

KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN PENGELOLAAN RUMAH TAHANAN NEGARA (RUTAN) DALAM SISTEM PERADILAN PIDANA DI INDONESIA

Oleh:

Ni Ketut Citrawati¹⁾, Lalu Husni²⁾, Muh. Risnain³⁾

¹⁾Mahasiswa Magister Ilmu Hukum Universitas Mataram

²⁾Dosen Fakultas Hukum Universitas Mataram

³⁾Dosen Fakultas hukum Universitas Mataram

Abstrak

Penelitian ini bertujuan mengetahui dan memahami kedudukan dan kewenangan pengelolaan Rumah Tahanan Negara (Rutan) dalam sistem peradilan pidana di Indonesia. Dengan permasalahan Bagaimana pengaturan kewenangan Rutan di Indonesia dan kedudukan Rutan diluar Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam sistem peradilan pidana di Indonesia. Adapun teori yang dipakai yaitu teori negara hukum, teori kewenangan, teori kelembagaan dan teori sistem peradilan pidana. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang terkait dengan kedudukan dan kewenangan pengelolaan Rumah Tahanan Negara (Rutan) dalam sistem peradilan pidana di Indonesia, berdasarkan pendekatan perundang-undangan, pendekatan sejarah dan pendekatan konsep. Teknik pengumpulan bahan hukum menggunakan teknik studi dokumen, kemudian dilakukan pengolahan bahan hukum dan dianalisis secara normatif preskriptif dengan menggunakan logika deduktif. Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa Pengaturan kewenangan pengelolaan Rutan di Indonesia sudah dimulai sejak masa penjajahan yang dilaksanakan oleh sebuah lembaga yang disebut Jawatan Kepenjaraan yang berada dibawah Departemen *Van Justitie* atau Departemen Kehakiman, setelah kemerdekaan sampai saat ini urusan pengelolaan Rutan tetap menjadi kewenangan Departemen Kehakiman yang sekarang menjadi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Adapun kedudukan Rutan diluar Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia hanya berkedudukan sebagai Cabang Rutan dari Rutan yang daerah hukumnya meliputi Cabang Rutan yang dikelola Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Kata kunci: Kedudukan, Kewenangan, Rutan

1. PENDAHULUAN

Salah satu jenis atau tempat penahanan adalah penahanan Rumah Tahanan Negara (Rutan). Berdasarkan Pasal 1 angka (2) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 Tentang Pelaksanaan KUHAP, yang dimaksud dengan Rumah Tahanan Negara (Rutan) adalah tempat tersangka atau terdakwa ditahan selama proses penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di sidang pengadilan.

Selain Rutan terdapat juga suatu lembaga yang memiliki fungsi sebagai tempat penahanan yaitu Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 38 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan KUHAP menyatakan bahwa sebelum terbentuknya Rutan berdasar Peraturan Pemerintah ini Menteri menetapkan Lembaga Pemasyarakatan tertentu sebagai Rutan. Selanjutnya di pertegas dengan Surat Keputusan Menteri Kehakiman Nomor: M.04.UM.01.06 Tahun 1983 tentang Penetapan Lembaga Pemasyarakatan Tertentu sebagai Rumah Tahanan Negara, Lapas dapat beralih fungsi menjadi Rutan, dan begitu pula sebaliknya.

Kedua lembaga tersebut merupakan Unit Pelaksana Teknis di bawah Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Adapun yang membedakan

keduanya yaitu kalau Rutan adalah tempat tersangka atau terdakwa ditahan selama proses penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di sidang pengadilan. Sedangkan Lapas adalah tempat untuk melaksanakan pembinaan Narapidana dan Anak Didik Pemasyarakatan berdasarkan putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum tetap.

Berdasarkan hal tersebut, maka Rutan adalah lembaga khusus yang bertanggungjawab terhadap perawatan dan pelayanan tahanan mulai dari tingkat penyidikan sampai putusan hakim, selanjutnya setelah putusan hakim maka menjadi tanggung jawab Lembaga Pemasyarakatan (Lapas).

Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan “wewenang, tugas, dan tanggung jawab perawatan tahanan ada pada Menteri”. Menteri yang dimaksud adalah Menteri yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya meliputi bidang Pemasyarakatan (Kementerian Hukum dan HAM).

Selanjutnya berdasarkan Pasal 1 angka (3) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 1999 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Wewenang, Tugas dan Tanggungjawab Perawatan Tahanan, “Petugas Rutan atau Cabang Rutan adalah Petugas Pemasyarakatan yang diberi tugas untuk melakukan perawatan tahanan di Rutan atau Cabang Rutan”. Tanggungjawab terhadap pengelolaan Rutan juga telah diatur dalam Pasal 21

ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 1983 Tentang Pelaksanaan KUHAP yaitu "Rutan di kelola oleh Departemen Kehakiman (Kementerian Hukum dan HAM sekarang).

Namun dalam kenyataannya banyak dijumpai Rutan yang dikelola oleh lembaga di luar Kementerian Hukum dan HAM yang disebut Cabang Rutan. Hal ini karena Kementerian Hukum dan HAM dapat membentuk Rutan atau Cabang Rutan sesuai dengan Pasal 18 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 Tentang Pelaksanaan KUHAP :

- 1) Di tiap Ibukota Kabupaten atau Kotamadya dibentuk RUTAN oleh Menteri;
- 2) Apabila dipandang perlu Menteri dapat membentuk atau menunjuk RUTAN di luar tempat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) yang merupakan cabang dari RUTAN;
- 3) Kepala Cabang RUTAN diangkat dan diberhentikan oleh Menteri.

Berdasarkan ketentuan dalam pasal tersebut, Menteri Hukum dan HAM diberikan wewenang untuk membentuk Rutan atau Cabang Rutan di lembaga lain seperti Kepolisian, Kejaksaan dan tempat lainya apabila hal tersebut dipandang perlu demi efektivitas penegakan hukum.

Saat ini ada sembilan Cabang Rutan yang dikelola oleh lembaga di luar Kementerian Hukum dan HAM, yakni 1).Cabang Rutan Bea Cukai untuk tahanan pelaku tindak pidana kepabeanan dan cukai yang menjadi ruang lingkup Kementerian Keuangan, berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor: M.10-PR.07.03 Tahun 2007; 2).Rutan Markas Komando Brimob, 3).Rutan Markas Besar Polri, 4).Polda Sumatera Utara, 5).Polda Sumatera Selatan, 6).Polda Sulawesi Selatan, 7).Polda Jawa Timur yang menjadi ruang lingkup Polri, berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor: M.01.PR.07.03 tahun 2007; 8).Cabang Rutan Kejaksaan Agung dan 9).Cabang Rutan Kejaksaan Negeri Jakarta Selatan untuk tahanan pidana tertentu yang ditangani langsung oleh Kejaksaan Agung, berdasarkan Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor: M.09-PR.07.03 tahun 1992.

Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM diatas, persebaran Cabang Rutan ke tiga lembaga tersebut juga sampai ke daerah. Selain Rutan atau Cabang Rutan di lingkup Kepolisian, Kejaksaan dan Kementerian Keuangan masih terdapat juga Cabang Rutan di lembaga lain yaitu Komisi Pemberantasan Korupsi, berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor M. HN-01.OT.01.01 tanggal 11 Januari 2012 tentang Pembentukan Cabang Rutan.

Pembentukan atau pengelolaan Rutan atau Cabang Rutan diluar Kementerian Hukum dan HAM didasarkan pada beberapa alasan yang bersifat praktis seperti belum adanya Rutan atau Lapas diwilayah tersebut; mempermudah proses penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan disidang

pengadilan; keamanan dan/atau untuk mencegah terjadinya tindakan kekerasan antar tahanan, pemerasan yang dilakukan baik oleh petugas maupun sesama tahanan, pelarian tahanan, hingga pengeluaran tahanan tanpa alasan atau dokumen sah yang sering terjadi di rutan-rutan yang dikelola oleh Kementerian Hukum dan HAM selama ini.

Namun dalam pelaksanaan terkait teknis penahanan di Rutan atau Cabang Rutan, terdapat banyak kontradiksi antara peraturan hukum yang ada, sehingga menimbulkan kerancuan dalam pelaksanaan penahanan di indonesia. Salah satu kontradiksi yang penulis temukan adalah terkait dengan petugas Rutan. Dalam Pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 1999 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Wewenang, Tugas dan Tanggungjawab Perawatan Tahanan dijelaskan bahwa: "Petugas Rutan atau Cabang Rutan adalah Petugas Pemasarakatan yang diberi tugas untuk melakukan perawatan tahanan di Rutan atau Cabang Rutan".

