



DOI: <https://doi.org/10.38035/jsmd.v4i1>
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Fenomena *Double Regulation* dan Perkembangan Budaya Penjara dalam Interaksi *Street-Level Bureucracy* dengan Semi-Autonomous Social Field di Lapas Cipinang dan Rutan Batam

Rizky Hidayat¹, Muhammad Mustofa²,

¹Universitas Indonesia, Depok, Indonesia, rizkyhidayatsouth@gmail.com

²Universitas Indonesia, Depok, Indonesia, masmus21@gmail.com

Corresponding Author: rizkyhidayatsouth@gmail.com

Abstract: This study examines the phenomenon of *double regulation* within correctional institutions namely the coexistence and conflict between formal state rules and informal inmate norms through a comparative analysis of Class I Cipinang Prison and Class IIA Batam Detention Center. The research is grounded in the evolving forms of *pains of imprisonment* in modern correctional systems, including procedural strain (*tightness*), impunity, and social stratification that shape prison culture. Using a descriptive qualitative approach, the study seeks to understand the social dynamics, bureaucratic practices, and power relations among actors inside prisons. Data were analyzed contextually to uncover the mechanisms through which dual systems of regulation emerge and affect prisoners' lived experiences and officers' conduct. Findings reveal that *double regulation* is shaped by complex social stratification (particularly in Lapas Cipinang) and direct officer-inmate interactions that allow informal norms to fill gaps in formal regulations (notably in Rutan Batam). Overcrowding intensifies officers' discretion, informal negotiations, and mutualistic consolidation between inmates and staff, resulting in normative uncertainty, continuous psychological strain, and weakened rehabilitation and correctional programs. Nonetheless, prison culture also provides temporary operational stability through mechanisms of inmate control. The study recommends structural reform, stronger accountability systems, institutional cultural transformation, harmonization of standard operating procedures, and further comparative research to reduce the adverse effects of *double regulation* and improve correctional governance in Indonesia.

Keyword: Double Regulation, Prison Culture, Overcrowding, Pains of Imprisonment, Officers' Discretion.

Abstrak: Penelitian ini mengkaji fenomena *double regulation* di lembaga pemasyarakatan yakni koeksistensi dan konflik antara aturan formal negara dan norma informal internal dengan studi perbandingan pada Lapas Kelas I Cipinang dan Rutan Kelas IIA Batam. Latar belakang penelitian berfokus pada perubahan bentuk *pains of imprisonment* pada era pemasyarakatan modern, termasuk ketegangan prosedural (*tightness*), impunitas, dan stratifikasi sosial yang membentuk budaya penjara. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif untuk memahami dinamika sosial, praktik birokrasi lapangan, dan relasi kuasa antar aktor di dalam

penjara. Data dianalisis secara kontekstual untuk mengungkap mekanisme pembentukan regulasi ganda dan dampaknya terhadap pengalaman hidup narapidana serta praktik petugas. Hasil menunjukkan bahwa *double regulation* terbentuk melalui stratifikasi sosial yang kompleks (terutama di Lapas Cipinang) dan interaksi langsung yang memberi ruang bagi norma informal untuk mengisi kekosongan aturan formal (terutama di Rutan Batam). Kondisi overcrowding memperkuat diskresi petugas, praktik tawar-menawar, dan konsolidasi mutualisme antara petugas dan narapidana, sehingga menimbulkan ketidakpastian normatif, tekanan psikologis berkelanjutan, serta melemahnya efektivitas program pembinaan dan rehabilitasi. Meski demikian, budaya penjara juga menyediakan stabilitas operasional sementara. Berdasarkan temuan, direkomendasikan reformasi struktural, penguatan akuntabilitas, transformasi budaya institusional, harmonisasi SOP, dan penelitian komparatif lanjutan untuk mereduksi dampak negatif *double regulation* dan memperbaiki kualitas pemasyarakatan di Indonesia.

Kata Kunci: *Double Regulation*, Budaya Penjara, *Overcrowding*, *Pains of Imprisonment*, Diskresi Petugas.

PENDAHULUAN

Pemenjaraan selain sebagai bentuk hukuman, juga berfungsi sebagai sarana pembinaan dan pengendalian sosial. Namun dalam praktiknya, kehidupan di dalam penjara sering menimbulkan penderitaan yang khas bagi narapidana. Gresham M. Sykes (1958) memperkenalkan konsep *pains of imprisonment* atau penderitaan akibat pemenjaraan, yang mencakup lima bentuk utama deprivasi, yaitu kehilangan kebebasan, akses terhadap barang dan jasa, hubungan heteroseksual, otonomi, serta rasa aman. Penderitaan tersebut, baik yang bersifat material maupun simbolik, dapat menimbulkan dampak kriminogenik dengan mendorong narapidana membentuk budaya penjara yang bersifat oposisional (Shammas, 2017). Seiring perkembangan sistem pemasyarakatan modern yang berfokus pada penilaian risiko, rehabilitasi, dan pengelolaan perilaku, bentuk-bentuk penderitaan di dalam lembaga pemasyarakatan juga mengalami perubahan dan menjadi lebih berlapis.

