

# **OVERCROWDED PADA RUMAH TAHANAN DAN LEMBAGA PEMASYARAKATAN DI INDONESIA: DAMPAK DAN SOLUSINYA**

1

Marfuatul Latifah

## Abstrak

*Overcrowded pada mayoritas Rumah Tahanan (Rutan) dan Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) di Indonesia membutuhkan perhatian yang serius dan harus segera diatasi karena seringkali menimbulkan kerusuhan di rutan dan lapas. Tulisan ini bertujuan untuk mengkaji mengenai dampak dari overcrowded dan solusi untuk mengatasinya. Overcrowded dapat menyebabkan rendahnya pemenuhan hak tahanan dan juga napi, sipir bertindak tidak profesional, besarnya beban biaya negara dalam pengelolaan Rutan dan Lapas, serta tidak tercapainya tujuan pemasyarakatan. Penanganan overcrowded harus ditujukan pada semua subsistem yang ada dalam Sistem Peradilan Pidana terpadu. Diperlukan perbaikan ketentuan ancaman pidana, khususnya bagi tindak pidana ringan agar tidak lagi diancam oleh pidana penjara dan diproses menggunakan hukum acara biasa. Hal ini dapat dilakukan melalui pembahasan RUU KUHP yang saat ini sedang dibahas antara DPR dan Pemerintah Indonesia. DPR, khususnya Komisi III dapat memaksimalkan fungsi pengawasan bagi penanganan overcrowded dengan memastikan grand desain yang disusun oleh pemerintah dilaksanakan dengan semestinya sehingga masalah overcrowded dapat diatasi.*

## Pendahuluan

Rumah Tahanan (Rutan) Kelas II B Siak Sri Indrapura di Kabupaten Siak, Provinsi Riau mengalami kerusuhan yang mengakibatkan terbakarnya bangunan Rutan tersebut pada Sabtu 11 Mei 2019 (*Media Indonesia*, 13 Mei 2019). Peristiwa tersebut menghancurkan bangunan Rutan dan ratusan tahanan dan narapidana (napi) melarikan diri. Kerusuhan ini diduga akibat tindak kekerasan penjaga terhadap sejumlah

warga binaan yang ditemukan memiliki narkoba jenis shabu dalam razia narkoba yang dilaksanakan oleh petugas di dalam Rutan (*Kompas*, 12 Mei 2019).

Menteri Hukum dan HAM, Yasonna Laoly melakukan kunjungan ke Rutan Kelas IIB Siak guna melihat langsung kondisi Rutan tersebut pasca kerusuhan terjadi. Yasonna menyatakan bahwa penyebab utama terjadinya kerusuhan adalah *overcrowded* (kelebihan penghuni)



di Rutan Kelas IIB Siak mencapai 500% yang harusnya dihuni 128 orang namun digunakan untuk menampung 624 orang (*Media Indonesia*, 14 Mei 2019). Hal senada juga dinyatakan oleh Ali Aranoval Direktur *Center for Detention Studies* (CDS). Kebakaran dan kerusakan di Rutan dan Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) di Indonesia seringkali terjadi karena Rutan dan Lapas mengalami *overcrowded*. Selain itu terdapat juga kelemahan dalam strategi komunikasi dan kewibawaan pimpinan Lapas dan Rutan (*Kompas*, 12 Mei 2019).

Kerusuhan kembali terjadi pada, 16 Mei 2019 di Lapas Kelas III Langkat Sumatera Utara. Kerusakan tersebut juga dipicu oleh perkara yang sama dengan Rutan Kelas IIB Siak, yaitu tindak kekerasan oleh aparat setelah adanya razia narkoba. Fakta yang sama ditemukan bahwa Lapas Kelas III Langkat juga mengalami *overcrowded* yaitu hanya berkapasitas 915 orang dan dihuni oleh 1.635 orang (*tempo.co*, 18 Mei 2019). Sesaknya Rutan dan Lapas tentu akan menimbulkan dampak negatif yang mengakibatkan tidak terpenuhinya standar yang harus didapatkan oleh napi dan tahanan di dalam Rutan dan Lapas. Berdasarkan uraian tersebut maka tulisan ini akan mengkaji mengenai dampak dari *overcrowded* di Rutan dan Lapas serta solusi atas permasalahan tersebut.

### **Kondisi Rutan dan Lapas di Indonesia**

Rutan dan Lapas merupakan fasilitas yang digunakan oleh negara untuk melakukan penahanan bagi tersangka/terdakwa dan napi dalam tahapan penegakan hukum yang

berbeda. Rutan diperuntukkan bagi tahanan (tersangka/terdakwa) yang harus ditahan selama proses penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di sidang pengadilan di Indonesia (Pasal 1 PP No. 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan KUHAP). Sedangkan Lapas diperuntukkan bagi napi yang menjalani pidana penjara untuk melaksanakan pembinaan napi atau warga binaan pemasyarakatan di Indonesia.

