

# PEMBERIAN CUTI BERSYARAT (CB) DAN CUTI MENJELANG BEBAS (CMB) SEBAGAI KEWENANGAN KANTOR WILAYAH KEMENTERIAN HUKUM DAN HAM DALAM UPAYA PENANGANAN OVER KAPASITAS LAPAS DI PROPINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Utiyafina Mardhati Hazhin (E0009339)  
Kike Setyowati (E0009321)  
Program Studi S1 Ilmu Hukum  
Universitas Sebelas Maret Surakarta

## Abstrak

Peran strategis Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Daerah Istimewa Yogyakarta adalah mengaktualisasikan fungsi hukum, menegakkan hukum, dan membantu pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah serta memperhatikan terlaksananya pemenuhan dan perlindungan hak asasi manusia, khususnya di Daerah Istimewa Yogyakarta. Di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terdapat tiga Lembaga Pemasyarakatan dan empat Rumah Tahanan Negara yang kesemuanya merupakan suatu Unit Pelaksana Teknis Pemasyarakatan yang berada dalam jajaran Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Daerah Istimewa Yogyakarta. Saat ini ada satu Lapas yang mengalami over kapasitas, yaitu Lapas Sleman. Dalam rangka pembinaan narapidana yang sekaligus merupakan upaya untuk mengurangi over kapasitas dan untuk penghematan anggaran di Rutan maupun di Lapas, Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM pun melaksanakan percepatan reintegrasi sosial bagi narapidana yang meliputi program pelayanan Cuti Menjelang Bebas (CMB) dan Cuti Bersyarat (CB). Setiap warga binaan pemasyarakatan dapat diberi pelayanan publik CB dan CMB apabila telah memenuhi baik persyaratan substantif dan persyaratan administratif.

**Kata kunci :** over kapasitas, cuti menjelang bebas, cuti bersyarat

## Abstract

*Strategis role of Regional Office of the Ministry of Justice and Human Rights is to actualize law function, enforce the law, and to help the establishment of regulatory in region also to pay attention to the implementation of fulfillment and protection of human rights, particularly in Yogyakarta. In Yogyakarta Special Province there are three Correctional Institution and four State Prison, and all of them are within the ranks of the Regional Office of the Ministry of Justice and Human Rights Yogyakarta. There is only one of them that have overcapacity prisons problems, the Sleman Correctional Institution. In order to develop the inmates as well as an effort to reduce overcapacity and to save budgets in Correctional Institution and State Prison, Regional Office of the Ministry of Justice and Human Rights was carrying out accelerated social reintegration of inmates who leave the service program includes Pre-release Leave (Cuti Menjelang Bebas) and Conditional Leave (Cuti Bersyarat). Every prisoners can be a public service if the pre-release and conditional leave have met the requirements of both substantive and administrative requirements.*

**Keywords:** overcapacity, pre-release leave, conditional leave

## Pendahuluan

Falsafah pembinaan narapidana yang dianut Indonesia dewasa ini disebut dengan nama *pemasyarakatan*. Pemasyarakatan dinyatakan sebagai suatu sistem pembinaan terhadap para pelanggar hukum dan sebagai suatu pengejawantahan keadilan yang bertujuan untuk mencapai reintegrasi sosial atau pulihnya kesatuan hubungan hidup, kehidupan dan penghidupan Warga Binaan Pemasyarakatan di dalam masyarakat. Dengan diundangkannya Undang-undang No. 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan, maka usaha-usaha untuk mewujudkan visi Pemasyarakatan pun semakin kokoh (Yunifar, 2011: 2).

Keberadaan Lembaga Pemasyarakatan (disingkat LP atau LAPAS) di Indonesia secara umum telah berlangsung lama, dahulu Lembaga Pemasyarakatan ini dikenal dengan sebutan penjara. Lembaga Pemasyarakatan merupakan Unit Pelaksana Teknis di bawah Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Lapas sebagai institusi tentu memiliki keterbatasan-keterbatasan fisik dan organisatoris. Seiring berjalannya perubahan masyarakat saat ini pun mendorong sejumlah persoalan kompleks yang dihadapi lembaga pemasyarakatan. Sebagai contoh adalah meningkatnya jumlah narapidana tertentu (narkoba), pembinaan narapidana berjalan di tempat, penghukuman narapidana lebih menonjol dibanding pembinaan ter hukum, sampai pada fenomena overkapasitas penghuni lapas (A. Josias Simon R, 2012: 10).

Pada kondisi overkapasitas apabila terjadi peningkatan jumlah penghuni Lapas yang tidak diiringi dengan peningkatan kapasitas Lapas tentunya akan menimbulkan dampak seperti kerusakan, pemberontakan, dan penularan berbagai jenis penyakit seperti AIDS atau penyakit lainnya. Kondisi over kapasitas yang demikian juga akan sangat berpengaruh pada pelaksanaan tugas pengamanan di Lapas. Untuk mengurangi kelebihan kapasitas di Lapas tersebut, Dirjen Pemasyarakatan melakukan beberapa upaya, salah satunya adalah dengan optimalisasi peningkatan pelayanan pemberian Cuti Menjelang Bebas (CMB) dan Cuti Bersyarat (CB). Pada tanggal 16 Agustus 2007 Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia kemudian mengeluarkan suatu Peraturan Nomor M.01.PK.04-10 Tahun 2007 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat.

