

KEBIJAKAN SISTEM PEMASYARAKATAN DALAM UPAYA PENANGGULANGAN KEPADATAN (*OVERCROWDED*) PENGHUNI LEMBAGA PEMASYARAKATAN

ELIZABETH GHOZALI, PANDAPOTAN TAMBA

Fakultas Hukum Universitas Katolik Santo Thomas, Universitas Satya Therra Bhinneka
ibethghoz@gmail.com; pandatamba000@gmail.com

Abstract: *Overcrowding in correctional institutions occurs in a complex manner between the system and implementation in the field with all its limitations. Therefore, it is necessary to study the causes of overcrowded prisons in terms of criminal policy in Indonesia and strategies for dealing with overcrowded prisons in Indonesia. By using normative legal research methods and supported by empirical legal research methods, it is concluded that the factors causing overcrowded prisons include Indonesian criminal policy which is still oriented towards imprisonment, excessive pre-trial detention and the mindset of law enforcers in Indonesia who like to choose prison punishment efforts rather than other efforts. The comprehensive and multi-party strategies and steps for handling overcrowded prisons in Indonesia can be carried out through efforts, including: changing the orientation/reform of criminal law politics and the criminal justice system, by implementing a policy of decriminalization of acts that are not criminal acts, forming and developing non-prison sanctions policies (alternatives of imprisonment), restorative justice, and forming procedural laws that are able to stop excessive detention.*

Keywords: *Overcrowded, Correctional Institutions.*

Abstrak: *Overcrowded di lapas terjadi secara kompleks antara sistem dengan pelaksanaan di lapangan dengan seluruh keterbatasannya. Oleh karena itu, perlu dikaji penyebab terjadinya overcrowded lapas ditinjau dari politik pemidanaan di Indonesia dan strategi menangani overcrowded lapas di Indonesia. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif serta didukung metode penelitian yuridis empiris, disimpulkan bahwa faktor penyebab overcrowded lapas, diantaranya politik pemidanaan Indonesia yang masih berorientasi pada pemenjaraan, penahanan pra persidangan (*pre-trial detention*) yang berlebihan serta *mindset* penegak hukum di Indonesia yang gemar memilih upaya pemidanaan penjara daripada upaya yang lainnya. Adapun strategi dan langkah-langkah penanganan overcrowded lapas di Indonesia yang komprehensif dan multi-pihak dapat dilakukan dengan upaya, antara lain: perubahan orientasi/reformasi politik hukum pidana dan sistem peradilan pidana, dengan melakukan politik dekriminalisasi terhadap perbuatan-perbuatan yang bukan merupakan tindak pidana, membentuk dan mengembangkan kebijakan sanksi non-penjara (*alternatives of imprisonments*), keadilan restoratif (*restorative justice*), serta membentuk hukum acara yang mampu menghentikan tindakan penahanan yang berlebihan*

Kata Kunci: *Overcrowded, Lembaga Pemasyarakatan.*

A. Pendahuluan

Sistem Pemasyarakatan bagi publik lebih identik dengan “penjara” atau Pembinaan oleh Lembaga Pemasyarakatan. Secara filosofis Pemasyarakatan adalah sistem pemidanaan yang sudah jauh bergerak meninggalkan filosofi Retributif (pembalasan), *Deterrence* (penjeraan), dan Resosialisasi (Departemen Hukum dan HAM Ditjen Pemasyarakatan, 2008). Oleh karena itu, diranah filosofis, Pemasyarakatan memperlihatkan komitmen dalam upaya mengubah kondisi terpidana, agar menjadi manusia seutuhnya, menyadari kesalahan, memperbaiki diri, dan tidak mengulangi tindak

pidana sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat aktif berperan dalam pembangunan dan dapat hidup secara wajar sebagai warga yang baik dan bertanggung jawab (Departemen Hukum dan HAM Ditjen Pemasyarakatan, 2008).

Persoalan-persoalan yang muncul dalam lingkungan lembaga pemasyarakatan (lapas) di Indonesia termasuk pertikaian antara narapidana, perlakuan yang diterima narapidana dari petugas lapas, pelarian narapidana, perdagangan narkoba serta masalah negatif lainnya yang kerap terjadi di balik tembok lapas. Kondisi kehidupan di dalam lapas umumnya tidak stabil. Beberapa lapas seperti di Tanjung Gusta Medan, Batam, dan sebelumnya di Kuala Tungkal Jambi, mengalami kerusakan yang mengakibatkan lebih dari 100 narapidana kasus narkoba dan terorisme kabur dari tempat tersebut. Lapas Kerobokan di Bali mengalami kerusakan pada tahun 2012 karena adanya praktik pungutan liar yang dilakukan oleh oknum sipir, kebijakan yang bersifat diskriminatif, dan kapasitas penjara yang melebihi batas maksimal (Dito Febriyolas, 2023).

