

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hukum merupakan salah satu Kebijakan atau upaya penanggulangan kejahatan pada hakikatnya merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat (*social defence*) dan upaya mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare*) oleh karena itu dapat dikatakan bahwa tujuan akhir atau tujuan utama dari *politik criminal* ialah “perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat”. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa *politik criminal* pada hakikatnya juga merupakan bagian dari integral politik sosial (yaitu, kebijakan atau upaya untuk mencapai kesejahteraan sosial).¹⁾

Menurut Sudarto kebijakan atau politik hukum adalah usaha untuk mewujudkan Peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu serta kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan yang di kehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.²⁾

Hukum diciptakan untuk mengatur agar kepentingan-kepentingan yang berbeda antara pribadi, masyarakat, dan negara dapat dijamin dan diwujudkan

¹⁾ Barda Nawawi Arief *Bunga Rampai, Kebijakan Hukum Pidana*, kencana, Jakarta 2010 hlm 4

²⁾ *Ibid*, hlm 26

tanpa merugikan pihak yang lain. Sebagai Negara hukum harus ada jaminan kesederajatan bagi setiap orang di hadapan hukum (*Equality Before Of The Law*), Pasal 28D angka (2) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

Realita dalam masyarakat sifat diskriminasi masih sering terjadi salah satu contohnya mengenai narapidana, yang mana stigma masyarakat terhadap narapidana yang telah bebas dianggap masih sebagai orang jahat padahal kenyataannya belum tentu. Pasal 1 angka (7) Undang-Undang Pemasyarakatan Narapidana adalah terpidana yang menjalani pidana hilang kemerdekaan.

Narapidana adalah seseorang manusia anggota masyarakat yang dipisahkan dari induknya dan selama waktu tertentu itu diproses dalam lingkungan tempat tertentu dengan tujuan, metode, dan sistem pemasyarakatan.³⁾ Sistem pemasyarakatan bertujuan mengembalikan warga binaan pemasyarakatan sebagai warga yang baik juga bertujuan untuk melindungi masyarakat terhadap kemungkinan diulangnya tindak pidana oleh warga binaan pemasyarakatan. Sistem pemasyarakatan Indonesia lebih menekankan kepada aspek pembinaan narapidana, anak didik pemasyarakatan atau klien pemasyarakatan.⁴⁾

³⁾ Dwidja Priyatno. *Sistem Pelaksanaan Pidana Penjara Di Indonesia*. Bandung, 2006, hlm.71.

⁴⁾ Suwanto, *Pelaksanaan pidana penjara dengan sistem pemasyarakatan*, april 2007 hlm.172

Lembaga pemasyarakatan sebagai instansi terakhir dalam pembinaan narapidana harus memperhatikan secara sungguh-sungguh hak dan kepentingan narapidana (warga binaan yang bersangkutan). Harus diakui bahwa peran serta lembaga pemasyarakatan dalam membina warga binaan sangat strategis dan dominan, terutama dalam memulihkan kondisi warga binaan pada kondisi sebelum melakukan tindak pidana.⁵⁾

Pengawasan dan pembimbingan warga binaan merupakan tugas dari balai pemasyarakatan dalam Undang-Undang Pemasyarakatan di rumuskan bahwa Balai pemasyarakatan yang selanjutnya disebut (Bapas) adalah pranata untuk melaksanakan bimbingan klien pemasyarakatan. Adapun klien pemasyarakatan dirumuskan sebagai seseorang yang berada dalam bimbingan Bapas, Pasal 1 angka (9). Peran Bapas tersebut dapat dilihat pada Peraturan Pemerintah Nomor 31 tahun 1999 tentang Pembinaan dan Pembimbingan warga Binaan Pemasyarakatan. Dalam Pasal 1 angka (6), petugas pemasyarakatan yang melaksanakan tugas Pembimbingan klien pemasyarakatan disebut sebagai pembimbing kemasyarakatan. Dengan kata lain peran Bapas sangat penting untuk menuntun dan mengarahkan narapidana kembali ke dalam lingkungan masyarakat secara baik.

