METODE ANALISIS KONFLIK DALAM PENERAPAN REGULASI PENCEGAHAN GANGGUAN KEAMANAN DAN KETERTIBAN DI LEMBAGA PEMASYARAKATAN

(CONFLICT-ANALYTICAL METHOD IN IMPLEMENTING DISTURBANCE PREVENTION REGULATION IN CORRECTIONAL FACILITY)

Harison Citrawan & Denny Zainuddin
Badan Penelitian dan Pengembangan Hak Asasi Manusia
Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia
Jl. H.R Rasuna Said Kav.4-5, Kuningan, Jakarta Selatan Indonesia
Telp. (021) 2525015
Email: h.citrawan@hotmail.com; denny.zai@gmail.com
(Naskah diterima 29/01/2015, direvisi 03/03/2015, disetujui 04/03/2015)

Abstrak

Gangguan keamanan dan ketertiban (kamtib) di Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) pada dasarnya ditimbulkan oleh friksi antar para pihak di dalam Lapas. Melalui artikel ini, penulis mencoba untuk menguraikan interaksi antara regulasi, petugas, narapidana, dengan sebab-sebab terjadinya konflik di dalam lapas. Adapun penelitian yang menjadi dasar artikel ini bersifat formatif dan dilakukan dengan pendekatan kualitatif di tiga Lapas –dimana belakangan ini terjadi kasus gangguan kamtib. Data diperoleh penulis melalui wawancara mendalam kepada para informan yang dianggap memiliki pengetahuan, otoritas, dan pengalaman terkait gangguan kamtib di Lapas. Dari perspektif teori konflik, data yang tersedia dianalisis untuk mendapatkan gambaran tentang lima formulasi: konteks, kebutuhan, kapasitas, para aktor, dan konflik yang terjadi di lapas. Adapun penelitian ini menyimpulkan empat poin yakni: *pertama*, bentuk fenomena gangguan kamtib di tiga Lapas lokus evaluasi menggambarkan skenario konflik yang berbeda antara satu dengan yang lain; *kedua*, berdasarkan analisis skenario tersebut, terdapat fakta bahwa potensi gangguan kamtib di tiga Lapas belum dikelola secara periodik dan sistematis dari tingkat unit pelaksana teknis sampai ke tingkat pembuat kebijakan; dan *ketiga*, secara substantif regulasi yang diterbitkan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Direktur Jenderal Pemasyarakatan dalam pelaksanaan mekanisme pengawasan internal (termasuk di dalamnya pembentukan dan mekanisme pelaporan satuan tugas internal) belum memuat bentuk dan teknik analisis gangguan kamtib dengan pendekatan manajemen konflik antar subjek di Lapas.

Kata kunci: regulasi, keamanan dan ketertiban, lembaga pemasyarakatan.

Abstract

In principle, any internal disturbances inside the correctional facilities were resulted from friction between actors inside the facility. In this article, the authors attempt to elaborate interaction between norms, facility staff and inmates, with the causes of conflict inside the facility. This article is based on field evaluative research conducted by the authors at three correctional facilities. The authors collected qualitative data through interviews with informants who have the knowledge, authority, and experience related to disturbance inside the facility. Subsequently, analysis was taken through depicting data into five formulations of context, need, capacity, actors, and conflict inside the facility. This research concludes several points: first, the internal disturbance phenomenon reflect different conflict scenario from one to another; second, based on the scenario analysis, there is a fact that the potentials of internal disturbance inside the facility have yet to be managed periodically and systematically from the technical units (UPT) to the policy makers level; and third, substantively, some regulations enacted by the Ministry of Law and Human Rights and the Directorate General of Correction related to the implementation of internal monitoring mechanism has yet to contain type and technique of conflict-based analysis.

Keywords: regulation, disturbance, correctional facility.

A. Pendahuluan

Pada tahun 2012 sampai 2013, terdapat banyak insiden gangguan keamanan dan ketertiban yang terjadi di beberapa Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) di Indonesia. Gangguan keamanan dan ketertiban yang berujung pada konflik kekerasan tersebut tentu berakibat negatif, mengingat beberapa konflik sampai menimbulkan korban jiwa dengan meninggalnya beberapa personel petugas pemasyarakatan, narapidana dan tahanan.[1] Secara langsung, gangguan keamanan dan ketertiban yang demikian berimplikasi pada kondisi lingkungan sosial di Lapas. Penciptaan suasana aman dan tertib, yang terus diupayakan oleh para petugas pemasyarakatan melalui berbagai program pengamanan dan pembinaan, memperoleh langkah mundur dengan berbagai aksi kekerasan tersebut. Secara tidak langsung, pada konteks yang lebih luas, gangguan keamanan dan ketertiban memiliki dampak pula kepada masyarakat umum, mengingat beberapa pelayanan

[1] Seperti konflik yang terjadi di Lapas Kerobokan Bali tahun 2012 dan Lapas Tanjung Gusta, Sumatera Utara pada tahun 2013.

terhadap masyarakat di Lapas terganggu dan berakibat pelarian narapidana pada saat bentrokan terjadi. Berangkat dari pemahaman umum tersebut, gangguan keamanan dan ketertiban di Lapas dapat dianggap sebagai elemen krusial dalam pelaksanaan sistem pemasyarakatan di Indonesia.

Secara normatif, sistem pemasyarakatan di Indonesia mendasarkan pelaksanaannya pada nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila, serta penghormatan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia.[2] Kandungan nilai dalam sistem pemasyarakatan tersebut seyogyanya dipahami sebagai ruh dari setiap peraturan dan kebijakan yang diambil dan diterapkan dalam pelaksanaan tugas pemasyarakatan. Terkait hal tersebut, pada tataran teknis, para petugas pemasyarakatan sudah dibekali dengan dasar-dasar normatif yang memberikan otoritas bagi mereka untuk melaksanakan tugas pemasyarakatan. Secara spesifik, dalam pencegahan dan penanganan gangguan keamanan dan ketertiban, para petugas mendasarkan diri pada prosedur tetap dan SOP yang telah diterbitkan oleh Direktorat Jenderal Pemasyarakatan.[3] Selain itu terdapat peraturan yang dikeluarkan oleh Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM dan Divisi Pemasyarakatan pada tataran wilayah tempat Lapas tersebut berada. Dengan demikian, fenomena konflik yang terjadi di dalam Lapas patut ditangani berdasarkan peraturan-peraturan yang berlaku tersebut, dengan membuat program pengamanan dan pembinaan dalam rangka pencegahan gangguan kemanan dan ketertiban di Lapas.

---

[2] Konsideran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan.

[3] Lihat Buku Peraturan Penjagaan Lembaga Pemasyarakatan, Direktur Jenderal Bina Tuna Warga, Departemen Kehakiman R.I.

Namun demikian, patut dipahami bersama bahwa konflik yang terjadi di dalam Lapas memiliki karakteristik yang berbeda dengan konflik sosial pada umumnya.[4] Perbedaan tersebut setidaknya dapat diidentifikasi berdasarkan beberapa karateristik di Lapas: *pertama*, Lapas merupakan lingkungan sosial yang terisolasi yang berdampak pada keterbatasan ruang gerak para aktor yang ada di dalamnya, sehingga varian aktor utama yang berperan di dalam Lapas terbatas pada petugas pemasyarakatan sebagai aktor pemegang otoritas; *kedua*, narapidana dan tahanan sebagai aktor yang dibina oleh pemegang otoritas dalam Lapas merupakan kumpulan individu yang dikurung karena telah melanggar hukum dan melakukan tindak pidana, sehingga dapat diasumsikan bahwa narapidana dan tahanan merupakan individu yang bermasalah secara sosial; *ketiga*, terdapat keluarga narapidana dan tahanan yang memiliki peran penting dalam menentukan keberhasilan pelaksanaan program pengamanan dan pembinaan di Lapas; dan *keempat,* keterbatasan sarana prasarana penunjang program pengamanan dan pembinaan di Lapas serta peraturan perundang-undangan yang berlaku dan harus ditaati.