Saat ini kedua fasilitas tersebut di seluruh wilayah Indonesia seringkali mengalami *overcrowded*. Sri Puguh Utami, Direktur Jenderal Pemasyarakatan mengungkapkan bahwa persoalan *overcrowded* Rutan dan Lapas menjadi fenomena umum di Indonesia (*Kompas*, 12 Mei 2019). Kapasitas penjara diseluruh Indonesia hanya ditujukan bagi 126.000 orang, namun saat ini Rutan dan Lapas di Indonesia dihuni oleh 266.000 orang napi (Sistem Database Pemasyarakatan Ditjenpas).

Pada dasarnya telah terdapat instrumen internasional yang mengatur Aturan Minimum Standar untuk Perawatan Tahanan, yaitu Nelson Mandela *Rules*. Nelson Mandela *Rules* melarang perlakuan dan hukuman yang kejam, tidak manusiawi dan merendahkan martabat manusia bagi para tahanan dan napi yang berada dalam Rutan dan Lapas, karena tahanan dan napi bermartabat dan tetap sebagai manusia (*Rule No. 1, Nelson Mandela Rules*). Oleh sebab itu, tahanan dan napi sedang dirampas kebebasannya di dalam Rutan dan Lapas, hak-hak mereka yang lain tetap harus dipenuhi dan negara bertanggung jawab atas hal tersebut. *Overcrowded* di Rutan dan Lapas tentu saja menyebabkan para tahanan dan napi tidak bisa mendapatkan hak-haknya yang tetap

harus didapatkan selama mereka berada dalam Rutan dan Lapas. Hal ini berpotensi terhadap pelanggaran HAM para tahanan dan napi selama mereka kehilangan hak atas kebebasannya.

### **Dampak *Overcrowded***

Kondisi Rutan dan Lapas yang mengalami *overcrowded* akan berdampak pada rendahnya pemenuhan hak-hak tahanan dan napi. Hal tersebut juga akan menimbulkan dampak yang lain dalam pengaturan pengelolaan Rutan dan Lapas seperti sipir kewalahan melaksanakan tugasnya karena beban kerja yang tidak sesuai dengan kapasitas dan cenderung melakukan kekerasan untuk memudahkan pengaturan tahanan dan napi. Selain itu *overcrowded* akan menyebabkan anggaran negara untuk pembiayaan pengelolaan Rutan dan Lapas membengkak. Pada tahun 2019 pemerintah menyiapkan anggaran biaya makan tahanan dan napi sebesar Rp. 1,79 triliun dengan rata-rata biaya makan Rp. 20 ribu per napi/tahanan tiap harinya (jawapos.com, 27 Desember 2018).

Biaya tersebut belum termasuk biaya pemeliharaan sarana dan prasarana Lapas atau Rutan. Anggaran yang tersedia tidak sesuai jumlah tahanan dan napi yang ada, sehingga tahanan dan napi tidak mendapatkan fasilitas mendasar yang memadai. Fasilitas yang dimaksud adalah tempat tinggal yang layak (luas sel) yang memadai, sanitasi yang bersih, dan perawatan medis.

Tahanan dan napi yang ada dalam Rutan dan Lapas yang mengalami ketidakpuasan akan kondisi tersebut mudah tersulut

emosi yang kemudian berpotensi menciptakan kerusuhan di dalam Rutan dan Lapas. Hal tersebut terbukti dengan banyaknya aksi kerusuhan di dalam Rutan dan Lapas yang dipicu oleh tahanan maupun napi.

Khusus bagi Lapas, segala keterbatasan yang ditimbulkan oleh *overcrowded* menyebabkan tujuan pemasyarakatan bisa tidak tercapai. Sehingga napi tidak cukup siap untuk kembali pada masyarakat ketika selesai menjalani pidana penjara. Sebagai contoh terbatasnya program rehabilitasi bagi napi sehingga tidak semua napi yang menjalani pidana mengikuti program peningkatan keterampilan.

### **Solusi Mengatasi *Overcrowded***

Sistem Peradilan Pidana (SPP) identik dengan sistem penegakan hukum pidana. SPP terdiri atas 4 subsistem yang memiliki peran masing-masing sejak hukum ditegakkan sampai dengan eksekusi putusan pengadilan, yaitu: kekuasaan penyidikan oleh lembaga penyidik (Kepolisian), kekuasaan penuntutan oleh lembaga penuntut umum (Kejaksaan), kekuasaan mengadili/ menjatuhkan putusan oleh badan peradilan (Mahkamah Agung), dan kekuasaan pelaksanaan hukum pidana oleh aparat pelaksana eksekusi (Lapas). Keempat subsistem itu merupakan satu kesatuan sistem penegakan hukum pidana yang integral atau sering disebut dengan istilah SPP atau SPP terpadu atau *Integrated Criminal Justice System* (Arief, 2011: 19-26).