Keluarnya Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (Permenkumham) Nomor 10 Tahun 2020 Tentang Syarat Pemberian Asimilasi dan Hak Integrasi Bagi Narapidana dan Anak Dalam Rangka Pencegahan dan

⁵⁾Djisman Samosir Penologi dan pemasyarakatan, Nuansa Aulia, Bandung 2016 hlm 199

Penanggulangan Penyebaran *Covid-19*, menyusul merebaknya wabah penyakit *Covid-19*. Ini disinyalir berasal dari kota wuhan, Cina pada akhir tahun 2019, membuat negara Indonesia berada dalam situasi darurat kesehatan dan bukan hanya Indonesia tapi hampir seluruh negara di dunia terkena dampak virus tersebut, penyebarannya sangat cepat serta menimbulkan ratusan korban jiwa, oleh karena itu pemerintah mengambil langkah cepat membuat kebijakan memberikan asimilasi dengan membebaskan 30.000 ribu lebih narapidana dengan syarat dan kualifikasi tertentu sesuai dengan Permenkumham mengenai pencegahan dan penanggulangan penyebaran *Covid-19*. Pertimbangan dalam membebaskan para tahanan itu adalah tingginya tingkat hunian di lembaga pemasyarakatan selanjutnya disingkat (Lapas), lembaga pembinaan khusus anak, dan rumah tahanan negara sehingga rentan terhadap penyebaran virus Corona. Kebijakan ini sebenarnya menimbulkan pro dan kontra dalam masyarakat sebab dinilai dapat meningkatkan angka kriminalitas serta keresahan yang mana narapidana yang mendapatkan asimilasi dikhawatirkan mengulangi kejahatan yang sama, apalagi di tengah krisis ekonomi seperti ini. Disisi lain terbitnya kebijakan ini dirasa kurang tepat dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Kekarantinaan Kesehatan dan Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan penyebaran *Covid-19*.

Kebijakan ini berdampak terhadap tugas pelaksanaan pengawasan dan bimbingan yang dilakukan oleh Bapas kepada warga binaan. Apalagi dengan di

terapan nya Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) hampir di seluruh wilayah Indonesia untuk menekan penyebaran *Covid-19*. Dalam Permenkumham tersebut juga di jelaskan dalam Pasal 2 angka (1) asimilasi Narapidana dilaksanakan dirumah dengan pembimbingan dan pengawasan Bapas, begitupun Pasal 3 angka (1) asimilasi Anak dilaksanakan dirumah dengan pembimbingan dan pengawasan Bapas. Pemberian asimilasi sendiri bisa dilaksanakan dalam bentuk kegiatan pendidikan, latihan keterampilan, kegiatan kerja sosial, dan pembinaan lainnya di lingkungan masyarakat, tapi karena sekarang sedang dalam situasi darurat kesehatan maka pelaksanaan asimilasi dilakukan dirumah.

Akibat diterapkannya kebijakan yang mengharuskan proses asimilasi dilakukan dirumah serta dengan diterapkannya protokol kesehatan maka pelaksanaan pembimbingan dan pengawasan yang dilakukan oleh Bapas menemui beberapa kendala karena pemantaun terhadap klien pemsyarakat dilakukan dari jarak jauh sehingga pembimbingan dan pengawasan yang di lakukan Bapas kurang berjalan efektif.

Penulisan tugas akhir ini, sebelumnya telah terdapat beberapa judul penulisan tugas akhir mengenai peran bapas dalam melaksanakan tugas pengawasan dan bimbingan kemasyarakatan diantaranya berjudul:

1. Peran Balai Pemsyarakatan (Bapas) Dalam Melaksanakan Bimbingan Terhadap Klien Anak Pemsyarakatan (Studi Di Bapas Semarang).

Penulis : Indra Pramono, dalam penulisan tugas akhir tahun 2011 di Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang.

