

**DISPARITAS NORMA PENGATURAN PEMBERIAN ASIMILASI,  
PEMBEBASAN BERSYARAT, CUTI MENJELANG BEBAS DAN CUTI  
BERSYARAT BAGI NARAPIDANA TINDAK PIDANA NARKOTIKA PADA  
MASA PANDEMI DITINJAU DALAM PERSPEKTIF HIERARKI  
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN  
(Analisis Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 32  
Tahun 2020 Tentang Syarat Dan Tata Cara Pemberian Asimilasi,  
Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas Dan Cuti Bersyarat Bagi  
Narapidana Dan Anak Dalam Rangka Pencegahan Dan Penyebaran Covid-19)**

**Alief Anggriawan Poernomo**

Magister Hukum Universitas Pamulang

Jl. Puspitek Raya Buaran Serpong-Tangerang Selatan

Corresponding author: [leefacil@yahoo.co.id](mailto:leefacil@yahoo.co.id)

**Abstrak**

Tujuan penelitian ini ialah untuk mengetahui dan memberikan pemahaman pengaturan norma pemberian Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat bagi Narapidana tindak pidana narkotika berdasarkan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 32 Tahun 2020 ditinjau dalam perspektif hierarki pembentukan peraturan perundang-undangan dan implikasinya. Penelitian dilakukan dengan metode pendekatan "*juridis normatif*". Berdasarkan objek penelitiannya, pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*legal approach*) dan pendekatan konsep (*conceptual approach*). Hasil penelitian ialah bahwa pengaturan pemberian asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat bagi narapidana tindak pidana narkotika dalam Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 32 Tahun 2020 merupakan hak asasi manusia terhadap narapidana. Namun dengan tidak diberikan hak secara menyeluruh terutama bagi narapidana tindak pidana kasus narkotika yang memiliki masa pidana minimal 5 (lima) tahun, maka hal ini menunjukkan adanya disparitas norma pengaturan pemberian asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat pada tata cara pembentukan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 32 Tahun 2020 secara vertikal dan horizontal jika ditinjau dalam perspektif hierarki pembentukan peraturan perundang-undangan dan implikasinya dalam masa pandemi Covid-19 adalah adanya diskriminasi pelayanan dan perlakuan terhadap pemberian hak asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat bagi narapidana tindak pidana narkotika. Selain itu, implikasi lain yang ditemukan adalah menurunnya jumlah penghuni lapas, penghematan anggaran belanja negara untuk kebutuhan narapidana dan ditemukannya pengulangan tindak pidana (*residivisme*) oleh narapidana saat menjalani program asimilasi di rumah.

**Kata Kunci : Disparitas, Narapidana, Implikasi, Pandemi, Covid-19.**

### **Abstract**

*This research is to find out and provide an understanding of the regulation of norms for granting Assimilation, Parole, Pre Release Leave and Conditional Leave for Convicts of Narcotics Crimes based on The Regulation of the Minister of Law and Human Rights Number 32 of 2020 Is Reviewed In The Perspective Of The Hierarchy Of Laws And Regulations and its implications. The research was conducted using a "juridical normative" approach. Based on the research object, the approach used in this research is the legal approach and the conceptual approach. The results showed that the arrangement for granting assimilation, parole, pre release leave and conditional leave for convicts of narcotics crimes is a human right of inmates. However, by not being given comprehensive rights, especially for convicts of narcotics crime cases who have a minimum sentence of 5 years, this shows a disparity in the norms of regulation for granting assimilation to parole, pre release leave and conditional leave in the procedures for the formation of The Regulation of The Minister of Law and Human Rights Number 32 of 2020 vertically and horizontally when viewed from the perspective of the hierarchy of laws and regulations and the implications during the covid-19 pandemic are discrimination in services and treatment of granting assimilation, parole, pre release leave and conditional leave for narcotics convicts. In addition, other implications found are the decrease in the number of inmates, savings in the state budget for the needs of inmates and recidivism by prisoners while undergoing assimilation programs at home.*

**Keywords: Disparity of Sentencing, Inmates, Implications, Pandemic, Covid-19**

#### **A. Pendahuluan**

Negara Republik Indonesia adalah Negara yang berdasarkan atas hukum. Undang-Undang Dasar 1945 menetapkan bahwa Negara Republik Indonesia itu suatu negara hukum (*rechtsstaat*) dibuktikan dari Ketentuan dalam pembukaan, Batang Tubuh dan Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945. Dalam negara hukum hak konstitusional warga negara mendapatkan jaminan penuh oleh konstitusi termasuk hak narapidana.

Dalam melaksanakan pembinaan suatu Lembaga Pemasyarakatan sudah seharusnya selalu memperhatikan apa yang menjadi hak-hak Narapidana. Secara garis besar hak-hak Narapidana tertuang dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan yang pada pokoknya disebutkan sebagai berikut :

- (1) Narapidana berhak:
  - a. Melakukan ibadah sesuai dengan agama atau kepercayaannya;
  - b. Mendapat perawatan, baik perawatan rohani maupun jasmani;

- c. Mendapatkan pendidikan dan pengajaran;
  - d. Mendapatkan pelayanan kesehatan dan makan yang layak;
  - e. Menyampaikan keluhan;
  - f. Mendapatkan bahan bacaan dan mengikuti siaran media massa lainnya yang tidak dilarang;
  - g. Mendapatkan upah atau premi atas pekerjaan yang dilakukan;
  - h. Menerima kunjungan keluarga, penasehat hukum, atau orang tertentu lainnya;
  - i. Mendapatkan pengurangan masa pidana;
  - j. Mendapatkan kesempatan berasimilasi, termasuk Cuti Mengunjungi Keluarga;
  - k. Mendapatkan Pembebasan Bersyarat;
  - l. Mendapatkan Cuti Menjelang Bebas;
  - m. Mendapatkan hak-hak lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (2) Ketentuan mengenai syarat-syarat dari tata cara pelaksanaan hak-hak narapidana sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Seperti disebutkan dalam Pasal 14 ayat (1) huruf j, Pasal 14 ayat (1) huruf k dan Pasal 14 ayat (1) huruf l, asimilasi, pembebasan bersyarat dan cuti menjelang bebas merupakan hak setiap Narapidana.

Titik tekan proses asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat adalah pembauran narapidana dengan masyarakat sekitar. Kemudian bagaimana pembinaan Narapidana yang dilakukan jika kondisi saat ini tidak dimungkinkan disebabkan adanya pandemi *Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)*.

Pada awal kemunculan dan hasil identifikasi yang menunjukkan bahwa Covid-19 penyakit yang berbahaya, Presiden Indonesia, Joko Widodo telah mengeluarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia nomor 7 tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan *corona virus disease 2019 (COVID-19)* tanggal 13 Maret 2020 dan Keputusan Presiden Republik Indonesia nomor 9 tahun 2020 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan *corona virus disease 2019 (COVID-19)*, dimana keputusan presiden ini mengatur mengenai pembentukan Gugus Tugas Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease (COVID-19)* yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada presiden.

Sebagai respon cepat atas hal tersebut, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia melalui Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, Yasonna Laoly, juga menindaklanjuti dengan mengambil langkah kebijakan hukum dengan menerbitkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 10 Tahun 2020 tentang Syarat Pemberian Asimilasi dan Hak Integrasi Bagi Narapidana dan Anak Dalam Rangka Pencegahan dan Penanggulangan Penyebaran COVID-19 tanggal 30 Maret 2020.