Data dari Sistem Database Pemasyarakatan (SDP) Publik Direktorat Jenderal Pemasyarakatan menunjukkan bahwa jumlah total penghuni Lembaga pemasyarakatan mencapai 267.577 orang per November 2023. Jumlah tersebut dilaporkan telah melebihi total kapasitas lapas di dalam negeri sebesar 136.860 orang. Dari data tersebut, apabila dikaitkan dengan data dari *World Prison Brief*, maka Indonesia menjadi negara ketujuh dalam daftar negara-negara dengan populasi lapas terbanyak dari 223 negara di dunia pada tahun 2023 dan Indonesia menjadi salah satu negara yang masuk dalam daftar 10 negara dengan populasi penghuni lapas, termasuk tahanan dan narapidana, terbanyak di dunia (Anissa Kinaya Maharani, 2023).

Kelebihan (*overcrowded*) penghuni lapas dapat mengakibatkan munculnya permasalahan permasalahan lain seperti kurang optimalnya pembinaan yang dilakukan petugas pemasyarakatan. Penelitian yang dilakukan oleh Badan Penelitian dan Pengembangan Hak Asasi Manusia menjelaskan bersamaan dengan terjadinya kelebihan (*overcrowded*) penghuni lapas/rumah tahanan negara (rutan) mengalami persoalan pembinaan terhadap narapidana. Berdasarkan kejadian-kejadian di atas, dapat dinyatakan bahwa persoalan yang timbul dari dalam lapas/rutan bukan semata mata hanya karena adanya kesalahan dan kekeliruan dalam penanganan oleh petugas lapas, namun terjadi secara kompleks antara sistem dengan pelaksanaan di lapangan dengan seluruh keterbatasannya. Oleh karena itu perlu dikaji penyebab terjadinya *overcrowded* lapas ditinjau dari politik pemidanaan di Indonesia dan strategi menangani *overcrowded* lapas di Indonesia.

B. Metodologi Penelitian

Penelitian ini termasuk penelitian yuridis empiris yang difokuskan ke permasalahan mengenai hal hal yang bersifat yuridis dan kenyataan yang ada dan melalui pendekatan sosio legal guna menjawab masalah masalah karena ketidakadilan sosial. Data yang dibutuhkan adalah data sekunder yang meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, dengan metode pengumpulan data dilakukan dengan penelitian kepustakaan.

C. Hasil dan Pembahasan

Politik Pemidanaan Indonesia Penyebab Overcrowded Lembaga Pemasyarakatan

Politik pemidanaan Indonesia sangat erat kaitannya dengan kebijakan pemidanaan yang dirancang oleh pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dalam Rancangan KUHP (catatan penulis, diundangkan sebagai Undang-Undang (UU) Nomor 1 Tahun 2023 tentang KUHP pada 2 Januari 2023 dan resmi berlaku pada 1 Januari 2026, yakni tiga tahun setelah diundangkan) terdapat banyak perbuatan pidana yang diancam dengan pidana

penjara. Perbuatan pidana yang diancam dengan pidana penjara sebagai ancaman pidana pokok sebanyak 274 kali, sementara yang diancam baik dengan hitungan tahun atau seumur hidup sebanyak 292 kali. Selain itu, pidana penjara juga diancamkan sebagai alternatif dari pidana lain sebanyak 26 kali. Secara keseluruhan, sekitar 98% dari seluruh tindak pidana yang diatur dalam KUHP memiliki ancaman pidana penjara, baik sebagai ancaman tunggal maupun alternatif. Dalam ketentuan pidana di luar KUHP, ancaman pidana penjara terdapat pada sekitar 92% dari seluruh tindak pidana (Anggara, dkk., 2016).

Kemudian regulasi penempatan pengguna dan pecandu narkoba di tempat-tempat rehabilitasi juga tidak berjalan secara efektif, sedangkan banyak juga kasus narkoba mendominasi lapas/rutan di Indonesia. Pelaksana Tugas Direktur Pengamanan dan Intelijen Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Erwedi Supriyatno mengatakan bahwa sebanyak 52,97 persen penghuni penjara, baik narapidana maupun tahanan, mereka yang terjerat kasus penyalahgunaan narkoba. Jadi, separuh lebih narapidana dan tahanan di lapas maupun rutan ternyata memang pengguna atau penyalahguna narkoba dan *overcrowded* lapas/rutan di seluruh Indonesia mencapai 97% (Muhammad Natsir, 2024).