Penulis bermaksud untuk mengkaji lebih dalam lagi mengenai kendala pelaksanaan pengawasan dan bimbingan kemasyarakatan yang dihadapi oleh Bapas kelas 1 Bandung ditengah penyebaran *Covid-19*, karena sepengetahuan penulis belum ada pembahasan mengenai kendala yang di hadapi Bapas kelas 1 Bandung dalam melaksanakan pengawasan dan bimbingan kemasyarakatan terhadap klien pemasyarakatan di tengah penyebaran *Covid-19* dalam tugas akhir mahasiswa sebelumnya. Berdasarkan uraian tersebut penulis tertarik untuk meneliti dan menuangkannya dalam bentuk skripsi yang berjudul :
“PELAKSANAAN PENGAWASAN BAPAS KELAS 1 BANDUNG DENGAN BERLAKUNYA 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* DIHUBUNGKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 1995 TENTANG PEMASYARAKATAN”.

B. Identifikasi Masalah

Merujuk pada latar belakang masalah, maka permasalahan utama yang diangkat pada penelitian kali ini adalah :

1. Apa Kendala yang dihadapi Bapas Kelas 1 Bandung dalam melaksanakan pengawasan dan bimbingan terhadap klien masyarakat di tengah penyebaran wabah penyakit *Covid-19* ?
2. Bagaimana penegakan hukum bagi *Residivis* yang mendapatkan asimilasi dan integrasi ditengah penyebaran wabah penyakit *Covid-19* ?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kendala yang dihadapi Bapas Kelas 1 Bandung dalam melaksanakan pengawasan dan bimbingan terhadap klien masyarakat di tengah penyebaran *Covid-19* serta untuk mengetahui Faktor penegakan hukum bagi *Residivis* yang mendapatkan asimilasi dan integrasi ditengah penyebaran wabah penyakit *Covid-19* .

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini di harapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam mengembangkan ilmu pengetahuan dibidang hukum pada umumnya serta dapat memberikan manfaat bagi lembaga-lembaga yang ada di pemerintahan khususnya Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, semoga bisa menjadi salah satu referensi dalam mengambil keputusan atau kebijakan mengenai permasalahan ditengah penyebaran wabah penyakit *Covid-19*

2. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi kepada masyarakat mengenai pelaksanaan kebijakan pemberian asimilasi dan integrasi kepada narapidana terkait penyebaran *Covid-19*, proses pembimbinga klien pemasyarakatan yang dilakukan oleh Bapas sebagai tindak lanjut dari kebijakan tersebut dan semoga hasil penelitian ini bisa menjadi salah satu masukan bagi pemerintah dalam setiap pengambilan kebijakan, sehingga nantinya kebijakan tersebut sesuai dengan apa yang diinginkan.

E. Kerangka Pemikiran

Indonesia sebagai Negara hukum hal ini tertuang dalam Pasal 1 angka (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum. Sejarah mengenai sistem hukum yang diterapkan di Indonesia berawal dari sistem hukum Eropa Continental yang berkembang di Negara Eropa Daratan dan sebagian disebut dengan istilah *Civil Law*. Sistem hukum Eropa Continental ialah hukum itu memperoleh kekuatan mengikat berupa peraturan perundang-undang yang tersusun secara sistematis dalam kodifikasi. Hal dimaksud menjadi kepastian hukum yang dapat menjadi tujuan hukum, kepastian hukum

dapat terwujud apabila segala tingkah laku manusia dalam pergaulan hidup diatur dengan peraturan tertulis.⁶⁾

Efektivitas Hukum adalah kesesuaian antara apa yang diatur dalam hukum pelaksanaannya. Bisa juga karena kepatuhan masyarakat kepada hukum karena adanya unsur memaksa dari hukum. Hukum dibuat oleh otoritas berwenang adakalanya bukan abstraksi nilai dalam masyarakat. Jika demikian, maka terjadilah hukum tidak efektif, tidak bisa dijalankan, atau bahkan atas hal tertentu terbit pembangkangan sipil. Dalam realita kehidupan masyarakat, seringkali penerapan hukum tidak efektif, sehingga wacana ini menjadi perbincangan menarik untuk dibahas dalam prespektif efektivitas hukum.⁷⁾ Efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5(lima) faktor, yaitu:

1. Faktor Hukumnya itu sendiri (Undang-Undang)
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku dan diterapkan
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup

Dari kelima faktor tersebut mengenai penegakan hukum apabila dijalankan dengan baik dan sesuai sistem yang sudah ditentukan maka