Akibat dari kontradiksi tersebut di atas, sering menimbulkan permasalahan di lapangan terkait dengan efektivitas penanganan terhadap tahanan sebagai contoh adalah kasus "pelesiran" seorang tahanan dan kasus kericuhan serta penyanderaan petugas oleh tahanan dan narapidana kasus terorisme, yang terjadi di Rutan Markas Komando Brimob. Hal ini merupakan fakta tentang lemahnya mekanisme kontrol apabila kewenangan dalam penegakan hukum tersebut tidak dipisahkan.

Selain itu sering juga terjadi tumpang tindih kewenangan dari lembaga-lembaga penegak hukum yang secara fungsional kewenangannya telah dibagi dan diatur dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini tentu saja dapat menimbulkan ketidak pastian hukum baik bagi tersangka atau terdakwa maupun bagi lembaga-lembaga penegak hukum itu sendiri. Akan timbul sengketa kewenangan dan saling lempar tanggungjawab ketika terjadi permasalahan, seperti yang dikutip dalam laman OkeZone:

"Wakapolri Komjen Syafruddin menyebut bahwa Rutan yang ada di Mako Brimob adalah Rutan negara cabang Salemba. Oleh karenanya, kata Syafruddin, tanggung jawab Rutan berada di kewenangan Kemenkumham. Sedangkan Direktorat Jenderal Pemasarakatan (Ditjen PAS) Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham) memastikan Rutan cabang Salemba yang berada di area Mako Brimob, Kelapa Dua, Depok, merupakan kewenangan dan tanggung jawab jajaran Polri".

Oleh karena itu, tindakan menteri yang dapat mengangkat Kepala atau Petugas Rutan atau Cabang Rutan dari institusi lain secara tidak langsung telah mengambil alih atau membagi kewenangan atau fungsi dari salah satu subsistem peradilan pidana dalam hal ini Rutan dibawah Kementerian Hukum dan HAM. Hal ini tentu akan mempengaruhi kinerja dan kewibawaan dari Rutan

yang berada dibawah Kementerian Hukum dan HAM serta dapat menimbulkan tumpang tindih dan lempar tanggung jawab antar institusi penegak hukum.

2. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan pada penelitian ini adalah penelitian hukum Normatif, penelitian yang mengkaji bahan pustaka yang terdiri bahan-bahan hukum yang berupa norma atau peraturan perundang-undangan yang mengikat, yang terkait dengan permasalahan yang diteliti. Dalam penelitian ini pendekatan yang digunakan antara lain adalah Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*), Pendekatan Sejarah (*Historical Approach*) dan Pendekatan Konsep (*Conceptual Approach*). Sebagai penelitian normatif maka dalam penelitian ini teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan Teknik studi dokumen yaitu merupakan teknik awal yang digunakan dalam setiap penelitian, baik penelitian ilmu hukum dengan aspek empiris maupun penelitian ilmu hukum dengan aspek normatif, karena meskipun aspeknya berbeda namun keduanya adalah penelitian ilmu hukum yang selalu bertolak dari premis normatif. Studi dokumen dilakukan dengan cara mengumpulkan, mengidentifikasi dan menganalisis keseluruhan bahan hukum yang relevan dengan permasalahan yang diteliti. Pengolahan bahan hukum adalah kegiatan merapikan bahan hukum hasil pengumpulan dilapangan sehingga siap dipakai untuk dianalisis, dalam penelitian ini setelah bahan hukum dikumpulkan, tahap selanjutnya pengolahan bahan hukum dengan cara mengadakan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum guna memudahkan peneliti melakukan analisis. Dengan cara melakukan seleksi bahan hukum yang kemudian melakukan klasifikasi menurut penggolongan bahan hukum dan menyusunnya secara sistematis dan logis guna mendapatkan gambaran secara umum dari hasil penelitian. Analisa bahan-bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah selain menggunakan metode penafsiran hukum juga menggunakan asas-asas hukum yaitu *Asas Lex Specialis Derogat Legi Generalis*, yang di analisa secara normatif preskriptif dengan menggunakan logika deduktif yaitu penarikan kesimpulan dari hal-hal yang umum ke hal-hal yang khusus.

3. PEMBAHASAN

1. Kewenangan Pengelolaan Rutan Dalam Sistem Peradilan Pidana Di Indonesia

Salah satu badan lain sebagaimana yang dimaksud Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 yang melaksanakan tugas dan fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman adalah Rumah Tahanan Negara (Rutan). Sebagai suatu badan atau lembaga yang mengemban fungsi pemerintah dibidang perawatan tahanan berlandaskan azas

legalitas (*rechtmatigheid*) dan prinsip *good governance* yang baik tentunya telah memperoleh kewenangan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pada umumnya pemberian kewenangan oleh peraturan perundang-undangan tersebut dilakukan melalui beberapa cara, yaitu: atribusi, delegasi dan mandat.

Adapun pengaturan kewenangan pengelolaan Rutan di Indonesia dimulai dengan:

a) Pembentukan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia

Pembentukan lembaga tinggi negara atau lembaga negara maupun lembaga daerah ada yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar, ada pula yang dibentuk berdasarkan Undang Undang, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Maka hierarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Terkait dengan pembentukan kementerian negara, hal tersebut telah diatur dalam konstitusi negara Republik Indonesia. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945: "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar".

Hal ini mengandung arti bahwa Presiden Republik Indonesia merupakan satu-satunya lembaga yang memegang kekuasaan pemerintah. Oleh sebab itu dalam melakukan kewajibannya, berdasarkan Pasal 17 Undang-Undang Dasar 1945, Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.

Pembentukan kementerian selanjutnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara, dimana Presiden diberikan kewenangan untuk membentuk kementerian yang akan menyelenggarakan urusan pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara.

- (1) Urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) huruf a meliputi urusan luar negeri, dalam negeri, dan pertahanan.
- (2) Urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) huruf b meliputi urusan agama, hukum, keuangan, keamanan, hak asasi manusia, pendidikan, kebudayaan, kesehatan, sosial, ketenagakerjaan, industri, perdagangan, pertambangan, energi, pekerjaan umum, transmigrasi, transportasi, informasi, komunikasi, pertanian, perkebunan, kehutanan, peternakan, kelautan, dan perikanan.
- (3) Urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) huruf c meliputi urusan perencanaan pembangunan nasional, aparatur

negara, kesekretariatan negara, badan usaha milik negara, pertanahan, kependudukan, lingkungan hidup, ilmu pengetahuan, teknologi, investasi, koperasi, usaha kecil dan menengah, pariwisata, pemberdayaan perempuan, pemuda, olahraga, perumahan, dan pembangunan kawasan atau daerah tertinggal.

Berdasarkan ketentuan tersebut salah satu yang menjadi urusan pemerintah adalah masalah hukum dan hak asasi manusia. Oleh sebab itu, Presiden dengan kewenangannya kemudian membentuk kementerian negara yang akan membantunya menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang hukum dan hak asasi manusia, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara: "Presiden membentuk Kementerian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) dan ayat (3)".

Berdasarkan itulah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia mempunyai tugas untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.

Seiring perjalanan waktu dan dinamika yang terjadi dalam pemerintahan Republik Indonesia, tugas yang diemban Departemen Kehakiman mengalami penyesuaian. Pada tanggal 22 Juli 1960, rapat kabinet memutuskan bahwa kejaksaan menjadi departemen dan keputusan tersebut dituangkan dalam Keputusan Presiden RI Nomor 204/1960 tertanggal 1 Agustus 1960 yang berlaku sejak 22 Juli 1960. Sejak itu pula, Kejaksaan RI dipisahkan dari Departemen Kehakiman. Pemisahan tersebut dilatar belakangi rencana kejaksaan mengusut kasus yang melibatkan Menteri Kehakiman pada saat itu.

Selanjutnya pengalihan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia ke Mahkamah Agung berawal dari Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman yang kemudian dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Pada tanggal 23 Maret 2004 Presiden mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 21 Tahun 2004 tentang pengalihan organisasi, administrasi dan finansial di lingkungan Peradilan Umum dan Tata Usaha Negara, Pengadilan Agama ke Mahkamah Agung yang kemudian ditindaklanjuti dengan serah terima Pengalihan organisasi, administrasi dan finansial di lingkungan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara ke Mahkamah Agung pada tanggal 31 Maret 2004.

Selain tugas yang diemban oleh Departemen Kehakiman mengalami penyesuaian,

nomenklatur Departemen Kehakiman juga beberapa kali mengalami pergantian nama yakni : "Departemen Kehakiman" (1945-1999), "Departemen Hukum dan Perundang-Undangan" (1999-2001), "Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia" (2001-2004), "Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia" (2004-2009), dan "Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia" (2009-sekarang).