Sebagai konsekuensi dari empat karakteristik tersebut, gambaran tentang konflik di Lapas perlu diletakkan dalam konteks 'tertentu', dan dalam langkah pencegahan dan penanganannya memerlukan pertimbangan aspek yang berbeda dengan konflik sosial pada umumnya. Lebih jauh, apabila dilihat dari dinamika masyarakat luas (terutama pemahaman umum tentang hak asasi dan kebebasan manusia) dan fenomena jenis tindak

[4] Definisi konflik sosial berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial ialah "perseteruan dan/atau benturan fisik dengan kekerasan antara dua kelompok masyarakat atau lebih yang berlangsung dalam waktu tertentu dan berdampak luas yang mengakibatkan ketidakamanan dan disintegrasi sosial sehingga mengganggu stabilitas nasional dan menghambat pembangunan nasional".

pidana yang terjadi pada masa kini, maka konflik di Lapas diasumsikan sedang menemui problematika dan fenomena yang relatif baru.[5]

Berangkat dari penjabaran fakta dan asumsi di atas, artikel ini mencoba untuk menggagas beberapa kebutuhan di Lapas, meliputi: *pertama*, memperoleh gambaran tipologi konflik yang terjadi di Lapas; *kedua*, menganalisa akar masalah yang menjadi penyebab gangguan keamanan dan ketertiban di Lapas; dan *ketiga*, menemukan alternatif pemecahan masalah dari gangguan keamanan dan ketertiban di Lapas, seperti berusaha mentransformasikan akar masalah yang menjadi pemicu terjadinya konflik di Lapas ke dalam bentuk-bentuk yang positif.

Dengan mempertimbangkan ketiga kebutuhan tersebut, maka tinjauan terhadap regulasi yang berlaku dalam pencegahan dan penanganan konflik di Lapas menjadi penting untuk dilaksanakan. Adapun penelitian ini merupakan evaluasi formatif, yang dengan menggunakan metode yang bertujuan untuk memperkuat atau memperbaharui objek yang akan dievaluasi.[6] Sifat dari evaluasi ini ialah deskriptif eksplanatoris, dimana evaluasi pertama-tama mencoba untuk menggambarkan: (i) kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh petugas pemasyarakatan dalam rangka pencegahan gangguan keamanan dan ketertiban di Lapas, dan (ii) tipologi konflik yang diletakkan dalam bentuk formulasi transformasi konflik (gangguan keamanan dan ketertiban di Lapas), untuk

---

[5] Dinamika masyarakat dapat dijabarkan ke dalam beberapa aspek, meliputi: aspek sosial-budaya, politik, dan ekonomi. Lebih lagi, dinamika masyarakat kita berubah drastis dengan adanya kemajuan teknologi, terutama informasi dan komunikasi, yang kian kencang. Selain itu, tren varian tindak pidana yang telah dilakukan oleh narapidana meliputi: kejahatan narkotika dan psikotropika, terorisme, dan korupsi. Hal ini didasarkan pada kebijakan pemerintah yang cenderung menaruh perhatian khusus terhadap jenis-jenis tindak pidana tersebut. Seluruh fenomena tersebut pada derajat tertentu memiliki pengaruh terhadap ekosistem di Lapas.

[6] *Introduction to Evaluation*, dapat diakses pada (http://www.socialresearchmethods.net/kb/intreval.php).

kemudian akan menggagas sebuah bentuk mekanisme pencegahan gangguan keamanan dan ketertiban di Lapas berdasarkan deskripsi kedua hal di atas. Adapun metode yang diterapkan dalam evaluasi ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan dasar studi kasus di tiga Lapas (Lapas Kelas IIA Denpasar, Lapas Kelas IIA Banda Aceh, dan Lapas Kelas IIA Lhokseumawe).

Jenis data yang dikumpulkan dalam evaluasi ini meliputi data primer dan data sekunder. Data primer yang telah dihimpun melalui wawancara mendalam antara penulis dengan informan yang memiliki pengalaman, otoritas, dan pengetahuan tentang konflik di dalam lapas. Informan dalam hal ini dibagi ke dalam dua kategori yakni: (i) petugas pemasyarakatan, dan (ii) narapidana dan tahanan. Terhadap kedua kategori informan tersebut, penulis menggali secara kualitatif sekurangnya tentang tiga hal, meliputi: (i) gambaran umum gangguan keamanan dan ketertiban yang pernah terjadi di Lapas, (ii) kebijakan dan langkah penanganan yang diambil oleh pihak petugas pemasyarakatan dalam mengatasi gangguan keamanan dan ketertiban, (iii) alasan terjadinya konflik di Lapas. Selain itu, sebagai tambahan penulis juga telah mewawancarai pejabat struktural di jajaran Divisi Pemasyarakatan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM dan pejabat struktural yang ada di jajaran Direktorat Bina Keamanan dan Ketertiban Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Kementerian Hukum dan HAM RI, sebagai pihak yang berkoordinasi secara langsung ketika terjadi gangguan keamanan dan ketertiban di Lapas. Di samping data primer tersebut, evaluasi ini juga akan menghimpun data sekunder yang berasal dari laporan-laporan tentang gangguan keamanan dan ketertiban di Lapas, dokumen tentang prosedur penanganan dan pencegahan gangguan keamanan dan

ketertiban, dasar hukum serta kebijakan terkait gangguan keamanan dan ketertiban, serta literatur yang mendukung teori konflik dan pemasyarakatan.

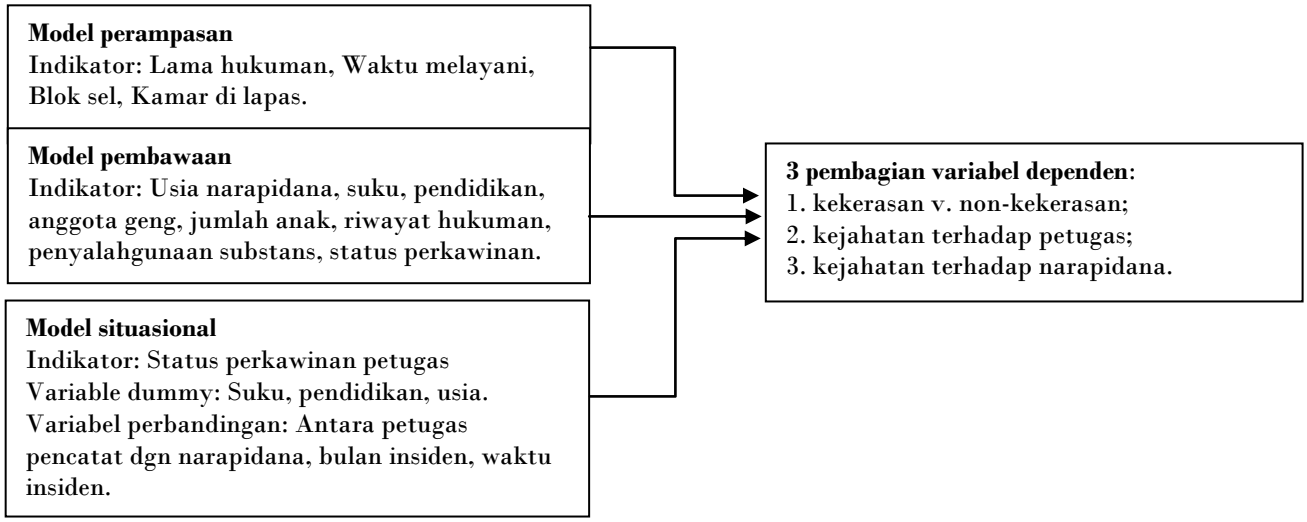
Terhadap data yang berhasil dikumpulkan, analisis pertama-tama diterapkan melalui elaborasi gambaran gangguan keamanan dan ketertiban di Lapas dari kacamata konflik. Setelah itu, evaluasi dilakukan terhadap kebijakan yang telah dibuat dan dilaksanakan sebagai upaya pencegahan gangguan keamanan dan ketertiban. Secara khusus, penulis menilai aplikabilitas kebijakan yang ada terhadap konflik yang terjadi di Lapas. Pada tahap akhir, analisis dilakukan dengan perspektif transformasi konflik melalui formulasi terhadap lima aspek konflik di Lapas, yakni: konteks, kebutuhan, kapasitas, para aktor, dan sifat konflik. Formulasi tersebut akan berguna dalam menggagas rancangan metode analisis konflik dalam pencegahan gangguan keamanan dan ketertiban di Lapas.

