas yang tersedia. Minimnya pelaksanaan pendidikan dan pelatihan mengakibatkan kualitas yang dimiliki bersifat stagnan dan minim terhadap peningkatan. Kondisi tersebut tidak jarang mengakibatkan kompetensi petugas belum mampu mengimbangi tuntutan pelaksanaan tugas pemasyarakatan dewasa ini.

Pelaksanaan tugas pemasyarakatan yang saat ini dihadapkan pada minimnya jumlah petugas yang ada di Lapas/Rutan, peningkatan gangguan keamanan ketertiban, penghuni Lapas/Rutan yang lebih variatif, kondisi sarana prasarana yang tidak memadai, minimnya kualitas petugas pemasyarakatan serta kebijakan moratorium rekrutmen petugas mengakibatkan semakin lebar *gap* Pemasyarakatan guna menjawab tantangan tersebut. Menanggapi permasalahan sebagaimana disebutkan diatas, maka perlu dilakukan upaya penyelesaian guna mengoptimalkan tugas pengamanan di Lapas/Rutan. Beberapa upaya strategis sangat diperlukan guna merespon berbagai permasalahan tersebut. Langkah yang dapat diambil guna mengatasi permasalahan tersebut adalah dengan melakukan alih tugas anggota TNI sebagai tenaga pengamanan di Lapas/Rutan. Melalui kebijakan ini diharapkan mampu mengatasi permasalahan minimnya jumlah petugas sehingga pelaksanaan pembinaan warga binaan dapat berjalan optimal dan gangguan keamanan dan ketertiban dapat ditekan.

Selain itu upaya optimalisasi pengamanan dapat dilakukan dengan meningkatkan kualitas maupun kuantitas dari petugas pengamanan. Hal tersebut dilakukan dengan pemberdayaan Sumber daya manusia melalui manajemen yang baik dan tepat. Manajemen Sumber Daya Manusia adalah kebijakan dan praktik untuk menentukan aspek "manusia" atau sumber daya manusia dalam posisi manajemen, termasuk merekrut,

menyaring, melatih, memberi penghargaan dan penilaian. Menurut Sedarmayanti, Manajemen sumber daya manusia secara umum bertujuan untuk memastikan bahwa organisasi mampu mencapai keberhasilan melalui orang.

Sasaran khusus manajemen di bidang SDM adalah terwujudnya sumber daya petugas atau pegawai yang mempunyai kompetensi, profesional, berkinerja tinggi, berorientasi pada pelayanan dan sejahtera. Lingkup manajemen sumber daya manusia di Institusi Pemasarakatan mencakup perbaikan sistem: rekrutmen, pendidikan dan pelatihan, penempatan, penilaian kinerja, pembinaan karier, data base kepegawaian dan kesejahteraan serta pemberhentian dan juga Pemensiunan.

#### a. Rekrutmen

Rekrutmen merupakan salah satu unsur utama dalam sistem pengadaan pegawai di institusi pemerintah termasuk di pemsarakatan namun demikian ada beberapa hal yang mendasar yang menjadi permasalahan yakni, Perencanaan rekrutmen belum berjalan dengan baik yakni belum berdasarkan beban kerja dan berbasis kompetensi. Rekrutmen belum memperhatikan jumlah dankebutuhan pegawai di Pemsarakatan sehingga belum diketahui berapa kebutuhan pegawai pemsarakatan yang ideal yang harus dipenuhi dan bagaimana strategi pemenuhannya. Belum adanya *Standard Operational Prosedure* yang jelas yang mengatur tentang pola Rekrutmen Pegawai pemsarakatan. Rekrutmen belum melibatkan pihak ketiga yang profesional dengan sistem pengadaan yang transparan dan akuntabel. Perencanaan terhadap formasi kebutuhan tenaga fungsional lain yang bertugas di Rutan Bapas, Lapas, dan Rupasban hingga kini belum memperhatikan kompetensi pendidikan, keahlian dan syarat khusus lainnya untuk menciptakan aparatur petugas Pemsarakatan yang profesional. Lingkup permasalahan rekrutmen adalah untuk rekrutmen CPNS dan rekrutmen dalam jabatan.