Saat ini berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 Tentang Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Dalam melaksanakan tugas tersebut Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia menyelenggarakan salah satu fungsi yaitu perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang pemasyarakatan. Pelaksanaan fungsi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia terkait perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang pemasyarakatan selanjutnya menjadi tugas dari Direktorat Jenderal Pemasyarakatan berdasarkan Pasal 18 Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 Tentang Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia: "Direktorat Jenderal Pemasyarakatan mempunyai tugas menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pemasyarakatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan".

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud diatas Direktorat Jenderal Pemasyarakatan menyelenggarakan fungsi perumusan, pelaksanaan, pemberian bimbingan teknis dan supervisi, pelaksanaan pemantauan, evaluasi dan pelaporan di bidang registrasi, pelayanan tahanan, pembinaan narapidana, pembimbingan klien, pengentasan anak, pengelolaan benda sitaan dan barang rampasan negara, keamanan dan ketertiban, kesehatan dan perawatan narapidana dan tahanan, serta teknologi informasi pemasyarakatan.

Untuk melaksanakan tugas teknis operasional di bidang pemasyarakatan yang dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, dibentuklah Unit Pelaksana Teknis yang terdiri dari:

- 1) Lembaga Pemasyarakatan: Unit Pelaksana Teknis yang melaksanakan tugas teknis operasional pelaksanaan dan pelaporan di bidang registrasi narapidana, pembinaan narapidana, keamanan dan ketertiban narapidana, dan kesehatan dan perawatan narapidana.
- 2) Balai Pemasyarakatan (BAPAS): Unit Pelaksana Teknis yang melaksanakan tugas teknis operasional pelaksanaan dan pelaporan di

- bidang registrasi, pembimbingan klien masyarakat dan pengentasan anak;
- 3) Rumah Penyimpanan Barang Sitaan Negara (RUPBASAN): Unit Pelaksana Teknis yang melaksanakan tugas teknis operasional pelaksanaan dan pelaporan di bidang pengelolaan benda sitaan dan barang rampasan negara;
 - 4) Rumah Tahanan Negara (RUTAN): Unit Pelaksana Teknis yang melaksanakan tugas teknis operasional pelaksanaan dan pelaporan di bidang registrasi tahanan, pelayanan dan perawatan tahanan dan keamanan dan ketertiban tahanan.

Terkait dengan fungsi Direktorat Jenderal Masyarakat dalam rangka perumusan, pelaksanaan, pemberian bimbingan teknis dan supervisi, pelaksanaan pemantauan, evaluasi dan pelaporan di bidang registrasi, pelayanan tahanan, keamanan dan ketertiban, kesehatan dan perawatan tahanan, maka sebagaimana telah diuraikan diatas bahwa pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut dilaksanakan oleh Unit Pelaksana Rumah Tahanan Negara (Rutan).

Berdasarkan uraian tersebut maka dapat dilihat bahwa kewenangan pengelolaan Rutan yang meliputi tugas fungsi perumusan, pelaksanaan, pemberian bimbingan teknis dan supervisi, pelaksanaan pemantauan, evaluasi dan pelaporan di bidang registrasi, pelayanan tahanan, keamanan dan ketertiban, kesehatan dan perawatan tahanan, merupakan kewenangan dari Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia yang dilimpahkan kepada organ-organ atau pejabat dibawahnya. Oleh sebab itulah kewenangan pengelolaan Rutan di Indonesia menjadi tanggungjawab Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.

b) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)

Kehadiran KUHAP dimaksudkan oleh pembuat undang-undang untuk "mengoreksi" pengalaman praktek peradilan masa lalu yang tidak sejalan dengan penegakan hak asasi manusia di bawah aturan HIR, sekaligus memberi legalisasi hak asasi kepada tersangka atau terdakwa untuk membela kepentingannya di dalam proses hukum. Tak jarang kita mendengar rintihan pengalaman di masa HIR seperti penangkapan yang berkepanjangan tanpa akhir, penahanan tanpa surat perintah dan tanpa penjelasan kejahatan yang dituduhkan serta perlakuan yang diterima ditempat penahanan.

Menurut Sutomo Surtiatmojo dalam *Het Herziene Inlandsh Reglement (HIR)* terdapat dua bentuk penahanan yaitu penahanan sementara dan penahanan saja. Penahanan sementara adalah penahanan yang dilakukan oleh penuntut umum atau pambantu jaksa selama dua puluh hari. Sedangkan penahanan yang sudah lewat dua puluh hari beserta perpanjangan-perpanjangan dari hakim atau ketua pengadilan negeri Selama tiga puluh hari

dan seterusnya sudah merupakan penahanan saja tanpa kata sementara (Pasal 75 (1) jo Pasal 72 (1) jo 62 (1) jo Pasal 83 c (4) HIR).” Penahanan saja tanpa ada kata sementara adalah penahanan yang dapat berjalan seterusnya tanpa ada batas yang konkret”.

Selain tidak memberikan pengertian tentang penahan, pada masa penjajahan atau pada masa berlakunya *Het Herziene Islands Reglement (HIR)* juga tidak diatur secara khusus tempat penahannya. Oleh karena itu, penempatan dan perlakuan terhadap tahanan dan narapidana tidak dipisah dan mendapat perlakuan sama di Penjara, hal ini tentu bertentangan dengan hak asasi manusia.

Setelah berlakunya KUHAP, perkembangan sistem peradilan pidana di Indonesia mengalami banyak perubahan, salah satunya masalah penahanan. Pasal 1 Butir 21 KUHAP: “Penahanan adalah penempatan tersangka atau terdakwa di tempat tertentu oleh penyidik, atau penuntut umum atau hakim dengan penetapannya, dalam hal serta menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini”. Sementara Pasal 21 ayat (1) KUHAP: “Perintah penahanan atau penahanan lanjutan dilakukan terhadap seorang tersangka atau terdakwa yang diduga keras melakukan tindak pidana berdasarkan bukti yang cukup, dalam hal adanya keadaan yang menimbulkan kekhawatiran bahwa tersangka atau terdakwa akan melarikan diri, merusak atau menghilangkan barang bukti dan atau mengulangi tindak pidana”.

Tersangka adalah seorang yang karena perbuatannya atau keadaannya, berdasarkan bukti permulaan patut diduga sebagai pelaku tindak pidana yang untuk kepentingan penyidikan, penyidik berwenang melakukan penahanan. Penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya. Penyidik adalah pejabat polisi negara Republik Indonesia atau pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan.

Terkait penempatan tersangka atau terdakwa yang dikenakan penahanan Rumah Tahanan Negara, di dalam KUHAP memang tidak dijelaskan secara rinci, namun berdasarkan penjelasan Pasal 22 ayat (1) KUHAP, menyatakan “selama belum ada rumah tahanan negara di tempat yang bersangkutan, penahanan dapat dilakukan di kantor kepolisian negara, dikantor kejaksaan negeri, di lembaga masyarakat, di rumah sakit dan dalam keadaan yang memaksa ditempat lain”. Memahami penjelasan pasal tersebut, maka KUHAP mengisyaratkan adanya tempat khusus yang disebut Rumah Tahanan Negara sebagai tempat penyidik, penuntut umum dan hakim menempatkan tersangka

atau terdakwa yang dikenakan jenis penahanan rumah tahanan negara.

Sebagaimana telah diuraikan dalam sejarah perkembangan Rutan di Indonesia, bahwa sebelum berlakunya KUHAP, satu-satunya tempat penahanan atau pegekangan kebebasan bergerak seseorang adalah di penjara atau Lembaga Pemasyarakatan. Sebagaimana telah diuraikan diatas bahwa urusan kepenjaraan atau pemasyarakatan sejak masa penjajahan sampai sekarang menjadi urusan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Oleh sebab itu, dengan berlakunya KUHAP yang menentukan salah satu jenis penahanan adalah penahanan rumah tahanan negara, maka secara limitatif Rutan sebagai salah satu tempat penahanan juga menjadi urusan dan tanggungjawab dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Oleh karena itulah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia kemudian memisahkan antara Rutan dengan Lapas. Di Rumah Tahanan Negara (Rutan) ditempatkan tersangka atau terdakwa yang masih dalam proses penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di pengadilan negeri, pengadilan tinggi dan Mahkamah Agung. Sedangkan di Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) ditempatkan narapidana yang menjalankan masa pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (*incracht*).

c) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 Tentang Pelaksanaan KUHAP