*Overcrowded* seringkali terjadi karena masing-masing subsistem yang ada dalam SPP secara independen dan saling memberi

dampak satu sama lain. Terlebih bagi Rutan dan Lapas sebagai subsistem yang berada di hilir alur penegakan hukum, khususnya hukum pidana. Upaya mengatasi *overcrowded* tidak bisa dilakukan hanya dengan mengkaji salah satu subsistem dalam sistem peradilan pidana. Kajian mendalam harus dilakukan pada seluruh subsistem yang ada dalam SPP.

Saat ini Pemerintah sudah mengeluarkan *grand design* penanggulangan *overcrowded* ke Rutan dan Lapas melalui Permen Hukum dan HAM No. 11 Tahun 2017 tentang *Grand Design* Penanganan *Overcrowded* Pada Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan. *Grand design* tersebut diharapkan mampu mengatasi kelebihan kapasitas di dalam penjara. *Grand design* berupaya mengoordinir penegakan hukum karena *overcrowded* bukan hanya tanggung jawab Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Kementerian Hukum dan HAM saja. Lembaga negara lainnya yang termasuk di dalam SPP juga harus terlibat dan bertanggung jawab. Apabila *supply* napi bisa ditekan dan napi yang keluar tidak terhambat, kelebihan kapasitas dapat diminimalisir (Kompas.com, 29 November 2018).

Penegakan hukum dipengaruhi 5 faktor, yaitu faktor hukumnya sendiri, penegak hukum (pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum), sarana/fasilitas yang mendukung penegakan hukum, masyarakat (lingkungan tempat berlakunya hukum), dan kebudayaan (Soerjono Soekanto, 2007:42). Dalam upaya menemukan solusi bagi *overcrowded* Rutan dan Lapas, hanya faktor hukum, aparat, dan sarana

yang akan dijadikan landasan pembahasan.

Faktor hukum menjadi permasalahan yang banyak mempengaruhi *overcrowding* di mayoritas Rutan dan Lapas di Indonesia. Saat ini banyak ketentuan hukum yang mencantumkan ancaman pidana penjara, sedangkan pidana lain seperti denda dan kurungan, tidak cukup populer dikalangan pembentuk undang-undang. Selain itu, banyak pelaku tindak pidana ringan (tipiring) yang seharusnya diproses menggunakan hukum acara pemeriksaan cepat (Pasal 205-211 KUHAP) tetap diproses menggunakan hukum acara biasa. Sehingga tersangka/terdakwa yang seharusnya berdasarkan hukum acara pemeriksaan cepat tidak ditahan, harus dimasukkan ke Rutan karena diproses menggunakan hukum acara biasa.

Faktor kedua adalah faktor aparat penegak hukum. Saat ini aparat penegak hukum lebih cenderung melakukan upaya penangkapan dan penahanan walaupun pidana yang terjadi adalah tipiring. Hal tersebut karena pihak kepolisian belum dibekali dengan perlengkapan untuk mengawasi tahanan di luar rutan. Begitupun sarana bagi pengawasan tahanan yang mendapatkan bebas bersyarat.

Dalam penegakan hukum faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum merupakan salah satu komponen penting. Saat ini Indonesia masih kekurangan jumlah Rutan dan Lapas. dengan penambahan jumlah penghuni, keterbatasan ruang di Rutan dan Lapas menyebabkan kondisi *overcrowded* tidak terkendali.

Berdasarkan pembahasan, diketahui bahwa terdapat praktik

pembentukan hukum dan penerapan hukum yang mendorong banyaknya pelaku tindak pidana menjalani pidana penjara. Oleh sebab itu, perlu dilakukan perbaikan atas ketentuan pidana, khususnya bagi tipiring. Tipiring seharusnya tidak lagi diancam dengan tindak pidana penjara. Selain itu, dalam upaya menekan angka *overcrowded* aparat penegak hukum juga harus mengoptimalkan upaya mediasi penal dalam perkara tipiring agar dapat diselesaikan diluar persidangan.

Pemerintah Indonesia juga perlu melakukan perbaikan terhadap sanksi pidana yang ada, agar penegakan hukum pidana tidak cenderung melalui pidana penjara. Hal tersebut dapat dilakukan dengan memperkenalkan pidana kerja sosial, pidana pengawasan, dan mengefektifkan pidana denda. Ketiga jenis pidana tersebut dituangkan dalam RUU KUHP yang saat ini sedang dibahas antara Komisi III DPR RI dengan Pemerintah.