#### b. Pendidikan dan Pelatihan

Pengembangan kualitas SDM Pemsarakatan diselenggarakan melalui pendidikan dan pelatihan yang sepenuhnya di bawah pengelolaan unit eselon I lain di Kementerian Hukum dan HAM yakni

pada Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BPSDM). Kondisi yang terjadi saat ini koordinasi penyelenggaraan diklat antara BPSDM, Direktorat Jenderal Pemasarakatan dan Kantor Wilayah Hukum dan HAM masih sangat lemah. Hal tersebut menimbulkan berbagai permasalahan yakni diklat yang diselenggarakan belum berdasarkan kebutuhan di lapangan, kapasitas peserta diklat yang mengikuti diklat tidak sesuai dengan jenis diklat yang diselenggarakan, kurikulum diklat belum mendukung peningkatan kualitas petugas, kemampuan dan kualitas pengajar/widyaiswara, dan juga sarana dan prasarana diklat yang kurang. Selanjutnya evaluasi penempatan sesudah diklat dan evaluasi perkembangan petugas pasca diklat tidak terkontrol dengan baik. Catatan lainnya adalah belum adanya suatu kebijakan dan ketentuan internal (SOP) yang mengatur tentang pedoman penyelenggaraan diklat bagi petugas Pemasarakatan. Lingkup pembahasan diklat ini terdiri dari diklat prajabatan dan diklat dalam jabatan dengan arahan berdasarkan PP 101 tahun 2000 tentang penyelenggaraan diklat dalam jabatan Pegawai Negeri Sipil. Dengan arah penguatan pada Diklat Fungsional dan Diklat Teknis Pemasarakatan.

#### c. Penempatan

Guna memenuhi kebutuhan organisasi terhadap sumber daya manusia maka penempatan pegawai pemasarakatan tentunya harus dilakukan secara tepat dan efektif dan efisien. Dalam pelaksanaannya penempatan pegawai pemasarakatan dihadapkan pada permasalahan di mana pola rotasi dan mutasi dan promosi yang sudah ada belum diimplementasikan secara baik dan konsisten melalui sistem informasi dan koordinasi penempatan secara terpadu antara Sekjen, Direktorat Jenderal Pemasarakatan dan Kanwil Hukum dan HAM. Di sisi lain unit Direktorat Jenderal Pemasarakatan sendiri belum memiliki standar operasional prosedur yang mampu mengelola dan menyelenggarakan kegiatan penempatan ini secara tertib dan akuntabel.

#### d. Penilaian kinerja

Penilaian kinerja Pegawai Negeri Sipil, adalah penilaian secara periodik pelaksanaan pekerjaan seorang Pegawai Negeri Sipil. Tujuan

penilaian kinerja adalah untuk mengetahui keberhasilan atau ketidak berhasilan seorang Pegawai Negeri Sipil, dan untuk mengetahui kekurangan-kekurangan dan kelebihan-kelebihan yang dimiliki oleh Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan dalam melaksanakan tugasnya. Hasil penilaian kinerja digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam pembinaan Pegawai Negeri Sipil, antara lain pengangkatan, kenaikan pangkat, pengangkatan dalam jabatan, pendidikan dan pelatihan, serta pemberian penghargaan.

Penilaian kinerja Pegawai Negeri Sipil saat ini dilaksanakan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979 tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil. Demikian pula dengan metode yang diterapkan oleh Direktorat Jenderal Pemasarakatan yakni dengan menggunakan standar penilaian (DP3). Sistem ini dianggap sudah tidak relevan lagi digunakan dalam semua lingkup kerja. Standar penilaian kerja ini perlu diperbaharui agar sesuai dengan tuntutan dan kemajuan dunia kerja untuk menjamin berlangsungnya iklim kerja yang kondusif dan responsive terhadap segala jenis perubahan dari lingkungan internal dan eksternal organisasi.

Dalam pelaksanaannya sistem (DP3) ini dianggap kurang sesuai dengan indikator kinerja dan tanggungjawab utama masing-masing pegawai. Selanjutnya kendala yang ditemukan adalah belum adanya suatu Sistem Manajemen Kinerja yang menunjang tugas penilaian kinerja secara baik dan efisien. Belum adanya tolak ukur terhadap keberhasilan atau kegagalan tingkat pencapaian sasaran dari kinerja. Implementasi Penilaian kinerja hanya dibuat sekedar sebagai persyaratan administrasi kenaikan pangkat. Belum adanya Standard Operational Prosedure (SOP) yang jelas yang mengatur tentang Penilaian Kinerja Pegawai.

Secara spesifik identifikasi kelemahan penilaian kinerja yang terjadi saat ini adalah sebagai berikut:

- Recency Bias/alat ukur yang sangat subyektif;
- Lebih menilai kepada sifat/ ciri pribadi seseorang dan tidak mengukur kinerja secara langsung;
- Tidak memberikan informasi ttg kemampuan seseorang dalam menyelesaikan pekerjaan;

- Sulit dijamin objektivitasnya, baik dalam kesahihan, keajegan dan keterandalan hasilnya;
- Kualitas pribadi seringkali tidak mencerminkan kinerja yang sesungguhnya; dan
- Hanya dipergunakan untuk kenaikan pangkat dan promosi.

e. Manajemen Karier

Manajemen karier meliputi sistem informasi karier, perencanaan karier, sistem pengembangan karier pegawai serta bimbingan karier. Hingga kini belum ada strategi yang tepat dalam penyelenggaraan manajemen karier pegawai Pemasyarakatan. Selain itu Pemasyarakatan belum memiliki standarisasi pola karier yang menggambarkan pengembangan karier yang berkaitan dengan keserasian jabatan, pangkat, pendidikan dan pelatihan serta masa jabatan sejak pengangkatan pertama sampai pensiunnya. Demikian juga dengan belum jelasnya jalur karier bagi pegawai mengenai urutan jabatan dari tingkat terendah hingga jabatan tertinggi. Selain belum adanya strategi dan regulasi yang baku mengenai manajemen karier. Permasalahan budaya kerja yang kurang transparan dan akuntabel dalam penyelenggaraan manajemen karier juga mendukung terjadinya lemahnya implementasi manajemen karier petugas Pemasyarakatan. Standard Operational Prosedure (SOP) yang jelas yang mengatur tentang Data Base Kepegawaian.

f. Sistem Informasi Kepegawaian

Sistem informasi kepegawaian secara cepat, tepat dan akurat sangat mendukung penyelenggaraan manajemen sumber daya pegawai yang berhubungan dengan perencanaan formasi, pengangkatan, pengembangan, pembinaan, pemindahan, gaji dan tunjangan/kesejahteraan pemberhentian dan Pemensiunan. Sistem ini menyangkut mekanisme pengumpulan, penyimpanan data serta pelaporan dan penyajian data.

Pengelolaan informasi kepegawaian pemasyarakatan sangat lemah hal ini disebabkan Tidak adanya kewajiban bagi setiap UPT Pemasyarakatan memberikan data pegawainya kepada Ditjen Pemasyarakatan sehingga data base kepegawaian di Ditjen Pemasyarakatan menjadi kurang diperbaharui. Masalah lainnya adalah

belum adanya Sistem Data Base yang terhubung langsung secara Online dari Ditjen Pemasarakatan ke UPT dan juga ke Sekjen. Belum adanya Standard Operational Prosedure (SOP) yang jelas yang mengatur tentang Data Base Kepegawaian.

g. Sistem Remunerasi

Bagi pegawai Pemasarakatan kondisi kesejahteraan tergambar dalam dua skala besaran yakni pemberian gaji dan tunjangan. Permasalahan yang terjadi sering kali pemberian tunjangan yang tidak relevan dengan kinerja dan menimbulkan masalah di antara petugas. Perhitungan gaji dan akumulasi tunjangan belum didasarkan pada bobot atau grade jabatan berdasarkan penilaian kinerja yang proposional. Dapat dikatakan bahwa sistem remunerasi Pemasarakatan belum mencerminkan perlakuan organisasi yang adil dan proporsional terhadap pegawainya.

h. Pemberhentian

Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, DanPemberhentian Pegawai Negeri Sipil. Dalam peraturan ini dapat dikategorikan 2 (dua) jenis pemberhentian PNS, antara lain:

1) Pemberhentian dengan hormat, meliputi :

- Mencapai Batas Usia Pensiun;
- Atas Permintaan Sendiri;
- Meninggal Dunia;
- Keuzuran Jasmani.