Mengingat KUHAP merupakan pengganti dari hukum acara pidana kolonial Belanda maka tercantum beberapa pasal yang merupakan materi baru, antara lain tentang Rumah Tahanan Negara (RUTAN), oleh sebab itu perlu diadakan peraturan pelaksanaan dari ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana. Berdasarkan hal tersebut pemerintah kemudian menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 Tentang Pelaksanaan KUHAP. Sebagai peraturan pelaksanaan dari ketentuan KUHAP maka dalam Peraturan Pemerintah tersebut, mengatur tentang pelaksanaan ketentuan dari Pasal 22 ayat (1) huruf a KUHAP yaitu jenis penahanan dapat berupa penahanan rumah tahanan negara. Didalam KUHAP tidak menjelaskan tentang pengertian dan struktur Rutan, karena secara teori penahanan Rutan sudah identik dengan pegekangan kebebasan bergerak yang merupakan bagian dari sistem kepenjaraan yang telah berubah menjadi sistem pemasyarakatan yang menjadi urusan dan tanggungjawab dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Adapun materi yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 Tentang Pelaksanaan KUHAP terkait dengan Rutan antara lain mengenai pengertian, tempat kedudukan, pengelolaan serta hubungan pejabat Rutan dengan pejabat yang bertanggung jawab secara yuridis atas tahanan. Pengertian Rutan

kemudian diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 Tentang Pelaksanaan KUHAP yaitu Pasal 1 angka 2: "Rumah Tahanan Negara selanjutnya disebut Rutan adalah tempat tersangka atau terdakwa ditahan selama proses penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di sidang Pengadilan". Kemudian didalam Pasal 19 ayat (1) "Di dalam RUTAN ditempatkan tahanan yang masih dalam proses penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di pengadilan negeri, pengadilan tinggi dan Mahkamah Agung". Sedangkan ayat (2) "Tempat tahanan dipisahkan berdasarkan jenis kelamin, umur, dan tingkat pemeriksaan".

Berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 Tentang Pelaksanaan KUHAP tersebut maka dapat dipahami bahwa, penahanan rumah tahanan negara sebagaimana dimaksud pada Pasal 22 ayat (1) huruf a KUHAP yaitu: Jenis penahanan dapat berupa : a. penahanan rumah tahanan negara adalah salah satu jenis penahanan yang dapat ditetapkan oleh penyidik, penuntut umum dan hakim terhadap tersangka atau terdakwa dengan menempatkannya di suatu tempat yang disebut Rumah Tahanan Negara (Rutan) selama proses penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di sidang Pengadilan. Oleh sebab itu, maka di dalam Rutan dilakukan pemisahan terhadap tahanan berdasarkan jenis kelamin, umur, dan tingkat pemeriksaan. Pemisahan tahanan berdasarkan tingkat pemeriksaan dilakukan sesuai dengan instansi mana yang menahan berdasarkan kewenangannya yang telah ditentukan oleh KUHAP.

Dengan adanya pemisahan tahanan berdasarkan tingkat pemeriksaan tersebut, maka hal tersebut menandakan bahwa seluruh aparat atau instansi yang mempunyai kewenangan untuk melakukan penahanan semestinya menempatkan tahananannya di Rutan dan mereka hanya bertanggung jawab secara yuridis atas tahanan. Karena hubungan Rutan dengan pejabat yang bertanggung jawab secara yuridis atas tahanan tersebut telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 Tentang Pelaksanaan KUHAP yaitu Pasal 21.

Oleh sebab itu, dalam hal pengelolaan Rutan peraturan pemerintah tersebut juga telah menentukan lembaga yang berwenang mengelola Rutan. Maka berdasarkan ketentuan Pasal 21 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 Tentang Pelaksanaan KUHAP: "Rutan dikelola oleh Departemen Kehakiman". Maka untuk melaksanakan tugas teknis operasional Rutan dipimpin oleh Kepala Rutan sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 Tentang Pelaksanaan KUHAP: "Rutan dipimpin oleh Kepala Rutan yang diangkat dan diberhentikan oleh Menteri". Sedangkan berdasarkan Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 Tentang Pelaksanaan KUHAP: "Struktur organisasi, tugas

dan wewenang Rutan diatur lebih lanjut oleh Menteri”.

Pengelolaan Rutan yang menjadi wewenang dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, bila ditinjau dari konsep pengelolaan maka yang dimaksud dengan pengelolaan adalah proses yang memberikan pengawasan pada semua hal yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan dan pencapaian tujuan. Pengelolaan atau manajemen dalam pengertian umum menurut Suharsimi Arikunto adalah pengadministrasian, pengaturan atau penataan suatu kegiatan.

Dari pengertian diatas maka pengelolaan Rutan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 Tentang Pelaksanaan KUHAP adalah proses mengurus atau menangani tahanan yang ada di Rutan mulai dari pengadministrasian, pengaturan, penataan suatu kegiatan dan pengawasan guna memperlancar proses peradilan, melindungi kepentingan masyarakat dari pengulangan tindak kejahatan yang dilakukan oleh pelaku tindak pidana yang bersangkutan serta menjamin dan melindungi hak-hak pelaku tindak pidana selama menjalani proses pradilan pidana.

d) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan

Meskipun sistem pemidanaan di Indonesia sudah berubah dari sistem kepenjaraan ke sistem Pemasyarakatan sejak tahun 1964, sebagaimana telah diuraikan dalam perkembangan Rutan di Indonesia masa kemerdekaan, namun landasan hukum pelaksanaan sistem pemasyarakatan baru ada pada tahun 1995, dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan. Sejak berlakunya Undang-Undang Pemasyarakatan, maka seluruh perlakuan terhadap Warga Binaan Pemasyarakatan narapidana dan tahanan dilaksanakan berdasarkan undang-undang tersebut.

Sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan, tata cara perlakuan terhadap orang-orang yang dipidana di Lembaga Pemasyarakatan dilaksanakan berdasarkan *Ordonnantie op de Voorwaardelijke Invrijheidstelling (Stb. 1917-749, 27 Desember 1917 jo. Stb. 1926-488)*, yaitu peraturan perundang-undangan belanda yang mengatur tentang sistem kepenjaraan.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan, memang ditujukan untuk memberikan landasan hukum mengenai sistem pemasyarakatan yaitu:

“suatu tatanan mengenai arah dan batas serta cara pembinaan Warga Binaan Pemasyarakatan berdasarkan Pancasila yang dilaksanakan secara terpadu antara pembina, yang dibina, dan masyarakat untuk meningkatkan kualitas Warga Binaan Pemasyarakatan agar menyadari kesalahan, memperbaiki diri, dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat diterima kembali oleh

lingkungan masyarakat, dapat aktif berperan dalam pembangunan, dan dapat hidup secara wajar sebagai warga yang baik dan bertanggung jawab”.

Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan: “Warga Binaan Pemasyarakatan adalah Narapidana, Anak Didik Pemasyarakatan, dan Klien Pemasyarakatan”.

Undang-Undang Nomor 12 tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan menjadi landasan hukum dalam melakukan pembinaan dan bimbingan kepada Warga Binaan Pemasyarakatan yang diselenggarakan oleh Menteri dan dilaksanakan oleh petugas pemasyarakatan. Pembinaan Warga Binaan Pemasyarakatan dilakukan di Lapas terhadap Narapidana dan Anak Didik Pemasyarakatan sedangkan pembimbingan Warga Binaan Pemasyarakatan dilakukan oleh Bapas terhadap:

- a. Terpidana bersyarat;
- b. Narapidana, Anak Pidana dan Anak Negara yang mendapat pembebasan bersyarat atau cuti menjelang bebas;
- c. Anak Negara yang berdasarkan putusan pengadilan, pembinaannya diserahkan kepada orang tua asuh atau badan sosial;
- d. Anak Negara yang berdasarkan Keputusan Menteri atau pejabat di lingkungan Direktorat Jenderal Pemasyarakatan yang ditunjuk, bimbingannya diserahkan kepada orang tua asuh atau badan sosial;
- e. Anak yang berdasarkan penetapan pengadilan, bimbingannya dikembalikan kepada orang tua atau walinya.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan, memang ditujukan untuk memberikan landasan hukum mengenai tata cara perlakuan terhadap Warga Binaan Pemasyarakatan. Namun mengingat lingkup bidang pemasyarakatan sejak dahulu tidak hanya mengurus masalah narapidana tetapi juga mengurus masalah tahanan. Oleh sebab itu, dalam bab ketentuan lain undang-undang tersebut kemudian mencantumkan satu pasal yang mengatur masalah tahanan.

Terkait dengan perlakuan terhadap tahanan, dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan telah memberikan kewenangan kepada Menteri untuk melakukan perawatan tahanan. Menteri yang dimaksud dalam undang-undang tersebut adalah Menteri yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya meliputi bidang pemasyarakatan, dalam hal ini Kementerian Hukum dan HAM. Adapun kewenangan tersebut diatur dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan: “wewenang, tugas, dan tanggung jawab perawatan tahanan ada pada Menteri”. Sedangkan ayat (2) menyatakan “ketentuan mengenai syarat-syarat dan tata cara pelaksanaan wewenang, tugas, dan tanggung jawab perawatan tahanan akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah”.