Langkah kebijakan ini tidak lain dan tidak bukan bertujuan sebagai upaya penyelamatan terhadap tahanan dan warga binaan pemasyarakatan yang berada di Lembaga Pemasyarakatan, Lembaga Pembinaan Khusus Anak dan Rumah Tahanan Negara.<sup>1</sup>

Telah kita ketahui bersama, lapas dan rutan di seluruh Indonesia mengalami *overcrowded* (kelebihan daya muat). Per tanggal 01 April 2020, jumlah narapidana dan tahanan sebanyak 270.095 orang sementara kapasitas hanya mampu menampung sebanyak 135.675 orang. Hal ini menunjukkan *overcrowded* didalam penjara sebesar 99%.<sup>2</sup>

Terobosan kebijakan melalui program asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat ini sebenarnya bukanlah sesuatu yang baru, melainkan program yang sudah berjalan lama sebelum permasalahan Covid-19 terjadi di Indonesia. Hal ini dapat dilihat pada bersama pada Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia nomor 3 tahun 2018 tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Remisi, Asimilasi, Cuti Mengunjungi Keluarga, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas, dan Cuti Bersyarat mengenai syarat pemberian asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat tidak berbeda dengan yang ada pada Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 10 Tahun 2020 tentang Syarat Pemberian Asimilasi Dan Hak Integrasi Bagi Narapidana dan Anak Dalam Rangka Pencegahan dan Penanggulangan Penyebaran Covid-19. Hanya saja yang berbeda pada pelaksanaannya, yaitu saat

---

<sup>1</sup> Indonesia. Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 10 Tahun 2020 tentang Syarat Pemberian Asimilasi dan Hak Integrasi Bagi Narapidana dan Anak Dalam Rangka Pencegahan dan Penanggulangan Penyebaran COVID-19, menimbang huruf (b).

<sup>2</sup> Sumber Laman: <http://smslap.ditjenpas.go.id/public/grl/current/daily/date/2020-04-01>, diakses pada tanggal 12/01/2021, pukul: 21.25 WIB

ini pelaksanaan Asimilasi Narapidana dilaksanakan dirumah dengan pembimbingan dan pengawasan Bapas.<sup>3</sup>

Pemberlakuan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 10 Tahun 2020 hanya sampai 31 Desember 2020, oleh karena itu Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia berupaya melakukan evaluasi dan penyempurnaan regulasi Covid-19 ini. Hingga pada akhirnya, dengan status masa kedaruratan Covid-19 yang belum usai, Yasonna Laoly kembali mengundang Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 32 Tahun 2020 tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat Bagi Narapidana dan Anak Dalam Rangka Pencegahan dan Penanggulangan Penyebaran COVID-19 tanggal 22 Desember 2020 sebagai upaya keberlanjutan pencegahan dan penanganan COVID-19 di dalam Lapas, Rutan dan LPKA.

Dibalik keberhasilan pencapaian pelaksanaan program Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat yang dilakukan, penulis ingin menekankan hal lain yang menjadi fokus dalam penelitian ini. Dimana jika diteliti dalam pasal per pasal yang ada di dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 10 Tahun 2020 dan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 32 Tahun 2020 disebutkan bahwa yang berhak menerima pelaksanaan program ini hanya narapidana tindak pidana umum.

Bagi narapidana yang termasuk dalam tindak pidana khusus sebagaimana termuat didalam Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan Pasal 34 Ayat (1), khusus bagi narapidana tindak pidana narkotika terdapat pasal pengecualian yaitu pada:

1. Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 10 Tahun 2020, Pasal 8;
2. Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 10 Tahun 2020, Pasal 22;
3. Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 32 Tahun 2020 Pasal 11 ayat (1) dan (2); dan

---

<sup>3</sup> Indonesia, Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 10 Tahun 2020 tentang Syarat Pemberian Asimilasi Dan Hak Integrasi Bagi Narapidana dan Anak Dalam Rangka Pencegahan dan Penanggulangan Penyebaran COVID-19, Pasal 2 ayat (1)

4. Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 32 Tahun 2020 pasal 31 ayat (1) dan (2).

Berdasarkan pasal per pasal yang telah dikemukakan di atas, menurut penulis disinilah yang menjadi fokus dalam penelitian ini. Penulis membatasi pembahasan pada tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 32 Tahun 2020 dan pemenuhan hak narapidana tindak pidana narkoba dalam penelitian ini.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasarakatan secara tegas menyatakan bahwa Asimilasi, Pembebasan Bersyarat dan Cuti Menjelang Bebas adalah Hak Narapidana. Kemudian Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia nomor 3 tahun 2018 tentang Syarat dan Tata Cata Pemberian Remisi, Asimilasi, Cuti Mengunjungi Keluarga, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas, dan Cuti Bersyarat juga menjelaskan hak yang sama mengenai tata cara pemberian Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas, dan Cuti Bersyarat kepada seluruh narapidana tanpa terkecuali.

Urgensi penelitian ini jelas agar kedepannya Kementerian Hukum dan HAM memiliki peraturan yang jelas dan tidak mengabaikan hak narapidana sebagaimana sudah termuat di dalam Undang-Undang.

Oleh karenanya penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengaturan norma pemberian Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat bagi Narapidana tindak pidana narkoba berdasarkan berdasarkan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 32 Tahun 2020 ditinjau dalam perspektif hierarki pembentukan peraturan perundang-undangan dan mengetahui implikasinya.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian diatas maka dapat dibuat rumusan masalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan memberikan pemahaman pengaturan norma pemberian Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat bagi Narapidana tindak pidana narkoba berdasarkan Peraturan

Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 32 Tahun 2020 ditinjau dalam perspektif hierarki pembentukan peraturan perundang-undangan?

2. Bagaimana implikasi dalam pengaturan norma asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat bagi narapidana tindak pidana narkoba berdasarkan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 32 Tahun 2020?

### **C. Metode Penelitian**

Metode penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif, dengan menggunakan Pendekatan perundang-undangan (*legal approach*) dan Pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Hal ini disebabkan penulis menggunakan bahan-bahan kepustakaan yang mempunyai hubungan dengan objek penelitian sebagai bahan utama penelitian ini. Penelitian ini menganalisis pengaturan pemberian Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat bagi Narapidana tindak pidana narkoba berdasarkan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 32 Tahun 2020 beserta implikasinya. Dokumen Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 32 Tahun 2020 yang telah didapatkan kemudian dianalisis berdasarkan hierarki pembentukan peraturan perundang-undangan. Terakhir adalah melihat implikasi dari penerapan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 32 Tahun 2020 khususnya pada narapidana tindak pidana narkoba.

### **D. Pembahasan**

Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 dan sebagai negara hukum, maka untuk menjalankan suatu negara dan perlindungan hak asasi manusia harus berdasarkan hukum. Kondisi ini menyebabkan peraturan perundang-undangan memegang peranan yang sangat strategis sebagai landasan dan strategi negara untuk mencapai tujuan sebagaimana yang telah ditentukan. Dalam hal menentukan suatu perbuatan

yang dilarang atau tindak pidana dalam suatu peraturan perundang - undangan digunakan kebijakan hukum pidana.

Negara hukum dalam perkembangannya senantiasa dipautkan dengan konstitusi negara, terutama dalam hal pengaturan dan penegasan tentang pembatasan kekuasaan negara untuk menjamin kemerdekaan dan hak-hak dasar warga negara dan perlindungannya<sup>4</sup>.