2) Pemberhentian tidak dengan hormat, meliputi :

- Melanggar Sumpah/Janji Pegawai Negeri Sipil dan Sumpah/Janji Jabatan, tidak setia kepada Pancasila, UUD 1945, Negara dan Pemerintah;
- Dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap, karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan;

- Melakukan pelanggaran disiplin tingkat berat

Seperti yang dijabarkan dalam peraturan di atas pemberhentian baik secara hormat dan tidak hormat merupakan dua kondisi yang menegaskan berakhirnya hubungan kerja antara pegawai dengan tempat bekerjanya. Permasalahan yang terjadi di Pemasyarakatan adalah yang terkait dengan penjatuhan hukuman. Pemberian sanksi bagi seorang Pegawai Negeri Sipil sepertinya lebih mengalami kelonggaran dan melalui prosedur yang cukup lama. Lambatnya proses penjatuhan Hukuman Disiplin Pegawai yang diakibatkan oleh lambatnya penerbitan SK Hukuman Disiplin yang dikeluarkan dari Sekretariat Jenderal mengakibatkan pegawai yang dikenakan hukuman akan tetap melanggar.

Masalah lainnya adalah lambatnya penerbitan SK Pensiun dikarenakan lamanya persetujuan dari Kementerian tentang Penerbitan SK Pensiun. Di sisi lain Pemasyarakatan sendiri belum memiliki suatu sistem informasi dan juga regulasi yang mengatur tentang pemberhentian dan pemensiunan pegawai.

Disisi lain Sumber daya manusia yang dibutuhkan dalam pelaksanaan tugas pemasyarakatan secara internasional sudah memiliki ketentuan sebagai mana yang tertuang dalam *SMR point 49* menyatakan bahwa:

- Sedapat mungkin, petugas dilengkapi dengan para ahli dalam jumlah yang mencukupi seperti psikiater, psikolog, pekerja sosial, guru dan instruktur kewirausahawan.
- Pelayanan yang diberikan oleh pekerja sosial, guru dan instruktur kewirausahawan harus dijamin berbasis permanen (petugas tetap), tanpa mengecualikan pekerja sukarela paro waktu (honorar).

Selain itu dalam *SMR point 22* bagi 1 juga menyatakan bahwa : Di setiap lembaga pemasyarakatan, harus tersedia layanan kesehatan dengan sekurangnya satu petugas kesehatan yang memenuhi syarat yang harus memiliki sedikit pengetahuan mengenai psikiatri. Layanan kesehatan harus diadakan dengan melalui kerjasama yang erat dengan pusat kesehatan masyarakat didalam komunitas atau negara tersebut. Termasuk didalamnya layanan psikiatri untuk pendiagnosaan dan, dalam kasus-kasus tertentu, layanan negara pada kasus kelainan mental.

Apabila kita melihat ketentuan mengenai SDM pemasyarakatan sebagaimana diamanatkan dalam SMR, maka akan sulit melakukan pemenuhan kebutuhan ideal petugas sesuai dengan tugas dan fungsinya. Yang menjadi pertanyaan besar dari beberapa kalangan atau instansi yang membidangi masalah kepegawaian adalah berapa kebutuhan ideal petugas pemasyarakatan yang dibutuhkan. Berbicara mengenai kebutuhan ideal tidak akan lepas dari adanya perbandingan ideal petugas pemasyarakatan dengan Warga Binaan Pemasyarakatan. Kebutuhan ideal petugas pemasyarakatan sangat berkaitan erat dengan beban atau tugas yang dilaksanakan. Terkait dengan penentuan terhadap besaran perbandingan antara petugas dengan Warga Binaan Pemasyarakatan ditentukan oleh beberapa faktor yang mempengaruhi :

1. sarana prasarana keamanan,
2. kemampuan petugas,
3. tantangan pekerjaan yang dihadapi.

Perlu kajian yang menyeluruh untuk menentukan perbandingan ideal dan analisis kebutuhan Petugas Pemasyarakatan. Penentuan perbandingan kebutuhan ideal petugas pemasyarakatan dengan jumlah Warga Binaan Pemasyarakatan akan berdampak dan mempengaruhi perencanaan dan formasi kebutuhan jumlah SDM Petugas Pemasyarakatan. Sehingga ke depan dalam rangka pengadaan SDM Petugas Pemasyarakatan, rencana formasi petugas pemasyarakatan dipenuhi berdasarkan kebutuhan ideal dan analisis kebutuhan yang tepat.