Peraturan Menteri tersebut dimaksudkan sebagai suatu upaya langkah strategis untuk mengatasi masalah over kapasitas di Lembaga Pemasyarakatan, kebijakan ini diambil tidak hanya akan menjadi solusi untuk masalah kelebihan kapasitas Lapas akan tetapi juga masalah anggaran, logikanya semakin sedikit jumlah penghuni maka akan semakin sedikit pula jumlah anggaran yang dihabiskan.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka penulisan jurnal ini mengambil topik tentang Pemberian Cuti Bersyarat (CB) dan Cuti Menjelang Bebas (CMB) sebagai Penanggulangan Over kapasitas pada wilayah Lembaga Pemasyarakatan yang Unit Pelaksana Tugas tersebut berada dibawah langsung pengawasan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Yogyakarta. Ada pun tujuan penulisan jurnal ini adalah untuk mengetahui sejauh mana efektifitas Cuti Bersyarat (CB) dan Cuti Menjelang Bebas (CMB) sebagai kewenangan dari Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Daerah Istimewa Yogyakarta dalam menangani masalah over kapasitas di Lembaga Pemasyarakatan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

## Metode

Mengacu pada judul dan perumusan masalah, maka penelitian yang dilakukan ini mengacu pada penulisan hukum sosiologis atau empiris.

Sifat penulisan ini adalah deskriptif yang membuat pencandraan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta dan sifat-sifat populasi dan penulisan yang dilakukan untuk mengetahui variabel mandiri, baik satu variabel atau lebih (independen) tanpa membuat perbandingan, atau menghubungkan antara variabel yang satu dengan yang lain.

Data penulisan ini diperoleh dari hasil wawancara yang dilaksanakan di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Daerah Istimewa Yogyakarta. Data yang digunakan adalah data sekunder dan primer. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari penelaahan dokumen dari penelitian serupa yang pernah dilakukan sebelumnya, bahan-bahan pustaka seperti buku-buku, artikel, literatur, koran, majalah, jurnal, internet, perundang-undangan, dan lain sebagainya yang berhubungan dengan masalah yang diteliti. Sementara data primer yaitu berupa wawancara di lapangan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Daerah Istimewa Yogyakarta.

Metode pendekatan yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode pendekatan yuridis empiris yaitu suatu metode pendekatan yang mengacu pada peraturan perundang-undangan yaitu Undang-undang No. 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan dan Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI No. M.01.PK.04.10 Tahun 2007 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat dan juga mengacu pada kondisi Lembaga Pemasyarakatan di Daerah Istimewa Yogyakarta dan pelaksanaan secara teknis pelayanan pemberian CB dan CMB pada Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Daerah Istimewa Yogyakarta yang melaksanakan kebijakan dan melaksanakan tugas pokok dari Kementerian Hukum dan HAM. Selain itu juga dengan

cara melakukan pengumpulan data primer melalui wawancara dengan Bapak Sarjiyo, S.H. Kasubbid Keamanan dan Ketertiban dari Divisi Pemasyarakatan.

## Hasil dan Pembahasan

### *Gambaran Umum Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Daerah Istimewa Yogyakarta*

Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai instansi vertikal dari Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia bertugas melaksanakan tugas pokok dan fungsi Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang menjadi ujung tombak fungsi pusat hukum (*law center*) di daerah. Kantor Wilayah Kementerian HAM Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai peran yang strategis pula di daerah untuk mengaktualisasikan fungsi hukum, menegakkan hukum, menciptakan budaya hukum, dan membantu pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah yang adil, konsisten, tidak diskriminatif, dan tidak bias gender, serta memperhatikan terlaksananya penghormatan, pemenuhan, dan perlindungan hak asasi manusia, khususnya di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Struktur organisasi di dalam Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Daerah Istimewa Yogyakarta terdiri atas empat divisi, yaitu Divisi Pemasyarakatan, Divisi Imigrasi, Divisi Administrasi, dan Divisi Pelayanan Hukum dan Hak Asasi Manusia. Dalam pembahasan penulisan ini akan lebih difokuskan pada kewenangan Divisi Pemasyarakatannya. Divisi Pemasyarakatan mempunyai tugas membantu Kepala Kantor Wilayah dalam melaksanakan sebagian tugas Kantor Wilayah di bidang pemasyarakatan berdasarkan kebijakan teknis yang ditetapkan oleh Direktur Jenderal Pemasyarakatan. Dalam Pasal 17 Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI No. M-01.PR.07.10 Tahun 2005 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia, Divisi Pemasyarakatan menyelenggarakan fungsi :

- a. Pembinaan dan bimbingan teknis di bidang pemasyarakatan
- b. Pengkoordinasian dan pengendalian pelaksanaan teknis di bidang pemasyarakatan.

### *Sistem Pemasyarakatan di Indonesia*

Ada beberapa pengertian tentang Pemasyarakatan, menurut ketentuan Pasal 1 ayat ( 1 ) Undang-undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan menyatakan bahwa, "Pemasyarakatan adalah kegiatan untuk melakukan pembinaan Warga Binaan Pemasyarakatan berdasarkan sistem, kelembagaan, dan cara pembinaan yang merupakan bagian akhir dari sistem pemidanaan dalam tata peradilan pidana."