Seorang narapidana walaupun telah hilang kemerdekaannya di dalam Lembaga Pemasyarakatan, tetapi tetap memiliki hak-hak sebagai seorang warga negara dan hak-hak tersebut telah dijamin oleh negara yang termaktub dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 28G ayat (1) yang dinyatakan: Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.

Hak asasi dapat dipahami sebagai sarana untuk menjamin keutuhan setiap manusia dalam struktur-struktur kemasyarakatan dimana perlindungan-perlindungan tradisional tidak efektif lagi. Dalam arti ini, keberlakuan hak asasi adalah universal dan absolut. Setiap penyangkalan terhadap mereka dalam kerangka struktur-struktur sosial modern dengan sendirinya merupakan penghinaan dan penindasan terhadap manusia. Dengan demikian hak asasi tidak seluruhnya relatif atau absolut, karena hak asasi dapat saja dikembangkan dan berubah, tapi hanya “ke depan”. Kata “ke depan” berarti bahwa perumusannya dapat diperbaiki, dipertajam, diimbangi oleh hak-hak lain, akan tetapi pada intinya apa yang dimaksud tidak dapat dihapus kembali.<sup>5</sup>

Pengertian hak asasi yang dimaksudkan di sini adalah hak asasi dalam arti universal atau hak asasi yang dianggap berlaku bagi semua bangsa. Dimulai dari pengertian dasar, yaitu hak-hak yang diberikan langsung oleh Tuhan atau disebut juga sebagai hak-hak dasar yang bersifat kodrati.

---

<sup>4</sup> Nurul Qamar. *Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Demokrasi*. ( Jakarta:Sinar Grafika, 2016), hlm. 26.

<sup>5</sup> M. Ali Zaidan. *Menuju Pembaruan Hukum Pidana*. (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), hlm. 258.



Lembaga Pemasyarakatan merupakan bagian dari sistem peradilan pidana yang mengarah pada tujuan resosialisasi, sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan dinyatakan: Sistem pemasyarakatan berfungsi menyiapkan Warga Binaan Pemasyarakatan agar dapat berintegrasi secara sehat dengan masyarakat, sehingga dapat berperan kembali sebagai anggota masyarakat yang bebas dan bertanggung jawab.

Sistem pemasyarakatan dan peraturan standar minimum bagi perlakuan terhadap narapidana menganut filosofi penghukuman yang diwarnai pendekatan rehabilitatif, yaitu pendekatan yang menganggap pelaku pelanggaran hukum sebagai pesakitan dan karenanya harus disembuhkan. Berdasarkan hal ini, hakikat pemasyarakatan sesuai dengan falsafah pemidanaan modern yaitu *treatment*. *Treatment* lebih menguntungkan bagi penyembuhan penjahat, sehingga tujuan dari sanksi bukanlah menghukum, melainkan memperlakukan atau membina pelaku tindak pidana.

Adanya model pembinaan narapidana di Lembaga Pemasyarakatan tidak terlepas dari sebuah dinamika yang bertujuan memberikan bekal bagi narapidana dalam menghadapi kehidupan setelah menjalani masa hukuman. Dalam hal ini, istilah penjara telah diubah menjadi pemasyarakatan. Dalam konteks sistem pemasyarakatan, pembinaan adalah salah satu bagian dari proses rehabilitasi watak dan perilaku narapidana selama menjalani hukuman hilang kemerdekaan, sehingga ketika mereka keluar dari lembaga pemasyarakatan mereka telah siap berbaur kembali dengan masyarakat.

Pemberian hak asimilasi dan integrasi terhadap narapidana sudah berlaku sejak Negara Indonesia mendapat kemerdekaan dari tangan penjajah, sehingga Hak Asasi Manusia dapat tetap diberikan walaupun ia masih berstatus sebagai narapidana. Berkenaan dengan hal tersebut, dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dinyatakan bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia terutama menjadi tanggung jawab Pemerintah, sehingga diharapkan setelah menjalani pemidanaan seorang narapidana dapat kembali ke dalam masyarakat dan berperan dalam kehidupan sosialnya. Namun, sampai saat ini masih ditemui pandangan sebagian masyarakat bahwa seorang narapidana tidak mendapatkan hak-hak yang memadai,

hal ini terlihat dari fenomena yang berkembang dalam kehidupan bahwa narapidana dianggap sangat bersalah. Anggapan ini tentunya bertentangan dengan prinsip-prinsip yang diacu oleh sistem pemasyarakatan, sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan, terdapat hak-hak yang semestinya didapatkan oleh seorang terpidana, tanpa mengacu pada tindak pidana yang dilakukan ataupun seberat apa hukuman yang diterima. Hal tersebut dilakukan karena menyangkut hak asasi yang melekat padanya sebagai manusia yang merupakan anugerah sebagai makhluk ciptaan Tuhan yang Maha Esa semenjak ia dilahirkan.

Narapidana yang dijatuhi hukuman penjara merupakan individu yang sebagian haknya dibatasi khususnya hak kebebasan bergerak. Namun, narapidana tetap dapat menikmati hak-hak lainnya tanpa diskriminatif. Di Indonesia, pemberian pidana dengan tujuan membina narapidana di Lembaga Pemasyarakatan tidak lagi sekedar penjeraan tetapi juga melakukan upaya rehabilitasi dan reintegrasi sosial kepada narapidana sebagai warga binaan pemasyarakatan. Apabila seorang narapidana diberikan pidana penjara dan pembalasan, maka belum tentu narapidana menyadari kesalahan yang telah diperbuatnya.

Pada tanggal 13 April 2020, Presiden Joko Widodo sudah menetapkan pandemi Covid-19 menjadi bencana nasional melalui Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non Alam Penyebaran Covid-19 Sebagai Bencana Nasional. Ini berarti Indonesia telah menghadapi suatu kondisi yang darurat. Penyebaran Covid-19 yang sangat cepat berbanding terbalik dengan kapasitas lembaga pemasyarakatan di Indonesia yang kelebihan kapasitas. Kondisi kelebihan kapasitas ini mendorong negara untuk membebaskan narapidana karena bagaimanapun negara harus tetap menjamin hak hidup masing-masing warga negaranya di tengah pandemi Covid-19 ini. Sejalan dengan komisi tinggi PBB untuk Hak Asasi Manusia mengenai pembebasan narapidana dengan kondisi *overcrowded* dengan menetapkan kehidupan yang lebih baik di luar penjara.

Untuk diketahui bahwa *Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)* adalah penyakit infeksi saluran pernapasan akut yang disebabkan oleh *severe acute respiratory syndrome virus corona 2 (SARS-CoV-2)* atau yang biasa disebut virus

corona. Penyakit ini sudah menjadi wabah pandemi dunia yang dimana penyebarannya sangat cepat dan massif. Virus corona sendiri merupakan kelompok virus yang menyebabkan penyakit pada hewan atau manusia.<sup>6</sup>

Sampai saat ini, pemerintah terus bekerja keras dalam memberikan jaminan perlindungan kesehatan dari pandemi Covid-19. Dalam rangka memberikan jaminan tersebut, salah satu upaya yang dilakukan pemerintah dalam menekan laju penularan Covid-19 yaitu mengeluarkan kebijakan berupa pemberian asimilasi dan integrasi bagi narapidana dan anak melalui Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 10 Tahun 2020 Tentang Syarat Pemberian Asimilasi Dan Hak Integrasi Bagi Narapidana Dan Anak Dalam Rangka Pencegahan Dan Penyebaran Covid-19 dan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 32 Tahun 2020 Tentang Syarat Dan Tata Cara Pemberian Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas Dan Cuti Bersyarat Bagi Narapidana Dan Anak Dalam Rangka Pencegahan Dan Penyebaran Covid-19. Kebijakan tersebut diambil dengan pertimbangan yang matang bahwa hampir semua lembaga pemasyarakatan dan rumah tahanan di tanah air kelebihan kapasitas, sehingga rentan dengan ancaman pandemi Covid-19.

