U4 ANTI-CORRUPTION RESOURCE CENTRE

U4 BRIEF 2025:3

Sofie Arjon Schütte
Petrus Putut Pradhopo Wening
Iwa Maulana

Zona Integritas pada Lembaga Pemasyarakatan Indonesia: Mengatasi korupsi di tengah kelebihan kapasitas

CMI CHR. MICHELSEN INSTITUTE

U4 adalah sebuah tim yang berisi tenaga ahli anti korupsi yang bekerja membagikan hasil penelitian beserta bukti-buktinya guna membantu mitra pembangunan internasional mendapatkan hasil berkelanjutan. Pekerjaan itu melibatkan dialog, publikasi, pelatihan online, lokakarya, helpdesk, dan inovasi. U4 adalah pusat permanen di Chr. Institut Michelsen (CMI) di Norwegia. CMI adalah lembaga nirlaba penelitian multi-disiplin dengan ilmuwan sosial yang berspesialisasi pada studi pengembangan.

www.u4.no

u4@cmi.no

Read online

www.u4.no/r/BR2503

Lembaga pemasyarakatan (lapas) dan rumah tahanan negara (rutan) Indonesia padat melebihi kapasitas (overcrowded) dan memiliki risiko korupsi yang tinggi. Upaya untuk mencegah korupsi yang ditempuh mencakup program Zona Integritas, dengan 128 satuan kerja (Satker) Pemasyarakatan telah disertifikasi pada akhir 2024. Tetapi, transparansi yang lebih baik dan evaluasi independen dibutuhkan untuk menentukan apakah inovasi-inovasi tersebut mampu mengatasi risiko korupsi secara efektif. Reformasi peradilan pidana yang lebih luas, termasuk opsi-opsi pemidanaan non-pemenjaraan dan akuntabilitas yang lebih baik untuk penahanan pra-persidangan diperlukan guna menurunkan tingkat kepadatan dan risiko-risiko korupsi terkait.

Poin utama

- Tingginya tingkat kelebihan penghuni lapas: Per Desember 2024, jumlah populasi lapas dan rutan Indonesia sebesar 273.495, hampir dua kali lipat dari kapasitas ideal. Sebagian lapas mengalami kelebihan kapasitas mencapai 300% hingga 800%, sehingga menyebabkan kondisi yang buruk dan meningkatnya risiko korupsi.
- Pendorong timbulnya korupsi dan kelebihan penghuni: Hukum pemidanaan yang punitif, penerapan penahanan pra-persidangan yang berlebihan, serta lemahnya sistem bantuan hukum berkontribusi pada kepadatan dan peluang terjadinya penyuapan, karena tahanan acap kali membayar agar dakwaan mereka menjadi lebih ringan atau demi mendapatkan kondisi yang lebih baik.
- Risiko korupsi: Pada 2018, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Indonesia telah mengidentifikasi kelemahan dalam sistem pemasyarakatan, di antaranya adalah masa penahanan melebihi waktu resmi (overstay) yang memperburuk masalah kepadatan, lemahnya pengawasan terhadap pemberian remisi, penempatan narapidana yang tidak sesuai, kerentanan manajemen data dan adanya risiko korupsi pada pengadaan suplai makanan.
- Reformasi birokrasi dan Zona Integritas: Indonesia memperkenalkan program Zona Integritas dalam lapas dan rutan untuk menurunkan korupsi dan meningkatkan kualitas pemberian layanan, 128 satuan kerja pemasyarakatan telah disertifikasi sebagai Wilayah Bebas dari Korupsi (WBK) atau Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani (WBBM). Beragam alat bantu digital dan inovasi-inovasi dalam hal tatalaksana telah dihadirkan guna mengatasi korupsi dan inefisiensi, namun pemantauan dan evaluasi independen serta standardisasi dari upaya-upaya yang efektif perlu dilakukan di seluruh satker pemasyarakatan.
- Reformasi struktural dan kebijakan: Kementerian Imigrasi dan Pemasyarakatan yang baru saja dibentuk pada akhir 2024, telah menerapkan perubahan-perubahan struktural, di antaranya mendirikan sebuah direktorat baru yang khusus menangani kepatuhan internal. Sudah terdapat upaya untuk memperkenalkan penghukuman/pemidanaan non-pemenjaraan dan mereformasi kebijakan penahanan pra-persidangan demi mengurangi kepadatan penghuni.
- Transparansi dan pengawasan yang lebih luas diperlukan: Studi ini merekomendasikan agar transparansi ditingkatkan dalam

mengidentifikasi dan memantau risiko korupsi di satker pemasyarakatan. Upaya ini perlu menyertakan kolaborasi dengan badan pemantau independen, terutama mengingat bahwa pemangkasan anggaran pemerintah dapat mengurangi pemantauan secara langsung di lapangan.

Daftar isi

Sistem pemasyarakatan di Indonesia **9**

Zona Integritas: 128 satuan kerja pemasyarakatan tersertifikasi **10**

Penyebab kapasitas berlebih dan korupsi **16**

Aksi lebih lanjut untuk mencegah korupsi di sistem lapas Indonesia **18**

Pengurangan kelebihan kapasitas penghuni melalui skema penghukuman non-pemenjaraan dan rehabilitasi 18

Akuntabilitas yang lebih baik dalam proses penahanan pra-persidangan 19

Inventarisasi dan evaluasi inovasi birokrasi 19

Transparansi dan kolaborasi yang lebih baik dengan aktor eksternal 20

Referensi **21**

Terkurung jauh dari masyarakat dan berada pada ujung rantai peradilan pidana, rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan di banyak negara rentan terhadap korupsi.[1] Insentif seperti pemenuhan fasilitas dasar, hak kunjungan, atau pembebasan lebih awal yang diperoleh dari menyuap petugas pemasyarakatan lebih tinggi, di saat pengawasan dari luar rendah.[2] Faktor pendorongnya adalah kelebihan kapasitas penghuni yang terjadi pada banyak lapas/rutan. Menurut Penal Reform International, overkapasitas rutan dan lapas 'melemahkan kemampuan sistem penjara untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia, seperti layanan kesehatan, makanan dan akomodasi'.[3] Pada kondisi yang demikian, maka persaingan untuk memperoleh sumber daya yang terbatas meningkatkan tekanan korupsi pada warga binaan dan petugas pemasyarakatan.[4]