⁶⁾Neni Sri Imaniyati, Panji Adam, *Pengantar Hukum Indonesia*, Jakarta Timur, 2018 hlm 52-53

⁷⁾Septi Wahyu Sandiyoga, 2015, “*Efektivitas Peraturan Walikota Makassar Nomor 64 Tahun 2011 tentang Kawasan Bebas Parkir di Lima Ruas Bahu Jalan Kota Makassar*”, Skripsi Universitas Hasanuddin Makassar, hlm.11

kebijakan yang telah dibuat pastinya akan sesuai dengan apa yang diharapkan termasuk bagian akhir dari sistem pemidanaan yaitu sistem pemasyarakatan. Sistem pemasyarakatan disamping bertujuan untuk mengembalikan warga binaan pemasyarakatan sebagai warga yang baik, juga bertujuan untuk melindungi masyarakat terhadap kemungkinan diulangnya tindak pidana oleh warga binaan pemasyarakatan, serta merupakan penerapan dan bagian yang tidak terpisahkan dari nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.⁸⁾

Bagi warga binaan pemasyarakatan yang berkelakuan baik di dalam lembaga pemasyarakatan, serta mengikuti kegiatan yang diberikan petugas pemasyarakatan dan tidak melanggar aturan maka berhak mendapat pengurangan hukuman berupa pemberian remisi, grasi, abolisi dan asimilasi. Tapi sebaliknya apabila warga binaan pemasyarakatan tersebut setelah mendapatkan pengurangan hukuman atau asimilasi ia melakukan kejahatan kembali maka hukumannya diperberat ditambah sepertiga dari masa hukumannya.

Asimilasi adalah proses pembinaan Narapidana dan Anak yang dilaksanakan dengan membaurkan Narapidana dan Anak dalam kehidupan masyarakat. Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia menerbitkan Permenkumham Nomor 10 Tahun 2020 tentang Syarat Pemberian Asimilasi dan Hak Integrasi Bagi Narapidana dan Anak Dalam Rangka Pencegahan dan

⁸⁾ Adi Sujatno, Sistem pemasyarakatan Indonesia membangun manusia mandiri, Jakarta: Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Hukum dan HAM RI, 2004. hlm 21

Penanggulangan Penyebaran *Covid 19*. Terbitnya kebijakan ini kurang tepat dengan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan dan Peraturan pemerintah Nomor 21 tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*. Wabah pandemic *Covid-19* ditetapkan oleh Pemerintah sebagai bencana non-alam, sehingga diperlukan langkah cepat sebagai upaya mencegah dan penanggulangan penyebaran *covid-19*. Kebijakan ini merupakan upaya antisipasi pencegahan dan penanggulangan penyebaran *Covid-19* terhadap narapidana dan anak karena tingginya tingkat hunian di lapas sehingga mereka rentan tertular virus corona. Namun, pelepasan narapidana di tengah *Covid-19* dianggap tidak efektif dan menimbulkan permasalahan baru yang lain di masyarakat. Lantas, bagaimana sebetulnya kebijakan pemerintah dilihat dari perspektif Hukum?

Ada tiga landasan yang digunakan yaitu landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis.

1. Jika dilihat berdasarkan landasan filosofis maka peraturan dikeluarkan berkaitan dengan HAM (Hak Asasi Manusia). Saat ini kondisi lapas dan LPKA di Indonesia memiliki tingkat hunian yang sangat tinggi atau over kapasitas sehingga dianggap rentan terhadap penyebaran dan penularan *Covid-19*.
2. 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 Permenkumham Nomor. 10 Tahun 2020 tentang syarat pemberian asimilasi dan hak integrasi bagi para narapidana dan anak dalam rangka pencegahan dan penanggulangan penyebaran *Covid-19*.

3. Landasan sosiologis bahwa sebanyak kurang lebih 30.000 narapidana dan anak dibebaskan untuk mengurangi over kapasitas dan menekan munculnya penyebaran *Covid-19* di Lapas.