Ketentuan Keputusan Menteri Kehakiman Nomor: M.02-PK.04.10 Tahun 1990 tentang Pola Pembinaan Narapidana/Tahanan menyebutkan bahwa, "Pemasyarakatan adalah bagian dari tata peradilan pidana dari segi pelayanan tahanan, pembinaan narapidana, anak negara dan bimbingan klien pemasyarakatan yang dilaksanakan secara terpadu (dilaksanakan secara bersama-sama dengan semua aparat penegak hukum) dengan tujuan agar mereka setelah menjalani pidananya dapat kembali menjadi warga masyarakat yang baik."

Secara etimologi, Pemasyarakatan dapat diartikan sebagai proses, cara, perbuatan memasyarakatkan (memasukkan ke dalam masyarakat menjadikan sebagai anggota masyarakat) (Departemen Pendidikan, 2001: 655).

Sehingga dari semua definisi tentang Pemasyarakatan tersebut maka dapat disimpulkan bahwa Pemasyarakatan adalah suatu kegiatan untuk melakukan pembinaan Warga Binaan Pemasyarakatan berdasarkan sistem, kelembagaan, dan cara pembinaan yang merupakan bagian akhir dari sistem pemidanaan dalam Tata Peradilan Pidana.

### *Pelaksanaan Pemasyarakatan*

Menurut ketentuan Pasal 1 ayat ( 2 ) Undang-undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan, menyatakan bahwa pengertian sistem pemasyarakatan adalah:

*"Sistem Pemasyarakatan adalah suatu tatanan mengenai arah dan bebas serta cara pembinaan Warga Binaan Pemasyarakatan berdasarkan Pancasila yang dilaksanakan secara terpadu antara pembina, yang dibina dan masyarakat untuk meningkatkan kualitas warga binaan pemasyarakatan 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."*

Sistem Pemasyarakatan yang dilaksanakan di negara kita sesuai dengan nilai-nilai Pancasila. Bahwa nilai-nilai Pancasila yang digali dari Indonesia sendiri selain sebagai dasar negara, juga sebagai pandangan hidup bangsa Indonesia dan sebagai perjanjian luhur rakyat Indonesia. Dengan mendasarkan kepada falsafah negara, diharapkan pelaksanaan sistem tersebut sejalan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam semua sila dari Pancasila, sehingga tujuan yang hendak dicapai dapat terlaksana dengan baik.

Tujuan dari sistem pemasyarakatan adalah memulihkan kesatuan hubungan sosial (re-integrasi sosial) warga binaan dengan masyarakat melalui suatu proses (proses pemasyarakatan/pembinaan/pembimbingan yang melibatkan elemen-elemen petugas pemasyarakatan, narapidana dan masyarakat).

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 Undang-undang Nomor 12 Tahun 1995, tujuan pemasyarakatan adalah:

*“Sistem Pemasyarakatan diselenggarakan dalam rangka membentuk Warga Binaan Pemasyarakatan agar menjadi manusia yang 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.”*

Hal ini berarti bahwa tujuan akhir dari sistem pemasyarakatan adalah bersatunya kembali Warga Binaan Pemasyarakatan dengan masyarakat, sebagai warga Negara yang baik dan bertanggung jawab, sehingga keberadaan mantan Warga Binaan di masyarakat nantinya diharapkan mau dan mampu untuk ikut membangun masyarakat dan bukan sebaliknya justru menjadi penghambat dalam pembangunan. Berdasarkan keterangan ini yang dimaksud dengan “agar menjadi manusia seutuhnya” adalah upaya untuk memulihkan narapidana kepada fitrahnya dalam hubungan manusia dengan Tuhannya, manusia dengan pribadinya, manusia dengan sesamanya, dan manusia dengan lingkungannya.

Dalam konteks tersebut diatas sistem pembinaan narapidana dengan orientasi yang berbasis di masyarakat (*Community - Based corrections*) menjadi pilihan yang efektif dalam sistem pemasyarakatan. *Community-Based corrections* merupakan suatu metode baru yang digunakan untuk mengintegrasikan narapidana kembali ke kehidupan masyarakat. Semua aktifitas yang mengarah ke usaha penyatuan komunitas untuk mengintegrasikan narapidana ke masyarakat.

Richard W. Snarr dalam bukunya “Corrections” mengemukakan bahwa, “*any and all activities involving the community in efforts to reintegrate offenders can appropriately be called as community-based corrections*”. Sehingga secara umum *community-based corrections* dapat diterjemahkan sebagai metode pembinaan yang berbasis masyarakat, yaitu metode pembinaan yang baru yang berbeda dengan metode yang ada pada umumnya, yakni program non-institusi bagi narapidana atau tahanan kriminal.

Melalui metode *Community-based corrections* memungkinkan Warga Binaan Pemasyarakatan membina hubungan lebih baik, sehingga dapat mengembangkan hubungan baru yang lebih positif. Tujuan utama *Community-based corrections* ini adalah untuk mempermudah narapidana berinteraksi kembali dengan masyarakat. Untuk mencapai tujuan tersebut maka penerapan *Community-based corrections* perlu didasarkan pada standar kriteria sebagai berikut.