Sistem pemasyarakatan di Indonesia mengalami kelebihan kapasitas penghuni yang parah. Per Desember 2024, terdapat 273.495 warga binaan di dalam lapas/rutan di seluruh penjuru negeri, tersebar di 526 institusi dengan total kapasitas sebesar 145.699.[5] Sekitar seperlima dari warga binaan tersebut adalah tahanan pra-persidangan. Rata-rata, lembaga pemasyarakatan (lapas) dan rumah tahanan negara (rutan) mengakomodasi 190% penghuni dari kapasitas idealnya, beberapa lapas di provinsi Riau dan Sumatera Utara dilaporkan mengakomodasi penghuni hingga 300% sampai 800% dari kapasitasnya.[6] Pada saat yang sama, dilaporkan bahwa rata-rata rasio jumlah petugas lapas/rutan terhadap narapidana adalah 1 banding 53 pada 2022.[7]

Berdasarkan studi tahun 2018, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menemukan bahwa banyak tahanan dan narapidana yang mendekam melebihi masa (overstayed) penahanan dan hukuman mereka akibat penerapan diskresi administrasi yang tidak efisien. *Overstay* menambah kelebihan kapasitas penghuni (*overcrowding*) dan ditaksir menyebabkan kerugian negara sebesar IDR 12.4 miliar per bulan. Dengan demikian, hal ini masuk ke dalam ranah KPK, karena kerugian negara merupakan unsur penting dalam menetapkan tindak pidana korupsi di Indonesia[8] Selain itu, KPK juga menemukan risiko-risiko korupsi dalam penempatan kategori narapidana di seluruh lapas; lemahnya mekanisme pengawasan dan keseimbangan (*check-and-balance*) dalam pemberian remisi; kerentanan dalam sistem manajemen data penjara; dan penyimpangan dalam pengelolaan suplai makanan, seperti pemilihan

1. United Nations Office on Drugs and Crime 2017.
2. Messick and Schütte 2015.
3. Penal Reform International 2025.
4. United Nations Office on Drugs and Crime 2013.
5. World Prison Brief data on Indonesia, diakses 2 Desember 2024.
6. Guritno and Asril 2023. Untuk laporan terkini lihat database Direktorat Jenderal Pemasyarakatan.
7. Budi 2022. Data yang lebih baru tidak dapat diperoleh dari Direktorat Jenderal Pemasyarakatan.
8. KPK 2018.

vendor yang tidak transparan dan pengelolaan dana yang buruk, sehingga makanan yang disediakan tidak memadai atau berkualitas buruk bagi narapidana.

Pada 2021, KPK menemukan bahwa 96% dari rekomendasi aksi yang diberikan telah dilaksanakan.[9] Namun, korupsi di rutan dan lapas di Indonesia masih terjadi, yang juga dialami oleh rutan KPK.[10] Belum ada survei atau analisis menyeluruh yang dilakukan untuk mengkuantifikasi cakupan korupsi di penjara-penjara Indonesia. Ini bukan hal yang tidak umum ditemukan dalam sistem pemasyarakatan, karena semua aktor yang terlibat dalam korupsi menerima insentif untuk menutupinya dan sarana prasarana penjara secara fisik dipisahkan dengan tembok dari pemantauan publik.[11] Akan tetapi, ada banyak bukti tentang beragam cara yang digunakan untuk melakukan korupsi di dalam lingkungan penjara[12]

Dalam laporan singkat ini, U4 berkolaborasi dengan Center for Detention Studies di Jakarta untuk mempelajari lebih lanjut tentang upaya pencegahan korupsi di lapas/rutan Indonesia. Kami berfokus pada kemunculan apa yang disebut sebagai 'Zona Integritas', yang di dalamnya mencakup 'Wilayah Bebas dari Korupsi' (WBK) dan 'Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani' (WBBM). Keduanya merupakan bagian dari Grand Design Reformasi Birokrasi 2010–2025.

Pada Oktober 2024, kami melakukan sepuluh wawancara dengan pejabat dari Direktorat Jenderal Pemasyarakatan; pejabat dan petugas dari tiga lapas, dua di Jakarta dan satu di Jawa Barat; dan para anggota Tim Penilai Nasional dari Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. Salah satu lapas di Jakarta mendapat predikat WBK, sementara lapas yang berada di Cibinong, Jawa Barat, meraih predikat tertinggi, WBBM. Melalui wawancara semi-terstruktur, kami menggali tentang jenis-jenis intervensi pencegahan korupsi yang dilaksanakan sebagai bagian dari upaya kedua lapas tersebut yang telah meraih status sebagai Zona Integritas.

Pada bagian selanjutnya, kami pertama-tama menyajikan sebuah ulasan singkat mengenai sistem Pemasyarkaatan Indonesia. Kemudian dilanjutkan dengan uraian tentang proses penilaian yang harus dilalui oleh satuan kerja untuk memperoleh status Zona Integritas, menilik pada inisiatif-inisiatif khusus untuk mengurangi korupsi dan memperbaiki layanan di kedua lapas tempat wawancara dilakukan. Walaupun proses penilaian telah menghasilkan reformasi dan inovasi yang sifatnya lokal, namun belum ada evaluasi yang sistematik dan transparan terhadap

9. KPK 2021, hal. 5. Sayangnya, studi-studi yang dilakukan oleh KPK tidak seluruhnya dipublikasikan, berbeda dengan laporan KPK tentang topik yang lain, namun rekomendasi dan kemajuan dari pelaksanaan aksi tersebut disampaikan dalam konferensi pers. Lihat, misalnya, Fadhil 2019; CNN Indonesia 2020; Ni'am and Setuningsih 2023.
10. Tim Kompas 2024.
11. Hill 2015.
12. Purwaningsih 2018; Indonesia Corruption Watch 2018.

dampaknya. Kami menyimpulkan bahwa transparansi dan kolaborasi yang lebih luas dengan aktor eksternal dapat membantu memantau perkembangan risiko korupsi dan mendorong kemajuan menuju reformasi di masa pemangkasan anggaran pemerintah. Pada akhirnya, reformasi sistem peradilan pidana yang lebih luas diperlukan guna mengatasi penyebab kepadatan penjara dan risiko korupsi yang menyertainya.