Penyelenggaraan dan pengadaan pola rekrutmen Petugas Pemasyarakatan harus juga memperhatikan karakteristik khusus yang harus dipenuhi misalnya latar belakang pendidikan, kemampuan dan keterampilan yang dimiliki oleh calon petugas pemasyarakatan, berkenaan dengan fungsi yang diemban disetiap UPT Pemasyarakatan : fungsi pelayanan, pembinaan, pengelolaan pembimbingan, keamanan dan perawatan. Selanjutnya SDM Petugas Pemasyarakatan yang telah direkrut ditempatkan berdasarkan assessment yang ketat untuk memenuhi prinsip *the right man on the right job*.

Dalam rangka pengembangan kualitas SDM Petugas Pemasyarakatan, pendidikan dan pelatihan (diklat) bagi petugas diarahkan pada peningkatan kompetensi dan kapasitas individual yang secara spesifik dibutuhkan dalam pelaksanaan tugas dan

pekerjaan. Dengan demikian, sistem diklat bagi petugas adalah diklat yang berbasis kompetensi (*competence-based training*) dimana setiap individu petugas yang selesai mengikuti diklat merasakan adanya peningkatan kompetensinya. Selain itu diklat juga menjadi syarat utama dalam pengembangan/promosi petugas.

Jenis-jenis dan jenjang diklat bagi petugas pemasyarakatan seperti yang ada sekarang ini dinilai belum cukup memadai khususnya penyelenggaraan diklat teknis dan diklat fungsional yang bertujuan untuk meningkatkan kompetensi teknis/fungsional yang terkait dengan tugas dan fungsi yang menjadi tanggung jawab petugas.

Kedepan perlu ada kebijakan yang menetapkan jenis diklat yang diselenggarakan bagi para petugas pemasyarakatan melalui identifikasi *training needs assessment* (kebutuhan diklat) serta menetapkan jenjang diklat serta kebutuhan minimal setiap Petugas Pemasyarakatan untuk mengikuti diklat setiap tahunnya. Diklat ini dapat dilakukan sendiri oleh petugas (swadana) maupun dibiayai oleh institusi Pemasyarakatan. Dengan kebijakan ini maka setiap petugas dapat mengembangkan kemampuan yang dimilikinya secara terus menerus tidak harus menunggu ketersediaan anggaran. Konsekuensinya adalah sistem karier yang dibangun harus sesuai dengan program diklat yang dilaksanakan.

ROADMAP PENANGANAN OVERCROWDED

1. JANGKA PENDEK

NO	KOMPONEN	KRITERIA KEBERHASILAN	UKURAN KEBERHASILAN	PENANGGUNG JAWAB	INSTANSI TERKAIT
1.	Penataan regulasi	Tersedianya Peraturan Perundang-Undangan Yang Harmonis Dengan Tujuan Sistem Pemasarakatan	Diterbitkannya Permenkumham tentang <i>Grand Design</i> Penanganan <i>Overcrowded</i> di Lapas dan Rutan		
2.	Pemberdayaan Sumber daya manusia	Meningkatnya kuantitas dan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) Petugas Pemasarakatan Pada Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasarakatan	a. Ditandatangani Perjanjian Kerjasama dengan Instansi terkait tentang peningkatan kualitas dan kuantitas petugas pamasarakatan. b. Tersusunnya Buku Saku Pengamanan Pintu Utama (P2U) dan Buku Saku Dalkamtib bagi Petugas c. Terbangunnya E-Visitors dan E-Pricon		
3.	Peningkatan Sarana dan prasarana	Pemenuhan Ruang Hunian Pada Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasarakatan	Diterbitkannya Kepmenkumham tentang Standar Sarana Prasarana UPT Pemasarakatan		

NO	KOMPONEN	KRITERIA KEBERHASILAN	UKURAN KEBERHASILAN	PENANGGUNG JAWAB	INSTANSI TERKAIT
4.	Penguatan Kelembagaan	Penyesuaian Kelembagaan dan Pola Hubungan Kerja Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasarakatan Dengan Perkembangan Hukum dan Kebutuhan Pemasarakatan	Diterbitkannya Kepmenkumham tentang perubahan nomenklatur cabang Rumah Tahanan Negara		