Sistem pemidanaan di Indonesia mengalami transformasi konseptual dari konsepsi retribusi ke arah konsepsi rehabilitasi. Hal ini dapat dilihat dari munculnya gagasan perubahan mengenai lembaga penjara, yang dalam sejarah disebut sebagai rumah penjara (P.A.F. Lamintang dan Theo Lamintang, 2016) menjadi lembaga pemasyarakatan sejak tahun 1963 (Jimly Asshiddiqie, 1995). Pidana penjara dengan sistem pemasyarakatan lebih berorientasi pada ide perlindungan/pembinaan dan perbaikan narapidana untuk dikembalikan lagi ke masyarakat (Barda Nawawi Arief, 2017), yang didasarkan pada nalar pembinaan, yakni *treatment, rehabilitation, correction* (Mardjono Reksodiputro, 1987). Lembaga pemasyarakatan diharapkan bukan saja sebagai tempat untuk semata-mata memidana orang, melainkan juga sebagai tempat untuk membina atau mendidik narapidana, agar mereka setelah selesai menjalankan pidananya mempunyai kemampuan untuk menyesuaikan diri dengan kehidupan di luar lembaga pemasyarakatan sebagai warga negara yang baik dan taat pada hukum yang berlaku.

Kebijakan alternatif penahanan dan alternatif penjatuhan pidana denda seakan tidak pernah dijadikan pertimbangan oleh para penyusun undang-undang. Pemerintah dan DPR pun seakan abai untuk memberikan alternatif penjatuhan pidana, seperti penjatuhan pidana denda misalnya kepada para pelanggar hukum. Keberadaan pasal-pasal “karet” yang berdampak pada overkriminalisasi, yang akan menjadi salah satu penyebab *overcrowded* di lapas/rutan. Proses kriminalisasi yang dilakukan di Indonesia sebenarnya sangat berorientasi pada pemenjaraan dalam merespons hal-hal yang bersifat administratif atau keperdataan, misalnya Pasal 86 UU Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan. Pasal ini mengatur ancaman pidana 10 tahun penjara bagi orang yang sengaja memusnahkan arsip di luar prosedur yang benar. Ancaman hukuman 10 tahun pidana penjara itu setara dengan pengaturan di KUHP tentang orang yang melakukan penganiayaan berat yang mengakibatkan kematian.

Politik hukum pidana di Indonesia yang masih kental pada nilai-nilai pemenjaraan, yang menyebabkan tidak terintegrasinya kondisi peraturan perundang-undangan di Indonesia dalam rangka penegakan hukum dan penjatuhan pidana serta banyaknya pasal yang bersifat overkriminalisasi. Kesalahan dalam Kebijakan legislasi ataupun kebijakan pidana harus direspon secara komperhensif oleh pemerintah juga DPR untuk mengevaluasi terkait ketentuan hukum pidana yang tidak lagi bergantung kepada hukum pidana dan penggunaan pidana penjara sebagai bentuk upaya terakhir. Terkait dengan evaluasi, ketentuan dalam Undang Undang Narkotika lah yang terpenting untuk dilakukan evaluasi. Selain populasi penghuni lapas di Indonesia kebanyakan didominasi oleh narapidana kasus narkoba juga dalam pasal-pasal dalam UU Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika (UU

Narkotika) masih banyak memuat pasal pasal “karet” dan juga terkait ketentuan rehabilitasi sama sekali tidak memberikan kemudahan dalam memperoleh rehabilitasi. Hal ini dipengaruhi oleh tidak diterapkan secara murni muatan yang ada dalam Pasal 127 UU Narkotika. Muatan dalam pasal ini mengatur mengenai seseorang yang diartikan sebagai pengguna maka dapat direhabilitasi, walaupun memang ada pilihan dalam pasal ini akan tetapi jarang sekali penuntut umum mengupayakan rehabilitasi. Malahan lebih dominan memakai Pasal 112 UU Narkotika sebab pada dasarnya mindset dari aparat penegak hukum masih mengingkingkan pemidanaan penjara. Sesungguhnya hal-hal tersebut yang merupakan penyebab utama lapas/rutan di Indonesia berada pada kondisi *overcrowded* yang selalu meningkat di tiap tahunnya