- a. Lokasi pembinaan yang memberikan kesempatan bagi narapidana untuk berinteraksi dengan masyarakat
- b. Lingkungan yang memiliki standar pengawasan yang minimal
- c. Program pembinaan seperti pendidikan, pelatihan, konseling dan hubungan yang didasarkan kepada masyarakat
- d. Diberikan kesempatan untuk menjalankan peran sebagai warga masyarakat, anggota keluarga, siswa, pekerja dan lain lain.
- e. Diberikan kesempatan untuk menumbuhkan dan mengembangkan diri.

#### *Kondisi Lembaga Pemasyarakatan di Daerah Istimewa Yogyakarta*

Dalam Sistem Hukum Pidana Indonesia atau sistem pemasyarakatan di Indonesia dikenal istilah Rumah Tahanan (Rutan) dan Lembaga Pemasyarakatan (Lapas). Secara umum, Rutan dan Lapas adalah dua lembaga yang memiliki fungsi berbeda yakni Rutan merupakan tempat tersangka atau terdakwa ditahan sementara sebelum keluarnya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap guna menghindari tersangka atau terdakwa tersebut melarikan diri. Sedangkan Lapas merupakan tempat untuk melaksanakan pembinaan narapidana dan anak didik pemasyarakatan, sehingga narapidana yang dibina di Lapas adalah mereka yang telah dijatuhi putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum tetap.

Meski berbeda pada prinsipnya Rutan dan Lapas memiliki beberapa persamaan. Kesamaan antara Rutan dan Lapas diantaranya, baik Rutan maupun Lapas merupakan Unit Pelaksana Teknis di bawah Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Selain itu, penempatan penghuni Rutan maupun Lapas juga sama-sama digolongkan berdasarkan kategori umur, jenis kelamin, dan jenis tindak pidana atau kejahatan, hal ini sebagaimana telah diatur di dalam Pasal 12 Undang-Undang No. 12 Tahun 1995 dan Pasal 7 Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 1999.

Sebagai tambahan, berdasarkan Pasal 38 ayat (1) jo. Penjelasan PP No. 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan KUHAP menyatakan bahwa Menteri dapat menetapkan Lapas tertentu sebagai Rutan. Kemudian, dengan adanya Surat Keputusan Menteri Kehakiman No. M.04.UM.01.06 Tahun 1983 tentang Penetapan Lembaga Pemasyarakatan Tertentu sebagai Rumah Tahanan Negara, maka implikasinya adalah Lapas dapat beralih fungsi menjadi Rutan, dan begitu juga sebaliknya.

Berdasarkan Pasal 18 ayat (1) PP No. 27 Tahun 1983, di tiap kabupaten atau kotamadya dapat dibentuk Rutan. Namun kondisi yang terjadi di Indonesia adalah tidak semua kabupaten dan kotamadya memiliki Rutan dan Lapas, sehingga Rutan kadang difungsikan pula untuk menampung narapidana seperti halnya Lapas. Hal ini juga mengingat kondisi banyaknya Lapas yang ada di Indonesia, berdasarkan informasi dari berbagai sumber, telah melebihi kapasitas, karenanya terdakwa yang telah menjalani hukuman di Rutan, yang seharusnya pindah dari Rutan untuk menjalani hukuman ke Lapas, banyak yang tetap berada di dalam Rutan hingga masa hukuman mereka selesai (Alfi Renata, 2010).

Di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terdapat tiga Lembaga Pemasyarakatan dan empat Rumah Tahanan Negara yaitu yang terdiri dari Lapas Yogyakarta, Lapas Narkotika, Lapas Sleman, Rutan Bantul, Rutan Wates, Rutan Wonosari, dan Rutan Yogyakarta. Ketujuh tempat tersebut merupakan suatu Unit Pelaksana Teknis Pemasyarakatan yang berada dalam jajaran Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Daerah Istimewa Yogyakarta.

Berdasarkan data yang diperoleh dari Divisi Pemasyarakatan Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Daerah Istimewa Yogyakarta hingga bulan Februari 2013 terdapat tiga tempat yang mengalami over kapasitas, yaitu Lapas Sleman, Rutan Wates dan Rutan Yogyakarta. Namun saat ini hanya ada satu Lapas dengan kondisi over kapasitas penghuni yaitu Lapas Sleman dengan penghuni 312 dengan kapasitas 163, yang artinya jumlah penghuni Lapas Sleman tersebut adalah dua kali lipat melebihi daya tampung yang telah disediakan. Banyaknya penghuni Lapas Sleman ini juga disebabkan oleh faktor tingginya angka kriminalitas yang ada di kabupaten Sleman. Berikut adalah perbandingan jumlah penghuni Lapas dan Rutan se-Daerah Istimewa Yogyakarta.

