



RESPONS PERADILAN PIDANA DALAM MASA PANDEMI

PENGURANGAN POPULASI DI RUMAH TAHANAN NEGARA DAN LEMBAGA PEMASYARAKATAN



INSTITUTE FOR
CRIMINAL JUSTICE
REFORM

Respons Peradilan Pidana dalam Masa Pandemi: Pengurangan Populasi di Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan

Penulis:

Miko Susanto Ginting

Genoveva Alicia K.S. Maya

Maidina Rahmawati

Desain Cover:

Genoveva Alicia K.S. Maya

Lisensi Hak Cipta



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

Diterbitkan oleh:

Institute for Criminal Justice Reform

Jl. Komp. Departemen Kesehatan Blok B No.4

Pasar. Minggu, Jakarta Selatan, DKI Jakarta, 12520



ICJRid



ICJRID



ICJRID



perkumpulanicjr

Dipublikasikan pertama kali pada:

April 2021

Didukung oleh:

Publikasi ini diterbitkan melalui dukungan The Asia Foundation (TAF) dan Australia Indonesia Partnership for Justice 2 (AIPJ2). Pandangan dalam publikasi ini merupakan pandangan para penulis, TAF, AIPJ2 dan Departemen Luar Negeri dan Perdagangan Australia (DFAT) tidak bertanggung jawab secara hukum atas materi yang tercantum pada publikasi ini.

Kata Pengantar

Sejak 11 Maret 2020, Covid-19 ditetapkan oleh WHO sebagai pandemi yang melanda seluruh dunia, tak terkecuali Indonesia. Dari sini diserukan berbagai penyesuaian kegiatan untuk mengurangi penyebaran infeksi covid-19. Cara yang paling ampuh adalah dengan melakukan *physical distancing*. Respon atau penyesuaian juga diberikan sistem peradilan pidana, khususnya pada aspek populasi tahanan dalam Rumah dan Warga Binaan Pemasyarakatan dalam Lembaga Pemasyarakatan. Pada tingkat global, diskursus mengenai penyesuaian sistem peradilan pidana untuk merespon pandemi Covid-19 salah satunya mengenai penyesuaian yang harus dilakukan di dalam fasilitas penahanan, pembinaan, maupun pemenjaraan atau dalam fasilitasi yang tertutup (*closed facilities*).

Pada 30 Maret 2020, Menteri Hukum dan HAM mengeluarkan Keputusan Menteri Hukum dan HAM 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. Dalam Kepmen tersebut Menkumham mendorong agar Narapidana dan Anak dapat dikeluarkan dari Rutan/Lapas melalui program asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti bersyarat, dan cuti menjelang bebas. Berdasarkan skema ini, Menkumham memperkirakan sebanyak 30.000 penghuni Rutan/Lapas dapat dikeluarkan. ICJR mengapresiasi tindakan responsif yang dilakukan Kumham, namun, jika memang Rutan/Lapas dan juga Pemerintahan Presiden serius mencegah terjadinya penyebaran Covid-19 dalam Rutan/Lapas maka harus ada tindakan lain yang lebih signifikan dilakukan, tidak hanya oleh Menteri Hukum dan HAM.

WHO telah menyerukan bahwa upaya-upaya untuk mencegah penyebaran Covid-19 di populasi umum tidak akan berhasil selama upaya kontrol dan pencegahan *testing*, serta perawatan tidak dilakukan di dalam fasilitas penahanan dan pemenjaraan. Penelitian ini menguraikan mekanisme-mekanisme pengurangan penghuni Rutan/Lapas yang dikenal dalam sistem peradilan pidana Indonesia melalui alternatif penahanan, alternatif pidana non-pemenjaraan, serta *emergency release*. Dalam penelitian ini, akan digambarkan mekanisme yang tersedia serta rekomendasi bagaimana Pemerintah dapat mengefektifkan mekanisme-mekanisme tersebut agar dapat digunakan sebagai salah satu jalan mengurangi *overcrowding* sekaligus menekan tingkat penyebaran Covid-19 di dalam Rutan/Lapas di Indonesia. Semoga penelitian ini dapat memberikan manfaat!

Hormat Kami,

Erasmus A.T. Napitupulu
Direktur Eksekutif ICJR

Ringkasan Eksekutif

- Situasi *overcrowding* terus menerus terjadi dalam Rutan dan Lapas, sehingga penghuni Rutan dan Lapas tidak dapat melaksanakan *physical distancing*;
- Pada awal pandemi Covid-19, per 30 Maret 2020, jumlah tahanan dan narapidana di Indonesia mencapai angka 270.721 dengan kapasitas total hanya 131.931 orang. Dengan demikian angka *overcrowding* mencapai angka 105%;
- Pada 30 Maret 2020 lalu, Kementerian Hukum dan HAM mengeluarkan Permenkumham 10/2020 Tentang Syarat Pemberian Asimilasi dan Hak Integrasi Bagi Narapidana dan Anak Dalam Rangka Pencegahan dan Penanggulangan Penyebaran Covid-19. Pada saat itu, 40.329 Warga Binaan Pemasyarakatan (WBP) telah memperoleh asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas, dan cuti bersyarat yang mengembalikan WBP ke rumah untuk mencegah penyebaran Covid-19, pada masa ini *overcrowding* berhasil ditekan ke angka 99%, sampai dengan April 2020 pada angka 72%;
- Namun, praktik penahanan dan pemenjaraan terus terjadi sepanjang tahun 2020, sehingga kondisi *overcrowding* merangkak naik. Per Desember 2020, jumlah penghuni Rutan dan Lapas mencapai 248.857 orang sedangkan kapasitas hanya 135.675 orang, kondisi *overcrowding* merangkak naik kembali ke angka 83%;
- Infeksi Covid-19 telah menyasar populasi dalam Rutan dan Lapas di Indonesia. Berdasarkan pemantauan media yang dilakukan ICJR, sampai dengan 18 Januari 2020 telah terjadi 1855 infeksi Covid-19 di 46 UPT Pemasyarakatan Rutan seluruh Indonesia. 1590 orang WBP terinfeksi, 122 petugas Rutan/Lapas, 143 orang tidak diketahui WBP atau Petugas. Juga terdapat 4 WBP Meninggal Dunia;
- Tidak hanya pada populasi penghuni Rutan dan Lapas, infeksi Covid-19 juga terjadi pada lingkungan peradilan. Berdasarkan data Mahkamah Agung sampai 15 Januari 2021, status kasus Covid-19 di lingkungan peradilan sebagai berikut
 - Dirawat: 240 orang
 - Isolasi mandiri: 965 orang
 - Sembuh: 447 orang
 - Meninggal: 16 orang
- WHO telah menekankan bahwa upaya-upaya untuk mencegah penyebaran Covid-19 di populasi umum tidak akan berhasil selama upaya kontrol dan pencegahan, *testing*, serta perawatan tidak dilakukan di dalam fasilitas penahanan dan pemenjaraan;
- Mengurangi *overcrowding* adalah kunci pencegahan penyebaran Covid-19 dalam Rutan dan Lapas;
- Secara jelas dalam pernyataan bersama UNODC, WHO, UNAIDS, dan OHCHR tentang Covid-19 dalam Penjara dan Fasilitas Tertutup Lainnya, bahwa respon pertama yang harus