Sistem pemasyarakatan di Indonesia

Hingga November 2024, rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan di Indonesia berada di bawah naungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, khususnya Direktorat Jenderal Pemasyarakatan (Ditjen Pas) dan Kantor Wilayahnya. Ditjen Pas merumuskan kebijakan Pemasyarakatan. Sementara itu, Kantor Wilayah mengoordinasikan pelaksanaan operasional melalui Unit Pelaksana Teknis (UPT) dalam bidang-bidang tertentu, seperti pengadaan. Kedua entitas tersebut bertugas untuk menjalankan panduan teknis dan pengawasan, pemantauan, evaluasi, dan pelaporan mengenai rutan dan lapas.

Per akhir 2024, Indonesia memiliki 526 ‘penjara’ yang tersebar di 38 provinsi. Sebagian di antaranya adalah rumah tahanan negara untuk menahan orang-orang yang telah didakwa tetapi belum diputus bersalah oleh pengadilan. Jumlah total rutan tersebut tidak dapat dikonfirmasi, karena kepolisian, kejaksaan, KPK, dan Badan Nasional Penanggulangan Terorisme serta Badan Narkotika Nasional, seluruhnya juga mengoperasikan rutan dengan prosedur masing-masing. Setiap rutan semestinya terdaftar sebagai cabang rutan di bawah Ditjenpas, namun pemantauan oleh Ditjenpas terhadap cabang-cabang rutan yang dikelola di bawah lembaga-lembaga tersebut sulit dilakukan yang menyebabkan jumlah aktual dari jumlah cabang rutan menjadi tidak pasti.

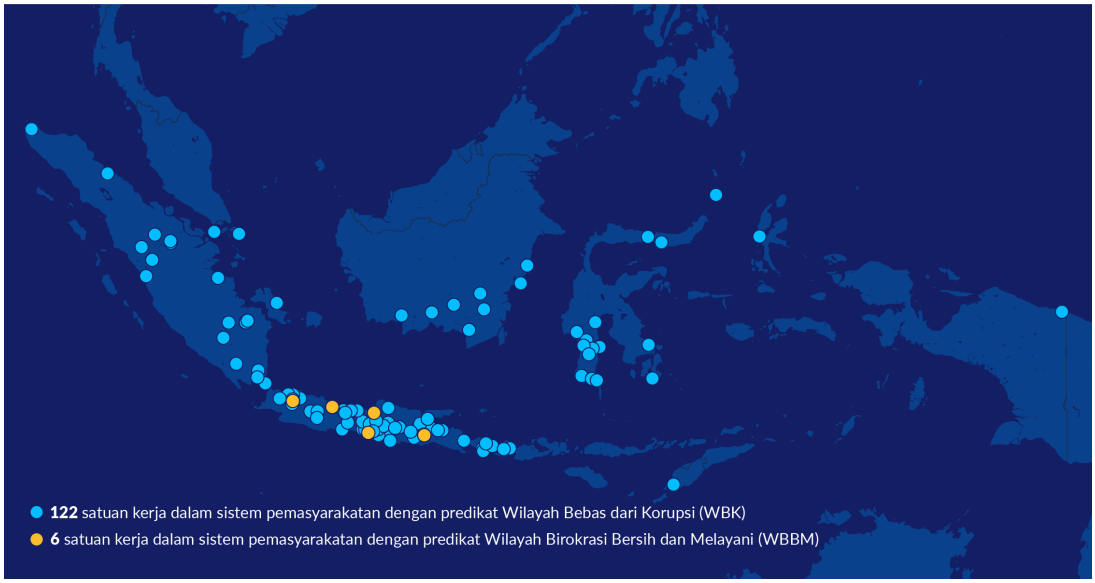
Pemisahanan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia menjadi Kementerian Hukum, Kementerian Hak Asasi Manusia, dan Kementerian Imigrasi dan Pemasyarakatan pada akhir 2024 semakin mendorong terjadinya perubahan struktural.[13] Menteri Imigrasi dan Pemasyarakatan yang baru telah membentuk dua direktorat baru di bawah Ditjen Pas, yaitu Direktorat Sistem dan Strategi Pemasyarakatan serta Direktorat Kepatuhan Internal. Direktorat yang terakhir berperan untuk mencegah korupsi, mengelola gratifikasi, dan memantau pelaksanaan dari pembangunan Zona Integritas. Pada akhir 2024, sekitar 24% dari lapas/rutan Indonesia sudah dianggap sebagai Zona Integritas.

13. Jumlah kementerian dan jabatan kabinet yang dihasilkan bertambah dari empat menteri koordinator dan 34 menteri pada pemerintahan sebelumnya menjadi tujuh menteri koordinator dan 41 menteri pada 'Kabinet Merah Putih' untuk mengakomodasi koalisi politik yang besar di bawah Presiden Prabowo.

Zona Integritas: 128 satuan kerja pemasyarakatan tersertifikasi

Pada periode 2018 hingga 2023, sebanyak 128 satuan kerja pemasyarakatan disertifikasi sebagai Zona Integritas.[14] Dari jumlah tersebut, 122 di antaranya memperoleh predikat Wilayah Bebas dari Korupsi (WBK). Enam satuan kerja ditetapkan sebagai Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani (WBBM), yang memerlukan adanya inovasi tingkat tinggi dalam hal manajemen kinerja, integritas dan layanan, serta opini 'Wajar Tanpa Pengecualian' dari Badan Pemeriksa Keuangan.