Lapas dapat dipahami sebagai ruang sosial yang beroperasi dengan dua jenis aturan sekaligus. Aturan resmi dari negara, seperti Undang-Undang Pemasyarakatan, dan aturan tidak tertulis yang berkembang di dalam penjara. Keberadaan dua lapisan aturan ini muncul karena petugas dan narapidana sering menafsirkan, menegosiasikan, atau melanggar aturan demi kepentingan pribadi dan untuk bertahan hidup di lingkungan Lapas (Simon, 2011). Kondisi pemasyarakatan lebih banyak dipengaruhi oleh kebiasaan tidak tertulis yang berkembang di lingkungan Lapas, yaitu pola sikap, nilai, dan cara berinteraksi yang dijalankan sehari-hari oleh petugas maupun narapidana. Secara formal, sistem pemasyarakatan diatur melalui undang-undang, peraturan menteri, dan standar internasional seperti *Mandela Rules*, yang dengan jelas melarang penyiksaan dan perlakuan tidak manusiawi. Namun dalam praktik, kebiasaan yang hidup di dalam Lapas dapat mengabaikan bahkan meniadakan aturan tersebut sepenuhnya jika nilai kemanusiaan tidak dijadikan acuan. Dari interaksi antara aturan resmi dan aturan tidak tertulis di dalam Lapas, muncul mekanisme yang secara mendasar dikenal sebagai *Double Regulation*.

Munculnya fenomena *double regulation* atau regulasi ganda yang berlaku di dalam lembaga pemasyarakatan menciptakan bentuk penderitaan baru yang tidak lagi berfokus pada deprivasi fisik. Crewe (2011) dalam tulisannya membahas bagaimana praktik pemasyarakatan modern telah menciptakan lapisan beban dan frustrasi baru yang disebut sebagai *tightness*, yaitu bentuk penderitaan yang berbeda dari konsep klasik baik dari segi penyebab, karakter, maupun dampaknya. Keketatan ini muncul sebagai akibat dari kebijakan dan praktik institusional yang

bersifat sistemik, bukan semata-mata karena penyalahgunaan kekuasaan atau kondisi bawaan lembaga masyarakat. Penderitaan ini bersifat prosedural dan tercermin dalam beberapa bentuk. Pertama, penderitaan karena ketidakpastian (*pains of indeterminacy*), yakni kebingungan narapidana mengenai waktu pembebasan dan sifat sewenang-wenang tata kelola Lapas, yang membuat mereka harus selalu berhati-hati dalam bersikap. Kedua, penderitaan akibat penilaian psikologis dan pengendalian diri, di mana narapidana dituntut menampilkan kepribadian ideal sesuai harapan sistem agar memperoleh catatan perilaku positif. Mereka harus menunjukkan tanggung jawab dan kesungguhan dalam memperbaiki diri, sebab satu kesalahan saja dapat langsung merusak prospek pembebasan mereka.

Kurangnya pertanggungjawaban dan praktik impunitas dalam kebiasaan yang berlaku di Lapas diakui secara jelas sebagai faktor utama yang memicu terjadinya perlakuan buruk, meskipun aturan resmi sebenarnya melarangnya (Penal Reform International, 2015). Impunitas merujuk pada kondisi ketika pelaku pelanggaran di dalam Lapas baik petugas maupun narapidana yang memiliki posisi istimewa tidak dikenai sanksi atau tidak dimintai pertanggungjawaban atas tindakannya. Fenomena ini muncul dari pertentangan antara aturan resmi dan aturan tidak tertulis di dalam Lapas. Menurut aturan resmi, setiap pelanggaran seharusnya ditindak secara disipliner. Namun, dalam praktiknya, budaya penjara sering justru melindungi pelaku, baik untuk menjaga stabilitas internal maupun karena adanya hubungan timbal balik dan kepentingan bersama antar aktor di dalam Lapas.

Santoso (2005) membahas budaya penjara yang terjadi di Lapas Kelas 1 Cipinang Jakarta Timur. Budaya penjara di Lapas menunjukkan adanya stratifikasi sosial, di mana narapidana dibagi ke dalam lapisan atas, tengah, dan bawah. Lapisan atas biasanya ditempati oleh narapidana yang berasal dari kalangan mantan pejabat, akademisi, aparat kepolisian atau militer, dan kelompok serupa. Lapisan tengah dihuni oleh narapidana yang mampu memenuhi kebutuhan hidup sendiri tetapi tidak memiliki sumber daya untuk memberikan uang kepada petugas atau narapidana lain. Sedangkan lapisan bawah terdiri dari narapidana yang sepenuhnya bergantung pada fasilitas yang disediakan oleh negara. Narapidana lapisan atas mendapat penghormatan khusus dalam interaksi sehari-hari di Lapas, baik dari petugas maupun sesama narapidana, yang diwujudkan melalui sapaan, salam, atau bentuk penghormatan lainnya. Stratifikasi ini turut membentuk peran dan jenis kekuasaan di dalam penjara, baik formal maupun non-formal. Kekuasaan formal biasanya dimiliki oleh narapidana yang menjadi pemuka, tamping, atau korve yang membantu petugas di unit tertentu, sedangkan kekuasaan non-formal muncul dari kemampuan individu, misalnya status ekonomi tinggi, pengetahuan agama, keterampilan, atau kemampuan mistis (Santoso, 2005).

Hubungan antara *double regulation* dan *pain of imprisonment* terlihat dari adanya pertentangan antara standar internasional yang menjanjikan perlindungan dan partisipasi narapidana dengan realitas pelaksanaannya di Lapas. Budaya institusional dan keterbatasan struktural membuat hak-hak tersebut hanya berlaku secara normatif tanpa pelaksanaan, sehingga menimbulkan frustrasi dan rasa tidak berdaya (*learned helplessness*), yang merupakan inti dari penderitaan pemenjaraan. Di dalam Lapas, aturan formal seperti prosedur disiplin dan akses layanan berjalan bersamaan dengan aturan informal, seperti hierarki blok, dominasi penguasa kamar, dan kode subkultur. Ketika kedua sistem aturan ini tidak selaras, narapidana dipaksa menyesuaikan diri dengan dua tatanan normatif yang berbeda, dengan risiko pelanggaran dan sanksi dari keduanya. Kondisi ini menambah tekanan psikologis karena narapidana harus terus membaca situasi sosial untuk bertahan. Selain itu, budaya institusional yang mengutamakan keamanan berbasis kepentingan praktis sering kali menafsirkan aturan formal secara selektif, sehingga hak-hak narapidana hanya diberlakukan jika tidak mengganggu stabilitas Lapas. Situasi ini melahirkan wilayah normatif yang tidak tegas, di mana narapidana tidak memiliki kepastian mengenai aturan mana yang sebenarnya berlaku. Ketidakpastian ini memperkuat rasa rentan, tidak aman, dan menjadi bagian dari *pain of imprisonment* era modern.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan tujuan untuk memahami secara mendalam dinamika sosial dan budaya yang membentuk fenomena *double regulation* di dalam Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) Kelas I Cipinang dan Rumah Tahanan (Rutan) Kelas IIA Batam. Pendekatan ini dipilih karena memungkinkan peneliti mengeksplorasi secara kontekstual realitas sosial di dalam lembaga pemasyarakatan—terutama bagaimana aturan formal negara dan norma informal narapidana berinteraksi serta membentuk sistem regulasi ganda yang berdampak pada pengalaman hidup para penghuni lapas. Menurut Creswell dan Poth, penelitian kualitatif berfokus pada “upaya memahami makna yang diberikan individu atau kelompok terhadap suatu masalah sosial atau kemanusiaan” (Creswell & Poth, 2021), sedangkan Bogdan dan Biklen menjelaskan bahwa pendekatan ini menghasilkan data deskriptif yang merepresentasikan pandangan dan perilaku subjek dalam konteksnya yang alami (Bogdan & Biklen, 1998).

Dalam konteks ini, penelitian diarahkan untuk menelaah praktik pelaksanaan aturan formal pemasyarakatan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022 tentang Pemasyarakatan, Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 29 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Permenkumham Nomor 6 Tahun 2013 tentang Tata Tertib Lapas dan Rutan, serta Permenkumham Nomor 8 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Keamanan dan Ketertiban pada Satuan Kerja Pemasyarakatan. Ketiga regulasi ini menjadi landasan hukum dalam menilai sejauh mana implementasi tata tertib, keamanan, dan ketertiban dilaksanakan sesuai ketentuan formal, serta bagaimana peraturan-peraturan tersebut dinegosiasikan dan diadaptasi dalam praktik oleh petugas dan narapidana.

Pendekatan kualitatif ini juga digunakan untuk memetakan bentuk-bentuk regulasi informal yang muncul di dalam kehidupan sosial narapidana, termasuk norma, simbol, dan hierarki yang membentuk *subkultur penjara*. Penelitian ini menyoroti bagaimana petugas lapas sebagai street-level bureaucrats (Lipsky, 1980) menggunakan diskresi dan kebijakan tersirat untuk menafsirkan aturan, serta bagaimana narapidana sebagai anggota dari semi-autonomous field (Moore, 1973) menciptakan dan menegakkan aturan internal mereka sendiri yang berjalan sejajar dengan regulasi negara. Melalui analisis ini, penelitian berupaya menyingkap bagaimana interaksi antara kedua sistem tersebut melahirkan kondisi *double regulation* yang menambah kompleksitas penderitaan narapidana (*pains of imprisonment*) dan menciptakan “derita ganda” di dalam lembaga pemasyarakatan modern.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan hasil penelitian per Oktober 2025, Lapas Kelas I Cipinang, Lapas Kelas IIA Cipinang dan Rutan Batam mengalami *overcrowding* atau over kapasitas yaitu kondisi ketika jumlah narapidana atau tahanan yang ditampung pada ketiga lembaga pemasyarakatan (lapas/rutan) tersebut, melebihi kapasitas maksimal resmi yang telah ditetapkan, artinya jumlah penghuni (narapidana dan tahanan) jauh lebih banyak daripada daya tampung ideal, sehingga standar keamanan, kesehatan, dan pembinaan tidak dapat terpenuhi secara layak (Azizah et al, 2023). Kondisi tersebut berdampak pada tidak terpenuhinya standar kesehatan pada Lapas dan Rutan, terjadinya potensi konflik yang menimbulkan gangguan keamanan dan ketertiban, program pembinaan dan rehabilitasi tidak terpenuhi dengan maksimal, terjadi benturan regulasi antara SOP formal lapas/ rutan dengan aturan formal lainnya serta budaya penjara (gap regulasi dengan praktik lapangan dan budaya penjara) yang menjadi tumpang tindih aturan, serta menambah derita pemenjaraan. Adapun data mengenai *overcrowding/ over kapasitas*, sebagai berikut:

1. Kelebihan kapasitas (*overcrowding*) pada Lapas Kelas I Cipinang, yaitu pada awal 2025 menampung 2631 narapidana menurun menjadi 2064 narapidana pada Oktober 2025,

- dengan standar kapasitas kurang lebih 880 orang, dengan tingkat kepadatan hunian semula 298,98% menjadi 234,55%. Lapas Kelas I adalah lapas umum dengan jumlah petugas 300 s.d. 350 orang (termasuk staf administrasi, pengamanan, dan pembinaan), dimana jumlah tersebut masih tidak berimbang dengan jumlah narapidana dan pelaksanaan program pembinaan.
2. Kelebihan kapasitas (*overcrowding*) pada Lapas Kelas IIA Cipinang, terbukti dari adanya kebijakan pemindahan narapidana ke lapas Nusakambangan pada Oktober 2025 sebagai solusi darurat over kapasitas, meskipun detail persentase tidak dipublikasikan. Mayoritas narapidana pada lapas adalah pelanggar UU Narkotika yang salah satunya mempengaruhi lonjakan, namun *overcrowding* menghambat program rehabilitasi dan pembinaan. Adapun jumlah petugas sekitar 250 s.d. 300 orang (Kemenimipis, 2025), (Suara Indonesia, 2025).
 3. Kelebihan kapasitas (*overcrowding*) pada Rutan Kelas IIA Batam, yaitu pada bulan Agustus 2025 menampung 1037 narapidana dari standar kapasitas kurang lebih 470 orang, dengan tingkat kepadatan lebih dari 220%, walaupun solusi darurat telah dilakukan yaitu pemindahan 55 warga binaan pada Maret 2025. Adapun jumlah petugas lapas sekitar 120 s.d. 150 orang, angka tersebut termasuk keterbatasan tenaga medis dan pembina.

Bahwa secara lebih mendalam *overcrowding* bukan sekadar mengenai tidak berimbangnya jumlah narapidana dengan kapasitas fasilitas serta efektivitas program pembinaan dan rehabilitasi di lapas/ rutan, akan tetapi merupakan bentuk fenomena regulatif dan kultural, dalam hal ini adanya Standar Operasional Prosedur lapas/ rutan formal berbenturan dengan aturan formal lainnya (semisal UU Narkotika, Peraturan Pemerintah, Permenkumham, dll), oleh karena sistem peradilan pidana dan kebijakan penghukuman cenderung terus menambah narapidana tanpa memperhatikan kapasitas lapas/ rutan dan bentuk penghukuman lainnya yang relevan, serta Standar Operasional Prosedur lapas/ rutan formal berbenturan dengan budaya penjara oleh karena subkultur narapidana yang menggantikan fungsi regulasi ketika SOP tidak realistis dijalankan pada lingkungan kehidupan sehari-hari.

Beberapa konteks yang dapat digaribawahi pada lapas di Cipinang dan Batam oleh karena dampak *overcrowding* adalah terbentuknya solidaritas internal; kemunculan senioritas, geng-geng berbasis penyelundupan (keluar masuk barang terlarang) dan kelompok etnis/ religius yang membentuk aturan sendiri serta membagi ruang-ruang dalam blok sel dan lingkungan lapas/ rutan; serta yang lebih umum yaitu solidaritas akibat pembelajaran “aturan tak tertulis” yang menciptakan perlawanan dengan skala kecil (cara bersikap kepada petugas dan penentangan jadwal kegiatan formal) hingga skala besar (ikut serta sebagai penyebab perkelahian), pembentukan kode-kode tertentu dan jalur barter barang. Konteks tersebut terbangun dari pelarian dan pembelajaran dari *pain of imprisonment* dalam pengalaman kehidupan yang dirasakan setiap individu narapidana, yang secara tidak langsung menciptakan reputasi umum lapas Cipinang yang terkenal sebagai “penjara narkoba” dan rutan Batam yang terkenal sebagai tempat isolasi yang jauh dari akses kehidupan keluarga/keramaian.

Pada akhirnya narapidana melakukan justifikasi psikologis agar merasa tindakannya sah yaitu “*Saya hanya korban keadaan, dipaksa masuk jaringan/ geng/ kelompok. Dengan menggunakan kode-kode tertentu agar kegiatan berhasil karena Saya tidak dapat menghindarinya*” sebagai bentuk *denial of responsibility*; “*Tidak ada yang dirugikan, hanya konsumsi pribadi. Demi kebaikan jaringan/ geng/ kelompok untuk kenyamanan*” sebagai bentuk *denial of injury*; “*Narapidana lain dan petugas lapas tahu risiko, jadi bukan salah saya*” sebagai bentuk *denial of victim*; “*Petugas lebih korup, kenapa saya yang disalahkan?*” sebagai bentuk *condemnation of condemners*; “*Saya lakukan demi keluarga/kelompok/geng*” sebagai bentuk *appeal to higher loyalties*, para narapidana menggunakan rasionalisasi ini untuk membenarkan pelanggaran pada saat terjadi fenomena benturan aturan SOP formal dengan aturan formal lainnya, selain sebagai bentuk perlawanan banyaknya tekanan aturan, maka selanjutnya dapat memperkuat subkultur *prisonization* karena memberi legitimasi moral bagi

perilaku menyimpang. Dari penjabaran tersebut, dapat digarisbawahi bahwa *overcrowding*, *prisonization*, *pain of imprisonment* dan upaya netralisasi merupakan dampak *double regulation*, yaitu pada saat terjadi benturan antara aturan SOP formal dengan aturan formal lainya dan benturan antara aturan SOP formal dengan budaya penjara.

Bahwa tumpang tindih aturan di lapas maupun di rutan terbentuk melalui proses kronologis yaitu adanya regulasi formal namun implementasi terbatas, sehingga narapidana cenderung melakukan adaptasi secara informal yang berkonsolidasi dengan budaya penjara, hasil akhirnya adalah sistem ganda dimana aturan tertulis dan aturan tak tertulis sama-sama mengikat, namun sering saling bertentangan. Pada tahapan implementasi aturan SOP formal terdapat keterbatasan sumber daya oleh karena *overcrowding*, minimnya petugas lapas, dan fasilitas terbatas membuat aturan SOP formal tersebut sulit dijalankan sesuai teks. Selanjutnya, terjadi penyesuaian informal yaitu petugas lapas sering membuat “jalan pintas” agar operasional tetap berjalan, misalnya toleransi terhadap barang terlarang ringan atau fleksibilitas jam kunjungan. Dilain sisi terdapat budaya penjara yang berkembang yaitu narapidana mengembangkan norma sendiri (*prisonization*), seperti hierarki blok, solidaritas kelompok, atau aturan tidak tertulis tentang interaksi dengan petugas lapas atau sipir.

Dalam perkembangannya, terjadi tahapan interaksi aturan formal dan budaya penjara, terjadi benturan aturan (*double regulation*) dalam hal ini aturan SOP formal menuntut kepatuhan prosedural, tetapi aturan informal narapidana menuntut kepatuhan sosial (misal: SOP melarang barter makanan, tetapi budaya penjara menjadikannya mekanisme bertahan hidup. SOP mengatur pemeriksaan barang bawaan secara ketat, tetapi petugas sering melonggarkan demi menjaga hubungan baik dengan penghuni), aturan SOP formal juga mengalami benturan dengan aturan formal lainnya oleh karena menyingkapi dampak perkembangan *overcrowding*, kebijakan penanggulangan potensi kerawanan dan gangguan kamtib, benturan kebijakan dengan UU/ PP/permenkumham dan nelson mandela rule, dasar relevansi terhadap dinamika perkembangan lapas/ rutan, perkembangan budaya penjara, serta penilaian keberhasilan rehabilitasi/ pembinaan, akibatnya aturan SOP formal, aturan formal lain (misal: UU/Permenkumham/PP/SOP atau tata pengaturan) dan aturan informal (budaya penjara) berjalan paralel, menciptakan lapisan regulasi yang saling tumpang tindih. Selanjutnya, terjadi tahap konsolidasi tumpang tindih yaitu normalisasi praktik ganda dalam hal ini petugas dan narapidana sama-sama menerima bahwa ada “aturan resmi” dan “aturan nyata”. Adanya legitimasi sosial yaitu budaya penjara memberi legitimasi pada praktik yang menyimpang dari SOP, sehingga SOP kehilangan kekuatan penuh. Adanya efek jangka panjang yaitu tercipta *semi-autonomous social field* (SASF) di dalam lapas, dimana hukum negara dan hukum komunitas berjalan berdampingan.

Tumpang tindih aturan di lapas/rutan memaksa petugas menjadi *street-level bureaucrats*. Di lapas Cipinang, diskresi muncul karena *overcrowding* dan kompleksitas blok, sementara di Batam karena perubahan status kelembagaan dan keterbatasan sumber daya. Dalam kedua kasus, kebijakan negara tidak berjalan sesuai teks aturan dan SOP formal, melainkan melalui interpretasi, adaptasi, dan kompromi petugas lapas yang berada di garis depan. Tumpang tindih aturan di lapas/rutan (antara SOP formal, aturan/ regulasi hukum lainnya, dan budaya penjara) melahirkan kondisi dimana petugas masyarakatan harus menafsirkan, menyesuaikan, bahkan “memilih” aturan mana yang dijalankan. Hal inilah yang membentuk praktik *street-level bureaucracy* (SLB) di Lapas Cipinang dan Rutan Batam.

Kecenderungan narapidana membentuk *Semi-Autonomous Social Field* di Lapas Cipinang dan Rutan Batam adalah respon adaptif terhadap tumpang tindih aturan dan *overcrowding*. SASF menjadi mekanisme bertahan hidup sekaligus sistem pengendalian sosial alternatif. Dalam praktiknya, aturan narapidana sering lebih efektif (cepat dan praktis) daripada SOP formal, kepatuhan terhadap aturan narapidana dianggap lebih aman daripada mematuhi SOP yang tidak dijalankan konsisten (terjadi legitimasi komunitas), sehingga negara kehilangan

sebagian otoritas regulatif di dalam penjara. Adapun uraian ciri-ciri SASF di Lapas Cipinang sebagai berikut:

1. Adanya hierarki blok sel dalam hal ini narapidana senior mengatur distribusi ruang dan barang;
2. Terciptanya ekonomi internal dalam hal ini barter rokok, makanan, jasa;
3. Sanksi sosial dalam hal ini pelanggaran aturan blok dihukum oleh sesama narapidana, bukan oleh petugas untuk penghindaran register F yang merugikan untuk remisi dan jadwal kunjungan keluarga.

Ciri-ciri SASF di Rutan Batam:

1. Adanya norma komunitas local dalam hal ini narapidana membentuk solidaritas berbasis asal daerah;
2. Adaptasi status kelembagaan melalui perubahan dari rutan ke lapas membuat SOP lama dan baru bercampur, memberi ruang bagi aturan narapidana;
3. Diskresi petugas oleh karena jumlah petugas terbatas, sehingga sering menyerahkan pengaturan internal kepada narapidana.

Berawal dari aturan formal yang tumpang tindih, selanjutnya diperparah oleh karena adanya *overcrowding*, petugas menggunakan diskresi untuk menjaga operasional, sementara narapidana membentuk aturan internal untuk bertahan hidup. Interaksi keduanya melahirkan sistem ganda yaitu aturan birokrasi yang fleksibel dan aturan sosial narapidana yang paralel. Bahwa adanya interaksi antara *Street-Level Bureaucracy* (SLB) petugas lapas/ rutan dengan *Semi-Autonomous Social Field* (SASF) narapidana memiliki dampak positif berupa stabilitas operasional dan adaptasi kebijakan, tetapi juga membawa dampak negatif berupa pelemahan kepastian hukum, legitimasi aturan informal, dan potensi praktik diskriminatif. Fenomena ini menunjukkan posisi contoh *legal pluralism* dimana hukum negara dan hukum komunitas berjalan berdampingan, dengan SLB sebagai mediator yang memberi ruang bagi SASF. Adapun uraian dampak positif dan negatif sebagai berikut:

Dampak Positif Interaksi SLB-SASF

1. Terjadi stabilitas sosial dan operasional. Diskresi petugas (SLB) yang mengakomodasi aturan narapidana (SASF) membantu menjaga ketertiban blok, misal: barter kecil atau hierarki blok yang diakui secara informal mencegah konflik besar.
2. Adanya efisiensi dalam situasi *overcrowding*. SOP formal sulit dijalankan penuh sehingga aturan narapidana menjadi mekanisme kontrol tambahan. Petugas tidak harus mengawasi setiap detail karena komunitas narapidana mengatur dirinya sendiri.
3. Adaptasi kebijakan ke realitas. SLB memungkinkan kebijakan negara tetap “hidup” meski tidak sesuai teks, sedangkan SASF memberi legitimasi sosial sehingga kebijakan lebih diterima oleh narapidana.
4. Reduksi potensi kekerasan. Dengan mengakui aturan internal, petugas menghindari benturan langsung yang bisa memicu gangguan keamanan dan ketertiban/ kerusuhan.

Dampak Negatif Interaksi SLB-SASF

1. Pelemahan kepastian hukum. Aturan formal kehilangan otoritas karena digantikan aturan narapidana, selain itu adanya diskresi petugas membuat implementasi kebijakan tidak konsisten antar lapas/rutan.
2. Adanya legitimasi aturan informal. SASF bisa melahirkan praktik yang bertentangan dengan hukum, misal: ekonomi gelap, barter barang terlarang, atau hierarki yang menindas narapidana baru, ketika petugas mengakui aturan ini, praktik ilegal menjadi “normal”.
3. Adanya potensi diskriminasi dan ketidakadilan. Diskresi SLB dapat menghasilkan perlakuan berbeda antar narapidana (siapa yang diberi kelonggaran, siapa yang ditekan), selanjutnya

SASF sering berbasis hierarki atau solidaritas kelompok, sehingga narapidana lemah berdampak semakin terpinggirkan.

4. Terjadi pelemahan otoritas negara. Negara kehilangan sebagian kontrol regulatif oleh karena lapas/rutan beroperasi dengan hukum ganda. Dalam jangka panjang, hal ini dapat memperkuat subkultur penjara dan melemahkan tujuan rehabilitasi.

Secara lebih mendalam berdasarkan fenomena-fenomena tersebut, sehingga dapat digaris bawahi mengenai definisi *double regulation* dalam konteks lapas Cipinang dan rutan Batam adalah situasi dimana terdapat dua atau lebih lapisan aturan yang berjalan secara bersamaan yaitu aturan formal (UU, PP, Permenkumham, SOP yang dianut pada lapas Cipinang dan rutan Batam) dan aturan informal (budaya penjara, norma komunitas narapidana) yang saling tumpang tindih, bertentangan, atau beroperasi paralel sehingga menciptakan sistem regulasi ganda di dalam penjara, hal tersebut memengaruhi perilaku, diskresi petugas, serta kehidupan sosial di dalam penjara.

KESIMPULAN

Bahwa budaya penjara di Lapas Cipinang membentuk *double regulation* melalui stratifikasi sosial yang kompleks dan dominasi aturan informal narapidana. Adanya benturan aturan SOP formal dengan aturan formal lainnya semisal Undang-undang Pemasarakatan, Permenkumham dan *Nelson Mandela Rules*, berjalan bersamaan dengan benturan aturan SOP formal terhadap budaya penjara/aturan informal, hal ini menciptakan *legal pluralism* yang kompleks dalam kehidupan sehari-hari. Narapidana harus menavigasi tiga sistem norma sekaligus, sehingga apabila patuh pada aturan formal, bisa melanggar norma blok, namun apabila patuh pada norma blok, dapat melanggar SOP maupun aturan formal lainnya. Kompleksitas tersebut menyebabkan ketidakpastian normatif dan tekanan psikologis (*pains of imprisonment* dan *tightness*). Pada perkembangannya, narapidana melakukan interaksi dengan diskresi petugas lapas oleh karena kondisi *overcrowding*, yang menciptakan keputusan narapidana untuk melakukan resistensi kolektif, negosiasi informal, adaptasi kreatif, dan terjadi konflik nilai. Pada sisi lain, petugas juga mengalami tekanan akuntabilitas, standarisasi dan proporsi, serta manajemen tindakan yang tepat oleh karena benturan aturan-aturan formal, alhasil “faktor kebiasaan” dan “konsolidasi dengan narapidana” seringkali menjadi jalan keluar. Selanjutnya, maka budaya penjara akan menjadi lebih dominan mempengaruhi kehidupan dalam Lapas Cipinang, narapidana cenderung takut dan menjaga agar tidak terkena “hukuman sosial” atau “pelecehan” dalam blok sel daripada terkena sanksi dari petugas lapas. Adanya kondisi kebingungan rantai komando, dan inkonsistensi tindakan dilapangan, menyebabkan *overlapping* sanksi administratif yang dirasakan lebih ideal petugas lapas lakukan untuk narapidana dalam bentuk catatan pada register F, fenomena ini menciptakan tawar-menawar dan konsolidasi mutualisme yang berdampak negatif bagi integritas dan penurunan moral petugas lapas, serta mendorong dominasi narapidana melakukan negosiasi informal yang berpotensi menyebabkan penyelundupan barang terlarang, hingga berpotensi menyebabkan gangguan kamtibmas dalam lingkungan Lapas.