dilakukan untuk mencegah penyebaran Covid-19 dalam fasilitas tertutup adalah dengan mengurangi *overcrowding*;

- Langkah ini jelas tidak dapat dilaksanakan sendiri oleh Kementerian Hukum dan HAM melalui Ditjen PAS;
- Untuk mengurangi *overcrowding*, yang harus dilakukan adalah:

Pertama, dalam aspek pengurangan penghuni yang merupakan tahanan/belum mendapat putusan berkekuatan hukum tetap:

- Mengurangi penahanan rutan dengan hanya menggunakan penahanan rutan sebagai upaya paling terakhir;
- Meningkatkan penggunaan alternatif penahanan bentuk lain mulai dari penahanan kota (Pasal 22 ayat (1) KUHAP), penahanan rumah (Pasal 22 ayat (1) KUHAP) ataupun mekanisme penangguhan penahanan dengan jaminan orang atau jaminan uang (Pasal 31 ayat (1), Pasal 59, Pasal 60, Pasal 123 KUHAP, Pasal 35, 36 PP 27/1983);
- Mengoptimalkan pelaksanaan diversi bagi kasus anak berhadapan dengan hukum (ABH) (UU No 11/2012 tentang SPPA);
- Mengoptimalkan rehabilitasi medis dan/atau sosial dalam perkara narkoba (SEMA 4/2010, 3/2011, Perja PER-29/A/JA/12/2015, SE/01/II/2018/Bareskrim dan Perja Perber 7 Institusi).

Kedua, dalam aspek pengurangan penghuni yang merupakan WBP atau yang telah memperoleh putusan berkekuatan hukum tetap:

Indonesia setidaknya mengenal beberapa bentuk alternatif pemidanaan non pemenjaraan yang dapat diterapkan untuk terdakwa dewasa, yaitu:

- Pidana Denda. Dalam KUHP pidana denda diancamkan secara alternatif, telah terdapat Perma No. 2 tahun 2012 tentang Penyesuaian Batasan Tindak Pidana Ringan dan Jumlah Denda dalam KUHP, sehingga hakim dapat menyesuaikan nilai denda sesuai dengan Perma ini untuk mengoptimalkan penggunaan pidana denda.
- Pidana Bersyarat dengan Masa Percobaan. KUHP mengatur bentuk pidana bersyarat yang dapat dijatuhkan oleh Hakim untuk terdakwa yang dijatuhi pidana penjara paling lama 1 tahun atau pidana kurungan (14a (1) KUHP). Selama masa percobaan, terpidana dibebankan syarat umum yaitu tidak lagi melakukan tindak pidana.
- Pidana Bersyarat dengan Ganti Rugi atau Syarat Lain. Tidak hanya syarat umum, pidana bersyarat juga dapat memuat syarat khusus berupa ganti kerugian ataupun syarat khusus mengenai perubahan perilaku (14c (1) (2) KUHP).
- Rehabilitasi pada perkara narkoba (SEMA 4/2010, 3/2011).