B. Hasil Penelitian dan Pembahasan

B.1. Teorisasi Model Penyebab Gangguan Keamanan dan Ketertiban di Lembaga Pemasyarakatan

Studi tentang gangguan keamanan dan ketertiban di Lapas sudah jamak dilakukan di kalangan akademisi maupun praktisi pemasyarakatan (*correction*) di berbagai negara. Secara umum, terdapat tiga model yang dapat digunakan dalam menggambarkan faktor-faktor penyebab terjadinya konflik, baik kekerasan maupun non-kekerasan, di

dalam Lapas, yaitu: model perampasan (*deprivation model*), model pembawaan (*importation model*), dan model situasional (*situational model*).[7]



Gambar 1
Model Korelasi Kausalitas Kekerasan di dalam Lapas[8]

Skema studi kuantitatif di atas menunjukkan adanya aplikabilitas indikator di tiap model untuk menggambarkan faktor penyebab terjadinya konflik kekerasan dan non-kekerasan di Lapas. Secara ringkas, teori model perampasan mendefinisikan bahwa lingkungan penjara dan kehilangan kebebasan menyebabkan trauma psikologis mendalam yang oleh karenanya psikologi narapidana membentuk budaya *deviant* (menyimpang) yang dapat memicu kekerasan.[9] Adapun menurut Gresham Sykes, terdapat lima perampasan yang dijatuhkan dalam lingkungan penjara, yakni: *the loss or deprivation of*

---

[7] Lihat Shanhe Jiang, *Inmate Misconduct: A Test of the Deprivation, Importation, and Situational Models*, The Prison Journal September 2002, hlm 335-354; Andy Hochstetler, Matt DeLisi, *Importation, deprivation, and varieties of serving time: An integrated-lifestyle-exposure model of prison offending*, Journal of Criminal Justice 33, 2005, hlm 257–266.

[8] Shanhe Jiang, *Ibid*, hlm 344.

[9] Lihat Dobbs, Rhonda R., and Courtney A. Waid. "Prison Culture." *Encyclopedia of Prisons & Correctional Facilities*. Ed. . Thousand Oaks, CA: SAGE, 2004. *SAGE Reference Online*.

liberty, the loss or deprivation of goods and services, the loss or deprivation of heterosexual relationships, the loss or deprivation of autonomy, and the loss or deprivation of security.

Selanjutnya, teori model pembawaan menekankan pada apa saja yang dibawa narapidana ke dalam penjara: riwayat mereka, atribut personal dan jaringan sosial, termasuk jaringan dengan kelompok kriminal. Hal-hal tersebut yang dianggap dapat memicu terjadinya konflik di Lapas.[10] Melalui perspektif ini, penjara dilihat sebagai sebuah komposisi dari berbagai macam sub-kultur yang saling berlawanan satu sama lain. Terkait hal tersebut, Irwin dan Cressey mengembangkan sebuah tipologi sub-kultur narapidana yang saling berkonflik antara satu dengan yang lain, meliputi:[11] *pertama*, sub-kultur pencuri (*thief*), yang memiliki indikasi: "*adhered to norms and values developed and adopted by thieves in the criminal world. With central values such as trustworthiness and dependability, it is maintained that these offenders were most likely to refer to fellow thieves in the prison as their primary reference group*"; *kedua*, sub-kultur terpidana (*convicts*), yakni mereka yang dibesarkan di dalam sistem penjara, yang dalam teori perampasan memiliki dampak yang sangat besar terhadap sub-kultur ini; *ketiga*, sub-kultur *straights*, yakni narapidana yang hanya sekali melakukan tindak pidana, sehingga mereka mencoba untuk memperoleh sebanyak-banyaknya melalui program pembinaan dan pendidikan di dalam penjara.

Terakhir, teori model situasional merupakan konsep pelengkap dari kedua teori sebelumnya, yakni tidak hanya memfokuskan diri pada kesakitan akibat perampasan,

---

[10] Homel, R. & Thomson, C. (2005). *Causes and prevention of violence in prisons*, dalam Sean O'Toole & Simon Eyland (Eds.), *Corrections criminology*. Sydney: Hawkins Press, hlm 1.
[11] Dobbs, *Ibid*, hlm.2-3.

ataupun konstruksi kultur penjara yang saling berkonflik, tetapi juga mencoba melihat faktor-faktor penyebab kekerasan dalam hal karakteristik narapidana, faktor struktural dan situasi penjara, praktik manajemen penjara, serta pengaruh di lingkungan luar penjara seperti kunjungan keluarga.[12]

Secara khusus, beberapa studi menyimpulkan bahwa model perampasan dan situasional telah mampu menjelaskan dengan baik mengenai insiden konflik, baik dengan atau tanpa kekerasan, narapidana terhadap petugas pemasyarakatan. Sedangkan model situasional dan pembawaan menjelaskan dengan baik insiden antarnarapidana dan tahanan di Lapas.[13] Sebagai tambahan, penelitian kualitatif yang dilakukan oleh Badan Penelitian dan Pengembangan HAM juga menyimpulkan bahwa absennya pemenuhan hak dasar narapidana, secara khusus kebutuhan seksual, memiliki pengaruh terhadap tingkat agresivitas narapidana, yang pada derajat tertentu berujung pada konflik kekerasan baik antarnarapidana dan tahanan maupun antara narapidana dan tahanan dengan petugas pemasyarakatan.[14] Terkait dengan hal tersebut pula, pada penelitian lainnya, Badan Penelitian dan Pengembangan HAM secara kualitatif juga menyimpulkan bahwa potensi konflik yang menjurus kepada terjadinya kekerasan dan kerusuhan di Lapas sangat riskan terjadi. Hal ini disebabkan oleh heterogennya penghuni Lapas yang menyebabkan beragam sifat, adat, kebiasaan, dan keinginan. Heterogennya penghuni

---

12 *Ibid*.

13 Shanhe Jiang, *Ibid*, hlm 352-354.

14 Lihat, Puslitbang Hak Sipil dan Politik, *Pemenuhan Hak atas Kebutuhan Seksual Warga Binaan Pemasyarakatan*, 2012, Badan Penelitian dan Pengembangan HAM.

juga sejalan dengan karakteristik masyarakat yang berbeda-beda sehingga konflik dan perselisihan sangat mudah terjadi.[15]

Temuan tersebut mengafirmasi simpulan dari berbagai penelitian kuantitatif bahwa faktor-faktor pembawaan (*importation*) sangat dominan memiliki pengaruh terhadap terjadinya konflik baik dengan kekerasan maupun non-kekerasan antarnarapidana. Berbagai faktor pembawaan tersebut tampak sangat dominan dalam membentuk sub-kultur dalam berbagai penjara di Indonesia. Lebih jauh, *Encyclopedia of Prisons and Correctional Facilities* menggambarkan bahwa:

> *Competition for members, control, and goods and services have become predominant factors in prison socialization. Violence was no longer driven by repudiation of the prison structure but an expression against rival gangs for control, reputation, and furtherance of their illegal enterprises or as internal discipline to control members.*[16]

Walaupun pada sisi lain, faktor-faktor struktural yang diuraikan dalam teori model situasional juga memegang peranan dalam memengaruhi potensi konflik di dalam penjara.

Secara umum, gangguan keamanan dan ketertiban berupa konflik kekerasan dapat dibagi menjadi dua sifat: interpersonal dan kolektif. Menurut the American Correctional Association, kekerasan kolektif berupa kerusuhan penjara (*prison riot*) adalah "*an incident in which administrators lose control of a significant number of inmates (15 or more) in a significant area of a penal institution for a significant period of time*."[17] Sedangkan kekerasan interpersonal dapat terjadi dalam kerangka kehidupan sehari-hari narapidana yang termasuk: kekerasan antarnarapidana, narapidana terhadap petugas, maupun

---

[15] Puslitbang Transformasi Konflik, *Potensi Konflik Kekerasan antar Kelompok Narapidana dalam Lembaga Pemasyarakatan,* 2011, Badan Penelitian dan Pengembangan HAM.

[16] Mary F. Bosworth, *Encyclopedia of Prisons and Correctional Facilities Vol.2,* 2005, SAGE Publication, California, hlm 460.

[17] Mary F. Bosworth, *Ibid*, hlm. 995.

petugas terhadap narapidana.[18] Di luar kedua kategori kekerasan ini, terdapat pula dua bentuk lainnya, seperti: kekerasan seksual dan pemerkosaan, dan kekerasan psikologi (termasuk di dalamnya usikan, intimidasi, dan pengasingan).

Pada temuan lainnya, Hochstetler dan DeLisi dalam studi kuanitatifnya menjelaskan bahwa faktor situasional di dalam penjara, mencakup: partisipasi dalam kegiatan ekonomi narapidana dan kesaksian terhadap terjadinya viktimisasi, sangat memiliki pengaruh terhadap praktik pelanggaran terhadap aturan dalam penjara.[19] Pertalian faktor lainnya (misalnya prilaku kriminal, usia, dan lingkungan penjara) terhadap kedua faktor situasional tersebut juga perlu menjadi catatan penting guna memperoleh gambaran yang lebih luas tentang faktor yang memengaruhi terjadinya gangguan keamanan dan ketertiban di penjara.

B.2. Kontekstualisasi Transformasi Konflik dalam Kondisi Isolasi

Pada prinsipnya, transformasi konflik memandang bahwa konflik kontemporer memerlukan tidak hanya sebatas *reframing* posisi antarpara pihak yang berkonflik dan semata-mata mengidentifikasi *win-win outcomes*. Para teoritis transformasi konflik berpendapat bahwa:

> *The very structure of parties and relationships may be embedded in a pattern of conflictual relationships that extend beyond the particular site of conflict. Conflict transformation is therefore a process of engaging with and transforming the relationships, interests, discourses and, if necessary, the very constitution of society that supports the continuation of violent conflict.*[20]

---

[18] *Ibid*.

[19] Andy Hochstetler dan Matt DeLisi, *Ibid*, hlm 263.

[20] Hugh Miall, *Conflict Transformation: A Multi-Dimensional Task*, 2004, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, hlm 4.

Dari teorisasi tersebut, terdapat beberapa elemen yang perlu ditransformasikan dalam sebuah konflik, yakni: hubungan, kepentingan, diskursus, dan dasar konstitutif dalam masyarakat yang mendukung keberlanjutan konflik kekerasan. Terhadap konsep transformasi konflik tersebut, negara dapat melakukan intervensi terhadap konflik yang ada. Intervensi tersebut meliputi:

a. *actor transformations – internal changes in parties, or the appearance of new parties;*
b. *issue transformations – altering the agenda of conflict issues;*
c. *rule transformations – changes in the norms or rules governing a conflict;*
d. *structural transformations – the entire structure of relationships and power distribution in the conflict is transformed*.[21]

Secara spesifik, transformasi aktor meliputi keputusan para aktor untuk mengubah tujuan dan pendekatan umum mereka terhadap konflik. Selanjutnya, bentuk praktis dari transformasi aktor meliputi: perubahan pada kepemimpinan dan perubahan tujuan masing-masing pihak. Adapun transformasi isu memberi perhatian pada reposisi para pihak yang berkonflik sehingga dapat menghasilkan kompromi yang konstruktif. Pada sisi lain, transformasi secara struktural menghendaki adanya transformasi terhadap basis fundamental dalam masyarakat yang berkonflik. Terakhir, transformasi terhadap aturan menuntut adanya perubahan terhadap norma dan aturan yang memiliki dampak pada konflik terkait.

Secara logis, konflik terjadi karena adanya kepentingan atau tujuan dari masing-masing pihak yang saling berkontradikisi. Siklus konflik dengan demikian dapat diurai ke

[21] *Ibid*, hlm 5.

dalam siklus berikut:[22] *pertama*, tujuan atau kepentingan bias jadi bersifat *incompatible* (tidak sesuai satu dengan yang lain), dan bahkan bisa saling mengecualikan; *kedua*, ketika ketidaksesuaian ini muncul, maka muncul pula sebuah kontradiksi atau isu; *ketiga*, pihak yang kepentingan atau tujuannya tidak terealisasi merasa frustasi; *keempat*, rasa frustasi tersebut dapat mengakibatkan agresi yang dapat diekspresikan dalam bentuk kebencian ataupun kekerasan verbal maupun fisik; *kelima*, kebencian dan kekerasan tersebut dapat diekspresikan terhadap pihak dengan kepentingan atau tujuan yang menghambat; *keenam*, kelima siklus tersebut dapat menghasilkan spiral kebencian dan kebencian antarpara pihak. Secara lebih kontekstual, menurut Vernon Fox, terdapat beberapa tahapan yang dilalui sebelum kerusuhan dan pemberontakan narapidana di penjara terjadi, yakni meliputi:[23] *pertama*, kerusuhan muncul karena adanya peristiwa yang mengendap/ kasus-kasus yang menimbulkan kemarahan dan kegelisahan di antara narapidana; *kedua*, pimpinan-pimpinan kelompok narapidana menghimpun narapidana menjadi suatu kekuatan terorganisasi; *ketiga*, negosiasi kekuatan dan konflik yang menjurus pada kerusuhan; *keempat*, narapidana menyerah karena kekuatan petugas keamanan; dan *kelima*, merupakan tahap penting untuk merumuskan perubahan kebijaksanaan penjara melalui penyelidikan serta pemahaman secara komprehensif akar-akar penyebabnya.

---

[22] Johan Galtung, *Conflict Transformation by Peaceful Means (the Transcend Method)*, 2000, United Nations Disaster Management Training Programme, hlm 1.

[23] Vernon Fox, Violence Behind Bars: *An Explosive Report on Prison Violence in The United State*, 1956, sebagaimana dikutip dalam Sugeng Pujileksono, *Masalah-Masalah di Penjara dalam Studi Sosial,* Jurnal Salam Volume 12 Nomor 2 Juli - Desember 2009, Universitas Muhammadiah Malang, hlm 21.

Proyek untuk melakukan *reframing* posisi antarpihak dalam pelaksanaan tugas pemasyarakatan, dalam rangka mentransformasikan potensi konflik yang ada, memerlukan pembebanan terhadap keempat intervensi negara yang telah disebutkan sebelumnya. Melalui pendekatan ini, pengolahan potensi konflik yang ada di dalam lingkungan Lapas memerlukan strategi yang pada prinsipnya harus tetap menjaga legitimasi para petugas pemasyarakatan dalam melakukan tugas kepemerintahannya. Terkait dengan hal tersebut, temuan berbagai penelitian tentang pola hubungan transformatif antara petugas dengan narapidana perlu pertama-tama mempertimbangkan beberapa hal, yakni:

> *[…] generally the literature supports the notion that the more coercive the prison environment the greater the potential for violence. This is especially so where prison management and treatment of prisoners are perceived by prisoners as unfair or illegitimate, as this strengthens prisoner solidarity in opposition to the authorities. This in turn threatens the legitimacy of the regime and reduces prisoner compliance. Conversely, prisons that provide more opportunities for prisoner participation in education and vocational programs and promote self-efficacy, generally report reduced levels of rule violations and violence.*[24]

Dengan pemahaman yang lebih luas, sesungguhnya faktor manajemen penjara dan perlakuan terhadap narapidana memiliki dampak pada persepsi narapidana terhadap legitimasi dan keadilan pelaksanaan tugas pemasyarakatan. Persepsi ini dengan demikian perlu dikelola oleh negara dalam paradigma bahwa pencegahan terhadap potensi konflik di dalam Lapas menuntut langkah yang bukan bersifat individualitik dan kasuistis, namun harus lebih bersifat umum dan permanen.

---

[24] Hommel, *Ibid*, hlm 10. [penekanan ditambahkan]

Berangkat dari dasar pemikiran tentang transformasi konflik tersebut, evaluasi ini akan mencoba menerapkan kontekstualisasi konsep transformasi konflik sosial ke dalam konflik di Lapas. Adapun penekanan utamanya akan diterapkan pada *rule* dan *structural transformations*, yang unsur tugas pemasyarakatan dalam pembinaan dan pengawasan perlu diletakkan pada tujuan utama sistem pemasyarakatan nasional yakni "agar Warga Binaan Pemasyarakatan menyadari kesalahannya, 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".[25] Walaupun demikian, transformasi terhadap isu dan aktor di dalam Lapas tidak dapat secara serta-merta ditinggalkan dalam mengelola proyek pencegahan gangguan keamanan dan ketertiban di dalam Lapas.

Patut dipahami pula bahwa belum terdapat teoresasi yang mendalam terkait dengan pengelolaan potensi konflik di dalam kondisi masyarakat yang isolatif, seperti di dalam Lapas. Unsur-unsur teori tentang transformasi konflik di atas pada derajat tertentu perlu diletakkan dalam konteks kekhususan di Lapas. Kontekstualisasi dalam hal ini perlu menekankan bahwa unsur utama dari transformasi konflik ialah fokus terhadap transformasi konflik yang sifatnya nyata maupun laten, menjadi sebuah proses damai atas perubahan sosial dan politik.

[25] Konsideran (c) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan.

B.3. Kebijakan Preventif dan Responsif: Evaluasi terhadap Regulasi Gangguan Keamanan dan Ketertiban di Tiga Lapas

Berangkat dari data kualitatif yang dikumpulkan oleh penulis, dapat disimpulkan bahwa fenomena gangguan keamanan dan ketertiban di ketiga Lapas (Lapas Kelas IIA Denpasar, Lapas Kelas IIA Banda Aceh, dan Lapas Kelas IIA Lhokseumawe) dapat dievaluasi dengan menggunakan ketiga model penjelasan penyebab konflik di Lapas. Adapun ketiga model penyebab konflik (model pembawaan, perampasan, dan situasional) memiliki beban yang berbeda antara Lapas yang satu dengan yang lain.

Secara kualitatif, situasi di Lapas Kelas IIA Banda Aceh mencerminkan bahwa unsur-unsur model situasional lebih memiliki beban ketimbang unsur-unsur dalam dua model lainnya. Fakta bahwa *hubungan patron-klien* antara narapidana dan petugas merupakan persoalan tersendiri dan patut menjadi prioritas penanganan di Lapas Kelas IIA Banda Aceh. Dalam sudut pandang ini, hubungan patron-klien tersebut menyebabkan berbagai akibat ikutan yang sistemik yang dapat memengaruhi kondisi keamanan dan ketertiban di dalam Lapas. Penulis menilai bahwa akibat ikutan yang paling mendasar adalah deligitimasi petugas dan aturan hukum yang berlaku di Lapas. Fenomena sering dikeluarkannya narapidana secara ilegal oleh oknum petugas Lapas merupakan bukti bahwa sedang terjadi proses deligitimasi petugas dan aturan hukum di Lapas Kelas IIA Banda Aceh. Secara lebih spesifik, patut dipahami bahwa proses deligitimasi petugas dan aturan hukum merupakan indikasi awal dari potensi munculnya pemberontakan dan gangguan keamanan dan ketertiban lainnya yang lebih luas; yang

secara langsung menunjukkan kondisi tidak maksimalnya pelaksanaan fungsi pemasyarakatan.

Selanjutnya pada skenario gangguan keamanan dan ketertiban di Lapas Kelas IIA Lhokseumawe, secara kualitatif tercermin bahwa unsur perampasan lebih dominan dalam hubungan antarsubjek di Lapas. Unsur tersebut dipahami memiliki dampak terhadap konflik antara narapidana dengan petugas Lapas yang berujung pada insiden pembakaran Lapas pada tanggal 15-16 Februari 2014. Lebih lanjut, kondisi perampasan kebebasan narapidana tersebut dikatalisasi oleh tindakan supresif para petugas yang berujung pada terjadinya pembakaran tersebut. Kondisi sarana dan prasarana Lapas Lhokseumawe yang sudah tua juga menyebabkan kondisi menjadi tidak layak huni bagi para narapidana. Lebih lanjut, kondisi over-kapasitas menyebabkan pemenuhan kebutuhan dasar narapidana menjadi tidak efektif. Hal-hal tersebut perlu dipahami sebagai unsur-unsur yang termasuk dalam klasifikasi identifikasi Model Perampasan.

Pada skenario lainnya, kondisi gangguan keamanan dan ketertiban di Lapas Kelas IIA Denpasar menggambarkan adanya unsur situasional di Lapas yang gagal dikendalikan oleh para petugas. Situasi pemicu seperti utang piutang antarnarapidana serta faktor eksternal berupa sorotan dari lembaga swadaya masyarakat tampak gagal untuk diolah oleh para petugas Lapas guna mencegah gangguan keamanan dan ketertiban.

Narasi gangguan keamanan dan ketertiban tersebut dapat mencerminkan bagaimana kebijakan tentang gangguan keamanan dan ketertiban memerlukan sebuah pandangan yang sistemik dan sistematis. Sistemik dalam hal ini mengacu pada fakta

bahwa gangguan keamanan dan ketertiban di dalam Lapas tidak berdiri sendiri dalam ruang hampa, namun terdapat banyak faktor baik internal dan eksternal Lapas yang memengaruhi.[26] Selanjutnya, sistematis dalam hal ini mengacu pada kebutuhan akan perencanaan dan pemetaan yang matang dalam rangka mencegah dan mengelola potensi gangguan keamanan dan ketertiban di Lapas.[27]

Penulis berpendapat bahwa kebijakan tentang gangguan keamanan dan ketertiban, khususnya di tiga Lapas yang dievaluasi, belum disusun secara sistemik dan sistematis pada level unit teknis. Agar lebih sistematis, penulis menguraikan persoalan kebijakan ini ke dalam dua level aktor, yakni: aktor level teknis dan aktor level kebijakan. *Pertama*, pada level teknis (UPT), peraturan tentang prosedur tetap pelaksanaan pemasyarakatan dan peraturan penjagaan Lapas yang telah diterbitkan oleh Direktorat Jenderal Pemasyarakatan belum secara maksimal dilaksanakan pada tingkat unit teknis. Selain itu, secara substansial prosedur yang berlaku tersebut belum memuat setidaknya dua hal penting dalam mengelola potensi gangguan keamanan dan ketertiban, meliputi: (i) pemetaan potensi gangguan keamanan dan ketertiban di masing-masing Lapas, dan (ii) perancanganan sistem peringatan dini gangguan keamanan dan ketertiban di masing-

---

[26] Problematika yang bersifat sistemik ini diakui pula dalam Dokumen Resume Kendala yang Dihadapai di Lapas Lhokseumawe Pasca Kerusuhan dan Pembakaran Gedung Kantor Lapas tanggal 15 Februari 2014, disusun oleh Plt. Kepala Lapas Kelas IIA Lhokseumawe. Beliau menyebutkan beberapa hal yang menjadi kendala: lemahnya pengawasan, kurangnya tenaga pengamanan di bidang penjagaan, koordinasi antar pejabat di lingkungan Lapas, serta kondisi fisik bangunan Lapas yang tidak layak.

[27] Terdapat tiga proses kunci dalam menggagas penjara yang teratur: "*The first is a series of system issues, including links with other parts of the criminal justice process and public sector agencies. The second is a series of structural issues about how the service is organised so as to recognise its hierarchical nature while at the same time encouraging staff to develop their full potential and use their initiative. The third, which follows from the first two, is a series of what can be called people issues, to do with leadership and the management of all those involved in the system, particularly staff and prisoners*". Lihat Andre Coyle, *Managing Prisons in a Time of Change*, 2002, International Centre for Prison Studies, London, hlm.97.

masing Lapas. Dalam perspektif transformasi konflik, kedua hal tersebut berperan penting dalam perumusan sebuah kebijakan pencegahan gangguan keamanan dan ketertiban di Lapas.

Kedua, pada level penentu kebijakan, rantai komunikasi dan komando birokrasi di lingkungan Kementerian Hukum dan HAM dinilai terlalu panjang dalam rangka mencegah dan mengatasi gangguan keamanan dan ketertiban. Studi kasus di tiga Lapas ini menggambarkan setidaknya dari tingkat petugas pengamanan, komunikasi dan komando yang dilaksanakan perlu melalui lima jenjang jabatan struktural (Kepala Lapas, Kepala Divisi Pemasyarakatan, Kepala Kantor Wilayah, Direktur Bina Keamanan dan Ketertiban, Direktur Jenderal Pemasyarakatan, dan/atau Sekretaris Jenderal). Walaupun dipahami bahwa dalam rangka penyusunan kebijakan gangguan keamanan dan ketertiban yang sistemik dan sistematis, diperlukan sinergi antarpara pejabat struktural tersebut. Namun komunikasi dan komando yang diharapkan oleh para aktor di level teknis seringkali tidak berjalan dengan maksimal.[28] Lebih lanjut, hubungan antara kedua level selama ini bersifat satu arah, yakni dari level penentu kebijakan kepada level teknis.[29] *Sifat pasif pada level teknis dalam hal ini cenderung menciptakan kebijakan tentang gangguan keamanan dan ketertiban yang bersifat reaktif dan temporer*.

---

[28] Dalam Annual Report Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Tahun 2013 disebutkan bahwa salah satu hambatan yang dihadapi adalah: "Belum idealnya Organisasi Kementerian Hukum dan HAM sesuai dengan yang diamanatkan dalam Permenpan Nomor : PER/18/M.PAN/11/2008, yang menyebutkan bahwa UPT berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Direktorat Jenderal."

[29] Problematika ini juga secara eksplisit dicantumkan dalam tantangan yang dihadapi oleh Direktorat Jenderal Pemasyarakatan secara keseluruhan. Lihat, Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Tahun 2013.

Secara prinsipil, penyusunan kebijakan gangguan keamanan dan ketertiban secara sistemik dan sistematis tersebut perlu diarahkan ke pemodelan kebijakan yang responsif dan preventif.[30] Jenis kebijakan ini diharapkan akan dapat mencegah dan mengelola berbagai potensi gangguan keamanan dan ketertiban di Lapas. Berdasarkan skenario yang digambarkan di atas, dapat diasumsikan bahwa potensi gangguan keamanan dan ketertiban belum dikelola dan dicegah secara efektif. Permasalahan yang sesungguhnya sistemik, mulai dari kualitas SDM, sarana dan prasarana, sampai pada peraturan yang berlaku belum dikelola dari pendekatan pencegahan gangguan keamanan dan ketertiban. Sebagai konsekuensi, kebijakan gangguan keamanan dan ketertiban yang pada saat ini masih berisfat reaktif dan temporer, perlu disusun agar menjadi lebih bersifat responsif dan preventif.