Bagan 1: Peta satuan kerja pemasyarakatan berpredikat WBK/WBBM pada akhir 2023



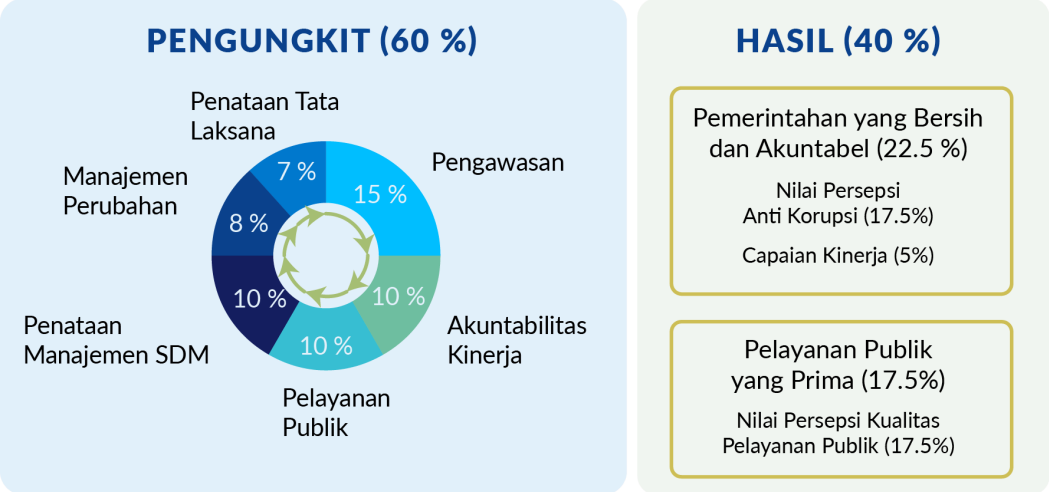
Zona Integritas di sistem pemasyarakatan Indonesia, 122 satuan kerja memperoleh predikat Wilayah Bebas dari Korupsi (WBK) dan 6 satuan kerja predikat Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani (WBBM).

Sertifikasi sebagai Zona Integritas tida dilandaskan pada sebuah evaluasi tingkat korupsi di lapas/rutan, namun pada upaya birokrasi yang telah ditempuh untuk mengurangi kemungkinan terjadinya korupsi, seperti penyediaan panduan yang jelas dan transparan serta digitalisasi proses. Tim Penilai Internal dan Tim Penilai

14. Unit teknis dapat berupa rumah tahanan negara, Lembaga Pemasyarakatan, Balai Pemasyarakatan, dan Rumah Penyimpanan Benda Sitaan Negara.

Nasional mengevaluasi perbaikan yang terjadi dalam area pengungkit (60% dari skor) dan hasil (40%). Kedua tim penilai tersebut juga dapat mencabut predikat yang dimiliki.[15] Bagan 2 memperlihatkan komponen-komponen penilaian.

Bagan 2: Komponen penilaian Zona Integritas



Diadaptasi dari Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia No. 90 Tahun 2021 tentang Pembangunan dan Evaluasi Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas dari Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani di Instansi Pemerintah.

Penilaian tersebut memeriksa enam area perubahan: manajemen perubahan, tatalaksana, sistem manajemen sumber daya manusia, pengawasan, akuntabilitas kinerja dan kualitas pelayanan publik. Kedua komponen reformasi tersebut diharapkan dapat berkontribusi pada pencapaian dua hasil secara umum: pemerintah yang bersih dan akuntabel, dengan sasaran berdasarkan pada indikator persepsi antikorupsi dan capaian kinerja, serta kualitas layanan publik yang prima, yang menggunakan indikator kepuasan publik. Sejak 2023, satuan kerja diharuskan untuk menjalankan penilaian tersebut menggunakan sebuah metodologi standar, sesuai panduan dan pengawasan dari Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. Untuk mendapatkan predikat WBK atau WBBM, satuan kerja wajib memperoleh skor 3.6 atau lebih berdasarkan pada 4-poin skala persepsi antikorupsi, sehingga mencapai sekurangnya 15.75% untuk komponen persepsi antikorupsi.[16] Sayangnya, hasil survei tidak dibuka untuk publik.

15. Pada 2021, lima satuan kerja dalam sistem lembaga pemasyarakatan dilaporkan kehilangan predikat WBK mereka (Kementerian Imigrasi dan Pemasyarakatan Republik Indonesia, Direktorat Jenderal Pemasyarakatan 2021). Walaupun alasan pasti dalam kasus-kasus tersebut tidak diketahui oleh peneliti, kami mengetahui bahwa di bagian lain dalam pemerintahan sertifikasi dicabut ketika satuan kerja terkait diselidiki untuk kasus penyuapan dan pemerasan. Lihat Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi 2022.
16. Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia No. 90 Tahun 2021 tentang Pembangunan dan Evaluasi Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas dari Korupsi dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani di Instansi Pemerintah.

Dalam konteks lembaga pemasyarakatan, pelaksanaan dari Zona Integritas bertumpu sepenuhnya pada inisiatif dan tanggung jawab dari satuan kerja terkait. Penilaian dilakukan berdasarkan pengajuan kepada Tim Penilai Internal, yang dibentuk oleh pimpinan instansi pemerintah terkait – dalam hal ini Inspektorat Jenderal – untuk melakukan penilaian dan memberikan rekomendasi kepada satuan kerja yang tengah membangun Zona Integritas. Hanya satuan kerja yang mengajukan predikat WBBM yang akan dinilai oleh Tim Penilai Nasional, menurut laporan hal ini disebabkan oleh keterbatasan kapasitas pada tingkat nasional.

Tim peneliti kami melakukan empat wawancara dengan pejabat dari tiga lapas berbeda, satu di antaranya memiliki predikat WBK dan salah satunya lagi WBBM; sementara yang ketiga belum tersertifikasi. Hasil wawancara mengungkapkan bahwa beragam perubahan kecil dan inovasi telah terlaksana, yang banyak di antaranya didukung oleh alat bantu digital. Akan tetapi, dalam lingkup penelitian ini tidak mungkin untuk menilai apakah tindakan-tindakan tersebut sungguh telah mengurangi korupsi. Seorang pejabat dari Lembaga Pemasyarakatan Perempuan menyiratkan bahwa ketika pegawai diharuskan untuk mengisi dokumen dan memberikan data pendukung, mereka menjadi lebih akuntabel, menyadari bahwa mereka tidak boleh menjalankan tugasnya tanpa membuat rekaman catatan yang dapat digunakan sebagai bukti tanggung jawab. Namun demikian, bila perubahan tersebut tercatat secara sistematis, hasilnya tidak dibagikan kepada publik. Di luar kerangka kerja sertifikasi secara keseluruhan, yang dijelaskan dalam peraturan menteri, kriteria penilaian dan metode survei rinci yang dilakukan sulit untuk diakses. Baik hasil survei maupun penilaian secara keseluruhan belum dipublikasikan.