- Untuk perkara ABH, maka alternatif pemidanaan non pemenjaraan harus dioptimalkan, terdiri dari:
 - Tindakan, yang dapat berupa: Pengembalian kepada orang tua/wali, Penyerahan kepada seseorang, Perawatan di RS jiwa, Perawatan di Lembaga Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial (LPKS), Kewajiban mengikuti pendidikan formal dan/atau pelatihan yang diadakan oleh Pemerintah atau badan swasta, Pencabutan surat izin mengemudi dan Perbaikan akibat tindak pidana;
 - Pidana non pemenjaraan: Pidana peringatan, Pidana dengan syarat, Pelatihan kerja dan Pembinaan dalam lembaga.
- Persoalan penahanan secara fundamental terdapat pada regulasi yang ada, terutama KUHAP. Namun, persoalan tidak sebatas itu, tetapi juga terdapat pada aturan pelaksanaan dan bahkan pada sistem insentif yang mendorong penegak hukum menggunakan kewenangan yang ia miliki. Dari penjelasan di atas terlihat bahwa penahanan masih menjadi kewenangan kunci yang digunakan untuk setiap kasus pidana, bahkan pada situasi pandemi sekali pun;
- Untuk itu, secara ideal rekomendasi memang perlu menasar kepada regulasi utama yang ada, yaitu perubahan KUHAP. Langkah selanjutnya adalah mendorong aturan-aturan teknis untuk pelaksanaan regulasi yang ada pada internal kelembagaan masing-masing. Namun, itu semua belum cukup tanpa menyusun desain insentif bagi personil untuk melaksanakan regulasi yang ada. Desain insentif ini penting, terlebih lagi dalam kondisi darurat, seperti pandemi Covid-19;
- Desain insentif ini bertolak dari gagasan pokok untuk menyusun ulang berbagai instrumen anggaran (*budgeting*) dan instrumen penilaian kinerja (*key performance indicator*). Kedua instrumen itu seharusnya bisa menggambarkan keberhasilan dalam pencegahan penyebaran resiko keterpaparan Covid-19. Dalam hal ini adalah pengurangan penggunaan kewenangan penahanan dan pemidanaan (penempatan seseorang pada tempat tertutup) karena akan memperbesar laju penyebaran Covid-19, ditambah dengan situasi *overcrowding* yang ada saat ini;
- Langkah penyusunan ulang instrumen anggaran dan instrumen penilaian kinerja ini dapat ditindaklanjuti dengan sistem pemberian apresiasi (*reward*);
- Secara umum, pemberian insentif secara konkret dikonversi menjadi bilangan pembagi (karena sebagian PNBPN tidak hanya kepada personil tetapi juga kepada lembaga). Besaran konkret insentif yang diberikan dari PNBPN tergantung pada seberapa masif kewenangan penegakan hukum dilakukan. Artinya, semakin banyak penindakan, maka semakin besar insentif yang diterima;
- Untuk itu, desain anggaran dan penilaian kinerja bisa meniru model demikian, tetapi dengan membalik cara pikirnya. Bahwa insentif dapat diberikan bukan karena

pelaksanaan kewenangan penahanan dan pemidanaan, tetapi sebaliknya, seberapa besar pengurangan resiko keterpaparan Covid-19 dengan mencegah orang masuk ke dalam tahanan atau masyarakat. Sistem insentif ini dapat diperkuat dengan semaksimal mungkin memanfaatkan sistem atau infrastruktur yang sudah ada, sehingga biaya secara ekonomis bisa ditekan;

- Model insentif ini sangat dapat diterapkan dalam kondisi normal, terutama sebagai solusi untuk mengatasi kepadatan penghuni (*overcrowding*) yang belum tuntas hingga saat ini. Namun, terlebih penting model ini sangat perlu dilakukan pada kondisi darurat pandemi seperti saat ini;
- Dalam kerangka internasional, suatu negara dapat menerapkan tindakan khusus dalam situasi darurat. Salah satunya ditegaskan oleh Komisioner Tinggi Hak Asasi Manusia PBB dalam dokumen *The Administration of Justice During States of Emergency* sebagai “keadaan pengecualian”, “keadaan darurat”, “keadaan alarm”, dan seterusnya. Keadaan khusus ini utamanya dapat diterapkan pada konteks penahanan dan pemidanaan.¹ Situasi pandemi Covid-19 ini telah memenuhi kriteria untuk diperbolehkannya penggunaan tindakan-tindakan khusus dalam keadaan darurat. Namun, terdapat rambu-rambu tegas yang harus dipatuhi yaitu tindakan khusus yang diambil harus bersifat proporsional, perlu, dan tidak diskriminatif serta sejalan dengan prinsip hak asasi manusia. Apabila terdapat pembatasan, maka ia merupakan tindakan yang perlu diambil dalam rangka menjaga kesehatan masyarakat;²
- Dengan situasi ini, terdapat pertimbangan pada kondisi yang darurat atau genting. Untuk itu, rekomendasi yang bersifat segera atau perlu tindakan khusus ini harus memiliki insentif yang lebih besar dibanding dengan kondisi normal. Rekomendasi ini dibagi menjadi tiga klaster yaitu i) rekomendasi untuk penahanan, ii) rekomendasi untuk kasus yang sedang berjalan atau sudah diputus, dan iii) rekomendasi untuk pemidanaan. Pada setiap tahapan ini, diperlukan adanya desain insentif, dalam konteks peningkatan anggaran dan penilaian kinerja secara terstruktur, dimana aparat penegak hukum maupun aktor lain, dapat mengambil tindakan sebagai berikut:

Rekomendasi untuk penahanan	Rekomendasi untuk kasus yang sedang berjalan atau sudah diputus	Rekomendasi untuk pemidanaan
<ul style="list-style-type: none"> • Memperkuat kewenangan untuk tidak menahan seseorang dalam 	<ul style="list-style-type: none"> • Mengutamakan Penggunaan Pidana Alternatif bagi terdakwa tindak pidana tanpa kekerasan atau tindak 	<ul style="list-style-type: none"> • Penggunaan Kewenangan Deponeering dan Surat Ketetapan Penghentian Perkara (SKP2), khususnya Untuk

¹ Lihat <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/training9chapter16en.pdf>

² Lihat <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25722>

<p>peraturan internal penegak hukum</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diselaraskan dengan skema penganggaran dan pelaporan kinerja yang mendorong pengurangan resiko penyebaran Covid-19 • Memperkuat pemberian bantuan hukum pada saat penyidikan • Optimalisasi penanguhan penahanan dan pengeluaran dari tahanan 	<p>pidana dengan kerugian ekonomi</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rehabilitasi bagi narkoba • Memperkuat peran BAPAS • Membangun inisiatif, komitmen, dan kerja sama antar institusi penegak hukum dalam menjatuhkan pidana alternatif non pemenjaraan 	<p>perkara pengguna narkoba dan tindak pidana ringan</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mengeluarkan kategori Pengguna narkoba dari PP No. 99 Tahun 2012 tentang perubahan kedua atas Peraturan Pemerintah No. 32 tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Warga Binaan Pemasyarakatan • Mengefektifkan Asimilasi di Rumah • Mengoptimalkan pendekatan Keadilan Restoratif • Mendorong mekanisme Diversi untuk anak • Mendorong pembayaran denda untuk menggugurkan penuntutan • Penggunaan kewenangan politik presiden: abolisi, amnesti, dan grasi
---	--	---