Meskipun dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan tidak menjelaskan apa yang dimaksud dengan perawatan tahanan, namun sebagaimana telah diuraikan dalam KUHAP maupun Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 Tentang Pelaksanaan KUHAP, bahwa tahanan adalah tersangka atau terdakwa yang di tempatkan di Rutan oleh penyidik, penuntut atau hakim selama proses penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di sidang pengadilan. Sedangkan pengelolaan Rutan merupakan kewenangan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, oleh sebab itulah dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan mencantumkan ketentuan mengenai wewenang, tugas, dan tanggung jawab perawatan tahanan ada pada Menteri selain melakukan pembinaan terhadap Warga Binaan Pemasyarakatan di Lapas.

e) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 1999 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Wewenang, Tugas dan Tanggungjawab Perawatan Tahanan.

Selain mengatur tentang tata cara melakukan pembinaan terhadap Warga Binaan Pemasyarakatan di Lapas, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan juga memberikan kewenangan kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk melakukan perawatan tahanan sebagaimana tercantum dalam Pasal 51 ayat (1) yaitu "Wewenang, tugas, dan tanggung jawab perawatan tahanan ada pada Menteri". Untuk melaksanakan wewenang, tugas dan tanggungjawab tersebut, selanjutnya dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan memberikan kewenangan kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan untuk mengatur wewenang, tugas dan tanggungjawab perawatan tahanan oleh Menteri melalui peraturan pemerintah, sebagaimana bunyi Pasal 51 ayat (2) "Ketentuan mengenai syarat-syarat dan tata cara pelaksanaan wewenang, tugas, dan tanggung jawab perawatan tahanan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah". Oleh sebab itu, dalam rangka melaksanakan ketentuan tersebut, Presiden kemudian menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 1999 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Wewenang, Tugas dan Tanggungjawab Perawatan Tahanan.

Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 1999 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Wewenang, Tugas dan Tanggungjawab Perawatan Tahanan: "Wewenang, tugas dan tanggung jawab perawatan tahanan di Rutan/Cabang Rutan ada pada Menteri dan dilaksanakan oleh Kepala Rutan/Cabang Rutan". Sementara untuk melakukan perawatan tahanan maka berdasarkan Pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 1999 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Wewenang, Tugas dan

Tanggungjawab Perawatan Tahanan: "Petugas Rutan/Cabang Rutan adalah Petugas Pemasyarakatan yang diberi tugas untuk melakukan perawatan tahanan di Rutan/Cabang Rutan".

Penempatan seorang tersangka atau terdakwa di Rutan merupakan proses awal hilangnya kemerdekaan bergerak seseorang, seperti dikemukakan oleh Baharuddin Suryobroto:

"Bahwa warga binaan pemasyarakatan yang ditempatkan di rutan merupakan proses penderitaan permulaan selama belum ada putusan dari Pengadilan Pidana yang memutuskan apakah perampasan kemerdekaan permulaan itu harus diakhiri atau harus dilanjutkan untuk kemudian diputuskan secara definitif apakah yang bersangkutan selanjutnya harus dikenakan perampasan kemerdekaan sebagai sanksi pidana, yang pelaksanaannya dilakukan oleh instansi pelaksana pidana hilang kemerdekaan atau instansi pemasyarakatan".

Oleh karena itu, dalam rangka perlindungan dan jaminan terhadap hak asasi manusia serta menjamin terselenggaranya proses peradilan pidana, maka terhadap tersangka atau terdakwa yang ditempatkan di Rutan harus mendapatkan perawatan dan layanan yang baik selama menjalani proses pidana.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 1999 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Wewenang, Tugas dan Tanggungjawab Perawatan Tahanan Pasal 1 angka 1: "Perawatan tahanan adalah proses pelayanan tahanan yang dilaksanakan mulai dari penerimaan sampai dengan pengeluaran tahanan dari Rumah Tahanan Negara (Rutan)". Proses pelayanan tahanan dimulai dari proses penerimaan atau pendaftaran, penempatan tahanan dan pelaksanaan program perawatan yang meliputi perawatan jasmanai dan rohani.

Tahanan selama ditahan di Rutan/Cabang Rutan tetap memiliki hak baik yang sudah diatur dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana maupun hak politik serta hak keperdataan yang sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Hak tahanan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini ditekankan pada hak kodrati yang dimiliki oleh setiap orang dan pelaksanaannya dilakukan dengan memperhatikan statusnya sebagai tahanan dan satu-satu hak yang hilang adalah hak untuk hidup bebas. Oleh karena itu, perawatan tahanan harus dilakukan sesuai dengan program perawatan tahanan dengan memperhatikan tingkat proses pemeriksaan perkara. Kewajiban tahanan untuk secara tertib mengikuti program perawatan adalah bersifat fakultatif yang tidak bersifat memaksa. Kewajiban tersebut semata-mata untuk memberikan manfaat yang menguntungkan bagi dirinya dengan mengikuti berbagai kegiatan sehingga perasaan stres, bosan dan putus asa dapat dilalui secara baik.

Program perawatan tahanan di Rutan/Cabang Rutan akan berakhir dengan sendirinya apabila adanya putusan hakim yang membebaskan atau melepaskan terdakwa dari segala tuntutan hukum, masa penahanan atau perpanjangan penahannya telah habis, meninggal dunia atau adanya putusan hakim yang berkekuatan hukum tetap dan terhadap terdakwa telah dieksekusi untuk menjalani pidana di Lapas. Bagi tahanan yang dijatuhi pidana, pembinaan lebih lanjut akan diserahkan ke Lembaga Pemasyarakatan sebagai proses akhir dari sistem pemidanaan.

Setiap penahanan dilaksanakan berdasarkan asas praduga tak bersalah, yang secara tegas dinyatakan dalam Undang-undang Nomor 8 tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana. Penempatan tahanan di Rutan/Cabang Rutan merupakan rangkaian proses pemidanaan yang dilaksanakan secara terpadu dalam *Integrated Criminal Justice System*.

2. Penahanan Rumah Tahanan Negara Dalam Sistem Peradilan Pidana Di Indonesia

Sistem Peradilan Pidana yang digariskan KUHAP Tahun 1981 merupakan Sistem Peradilan Pidana Terpadu yang diletakkan di atas prinsip “diferensiasi fungsional” antara aparat/lembaga penegak hukum sesuai dengan “tahap proses kewenangan” yang diberikan undang-undang. Aktivitas pelaksanaan Sistem Peradilan Pidana merupakan fungsi gabungan (*collection of function*) dari: Legislatur, Polisi, Jaksa, Pengadilan, Penjara dan Badan yang berkaitan baik yang ada di lingkungan pemerintahan atau di luarnya. Menurut Muladi, sistem peradilan pidana terpadu adalah sistem yang mampu menjaga keseimbangan perlindungan kepentingan, baik kepentingan negara, kepentingan masyarakat, maupun kepentingan individu termasuk kepentingan pelaku tindak pidana dan korban kejahatan. Menurutnya, makna *integrated criminal justice system* ini adalah sinkronisasi atau keserampakan dan keselarasan yang dapat dibedakan dalam:

- a) Sinkronisasi struktural (*structural synchronization*);
- b) Sinkronisasi substansial (*substantial synchronization*); dan
- c) Sinkronisasi kultural (*cultural synchronization*).

Terkait dengan sinkronisasi maka yang dimaksud adalah sinkronisasi struktural (keselarasan dalam hubungan antar penegak hukum karena adanya kejelasan fungsi dan tugas masing-masing), sinkronisasi substansial (keselarasan aturan hukum baik vertikal dan horizontal, tidak adanya peraturan yang tumpang tindih), dan sinkronisasi kultural (kesamaan persepsi di antara penegak hukum tentang peraturan yang berlaku dan asas-asas, yang menjadi landasan dalam melaksanakan tugas masing-masing, serta tujuan yang hendak dicapai).

Dalam sistem peradilan pidana terpadu, lembaga atau instansi yang bekerja dalam penegakan hukum, meskipun tugasnya berbeda-beda dan secara internal mempunyai tujuan sendiri-sendiri, tetapi pada hakikatnya masing-masing subsistem dalam sistem peradilan pidana tersebut saling bekerjasama dan terikat pada satu tujuan yang sama.

KUHAP telah membagi fungsi dan kewenangan masing-masing subsistem peradilan pidana. Dimana fungsi penyidikan menjadi wewenang Pejabat Kepolisian Republik Indonesia atau Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan. Fungsi penuntutan menjadi wewenang instansi Kejaksaan melalui Jaksa Penuntut Umum. Sementara yang memeriksa dan memutus perkara menjadi fungsi dan kewenangan Hakim di Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi dan Pengadilan Mahkamah Agung. Sedangkan fungsi pelaksanaan putusan hakim menjadi wewenang Lembaga Pemasyarakatan.