Di dalam suatu negara sudah pasti terdapat masalah berupa masalah kenegaraan yang perlu dicarikan solusinya, sehingga masalah tersebut tidak menjadi faktor penghambat dalam mencapai tujuan nasional, dengan demikian dicarikannya solusi atau jalan keluar terhadap masalah kenegaraan tersebut yang dilakukan melalui pendekatan kebijakan dalam rangka untuk mencapai suatu tujuan untuk memberikan perlindungan dan kesejahteraan sosial.<sup>7</sup>

Banyak pakar mengajukan jenis kebijakan publik berdasarkan sudut pandangnya masing-masing. Sebagaimana terdapat salah satu kategori tentang kebijakan publik tersebut, yakni terkait kebijakan substantif versus kebijakan prosedural. Kebijakan substantif yakni kebijakan yang menyangkut apa yang akan dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan kebijakan prosedural adalah bagaimana kebijakan substantif tersebut dapat dijalankan.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Diakses dari who.int dengan judul *apa itu coronavirus*, pada tanggal 13 Juni 2021.

<sup>7</sup> Dey Ravena dan Kristian. *Kebijakan Kriminal*. (Jakarta: Kencana, 2017), hlm. 35.

<sup>8</sup> Andryan. *Hukum dan Kebijakan Publik*. (Medan: Pustaka Prima, 2019), hlm. 8.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan pemerintah atau pejabat administrasi negara dapat menetapkan kebijakan-kebijakan yang bersifat bebas. Kebijakan yang bersifat bebas ditetapkan oleh pejabat administrasi negara berdasarkan kewenangan kebebasan bertindak, kebijakan yang bersifat bebas ditetapkan dan dijalankan oleh pejabat administrasi negara dalam rangka menyelesaikan suatu keadaan yang pada dasarnya belum ada aturannya atau belum diatur dalam undang-undang.<sup>9</sup>

Kebijakan pembebasan narapidana dalam upaya menekan laju penyebaran Covid-19 adalah wewenang Pemerintah Indonesia melalui Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Hal tersebut didasar atas kekhawatiran pemerintah akan penyebaran Covid-19 di dalam Lembaga Pemasyarakatan. *Overcrowded* atau kelebihan kapasitas dalam Lembaga Pemasyarakatan memperlihatkan kekhawatiran tersebut bukan hal yang main-main.

Jika dilihat berdasarkan landasan filosofis maka peraturan dikeluarkan berkaitan dengan hak asasi manusia. Saat ini kondisi Lembaga Pemasyarakatan dan Lembaga Pembinaan Khusus Anak di Indonesia memiliki tingkat hunian yang sangat tinggi atau *overcrowded* sehingga dianggap rentan terhadap penyebaran dan penularan Covid-19. Sedangkan landasan yuridis menekankan pada aspek hukum yang penting bagi masyarakat. Tanpa keberadaan hukum tidak akan terwujud masyarakat yang tertib dan harmonis. Berdasarkan landasan yuridis, pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 32 Tahun 2020 Tentang Syarat Dan Tata Cara Pemberian Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas Dan Cuti Bersyarat Bagi Narapidana Dan Anak Dalam Rangka Pencegahan Dan Penyebaran Covid-19.

Namun, pengeluaran dan pembebasan narapidana tersebut tidak mencakup semua kasus. Ada beberapa pengecualian terhadap kasus tertentu yang diatur dalam Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 32 Tahun 2020 Tentang Syarat Dan Tata Cara Pemberian Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas Dan Cuti Bersyarat Bagi Narapidana Dan Anak Dalam Rangka Pencegahan Dan Penyebaran Covid-19. Narapidana yang tidak mendapatkan

---

<sup>9</sup> Eka N.A.M Sihombing dan Ali Marwah Hasibuan. Ilmu Perundang-Undangan, (Medan: Pustaka Prima, 2017), hlm. 83.

pembebasan adalah narapidana yang melakukan tindakan terorisme, korupsi, narkoba, prekursor narkoba dan psikotropika yang dipidana dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun, kejahatan terhadap keamanan negara, dan kejahatan terhadap kejahatan hak asasi manusia berat, kejahatan transnasional.

Apabila sedikit menyinggung mengenai *physical distancing* (menjaga jarak fisik) yang selama ini diinstruksikan oleh pemerintah, kondisi Lembaga Pemasyarakatan yang kelebihan kapasitas berlawanan dengan instruksi ini. Instruksi ini tidak bisa berjalan dengan kondisi penjara yang kelebihan kapasitas. Pengeluaran dan pembebasan narapidana secara singkat juga bisa menjadi penjaminan pemerintah terhadap hak hidup narapidana dalam kondisi pandemi seperti hak hidup yang telah diatur dalam dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang ditekankan pada frasa hak untuk hidup dan hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.<sup>10</sup>

Kebijakan asimilasi dan integrasi ditengah pandemi Covid-19 ini diambil memang bukan tanpa pertimbangan yang matang, karena sebelumnya banyak diberitakan di media sosial terkait kondisi sel tahanan yang penuh sesak, sempit, dan sangat tidak layak. Dalam satu sel diisi puluhan orang dan posisinya berimpitan antara satu dengan yang lainnya. Pada saat mewabahnya pandemi Covid-19, hal ini menjadi momok menakutkan bagi para narapidana, karena peluang menular antar sesama narapidana menjadi sangat mudah dan luas.

Jika sebelumnya kondisi tahanan dan narapidana tidak terlalu begitu dilirik dan Lembaga Pemasyarakatan dianggap sebagai tempat yang pantas bagi mereka yang bersalah agar mendapatkan efek jera, namun saat sekarang hal tersebut menjadi persoalan karena kondisi yang berdesakan tersebut tentu saja akan sangat memudahkan bagi para narapidana menjadi sasaran virus mematikan, apalagi banyak diantara mereka yang sudah berusia diatas 60 tahun dan sudah menjalani masa hukuman 1/2 (satu perdua) masa pidana.<sup>11</sup> Poin ini jugalah yang menjadikan salah satu pertimbangan dan usulan Menteri Hukum dan HAM Republik

---

<sup>10</sup> Dedi Susanto Sutrisno, *Kajian Hukum Program Asimilasi dan Integrasi Terhadap Narapidana di Masa Covid-19*, (Medan: Skripsi Fakultas Hukum, 2020), hlm. 44.

<sup>11</sup> Diakses dari [journal.uinjkt.ac.id](http://journal.uinjkt.ac.id) dengan judul *Kebijakan Covid-19, Bebaskan Narapidana Dan Pidanakan Pelanggar PSBB*, pada tanggal 03 April 2021.