Daftar Isi

<i>Kata Pengantar</i>	3
<i>Ringkasan Eksekutif</i>	4
<i>Daftar Isi</i>	9
<i>Pendahuluan</i>	10
1.1. Latar Belakang.....	10
1.2. Pertanyaan Penelitian.....	14
1.3. Tujuan Penelitian	14
<i>Praktik Respons Peradilan Pidana terkait Penahanan dan Pemidanaan Selama Pandemi Covid-19</i>	16
2.1. Konteks Umum.....	16
2.2. Panduan Internasional untuk Penjara dan Tempat Penahanan Lainnya Selama Pandemi.....	17
2.3. Praktik di Beberapa Negara	23
2.4. Praktik Pemerintah Indonesia terkait Penahanan dan Pemenjaraan Selama Pandemi Covid-19	25
<i>Kesiapan Kerangka SPP di Indonesia dalam Merespon Covid-19 di Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Masyarakat</i>	28
3.1. Kesiapan Kerangka SPP di Indonesia dalam Mengurangi Penahanan sebagai Respon Terhadap Covid-19.....	28
3.1.1. Situasi Penahanan di Indonesia	28
3.1.2. Ketentuan Penahanan di Indonesia.....	30
3.1.3. Alternatif Non-penahanan.....	32
3.1.4. Tantangan Terkait Penahanan dan Alternatif Penahanan.....	39
3.2. Kesiapan Kerangka SPP di Indonesia dalam Mengurangi Pemenjaraan sebagai Respons Terhadap Covid-19.....	43
3.2.1. Kerangka Aturan SPP yang Dapat Meminimalkan Penggunaan Pidana Penjara di Indonesia	46
3.2.2. Implementasi Alternatif Pemidanaan Non-Pemenjaraan di Indonesia	56
3.2.3. Problem dalam Implementasi Alternatif Pemidanaan Non-Pemenjaraan di Indonesia.....	60
<i>Rekomendasi Kebijakan Segera untuk Penahanan dan Pemidanaan dalam Situasi Kedaruratan Pandemi Covid-19</i>	65
4.1. Rekomendasi untuk Penahanan	66
4.2. Rekomendasi untuk Pemidanaan	69
4.3. Rekomendasi untuk Kasus Yang Sedang Berjalan Atau Sudah Diputus	71

BAB I

Pendahuluan

1.1. Latar Belakang

Penyebaran Covid-19 yang terjadi di seluruh dunia sejak akhir 2019 mengharuskan masyarakat global melakukan perubahan pada setiap lini kehidupan. Pada 11 Maret 2020, Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) menyatakan bahwa penyakit ini adalah sebuah pandemi yang mengharuskan adanya langkah-langkah pencegahan penyebaran yang cepat.³ Sifat dari virus penyebab penyakit yang mudah menyebar ditambah bahwa vaksin yang ada memerlukan proses pendistribusian yang memakan waktu di saat virus tetap menyebar.

Berbagai organisasi internasional, termasuk WHO, para ilmuwan, serta praktisi kesehatan, mengeluarkan berbagai kebijakan untuk mengurangi penyebaran Covid-19, yang dikenal dengan istilah *flatten the curve*. Berbagai kebijakan tersebut adalah mengurangi aktivitas yang dapat menyebabkan kerumunan yang kemudian dikenal dengan istilah *physical distancing* serta himbauan untuk mengikuti protokol kesehatan seperti memakai masker dan rutin mencuci tangan. Upaya ini diadopsi oleh seluruh negara di dunia dan dilakukan di berbagai lini kehidupan tanpa terkecuali. Di Indonesia, pada fase awal kasus positif ditemukan,⁴ Pemerintah merespon dengan mengeluarkan kebijakan untuk melakukan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB)⁵ yang diikuti dengan himbauan pelaksanaan protokol kesehatan. Respon ini tidak hanya dilakukan oleh Pemerintah Pusat, tetapi juga oleh Pemerintah Daerah melalui berbagai instrumen seperti: Provinsi DKI Jakarta melalui Peraturan Gubernur DKI Jakarta No. 33 tahun 2020, Provinsi Jawa Barat dengan Peraturan Gubernur Jawa Barat No. 36 tahun 2020, dan Provinsi Jawa Timur dengan Peraturan Gubernur Jawa Timur No. 21 tahun 2020. Kebijakan PSBB ini mengharuskan pembatasan beberapa kegiatan yang melibatkan publik. Keberlakuan kebijakan PSBB dilakukan di berbagai daerah sejak Maret 2020 sampai dengan Mei 2020. Pada fase lanjutan, pada akhir Mei 2020, Pemerintah dalam hal ini Presiden menyerukan kebijakan *new normal* atau tatanan normal baru, instruksi ini melahirkan berbagai kebijakan dalam berbagai bidang yang melibatkan publik.

³ WHO, Archived: WHO Timeline - COVID-19, <https://www.who.int/news-room/detail/27-04-2020-who-timeline---covid-19>

⁴ Kasus pertama Covid-19 dikonfirmasi oleh Pemerintah pada 3 Maret 2020.

⁵ Pada 31 Maret 2020, Pemerintah Pusat melalui Presiden Joko Widodo mengeluarkan PP Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).

Respon atau penyesuaian juga diberikan sistem peradilan pidana, khususnya pada aspek populasi tahanan dalam Rumah Tahanan (selanjutnya disebut Rutan) dan Warga Binaan Pemasyarakatan (selanjutnya disebut WBP) dalam Lembaga Pemasyarakatan (selanjutnya disebut Lapas). Pada tingkat global, diskursus mengenai penyesuaian sistem peradilan pidana untuk merespon pandemi Covid-19 salah satunya mengenai penyesuaian yang harus dilakukan di dalam fasilitas penahanan, pembinaan, maupun pemenjaraan atau dalam fasilitas yang tertutup (*closed facilities*).