Disamping fungsi dan wewenang tersebut masih ada beberapa fungsi lain dalam sistem peradilan pidana yang merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dalam setiap proses peradilan pidana. Dimana salah satunya adalah fungsi perawatan tahanan yang menjadi wewenang Menteri yang dilaksanakan oleh Pejabat Rumah Tahanan Negara.

Pembagian fungsi dan kewenangan dalam proses peradilan pidana dimaksudkan agar tidak terjadi penyalahgunaan kewenangan, tumpang tindih kewenangan dan agar setiap subsistem dapat fokus bekerja secara profesional sesuai dengan fungsi dan kewenangannya masing-masing.

Dalam hal tersangka atau terdakwa dikenakan penahanan Rutan, maka sesuai dengan fungsi dan kewenangannya, Menteri melakukan pengelolaan Rutan dalam rangka melakukan perawatan tahanan. Perawatan tahanan dalam Rutan dilakukan menurut cara yang diatur dalam undang-undang. Tata cara perawatan tahanan Rutan selanjutnya telah diatur didalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 1999 Tentang Syarat-Syarat Dan Tata Cara Pelaksanaan Wewenang, Tugas dan Tanggung Jawab Perawatan Tahanan yang merupakan pelaksanaan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan: “Wewenang, tugas, dan tanggung jawab perawatan tahanan ada pada Menteri”. Sedangkan ayat (2) “Ketentuan mengenai syarat-syarat dan tata cara pelaksanaan wewenang, tugas, dan tanggung jawab perawatan tahanan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah”.

Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 1999 Tentang Syarat-Syarat Dan Tata Cara Pelaksanaan Wewenang, Tugas dan

Tanggung Jawab Perawatan Tahanan: “perawatan tahanan adalah proses pelayanan tahanan yang dilaksanakan mulai dari penerimaan sampai dengan pengeluaran tahanan dari Rumah Tahanan Negara (Rutan). Perawatan tahanan di Rutan bertujuan untuk:

1. memperlancar proses pemeriksaan baik pada tahap penyidikan maupun pada tahap peruntutan dan pemeriksaan di muka pengadilan;
2. melindungi kepentingan masyarakat dari pengulangan tindak kejahatan yang dilakukan oleh pelaku tindak pidana yang bersangkutan; atau
3. melindungi si pelaku tindak pidana dari ancaman yang mungkin akan dilakukan oleh keluarga korban atau kelompok tertentu yang terkait dengan tindak pidana yang dilakukan.

Dalam melaksanakan perawatan tahanan Pejabat Rumah Tahanan Negara wajib memperhatikan perlindungan terhadap hak asasi manusia, asas praduga tak bersalah dan asas pengayoman, persamaan perlakuan dan pelayanan, pendidikan dan pembimbingan, penghormatan harkat dan martabat manusia, terjaminnya hak tahanan untuk tetap berhubungan dengan keluarganya atau orang tertentu, serta hak-hak lain yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

Karena penahanan atas diri pelaku tindak pidana pada dasarnya merupakan suatu perampasan hak untuk hidup secara bebas yang dimiliki oleh seseorang. Tahanan selama ditahan di Rutan tetap memiliki hak baik yang sudah diatur dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana maupun hak politik serta hak keperdataan yang sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan serta hak tahanan yang telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 1999 Tentang Syarat-Syarat Dan Tata Cara Pelaksanaan Wewenang, Tugas dan Tanggung Jawab Perawatan Tahanan.

Oleh karena itu, perawatan tahanan harus dilakukan sesuai dengan program perawatan tahanan sebagaimana telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 1999 Tentang Syarat-Syarat Dan Tata Cara Pelaksanaan Wewenang, Tugas dan Tanggung Jawab Perawatan Tahanan. Program perawatan tahanan akan berakhir dengan sendirinya apabila tahanan yang bersangkutan telah mendapat keputusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap. Sedangkan bagi tersangka yang dijatuhi pidana, pembinaan lebih lanjut akan diserahkan ke Lembaga Pemasyarakatan sebagai proses akhir dari sistem pemidanaan.

Penempatan tahanan di Rutan merupakan rangkaian proses pemidanaan yang diawali dengan proses penyidikan, seterusnya dilanjutkan dengan proses peruntutan dan pemeriksaan perkara di

Sidang Pengadilan serta pelaksanaan putusan pengadilan di Lembaga Pemasyarakatan. Proses pemidanaan tersebut dilaksanakan secara terpadu dalam *Integrated Criminal Justice System*.

3. Kedudukan Rutan Di Luar Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia

Fungsi dan kewenangan masing-masing subsistem peradilan pidana serta hubungan atau mekanisme kerja dari masing-masing subsistem tersebut telah dibagi dan diatur dalam KUHAP. Oleh sebab itu, meskipun berbeda fungsi dan kewenangannya namun setiap subsistem mempunyai tujuan yang sama, sehingga segenap unsur yang terlibat di dalamnya merupakan satu kesatuan dan saling berhubungan (*interelasi*) dan saling mempengaruhi satu sama lain.

Hal ini bisa terjadi jika didukung adanya sinkronisasi dari segi substansi yang mencakup produk hukum di bidang sistem peradilan pidana yang memungkinkan segenap subsistem dapat bekerja secara koheren, koordinatif dan integratif. Disamping itu juga di dukung oleh adanya sinkronisasi secara struktural di masing-masing subsistem peradilan pidana seperti kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan, rutan/lembaga pemasyarakatan juga dalam hubungan fungsional secara terpadu diantara unsur-unsur peradilan pidana. *Last but not least* adalah sinkronisasi kultural dalam arti ada kesamaan nilai-nilai, pandangan-pandangan dan sikap-sikap yang dihayati bersama diantara komponen sistem peradilan pidana tersebut dalam rangka mencapai tujuan akhir sistem peradilan pidana yaitu kesejahteraan masyarakat (*social welfare*). Tiadanya cara pandang, sikap dan nilai-nilai tertentu yang mendukung keterpaduan sistem peradilan pidana akan menyebabkan terjadinya fragmentasi dalam penegakan hukum dan mengarah pada “instansi sentris” yang sangat tidak memungkinkan bagi terwujudnya sistem peradilan pidana terpadu.

Edward III dalam Winarno menjelaskan bahwa “fragmentasi merupakan penyebaran tanggung jawab suatu kebijakan kepada beberapa badan yang berbeda sehingga memerlukan koordinasi”. Selanjutnya Edward III dalam Widodo, mengatakan bahwa:

”Struktur birokrasi yang terfragmentasi (terpecah-pecah atau tersebar) dapat meningkatkan gagalannya komunikasi, karena kesempatan untuk instruksinya terdistorsi sangat besar. Semakin terdistorsi dalam pelaksanaan kebijakan, semakin membutuhkan koordinasi yang intensif”.

Semua subsistem mempunyai kedudukan yang sejajar, kesejajaran ini tentu menjadi indikator adanya konsekuensi pengawasan dari pihak lain, dan tidak termonopoli oleh satu lembaga penegak hukum saja. Namun masalah kemudian muncul ketika fungsi dan kewenangan dari salah satu subsistem peradilan pidana terfragmentasi di beberapa subsistem lainnya.

Dalam hal pengelolaan Rutan, sebagaimana pembahasan diatas pengaturan kewenangan pengelolaan Rutan telah diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Rutan merupakan salah satu subsistem peradilan pidana yang melaksanakan fungsi perawatan tahanan dalam rangka penegakan hukum dan perlindungan hak asasi manusia. Pengelolaan Rutan menjadi wewenang, tugas dan tanggungjawab Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia yang dilaksanakan oleh Pejabat Rutan. Hal tersebut didasari pada pelaksanaan salah satu tugas dan fungsi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia yaitu perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang pemasyarakatan. Dimana salah satu fungsi bidang pemasyarakatan adalah terkait dengan fungsi perumusan, pelaksanaan, pemberian bimbingan teknis dan supervisi, pelaksanaan pemantauan, evaluasi dan pelaporan di bidang registrasi, pelayanan tahanan, keamanan dan ketertiban, kesehatan dan perawatan tahanan.

Tanggungjawab pengelolaan Rutan oleh Menteri juga telah diatur didalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 Tentang Pelaksanaan KUHAP dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan serta peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 1999 Tentang Syarat-Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Wewenang, Tugas dan Tanggung Jawab Perawatan Tahanan.

Namun muncul pertanyaan bagaimana dengan Rutan yang dibangun oleh beberapa lembaga yaitu Kepolisian, Kejaksaan, KPK, Kementerian Keuangan dan bahkan ada di institusi Militer. Padahal sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa fungsi dan kewenangan dalam sistem peradilan pidana telah dibagi kepada subsistem-subsistem yang fungsinya terkait dengan proses peradilan pidana. Fungsi dan kewenangan pengelolaan Rutan menjadi tugas dan tanggungjawab Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk membentuk Rutan atau Cabang Rutan diluar Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia merupakan kewenangan Menteri yang telah diatur didalam Pasal 38 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 Tentang Pelaksanaan KUHAP: "Menteri dapat menetapkan tempat tahanan yang terdapat dalam jajaran Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kejaksaan dan tempat lainnya sebagai cabang Rutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (2)".