Lebih jauh, dengan argumentasi dua pe-*level*-an tersebut, kebijakan gangguan keamanan dan ketertiban yang sistemik dan sistematis patut didasarkan pada dua sifat kebijakan yakni partisipatif dan periodik. ***Partisipatif***, dalam hal ini perlu diartikan bahwa informasi pada level UPT harus secara efektif dan efisien diterima secara birokratis ke level penentu kebijakan. Sifat tersebut harus diikat dengan sifat ***periodik***, yang dalam hal ini diartikan bahwa informasi dari level UPT wajib disalurkan kepada level penentu kebijakan dalam periodesasi tertentu secara berkesinambungan.

[30] Dalam hal ini, Surat Edaran Direktur Jenderal Pemasyarakatan Nomor PAS.PK.01.04.02-03 perihal Hasil Analisa Intelijen dan Penegakan Hukum Satgas Penindakan BNPT tanggal 10 Januari 2013 dapat menjadi salah satu contoh kebijakan pencegahan gangguan kamtib yang partisipatif dan responsif, karena melibatkan peran serta instansi di luar Direktorat Jenderal Pemasyarakatan.

B.4. Analisis Identifikasi Potensi Konflik di Tiga Lembaga Pemasyarakatan

Gangguan keamanan dan ketertiban di Lapas merupakan fenomena yang tidak berdiri sendiri (*stand-alone*), melainkan melibatkan faktor-faktor lain yang dapat memengaruhi terjadinya konflik (baik dengan maupun tanpa kekerasan). Evaluasi tentang kebijakan pencegahan pada analisis sebelumnya mencerminkan kepada kita bahwa arah kebijakan keamanan dan ketertiban belum secara efektif bersifat proaktif dan preventif sehingga diperlukan langkah-langkah strategis guna mencegah gangguan keamanan dan ketertiban di Lapas. Pada bagian ini, penulis mencoba mengurai lebih lanjut tentang tiga hal: *pertama*, penerapan model penyebab konflik di tiga Lapas yang menjadi lokus evaluasi; *kedua*, rancangan peta potensi konflik di Lapas; dan *ketiga*, rancangan peringatan dini dan jejaring komunikasi agar konflik di Lapas dapat dicegah. Ketiga hal ini dapat dianggap sebagai langkah awal dalam memastikan terlaksananya visi pemasyarakatan nasional.

Secara normatif, kebijakan untuk mengidentifikasi potensi gangguan kamtib di Lapas dapat diurai dari Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor M.HH-01.PW.01.01 Tahun 2011 tentang Pengawasan Intern Pemasyarakatan. Adapun lingkup pengawasan intern pemasyarakatan meliputi dalam Surat Edaran tersebut meliputi:[31]

a) penyelenggaraan tugas dan fungsi di bidang Pemasyarakatan;

b) penerapan sistem pengendalian intern;

c) penyelenggaraan pelayanan publik;

[31] Pasal 3 Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor M.HH-01.PW.01.01 Tahun 2011 tentang Pengawasan Intern Pemasyarakatan.

d) penerapan reformasi birokrasi; dan

e) indikasi penyimpangan atau kasus tertentu.

Lebih lanjut, pengawasan intern pemasyarakatan tersebut memiliki tiga sifat, yakni: (i) Pengawasan Preemtif, yakni kegiatan pengawasan yang bertujuan mengantisipasi terhadap hal yang berpotensi menimbulkan penyimpangan dalam pelaksanaan tugas; (ii) Pengawasan Preventif, yakni kegiatan pengawasan yang bertujuan mencegah terjadinya penyimpangan sesegera mungkin melalui sistem peringatan dini, antara lain dapat berupa konsultasi, bimbingan teknis, dan penyusunan pedoman kerja; dan (iii) Pengawasan Represif, yakni kegiatan pengawasan bersifat tindakan korektif terhadap terjadinya penyimpangan.[32] Dalam konteks pencegahan gangguan keamanan dan ketertiban, dengan demikian analisis selanjutnya akan menggagas pengawasan yang bersifat preventif dan preemptif dalam rancangan *early warning system* pencegahan gangguan keamanan dan ketertiban di Lapas.

a) Implementasi Model Penyebab Konflik di Tiga Lapas (Lapas Kelas IIA Denpasar, Kelas IIA Banda Aceh, dan Kelas IIA Lhokseumawe)

Pada bagian ini penulis mencoba menggambarkan *layering* (pelapisan) pencegahan gangguan keamanan dan ketertiban di ketiga Lapas. *Layering* ini berguna agar petugas pemasyarakatan dapat melakukan identifikasi awal dalam rangka mencegah terjadinya gangguan keamanan dan ketertiban di Lapas.

Tabel 1.
***Layering* Pencegahan Gangguan Keamanan dan Ketertiban di Lapas**

[32] Pasal 1 Angka (3), (4), dan (5) Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor M.HH-01.PW.01.01 Tahun 2011 tentang Pengawasan Intern Pemasyarakatan.

Layer I	**Identifikasi Unsur dalam Model Pembawaan** (Usia, suku, jenis kelamin, pendidikan, status perkawinan, penyalahgunaan substans, riwayat hukuman, jenis tindak pidana, dan keanggotaan sosial)	*Konflik antar narapidana*
Layer II	**Identifikasi Unsur dalam Model Perampasan** (Masa hukuman, lama menjalani hukuman, keadaan blok dan sel yang didiami, perampasan hak/kebebasan)	*Konflik antara narapidana dengan petugas*
Layer III	**Identifikasi Unsur dalam Model Situasional** (pola interaksi antara petugas, narapidana, dan masyarakat)	*Dua jenis konflik di atas, termasuk yang melibatkan anggota masyarakat di Lapas.*

Dari tabel tersebut, *layering* pencegahan gangguan keamanan dan ketertiban di Lapas dibagi ke dalam tiga lapis identifikasi: *pertama*, identifikasi unsur dalam model pembawaan dilakukan dalam rangka mengetahui peta kondisi personal tiap narapidana di dalam Lapas. Unsur-unsur personal bawaan dalam identifikasi ini dianggap sangat rentan menjadi penyebab konflik antarnarapidana sehingga intervensi petugas pemasyarakatan sangat diperlukan melalui strategi dan langkah tertentu; *kedua*, identifikasi unsur dalam model perampasan dilakukan dalam rangka mengetahui kondisi perampasan atau kehilangan narapidana selama menjalani masa hukuman di Lapas. Kondisi perampasan atau kehilangan tersebut diharapkan menjadi data awal bagi petugas dalam mencegah konflik antara narapidana dengan petugas Lapas; dan *ketiga*, identifikasi unsur dalam model situasional dilakukan agar mengetahui kategori hubungan atau relasi antara narapidana dengan petugas. Hubungan kedua pihak ini dianggap sangat berperan dalam menentukan terjadinya konflik baik antara narapidana, petugas, maupun anggota masyarakat di luar Lapas.

Perlu menjadi catatan bahwa *layering* dalam hal ini tidak dimaksudkan agar setiap Lapas untuk menentukan prioritas pencegahan, namun justru perlu dirumuskan dalam rangka memudahkan para petugas dalam menyusun strategi dan langkah pencegahan gangguan keamanan dan ketertiban di Lapas. Gambaran yang lengkap tentang identifikasi unsur penyebab konflik di Lapas dengan demikian dapat menjadi modal awal bagi pelaksana pemasyarakatan dalam melakukan kontrol serta mempersiapkan kebijakan guna menjamin kondisivitas keamanan dan ketertiban di Lapas. Selain itu, perlu dipahami bahwa ketika posisi petugas sebagai pihak yang memiliki kuasa (*power*) atas para narapidana, maka para petugas sesungguhnya memiliki kewenangan eksklusif untuk mengatur dan menentukan ritme dan dinamika hubungan dan interaksi di dalam Lapas.[33]

b) Peta Potensi Gangguan Keamanan dan Ketertiban di Lembaga Pemasyarakatan

Layering pencegahan gangguan keamanan dan ketertiban di atas secara langsung membutuhkan peta potensi gangguan keamanan dan ketertiban di Lapas sebagai bentuk operasionalnya. Adapun peta potensi gangguan keamanan dan ketertiban di Lapas dapat dirumuskan sebagai berikut:

Tabel 2.
Peta Potensi Gangguan Keamanan dan Ketertiban

Sumber			Langkah	
I	**II**	**III**	**IV**	**V**
Disagregat unsur diskriminasi	*HAK Narapidana*	*Legitimasi/Kapasitas*	*Strategi Penanganan*	*Bentuk Konflik Konstruktif*
• Gambaran tentang	• Status kondisi dari:	• Peraturan yang berlaku	• Semua langkah SOP perlu	• Bagaimana konflik petugas,

[33] Andre Coyle, *Managing Prisons in a Time of Change*, 2002, International Centre for Prison Studies, London, hlm.96.

komposisi: • Usia, suku, jenis kelamin, pendidikan, status perkawinan, penyalahgunaan substans, riwayat hukuman, jenis tindak pidana, dan keanggotaan sosial	• Ketersediaan Hak, • Aksesibilitas Hak, • Akseptabilitas Hak, dan • Kualitas Hak.	untuk pelaksanaan pemasyarakatan; • Prosedur pengambilan keputusan di LP; • Kualitas SDM; • Sarana prasarana.	dicermati; • Pendekatan budaya dan pemberdayaan secara ekonomi menjadi prioritas dalam manajemen pembinaan.	narapidana, dan masyarakat bisa dirumuskan ke dalam bentuk hubungan yang konstruktif: mis. sosialisasi pelaksanaan hak secara periodik.

Peta potensi yang digambarkan di atas dapat menjadi kebijakan lanjutan yang perlu disusun oleh para pelaksana pemasyarakatan dalam rangka mencegah terjadinya konflik kekerasan di Lapas. Adapun paradigma yang dibangun melalui peta potensi tersebut ialah bangunan gambaran yang mampu mengakomodasi faktor-faktor dalam ketiga model penyebab gangguan keamanan dan ketertiban di Lapas yang telah disebutkan sebelumnya. Gambaran tentang faktor-faktor dalam tiga model di atas kemudian dipecah ke dalam kategorisasi sebagaimana telah dideskripsikan dalam skenario gangguan keamanan dan ketertiban di Lapas. Selanjutnya, pembacaan terhadap tabel peta potensi gangguan keamanan dan ketertiban di Lapas di atas dapat dijelaskan sebagai berikut:

Pertama, pemetaan membagi *dua elemen* dari pencegahan gangguan keamanan dan ketertiban, yakni sumber potensi gangguan dan langkah yang perlu diambil. Selanjutnya, pada sumber gangguan tersebut diuraikan ke dalam 3 (tiga) kategori (kolom I sampai III), dan langkah pencegahan ke dalam 2 (dua) kategori (kolom IV dan V).

Kedua, tiga kolom kategori sumber potensi gangguan keamanan dan ketertiban merupakan deskripsi dari kolom sebagai berikut: **(I)** disagregat unsur diskriminasi. Pada kategori ini komposisi unsur pembawaan narapidana perlu dijabarkan agar dapat memetakan potensi berikut peluang yang dapat diambil oleh petugas Lapas dalam melaksanakan tugasnya. Secara normatif, pemetaan terhadap faktor pembawaan ini dapat mendukung pelaksanaan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 12 Tahun 2013 tentang *Assessment* Risiko dan *Assessment* Kebutuhan bagi Narapidana dan Klien Pemasyarakatan. Secara khusus, metode yang dilakukan dalam *assessment* terhadap risiko dan kebutuhan ini dapat diterapkan dalam mengurai unsur (I) dari sumber gangguan keamanan dan ketertiban di Lapas; **(II)** hak narapidana. Pada kategori ini petugas perlu menjabarkan seluruh hak narapidana berikut status kondisi pemenuhannya (status dalam hal ini misalnya dapat dinilai '*kurang*', '*cukup*', atau '*memadai*'); **(III)** legitimasi dan kapasitas, pada kategori ini digambarkan tentang kualitas dan kuantitas SDM petugas pemasyarakatan, peraturan yang berlaku, serta status kondisi sarana dan prasana di Lapas (status dalam hal ini misalnya dapat dinilai '*kurang*', '*cukup*', atau '*memadai*').

Ketiga, selanjutnya dua kolom kategori langkah merupakan deskrpsi dari kolom sebagai berikut: **(IV)** strategi penanganan, pada kategori ini petugas pemasyarakatan perlu menjabarkan strategi pencegahan berdasarkan kategorisasi pada elemen pertama (sumber). Adapun strategi penanganan ini didasarkan pada: SOP yang berlaku di Lapas,

c) Rancangan *Early Warning System* terhadap Gangguan Keamanan dan Ketertiban di dalam Lapas

Berdasarkan argumentasi analisis potensi gangguan keamanan dan ketertiban di Lapas pada sub-bab di atas, patut disadari bahwa mekanisme peringatan dini terhadap gangguan kamtib di Lapas memerlukan manajemen pencegahan konflik yang melibatkan unsur yang lebih luas. Dalam hal ini, peranan unit utama di lingkungan Kementerian Hukum dan HAM merupakan syarat mutlak, secara khusus unit pelaksana pengawasan, manajemen kepegawaian, serta riset. Dengan demikian, mekanisme peringatan dini tersebut dapat melahirkan kebijakan yang diharapkan efektif dan memiliki dampak positif jangka panjang.

Dalam posisi ini, penerapan Standar Pelayanan Pemasyarakatan yang telah diatur secara rinci dalam Keputusan Direktur Jenderal Pemasyarakatan Nomor PAS-17.OT.02.01 Tahun 2013 merupakan sebuah hal yang mutlak untuk dilakukan oleh para pelaksana pemasyarakatan. Selain itu, pelaksanaan Surat Edaran Nomor PAS-45.PK.01.04.02 Tahun 2013 tentang Penetapan Satuan Tugas Pengawasan Internal (Was Intern) dan Satuan Tugas Pengamanan Pintu Utama (Satgas P2U) juga merupakan poin yang signifikan dalam rangka mencegah terjadinya gangguan keamanan dan ketertiban di Lapas, mengingat substansi Surat tersebut meliputi:

a) Memerintahkan Kepala Lapas/Rutan/Cabang Rutan untuk melakukan pembentukan dan penguatan Petugas Pengawasan Internal (Petugas Was. Intern.) dan Satuan Tugas Pengamanan Pintu Utama (Satgas P2U) dengan baik

dan benar pada Lapas/Rutan/Cabang Rutan sesuai peraturan dan ketenfuan yang berlaku;

b) Menempatkan Tugas Pokok dan Fungsi Petugas Pengawasan Internal (Petugas Was. Intern.) dan Satuan Tugas Pengamanan Pintu Utama (Satgas P2U) berada dibawah komando dan bertanggung jawab kepada:
   1. Kepala Bidang Administrasi Keamanan dan Ketertiban pada Lapas Klas I;
   2. Kepala Seksi Administrasi Keamanan dan Ketertiban pada Lapas Klas II;

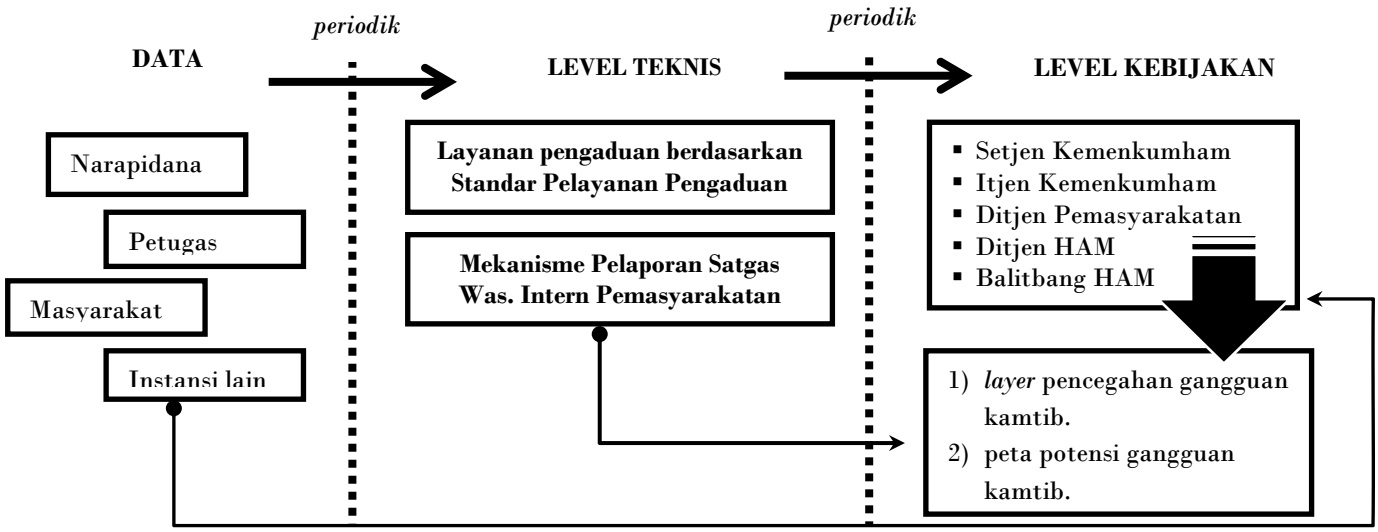
c) Melaporkan hasil pembentukan dan penguatan Petugas Pengawasan Internal (Petugas Was. Intern.) dan Satuan Tugas Pengamanan Pintu Utama (Satgas P2U) serta penempatan Tugas pokok dan Fungsinya dimaksud kepada Direktur Jenderal Pemasyarakatan cq. Direktur Bina Keamanan dan Ketertiban.