UNODC, WHO, UNAIDS, dan OHCHR menyatakan bahwa para pemimpin dunia harus memperhatikan ancaman penularan Covid-19 terhadap penghuni pada fasilitas tertutup serta mendorong dilakukannya upaya-upaya berperspektif kesehatan masyarakat terhadap penghuni fasilitas tersebut.⁶ UNODC pun secara khusus mengingatkan bahwa populasi penjara adalah bagian yang tidak terpisahkan dari populasi umum. Hal ini berarti kesehatan di dalam fasilitas tersebut adalah bagian dari kesehatan publik. Sebab nantinya penghuni fasilitas akan kembali lagi ke masyarakat, sehingga upaya untuk menjamin kesehatan mereka pun harus dilakukan oleh negara dan menjadi bagian dari upaya pencegahan Covid-19 secara umum.⁷ WHO juga menekankan bahwa upaya-upaya untuk mencegah penyebaran Covid-19 di populasi umum tidak akan berhasil selama upaya kontrol dan pencegahan, *testing*, serta perawatan tidak dilakukan di dalam fasilitas penahanan dan pemenjaraan.⁸

Secara jelas dalam pernyataan bersama UNODC, WHO, UNAIDS, dan OHCHR tentang *Covid-19* dalam Penjara dan Fasilitas Tertutup Lainnya, dinyatakan bahwa respon pertama yang harus dilakukan untuk mencegah penyebaran Covid-19 adalah dengan mengurangi *overcrowding*.⁹ *Penal Reform International* (PRI) juga mencatat kerentanan penghuni fasilitas penahanan dan pemenjaraan terhadap penyebaran Covid-19 terjadi sebagai dampak kepadatan penghuni (*overcrowding*) di hampir 124 negara di dunia.

Pada konteks Indonesia, masalah *overcrowding* atau kelebihan penghuni di Rutan dan/atau Lapas merupakan masalah besar sistem peradilan pidana. Sebelum kasus pertama Covid-19 dikonfirmasi oleh Pemerintah pada Maret 2020, jumlah penghuni Rutan/Lapas berada di angka 270.466 orang dengan kapasitas hanya sebesar 132.494 orang.¹⁰ Angka *overcrowding* di

⁶ UNODC, WHO, UNAIDS, and OHCHR Joint Statement on Covid-19 in Prisons and Other Closed Settings, https://www.unodc.org/documents/Advocacy-Section/20200513_PS_covid-prisons_en.pdf

⁷ https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/COVID-19/20-02110_Position_paper_EN.pdf

⁸ https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0019/434026/Preparedness-prevention-and-control-of-COVID-19-in-prisons.pdf

⁹ UNODC, WHO, UNAIDS, and OHCHR Joint Statement on Covid-19 in Prisons and Other Closed Settings, https://www.unodc.org/documents/Advocacy-Section/20200513_PS_covid-prisons_en.pdf

¹⁰ Data SDP Ditjenpas per Maret 2020.

Indonesia pada Maret 2020 mencapai angka 104%. Dalam lima tahun terakhir, peningkatan penghuni Rutan/Lapas dan angka *overcrowding* terus-menerus terjadi.

Salah satu hal yang menarik untuk diperhatikan adalah komposisi dari penghuni Rutan/Lapas di Indonesia paling banyak didominasi oleh penghuni yang terjerat dengan kasus narkoba. Studi ICJR pada 2018 mengidentifikasi beberapa penyebab utama dari *overcrowding* yang terjadi di Indonesia. *Pertama*, politik pemidanaan dan kebijakan pidana di Indonesia. *Kedua*, mekanisme penahanan pra-persidangan sebagaimana diatur dalam KUHP. *Ketiga*, pendekatan punitif terutama meski tidak terbatas terhadap tindak pidana narkoba. *Keempat*, prosedur administrasi asimilasi dan reintegrasi bagi warga binaan. *Kelima*, minimnya akses terhadap bantuan hukum terhadap tersangka/terdakwa, terutama pada fase pra-persidangan.

Dengan kondisi *overcrowding* yang membayangi fasilitas penahanan dan pemenjaraan, UNODC, WHO, UNAIDS, dan OHCHR merekomendasikan langkah pertama yang harus dilakukan oleh Pemerintah adalah dengan mengurangi *overcrowding* yang menjadi penghalang terbesar dilakukannya upaya pencegahan penyebaran Covid-19 di fasilitas penahanan dan pemenjaraan. Dengan mengurangi *overcrowding* di fasilitas penahanan dan pemenjaraan, dengan sendirinya resiko terhadap penularan di fasilitas penahanan dan pemenjaraan akan dapat berkurang dan upaya-upaya kesehatan akan dapat dilaksanakan dengan lebih optimal.

Sejak Maret 2020, Pemerintah Indonesia melakukan beberapa respon terkait dengan pencegahan penyebaran covid-19 pada situasi pemenjaraan. Pada Maret 2020 lalu, Menteri Hukum dan HAM mengeluarkan kebijakan penundaan pengiriman tahanan lewat Surat Edaran Menteri Hukum dan HAM Nomor M.H.H.PK.01.01.01-04 tentang Penundaan Sementara Pengiriman Tahanan ke Rutan/Lapas di Lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dan pengeluaran WBP karena covid-19 melalui Peraturan Menteri Hukum dan HAM No. 10/2020 Tentang Syarat Pemberian Asimilasi dan Hak Integrasi bagi Narapidana dan Anak Dalam Rangka Pencegahan dan Penanggulangan Penyebaran Covid-19. Lewat kebijakan ini, Kementerian Hukum dan HAM berhasil mengeluarkan setidaknya 40.329 WBP. Meski demikian, pengurangan ini tidak serta-merta menghilangkan situasi *overcrowding* yang terjadi di Rutan/Lapas.