Berdasarkan ketentuan tersebut maka keberadaan atau kedudukan Rutan di beberapa lembaga seperti Kepolisian, Kejaksaan, KPK, Kementerian Keuangan dan bahkan ada di institusi Militer, hanya berkedudukan sebagai Cabang Rutan dari Rutan yang daerah hukumnya meliputi Cabang Rutan tersebut. Seperti Rutan KPK Cabang Rutan Salemba, maksudnya Rutan Salemba yang

mempunyai cabang di KPK, atau Rutan Makobrimob Cabang Rutan Cipinang, yaitu Rutan Cipinang yang mempunyai cabang di Makobrimob. Sebagai Cabang Rutan maka sudah semestinya rutan-rutan tersebut juga melaksanakan fungsi-fungsi sebagaimana yang menjadi fungsi dari Rutan Induknya yaitu melakukan perawatan tahanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun kemudian yang menjadi persoalan ialah ketika kedudukan Cabang Rutan yang berada di beberapa lembaga atau instansi di luar Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dilaksanakan tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan/atau dilaksanakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang kemudian mengakibatkan adanya tumpang tindih kewenangan dalam pengelolaan Rutan.

Dalam latar belakang telah digambarkan tentang adanya permasalahan yang timbul dengan adanya Rutan atau Cabang Rutan di luar Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia serta adanya kontradiksi peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pelaksanaan Rutan atau Cabang Rutan tersebut baik secara substansi maupun secara implementasi.

Pasal 38 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 Tentang Pelaksanaan KUHAP: "Menteri dapat menetapkan tempat tahanan yang terdapat dalam jajaran Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kejaksaan dan tempat lainnya sebagai cabang Rutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (2)", sementara Pasal 18 ayat (2) berbunyi: "Apabila dipandang perlu Menteri dapat membentuk atau menunjuk Rutan di luar tempat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) yang merupakan cabang dari Rutan".

Terkait dengan ketentuan pasal tersebut dapat dijelaskan bahwa ketentuan mengenai pembentukan Rutan atau Cabang Rutan di luar Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia saat itu lebih bersifat kondisional dimana khususnya dalam konteks penahanan, dimana KUHAP berada dalam masa transisi. Sebagaimana telah diuraikan diatas pada saat berlakunya HIR, masalah penahanan tidak diatur secara khusus, karena masalah penahanan dari dahulu sudah menjadi urusan penjara atau lembaga pemasyarakatan. Sehingga saat itu keberadaan Rutan maupun Lapas berfungsi sebagai tempat penahanan orang yang bermasalah dengan hukum baik yang masih menunggu proses maupun yang telah dijatuhi hukuman.

Dengan berlakunya KUHAP yang kemudian mengisyaratkan adanya Rutan sebagai tempat penahanan tersangka atau terdakwa, maka pada saat itu Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagai kementerian yang menyelenggarakan urusan kepenjaraan atau bidang pemasyarakatan, melakukan penataan terhadap Rutan dan Lapas yang telah ada. Dengan penataan

tersebut maka jumlah Rutan pada saat itu masih sangat terbatas. Oleh sebab itu, pada saat Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 Tentang Pelaksanaan KUHAP diterbitkan, untuk memenuhi kebutuhan tempat penahanan sampai terbentuknya Rutan, maka berdasarkan Pasal 38 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 Tentang Pelaksanaan KUHAP: "Sebelum terbentuknya Rutan berdasar Peraturan Pemerintah ini Menteri menetapkan lembaga pemasyarakatan tertentu sebagai Rutan". Selanjutnya dalam ayat (2) "Menteri dapat menetapkan tempat tahanan yang terdapat dalam jajaran Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kejaksaan dan tempat lainnya sebagai cabang Rutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (2)".

Kewenangan lain yang juga dimiliki oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia adalah untuk mengatur struktur organisasi, tugas dan wewenang Rutan atau Cabang Rutan, sebagaimana diatur dalam Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 Tentang Pelaksanaan KUHAP: "Struktur organisasi, tugas dan wewenang Rutan diatur lebih lanjut oleh Menteri". Oleh sebab itu untuk mengatur struktur organisasi, tugas dan wewenang Rutan atau Cabang Rutan, selanjutnya Menteri menerbitkan Keputusan Menteri Kehakiman Nomor M.04-PR.07.03 tahun 1985 tentang organisasi dan Tata Kerja Rumah Tahanan Negara dan Rumah Tempat Penyimpanan Barang Sitaan Negara.

Namun dalam implementasinya pengangkatan dan pemberhentian pejabat atau Kepala Cabang Rutan serta pembentukan dan pengaturan struktur organisasi dan tata kerja Rutan atau Cabang Rutan tidak sesuai dengan ketentuan tersebut diatas. Pejabat atau Kepala Cabang Rutan serta pembentukan dan pengaturan struktur organisasi dan tata kerja Rutan atau Cabang Rutan dilaksanakan berdasarkan peraturan tentang struktur organisasi dan tata kerja yang mengatur instansi tersebut. Seperti halnya Rutan di Kepolisian, baik struktur organisasi dan tata kerja maupun pengangkatan dan pemberhentian pejabatnya dilaksanakan berdasarkan Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Perawatan Tahanan Di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia. Hal itu dilakukan karena secara struktural keberadaan atau kedudukan Cabang Rutan dan pejabatnya berada dibawah dan merupakan bagian dari susunan organisasi dan tata kerja instansi itu sendiri.

Selanjutnya masalah lain yang terkait dengan implementasi dari peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pelaksanaan pengelolaan Rutan atau perawatan tahanan adalah terkait dengan siapa petugas Rutan atau Cabang Rutan. Di dalam KUHAP maupun Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 Tentang Pelaksanaan KUHAP memang tidak menyebutkan

secara eksplisit siapa petugas Rutan atau Cabang Rutan. Namun sebagaimana diketahui bahwa yang mengurus orang yang ditahan di penjara/Rutan/Lapas sejak dahulu adalah "Sipir Penjara" sebutan petugas penjara pada jaman penjajahan. Namun dengan telah berubahnya sistem kepenjaraan ke sistem pemasyarakatan yang kemudian didasari oleh Undang-Undang 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan, maka sebutan "Sipir Penjara" kemudian diganti dengan sebutan "Petugas Pemasyarakatan".

Selanjutnya setelah diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 1999 Tentang Syarat-Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Wewenang, Tugas dan Tanggung Jawab Perawatan Tahanan, dimana didalam Pasal 1 butir 3 "Petugas Rutan/Cabang Rutan adalah Petugas Pemasyarakatan yang diberi tugas untuk melakukan perawatan tahanan di Rutan/Cabang Rutan". Namun dalam kenyataannya yang menjadi petugas Rutan atau Cabang Rutan diluar Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia notabene adalah bukan petugas pemasyarakatan melainkan petugas yang berasal dari instansi tersebut.

Adanya kontradiktif peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pelaksanaan Rutan atau Cabang Rutan baik secara substansi maupun secara administrasi menyebabkan kedudukan Rutan atau Cabang Rutan diluar Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia terkesan mandiri atau berdiri sendiri. Semestinya sebagai Cabang Rutan dari Rutan yang dikelola oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Rutan atau Cabang Rutan yang berada di luar Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia harus mengikuti semua ketentuan peraturan perundang-undangan maupun kebijakan yang mengatur masalah pengelolaan Rutan atau Cabang Rutan. Dengan demikian, baik Rutan maupun Cabang Rutan dimanapun kedudukannya akan berada dibawah satu komando atau satu garis koordinasi, sehingga memudahkan dalam koordinasi dan pengawasan.

Kedudukan Rutan atau Cabang Rutan diluar Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia juga dinilai dapat mengaburkan fungsi dan peran dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam tugasnya sebagai bagian dari aktor *Integrated Criminal Justice System*. Dilihat dari aspek substansi hukum sebagaimana dijelaskan dalam teori Lawrence M. Friedman mengenai substansi hukum, terlihat bahwa kenyataan adanya Rutan atau Cabang Rutan diluar Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia menunjukkan tidak adanya sinkronisasi dengan desain yang ditata dalam KUHAP Tahun 1981 sebagai induk hukum acara pidana. Dengan begitu banyaknya instansi yang mengelola Rutan atau Cabang Rutan, maka tidak mustahil bahwa akan banyak terjadi tumpang tindih dan pertentangan dalam pelaksanaannya.