Kotak 1: Lapas Perempuan Jakarta – predikat WBK

Populasi lapas perempuan Indonesia mencapai sekitar 5% dari populasi lapas secara umum selama satu dekade terakhir.[17] Lapas Perempuan Jakarta, yang didirikan pada tahun 2017, menampung sekitar 320 narapidana pada Desember 2024, sekitar separuhnya dipenjara terkait kasus narkoba. Setelah melakukan kunjungan ke Lapas Perempuan Semarang yang memiliki status Wilayah Bebas dari Korupsi (WBK), manajemen Lapas Perempuan Jakarta berupaya untuk meraih predikat serupa, yang akhirnya diperoleh pada 2020.

Langkah utama yang ditempuh oleh Lapas Perempuan Jakarta untuk memperoleh predikat tersebut adalah sebagai berikut:

- Menggandakan jumlah staf, dari 50 menjadi 100 pegawai.
- Menyusun berbagai prosedur operasi standar atau *standard operating procedures* (SOP).
- Menekankan pada pemeliharaan catatan dan tanda terima.
- Memperbaiki sarana dan prasarana, terutama di area kunjungan.
- Membangun sebuah sistem non-tunai elektronik (*cashless electronic system*) yang menyimpan setiap catatan transaksi.
- Membentuk sistem informasi melalui *WhatsApp*, yang dikenal sebagai *SiGawat* (Sistem Informasi Keluarga Lewat *WhatsApp*), yang dapat digunakan oleh petugas lapas dan anggota keluarga narapidana untuk menerima kabar terbaru dan menyampaikan keluhan.

17. World Prison Brief data on Indonesia, diakses 5 Desember 2024.

Kotak 2: Lapas Cibinong – predikat WBBM

Lapas Cibinong, di Kabupaten Bogor, Jawa Barat, merupakan satu dari enam lapas di Indonesia yang menyandang predikat WBBM pada akhir 2024. Lapas tersebut diklasifikasikan sebagai Lapas Kelas IIA, artinya lapas tersebut mempunyai pengamanan dan sarana prasarana tingkat menengah. Pada awal 2025, Lapas Cibinong menampung 1.950 warga binaan laki-laki, sekitar 360 di antaranya berada dalam penahanan pra-persidangan. Mayoritas narapidana menjalani hukuman penjara lebih lama dari satu tahun.

Lapas Cibinong memperoleh predikat WBK pada 2018 dan predikat WBBM, level predikat tertinggi, pada 2020. Berbagai inovasi yang membuatnya memperoleh predikat tersebut mencakup:

- Peningkatan sistem keluar-masuk pengunjung untuk mengurangi penyelundupan barang-barang ilegal.
- Pemasangan AC untuk menambah kenyamanan di area berkunjung.
- Digitalisasi registrasi pengunjung untuk mengurangi kepadatan dan waktu tunggu.
- Pelatihan (training) tentang layanan pelanggan, dengan belajar dari beberapa Badan Usaha Milik Negara (BUMN) besar di Indonesia.
- Pembuatan sistem akses sidik jari yang memberikan informasi tentang hukuman seorang narapidana. Narapidana dan keluarga mereka dapat menggunakan sistem tersebut untuk mengetahui kapan bebas bersyarat dan hak-hak lainnya dapat diperoleh, serta kapan narapidana dapat dibebaskan. Hal ini dapat mengurangi potensi terjadinya pemerasan oleh oknum petugas.
- Mencatat donasi, termasuk yang disalurkan melalui skema tanggung jawab sosial perusahaan (corporate social responsibility). Catatan ini kemudian dilaporkan kepada Kementerian Keuangan melalui Sistem Aplikasi Keuangan Tingkat Instansi (SAKTI).
- Pembentukan saluran keluhan bagi pengunjung melalui *SmartPASS*, *WhatsApp*, dan media sosial Lapas Cibinong.
- Survei kepuasan layanan publik, yang secara berkala diperbarui lewat media sosial lapas.

Di luar cakupan dari inisiatif masing-masing lapas tersebut dan risiko kelembagaan yang diidentifikasi oleh studi KPK, reformasi kebijakan peradilan pidana yang lebih

luas diperlukan demi mengatasi tantangan mendasar dari *overcrowding* serta permasalahan-permasalahan yang ditimbulkannya, termasuk korupsi.

Penyebab kapasitas berlebih dan korupsi

Reformasi yang terjadi di masing-masing satker pemasyarakatan adalah sesuatu yang menggembirakan, tetapi dampaknya akan terbatas kecuali jika penyebab utama korupsi di dalam sistem pemasyarakatan, terutama kelebihan jumlah penghuni, dapat teratasi.

Reformasi kebijakan peradilan pidana yang terjadi setelah berakhirnya rezim Suharto mengikuti sebuah paradigma 'keras melawan kejahatan', yang menyebabkan kenaikan jumlah pelanggaran pidana hampir dua kali lipat dengan mengubah sanksi yang tadinya administratif menjadi sanksi pidana. Pada 2009, diberlakukan berbagai delik narkotika yang baru dan tumpang tindih dengan ancaman hukuman minimum. Hal ini memberikan diskresi yang sangat besar kepada kepolisian dan kejaksaan untuk menentukan dakwaan yang diberikan, sehingga meningkatkan insentif terhadap penyuapan. Seorang pelaku dapat memberikan, atau diminta untuk memberikan, suap untuk mempengaruhi personel penegak hukum agar memberikan dakwaan lebih rendah dengan hukuman lebih ringan.*

Penggunaan penahanan pra-persidangan yang berlebihan, dari sejak penangkapan seseorang hingga awal sidang pengadilan, merupakan penyebab utama dari kelebihan kapasitas penghuni di lapas Indonesia. Sekitar 21% narapidana di Indonesia berada dalam penahanan pra-persidangan, banyak di antaranya ditampung oleh lapas umum karena kurangnya fasilitas rutan yang terpisah. Surat perintah pengadilan tidak diperlukan untuk 90 hari pertama penahanan setelah penangkapan, dan penahanan pra-persidangan dapat diperpanjang hingga total 110 hari. Setelah proses pengadilan dimulai, hakim dapat memperpanjang masa penahanan sepanjang tahapan persidangan, banding, dan kasasi, hingga maksimal 400 hari sebelum putusan akhir pengadilan dikeluarkan.[18]

Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana yang berlaku saat ini mengizinkan tersangka untuk menggugat penangkapan atau penahanan melalui sidang praperadilan, tetapi prosesnya sulit dan mahal bagi masyarakat miskin dan termarjinalkan. Menurut hukum, pendampingan hukum gratis harus diberikan kepada mereka yang tidak mampu. Namun pada praktiknya, banyak tahanan yang tidak menggunakan hak tersebut. Alasan utamanya adalah kekhawatiran dari para

18. Kementerian Imigrasi dan Pemasyarakatan Republik Indonesia. Direktorat Jenderal Pemasyarakatan 2023.

tahanan akan terjadinya penundaan, karena kelayakan untuk mendapatkan bantuan hukum gratis perlu pembuktian, dan anggaran penegakan hukum setempat serta jumlah pengacara di luar pusat-pusat kota sangat terbatas*

Alasan resmi dari penggunaan penahanan pra-persidangan di antaranya adalah menghindari kemungkinan perusakan barang bukti, pelanggaran berulang, atau larinya tersangka.[19] Dilaporkan bahwa penggunaan penahanan pra-persidangan yang berlebihan dipengaruhi oleh sentimen punitif di antara personel penegak hukum, kemudahan akses ke tersangka, dan ukuran capaian kinerja yang berlaku.[20] Beberapa pengamat juga menuding bahwa aparat penegak hukum sengaja menggunakan penahanan sebagai sarana mendapatkan uang suap dari para tahanan yang putus asa dan keluarganya.

19. Sudaryono 2021; KPK 2018.
20. Sudaryono (2021) menjelaskan bagaimana kebutuhan akan penambahan anggaran (berdasarkan catatan tahun sebelumnya) berujung pada penetapan target yang lebih tinggi untuk jumlah kasus pidana yang berhasil dilimpahkan kepada jaksa.

Aksi lebih lanjut untuk mencegah korupsi di sistem lapas Indonesia

Rumah tahanan negara dan lembaga pemasyarakatan merupakan satu bagian dari rantai peradilan pidana. Korupsi di lapas/rutan tidak dapat diatasi tanpa mempertimbangkan paradigma peradilan pidana dan keseluruhan proses penegakan hukum.

Pengurangan kelebihan kapasitas penghuni melalui skema penghukuman non-pemenjaraan dan rehabilitasi

KUHP baru yang disahkan pada awal 2023, akan mulai berlaku pada 2026. Meskipun KUHP yang baru ini memberlakukan pembatasan pada kebebasan sipil,[21] tetapi ia memperluas pilihan hukuman yang semula terdiri dari hukuman mati, pemenjaraan, dan denda, kini menyertakan pilihan hukuman non-pemenjaraan lainnya, yang mungkin lebih kondusif untuk rehabilitasi dan reintegrasi, seperti kerja sosial dan pidana percobaan. Ini adalah langkah penting yang dapat mengurangi arus masuknya tahanan ke dalam sistem pemasyarakatan, sehingga mengurangi kepadatan lapas dan tekanan untuk menyuap.

Pada November 2024, Menteri Koordinator Bidang Hukum, HAM, Imigrasi, dan Pemasyarakatan yang baru saja ditunjuk, Yusril Ihza Mahendra, mengakui adanya kebutuhan mendesak untuk mengatasi masalah overkapasitas penjara. Secara khusus, pemerintah berupaya mendapatkan sebuah pendekatan yang lebih rehabilitatif bagi pengguna narkoba. Pada 2024, sekitar 50% dari seluruh tahanan di Indonesia, dipenjara karena pelanggaran terkait narkoba[22]

Selain mencegah arus masuknya warag binaan yang berlebihan, suatu cara yang tak kalah pentingnya untuk mengurangi kelebihan kapasitas adalah memastikan arus keluar narapidana yang lebih efisien. Selama bertahun-tahun, para pembaharu telah merekomendasikan untuk berinvestasi dalam percepatan dan peningkatan asimilasi, terutama bagi narapidana remaja di rumah singgah, lembaga-lembaga keagamaan

21. Butt 2023.
22. Dari jumlah yang dipenjara karena pelanggaran narkoba, 36 persen diklasifikasikan sebagai pengguna, bukan pengedar, meskipun sebagian di antaranya mungkin adalah pengguna sekaligus pengedar. TVonenews 2024.

dan sosial, dan dalam program-program kerja dan pelatihan di luar lapas pada siang hari. Selain itu, juga dapat berupa penempatan narapidana di rumah singgah, di lembaga-lembaga keagamaan dan sosial, dan dalam program-program kerja dan pelatihan di luar penjara pada siang hari.[23]

Akuntabilitas yang lebih baik dalam proses penahanan pra-persidangan

Perubahan pada proses penahanan dapat membatasi jumlah tahanan pra-persidangan dan membantu mengurangi kepadatan di penjara, dengan demikian mengatasi salah satu faktor pendukung korupsi di penjara. Para pembaharu menuntut dilakukannya amandemen terhadap Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana untuk meningkatkan akuntabilitas penahanan pra-persidangan. Proses reformasi tersebut perlu menjajaki apakah sesi sidang pendahuluan di depan hakim dapat dilakukan sebelum polisi diizinkan untuk menahan seorang tersangka, idealnya dengan pendampingan hukum yang tersedia bagi semua orang.[24] Berbagai rancangan usulan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana yang baru telah disusun dan diharapkan dapat dibahas dalam sidang DPR periode legislatif 2025–2029.