Dalam lampiran Permenkumham Nomor 11 tahun 2017 tentang Grand Design Penanganan *Overcrowded* pada Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan secara jelas dinyatakan bahwa salah satu penyebab terjadinya kondisi *overcrowded* lapas/rutan adalah dikarenakan Regulasi Pemidanaan terhadap pelaku tindak pidana belum mengalami pembaruan. Pentingnya upaya pembaruan regulasi yang lebih mementingkan upaya ultimum remedium dalam sistem peradilan pidana agar tujuan pembaharuan hukum dalam mewujudkan “perlindungan masyarakat” (*social defence*) dan “kesejahteraan masyarakat” (*social welfare*) dapat terwujud. Melalui Permenkumham ini juga Kemenkumham mengkritik pemikiran masyarakat yang masih menganggap bahwa hukum pidana bertujuan untuk memberikan efek jera (masih menganut teori pembalasan). Politik pemidanaan sampai perspektif penegak hukum dalam melakukan upaya-upaya yang dibenarkan oleh hukum bagi mereka yang melakukan pelanggaran terhadap hukum menjadi satu kumpulan penyebab bagi berbagai permasalahan lapas dan/atau rutan.

Strategi Penanganan *Overcrowded* Lembaga Pemasyarakatan

Upaya untuk menangani *overcrowded* lembaga pemasyarakatan telah dilakukan, diantaranya yang terakhir adalah adanya *grand design* penanganan *overcrowded* pada lapas/rutan sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia No. 969 Tahun 2017 tentang *Grand Design* Penanganan *Overcrowded* pada Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan. Kebijakan ini ditujukan untuk menanggulangi kondisi *overcrowded* pada lapas/rutan. Dokumen kebijakan ini juga menekankan penanganan di lapas/rutan tidak hanya dilakukan 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, dilakukan secara komprehensif dan simultan untuk menghindarkan atau memperkecil dampak negatif dari upaya masif pemerataan yang saat ini terjadi.

Penanganan *overcrowded* yang dilakukan mensyaratkan adanya kebijakan yang komprehensif dan simultan, memerlukan arah baru kebijakan pembangunan hukum pidana dan sistem peradilan pidana di Indonesia. Perubahan orientasi hukum pidana di Indonesia haruslah diarahkan untuk mengatasi berbagai permasalahan penegakan hukum pidana dan memastikan adanya perlindungan hak asasi manusia. Aspek-aspek penting dalam upaya untuk melakukan reformasi tersebut adalah: (1) politik dekriminialisasi yang signifikan dalam berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia; (2) reorientasi sistem peradilan pidana diarahkan untuk memastikan hukum acara pidana memungkinkan adanya proses-proses penyelesaian perkara pidana diluar pengadilan; (3) reformasi yang penting dilakukan adalah menegaskan kembali fungsi lembaga pemasyarakatan sebagai upaya pembinaan bagi narapidana.

Ketiga aspek perubahan hukum pidana dan sistem peradilan pidana diatas perlu disertai dengan pengembangan berbagai alternatif pemidanaan selain penjara. Penyelesaian perkara pidana perlu dikembangkan untuk memastikan hukum pidana bukan semata-mata

berorientasi pada pembalasan (*retributive justice*) tetapi juga model-model pendekatan lainnya misalnya dengan pendekatan keadilan restoratif (*restorative justice*).

Strategi lain yang dapat diupayakan adalah melalui pemenuhan hak-hak narapidana dan mengefektifkan fungsi pembinaan, misalnya pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan remisi guna mempercepat pengeluaran narapidana untuk mengurangi *overcrowded*. Hal ini dapat dilakukan dengan membenahi prosedur administrasi terkait dengan asimilasi dan reintegrasi terhadap narapidana. Dua aspek yang menjadi sorotan adalah yang mempersulit pemberian program reintegrasi dan kegiatan asimilasi yang belum berhasil mengurangi *overcrowded*.

Selanjutnya, upaya yang dapat dilakukan adalah meningkatkan koordinasi antar penegak hukum dan membangun mekanisme pengawasan, guna mengurangi dan/atau menghindari *overstaying*. Koordinasi antar aparat penegak hukum ditungkan dalam bentuk Nota Kesepahaman (MoU) atau peraturan bersama. Dalam Peraturan Bersama Penanganan Pecandu Narkotika Dan Korban Penyalahgunaan Narkotika ke Dalam Lembaga Rehabilitasi, beberapa kementerian dan lembaga negara sepakat untuk memastikan para pecandu dan korban penyalahguna narkotika ditempatkan di lembaga rehabilitasi.