Sedangkan dari sudut kelembagaan, hal tersebut kurang menggambarkan adanya sebuah

struktur yang mandiri dan terpadu dalam melakukan mengelola Rutan atau Cabang Rutan, karena terdapat beragam institusi yang masing-masing memiliki struktur organisasi sendiri dan sudah pasti juga memiliki tujuan sendiri-sendiri karena faktor tekanan organisasi itu sendiri dan lain sebagainya. Dampak lebih jauh dari keadaan yang demikian itu adalah munculnya sifat instansi centris, hal ini sangat tidak menguntungkan jika dilihat dari sudut usaha membangun kultur masyarakat untuk sadar hukum yang bisa berperan aktif dalam proses penegakan hukum pidana.

Berdasarkan uraian diatas maka penetapan Rutan atau Cabang Rutan di luar Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia memang lebih bersifat kondisional, mengingat saat itu kondisi Rutan dan Lapas yang berada dibawah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia jumlahnya masih terbatas dan fasilitasnya belum memadai. Selain itu belum adanya peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur masalah pengelolaan Rutan. Satu-satunya peraturan perundang-undangan saat itu yang mencantumkan masalah Rutan dan kemudian menjadi rujukan dalam pengelolaan Rutan atau Cabang Rutan adalah Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 Tentang Pelaksanaan KUHAP.

Namun seiring dengan perkembangan pembangunan hukum di Indonesia, baik pembangunan di bidang struktur hukum maupun pembangunan di bidang substansi hukum, maka saat ini hampir di seluruh Ibukota Kabupaten atau Kotamadya telah dibentuk Rutan oleh Menteri. Sedangkan di bidang substansi hukum, juga telah diterbitkan peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur tentang tata cara perawatan tahanan yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 1999 Tentang Syarat-Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Wewenang, Tugas dan Tanggung Jawab Perawatan Tahanan.

Terkait adanya peraturan perundang-undangan yang kemudian dijadikan dasar pelaksanaan pengelolaan Rutan atau Cabang Rutan di luar Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, maka dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 1999 Tentang Syarat-Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Wewenang, Tugas dan Tanggung Jawab Perawatan Tahanan, sehingga seluruh ketentuan yang mengatur tentang pengelolaan atau perawatan tahanan di Rutan atau Cabang Rutan harus dilaksanakan atau mengacu pada peraturan pemerintah tersebut yang merupakan *lex specialis derogat legi generalis* dari peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah pengelolaan Rutan atau Cabang Rutan. Selain itu penetapan Rutan atau Cabang Rutan diluar Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia tidak sesuai dengan tujuan sistem peradilan pidana dan sudah tidak relevan lagi dengan kondisi saat ini.

Dari berbagai hal di atas, maka dipahami bahwa proses yang benar dari sistem peradilan pidana terpadu, ditentukan pertama-tama oleh peraturan yang menjadi landasan berjalannya proses tersebut. Hal ini disebabkan masing-masing subsistem atau penegak hukum yang terlibat dalam proses tersebut harus berpijak dan bekerja berdasarkan peraturan tersebut. Dalam hal ini yang dimaksud adalah ketentuan hukum pidana formil atau hukum acara pidana. Untuk Indonesia, yang dimaksud adalah KUHAP.

KUHAP sebagai dasar hukum terselenggaranya sistem peradilan pidana di Indonesia juga tidak dapat terlepas dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang dibentuk dengan tujuan untuk mendukung pelaksanaan sistem peradilan pidana. Sehingga, dengan mencermati ketentuan mengenai sistem peradilan pidana dalam KUHAP dan peraturan perundang-undangan lainnya, maka akan tampak subsistem-subsistem yang terlibat dalam proses peradilan pidana.

Tidak adanya keterkaitan dan bagaimana mengelola kewenangan diantara sub sistem peradilan pidana dapat mengakibatkan degradasi muatan konsep sistem peradilan pidana terpadu menjadi hanya sebagai proses peradilan pidana semata. Mengingat bahwa sistem peradilan pidana mensyaratkan interkoneksi antar setiap instansi yang terlibat dalam proses peradilan, bukan relasi yang parsial atau sektoral.

4. KESIMPULAN

Pengaturan kewenangan pengelolaan Rutan di Indonesia sudah dimulai sejak masa penjajahan yang dilaksanakan oleh sebuah lembaga bentukan pemerintah Belanda yang disebut Jawatan Kependidikan yang berada dibawah Departemen Van Justitie atau Departemen Kehakiman pada masa pemerintahan Belanda, berdasarkan peraturan *Herdeland Yudie Staatblad No. 576*. Setelah kemerdekaan sampai saat ini urusan pengelolaan Rutan tetap menjadi kewenangan Departemen Kehakiman yang sekarang menjadi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Kewenangan tersebut diperoleh berdasarkan pelimpahan kewenangan dari Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia yang salah satu fungsinya yaitu perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang masyarakat yang kemudian dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Pemasarakatan. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 Tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, salah satu fungsi Direktorat Jenderal Pemasarakatan adalah perumusan, pelaksanaan, pemberian bimbingan teknis dan supervisi, pelaksanaan pemantauan, evaluasi dan pelaporan di bidang registerasi, pelayanan tahanan, keamanan dan ketertiban,

kesehatan dan perawatan tahanan, yang selanjutnya dilaksanakan oleh sebuah Unit Pelaksana Teknis yaitu Rumah Tahanan Negara (Rutan). Selain kewenangan tersebut kewenangan pengelolaan Rutan juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 Tentang Pelaksanaan KUHAP dan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 1999 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Wewenang, Tugas dan Tanggungjawab Perawatan Tahanan yang merupakan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasarakatan. Dimana kedua peraturan tersebut memberikan kewenangan pengelolaan Rutan kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Rutan merupakan salah satu subsistem peradilan pidana yang melaksanakan fungsi perawatan tahanan dalam rangka penegakan hukum dan perlindungan hak asasi manusia. Adapun keberadaan Rutan di beberapa lembaga seperti Kepolisian, Kejaksaan, KPK, Kementerian Keuangan dan bahkan ada di institusi Militer, hanya berkedudukan sebagai Cabang Rutan dari Rutan yang daerah hukumnya meliputi Cabang Rutan tersebut yang dikelola Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Meskipun pengaturan kewenangan pengelolaan Rutan atau Cabang Rutan oleh Menteri sudah jelas namun dalam implementasinya masih terjadi pertentangan atau kontradiktif, dimana penetapan dan pelaksanaan Cabang Rutan di luar Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan/atau dilaksanakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang kemudian mengakibatkan adanya tumpang tindih kewenangan dalam pengelolaan Rutan. Pengelolaan Rutan atau Cabang Rutan semestinya dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 1999 Tentang Syarat-Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Wewenang, Tugas dan Tanggung Jawab Perawatan Tahanan yang merupakan *lex specialis derogat legi generalis* dari peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah pengelolaan Rutan atau Cabang Rutan. Selain itu penetapan Rutan atau Cabang Rutan diluar Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia tidak sesuai dengan tujuan sistem peradilan pidana.

5. REFERENSI

Ahmad Sanusi, Pelaksanaan Fungsi Cabang Rumah Tahanan Negara di Luar Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum, Volume 10, Nomor 2, Juli 2016, Pusat Pengkajian dan Pengembangan kebijakan Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.

- Baharuddin Suryobroto, *Bunga Rampai Pemasarakatan*, Dirjen Pemasarakatan, Jakarta, 2002
- Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 1999.
- <https://nasional.okezone.com/read/2018/05/12/337/1897380/rutan-mako-brimob-tanggungjawab-siapa>
- <https://terminalperencana.wordpress.com/2014/08/07/tinjauan-pengaturan-dan-permasalahan-dalam-sistem-peradilan-pidana-indonesia-menuju-sistem-peradilan-pidana-terpadu-sppt/>
- Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Penerbit UNDIP, Semarang, 1998.
- Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasarakatan.
- Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 1999 Tentang Syarat-Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Wewenang, Tugas dan Tanggung Jawab Perawatan Tahanan
- Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 Tentang Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP).
- Sinta Agustina, "Menuju Proses Hukum yang adil dalam Sistem Peradilan Pidana Terpadu di Indonesia (Kajian Terhadap RUU-KUHAP dari Berperspektif HAM)", 2010.
- Suharsimi Arikunto, *Manajemen Pengajaran secara Manusiawi*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990.
- Supriyanta, *Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang KUHAP sebagai Sarana Mewujudkan Sistem Peradilan Pidana Terpadu*, 2010.
- Supriyanta, *Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang KUHAP sebagai Sarana Mewujudkan Sistem Peradilan Pidana Terpadu*, 2010, hlm. 17.
- Widodo, Joko, *Analisis Kebijakan Publik*, Bayumedia, Malang, 2010, hlm. 106.
- Winarno, Budi, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Media Pressindo, Yogyakarta, 2005, hlm 155.