**Tabel. 1**  
**Jumlah Penghuni dibanding dengan Kapasitas Lapas dan Rutan**  
**se-Daerah Istimewa Yogyakarta**

| No. | UPT                        | Tahanan dan Napi | Kapasitas |
|-----|----------------------------|------------------|-----------|
| 1.  | Lapas Narkotika Yogyakarta | 318              | 750       |
| 2.  | Lapas Sleman               | 312              | 163       |
| 3.  | Lapas Yogyakarta           | 330              | 474       |
| 4.  | Rutan Bantul               | 167              | 175       |
| 5.  | Rutan Wates                | 70               | 55        |
| 6.  | Rutan Wonosari             | 64               | 110       |
| 7.  | Rutan Yogyakarta           | 178              | 152       |

*Sumber : Divisi Pemasyarakatan Kanwil Kemenkumham D.I. Yogyakarta (tanggal 2 Februari 2013)*

Secara sosiologis apabila dihubungkan dengan kondisi over kapasitas yang demikian tentunya membuat eksistensi lembaga pemasyarakatan sering diasosiasikan sebagai tempat untuk menimba ilmu kejahatan, dimana setiap orang yang masuk ke dalamnya dapat menjadi lebih *expert* dalam melakukan kejahatan. Jelas, apabila dikaitkan dengan masalah over kapasitas tentunya di dalam sel, penghuni bercampur dengan berbagai penghuni lainnya, tidak ada pemisahan yang jelas antara pelaku yang baru sekali melakukan kejahatan dengan seorang residivis. Hal ini tentu dapat terjadi proses pembelajaran perilaku jahat atau *knowledge transfer*, meskipun di dalam lapas penghuni diberikan pembinaan dan pelatihan namun hal tersebut menjadi tidak sebanding.

Over kapasitas terjadi karena laju pertumbuhan penghuni lapas tidak sebanding dengan sarana hunian lapas (Angkasa, 2010: 212). Namun tidak mudah pula memberi penjelasan tentang penyebab over kapasitas karena banyak faktor yang mempengaruhi tingginya tingkat hunian penjara. Namun salah satu faktor penyebab yang dapat dijelaskan adalah bahwa makin tingginya jumlah penghuni penjara tidak terlepas dari pandangan masyarakat pada saat itu. Masyarakat mempunyai pandangan agar bentuk hukuman harus dapat memberikan efek jera atau menakutkan (*deterrence*). Pandangan masyarakat ini menjadi faktor penekan bagi hakim dan pembuat undang-undang (*legislator*). Oleh hakim, pandangan masyarakat ini diwujudkan dengan penjatuhan putusan hukuman penjara yang panjang, mengabaikan bentuk penghukuman non pemenjaraan. Sedangkan respon yang diberikan legislator adalah dengan membentuk hukum yang membatasi hakim untuk memberikan hukuman non pemenjaraan (Depkumham, 2007: 41).

Dengan adanya kepadatan atau over kapasitas di dalam Lapas tentunya mempunyai efek yang akan membahayakan keamanan, misalnya dapat memicu adanya kerusuhan atau kekacauan bahkan dapat juga mengakibatkan pelarian narapidana dari Lapas. Adapun dampak dari adanya over kapasitas baik di Rutan maupun di Lapas yaitu:

1. Dampak psikologis yang berupa perasaan tertekan dan emosional terhadap sesama penghuni Lapas, hal ini disebabkan tempat hunian yang tidak representative dalam memberikan kenyamanan sehingga menimbulkan keresahan.
2. Tingginya tingkat hunian di Lapas mengakibatkan perbandingan antara regu pengamanan dengan jumlah warga binaan pemasyarakatan tidak seimbang.
3. Pengaruh pada pola kehidupan penghuni Rutan atau Lapas, misal tingginya tingkat kematian penghuni karena bunuh diri atau karena penyerangan antar penghuni.
4. Dampak terhadap kondisi kesehatan penghuni, dimana semakin bertambahnya jumlah penghuni maka semakin buruk tingkat kesehatan mereka. Hal ini dikarenakan mereka menjadi rentan terhadap gangguan kesehatan seperti mudah terjadi infeksi atau penularan penyakit, seperti TBC, HIV AIDS, penyakit seksual, serta gangguan kejiwaan atau penyakit menular lainnya.
5. Dampak lainnya adalah pengaruh terhadap kesediaan logistik, hal ini dikarenakan masalah logistik tersebut biasanya anggarannya pun sudah direncanakan pada awal tahun.

Untuk menanggulangi masalah over kapasitas tersebut kemudian dibuatlah suatu solusi alternatif yaitu: 1) dengan cara membangun Lapas atau Rutan yang baru yang disesuaikan dengan pertumbuhan narapidana yang ada; 2) memberikan disposisi *parole* (pembebasan bersyarat); 3) melaksanakan pidana kerja sosial seperti yang termuat di dalam konsep rancangan KUHP (Muladi, 1995: 132)

Namun hingga saat ini dari ketiga alternatif penanggulangan masalah over kapasitas tersebut yang dinilai paling efektif untuk dilaksanakan adalah alternatif yang kedua yakni dengan cara memberikan disposisi *parole* sebagai langkah percepatan reintegrasi sosial narapidana, yang telah dicanangkan oleh Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Kementerian Hukum dan HAM. Hal ini dikarenakan mengingat dengan membangun Rutan atau Lapas yang baru tidak akan efektif karena akan membutuhkan biaya dan tenaga yang sangat besar dan memakan waktu yang lama. Sedangkan alternatif solusi ketiga dengan memberlakukan pidana kerja sosial belum mempunyai kekuatan hukum tetap, mengingat sampai saat ini rancangan KUHP tersebut belum segera disahkan. Oleh sebab itu reintegrasi sosial narapidana dipandang sebagai cara yang efektif selain untuk mengurangi over kapasitas di Rutan atau Lapas juga sebagai alternatif untuk mengurangi anggaran.