Bahwa budaya penjara di Rutan Batam membentuk *double regulation* melalui interaksi langsung antara petugas rutan dan narapidana, dengan aturan informal yang lebih sederhana namun tetap menekan. Budaya penjara bersifat pergerakan kelompok-kelompok kecil namun aktif membentuk solidaritas, dan konsisten menciptakan konflik antar kelompok. Keadaan yang *overcrowding* ditambah konsistensi konflik pada banyaknya kelompok-kelompok kecil menciptakan rasa frustrasi dan dilema oleh narapidana antara mengikuti SOP formal, aturan formal atau budaya penjara. Resistensi kolektif kepada petugas rutan adalah menciptakan pelemahan otoritas, meskipun konflik antar kelompok kecil tetap terjadi. Di sisi lain, petugas rutan dihadapkan pada tidak lagi relevannya SOP lama, selain benturan dengan aturan-aturan formal lain semisal Undang-undang Pemasarakatan, Permenkumham dan *Nelson Mandela*

Rules. Situasi ini menimbulkan ruang bagi budaya penjara untuk bertumbuh dan mendominasi, dengan mengarah pada pembentukan fleksibilitas petugas rutan (misal diskresi petugas yang menyerahkan aturan internal kepada senioritas maupun hierarki narapidana). Pada keadaan tersebut menyebabkan program pembinaan dan rehabilitasi tidak maksimal, terjadi *pain of imprisonment* secara terus menerus dan struktural, serta permasalahan gangguan kamtibmas yang tidak pernah terselesaikan.

Double regulation pada Lapas Cipinang dan Rutan Batam menyebabkan tumpang tindih aturan, yang bertentangan, namun tetap beroperasi paralel sehingga menciptakan sistem regulasi ganda di dalam penjara, hal tersebut sangat memengaruhi perilaku narapidana yang penuh konflik, permasalahan individu yang kompleks serta derita pemenjaraan; diskresi petugas yang berdampak negatif dan penurunan kewibawaan negara dalam melindungi masyarakatnya; serta kehidupan sosial di dalam penjara yang tidak dapat diprediksi potensi diskriminasi dan ketidakadilan, yang diperburuk dengan tidak maksimalnya program rehabilitasi maupun pembinaan. Bagaimanapun juga dampak *overcrowding*/ over kapasitas ini membuka peluang bagi budaya penjara memberikan dampak positif yaitu adanya stabilitas sosial dan operasional (barter kecil dan hierarki blok yang mampu mencegah konflik yang lebih besar), efisiensi dalam situasi *overcrowding* dari kontrol antar narapidana, aturan dan SOP formal menjadi lebih adaptif oleh karena interaksi antara petugas dengan narapidana, serta adanya pencegahan benturan konflik antara petugas dengan narapidana, meskipun *reward and punishment* juga masih berada pada area abu-abu yang menimbulkan konflik tawar-menawar antara sanksi administratif ataukah penyalahgunaan wewenang oleh petugas.

REFERENSI

- Anwar, U. (2025). *Pelatihan Petugas Pengamanan Tingkat Dasar*. Retrieved from anyflip.com: <https://anyflip.com/byrph/wvfb/basic/51-92>
- Apt.ch. (2015). *Institutional culture in detention: a framework for preventive monitoring*. Retrieved from apt.ch: <https://www.apt.ch/knowledge-hub/publications/institutional-culture-detention-framework-preventive-monitoring>
- Assa et al, N. I. (2024, Juli). Analisis Standar Operasional Prosedur (SOP) Dalam Penanganan Narapidana di Lapas. *Jurnal Hukum Unsrat Lex Privatum*, 13, 1-15.
- Azizah et al, E. (2023). Implementasi Kebijakan Penanganan Overcrowded di Rumah Tahanan KELAS II B Siak Sri Indrapura. *Jurnal Undip*, 1-15.
- Barrato, G., Perrone, G., & Valle, B. (2024, Desember 26). Social order behind bars: the interplay of formal and informal norms among inmates in Italian prisons. *Forensic Research & Criminology International Journal*, 12(4), 1-8.
- Bogdan, R. C., & Biklen, S. (1998). *Qualitative Research for Education: An Introduction to Theory and Methods (3rd ed.)*. Boston: Allyn and Bacon.
- Buck, G., & Tomczak, P. (2022). Prisoners regulating prisons: Voice, action, participation and riot. *Criminology & Criminal Justice*, 24, 144-163. doi:<https://doi.org/10.1177/17488958221101997>
- Clemmer, D. (1940). *The Prison Community*. New York: Holt, Rinehart, and Winston.
- Creswell, J., & Poth, C. (2021). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches (4th ed)*. SAGE Publications.
- Crewe, B. (2011). Depth, Weight, Tightness: Revisiting the Pains of Imprisonment. *Punishment & Society*, 13, 514 (509–529).
- Ditjenpas. (2015). *STANDAR EVALUASI HUNIAN LAPAS/RUTAN*. Jakarta: Ditjenpas.
- Ditjenpas. (2025). *Panduan Modul Keamanan*. Retrieved from sdp.ditjenpas.go.id: <https://sdp.ditjenpas.go.id/panduan/PanduanModulKeamanan.html>