Indonesia, terkait pembebasan narapidana yang berdesakan demi mengurangi resiko penularan Covid-19.

Pemberian asimilasi dan hak integrasi merupakan wujud jaminan hak asasi manusia terhadap para narapidana. Karena, pemerintah menjamin keselamatan para narapidana dari potensi terkena wabah Covid-19 yang bisa saja menginfeksi Lembaga Pemasyarakatan dan jika itu terjadi makanya kerusakan yang ditimbulkan akan lebih besar, mengingat *overcrowded* di Lembaga Pemasyarakatan tidak memungkinkan para narapidana menerapkan *physical distancing* sebagaimana anjuran pemerintah.

Sebagai upaya pencegahan dan penyelamatan narapidana dan anak yang berada di Lembaga Pemasyarakatan, Lembaga Pembinaan Khusus Anak, dan Rumah Tahanan Negara dari penyebaran Covid-19, dilaksanakan pengeluaran dan pembebasan melalui asimilasi dan integrasi berdasarkan peraturan sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Lembaga Pemasyarakatan.
2. Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2012 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan.
3. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 03 Tahun 2018 tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Remisi, Asimilasi, Cuti Mengunjungi Keluarga, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat.
4. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 10 Tahun 2020 tentang Syarat Pemberian Asimilasi dan Hak Integrasi Bagi Narapidana dan Anak Dalam Rangka Pencegahan dan Penanggulangan Penyebaran Covid-19.
5. Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.HH-19.PK.01.04.04 Tahun 2020 tentang Pengeluaran dan Pembebasan Narapidana dan Anak Melalui Asimilasi dan Integrasi Dalam Rangka Pencegahan dan Penanggulangan Penyebaran Covid-19.
6. Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 32 Tahun 2020 Tentang Syarat Dan Tata Cara Pemberian Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas Dan Cuti Bersyarat Bagi Narapidana Dan Anak Dalam Rangka Pencegahan Dan Penyebaran Covid-19.

Kementerian Hukum dan HAM mengeluarkan kebijakan terkait pemberian program asimilasi dan integrasi melalui Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 32 Tahun 2020 Tentang Syarat Dan Tata Cara Pemberian Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas Dan Cuti Bersyarat Bagi Narapidana Dan Anak Dalam Rangka Pencegahan Dan Penyebaran Covid-19 yang saat ini masih mendapatkan pertentangan di beberapa kalangan masyarakat. Masyarakat memiliki pandangan bahwa kebijakan tersebut adalah sebuah kekeliruan sebab di dalam Lembaga Pemasyarakatan atau Rumah Tahanan, para narapidana seolah sedang dikarantina dan mendukung program pemerintah untuk berdiam diri di rumah.<sup>12</sup>

Berikut data tabel yang bisa disajikan penulis berdasarkan pelaksanaan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 32 Tahun 2020 yang telah berjalan hingga saat ini:

**Tabel 1.1.**  
**Data Pengeluaran Narapidana**  
**Berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia**  
**Nomor 32 Tahun 2020**

DATA PENGELUARAN NARAPIDANA BERDASARKAN PERMENKUMHAM NO 32 TAHUN 2020	
LAKI-LAKI	PEREMPUAN
Asimilasi	Asimilasi
18.076	1.289
TOTAL : 19.365	

sumber: Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, 10 Juni 2021.

Berdasarkan data di atas dapat dilihat hingga tanggal 10 Juni 2021, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia telah berhasil menjalankan program pengeluaran narapidana berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 32 Tahun 2020 kepada narapidana laki-laki melalui program

<sup>12</sup> Diakses dari pasundannews.com dengan judul *Polemik Permenkumham Nomor 10 Tahun 2020 Dan Overkapasitas*, pada tanggal 03 April 2021

Asimilasi sebanyak 18.076 narapidana dan narapidana perempuan sebanyak 1.289 narapidana. Sehingga total narapidana yang mendapatkan Asimilasi sebanyak 19.365 narapidana.

Sementara itu, lanjutan dari program bagi narapidana yang mendapatkan Asimilasi yaitu Pembebasan Bersyarat, Cuti Bersyarat dan Cuti Menjelang Bebas dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

**Tabel 4.2.**  
**Data Pembebasan Narapidana**  
**Berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia**  
**Nomor 32 Tahun 2020**

DATA PEMBEBASAN NARAPIDANA BERDASARKAN PERMENKUMHAM NO 32 TAHUN 2020					
TOTAL NARAPIDANA YANG MENDAPATKAN ASIMILASI: 19.365					
LAKI-LAKI			PEREMPUAN		
PB	CB	CMB	PB	CB	CMB
5.208	9.330	1	355	541	0
TOTAL: 14.539			TOTAL: 896		
TOTAL NARAPIDANA YANG MENDAPATKAN PB, CB DAN CMB: 15.345					

sumber: Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, 10 Juni 2021.

PB : Pembebasan Bersyarat  
CB : Cuti Bersyarat  
CMB : Cuti Menjelang Bebas

Berdasarkan data di atas dapat dilihat hingga tanggal 10 Juni 2021, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia telah berhasil menjalankan program pembebasan narapidana berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 32 Tahun 2020 dari total narapidana yang mendapatkan Asimilasi sebanyak 19.365 narapidana, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia telah berhasil menjalankan program lanjutan dari program Asimilasi tersebut yaitu pembebasan narapidana laki-laki melalui program Pembebasan Bersyarat sebanyak 5.208 narapidana, Cuti Bersyarat sebanyak 9.330 narapidana dan Cuti Menjelang Bebas sebanyak 1 narapidana dan pembebasan narapidana perempuan melalui program Pembebasan Bersyarat sebanyak 355 narapidana, Cuti Bersyarat sebanyak 541 narapidana dan Cuti Bersyarat sebanyak 0 narapidana.



Adapun total narapidana laki-laki yang mendapat program Pembebasan Bersyarat, Cuti Bersyarat dan Cuti Menjelang Bebas sebanyak 14.539 narapidana dan total narapidana perempuan yang mendapat program Pembebasan Bersyarat, Cuti Bersyarat dan Cuti Menjelang Bebas sebanyak 896 narapidana. Sehingga, total narapidana yang mendapat program pembebasan narapidana melalui program Pembebasan Bersyarat, Cuti Bersyarat dan Cuti Menjelang Bebas sebanyak 15.345 narapidana.

Merujuk Dibalik keberhasilan pencapaian pelaksanaan program Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat yang dilakukan, penulis ingin menekankan hal lain yang menjadi fokus dalam penelitian ini. Dimana jika diteliti dalam pasal per pasal yang ada di dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 10 Tahun 2020 dan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 32 Tahun 2020 disebutkan bahwa yang berhak menerima pelaksanaan program ini hanya narapidana tindak pidana umum.