Upaya yang dilakukan untuk menangani permasalahan over kapasitas Lapas yang berada di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan laporannya kepada Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Daerah Istimewa Yogyakarta yaitu dengan sasaran program berupa 1) pemindahan narapidana ke Lapas atau Rutan lain; 2) pembebasan narapidana karena habis pidana; 3) dengan memberikan pembebasan karena CB; 4) memberikan pembebasan karena CMB dan PB; 5) Penambahan blok atau kamar hunian; 6) dengan cara alih fungsi blok atau kamar hunian.

Hasil laporan bulanan setiap UPT Pemasyarakatan yang berada di bawah Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Daerah Istimewa Yogyakarta khususnya pada Lapas Sleman menyebutkan program yang paling banyak dilaksanakan adalah pelayanan pemberian CB dan CMB. Hal tersebut dikarenakan pelayanan pemberian CB dan CMB merupakan langkah yang mudah dan strategis untuk menanggulangi permasalahan over kapasitas penghuni Lapas, dibandingkan dengan harus memindahkan narapidana ke Lapas atau Rutan lain atau membangun blok tambahan atau kamar hunian.

**Tabel. 2**  
**REKAPITULASI PELAKSANAAN CB DAN CMB TAHUN 2011**

| No.    | UPT                        | CB  | CMB |
|--------|----------------------------|-----|-----|
| 1.     | Lapas Narkotika Yogyakarta | 28  | 7   |
| 2.     | Lapas Sleman               | 7   | 4   |
| 3.     | Lapas Yogyakarta           | 126 | 0   |
| 4.     | Rutan Bantul               | 10  | 0   |
| 5.     | Rutan Wates                | 13  | 1   |
| 6.     | Rutan Wonosari             | 13  | 3   |
| 7.     | Rutan Yogyakarta           | 78  | 1   |
| Jumlah |                            | 275 | 16  |

*Sumber: Divisi Pemasyarakatan Kanwil Kemenkumham D.I. Yogyakarta*

**Tabel. 3**  
**REKAPITULASI PELAKSANAAN CB DAN CMB TAHUN 2012**

| No.    | UPT                        | CB  | CMB |
|--------|----------------------------|-----|-----|
| 1.     | Lapas Narkotika Yogyakarta | 27  | 10  |
| 2.     | Lapas Sleman               | 90  | 2   |
| 3.     | Lapas Yogyakarta           | 125 | 4   |
| 4.     | Rutan Bantul               | 35  | 0   |
| 5.     | Rutan Wates                | 34  | 0   |
| 6.     | Rutan Wonosari             | 37  | 1   |
| 7.     | Rutan Yogyakarta           | 34  | 0   |
| Jumlah |                            | 382 | 17  |

*Sumber: Divisi Pemasyarakatan Kanwil Kemenkumham D.I. Yogyakarta*

Dari perbandingan kedua tabel tersebut diatas menjadi indikator bahwa penanganan over kapasitas di Lapas atau Rutan Daerah Istimewa Yogyakarta dari tahun 2011 hingga 2012 mengalami peningkatan yang cukup signifikan dengan pelayanan pemberian CB dan CMB. Optimalisasi pemberian CB dan CMB yang demikian dapat mengurangi kelebihan kapasitas hunian, dan juga dapat menghemat penggunaan anggaran.

***Pemberian Cuti Bersama (CB) dan Cuti Menjelang Bebas (CMB) Sebagai Upaya Penanganan Over Kapasitas Lapas***

Secara sosiologis pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Pemasyarakatan dapat dibedakan menjadi dua jenis, yakni pelayanan secara makro dan mikro. Yang dimaksud pelayanan makro adalah pelayanan yang dilaksanakan Pemasyarakatan sehubungan dengan tugas dan fungsinya dalam rangka pembinaan para pelanggar hukum. Maksudnya jika terjadi suatu pelanggaran hukum yang tidak bisa ditolerir rasa keadilan masyarakat, maka Negara dalam hal ini Pemasyarakatan mengambil alih peran pembinaannya, agar si pelanggar hukum dapat menjadi warga masyarakat yang baik dan berguna. Sedangkan pelayanan Pemasyarakatan secara mikro yaitu pelayanan Pemasyarakatan terhadap hak-hak pelanggar hukum yang dijamin oleh Undang-undang, misalnya hak berkunjung, hak mendapat Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas, Cuti Bersyarat, dan sebagainya. (Sunu Tedy Maryanto, 2009: 138)

Sistem Pemasyarakatan di Indonesia menganut model penghukuman rehabilitatif dan reintegrasi sosial, jadi narapidana yang menjalani hukuman tidak hanya dibuat jera saja, tetapi juga dibina agar menjadi manusia yang lebih baik. Harus diketahui bahwa, seorang warga binaan pemasyarakatan sewaktu menjalani pidana di Lembaga Pemasyarakatan dalam beberapa hal kurang mendapat perhatian,

khususnya perlindungan hak-hak dasarnya sebagai manusia. Padahal seharusnya dengan pidana yang dijalani narapidana itu, bukan berarti hak-haknya dicabut.