- Gysberthus, J. (2022, Agustus 25). *Peranan Asesmen dalam Upaya Deteksi Dini Gangguan Kamtib di Lapas/Rutan*. Retrieved from ditjenpas.go.id:
<https://www.ditjenpas.go.id/peranan-asesmen-dalam-upaya-deteksi-dini-gangguan-kamtib-di-lapasrutan>
- Irwin, J., & Cressey, D. R. (1962). Thieves, Convicts, and the Inmate Culture. *Social Problems*, 10, 149 (142-155).
- Kemenimipas. (2025, Oktober 12). *Atasi Over Kapasitas, Lapas Cipinang Pindahkan narapidana ke Nusakambangan*. Retrieved from kemenimipas.go.id:
<https://kemenimipas.go.id/berita-kanwil/atasi-over-kapasitas-lapas-cipinang-pindahkan-narapidana-ke-nusakambangan>
- Kemp, T., & Tomczak, P. (2024). The Cruel Optimism of International Prison Regulation: Prison Ontologies and Carceral Harms. *Law & Social Inquiry*, 49, 1683–1714.
- Lapas Narkotika Cipinang. (2025). *SOP PELAKSANAAN PENGGELEDAHAN RUTIN*. Jakarta Pusat: Lapas Narkotika Klas IIA Cipinang.
- Lapas Narkotika Cipinang. (2025). *SOP PELAKSANAAN PENGUNCIAN BLOK DAN KAMAR HUNIAN*. Jakarta Pusat: Lapas Narkotika Kelas IIA Cipinang.
- Lapas Narkotika Cipinang. (2025). *SOP PELAKSANAAN TUGAS ANGGOTA REGU PENGAMANAN DI POS BLOK*. Jakarta Pusat: Lapas Narkotika Kelas IIA Cipinang.
- Lapas Narkotika Cipinang. (2025). *SOP PELAKSANAAN TUGAS STAF KPLP DALAM MENEGAH GANGGUAN KAMTIB DAN ATAU BENCANA ALAM*. Jakarta Pusat: Lapas Narkotika Klas IIA Cipinang.
- Lapas Narkotika Cipinang. (2025). *Tata tertib kunjungan Idul Fitri 1446 H/2025 di Lapas Narkotika Kelas IIA Jakarta*. Jakarta Pusat: Lapas Narkotika Kelas IIA Cipinang.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Maruna, S., & Copes, H. (2005). What Have We Learned from Five Decades of Neutralization Research? *Crime and Justice*, 32, 276 (221–320).
- Moore, S. F. (1973). Law and Social Change: The Semi-Autonomous Social Field as an Appropriate Subject of Study. *Law & Society Review*, 7, 719–746.
- Mubarokah, A. F., & Larasati, N. U. (2024, April). Konflik Antar Narapidana di Lembaga Perasyarakatan Kelas I Cipinang dalam Perspektif Subkultur Penjara. *Jurnal Anomie*, 6, 1-15.
- Nugraha, M. R. (2025, Maret 21). *Tata Cara Penggeledahan oleh Polisi*. Retrieved from hukumonline.com: <https://www.hukumonline.com/klinik/a/tata-cara-pengeledahan-oleh-polisi-1t67d9ab2e266b1/>
- Penal Reform International. (2015). *Institutional culture in detention: A framework for preventive monitoring (2nd ed.)*. Association for the Prevention of Torture.
- PRI / Association for the Prevention of Torture (APT). (2013). *Institutional culture in detention: a framework for preventive monitoring*. Retrieved from penalreform.org: <https://www.penalreform.org/resource/institutional-culture-detention-framework-preventive-monitoring-3/>
- Pribowo et al, B. F. (2025, Maret). Pemberdayaan Narapidana Melalui Standar Operasional Prosedur Kamar Hunian Dalam Pembentukan Kebiasaan Diri Narapidana. *Jurnal Pedamas*, 3, 640-645.
- Reform, P., APT, & Stevens, J. (2015). *Institutional culture in detention: a framework for preventive monitoring*. London: Penal Reform Publication.
- Runturambi, S. J. (2011). *Budaya Penjara (Studi Kasus di Lembaga Pemasyarakatan Bogor)*. UI Library.
- Santoso, A. (2005). *Budaya Penjara di Lapas Kelas I Cipinang*. Jakarta Pusat: Disertasi, Universitas Indonesia.

- Shammas, V. L. (2017). Pains of Imprisonment. *The Encyclopedia of Corrections*, 1-5.
- Simon, R. (2011). *Budaya Penjara (Studi Kasus di Lembaga Pemasyarakatan Bogor)*. Jakarta: Disertasi, Universitas Indonesia.
- Suara Indonesia. (2025, Oktober 13). *Kurangi Overkapasitas, 41 Napi Cipinang Dipindah ke Nusakambangan*. Retrieved from [suaraindonesia.co.id: https://suaraindonesia.co.id/news/news/68ec9ee1140ba/Kurangi-Overkapasitas-41-Napi-Cipinang-Dipindah-ke-Nusakambangan](https://suaraindonesia.co.id/news/news/68ec9ee1140ba/Kurangi-Overkapasitas-41-Napi-Cipinang-Dipindah-ke-Nusakambangan)
- Sumampouw, R. S. (2018, Maret). Kajian Hukum tentang Tindakan Penggeledahan menurut UU NOMOR 8 TAHUN 1981 TENTANG KUHAP. *Lex Crimen*, 7, 1-9.
- Sushanty, V. R., & Triwidodo, M. D. (2025, Juni). Implementasi Standar Operasional Prosedur Penggeledahan Sebagai Upaya Pencegahan Masuknya Barang Terlarang Di Rutan Kelas I Surabaya. *Jurnal Hukum Ekualitas*, 1, 1-16. doi:<https://doi.org/10.56607/jhe>
- Sykes, G. M. (1958). *The Society of Captives: A Study of a Maximum Security Prison*. Princeton: Princeton University Press.
- Sykes, G. M., & Matza, D. (1957). Techniques of Neutralization: A Theory of Delinquency. *American Sociological Review*, 22, 666 (664–670).
- UNODC. (2025). *Prison Reform Resources*. Retrieved from [unodc.org: https://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/prison-reform-gloz85-resources.html](https://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/prison-reform-gloz85-resources.html)
- Uplisashvili, T. (2025, Juli 22). *The shadow code: How informal prison hierarchy undermines human dignity across post-Soviet prisons*. Retrieved from [penalreform.org: https://www.penalreform.org/blog/post-soviet-prisons/](https://www.penalreform.org/blog/post-soviet-prisons/)