Bagi narapidana yang termasuk dalam tindak pidana khusus sebagaimana termuat didalam Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan Pasal 34A Ayat (1), khusus bagi narapidana tindak pidana narkoba terdapat pasal pengecualian yaitu pada:

1. Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 10 Tahun 2020 Pasal 8, menyebutkan: *“Narapidana yang dipidana karena melakukan tindak pidana kasus narkoba dan prekursor narkoba, psikotropika hanya berlaku pada Narapidana yang dipidana dengan pidana penjara dibawah 5 (lima) tahun”*.
2. Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 10 Tahun 2020 Pasal 22, menyebutkan: *“Narapidana yang dipidana karena melakukan tindak pidana kasus narkoba dan prekursor narkoba, psikotropika hanya berlaku pada Narapidana yang dipidana dengan pidana penjara dibawah 5 (lima) tahun”*.
3. Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 32 Tahun 2020 Pasal 11 ayat (1) dan (2), menyebutkan:
  - (1) *“Asimilasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, tidak diberikan kepada Narapidana yang melakukan tindak pidana:*
    - a) *narkoba, prekursor narkoba dan psikotropika;*

- b) terorisme;*
  - c) korupsi;*
  - d) kejahatan terhadap keamanan negara;*
  - e) kejahatan hak asasi manusia;*
  - f) kejahatan transnasional terorganisasi lainnya.*
- (2) *“Narapidana yang melakukan tindak pidana kasus narkoba, prekursor narkoba, dan psikotropika sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, hanya berlaku pada Narapidana yang dipidana dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun”.*
4. Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 32 Tahun 2020 pasal 31 ayat (1) dan (2), menyebutkan:
- (1) *“Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 sampai dengan Pasal 21, tidak diberikan kepada Narapidana yang melakukan tindak pidana:*
- a) narkoba, prekursor narkoba dan psikotropika;*
  - b) terorisme;*
  - c) korupsi;*
  - d) kejahatan terhadap keamanan negara;*
  - e) kejahatan hak asasi manusia;*
  - f) kejahatan transnasional terorganisasi lainnya.*
- (2) *“Narapidana yang melakukan tindak pidana kasus narkoba, prekursor narkoba, dan psikotropika sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, hanya berlaku pada Narapidana yang dipidana dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun”.*

Berdasarkan pasal per pasal yang telah dikemukakan diatas dan sesuai dengan fokus dalam penelitian ini, Penulis ingin menganalisis tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 32 Tahun 2020, yakni kita sepakat bahwa narkoba adalah termasuk dalam kejahatan luar biasa. Akan tetapi, kita juga harus sepakat pula bahwa penanganan kejahatan tersebut harus berdasarkan hukum karena negara kita adalah negara hukum, bukan berdasarkan atas kekuasaan.

Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 32 Tahun 2020 Tentang Syarat Dan Tata Cara Pemberian Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas Dan Cuti Bersyarat Bagi Narapidana Dan Anak Dalam Rangka Pencegahan Dan Penyebaran Covid-19 tata cara pembentukannya bertentangan dengan perundang-undangan baik secara vertikal maupun horizontal. Secara vertikal bertentangan dengan peraturan di atasnya yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasarakatan. Secara horizontal bertentangan dengan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 3 Tahun 2018 tentang Syarat dan Tata Cata Pemberian Remisi, Asimilasi, Cuti Mengunjungi Keluarga, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas, dan Cuti Bersyarat.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasarakatan secara tegas menyatakan bahwa Asimilasi, Pembebasan Bersyarat dan Cuti Menjelang Bebas adalah Hak Narapidana. Kemudian Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia nomor 3 tahun 2018 tentang Syarat dan Tata Cata Pemberian Remisi, Asimilasi, Cuti Mengunjungi Keluarga, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas, dan Cuti Bersyarat juga menjelaskan hak yang sama mengenai tata cara pemberian Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas, dan Cuti Bersyarat kepada seluruh narapidana tanpa terkecuali.

Jika semua narapidana memiliki hak yang sama atas program asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat, maka semua narapidana tindak pidana narkoba seharusnya memiliki hak yang sama dengan narapidana lainnya tanpa harus membedakan minimal masa pidana yang dijalani. Mereka memiliki hak yang sama untuk mendapatkan asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat dalam rangka pencegahan dan penanggulangan penyebaran Covid -19.

Oleh karena hal tersebut, dengan adanya pasal pengecualian didalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 10 Tahun 2020 dan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 32 Tahun 2020 tentunya telah melanggar Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasarakatan Pasal 5 huruf (b), yang menyebutkan: “*Sistem pembinaan pamasarakatan dilaksanakan berdasarkan asas: (b). persamaan perlakuan dan pelayanan*”, ketentuan di atas secara tegas telah menyatakan tidak ada pembedaan

perlakuan dan pelayanan terhadap hak sesama narapidana, namun pada kenyataan implementasi kebijakan hukum di lapangan menimbulkan diskriminasi hak narapidana, secara khusus hak narapidana tindak pidana narkoba tidak terpenuhi dan membuat permasalahan *overcrowded* pada Lapas dan Rutan belum terselesaikan.

Merujuk pada hierarki peraturan perundang-undangan, pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang sekarang berlaku, susunan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut<sup>13</sup>:

1. UUD
2. TAP MPR
3. UU/PERPU
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Melihat pada hierarki tersebut, terlihat jelas adanya ketidakpastian dan inkonsistensi baik di lembaga MPR maupun DPR serta Pemerintah dalam menempatkan suatu bentuk dan jenis peraturan dengan peraturan yang lainnya. Nomor urut menjadi faktor penentu, karena tidak bersifat alternatif (pilihan) melainkan afirmatif (penegasan) yang terkait secara langsung dengan levelitas suatu produk hukum peraturan perundang-undangan. Hal ini menunjukkan arti bahwa nomor urut 1 (satu) merupakan peraturan paling tinggi atau secara sederhana, peraturan perundangan tertinggi merupakan sumber lahirnya peraturan perundang-undangan, dan peraturan perundang-undangan berikutnya merupakan penjabaran dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karena itu, tidak boleh ada yang bertentangan antara satu peraturan dengan peraturan lainnya akan tetapi harus bersinergitas satu dengan dengan lainnya.

Meskipun dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang hanya mencantumkan 7 (tujuh)

---

<sup>13</sup> Indonesia. Undang-Undang Republik Indonesia nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 7 ayat (1).

bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan, akan tetapi masih banyak produk hukum (dilihat dari bentuk dan jenisnya) yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Hal diatur dalam pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang disebutkan bahwa<sup>14</sup>:

1. Jenis peraturan perundangan selain sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, Badan, Lembaga atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau opemerintah atas perintah langsung Undang-Undang, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau setingkat.
2. Peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintah oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Peraturan Menteri merupakan salah satu bentuk produk hukum yang dibentuk sesuai dengan perintah peraturan perundang-undangan atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Peraturan Menteri menurut penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 diartikan sebagai peraturan yang ditetapkan oleh Menteri berdasarkan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan. Oleh karena itu, peraturan menteri harus menjadi entitas perwakilan sistem hukum di bidang perundang-undangan dan bagian terpenting dalam mengatur tata laksana dan tata kelola pemerintahan sehingga dapat terlaksana sesuai dengan fungsi dari kementerian itu sendiri.

Persoalan muncul, ketika Peraturan Menteri dihadapkan pada Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah. Didalam hierarki peraturan perundang-undangan tidak disebutkan dan tidak dimasukan Peraturan Menteri ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan, karena itu jika dilihat dari sudut pandang daya laku dan kekuatan mengikat menjadi suatu hal yang dilematis, meskipun jelas kedudukan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah sudah pasti lebih tinggi derajatnya dari Peraturan Menteri.

---

<sup>14</sup> Indonesia. Undang-Undang Republik Indonesia nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 8 ayat (1) dan (2).