Sarana yang digunakan dalam penegakan hukum, harus memungkinkan pelaku tipiring tidak ditahan. Saat ini sarana pendukung bagi pengawasan tersangka/terdakwa yang tidak ditahan dalam proses penegakan hukum belum tersedia hanya dilakukan pengecekan rutin oleh aparat kepolisian. Oleh karena itu pemerintah harus mulai memikirkan pengadaan sarana alternatif bagi tersangka/terdakwa yang tidak ditahan, misalnya dengan menggunakan gelang detektor.

### Penutup

*Overcrowded* dapat menyebabkan

rendahnya pemenuhan hak-hak tahanan dan juga napi yang di dalam Rutan maupun Lapas akibat tidak profesionalnya tindakan sipir. Kondisi ini juga membebani negara, serta tidak tercapainya tujuan pemasyarakatan. Pemerintah Indonesia harus segera melakukan langkah-langkah strategis dalam upaya mengurangi kondisi tersebut, terlebih pemerintah sudah menuangkannya dalam *grand design* penanganan *overcrowded* di seluruh Rutan dan Lapas di Indonesia.

Penanganan *overcrowded* tidak bisa dilakukan hanya dengan memperluas bangunan Rutan dan Lapas, karena Rutan dan Lapas adalah hilir dari proses penegakan hukum. Penanganan justru harus dimulai sejak hulu, minimal sejak sebuah tindak pidana dalam proses penyidikan, karena sebagai sebuah sistem, tindakan yang dilakukan oleh salah satu subsistem akan berpengaruh terhadap subsistem yang lain.

Diperlukan perbaikan ketentuan hukum, khususnya bagi tipiring agar tidak lagi diancam oleh pidana penjara dan diproses menggunakan hukum acara biasa. Hal ini dapat dilakukan melalui pembahasan RUU KUHP yang saat ini sedang dibahas antara Komisi III DPR RI dan Pemerintah Indonesia. Komisi III DPR dapat melakukan fungsi pengawasan pelaksanaan *grand design* penanganan *overcrowded* karena pihak-pihak yang menjadi subjek dalam *grand design* tersebut, seperti Kepolisian, Kejaksaan, Mahkamah Agung, dan Kemenkumham merupakan mitra kerja Komisi III.

### Referensi

Arief, Barda Nawawi. (2011). *Kapita Selekta Hukum Pidana tentang*

*Sistem Peradilan Pidana Terpadu*, Semarang: BP Universitas Diponegoro.

“Makin Banyak Orang Dipenjara, Biaya Makan Napi Tembus Rp 1,79 Triliun”, <https://www.jawapos.com/nasional/27/12/2018/makin-banyak-orang-dipenjara-biaya-makan-napi-tembus-rp-179-triliun/>, diakses 13 Mei 2019.

“Menkum dan HAM Diminta Evaluasi Dirjen PAS”, *Media Indonesia*, 14 Mei 2019, hal. 7.

“Napi Mengamuk, Rutan Terbakar”, *Republika*, 12 Mei 2019, hal. 3.

“Pemerintah Buat "Grand Design" Penanggulangan Kelebihan Kapasitas Lapas”, <https://nasional.kompas.com/read/2018/11/29/19011611/>

pemerintah-buat-grand-design-penanggulangan-kelebihan-kapasitas-lapas, diakses 13 Mei 2019.

“Rusuh Lapas Narkoba Langkat, Kalapas Dinonaktifkan Sementara”, <https://nasional.tempo.co/read/1206610/rusuh-lapas-narkoba-langkat-kalapas-dinonaktifkan-sementara>, diakses 20 Mei 2019.

“Semua Penghuni Rutan Siak Dipindah”, *Kompas*, 12 Mei 2019, hal. 1.

Soekanto, Soerjono. (2007). *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Cetakan Ketujuh. Jakarta: Raja Grafindo Persada.



Marfuatul Latifah  
[marfuatul.latifa@dpr.go.id](mailto:marfuatul.latifa@dpr.go.id)

Marfuatul Latifah, S.H.I., L.L.M., menyelesaikan pendidikan S1 Ilmu Hukum Islam Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta pada tahun 2007 dan pendidikan S2 Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta pada tahun 2009. Saat ini menjabat sebagai Peneliti Muda pada Pusat Penelitian - Badan Keahlian DPR RI. Beberapa karya tulis ilmiah yang telah dipublikasikan melalui jurnal dan buku, antara lain: “Pengaturan Jalur Khusus dalam Rancangan Undang-Undang Hukum Acara Pidana” (2014); “Urgensi Pembentukan RUU Perampasan Aset Tindak Pidana” (2015); “Penerapan Keadilan Restoratif pada Tahap Penyidikan Pidana Anak” (2015).

### Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI  
<http://puslit.dpr.go.id>  
ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.