Mekanisme pelaporan Satgas Was. Intern. Pemasyarakatan yang diatur dalam Surat Edaran Nomor PAS2-OT.01.01-233 Tahun 2013 tentang Pedoman Penyusunan Laporan dan Mekanisme Penyampaian Laporan Pelaksanaan Tugas Harian dan Bulanan Satuan Tugas Pengawasan Internal pada prinsipnya telah menjadi dasar normatif peringatan dini gangguan keamanan dan ketertiban di Lapas.

Penulis menilai bahwa pelaksanaan pedoman Satgas Was. Intern merupakan hal yang mutlak diperlukan dalam rancangan mekanisme peringatan dini keamanan dan ketertiban di Lapas. Namun demikian, pada tataran teknis di lapangan, penulis menemukan fakta bahwa pembentukan dan pelaporan melalui mekanisme pelaporan Satgas Was. Intern belum secara maksimal dilaksanakan oleh

para pelaksana pemasyarakatan. Adapun sebagai materi evaluatif, penulis menilai bahwa berbagai kebijakan pencegahan gangguan keamanan dan ketertiban yang telah diterbitkan belum mencantumkan jenis teknik analisis data pada tingkat kebijakan (*policy level*). Dalam hal ini, Ditjen Pemasyarakatan dan Kantor Wilayah Kemenkumham sebagai pihak dalam *policy level* perlu memiliki teknik analisis data pemasyarakatan yang mengacu pada *layering* dan peta potensi gangguan keamanan dan ketertiban yang telah diterangkan pada bagian sebelumnya.

Lebih lanjut, materi evaluatif lainnya yang perlu digagas ialah pola informasi dan komunikasi pencegahan gangguan keamanan dan ketertiban di Lapas yang melibatkan unit lain di lingkungan Kementerian Hukum dan HAM. Proposisi ini bertujuan agar Ditjen Pemasyarakatan, atau pada taraf lebih luas Kementerian Hukum dan HAM, dapat menerbitkan kebijakan yang bersifat komprehensif, responsif dan jangka panjang dalam mencegah gangguan keamanan dan ketertiban di Lapas. Mengingat sifat-sifat tersebut, maka sudah seyogyanya unit-unit lain di lingkungan Kementerian Hukum dan HAM berperan dalam melakukan analisis data pemasyarakatan yang dikumpulkan melalui mekanisme pelaporan Satgas Was. Intern Pemasyarakatan.



Gambar 2.
Rancangan *Early Warning System* Gangguan Keamanan dan Ketertiban

C. Penutup

Kesimpulan

Berdasarkan uraian analisis di atas, evaluasi ini menyimpulkan beberapa hal terkait kebijakan pencegahan gangguan keamanan dan ketertiban di Lapas dari perspektif transformasi konflik, yang meliputi: *Pertama*, bentuk-bentuk fenomena gangguan keamanan dan ketertiban di tiga Lapas lokus evaluasi menggambarkan skenario konflik yang berbeda antara satu dengan yang lain. Terhadap hal tersebut, secara kualitatif evaluasi ini menilai bahwa unsur situasional cenderung menjadi faktor penyebab gangguan keamanan dan ketertiban di Lapas Kelas IIA Denpasar dan Lapas Kelas IIA Banda Aceh, sedangkan unsur perampasan lebih dominan terjadi di Lapas Kelas IIA Lhokseumawe; *Kedua*, berdasarkan analisis skenario tersebut, evaluasi ini menilai bahwa

potensi gangguan keamanan dan ketertiban di tiga Lapas belum dikelola secara sistemik dan sistematis dari tingkat UPT sampai ke tingkat pembuat kebijakan. Sejauh ini, upaya pembentukan mekanisme dua arah (dari tingkat UPT ke tingkat pembuat kebijakan maupun sebaliknya) dalam kerangka pengawasan internal Lapas melalui penerbitan Peraturan Menkumham belum secara efektif dilaksanakan, yang pada derajat tertentu menyebabkan potensi gangguan keamanan dan ketertiban belum terpetakan secara komprehensif; *Ketiga*, secara substantif evaluasi ini juga menilai bahwa kebijakan yang diterbitkan oleh Menkumham dan Dirjen Pemasyarakatan dalam pelaksanaan mekanisme pengawasan internal (termasuk di dalamnya pembentukan dan mekanisme pelaporan satuan tugas internal) belum memuat bentuk analisis gangguan keamanan dan ketertiban dengan pendekatan manajemen konflik antar subjek di Lapas; *Keempat*, segala bentuk faktor penyebab gangguan keamanan dan ketertiban di Lapas baik yang bersifat eksternal maupun internal pada prinsipnya memerlukan koordinasi antara pelaksana tugas pemasyarakatan dengan unit dan instansi lainnya, secara khusus unit-unit utama di lingkungan Kementerian Hukum dan HAM.

Saran

Berangkat dari empat simpulan di atas, penulis merumuskan rekomendasi kepada pelaksana tugas pemasyarakatan untuk mengembangkan tiga metode analisis konflik dalam pencegahan gangguan keamanan dan ketertiban di Lapas, yang meliputi: (i) *layering* penyebab gangguan keamanan dan ketertiban di Lapas, (ii) peta potensi gangguan keamanan dan ketertiban di Lapas, dan (iii) sistem peringatan dini gangguan keamanan dan ketertiban di Lapas.

Daftar Pustaka

Azar, E. 1990. *The Management of Protracted Social Conflict*, Aldershot: Dartmouth.

Annual Report Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Tahun 2013.

Bosworth, Mary F., *Encyclopedia of Prisons and Correctional Facilities,* SAGE Publication

Coyle, Andre. *Managing Prisons in a Time of Change*, 2002, International Centre for Prison Studies, London.

Dobbs, Rhonda R., and Courtney A. Waid. "Prison Culture." *Encyclopedia of Prisons & Correctional Facilities*. Ed. . Thousand Oaks, CA: SAGE, 2004. *SAGE Reference Online*.

Galtung, Johan. *Conflict Transformation by Peaceful Means (the Transcend Method)*, 2000, United Nations Disaster Management Training Programme.

Homel, R. & Thomson, C. *Causes and prevention of violence in prisons*, dalam Sean O'Toole & Simon Eyland (Eds.), 2005, *Corrections criminology*. Sydney: Hawkins Press.

Hochstetler, Andy, Matt DeLisi, *Importation, deprivation, and varieties of serving time: An integrated-lifestyle-exposure model of prison offending*, 2005, Journal of Criminal Justice 33.

Jiang, Shanhe, *Inmate Misconduct: A Test of the Deprivation, Importation, and Situational Models*, The Prison Journal September 2002.

Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Tahun 2013.

Miall, Hugh, *Conflict Transformation: A Multi-Dimensional Task*, 2004, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.

Pujileksono, Sugeng. *Masalah-Masalah di Penjara dalam Studi Sosial,* Jurnal Salam Volume 12 Nomor 2 Juli - Desember 2009, Universitas Muhammadiah Malang.

Puslitbang Hak Sipil dan Politik, *Pemenuhan Hak atas Kebutuhan Seksual Warga Binaan Pemasyarakatan*, 2012, Badan Penelitian dan Pengembangan HAM.

Puslitbang Transformasi Konflik, *Potensi Konflik Kekerasan antar Kelompok Narapidana dalam Lembaga Pemasyarakatan,* 2011, Badan Penelitian dan Pengembangan HAM.