Adses bantuan 0068ukum juga akan dapat menghindarkan munculnya kasus-kasus yang berpengaruh pada tingkat hunian di lapas/rutan. Akses bantuan hukum kepada narapidana dapat membantu mereka untuk memperoleh hak-haknya, misalnya terkait dengan upaya untuk mendapatkan remisi atau program-program asimilasi dan reintegrasi lainnya.

Pada akhirnya, 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 agar penanganan *overcrowded* yang dapat terselesaikan. Apabila dari masing-masing unsur belum memiliki pandangan yang sama maka upaya penanganan *overcrowded* akan mengalami tantangan yang sangat besar. Perubahan pola pikir penegak hukum perlu dilakukan dengan mendorong perubahan kebijakan pemidanaan dan sistem peradilan pidana serta peningkatan pemahaman tentang alternatif pemidanaan diluar penjara.

D. Penutup

Faktor penyebab *overcrowded* lapas, diantaranya adalah politik pemidanaan Indonesia yang masih berorientasi pada pemenjaraan, penahanan pra persidangan (*pre-trial detention*) yang berlebihan. Kemudian juga masih berkembangnya mindset dari penegak hukum di Indonesia yang gemar memilih upaya pemidanaan penjara daripada upaya yang lainnya. Adapun strategi dan langkah-langkah penanganan *overcrowded* lapas di Indonesia yang komprehensif dan multi-pihak dilakukan dengan upaya : perubahan orientasi/reformasi politik hukum pidana dan sistem peradilan pidana, dengan melakukan politik dekriminalisasi terhadap perbuatan-perbuatan yang bukan merupakan tindak pidana, membentuk dan mengembangkan kebijakan sanksi non-penjara (*alternatives of imprisonments*), keadilan restoratif (*restorative justice*), serta membentuk hukum acara yang mampu menghentikan tindakan penahanan yang berlebihan; mengefektifkan penerapan berbagai regulasi yang ada yang memberikan ruang sanksi atau pemidaan non-penjara; pemenuhan hak-hak narapidana dan mengefektifkan fungsi pembinaan; Peningkatan koordinasi antar penegak hukum dan membangun mekanisme pengawasan; memperluas akses dan kualitas bantuan hukum bagi tersangka, terdakwa dan narapidana serta mengubah pola pikir penegak hukum terkait penahanan;

Daftar Pustaka

- Andi Hamzah, Sistem Pidana di Indonesia: Dari Retribusi ke Reformasi, dalam Jimly Asshiddiqie, Pembaharuan Hukum, hlm. 161.
- Anggara, dkk., 2016, *Distribusi Ancaman Pidana Dalam R KUHP dan Implikasinya*, Institute for Criminal Justice Reform, Jakarta.
- Anissa Kinaya Maharani, 2023, Penghuni LEMBAGA PEMASYARAKATAN Melebihi Kapasitas, Indonesia Masuk 10 Besar Negara dengan Populasi LEMBAGA PEMASYARAKATAN Terbanyak, <https://goodstats.id/article/penghuni-lembaga-pemasyarakatan-melebihi-kapasitas-indonesia-masuk-10-besar-negara-dengan-populasi-lembaga-pemasyarakatan-terbanyak-gJ3e6>.
- Barda Nawawi Arief, 2017, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana : Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*, Kencana, Jakarta.
- Dito Febriyolas, 2023, *Problematika LEMBAGA PEMASYARAKATAN Yang Ada Di Indonesia*, <https://kumparan.com/dito-febriyolas/problematika-lapas-yang-ada-di-indonesia-20D17ASEi7b>
- Jimly Asshiddiqie, 1995, *Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia*, Angkasa, Bandung.
- Mardjono Reksodiputro, 1987, *Kriminologi dan Sistem Peradilan Pidana*, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum (d/h Lembaga Kriminologi) Universitas Indonesia, Jakarta
- Muhammad Natsir, 2024, *Kemenkumham Ungkap Penghuni Penjara Dominan Kasus Narkoba*, <https://www.emitennews.com/news/kemenkumham-ungkap-penghuni-penjara-dominan-kasus-narkoba..>
- P.A.F. Lamintang dan Theo Lamintang, 2016, *Hukum Penitensier Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta