

PENANGANAN *OVERCROWDED*
MELALUI MODEL *COLLABORATIVE GOVERNANCE*
PADA RUMAH TAHANAN NEGARA DAN
LEMBAGA PEMASYARAKATAN

Disusun Oleh :

NAMA : NANANK SYAMSUDIN
NPM : 1907000008
PROGRAM STUDI : ADMINISTRASI PEMBANGUNAN NEGARA

Disertasi diajukan untuk memenuhi syarat guna memperoleh gelar

Doktor Terapan Administrasi Pembangunan Negara (Dr.Tr)



PROGRAM DOKTOR TERAPAN
POLITEKNIK STIA LAN JAKARTA
2023

LEMBAR PERSETUJUAN

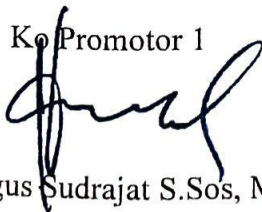
Nama : Nanank Syamsudin
Npm : 1907000008
Jurusan : Administrasi Publik
Program Studi : Administrasi Pembangunan Negara
Judul Disertasi : Penanganan *Overcrowded* Melalui Model *Collaborative*
(Bahasa Indonesia) *Governance* Pada Rumah Tahanan Negara dan Lembaga
Pemasyarakatan
Judul Disertasi : *Collaborative Governance Model to Managing*
(Bahasa Inggris) *Overcrowding in Detention Centers and Prisons in*
Indonesia

Diterima dan disetujui untuk dipertahankan dalam ujian terbuka.

Promotor

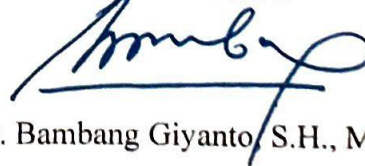


(Prof. Dr. Nurliah Nurdin, MA)

Ko Promotor 1


(Dr. Agus Sudrajat S.Sos, MA)

Ko Promotor 2



(Dr. Bambang Giyanto, S.H., M.Pd)

LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI

Nama : Nanank Syamsudin
Npm : 1907000008
Jurusan : Administrasi Publik
Program Studi : Administrasi Pembangunan Negara
Judul Disertasi : Penanganan *Overcrowded* Melalui Model
(Bahasa Indonesia) *Collaborative Governance* Pada Rumah Tahanan
Negara dan Lembaga Pemasyarakatan
Judul Disertasi : Handling *Overcrowded* through a Collaborative
(Bahasa Inggris) Governance Model in Detention Centers and
Prisons

Telah mempertahankan Disertasi di hadapan penguji Disertasi
Program Studi Administrasi Pembangunan Negara Program Doktor Terapan
POLITEKNIK STIA LAN JAKARTA, pada:

Hari : Jumat
Tanggal : 13 Oktober 2023
Pukul : 08.00 WIB

TELAH DINYATAKAN LULUS PENGUJI DISERTASI:

Ketua Sidang : Dr. R. Luki Karunia, SE. Ak. MA.CA.CACP
Sekretaris : Dr. Augustin Rina Herawatu, M,Si
Anggota 1 : Dr. Mala Sondang Silitonga, MA
Anggota 2 : Dr. Adi Sujatno, SH., MH
Promotor : Prof. Dr. Nurliah Nurdin, MA
Ko Promotor 1 : Dr. Agus Sudrajat S.Sos, MA
Ko Promotor 2 : Dr. Bambang Giyanto, M.Pd



LEMBAR PERNYATAAN

Yang bertanda tangan dibawah ini :

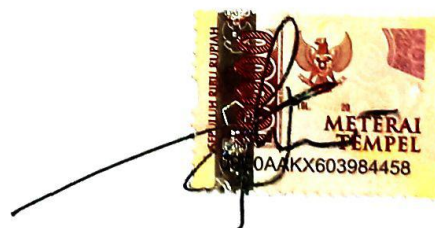
Nama : Nanank Syamsudin
NPM : 1907000008
Jurusan : Administrasi Publik
Program Studi : Administrasi Pembangunan Negara

Dengan ini menyatakan bahwa hasil penulisan Disertasi yang telah saya buat ini dengan judul **Penanganan Overcrowded Melalui Model Collaborative Governance pada Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan**, merupakan hasil karya sendiri dan benar keasliannya. Apabila dikemudian hari penulisan Disertasi ini merupakan hasil plagiat atau penjiplakan terhadap karya orang lain, maka saya bersedia mempertanggungjawabkan sekaligus bersedia menerima sanksi berdasarkan aturan atau ketentuan yang berlaku di Politeknik STIA LAN Jakarta.

Demikian pernyataan ini saya buat dalam keadaan sadar dan tidak dipaksakan.

Jakarta, 13 November 2023

Penulis



Nanank Syamsudin

KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan puji dan syukur kehadirat Allah SWT dan atas berkat rahmat dan hidayahnya, maka peneliti dapat menyelesaikan Disertasi tentang Penanganan *Overcrowded* Melalui Model *Collaborative Governance* Pada Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan. Disertasi ini merupakan salah satu syarat yang diajukan dalam memenuhi syarat program Doktor Politeknik STIA LAN Jakarta.

Peneliti berharap semoga hasil penelitian disertasi ini dapat bermanfaat khususnya jajaran pemasyarakatan dan sebagai bahan masukan untuk rencana kebijakan selanjutnya. akhirnya peneliti memohon maaf atas segala kekurangan dalam penulisan disertasi ini dan semoga disertasi ini dapat bermanfaat sebagai bahan pembelajaran bagi kita semua dan perkembangan ilmu administrasi pembangunan di Indonesia.

Proses penyelesaian Disertasi ini tidak terlepas bantuan dari berbagai kalangan. Peneliti ucapkan terima kasih atas segala motivasi, bimbingan, arahan dan bantuan pemikiran yang konstruktif dari berbagai pihak, antara lain :

1. Ayahanda Wagimin Hadi Wiyono dan Ibunda Alm Tumiwati, yang selalu mendoakan tidak terbatas ruang dan waktu, yang telah diberikan kepada Ananda;
2. Istri tercinta Atiek Mei Khurniawati dan anak-anak ku ter sayang, Vinaya , Kenzie dan Kirana terimakasih doa, dukungan, dan pengertiannya;
3. Prof. Dr. Nurliah Nurdin, Selaku promotor yang telah sudi berbagi dan meluangkan waktu untuk memberikan arahan, motivasi dan bimbingannya dalam proses penelitian dan penulisan disertasi ini;
4. Dr. Agus Sudrajat S.Sos, MA Selaku ko-promotor I yang telah memberikan bimbingan dan inspirasi serta kemudahan agar disertasi ini cepat terselesaikan;

5. Dr. Bambang Giyanto, S.H., M.Pd selaku ko-promotor II yang telah memberikan bimbingan dan masukan yang luar biasa demi kesempurnaan disertasi ini;
6. Dr. Reynhard Silitonga, selaku Direktur Jenderal Pemasarakatan yang telah memberikan ijin, dan motivasi dalam mejalankan program Doktorat;
7. Dr. Sri Puguh Budi Utami yang telah memberikan motivasi yang luar biasa sehingga saya dapat melanjutkan program Doktorat;
8. Dr. Dodot Adikoeswanto selaku Kepala Kantor Wilayah Kemenkumham Provinsi Banten yang telah memberikan bimbingan dalam penyelesaian Disertasi;
9. Jumadi, Bc.IP, S.H., M.H. selaku Direktur Teknologi Informasi dan Kerjasama yang sangat membantu, mengarahkan dan memberikan banyak pelajaran dan mendorong terhadap kemajuan penulisan Disertasi;
10. Keluarga besar Wagimin Hadi Wiyono, Pawiro Wiyono, Gatot Jumadi, Bani Koesmen atas doa dan dukungannya dalam penyelesaian disertasi;
11. Keluarga besar Datin, Tikers yang banyak membantu dalam penyelesaian Disertasi;
12. Keluarga besar AKIP 35 yang memberikan motivasi dalam penyelesaian Disertasi.

Peneliti menyadari sepenuhnya bahwa hasil penelitian disertasi ini sangat jauh dari kesempurnaan, sehingga saran dan kritik yang sifatnya membangun sangat dibutuhkan bagi kesempurnanaan disertasi ini.

Demikian pengantar dari peneliti, semoga disertasi ini dapat membawa manfaat terutama bagi peneliti dan juga bagi pembaca.

Jakarta, 13 Oktober 2023

Peneliti

Nanank Syamsudin

ABSTRAK

Indonesia merupakan salah satu negara yang mengalami *overcrowded* terbesar ke dua di Asia Tenggara. *Overcrowded* pada rutan dan lapas tersebut berdampak pada munculnya persoalan baru, antara lain tingginya angka pemenuhan kebutuhan hidup bagi narapidana dan tahanan, masalah kesehatan, peningkatan residivis, dan munculnya gangguan keamanan yang dapat mengganggu pelaksanaan tugas dan fungsi Pemasyarakatan. Untuk menjawab hal tersebut, beberapa upaya telah dilakukan dengan harapan permasalahan *overcrowded* di Rutan dan Lapas dapat teratasi sebagaimana arah kebijakan pembangunan Pemasyarakatan yang tercantum dalam Rencana Strategis Pemasyarakatan 2020-2024. Namun, faktanya tingkat kepadatan hunian terus meningkat. Berdasarkan hasil analisis pohon permasalahan, dapat disimpulkan bahwa terdapat masalah pada kolaborasi antar pemangku kepentingan dalam menangani *overcrowded* di Rutan dan Lapas. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis penyebab penanganan *overcrowded* melalui *colaboratif governance* pada rutan dan lapas saat ini yang belum optimal dan kemudian memberikan solusi melalui model terhadap penanganan *overcrowded* melalui *colaboratif governance* pada Rutan dan Lapas. Penelitian ini menggunakan metode campuran (*mix method*) dengan desain *Convergent Parallel Design* dimana penelitian kualitatif dan kuantitatif dilakukan secara bersamaan yang kemudian dilakukan triangulasi untuk memperoleh kesimpulan. Pengumpulan data kualitatif dilakukan dengan studi dokumen, observasi dan wawancara yang kemudian diolah dengan cara kodefikasi sementara pengumpulan data kuantitatif dilakukan melalui survei dan dianalisis menggunakan statistik deskriptif rata-rata. Menggunakan teori *colaboratif governance* dari Emerson, dkk, ditemukan bahwa masih terdapat permasalahan pada dinamika kolaborasi dalam penanganan lapas rutan dalam 3 domain yang di analisis yaitu *principled engagement shared motivation* dan *capacity for joint action*. Terakhir, sebagai rekomendasi telah dibuat model baru terhadap penanganan *overcrowded* melalui *colaboratif governance* pada rutan dan lapas dengan metode kolaborasi *hexa helix* yang membagi *stakeholder* menjadi pemerintah, universitas (akademisi), lembaga masyarakat, bisnis, media dan internasional.

ABSTRACT

Indonesia ranks as the second-most overcrowded prison system of any country in Southeast Asia. The issue of overcrowding within detention centers and prisons leads to some problems, such as the raising cost of basic needs for inmates and detainees, health issues, a surge of residivism, and the emergence of security disruptions within correctional facilities that potentially disrupt the performance of the Correctional System. To answer this, several efforts have been made to overcome the problem of overcrowding in detention centers and prisons which are in line with the direction of Correctional Development Policies that stated in the 2020-2024 Correctional Strategic Plan. However, the level of residential density continues to increase. Based on the results of the problem tree analysis, it can be concluded that there is a problem with collaboration between stakeholders in dealing with overcrowding in detention centers and prisons. This research aims to analyze the causes of handling overcrowding through collaborative governance and then provide a solution through a recommended model for handling overcrowding through collaborative governance in detention centers and prisons in Indonesia. This research used mixed method with a Convergent Parallel Design where qualitative and quantitative research was carried out simultaneously followed by triangulation is carried out to obtain conclusions. Qualitative data collection was carried out through document studies, observations and interviews which were then processed by simple coding, while quantitative data collection was carried out through surveys and then analyzed using average descriptive statistics. Using collaborative governance theory from Emerson, et al., it was found that there are problems in 3 domains of collaboration dynamic, namely principled engagement, shared motivation, and capacity for joint action. As a recommendation, new model has been created for handling overcrowding through collaborative governance in detention centers and prisons using the hexa helix collaboration method which divides stakeholders into government, academic, community, business, media and international.

DAFTAR ISI

LEMBAR PERSETUJUAN	ii
LEMBAR PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR	iv
ABSTRAK.....	vii
ABSTRACT	viii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR TABEL.....	xi
DAFTAR GAMBAR	xiii
DAFTAR GRAFIK	xiv
DAFTAR LAMPIRAN	xv
BAB I PERMASALAHAN PENELITIAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	22
C. Rumusan Permasalahan	24
D. Batasan Masalah	25
E. Tujuan Penelitian	25
F. Manfaat Penelitian	25
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	27
A. Penelitian Terdahulu	27
B. Tinjauan Kebijakan dan Literatur	54
C. Definisi Konsep dan Definisi Operasional.....	105
D. Model/Kerangka Berfikir.....	110
BAB III METODOLOGI PENELITIAN.....	112
A. Metode Penelitian	112
B. Alur Penelitian	116
C. Teknik Pengumpulan Data.....	120
D. Teknik Pengolahan dan Analisis Data	131
E. Triangulasi Data.....	134
F. Prosedur Validasi Model.....	135
G. Instrumen Penelitian	136
BAB IV HASIL PENELITIAN	141

A.	Gambaran Umum Lokasi Penelitian.....	141
B.	Penyebab Penanganan Overcrowded melalui Kolaboratif Stakeholder pada Rutan dan Lapas di Indonesia belum optimal.....	156
C.	Model Baru Penanganan Overcrowded Melalui Collaborative Governance pada Rutan dan Lapas di Indonesia.....	257
D.	Validasi model	276
BAB V PENUTUP		278
A.	Kesimpulan	278
B.	Saran.....	282
DAFTAR PUSTAKA		284
LAMPIRAN		295

DAFTAR TABEL

Tabel 1. 1 Data Populasi Tahanan Tertinggi	3
Tabel 1. 2 Data Populasi Tahanan di Asia Tenggara	5
Tabel 1. 3 Data narapidana dengan tindak pidana ringan.....	10
Tabel 1. 4 Data Pengguna Narkoba	12
Tabel 1. 5 Alokasi Anggaran Pemasarakatan Tahun 2018-2022	16
Tabel 1. 6 Data Residivis Tahun 2018–2022	18
Tabel 1. 7 Data Penyakit Di UPT Pemasarakatan Pada Tahun 2018–2021	19
Tabel 1. 8 Identifikasi Masalah	22
Tabel 2. 1 Matrik Penelitian Terdahulu.....	47
Tabel 2. 2 Perbandingan Kerangka <i>Collaborative Governance</i>	99
Tabel 2. 3 Definisi Operasionalisasi.....	109
Tabel 3. 1 Sampel narapidana pada rutan dan lapas.....	125
Tabel 3. 2 <i>Key Informan</i>	127
Tabel 3. 3 Kriteria interpretasi skor/angka	134
Tabel 4. 1 Regulasi Pemasarakatan	147
Tabel 4. 2 Jumlah pegawai berdasarkan tingkat Pendidikan.....	149
Tabel 4. 3 Jumlah UPT Pemasarakatan	151
Tabel 4. 4 Jumlah Hunian Narapidana/Tahanan/Anak di Seluruh UPT Pemasarakatan	152
Tabel 4. 5 Komposisi Penghuni Berdasarkan Penggolongan Umur	153
Tabel 4. 6 Komposisi Penghuni Berdasarkan Penggolongan Jenis Kelamin	154
Tabel 4. 7 Komposisi Penghuni Berdasarkan Penggolongan Lama Pidana.....	154
Tabel 4. 8 Komposisi Jumlah Narapidana 15 Jenis Kejahatan Tertinggi.....	155
Tabel 4. 9 Komposisi Jumlah Tahanan 15 Jenis Kejahatan Tertinggi	155
Tabel 4. 10 Aspek Penataan Regulasi Penanganan <i>Overcrowded</i> di Rutan dan Lapas	158
Tabel 4. 11 Jumlah Pemberian Hak Integrasi WBP Tahun 2018-2021.....	177
Tabel 4. 12 Jumlah Pemberian Hak Asimilasi WBP Tahun 2018-2021	178
Tabel 4. 13 Jumlah Pemberian Hak Remisi WBP Tahun 2020	178
Tabel 4. 14 Hasil Survei <i>Principal Engagement</i>	180
Tabel 4. 15 Aspek Penguatan Kelembagaan Penanganan <i>Overcrowded</i>	197
Tabel 4. 16 Penambahan Kapasitas Hunian Pemasarakatan 2018-2021	205
Tabel 4. 17 Penambahan Kapasitas UPT Pemasarakatan 2021	206
Tabel 4. 18 Hasil Survei <i>Shared Motivation</i>	208
Tabel 4. 19 Aspek Peningkatan Sarana Prasarana Penanganan <i>Overcrowded</i>	220
Tabel 4. 20 Pemenuhan Kebutuhan Sarana Prasarana Rutan dan Lapas.....	221
Tabel 4. 21 Pemenuhan Barang di Luar Rencana Grand Design Penanganan <i>Overcrowded</i>	223
Tabel 4. 22 Dukungan Sarana dan Prasarana TI pada Tahun 2018.....	224

Tabel 4. 23 Dukungan Sarana dan Prasarana TI pada Tahun 2019.....	225
Tabel 4. 24 Hasil Survei Penanganan <i>Overcrowded</i> di Rutan dan Lapas	227
Tabel 4. 25 Aspek Pemberdayaan Sumber Daya Manusia Penanganan <i>Overcrowded</i>	228
Tabel 4. 26 Penambahan Kuantitas Petugas Pemasyarakatan Tahun 2018-2020	228
Tabel 4. 27 Perbandingan Rekrutmen dan Kebutuhan Sumber Daya Manusia	229
Tabel 4. 28 Pelatihan Petugas Pemasyarakatan Tahun 2017-2021	232
Tabel 4. 29 Pelatihan Teknis Pemasyarakatan Tahun 2018-2020.....	232
Tabel 4. 30 Hasil survei <i>Capacity for joint action</i>	238
Tabel 4. 31 Monitoring dan Evaluasi Pertukaran Data SPPT-TI (September 2021) ...	244

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. 1 Pohon Permasalahan.....	23
Gambar 2. 1 Kerangka Ansell dan Gash (2018).....	82
Gambar 2. 2 Kerangka Bogers dkk (2016).....	86
Gambar 2. 3 Kerangka dari Emerson dkk (2012).....	87
Gambar 2. 4 Kerangka Teoretis Penelitian.....	110
Gambar 3. 1 Alur Penelitian.....	117
Gambar 3. 2 Teknik Pengolahan dan Analisis Data.....	131
Gambar 4. 1 Strategi Permenkumham Nomor 11 Tahun 2017 tentang Grand Design Penanganan <i>Overcrowded</i> di Rutan dan Lapas	259
Gambar 4. 2 Model Baru Strategi Kolaboratif Penanganan <i>Overcrowded</i> di Rutan dan Lapas.....	263
Gambar 4. 3 Model Kolaborasi <i>Hexahelix</i> Penanganan <i>Overcrowded</i> di Rutan dan Lapas.....	266

DAFTAR GRAFIK

Grafik 1. 1 Pertumbuhan Hunian di Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan	8
Grafik 1. 2 Data gangguan keamanan dan ketertiban di Rutan dan Lapas.....	17
Grafik 4. 1 Jumlah pegawai berdasarkan jenis kelamin	148

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1 Pedoman Wawancara Penelitian.....	295
Lampiran 2 Hasil Wawancara	297
Lampiran 3 Kuesioner Penelitian	394
Lampiran 4 Validasi Model.....	400
Lampiran 5 Rancangan Peraturan Menteri Hukum dan HAM tentang Penanganan Overcrowded	419
Lampiran 6 Surat Pencatatan Ciptaan	444

BAB I

PERMASALAHAN PENELITIAN

A. Latar Belakang

Pembangunan dapat dilakukan dalam upaya membuat tatanan menuju arah yang lebih baik dengan melakukan usaha-usaha tertentu yang direncanakan guna memberikan kesejahteraan dan manfaat kepada masyarakat. Untuk mewujudkan kesejahteraan terhadap masyarakat, pemerintah memiliki peran yang sangat besar dan memegang pertanggungjawaban atas kepentingan masyarakat tersebut. Lebih lanjut, pemerintah memiliki tugas pokok, di antaranya:

Pertama, memberi jaminan keamanan negara dari seluruh kemungkinan serangan dari luar, dan menjaga supaya tidak terjadi pemberontakan dari dalam yang bisa menggulingkan pemerintahan yang sah dengan cara-cara kekerasan. *Kedua*, merawat ketertiban dengan melakukan pencegahan adanya pertengkaran di antara warga masyarakat, memberi jaminan agar perubahan apapun yang terjadi di dalam masyarakat dapat berlangsung secara damai. *Ketiga*, menjamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan mereka. *Keempat*, melakukan pekerjaan umum dan memberikan pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintahan, atau yang akan lebih baik jika dikerjakan oleh pemerintah. *Kelima*, melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial: membantu orang miskin dan memelihara orang cacat, jompo dan anak terlantar: menampung serta menyalurkan para gelandangan ke sektor kegiatan yang produktif, dan semacamnya. *Keenam*, menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas, seperti mengendalikan laju inflasi, mendorong penciptaan lapangan kerja baru, memajukan perdagangan domestik dan antar bangsa, serta kebijakan lain yang secara langsung menjamin peningkatan ketahanan ekonomi negara dan masyarakat. *Ketujuh*, menerapkan kebijakan untuk memelihara sumber daya alam dan lingkungan hidup, seperti air, tanah dan hutan (Rasyid, 1996, p.5).

Upaya untuk mewujudkan tugas pokok tersebut, pemerintah melibatkan seluruh aktor. Adanya pergeseran paradigma *Old Public Administration* (OPA) yang berkembang menjadi paradigma *New Public Management* (NPM) menyebabkan perubahan penyebutan *government* menjadi *governance*, yang memunculkan istilah tentang *collaborative governance*, dimana dalam pengambilan keputusan dan penyelesaian masalah, bukan hanya melibatkan pemerintah namun juga kelompok-kelompok kepentingan masyarakat atau Non Governmental Organization (NGO). Hal tersebut membuat *collaborative governance* merupakan bagian dari kebijakan public, sebagaimana juga disampaikan oleh Ansell dan Gash (2008) yang menyebutkan bahwa istilah *collaborative governance* merupakan cara pengelolaan pemerintahan yang melibatkan secara langsung pemangku kepentingan di luar pemerintahan atau negara, berorientasi pada konsensus dan musyawarah dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang bertujuan untuk membuat atau melaksanakan kebijakan publik serta program-program publik

Dalam perjalanannya upaya *Collaborative* tidak sepenuhnya berjalan lancar seperti halnya keharmonisan antara masyarakat dengan pemerintah banyak menemui kendala dalam pelaksanaannya. Penyebabnya adalah adanya permasalahan egosentrisme, etnis, dan permasalahan kepentingan masyarakat yang tidak terakomodasi oleh pemerintah. Kondisi tersebut menimbulkan adanya pemberontakan oleh masyarakat dengan cara melakukan tindak kejahatan kepada kelompok masyarakat lainnya. Akibat tindakan kejahatan yang telah dilakukan, negara memberikan sanksi pidana sebagai bentuk

pertanggungjawaban atas perbuatan yang telah dilakukan. Berdasarkan pada sifat hukum yang *imperative* ataupun berunsur pemaksaan, maka untuk para pihak yang melakukan kejahatan akan diproses dalam sistem peradilan dan menjalankan pidananya di penjara.

Pemberian sanksi bagi pelanggar hukum berdampak pada makin tingginya penghuni penjara yang jumlahnya lebih banyak ketimbang kapasitas ruang penjara yang terbatas. Hal ini lazimnya dikenal dengan *overcrowded*. Permasalahan tingginya tingkat hunian di penjara atau *overcrowded* banyak terjadi di beberapa negara dunia. Mengacu pada data yang dihimpun *Institute for Criminal Policy Research*, terdapat 10,74 juta lebih orang di dunia menghuni institusi pemasyarakatan, menjadi tahanan praprosidangan (*pre trial detainees*), ataupun yang telah didakwa menjadi narapidana (*convicted and sentenced*). Berdasarkan *prisonstudies.org* negara-negara yang memiliki tingkat populasi paling tinggi di seluruh dunia adalah:

Tabel 1. 1 Data Populasi Tahanan Tertinggi

No	Negara	Jumlah tahanan per 100.000 warga negara populasi
1.	Amerika Serikat	629
2.	Rwanda	580
3.	Turkmenistan	576
4.	El Salvador	564
5.	Kuba	510
6.	Palau	478
7.	Kepulauan Virgin Inggris	447
8.	Panama	436
9.	St Kitts & Nevis	423
10.	Grenada	413
11.	Thailand	412
12.	Kepulauan Virgin AS	394
13.	Bahama	392

No	Negara	Jumlah tahanan per 100.000 warga negara populasi
14.	Uruguay	383
15.	Brasil	381

Sumber: Prisonstudies.org tahun 2020

Hal berbeda terjadi pada negara Belanda. Ketika negara-negara lainnya populasinya makin tinggi dan berbanding terbalik dengan hunian penjaranya, negara Belanda terbilang tetap memiliki jumlah penghuni penjara yang rendah. Rata-rata penjara di Belanda mengalami kekosongan, bahkan Belanda telah menutup 28 penjara sejak tahun 2013. Kondisi tersebut menggambarkan rendahnya angka kriminalitas di negara tersebut. Faktor yang memengaruhi rendahnya angka kriminalitas dikarenakan *treatment* yang diberikan pada pelanggar hukum dirasa efektif. Hal ini terlihat dari rendahnya angka residivis. Adapun cara yang dilakukan oleh sistem penjara di Belanda untuk menekan angka kriminalitas dilakukan melalui:

1. Memberikan individual *treatment* (pembinaan yang dilakukan secara personal) kepada masing-masing tahanan atau narapidana berdasarkan faktor penyebab terjadinya tindakan kriminalitas.
2. Penegakan hukum terhadap pengguna Narkotika difokuskan untuk mendapat rehabilitasi daripada masuk penjara. Hal ini bertujuan agar akar masalah terhadap penggunaan Narkotika dapat diselesaikan dan mereka bisa sembuh dari jeratan Narkotika.
3. Penggunaan teknologi gelang kaki elektronik pada tersangka kasus kejahatan sebagai hukuman. Dengan penggunaan teknologi tersebut, para tersangka

dijadikan tahanan rumah dan masih bisa melakukan aktivitas normal seperti bekerja namun kegiatan mereka tetap diawasi.

4. Penetapan alternatif pidana hukuman berupa bayar denda atau kerja sosial oleh hakim.

Praktik negara Belanda dalam mengurangi *overcrowded* melalui empat kebijakan yang telah ditetapkan belum diterapkan di berbagai negara seperti di kawasan Asia Tenggara. Kondisi kelebihan jumlah hunian berdasarkan *Prison Studies* pada 20 Mei 2020 juga dialami oleh beberapa negara di Asia Tenggara, antara lain dapat disimak pada tabel 1.2.

Tabel 1. 2 Data Populasi Tahanan di Asia Tenggara

No.	Negara	Jumlah Penghuni		Kapasitas		Occupancy Level	
		Orang	Data	Orang	Data	%	Data
1	Indonesia	231.848	2020	133.069	2020	174,2%	2020
2	Brunei Darussalam	1.365	2019	400	2015	141,3%	2015
3	Cambodia	36.600	2019	8.500	2015	206,1%	2015
4	Laos	9.000	2016	n/a	-	n/a	-
5	Malaysia	68.603	2020	52.000	2020	131,9%	2020
6	Myanmar	92.000	2018	66.000	2018	139,4%	2018
7	Philippines	215.000	2019	40.610	2018	463,6%	2018
8	Singapore	11.619	2019	16.249	2013	79,2%	2013
9	Thailand	381.454	2020	110.000	2018	339,1%	2018
10	Vietnam	123.697	2019	n/a	-	n/a	-

Sumber: *Prisonstudies.org* tahun 2020

Berdasarkan data di atas, rata-rata penjara di Asia Tenggara mengalami *overcrowded*. Adapun negara yang mengalami *overcrowded* tertinggi adalah negara Filipina dengan jumlah huniannya mencapai 215.000. Sedangkan kapasitas penjara hanya 40.610. Beberapa negara telah berusaha untuk mengurangi tingkat kepadatan pada penjara. Upaya untuk mengurangi populasi

di penjara, negara Thailand melakukan dekriminialisasi atau proses menjadikan perbuatan yang mulanya dianggap pidana menjadi tindak pidana. Hal ini dilakukan pada para pengguna narkoba karena dua-pertiga dari jumlah populasi penguhi penjara Thailand atau sekitar 260 ribu orang adalah terpidana narkoba. Pemerintah Thailand melakukan reformasi hukum melalui perubahan undang-undang tentang kebijakan rehabilitasi untuk pengguna narkoba (menganggap penggunanya sebagai pasien rehabilitasi, alih-alih pelaku tindak pidana). Langkah tersebut berdampak terhadap berkurangnya tahanan dalam jumlah yang besar pada populasi penjara sehingga menjadi hanya 160.000 orang di tahun 2007. Selain itu, Pemerintah Thailand juga mendesak digunakannya diversifikasi pidana percobaan (*probation*), pembebasan dengan syarat dan program pemulihan dengan basis masyarakat (*community based treatment programmes*) (UNODC, 2007:7). Selain itu, berdasarkan tass.com, Pemerintah Thailand juga memberikan amnesti untuk sekitar 30.000 tahanan dengan kriteria penyandang disabilitas, memiliki penyakit kanker, penyakit mental, dan penyakit serius lainnya, termasuk HIV, serta narapidana yang berusia di atas 60 tahun yang sudah menjalani 1/3 dari masa hukumannya. Upaya pengurangan isi hunian yang dilakukan pemerintah Thailand belum memberikan dampak terbukti angka *overcrowded* masih terus meningkat. Upaya untuk mengurangi populasi di penjara juga dilakukan oleh negara Singapura. Berdasarkan data dari Prison Studies, total populasi tahanan prapersidangan (*pre trial detainees*) dan narapidana (*convicted and sentenced*) pada tahun 2018 mengalami penurunan mencapai 11.619 dibandingkan dengan tahun 2016 yang mencapai 12.219.

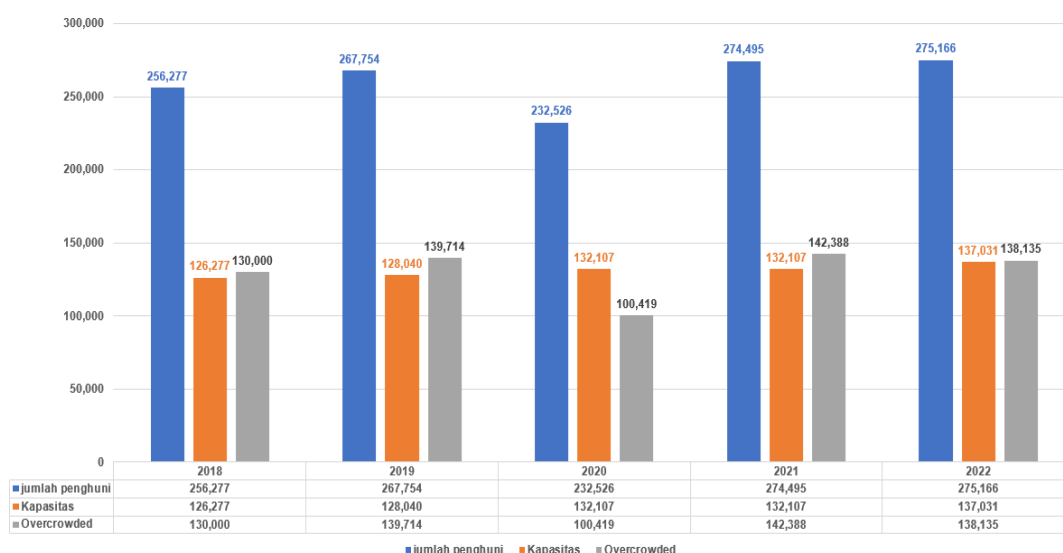
Keberhasilan negara Singapura dalam upaya mengurangi populasi di dalam penjara dilakukan melalui kebijakan:

1. Pemberian program-program di dalam penjara berdasarkan masalah-masalah mendasar yang menyebabkan para pelaku melakukan tindakan kriminalitas;
2. Penetapan alternatif pidana hukuman berupa bayar denda;
3. Memberikan program pra-rilis dengan tujuan agar narapidana dapat beradaptasi dengan lingkungan sekitar serta mempersiapkan usaha-usaha untuk mempertahankan ekonominya.

Indonesia menjadi salah satu negara yang mengalami *overcrowded* terbesar ke dua di Asia Tenggara. Dalam rangka penanganan *overcrowded* di Rutan dan Lapas, telah diterbitkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 tentang *Grand Design* Penanganan *Overcrowded* pada Rutan dan Lapas. Dalam peraturan menteri tersebut memuat langkah-langkah, dan strategi dalam upaya mengatasi *overcrowded* yang di bagi berdasarkan program jangka pendek, program jangka menengah dan program jangka Panjang. Selain itu upaya pembenahan untuk mengatasi *overcrowded* juga dilakukan melalui penataan Regulasi, penataan Sumber daya Manusia, peningkatan sarana dan prasarana, penguatan kelembagaan, pemberian hak remisi dan integrasi. Diharapkan, permasalahan *overcrowded* di Rutan dan Lapas dapat teratasi sebagaimana arah kebijakan pembangunan Pemasarakatan yang tercantum dalam Rencana Strategis Pemasarakatan 2020-2024.

Namun, faktanya tingkat kepadatan hunian terus meningkat. Peningkatan angka hunian yang melebihi kapasitas terus terjadi dari tahun 2018 sampai 2022 sebagaimana dapat dilihat pada Grafik 1.1.

Grafik 1. 1 Pertumbuhan Hunian di Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan



Sumber: Data pada SDP Pusat Tanggal 31 Desember 2022

Data di atas terlihat terjadinya penambahan penghuni setiap tahunnya dan jumlah hunian tertinggi pada kurun waktu lima tahun terjadi pada tahun 2022 yang mencapai 275.166 orang dan menyebabkan *overcrowded* mencapai 100,81% Berkaitan tingginya tingkat hunian tersebut, telah dilakukan upaya penambahan kapasitas yang dilakukan setiap tahunnya. Penambahan kapasitas terlihat yang semula pada tahun 2018 kapasitas hunian sejumlah 126.277 dan

pada 2022 kapasitas hunian menjadi 137.031. Terjadi peningkatan kapasitas hunian sebanyak 10.754.

Penjelasan di atas menunjukkan bahwa penanganan *overcrowded* pada Rutan dan Lapas belum efektif dan sesuai dengan harapan. Penanganan *overcrowded* bukanlah tanggung jawab di masyarakat saja. Kolaborasi antar instansi penegak pemerintah diperlukan. Sayangnya, upaya yang dilakukan pemerintah dengan mengeluarkan peraturan menteri hukum dan ham belum menggambarkan bentuk kolaborasi antar instansi. Kolaborasi dalam penanganan *overcrowded* sangat diperlukan dikarenakan kompleksitas permasalahan penegakan hukum dan adanya saling berkait dari tiap institusi. Perbedaan kepentingan yang muncul dari masing-masing institusi penegakan hukum diperlukan memobilisasi terhadap beberapa kepentingan.

Kolaborasi merupakan langkah solusi untuk meminimalisir buruknya pelaksanaan penegakan hukum yang masih berorientasi pada pidana penjara. Politik hukum tentang pemberian pidana di Indonesia yang dirancang oleh Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) saat ini masih kental dengan nuansa pidana penjara. Hal ini terlihat dari peraturan perundang-undangan yang mengatur ketentuan ancaman pidana. Ketentuan peraturan perundang-undangan yang memuat substansi ketentuan aturan pidana seakan-akan menjadi suatu alat bagi setiap pelanggar hukum harus ditempatkan di dalam rumah tahanan negara (Rutan) maupun lembaga masyarakat (Lapas).

Regulasi di Indonesia yang masih sangat kental dengan nilai-nilai pemenjaraan terlihat dari tidak terintegrasinya peraturan perundang-undangan di

Indonesia dalam rangka penegakan hukum dan penjatuhan pidana serta banyaknya pasal yang bersifat over kriminalisasi. Berdasarkan Naskah Akademik RUU KUHP terdapat 147 peraturan perundang-undangan di luar Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) yang dihasilkan Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang didalamnya mengatur ketentuan pidana.

Kondisi tersebut menggambarkan bahwa kolaborasi antara pemerintah dan masyarakat (dalam hal ini diwakili oleh DPR) dalam membuat kebijakan masih belum menggambarkan upaya penanganan *overcrowded* yang terjadi di dalam rutan dan lapas. Masih ada sikap *punitive* masyarakat dan pemerintah yang tercermin dalam regulasi yang disusun akan memiliki berpengaruh terhadap terjadinya *overcrowded*.

Permasalahan lain yang berkaitan dengan perundang-undangan adalah belum ada *re-evaluasi* dan *re-kategorisasi* terhadap kasus yang digolongkan dalam tindak pidana ringan seperti pencurian kecil-kecilan, pelanggaran ketertiban umum, penipuan skala kecil dan pelanggaran ekonomi kecil lainnya. Hal ini terlihat dari jumlah pelanggaran tindak pidana ringan yang masuk ke dalam Rutan dan Lapas.

Tabel 1. 3 Data narapidana dengan tindak pidana ringan

No	Bulan	2019	2020	2021	2022	2023
1	0 Bulan	6	32	23	15	1
2	1 Bulan	215	39	26	19	18
3	2 Bulan	97	53	56	73	37
4	3 Bulan	258	137	137	140	106
5	4 Bulan	352	287	221	318	221
6	5 Bulan	465	307	306	438	367

7	6 Bulan	859	580	558	668	740
Grand Total		2252	1435	1327	1671	1490

Data SDP pada tanggal 31 Januari 2023 pukul 11.00 WIB

Berdasarkan data di atas terlihat bahwa masih ada narapidana yang dipidana kurang dari 6 bulan dan bahkan ada narapidana yang dipidana dalam hitungan hari atau 0 bulan. Hal ini menunjukkan bahwa masih terjadi pemidanaan terhadap tindak pidana di bawah 1 tahun yang tidak harus masuk ke dalam rutan maupun lapas.

Regulasi yang menyumbang terjadinya *overcrowded* salah satunya adalah Undang-Undang Nomor 35 tahun 2009 tentang Narkotika. Dalam undang-undang tersebut menegaskan bahwa Pecandu Narkotika dan korban penyalahgunaan Narkotika wajib menjalani rehabilitasi medis dan rehabilitasi sosial. Upaya penanganan *overcrowded* dengan memberikan rehabilitasi bagi pecandu narkoba telah dilakukan dengan mengeluarkan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 03 Tahun 2011 tentang Penempatan Korban Penyalahgunaan Narkotika di dalam Lembaga Rehabilitasi Medis dan Rehabilitasi Sosial dan Peraturan Bersama Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia; Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia; Menteri Kesehatan Republik Indonesia; Menteri Sosial Republik Indonesia, Jaksa Agung Republik Indonesia; Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia; Kepala Badan Narkotika Nasional Republik Indonesia, Nomor 01/PB/MA/III/2014; Nomor 03 Tahun 2014; Nomor 11 Tahun 2014; Nomor 03 Tahun 2014; Nomor Per-005/A/JA/03/2014; Nomor 1 Tahun 2014; Nomor Perber/01/III/2014/BNN

tentang Penanganan Pecandu Narkotika dan Korban Penyalahgunaan Narkotika ke dalam Lembaga Rehabilitasi.

Rehabilitasi bagi pecandu yang menjadi tersangka dilakukan dengan mekanisme asesmen diatur dalam Peraturan Kepala Badan Narkotika Nasional Nomor 11 Tahun 2014 yang di dalamnya mengatur tentang Tata Cara Penanganan Dan Atau Terdakwa Pecandu Narkotika Dan Korban Penyalahgunaan Narkotika ke dalam Lembaga Rehabilitasi. Dalam regulasi pecandu Narkotika dan korban penyalahgunaan Narkotika yang menjadi tersangka dilakukan asesmen yang dilakukan oleh Tim yang terdiri dari tim dokter dan psikolog yang telah bersertifikat *assessor* dari Kementerian kesehatan, tim hukum yang terdiri dari unsur Polri, BNN, Kejaksaan dan Kementerian Hukum dan HAM. Upaya kolaboratif yang dilakukan untuk memberikan penanganan terhadap tersangka kasus Narkotika agar mendapatkan rehabilitasi dan tidak masuk ke dalam rutan dan lapas belum sepenuhnya berhasil. Hal ini dibuktikan bahwa dengan masih adanya pengguna narkoba dan bukan pemain utama dalam perdagangan narkoba yang ditahan di rutan dan lapas.

Tabel 1. 4 Data Pengguna Narkoba

NO	TAHUN	NARAPIDANA	TAHANAN	TOTAL
		Pengguna	Pengguna	
1	2019	35.029	15.182	50.211
2	2020	36.004	11.719	47.723
3	2021	41.640	11.510	53.150
4	2022	36.792	10.014	46.806
5	2023	38.512	9.525	48.037

Data SDP pada tanggal 24 Januari 2023 pukul 11.00 WIB

Mengatasi terjadinya *overcrowded* di rutan dan lapas sejatinya bisa dilakukan dengan penerapan keadilan restoratif yaitu penyelesaian perkara di luar pengadilan dengan mengedepankan pemenuhan hak korban. Apabila pelaku tindak pidana sudah mengaku bersalah, dan proses mediasi dengan korban dapat berjalan, maka tidak diperlukan bentuk hukuman penjara. Penerapan keadilan restoratif di Indonesia masih tergolong baru dibandingkan dengan negara-negara lain. Praktik penerapan keadilan restoratif dalam sistem peradilan di Indonesia, masih diperlukan penyempurnaan di antaranya siapa pihak-pihak yang terlibat di dalamnya.

Efektivitas pelaksanaan keadilan restoratif bergantung pada dua unsur. Pertama, dari unsur masyarakat yang akan tercapai apabila pola pikir masyarakat bukan hanya berfokus pada efek jera pelaku, namun pemulihan kerugian korban. Kedua, unsur Aparat Penegak Hukum (APH), kerja sama antar institusi menjadi faktor penentu tercapainya tujuan. *Collaborative governance* dalam penerapan keadilan restoratif saat ini masih belum terlaksana dengan baik. Hal ini dibuktikan dengan adanya penerapan keadilan restoratif yang berbeda beda pada masing-masing instansi penegak hukum sebagai berikut:

1. Penerapan keadilan restoratif pada kepolisian diatur dalam Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 08 Tahun 2021 tentang Penanganan Tindak Pidana berdasarkan Keadilan Restoratif.

2. Penerapan keadilan restoratif pada kejaksaan diatur dalam Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2020 tentang penghentian Penuntutan Berdasarkan keadilan restoratif.
3. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Mengadili Perkara Perempuan Berhadapan Dengan Hukum;

Sistem peradilan pidana merupakan satu rangkaian yang saling terkait, mulai dari proses penyidikan oleh kepolisian, penuntutan oleh kejaksaan, pemeriksaan persidangan oleh peradilan termasuk di dalamnya proses pemasyarakatan pelaku tindak pidana oleh Ditjen Pas merupakan satu kesatuan. Untuk itu idealnya harusnya ada peraturan yang dapat menjadi payung hukum oleh sistem peradilan pidana dalam menerapkan keadilan restoratif sehingga tidak ada tumpang tindih dan disharmoni yang menyebabkan ketidakpastian hukum dan berdampak pada angka *overcrowding* di Indonesia.

Fenomena *overcrowded* ini berdampak pada munculnya persoalan-persoalan baru, antara lain tingginya angka pemenuhan kebutuhan hidup bagi narapidana dan tahanan, masalah kesehatan, peningkatan residivis, dan munculnya gangguan keamanan di lapas rutan yang dapat mengganggu pelaksanaan tugas dan fungsi Pemasyarakatan.

Kebutuhan hidup yang diperlukan selama menjalani pidana merupakan kewajiban negara yang harus dipenuhi. Hal ini bertujuan agar para pelanggar hukum dapat mempertahankan dan meningkatkan derajat hidup serta dapat melakukan aktivitasnya sehari-hari dalam mempertanggungjawabkan perbuatan yang telah dilakukan. Kewajiban terhadap pemenuhan kebutuhan hidup tersebut

berdampak pada kebutuhan anggaran dalam pelaksanaan tugas pemasyarakatan yang makin mengalami peningkatan tiap tahunnya. Pengalokasian anggaran untuk pemenuhan kebutuhan di rutan dan lapas mengalami beberapa kali peningkatan. Hal ini dapat dilihat pada data tahun 2015 sampai 2020 sebagaimana terlihat pada tabel 1.5.

Tabel 1. 5 Alokasi Anggaran Pemasarakatan Tahun 2018-2022

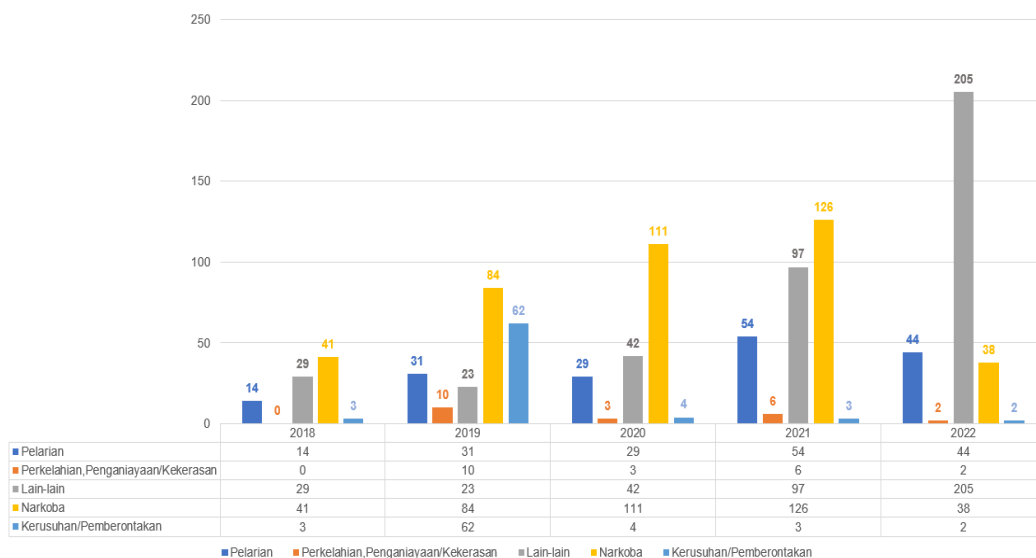
TAHUN	JENIS BELANJA		TOTAL
	Kebutuhan Belanja Bahan Makanan	Belanja Barang Non operasional	
2018	1.171.650.000.000	212.837.600.000	1.384.487.600.000
2019	1.792.071.850.000	204.107.533.000	1.996.179.383.000
2020	1.894.562.795.000	425.895.048.000	2.320.457.843.000
2021	1.987.123.518.000	559.535.210.000	2,425,396,846,000
2022	1.987.123.518.000	438.273.328.000	2.425.396.846.000

Sumber: Bagian Program dan Pelaporan

Alokasi anggaran pemsarakatan selama lima tahun, dapat terlihat bahwa anggaran paling besar setiap tahunnya adalah untuk pemenuhan kebutuhan bahan makanan tahanan dan narapidana. Berdasarkan tabel tersebut terjadi penambahan anggaran bahan makanan yang cukup besar pada tahun 2019 sebesar Rp620.421.850.000. Penambahan anggaran ini dikarenakan penyesuaian harga bahan makanan yang semula paling rendah Rp15.000,00 per orang menjadi Rp20.000,00 per orang. Alokasi anggaran pemsarakatan untuk pemenuhan bahan makanan dan belanja barang non-operasional terbesar selama lima tahun terjadi pada tahun 2021, yaitu sebesar Rp 2,425,396,846,000.

Dampak lainnya yang ditimbulkan akibat tingginya tingkat hunian berdampak pada terganggunya keamanan dan ketertiban yang kemudian menimbulkan konflik kekerasan yang pastinya memiliki akibat yang negatif dalam pelaksanaan tugas pemsarakatan. Dalam hal ini, secara lebih luas bahkan juga berdampak pada keamanan dan ketertiban publik secara umum, karena sejumlah pelayanan pada masyarakat mengalami gangguan.

Grafik 1. 2 Data gangguan keamanan dan ketertiban di Rutan dan Lapas



Sumber: Direktorat Keamanan dan Ketertiban

Dari data di atas, jenis gangguan keamanan dan ketertiban (kamtib) yang paling banyak terjadi adalah kasus narkoba berupa penyelundupan Narkotika ke dalam rutan dan lapas serta adanya penggunaan Narkotika di sana. Kasus gangguan kamtib karena narkoba paling banyak sepanjang lima tahun terakhir terjadi pada tahun 2021, yaitu sebanyak 126 kasus. Sedangkan gangguan kamtib yang juga mendominasi setelah kasus narkoba adalah peristiwa pelarian yang terjadi pada tahun 2021, yaitu sebanyak 54 kasus. Sedangkan Gangguan kamtib pemberontakan/kerusuhan paling tinggi terjadi pada tahun 2019 dengan 62 kasus. Terjadinya pemberontakan di Rutan dan Lapas tersebut dipicu karena perlawanan narapidana/tahanan ke petugas. Tindakan perlawanan tersebut disebabkan oleh adanya penegakan disiplin yang dilakukan oleh petugas. Selain itu, faktor penyebab terjadinya kerusuhan dan pemberontakan juga disebabkan

adanya perkelahian antar narapidana, serta diskriminasi petugas dalam pemberian hak. Selain terjadinya gangguan kamtib, permasalahan *overcrowded* juga menyebabkan terjadinya pengulangan kejahatan atau residivis. Berdasarkan data tahun 2018 sampai dengan 2022, terdapat pengulangan kejahatan atau residivis sebagai berikut.

Tabel 1. 6 Data Residivis Tahun 2018–2022

Tahun	Uraian	Grand Total	% Residivis
2018	Napi & Tahanan	256,277	8.65%
	Residivis	22,162	
2019	Napi & Tahanan	267,754	9.13%
	Residivis	24,459	
2020	Napi & Tahanan	232,526	10.81%
	Residivis	25,131	
2021	Napi & Tahanan	274,495	9.08%
	Residivis	24,919	
2022	Napi & Tahanan	275,166	8.38%
	Residivis	23,054	

Sumber: Data pada SDP Pusat Tanggal 31 Desember 2022

Berdasarkan data tahun 2018 sampai dengan 2022 pengulangan kejahatan atau residivis mengalami pasang surut. Pengulangan kejahatan atau residivis paling besar terjadi pada tahun 2020, yaitu mencapai 25.131 orang. Sedangkan pengulangan kejahatan atau residivis paling rendah terjadi pada tahun 2018 dengan jumlah residivis mencapai 22.162.

Gangguan kesehatan merupakan masalah ikutan yang ditimbulkan akibat terjadinya *overcrowded* di Rutan dan Lapas. Hal ini dikarenakan tahanan dan narapidana sebelum masuk ke rutan dan lapas memiliki masalah kesehatan bawaan, terutama narapidana kasus narkoba yang memiliki penyakit bawaan berupa Tuberkulosis (TB), Hepatitis, atau bahkan HIV. Selain itu, adanya

keterbatasan sarana prasarana dan tenaga kesehatan menjadi faktor dalam pemberian pelayanan tidak dapat diberikan secara optimal. Beberapa kondisi tersebut tentunya akan semakin memburuk bagi kondisi kesehatan narapidana dan meningkatkan risiko penularan penyakit.

Tabel 1. 7 Data Penyakit Di UPT Pemasarakatan Pada Tahun 2018–2021

NO	JENIS PENYAKIT	2018	2019	2020	2021	2022
1	HIV	1015	950	545	373	719
2	TB	646	688	286	431	915
3	PENYAKIT GIGI	3828	3269	7383	6312	5061
4	PERNAPASAN	11973	10358	16774	18002	18727
5	PENCERNAAN	4916	3750	8790	8212	6586
6	PENDENGARAN	501	434	851	946	618
7	HIPERTENSI	2255	1445	3922	4241	3707
8	CACAT TUBUH	374	187	348	579	360
9	DIABETES MILETUS	720	810	1447	1843	1378
10	SYARAF	722	523	1709	2060	1597
11	STROKE	130	74	212	225	188
12	SIROSIS HEPATIS	38	24	43	43	24
13	GAGAL GINJAL	45	33	64	56	33
14	JANTUNG DAN PEMBULUH DARAH	386	255	535	674	495
15	GANGGUAN JIWA	133	160	293	374	249
16	KANKER	30	108	257	58	30
17	HEPATITIS	23	1589	44	35	78
18	IMS	44	80	50	38	22
19	LEPRA	3	32	14	16	8
20	SKABIES	3037	6710	8253	10322	8377
21	ISPA	3326	5351	9454	11008	13169
22	DBD	0	74	6	21	9
23	MALARIA	3	172	14	24	29
24	DIARE	592	1513	1757	2040	1639
25	COVID -19	0	0	718	0	0
JUMLAH		34740	38589	63769	67933	63191

Sumber : Direktorat Perawatan Kesehatan dan Rehabilitasi

Berdasarkan data penyakit di UPT pemsarakatan selama jangka waktu lima tahun sejak 2018 hingga 2022, terlihat bahwa penyakit berkaitan dengan

pernapasan yang menjadi penyakit yang mendominasi. Angka tertinggi penyakit yang diidap oleh tahanan dan narapidana adalah pernapasan yang rata-rata setiap tahunnya mengalami kenaikan. Dari data dalam kurun waktu empat tahun, angka tertinggi gangguan pernapasan terjadi di tahun 2022, yaitu sebesar 18.727. Selain penyakit pernapasan, penyakit Infeksi Saluran Pernafasan Akut (ISPA) juga mencapai angka tertingginya pada tahun 2022 hingga 13.169. ISPA adalah penyakit menular dan dapat terjadi kepada siapa pun. Kondisi rutan dan lapas yang *overcrowded* menjadi tempat yang sangat rentan untuk penularan penyakit yang bersumber dari bawaan tahanan dan narapidana atau diakibatkan kondisi rutan dan lapas yang tidak sehat. dengan kondisi tersebut, diperlukan upaya dan langkah nyata untuk ditangani, jangan sampai orang yang dipidana akan mengalami penghukuman ganda, yaitu hilangnya kemerdekaan dan tertularnya berbagai jenis penyakit akibat *overcrowded*.

Gambaran terhadap permasalahan yang terjadi di pemasyarakatan akan berpengaruh terhadap pencapaian pembangunan Nasional. Sebagaimana amanat dari agenda pembangunan nasional yang tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional tahun 2020-2024 terdapat 7 prioritas yang salah satunya mengatur agenda mengenai perlunya Memperkuat Stabilitas Polhukhankam dan Transformasi Pelayanan Publik. Terhadap prioritas tersebut terdapat 6 agenda penguatan yang berkaitan dengan upaya Penegakan Hukum Nasional.

Agenda penegakan hukum nasional merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pencapaian tujuan pembangunan yang berkelanjutan (TPB) atau

Sustainable Development Goals (SDGs) 16 tentang Perdamaian, Keadilan dan Kelembagaan yang Tangguh. Penanganan kejahatan merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat (*social defence*) dan upaya mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare*). Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa akhir dari kebijakan penanganan kejahatan adalah mencegah dilakukannya tindak pidana dengan menegakkan norma hukum demi perlindungan dan pengayoman masyarakat, memasyarakatkan terpidana dan mengadakan pembinaan dan pembimbingan agar menjadi orang yang baik dan berguna, menyelesaikan konflik yang ditimbulkan akibat tindak pidana, memulihkan keseimbangan serta mendatangkan rasa aman dan damai dalam masyarakat dan menumbuhkan rasa penyesalan dan membebaskan rasa bersalah pada terpidana. Hal itu sebagai mana tujuan dari penegakan hukum yang tercantum dalam UU No 1 tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana pasal 51.

Sebagai institusi yang bertugas melakukan upaya penanganan kejahatan dimulai dari proses pra-adjudikasi, adjudikasi dan post-adjudikasi, Pemasyarakatan berupaya melakukan pemulihan kesatuan hidup, kehidupan, dan penghidupan diharapkan dapat mengintegrasikan kembali para pelanggar hukum ke dalam masyarakat dan ikut serta dalam pembangunan negara secara aktif, serta diharapkan dapat menanamkan kembali nilai-nilai nasionalisme sehingga menimbulkan rasa turut bertanggung jawab para pelanggar hukum dalam usaha bersama membangun bangsa.

B. Identifikasi Masalah

Berdasar paparan latar belakang sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa terdapat kesenjangan antara harapan dan kenyataan dari penanganan *overcrowding* di Rutan dan Lapas. Dari harapan bahwa adanya penurunan tingkat kepadatan hunian di Rutan dan Lapas, didapat kenyataan bahwa *overcrowding* terus meningkat dari tahun ke tahun. Hal tersebut menimbulkan *gap* yang menjadi masalah yaitu penanganan *overcrowding* selama ini yang tidak sesuai dengan harapan organisasi. Masalah tersebut menimbulkan beberapa dampak, diantaranya :

- Pemenuhan hidup bagi narapidana dan tahanan yang terus meningkat;
- Timbulnya masalah kesehatan;
- Meningkatnya residivis; dan
- Munculnya gangguan keamanan dan ketertiban di Rutan dan Lapas.

Penjelasan keterhubungan masalah dan dampak dapat dilihat pada tabel 1.8 berikut :

Tabel 1. 8 Identifikasi Masalah

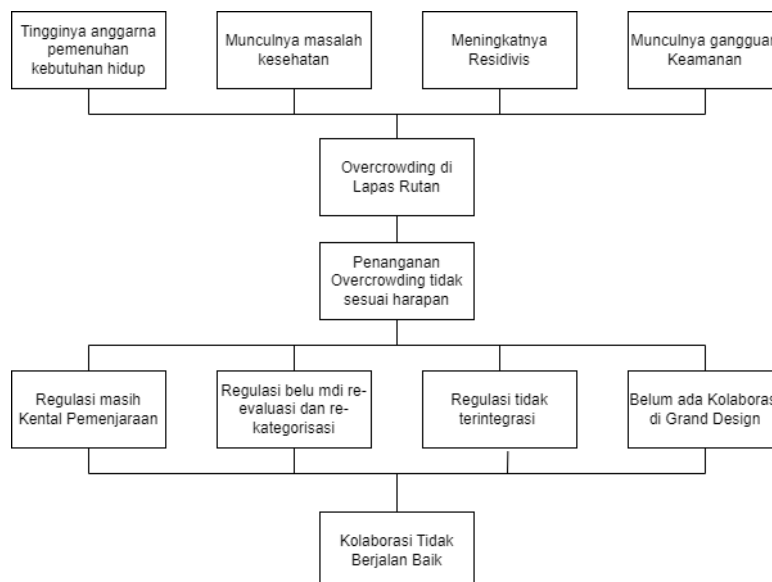
Harapan	Kenyataan	Masalah	Dampak
Penurunan tingkat kepadatan hunian	Overcrowding terus meningkat dari tahun ke tahun	Penanganan overcrowding tidak sesuai harapan	<ul style="list-style-type: none">- pemenuhan kebutuhan hidup bagi narapidana dan tahanan,- masalah kesehatan,

			<ul style="list-style-type: none"> - peningkatan residivis, dan - munculnya gangguan keamanan di lapas rutan.
--	--	--	---

Sumber : diolah oleh peneliti

Dari tabel tersebut, dilakukan identifikasi akar masalah dengan alat bantu pohon masalah/*problem tree*. Analisis dengan pohon masalah menghubungkan berbagai isu atau faktor yang berkontribusi pada masalah organisasi dan membantu untuk mengidentifikasi akar penyebab dari masalah organisasi tersebut. Berikut adalah pohon analisis dari permasalahan yang telah ditemukan sebagaimana pada gambar 1.1

Gambar 1. 1 Pohon Permasalahan



Sumber : diolah oleh peneliti

Dari gambar 1.1 sebagaimana juga telah dijelaskan pada latar belakang, ditemukan permasalahan dari penanganan *overcrowding* di lapas rutan adalah terkait dengan regulasi yang masih kental dengan pemenjaraan, regulasi yang belum di re-evaluasi dan rekategorisasi, regulasi yang tidak terintegrasi serta belum adanya kolaborasi di Grand Design penanganan *overcrowded* di Rutan dan Lapas.

Situasi ini terjadi bukan semata mata hanya karena adanya kesalahan dan kekeliruan dalam penanganan oleh petugas Lapas atau minimnya sarana prasarana, namun terjadi secara kompleks antara sistem dengan pelaksanaan di lapangan dengan seluruh keterbatasannya. Pembuatan kebijakan terkait dengan pemidanaan bukan hanya dilakukan oleh Kementerian Hukum dan HAM. Produk yang dihasilkan sering kali tidak selaras dan tumpang tindih akibat adanya kepentingan dan cara pandang masing-masing. Melihat hal tersebut, dapat disimpulkan bahwa terdapat masalah pada kolaborasi dalam menangani *overcrowding* di Rutan dan Lapas.

C. Rumusan Permasalahan

Berdasarkan identifikasi masalah yang telah dijelaskan, dapat dirumuskan akar masalah yang dapat dijadikan pertanyaan penelitian adalah sebagai berikut :

1. Mengapa penanganan *overcrowded* melalui *collaborative governance* pada rutan dan lapas di Indonesia belum optimal?
2. Bagaimana model baru penanganan *overcrowded* melalui *collaborative governance* pada rutan dan lapas di Indonesia?

D. Batasan Masalah

Batasan permasalahan digunakan agar peneliti terhindar dari penyimpangan ataupun pelebaran pokok permasalahan. Hal ini menjadikan penelitian lebih memiliki arah dan mudah dalam membahas permasalahan sehingga dapat mencapai tujuan penelitian. Batasan masalah dalam penelitian ini terkait dengan kebijakan penanganan *overcrowded* melalui *collaborative governance* pada rutan dan lapas di Indonesia.

E. Tujuan Penelitian

Berdasar pada rumusan masalah penelitian, penelitian ini diarahkan untuk menjawab dua tujuan penelitian, yaitu:

1. Menganalisis penyebab penanganan *overcrowded* melalui *collaborative governance* pada rutan dan lapas saat ini yang belum optimal.
2. Memberikan solusi melalui model rekomendasi (*recommended model*) terhadap penanganan *overcrowded* melalui *collaborative governance* pada rutan dan lapas di Indonesia.

F. Manfaat Penelitian

Penelitian ini harapannya bisa memberi manfaat untuk sejumlah pihak, di antaranya:

1. Secara teoretis, penelitian ini bisa memberi sumbangsih ilmu pengetahuan, terutama ilmu administrasi pembangunan dan pengembangan terhadap konsep-konsep yang berkaitan dengan kebijakan.
2. Secara praktis, penelitian ini harapannya bisa memperluas cakrawala wawasan dan juga bisa memberikan informasi tentang proses implementasi

kebijakan, kendala yang dihadapi, serta model baru yang ditawarkan dalam upaya pengambil kebijakan dalam penanganan overcrowding di Rutan dan Lapas di Indonesia.