Dari waktu diterbitkannya kebijakan diatas sudah menunjukkan ketidakteraturan walaupun selisih sehari. Berdasarkan urutan tingkatan dikeluarkannya kebijakan seharusnya Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (Menkumham) mengeluarkan kebijakan setelah Peraturan pemerintah dikeluarkan. dikarenakan Peraturan Menteri harus mengacu pada Peraturan Pemerintah tersebut. Serta masih banyak hal yang perlu mendapat perhatian pada Permenkumham Nomor 10 Tahun 2020 seperti Apakah menjamin akan terjadi penurunan penyebaran *Covid-19*? Apakah menjamin narapidana yang dikeluarkan akan mentaati peraturan kekarantinaan kesehatan dan PSBB? Apakah menjamin narapidana tidak mengulangi perbuatannya lagi? Apakah sudah tepat diterbitkannya kebijakan saat wabah Pandemi *Covid -19*?. Disisi lain untuk melaksanakan kebijakan tersebut Bapas mempunyai peran yang penting dalam memberikan bimbingan terhadap para narapidana yang telah memperoleh pelepasan bersyarat, yaitu dengan pemberian pengawasan yang

khusus. Dalam Pasal 14 huruf KUHP juga menyebutkan bahwa pengawasan terhadap narapidana yang mendapatkan pelepasan bersyarat di serahkan kepada yang berhak yang telah ditunjuk oleh hakim, salah satunya adalah Balai Pemasyarakatan (Bapas).

Pelaksanaan pengawasan dan bimbingan yang dilakukan oleh Bapas disituasi seperti ini pastinya tidak mudah karena proses asimilasi dilakukan dirumah ini sesuai dengan Permenkumham Nomor 10 Tahun 2020. Dengan kata lain pengawasan dan pembimbngan sendiri tidak akan berjalan efektif Karena pemantauan klien pemasyarakatan di lakukan secara virtual dari jarak jauh.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan suatu unsur yang penting dan mutlak dalam suatu penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan, demikian pula dengan penulisan skripsi ini di gunakan langkah-langkah sebagai berikut

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini yaitu pendekatan secara yuridis normatif. Dalam hal ini dilakukan dengan Permenkumham Nomor 10 tahun 2020 Tentang Syarat Pemberian Asimilasi dan Hak Integrasi Bagi Narapidana dan Anak Dalam Rangka Pencegahan dan Penanggulangan Penyebaran *Covid-19* serta pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh Bapas sehubungan dengan di berlakukannya peraturan menteri

tersebut. Tujuannya untuk mengetahui kendala yang dihadapi Bapas kelas 1 Bandung dalam melaksanakan tugas setelah keluarnya Permenkumham tentang pencegahan dan penanggulangan penyebaran *Covid-19*, serta apakah Permenkumham Nomor 10 Tahun 2020 sudah sesuai dengan Undang-Undang yang berlaku.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian dalam skripsi ini adalah termasuk penelitian yang bersifat deskriptif analisis, yang tidak hanya menggambarkan permasalahan saja, akan tetapi juga Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kebijakan kriminal politik pemerintah dalam menangani wabah penyakit *Covid-19*.

3. Tahap Penelitian

Penelitian ini dilakukan untuk memperoleh data sekunder yang dapat berupa bahan hukum primer, seperti Perundang-undangan dan data lain yang berhubungan dengan skripsi ini, selain itu juga ditunjang dengan bahan hukum sekunder, seperti tulisan para ahli, penelitian dimaksud untuk mencari landasan teoritis atau yuridis juga informasi-informasi yang berhubungan dengan topik penelitian

4. Teknik Pengumpulan Data

Sesuai dengan tahap penelitian tersebut di atas, maka diperoleh data menggunakan teknik studi dokumen/pustaka dan tambahan informasi lainnya

dengan melakukan wawancara terhadap salah satu instansi terkait dalam hal ini Bapas kelas 1 Bandung.

5. Analisis Data

Akhirnya seluruh data yang telah penulis peroleh, dianalisis dengan menggunakan metode yuridis kualitatif. kualitatif yaitu data yang diperoleh disusun secara sistematis untuk selanjutnya dianalisis secara uraian kalimat, sehingga tidak mempergunakan rumus maupun angka-angka.