Produk hukum yang dilahirkan dari kementerian berupa Peraturan Menteri seringsekali menjadi perdebatan, baik dalam tataran hukum maupun praktis. Pada tataran hukum, terjadi perdebatan karena tidak ada satupun norma hukum yang jelas yang mengatur kedudukan Peraturan Menteri. Merujuk pada UUD 1945 Perubahan maupun didalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tidak disebutkan secara jelas dan gamblang mengenai kewenangan menteri dalam membentuk perundang-undangan. Perundang-undangan yang menyebut mengenai jenis perundang-undangan yang dapat dibentuk oleh menteri adalah penjelasan Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menyatakan Peraturan Menteri adalah peraturan yang ditetapkan oleh menteri berdasarkan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan dan penyelenggaraan urusan tertentu pemerintahan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Dari ketentuan ini dapat dilihat dan dijelaskan bahwa peraturan menteri ini lahir karena urusan tertentu dalam pemerintahan yakni urusan–urusan yang telah menjadi urusan kementerian itu sendiri dan urusan yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan baik undang-undang, peraturan pemerintah maupun peraturan presiden.

Selanjutnya di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 secara jelas terlihat posisi atau kedudukan Peraturan Menteri tidak dicantumkan dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan, sehingga dapat dipastikan secara normatif posisi peraturan menteri lebih rendah dari Undang-Undang maupun Peraturan Pemerintah. Yang sudah kita ketahui bersama bahwa makna hierarki itu sendiri tidak lain adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Sehingga disini dapat dilihat juga bahwa peraturan yang Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 32 Tahun 2020 Tentang Syarat Dan Tata Cara Pemberian Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas Dan Cuti Bersyarat Bagi Narapidana Dan Anak Dalam Rangka Pencegahan Dan Penyebaran Covid-19 bertentangan secara vertikal dengan asas Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun

1995 tentang Pemasyarakatan dan secara horizontal yakni Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 03 Tahun 2018 tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Remisi, Asimilasi, Cuti Mengunjungi Keluarga, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat akibat muatan didalam peraturan tersebut mengecualikan narapidana tindak pidana narkotika dengan masa pidana minimal 5 (lima) tahun melalui perlakuan diskriminatif dengan tidak diberikan hak asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat dalam rangka pencegahan dan penanganan Covid-19.

Ketentuan di atas secara tegas telah menyatakan tidak ada perbedaan perlakuan dan pelayanan terhadap hak sesama narapidana, namun pada kenyataan implementasi kebijakan hukum dilapangan menimbulkan diskriminasi hak narapidana, secara khusus hak narapidana tindak pidana narkotika tidak terpenuhi dan membuat permasalahan *overcrowded* pada Lapas dan Rutan belum terselesaikan.

Hal yang menjadi pertanyaan kemudian adalah benarkah secara hukum dan peraturan yang berlaku, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Direktur Jenderal Pemasyarakatan selaku pejabat eksekutif melakukan kebijakan pelaksanaan penghukuman secara diskriminatif kepada narapidana tersebut atas delik didakwakkannya ketika berada diproses peradilan dan bukan didasarkan karena narapidana yang bersangkutan melakukan pelanggaran selama menjalani pidananya didalam lapas?

Menurut ahli filsafat hukum, Hans Kelsen, dalam bukunya yang berjudul Teori Umum tentang Hukum dan Negara, pada prinsipnya, seluruh kekuasaan negara yang dipercayakan kepada pemerintah dibagi ke dalam 3 (tiga) bidang utama, yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif. Fungsi-fungsi utama yang sesuai dengan masing-masing pada bidang pemerintahan ini harus diberikan kepada satu lembaga negara terpisah. Selain itu, kesempurnaan sistem ini memerlukan batas-batas secara luas dan tegas yang memisahkan dan membagi bidang-bidang ini. Demi keberhasilan kerja sistem ini, orang-orang yang disertai kekuasaan dalam masing-masing bidang harus dibatasi oleh hukum yang dibuatnya sendiri pada pelaksanaan kekuasaan- kekuasaan yang sesuai bidangnya sendiri dan bukan bidang lain. Dalam kaitannya dengan dengan kekuasaan yudikatif, Hans Kelsen

menyatakan bahwa, pada dasarnya, fungsi yudikatif terdiri dari dua tindakan dalam tataran konkret, yaitu: pertama, pengadilan membuktikan keberadaan suatu fakta yang ditetapkan sebagai delik perdata atau pidana oleh suatu norma umum yang harus diterapkan kepada kasus tertentu; dan kedua, pengadilan menjatuhkan suatu sanksi perdata atau pidana yang konkret yang ditetapkan secara umum dalam norma yang harus diterapkan.

Dari uraian diatas, dapat diambil kesimpulan bahwa penyelenggaraan hukum pemasyarakatan (penitensier) tidak termasuk dalam ranah yudikatif karena tidak dalam kapasitas melaksanakan atau menerapkan delik perdata atau (khususnya) delik pidana di dalam suatu persidangan. Dengan demikian, kebijakan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk menjatuhkan hukuman kepada narapidana tindak pidana narkoba dengan masa pidana minimal 5 (lima) tahun (dengan cara perlakuan diskriminatif berupa “penghapusan” pemberian hak asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat) berdasarkan delik undang-undang saat proses adjudikasi adalah tindakan yang seharusnya tidak dilakukan karena bukan kewenangannya. Terlebih, dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 yang mengatur tentang Pemasyarakatan tidak mengatur adanya perbedaan perlakuan diantara sesama narapidana.<sup>15</sup>

Dari hal ini sudah jelas bahwa pencabutan seluruh dan sebagian hak-hak tertentu yang dapat diberikan oleh pemerintah (pemberian hak asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat) kepada narapidana tindak pidana narkoba dengan masa pidana minimal 5 (lima) tahun dalam rangka pencegahan dan penyebaran Covid-19 merupakan kewenangan Hakim (yudikatif) dan bukan kewenangan badan eksekutif. Demikian pula bagi kejahatan luar biasa lainnya. Oleh karena itu, pencabutan seluruh dan sebahagian hak-hak tertentu yang telah atau dapat diberikan oleh pemerintah kepada terpidana oleh hakim harus dicantumkan dalam undang-undang terkait (sebagai *lex specialis*), bukan melalui Peraturan Pemerintah apalagi Peraturan Menteri.

Hans Kelsen juga menerangkan bahwa hal ini bukan berarti pihak eksekutif tidak punya kewenangan yudikatif, yaitu melakukan tindakan penghukuman. Akan

---

<sup>15</sup> Dindin Sudirman, *Refleksi 50 Tahun Sistem Pemasyarakatan – Anatomi Permasalahan dan Upaya Mengatasinya*. (Center For Detention Studies: 2015), hlm. 113-115



tetapi, kewenangan menghukum tersebut hanya terbatas yang berada dalam kewenangannya. Jadi, pemerintah (cq. Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia) boleh menghukum narapidana dengan mencabut haknya apabila narapidana tersebut melakukan pelanggaran tata tertib di lapas dan bukan karena didasarkan atas delik yang dijatuhkan narapidana tersebut pada saat proses adjudikasi, sehingga dijatuhi hukuman oleh hakim.