Kebijakan tentang penundaan pengiriman tahanan ke Rutan/Lapas pada perkembangan dihentikan, walaupun tidak diketahui kebijakan khusus yang dikeluarkan terkait dengan hal ini. Pihak Dirjen Pemasyarakatan pada Juni 2020 lalu, memasuki adaptasi kebiasaan baru atau *new*

normal, pihak Pemasyarakatan menyatakan siap untuk kembali menerima tahanan yang sudah inkrah dan juga tahanan yang masuk dalam register A3 atau yang dipindah menjadi narapidana.¹¹

Tren peningkatan kembali penghuni rutan dan lapas di Indonesia pun terjadi. Pasca April 2020, peningkatan jumlah WBP (narapidana) tetap menunjukkan angka peningkatan, angka *overcrowding* setelah Juni 2020 terus merangkak naik seiring dengan kembali diterimanya WBP di Rutan/Lapas di seluruh Indonesia, pada Desember 2020, tingkat *overcrowding* berada di angka 83%. Catatan krusial tambahan, bahwa saat ini sudah terjadi infeksi Covid-19 di Rutan dan Lapas di Indonesia. ICJR melakukan pemantauan media per 18 Januari 2021, ditemukan paling tidak terdapat total infeksi Covid di Rutan dan Lapas sampai dengan sebanyak 1855 infeksi Covid pada 46 UPT Pemasyarakatan, dari total infeksi tersebut, 1590 mengjangkit WBP terinfeksi dan 122 petugas Rutan/Lapas, 143 orang tidak diketahui apakah mereka WBP/Petugas. Dari total infeksi tersebut, 4 WBP Meninggal Dunia.

Pengurangan melalui mekanisme asimilasi dan integrasi yang sempat dilakukan masih jauh dari cukup untuk dapat mengurangi resiko penularan yang lebih besar di dalam Rutan/Lapas, terlebih infeksi covid-19 telah memasuki rutan dan lapas di Indonesia. Rekomendasi yang dikeluarkan oleh lembaga-lembaga internasional masih sangat relevan untuk terus diikuti hingga Indonesia dapat terbebas dari *overcrowding* dan secara bertahap mengurangi ancaman terhadap penularan Covid-19 di dalam fasilitas tertutup penahanan dan pemenjaraan. Upaya mencegah penyebaran covid-19 pada sistem peradilan pidana jelas bukan hanya tugas dari pihak pemasyarakatan, pengurangan harus dilakukan dalam arus masuk ke Rutan dan Lapas. Pengurangan melalui mekanisme alternatif penahanan, alternatif pembedaan non-pemenjaraan, dan *emergency release* harus terus dilakukan, terlebih lagi situasi kembali menunjukkan adanya *tren* kenaikan jumlah penghuni rutan dan lapas. Alternatif penahanan dan alternatif pemenjaraan menjadi instrumen yang sangat penting dalam mengurangi masuknya penghuni baru ke dalam Rutan/Lapas¹² secara jangka panjang. Terlebih, mekanisme alternatif penahanan dan pemenjaraan ini sebenarnya sudah dikenal dalam kerangka sistem peradilan pidana Indonesia, yang artinya lebih mudah sebenarnya untuk dapat terus menekan angka masuknya penghuni baru ke dalam fasilitas dengan tingkat resiko yang besar. Meski pandemi Covid-19 telah berakhir sekalipun, sistem peradilan pidana Indonesia harus terus berbenah untuk mengurangi penggunaan mekanisme penahanan dan pemenjaraan untuk menyelesaikan persoalan *overcrowding* yang masih mengancam.

¹¹ Yeremia Sukoyo, 2020, New Normal, Rutan dan Lapas Kembali Terima Tahanan Titipan Kejaksaan, <https://www.beritasatu.com/rully-satriadi/nasional/648631/new-normal-rutan-dan-lapas-kembali-terima-tahanan-titipan-kejaksaan>,

¹² https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/COVID-19/20-02110_Position_paper_EN.pdf

Berdasarkan hal tersebut, Institute for Criminal Justice Reform (ICJR) memandang penting untuk melakukan penelitian terhadap mekanisme-mekanisme pengurangan penghuni Rutan/Lapas yang dikenal dalam sistem peradilan pidana Indonesia melalui alternatif penahanan, alternatif pidana non-pemenjaraan, serta *emergency release*. Dalam penelitian ini, akan digambarkan mekanisme yang tersedia serta rekomendasi bagaimana Pemerintah dapat mengefektifkan mekanisme-mekanisme tersebut agar dapat digunakan sebagai salah satu jalan mengurangi *overcrowding* sekaligus menekan tingkat penyebaran Covid-19 di dalam Rutan/Lapas di Indonesia.

1.2. Pertanyaan Penelitian

Penelitian ini akan menjawab beberapa pertanyaan kunci sebagai berikut:

1. Bagaimana diskursus yang ada di dunia internasional mengenai respon untuk mengurangi penyebaran Covid-19 di dalam Sistem Peradilan Pidana (selanjutnya disebut dengan SPP) khususnya di fasilitas penahanan dan pemenjaraan pada negara yang mengalami *overcrowding*?
2. Bagaimana kerangka SPP Indonesia yang berkaitan dengan alternatif penahanan, pemenjaraan, dan *emergency release* mampu menyesuaikan dengan rekomendasi-rekomendasi kebijakan di tingkat Internasional untuk mengurangi resiko penyebaran Covid-19?
3. Apa saja kebutuhan yang diperlukan untuk dapat mengefektifkan penggunaan alternatif penahanan, pemidanaan, serta *emergency release* dalam pandemi Covid-19?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dilaksanakannya penelitian ini adalah untuk:

1. Mengidentifikasi rekomendasi-rekomendasi kebijakan di tingkat Internasional untuk mengurangi resiko penyebaran Covid-19 di fasilitas penahanan dan pemenjaraan khususnya pada negara yang mengalami *Overcrowding*.
2. Melakukan *assessment* terhadap kebijakan alternatif penahanan, pemidanaan, serta *emergency release* di dalam kerangka sistem peradilan pidana yang dapat diakses di Indonesia untuk merespon kondisi pandemi dan kondisi darurat lainnya.
3. Melakukan tinjauan terhadap kebijakan di bidang sistem peradilan pidana khususnya terkait dengan penahanan dan pemenjaraan yang dikeluarkan sebagai respon dari situasi pandemi covid-19
4. Memberikan rekomendasi mengenai kebutuhan yang harus dipenuhi dalam

mengefektifkan kebijakan alternatif penahanan, pemidanaan, serta *emergency release* yang tersedia di dalam sistem peradilan pidana Indonesia guna merespon kondisi pandemi dan kondisi darurat lainnya.

BAB II

Praktik Respons Peradilan Pidana terkait Penahanan dan Pemidanaan Selama Pandemi Covid-19

2.1. Konteks Umum

Untuk menelisik berbagai standar dan pedoman internasional mengenai penahanan dan pemidanaan selama masa pandemi Covid-19, maka usaha untuk melihat kembali beberapa produk internasional selama masa “normal” menjadi penting dan relevan. Standar yang paling mendasar adalah Kovenan Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights/ICCPR*) dan Konvensi Anti Penyiksaan (*Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*) yang keduanya sudah diratifikasi Indonesia menjadi hukum nasional melalui UU No. 12 Tahun 2005 serta UU No. 5 Tahun 1998. Kedua standar internasional ini menempatkan bahwa pemenuhan hak asasi manusia, terutama kebebasan dasar sebagai manusia, harus dipenuhi dalam keadaan apapun dengan tidak melihat latar belakang dari subjek yang haknya akan dipenuhi sekalipun kebebasan Bergeraknya sedang dicabut, misalnya dengan tindakan penahanan dan pemidanaan.

Begitu juga dengan standar yang diberikan oleh *Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment* yang diterbitkan melalui Resolusi Majelis Umum PBB No. 43/173. Pedoman paling dasar di standar ini adalah bahwa semua orang yang ditahan atau dipidana harus diperlakukan sebagai seorang manusia dengan segala penghormatan terhadapnya. Ia harus mendapat jaminan untuk bebas dari penyiksaan sekaligus harus diberikan hak dan kebutuhannya tanpa adanya diskriminasi.

Standar yang kurang lebih sama juga terdapat dalam *Basic Principles for the Treatment of Prisoners* yang dikeluarkan melalui Resolusi Majelis Umum PBB No. 45/111. Begitu juga dengan mereka yang harus direspon secara khusus dan spesifik, seperti anak, dimana Majelis Umum PBB sudah menerbitkan Resolusi No. 40/33 tentang *United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice* (dikenal dengan *the Beijing Rules*) dan Resolusi No. 45/133 tentang *United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty*. Khusus untuk perempuan, Majelis Umum PBB menerbitkan Resolusi No. 65/229 tentang *United Nations Rules for the Treatment of Women and Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders* (dikenal dengan *the Bangkok Rules*). Sementara itu, untuk penyandang disabilitas, terdapat beberapa panduan yang menjadi rujukan bagi beberapa negara, misalnya panduan dari UNODC melalui *Handbook on Prisoners with Special Needs* pada 2009.

Salah satu yang juga paling mendasar untuk menjadi acuan adalah *UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* (SMRs) atau lebih dikenal dengan nama *the Mandela's Rules*. Standar ini mulai dibahas pada 1955, disetujui oleh the UN Economic and Social Council pada 1957, dan revisi terakhirnya diterima oleh Majelis Umum PBB pada 2015 melalui Resolusi Umum No. A/RES/70/175.

Sekalipun tidak mengikat secara hukum, produk ini memberikan pedoman dan prinsip terkait perlakuan terhadap orang dalam pemenjaraan atau dalam konteks Indonesia disebut WBP. Prinsip yang paling mendasar adalah prinsip non-diskriminasi, yang berarti perlakuan atau setiap kebijakan harus didasarkan pada penghormatan terhadap martabat mereka sebagai seorang manusia. Tidak boleh ada penyiksaan atau perlakuan tidak manusiawi sekaligus tidak boleh ada perbedaan perlakuan berdasarkan ras, seksual, bahasa, agama, asal, kelahiran serta kewarganegaraan, dan pertimbangan politik. Prinsip non-diskriminasi ini harus diwujudkan dalam pemenuhan terhadap kebutuhan individu dari narapidana tanpa terkecuali.

Prinsip non-diskriminasi itu juga menjadi prinsip dasar dalam memberikan kondisi terbaik bagi narapidana dalam hal kesehatan baik secara mental, fisik, maupun kondisi disabilitasnya. Negara bertanggung jawab dalam memberikan pemenuhan secara layak dan cukup, bahkan sebisa mungkin tidak menerapkan perbedaan layanan terkait kehidupan baik di dalam maupun di luar lembaga pemasyarakatan. Prinsip dasar itu meliputi antara lain standar akomodasi/hunian, kebersihan pribadi, pakaian dan tempat tidur, makanan, olahraga, hingga layanan kesehatan.

Dalam hal ini yang perlu digarisbawahi adalah bahwa standar dalam pemenuhan kesehatan bagi tahanan dan WBP harus diberikan secara optimal, terlepas dalam kondisi pandemi maupun tidak. Prinsip dasar dalam pemenuhan kesehatan bagi tahanan dan narapidana adalah prinsip non-diskriminasi yang berarti juga melihat kebutuhan spesifik dari tahanan dan narapidana tertentu (anak, perempuan, usia lanjut, penyandang disabilitas, dan tahanan atau narapidana dengan kebutuhan khusus seperti ODHA dan penyandang isu kesehatan mental). Dalam kondisi pandemi, pertimbangan kesehatan tahanan, WBP, dan masyarakat secara luas justru semakin penting dan mendesak untuk dijadikan pertimbangan dalam mengambil kebijakan terkait penahanan dan pemenjaraan.