Sebagai negara hukum tentunya hak-hak warga binaan pemasyarakatan tersebut dapat dilindungi dan diakui oleh para aparat penegak hukum, khususnya para staf di Lembaga Pemasyarakatan. Para warga binaan pemasyarakatan juga berhak diayomi hak-haknya walaupun telah melanggar hukum. Sistem pemasyarakatan secara tegas menyatakan, narapidana mempunyai hak-hak seperti hak untuk dikunjungi dan mengunjungi, hak mendapat remisi, hak cuti bersyarat, hak cuti menjelang bebas, asimilasi serta bebas bersyarat, mendapat pelayanan kesehatan, pendidikan dan pengajaran, serta mendapat upah atas pekerjaan. Hak-hak tersebut telah secara tegas dituangkan di dalam Pasal 14 Undang-undang No. 12 tahun 1995 tentang Pemasyarakatan.

Dalam rangka untuk memenuhi hak-hak warga binaan pemasyarakatan serta sebagai wujud pembinaan yang sekaligus merupakan upaya untuk mengurangi over kapasitas di Lapas, Direktorat Jenderal Pemasyarakatan pun kemudian melaksanakan percepatan reintegrasi sosial bagi warga binaan pemasyarakatan yang meliputi Pembebasan Bersyarat (PB), Cuti Menjelang Bebas (CMB), Cuti Mengunjungi Keluarga (CMK) serta Cuti Bersyarat (CB). Pembebasan Bersyarat dan sejenisnya tersebut merupakan kegiatan pembinaan narapidana di luar Lapas atau Rutan.

Dalam hal ini kewenangan untuk memberikan pelayanan publik berupa Cuti Bersyarat (CB) dan Cuti Menjelang Bebas (CMB) adalah langsung berada di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM. Untuk pelayanan pemberian Pembebasan Bersyarat (PB), peran Kantor Wilayah hanya dapat mengajukan usulan atau rekomendasi saja, sedangkan kewenangan untuk memutuskan warga binaan pemasyarakatan tersebut layak atau tidak untuk diberikan PB maka hal itu menjadi kewenangan pusat atau Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Kementerian Hukum dan HAM.

Pengusulan PB, CMB, dan CB dari Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Daerah Istimewa Yogyakarta saat ini mengacu pada standar pelayanan prima yaitu cepat, mudah, dan tidak berbelit-belit dan tanpa dikenakan biaya. Prosedur ini sesuai dengan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI Nomor M.01.PK.04.10 Tahun 2007 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat (<http://lapaswirogunan.info/kemandirian/pembinaan/>).

Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI No. M.01.PK.04.10 Tahun 2007 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat dijelaskan bahwa Cuti Menjelang Bebas adalah proses pembinaan narapidana di luar Lembaga Pemasyarakatan setelah menjalani 2/3 (dua pertiga) masa pidana, sekurang-kurangnya 9 (sembilan) bulan. Sedangkan yang dimaksud Cuti Bersyarat adalah proses pembinaan di luar Lembaga Pemasyarakatan bagi narapidana yang dipidana 1 (satu) tahun ke bawah, sekurang-kurangnya telah menjalani 2/3 (dua pertiga) masa pidana minimal 6 (enam) bulan.

Pelaksanaan integrasi sosial dengan cara pemberian CB maupun CMB ini dilaksanakan sesuai dengan asas-asas dalam penyelenggaraan tugas umum pemerintah dan pembangunan serta berdasarkan asas pengayoman, persamaan perlakuan dan pelayanan, pendidikan, pembimbingan, penghormatan harkat dan martabat manusia. Kehilangan kemerdekaan merupakan satu-satunya penderitaan dan terjaminnya hak untuk tetap berhubungan dengan keluarga dan orang-orang tertentu. Serta pelaksanaan CB dan CMB ini tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan rasa keadilan masyarakat.

Setiap warga binaan pemasyarakatan dapat diberi pelayanan CB dan CMB oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM setempat apabila telah memenuhi baik persyaratan substantif dan persyaratan administratif. Syarat substantif yang harus dipenuhi oleh warga binaan pemasyarakatan tersebut adalah:

1. Menunjukkan kesadaran atas kesalahan yang menyebabkan dijatuhi pidana;
2. Telah menunjukkan perkembangan budi pekerti dan moral positif;
3. Telah berhasil mengikuti program kegiatan pembinaan
4. Masyarakat dapat menerima program kegiatan pembinaan warga binaan pemasyarakatan yang bersangkutan;
5. Berkelakuan baik selama menjalani pidana dan tidak pernah mendapat hukuman disiplin untuk:
  - a. Cuti Menjelang Bebas sekurang-kurangnya dalam waktu 9 bulan
  - b. Cuti Bersyarat sekurang-kurangnya dalam waktu 6 bulan.

Sedangkan syarat administratif tersebut yaitu :

1. Kutipan putusan hakim (ekstrak vonis);
2. Laporan Penelitian Kemasyarakatan yang dibuat oleh Pembimbing Kemasyarakatan atau laporan perkembangan pembinaan Warga Binaan Pemasyarakatan yang dibuat oleh Wali Pemasyarakatan;
3. Surat pemberitahuan ke Kejaksaan Negeri tentang rencana pemberian CB atau CMB terhadap warga binaan pemasyarakatan yang bersangkutan;
4. Salinan Register F (daftar yang memuat pelanggaran tata tertib yang dilakukan warga binaan pemasyarakatan selama menjalani masa pidana) dari Kepala Lapas atau Kepala Rutan;
5. Salinan daftar perubahan atau pengurangan masa pidana, seperti grasi, remisi, dan lainnya dari Kepala Lapas/Rutan;
6. Surat pernyataan kesanggupan dari pihak yang akan menerima warga binaan pemasyarakatan yang bersangkutan seperti keluarga, sekolah instansi pemerintah atau swasta dengan diketahui pemerintah daerah setempat serendah-rendahnya Lurah atau Kepala Desa.