Inventarisasi dan evaluasi inovasi birokrasi

Pembentukan Wilayah Bebas dari Korupsi pada satuan kerja terpilih merupakan sebuah inovasi penting yang secara potensial dapat dipelajari oleh lembaga pemasyarakatan lain, baik di dalam maupun di luar Indonesia.Tetapi, agar hal tersebut dapat terlaksana, maka sistem sertifikasi harus lebih transparan agar penilaian yang dilakukan dapat diverifikasi atau dikoreksi oleh peninjau independen.

Pembentukan Kementerian Imigrasi dan Pemasyarakatan yang baru dan kian dekatnya masa berakhir Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025, seharusnya mendorong dilakukannya tinjauan terhadap upaya yang sudah ditempuh selama ini. Inventarisasi hasil sertifikasi Zona Integritas, atau bahkan evaluasi independen yang lengkap, dapat menjadi dasar rancangan fase reformasi berikutnya.

Secara khusus bagi sistem pemasyarakatan, sangatlah penting untuk menilai dampak dari predikat WBK/WBBM dan inovasi yang menyertainya, seperti penerapan sejumlah besar peralatan digital, sebelum menerapkannya ke seluruh

23. Untuk contoh-contoh, lihat Center for Detention Studies and Indonesian Directorate General of Corrections 2024; Indriana and Maulana 2021.
24. Kusadrianto 2019.

satuan kerja pemasyarakatan. Manakah dari sertifikasi dan inovasi tersebut yang berjalan lancar dan dapat diterapkan di seluruh lapas/rutan? Saat ini, dorongan untuk berinovasi harus mengorbankan standardisasi dan perlakuan yang sama. Contohnya, beberapa lapas, tapi tidak semua, menggunakan sistem non-tunai dan platform komunikasi yang berbeda untuk interaksi antara petugas lapas, narapidana dan keluarga mereka. Inovasi telah berkembang, namun inovasi tersebut tidak boleh dibiarkan tanpa pengawasan. Inovasi yang paling dapat beradaptasi dengan lingkungan penjara dan risikonya harus diidentifikasi dan disebarluaskan.

Transparansi dan kolaborasi yang lebih baik dengan aktor eksternal

Terakhir, sudah saatnya lapas/rutan di Indonesia mengikuti praktik-praktik baik di negara lain dengan membuka diri terhadap pengawasan eksternal agar pemantauan dan verifikasi eksternal dapat dilakukan* Kolaborasi dengan badan pemantau eksternal tampaknya sangat relevan mengingat pemotongan anggaran baru-baru ini. Sebuah skema baru yang diluncurkan oleh Presiden pada Februari 2025 untuk menyediakan makan siang gratis bagi siswa sekolah menengah telah menyebabkan pemangkasan besar-besaran di bidang lain. Anggaran Ditjen Pas tahun 2025 dipotong sekitar 33%, dari IDR 9 triliun (528 juta EUR) menjadi IDR 6 triliun (352 juta EUR). Menurut pejabat Ditjen Pas, penghematan akan dilakukan untuk alat tulis kantor, perjalanan dinas, rapat-rapat, dan acara di luar kantor. Efek samping dari hal ini adalah penggantian sebagian besar pemantauan langsung ke lokasi penjara dengan pemantauan daring/*online*.

Kerja sama terdahulu antara Kantor Ombudsman, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan dengan Direktorat Jenderal Pemasyarakatan dalam rangka pencegahan penyiksaan telah mencakup pemantauan lapas. Pemantauan ini perlu direvitalisasi dan diperluas dan menyertakan organisasi masyarakat sipil yang relevan.

Referensi

Budi, M. 2022. Peneliti Ungkap Overkapasitas Lapas Capai 109%, 1 Petugas Tangani 53 Napi. detikNews, 21 September.

Butt, S. 2023. Indonesia's new Criminal Code: Indigenising and democratising Indonesian criminal law?Griffith Law Review 32:2: 190–214.

Center for Detention Studies and Indonesian Directorate General of Corrections. 2024. Usulan Rancangan Peta Jalanan (Roadmap) Penanganan Overcrowding di Lapas/Rutan 2025–2029. Naskah kebijakan yang tidak dipublikasikan.

CNN Indonesia. 2020. KPK: Kemenkumham Belum Jalankan Semua Rekomendasi soal Lapas. 7 April.

Collins, J.S., Trisia, S., and Oktaviani, N. 2021. Kebijakan bantuan hukum di Indonesia dalam kerangka demokrasi. Analisis berdasarkan Konsep Pemenuhan Hak dan Partisipasi Masyarakat.Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Directorate General of Corrections. 2024. Data Warehouse Registrasi Pemasyarakatan.

Fadhil, H. 2019. Bertemu Dirjen PAS, KPK Beri Rekomendasi Pengelolaan Lapas. Detiknews, 19 Maret.

Guritno, T. and Asril, T. 2023. Menkumham Paparkan 10 Lapas dan Rutan 'Over' Kapasitas di Indonesia, Mana Saja?. Kompas.com, 29 Maret.

Hill, G. 2015. Corruption risks in the criminal justice chain and tools for assessment. Chapter 5: Detention and corrections. U4 Issue 2015:4. U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute.

Indonesia Corruption Watch. 2018. The corruptor's prison.

Indriana, D. and Maulana, I. 2021. Pengendalian overcrowding. Analisis Kontribusi Kebijakan Terhadap Penurunan Angka Kepadatan Hunian Lapas/Rutan. Center for Detention Studies, Jakarta.

Kementerian Imigrasi dan Pemasyarakatan Republik Indonesia. Direktorat Jenderal Pemasyarakatan. 2021. Sesditjenpas: Kerja Sama Tim, Kunci Sukses Raih Predikat WBK/WBBM. 31 Maret.

Kementerian Imigrasi dan Pemasyarakatan Republik Indonesia. Direktorat Jenderal Pemasyarakatan. 2023. Overstaying Tahanan dalam Sistem Peradilan Pidana. 26 April.

Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi. 2022. Kementerian PANRB Cabut Predikat WBK Empat Instansi Pemerintah. 5 Juli.

KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi). 2018. Kajian Tata Kelola Sistem Pemasyarakatan 2018. Tidak dipublikasikan.

KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi). 2021. Laporan Tindak Lanjut Kajian Tata Kelola Sistem Pemasyarakatan 2021. Tidak dipublikasikan.

Kusadrianto, D.M. 2019. Indonesia's prison overcrowding crisis: Criminal Code delay a chance to fix it? Indonesia at Melbourne, University of Melbourne.

Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. 2021. Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 90 Tahun 2021 tentang Pembangunan dan Evaluasi Zona Integritas Menuju Wilayah Bebas Dari Korupsi Dan Wilayah Birokrasi Bersih Dan Melayani Di Instansi Pemerintah. [*Regulation of the Minister of Administrative Reform and Bureaucratic Reform No. 90/2021 on the development and evaluation of Integrity Zones towards Corruption-free and Clean and Service-oriented Bureaucratic Zones*.]

Messick, R. and Schütte, S., eds. 2015. Corruption risks in the criminal justice chain and tools for assessment. U4 Issue 2015:4. U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute.

Ni'am, S. and Setuningsih, N. 2023. KPK Sebut Pengelolaan Lapas Rawan Korupsi, Mulai dari Pungli sampai Suap. Kompas.com, 9 Mei.

Penal Reform International. 2025.Overcrowding.

Penal Reform International and U4 Anti-Corruption Resource Centre. 2024. Corruption in prisons: A guide for detention monitors. U4 Guide 2024:1. U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute.

Purwaningsih, A. 2018. Indonesia's 'luxury' prison cell scandal. Deutsche Welle.

Situmorang, M. 2011. Penelitian hukum tentang tanggung jawab negara dan advokat dalam memberikan bantuan hukum kepada masyarakat. Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan HAM RI.

Sudaryono, L. 2021. Drivers of prison overcrowding in Indonesia. In Crime and punishment in Indonesia, ed. T. Lindsey and H. Pausacker, 179–206. Routledge.

Tim Kompas, O. 2024. Pungli di Rutan KPK, Apa Saja yang Sebenarnya Terjadi? Kompas Brief, 25 September.

TVonenews. 2024. Lapas di Indonesia 'Over Capacity', Menko Yusril: Percayalah, Kami Coba Cari Jalan Keluar. 14 November.

United Nations Office on Drugs and Crime. 2013. Handbook on strategies to reduce overcrowding in prisons. Criminal Justice Handbook Series.

United Nations Office on Drugs and Crime. 2017. Handbook on anti-corruption measures in prisons. Criminal Justice Handbook Series.

Tentang penulis

Sofie Arjon Schütte

Dr. Sofie Arjon Schütte memimpin pekerjaan tematik U4 tentang sektor peradilan - termasuk lembaga khusus seperti lembaga antikorupsi dan pengadilan antikorupsi - dan pengukuran dan evaluasi soal korupsi. Sebelumnya, dia bekerja pada Partnership for Governance Reform di Indonesia (Kemitraan) dan Komisi Pemberantasan Korupsi dan telah menyelenggarakan berbagai lokakarya dan penugasan-penugasan tentang korupsi di lebih dari 15 negara.

Petrus Putut Pradhopo Wening

Petrus Putut Pradhopo Wening adalah peneliti purnawaktu Center for Detention Studies di Jakarta dan dosen paruh waktu di International University Liaison Indonesia. Minatnya mencakup bidang reformasi penjara, keadilan restoratif, studi pembangunan, dan politik perkotaan.

Iwa Maulana

Iwa Maulana adalah peneliti senior Center for Detention Studies. Ia memiliki pengalaman lebih dari tujuh tahun dalam bidang penelitian, advokasi dan penulisan kebijakan, serta pengembangan kapasitas bagi petugas Lapas. Ia tertarik pada masalah kejahatan, peradilan pidana, terorisme dan penanggulangan terorisme, serta penologi, dan telah menerbitkan beberapa artikel pada jurnal internasional dan media lokal.

Ucapan terima kasih

Para penulis mengucapkan terima kasih kepada David Jackson, Mohamad Doddy Kusadrianto, dan John Podmore atas komentar dan saran mereka yang mendalam pada versi awal naskah ini.

Kata Kunci

sektor peradilan – korupsi – lembaga pemasyarakatan – integritas – Indonesia – Asia Tenggara – Asia

How to cite

Schütte, S.; Wening, P.; Maulana, I. 2025. Zona Integritas pada Lembaga Pemasyarakatan Indonesia: Mengatasi korupsi di tengah kelebihan kapasitas. Bergen: U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute (U4 Brief 2025:3)

Publication
First published 22 April 2025

Pernyataan Penyangkalan
Semua pandangan dalam teks ini adalah milik penulis dan bisa berbeda dengan lembaga mitra U4.

Foto sampul
Hari Sucahyo/iStock.com – license: copyrighted
https://www.istockphoto.com/photo/hands-of-a-prisoner-behind-prison-bars-on-black-background-gm2195304660-613398177

Creative commons
Karya ini dilisensikan dengan Atribusi Creative Commons-NonCommercial-Lisensi Internasional NoDerivatives 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0)

Lembaga mitra U4

German Corporation for International Cooperation – GIZ

German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development – BMZ

Global Affairs Canada

Ministry for Foreign Affairs of Finland

Ministry of Foreign Affairs of Denmark / Danish International Development Assistance – Danida

Norwegian Agency for Development Cooperation – Norad

Swedish International Development Cooperation Agency – Sida

Swiss Agency for Development and Cooperation – SDC

UK Aid – Foreign, Commonwealth & Development Office

U4 adalah sebuah tim yang berisi tenaga ahli anti korupsi yang bekerja membagikan hasil penelitian beserta bukti-buktinya guna membantu mitra pembangunan internasional mendapatkan hasil berkelanjutan. Pekerjaan itu melibatkan dialog, publikasi, pelatihan online, lokakarya, helpdesk, dan inovasi. U4 adalah pusat permanen di Chr. Institut Michelsen (CMI) di Norwegia. CMI adalah lembaga nirlaba penelitian multi-disiplin dengan ilmuwan sosial yang berspesialisasi pada studi pengembangan.

U4 ANTI-CORRUPTION RESOURCE CENTRE

www.u4.no

u4@cmi.no