Dilain pihak, Hans Kelsen juga menempatkan Hukum Pemasarakatan (Penitensier) ke dalam Hukum Administrasi Negara karena bukan hukum Penitensier (UU Pemasarakatan) menyelenggarakan pengaturan hubungan hak dan kewajiban antara negara dengan warga negara (dalam hal ini narapidana), sehingga benarlah bahwa dalam Hukum (Undang-Undang) Pemasarakatan tersebut diatur juga tentang hak-hak setiap narapidana secara resiprokal yang otomatis menjadi “kewajiban” Pemerintah untuk memenuhinya. Hal ini sejalan dengan pendapat Prof. Taliziduhu, dalam bukunya yang berjudul *Kybernologi* (Ilmu Pemerintahan Baru dan merupakan spesialisasi dari ilmu Hukum Administrasi Negara) yang menyatakan bahwa pelayanan pemerintahan meliputi pelayan publik yang sifatnya “*no choice*”, tarifnya seterjangkau mungkin oleh seluruh lapisan masyarakat terutama lapisan bawah, dan merupakan kewenangan pemerintah dan pelayanan sipil yang sifatnya “*no price*” (biaya tidak dibebankan (langsung) kepada orang yang dilayani) dan merupakan kewajiban pemerintah. Dengan konstruksi berpikir demikian, apabila pemerintah cq. Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia ingin menggalakkan pemberantasan narkoba, maka harus dalam lingkup kewenangannya, Misalnya, dengan melakukan pengawasan agar penyelenggaraan pelayanan sipil (pelayanan hak-hak narapidana tersebut) oleh Lapas dilakukan dengan secara baik, bukan dengan tidak memberikan hak kepada narapidana kasus tindak pidana tertentu (dalam hal ini, narapidana tindak pidana narkoba dengan masa pidana minimal 5 (lima) tahun) karena hal demikian bukan domain kewenangannya.

Sementara itu, bunyi Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Pemasarakatan yang menyatakan bahwa Pemasarakatan merupakan bagian akhir dari sistem pemidanaan dalam tata peradilan pidana tidak serta berarti bahwa Pemasarakatan menyelenggarakan fungsi yudikatif. Akan tetapi, Pemasarakatan merupakan

rangkaian (bagian) proses tata peradilan pidana yang mempunyai tugas melakukan pembinaan terhadap narapidana.

Dengan konstruksi berpikir demikian, dapat diartikan bahwa putusan lamanya hukuman dari hakim merupakan cerminan dari pemenuhan /penyaluran “rasa dendam” masyarakat atau, dengan kata lain hal ini menjadi cerminan dari “rasa keadilan masyarakat”<sup>16</sup>. Sehingga melalui analisis ini, penulis mengharapkan implikasi terhadap perlakuan diskriminatif utamanya terhadap narapidana tindak pidana narkoba dengan minimal masa pidana 5 (lima) tahun bisa dievaluasi kembali dan akhirnya mereka bisa memiliki kesempatan dan perlakuan yang sama untuk mendapatkan asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat dalam rangka pencegahan dan penanggulangan penyebaran Covid-19.

Meskipun dengan peraturan ini dapat berdampak positif secara langsung terhadap menurunnya jumlah penghuni lapas dan penghematan anggaran belanja negara untuk kebutuhan narapidana. Tetapi dari sejumlah tersebut yang dikeluarkan, ada yang kembali masuk ke dalam lembaga pemasyarakatan akibat melanggar ketentuan peraturan yang ada seperti melakukan perbuatan kriminal selama masa menjalani asimilasi di rumah.

## **E. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian tersebut di atas, penulis dapat menyimpulkan sebagai berikut: pengaturan pemberian Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas Dan Cuti Bersyarat Bagi Narapidana Tindak Pidana Narkoba dalam Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 32 Tahun 2020 merupakan hak asasi manusia terhadap narapidana Namun dengan tidak diberikan hak secara menyeluruh terutama bagi narapidana tindak pidana narkoba yang memiliki masa pidana minimal 5 (lima) tahun, maka hal ini menunjukkan adanya disparitas norma atas hak-hak tersebut pada tata cara pembentukan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 32 Tahun 2020 secara vertikal

---

<sup>16</sup> Hakim adalah pihak yang diberikan kewenangan atau justru diwajibkan, secara legal dan formal untuk menjatuhkan putusan yang berbunyi “demi keadilan berdasarkan Tuhan Yang Maha Esa”. Oleh karena itu, hanya hakim lah yang secara formal dan legal yang mewakili negara untuk menentukan “rasa keadilan” masyarakat

dan horizontal jika ditinjau dalam perspektif hierarki pembentukan peraturan perundang-undangan kemudian implikasi yang muncul adanya diskriminasi pelayanan dan perlakuan terhadap pemberian hak asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas dan cuti bersyarat bagi narapidana tindak pidana narkoba. Selain itu, implikasi lain yang ditemukan adalah menurunnya jumlah penghuni lapas, penghematan anggaran belanja negara untuk kebutuhan narapidana dan ditemukannya pengulangan tindak pidana (residivis) oleh narapidana saat menjalani program asimilasi di rumah.

## DAFTAR PUSTAKA

### **Buku :**

- Andryan, 2019, *Hukum dan Kebijakan Publik*. Pustaka Prima : Medan.
- Dey Ravena dan Kristian, 2017, *Kebijakan Kriminal*. Kencana : Jakarta
- Eka N.A.M Sihombing dan Ali Marwah Hasibuan, 2017, *Ilmu Perundang-Undangan*, Pustaka Prima : Medan.
- M. Ali Zaidan, 2015, *Menuju Pembaruan Hukum Pidana*. Sinar Grafika : Jakarta.
- Nurul Qamar, 2016, *Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Demokrasi*, Sinar Grafika : Jakarta.
- Sutrisno, Dedi Susanto, 2020, *Kajian Hukum Program Asimilasi dan Integrasi Terhadap Narapidana di Masa Covid-19*, Skripsi Fakultas Hukum: Sumatera Utara.
- Sudirman, Dindin, Drs. 2015, *Refleksi 50 Tahun Sistem Pemasyarakatan – Anatomi Permasalahan dan Upaya Mengatasinya*. Center For Detention Studies.

### **Peraturan Perundang-Undangan :**

- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.
- Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2018 Tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Remisi, Asimilasi, Cuti Mengunjungi Keluarga, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas, dan Cuti Bersyarat.
- Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 10 Tahun 2020 tentang Syarat Pemberian Asimilasi dan Hak Integrasi Bagi Narapidana dan Anak Dalam Rangka Pencegahan dan Penanggulangan Penyebaran COVID-19.
- Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 32 Tahun 2020 tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang

Bebas dan Cuti Bersyarat Bagi Narapidana dan Anak Dalam Rangka Pencegahan dan Penanggulangan Penyebaran COVID-19.

**Website :**

Diakses dari [smslap.ditjenpas.go.id](http://smslap.ditjenpas.go.id), pada tanggal 12 Januari 2021. Pukul: 21.25 WIB.

Diakses dari [journal.uinjkt.ac.id](http://journal.uinjkt.ac.id) dengan judul *Kebijakan Covid-19, Bebaskan Narapidana Dan Pidanakan Pelanggar PSBB*, pada tanggal 03 April 2021, Pukul: 23:30 WIB.

Diakses dari [pasundannews.com](http://pasundannews.com) dengan judul *Polemik Permenkumham Nomor 10 Tahun 2020 Dan Overkapasitas*, pada tanggal 03 April 2021, Pukul: 23:27 WIB.

Diakses dari [who.int](http://who.int) dengan judul *Apa itu coronavirus*, pada tanggal 13 Juni 2021. Pukul: 11:30 WIB.