Kewenangan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Daerah Istimewa Yogyakarta hanya sebatas pada segi yang bersifat administratifnya saja. Hal ini berarti Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Daerah Istimewa Yogyakarta dapat memberikan CB dan CMB apabila seluruh berkas persyaratan administratif yang diajukan sudah lengkap pada saat dilakukan sidang pemeriksaan di tingkat kantor wilayah, jika terdapat berkas persyaratan yang belum lengkap maka berkas tersebut akan ditolak atau dikembalikan. Sedangkan pada segi yang bersifat persyaratan substantif tersebut menjadi kewenangan pelaksanaan Tim Pengawas Pemasyarakatan yang berada di Lapas atau Rutan.

Wewenang pemberian CB maupun CMB yang berada di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Daerah Istimewa Yogyakarta, dilakukan dengan tata cara sebagai berikut:

1. Tim Pengamat Pemasyarakatan (TPP) Lapas atau Rutan setelah mendengar pendapat anggota TPP dan mempelajari laporan perkembangan pembinaan dari Wali Pemasyarakatan, mengusulkan pemberian CB dan CMB kepada Kepala Lapas atau Rutan.
2. Apabila kepala Lapas menyetujui usul TPP Lapas atau TPP Rutan kemudian meneruskan usul tersebut kepada Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM setempat.
3. Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM dapat menolak atau menyetujui tentang usul CB dan CMB setelah mempertimbangkan hasil sidang TPP Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia setempat.
4. Jika Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM menolak usul CB dan CMB, maka dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari terhitung sejak diterimanya usul tersebut memberitahukan penolakan itu beserta alasannya kepada Kepala Lapas atau Rutan.
5. Jika Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM menyetujui usul CB dan CMB maka Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia menerbitkan keputusan tentang CB atau CMB tersebut.

Program pemberian CB dan CMB kepada para narapidana juga dinilai sangat menguntungkan dan dapat memberikan manfaat bagi negara yaitu karena secara langsung dengan adanya program pemberian CB dan CMB ini akan menghemat Anggaran Belanja Negara (APBN) yang dapat mencapai puluhan milyar rupiah, karena masalah logistik untuk pemberian makan, sarana dan prasarana terhadap narapidana dalam biasanya menggunakan biaya APBN. Sedangkan manfaat lainnya yang dapat diperoleh adalah khususnya bagi individu narapidana itu sendiri, karena dapat membina narapidana agar layak dikeluarkan sehingga dalam hal ini juga akan mempersiapkan masyarakat sekitar untuk dapat menerima kembali mantan narapidana tersebut.

## Kesimpulan

Dalam rangka untuk mengurangi over kapasitas Lapas maka Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Daerah Istimewa Yogyakarta melaksanakan optimalisasi pelayanan publik dengan memberikan Cuti Bersyarat (CB) dan Cuti Menjelang Bebas (CMB). Pemberian CB maupun CMB ini dilaksanakan sesuai dengan asas-asas pengayoman, persamaan perlakuan dan pelayanan, pendidikan, pembimbingan, penghormatan harkat dan martabat manusia, dan juga tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan rasa keadilan masyarakat. Warga binaan pemasyarakatan dapat diberi pelayanan CB dan CMB apabila telah memenuhi baik persyaratan substantif dan persyaratan administratif.

## Daftar Pustaka

- Alfi Renata. 2010. *Perbedaan dan Persamaan Rutan dan Lapas*. <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt4b22ef6f96658/perbedaan-dan-persamaan-rutan-dan-lapas>>[diakses tanggal 27 Mei 2013 pukul 20.38 WIB].
- Angkasa. 2010. *Over Capacity Narapidana di Lembaga Pemasyarakatan, Faktor Penyebab, Implikasi Negatif, serta Solusi dalam Upaya Optimalisasi Pembinaan Narapidana*. Jurnal Dinamika Hukum Vol.10 No.3. Purwokerto: Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman.
- A Josias Simon R. 2012. *Budaya Penjara: Pemahaman dan Implementasi*. Bandung: Karya Putra Darwati.
- Departemen Pendidikan. 2001. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Gatot Supramono. 1998. *Hukum Acara Pengadilan Anak*. Jakarta: Djambatan.
- Imam Santoso (ed). 2007. *Analisis Over Kapasitas (Studi Kasus pada Lembaga Pemasyarakatan dan Rumah Tahanan Negara di Sumatera Utara)*. Jakarta: Pusat Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.
- Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI No. M.01.PK.04.10 Tahun 2007 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat.
- Sunu Tedy Maryanto. 2008. *Tugas Pokok dan Fungsi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia di Bidang Pelayanan Hukum Pasca Amandemen UUD 1945*. Semarang: Universitas Diponegoro.
- UU No. 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan
- Yunifar. 2011. *Efektivitas Program Pembinaan Bebas Bersyarat Bagi Warga Binaan Sebagai Salah Satu Upaya untuk Mengatasi "Over Capacity" di Lembaga Pemasyarakatan Klas II A Padang*. Padang : Universitas Andalas.