2. JANGKA MENENGAH

NO	KOMPONEN	KRITERIA KEBERHASILAN	UKURAN KEBERHASILAN	PENANGGUNG JAWAB	INSTANSI TERKAIT
1.	Penataan regulasi	Tersedianya Peraturan Perundang-Undangan Yang Harmonis Dengan Tujuan Sistem Pemasarakatan	Rancangan Revisi Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 1999 tentang Syarat-syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Wewenang, Tugas, dan Tanggung Jawab Perawatan Tahanan		
2.	Pemberdayaan Sumber daya	Meningkatnya kuantitas dan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM)	Terimplementasinya Perjanjian Kerjasama dengan Instansi terkait tentang peningkatan		

NO	KOMPONEN	KRITERIA KEBERHASILAN	UKURAN KEBERHASILAN	PENANGGUNG JAWAB	INSTANSI TERKAIT
	manusia;	Petugas Pemasyarakatan Pada Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan	kualitas dan kuantitas petugas pemasyarakatan pada .... orang		
3.	Peningkatan Sarana dan prasarana	Pemenuhan Ruang Hunian Pada Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan	Tersedianya Dukungan TI di Lapas Tertentu		
4.	Penguatan kelembagaan	Penyesuaian Kelembagaan dan Pola Hubungan Kerja Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan Dengan Perkembangan Hukum dan Kebutuhan Pemasyarakatan	Diterbitkannya Permenkumham tentang Orta UPT Pemasyarakatan		

## 3. JANGKA PANJANG

NO	KOMPONEN	KRITERIA KEBERHASILAN	UKURAN KEBERHASILAN	PENANGGUNG JAWAB	INSTANSI TERKAIT
1.	Penataan regulasi	Tersedianya Peraturan Perundang-Undangan Yang Harmonis Dengan Tujuan Sistem Pemasyarakatan	1. Optimalisasi Peraturan terkait Tahanan Kota dan Tahanan Rumah 2. Optimalisasi Peraturan terkait Rehabilitasi bagi Pengguna Narkoba		
2.	Pemberdayaan Sumber daya manusia;	Meningkatnya kuantitas dan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) Petugas Pemasyarakatan Pada Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan	Terselenggaranya Diklat bagi seluruh pegawai pemasyarakatan di Indonesia secara rutin		
3.	Peningkatan Sarana dan prasarana	Pemenuhan Ruang Hunian Pada Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan	a. Tersedianya dukungan TI di seluruh Lapas dan Rutan b. Terpenuhiya ruang hunian sesuai dengan standar hunian c. Terpenuhiya sarana prasarana pelayanan, pembinaan dan pembimbingan sesuai standar		

NO	KOMPONEN	KRITERIA KEBERHASILAN	UKURAN KEBERHASILAN	PENANGGUNG JAWAB	INSTANSI TERKAIT
			di seluruh UPT Pemasyarakatan		
4.	Penguatan kelembagaan	Penyesuaian Kelembagaan dan Pola Hubungan Kerja Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan Dengan Perkembangan Hukum dan Kebutuhan Pemasyarakatan	Implementasi Kelembagaan sesuai Tipologi dan Klasifikasi di seluruh UPT Pemasyarakatan		

## BAB V

### PENUTUP

Pelaksanaan penanganan overcrowding pada rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan memerlukan suatu *grand design* yang disusun sesuai dengan perkembangan kebutuhan Sistem Pemasyarakatan ke depan dengan didukung oleh perbaikan pada berbagai aspek manajemen.

Sejumlah faktor yang teridentifikasi dan harus segera dilakukan pembenahan dan perbaikan dalam rangka penataan Organisasi Unit Pelaksana Teknis Pemasyarakatan, antara lain : perlu dilakukannya perubahan terhadap regulasi yang bertentangan dengan konsep sistem pemasyarakatan, penataan kelembagaan dan pola hubungan kerja rumah tahanan negara serta lembaga pemasyarakatan, pemenuhan sarana dan prasarana pada rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan serta melakukan redistribusi penghunidan pembenahan pengelolaan SDM Petugas Pemasyarakatan melalui perbaikan terhadap manajemen SDM Petugas Pemasyarakatan melalui manajemen yang optimal dan dilaksanakan secara berkesinambungan.

MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA  
REPUBLIK INDONESIA,

ttd

YASONNA H. LAOLY