2.2. Panduan Internasional untuk Penjara dan Tempat Penahanan Lainnya Selama Pandemi

WHO kantor regional Eropa menerbitkan panduan sementara untuk mempersiapkan, mencegah, dan mengontrol Covid-19 di penjara atau tempat penahanan lainnya pada Maret 2020.¹³

¹³ Panduan ini dapat diakses pada <https://www.euro.who.int/en/health-topics/health-determinants/prisons-and-health/publications/2020/preparedness,-prevention-and-control-of-covid-19-in-prisons-and-other-places-of-detention,-15-march-2020-produced-by-the-who-european-region>

Beberapa prinsip mendasar dalam panduan tersebut yang didasarkan pada standar internasional mengenai hak asasi manusia adalah:

- 1) Penyediaan layanan kesehatan untuk orang dalam penjara dan tempat penahanan lainnya adalah tanggung jawab negara.
- 2) Orang dalam penjara atau tempat penahanan lainnya harus menikmati standar pelayanan kesehatan yang sama dengan yang tersedia bagi masyarakat di luar tanpa diskriminasi berdasarkan status hukum mereka.
- 3) Otoritas dalam penjara dan tempat penahanan lainnya harus menjamin penghormatan terhadap hak asasi manusia para penghuni terpenuhi, tidak terputus dengan dunia luar, dan yang paling penting, mereka memiliki akses informasi terhadap informasi dan layanan kesehatan yang cukup.
- 4) Pertimbangan lebih lanjut untuk mendorong sarana non-penjara di berbagai tingkatan peradilan, termasuk pra-persidangan, persidangan, pemidanaan, dan pasca pemidanaan, harus dilakukan. Prioritas sarana non-penjara harus diberikan kepada tersangka/terdakwa ataupun terpidana dengan profil risiko rendah dan memiliki tanggung jawab pengasuhan dan finansial, seperti perempuan dengan kehamilan atau perempuan dengan anak yang sedang diasuh.
- 5) Dengan pertimbangan yang sama, prosedur yang memungkinkan terpidana dengan resiko tinggi untuk dipisahkan dengan yang lain dengan cara yang paling efektif dan gangguan seminimal mungkin harus disediakan. Izin untuk hunian tunggal terbatas harus disediakan, terutama kepada mereka yang paling rentan.
- 6) Semua arus masuk untuk penjara dan tempat penahanan lainnya harus melewati pemeriksaan suhu badan dan dengan perhatian khusus kepada orang dengan gejala penyakit menular. Apabila terdapat diagnosis yang cocok dengan Covid-19, maka ia harus ditempatkan ke sarana isolasi medis untuk pemeriksaan dan pengujian lebih lanjut.
- 7) Perlu perhatian khusus untuk aspek psikologis dan perilaku dari penghuni penjara dan tempat penahanan lainnya. Di mana secara psikologis dan perilaku, mereka memiliki kemungkinan yang berbeda dengan yang sedang melakukan pembatasan jarak secara fisik di masyarakat luas. Upaya peningkatan kesadaran berbasis transparansi dan sirkulasi informasi mengenai penyakit dan jaminan kontak berkelanjutan dengan keluarga harus terus dilakukan.

- 8) Perlu untuk penerapan semua langkah yang perlu diambil guna mencegah stigmatisasi dan marginalisasi dari individu maupun kelompok yang dipertimbangkan dapat menjadi pembawa virus (*carriers of viruses*) yang potensial.
- 9) Semua keputusan untuk menempatkan orang di penjara maupun tempat penahanan lainnya ke dalam isolasi medis harus didasarkan pada keperluan/pertimbangan medis sebagai hasil dari keputusan klinis dan didasarkan pada hukum maupun regulasi dari otoritas yang kompeten.
- 10) Orang yang ditempatkan dalam isolasi medis dengan alasan perlindungan kesehatan publik harus mendapatkan informasi terkait penempatan itu dan memiliki peluang untuk mendapatkan pihak ketiga yang ternotifikasi.
- 11) Semua langkah yang cukup harus dilakukan untuk melindungi orang yang diisolasi dari perawatan yang buruk serta sebisa mungkin difasilitasi untuk melakukan kontak dengan manusia dalam situasi tertentu, misalnya dengan sarana komunikasi audio visual.
- 12) Pandemi Covid-19 tidak dapat menjadi justifikasi untuk mengesampingkan seluruh *safeguards* yang fundamental yang terdapat dalam *the Nelson Mandela's Rules*, termasuk dan tidak terbatas mengenai larangan terkena penyiksaan dan perlakuan lain yang merendahkan martabat manusia; larangan untuk ditempatkan di sel isolasi secara berkepanjangan (dalam hal ini lebih dari 15 hari berturut-turut); keputusan klinis hanya dapat ditentukan oleh tenaga kesehatan profesional dan tidak dapat dikesampingkan oleh non-tenaga medis; serta kemungkinan pembatasan kontak dengan keluarga di kondisi pengecualian dengan waktu terbatas tidak dapat diubah menjadi pembatasan total.
- 13) Pandemi Covid-19 tidak dapat dijadikan justifikasi untuk menolak pemeriksaan eksternal terhadap penjara dan tempat penahanan lainnya dari badan internasional dan nasional yang independen yang memiliki mandat untuk mencegah penyiksaan, perlakuan, dan penghukuman yang kejam dan tidak manusiawi.
- 14) Bahkan dalam masa pandemi Covid-19, inspeksi oleh badan di atas harus diberikan akses kepada orang dalam penjara atau tempat penahanan lainnya, termasuk orang dalam isolasi, sesuai dengan ketentuan dan mandat dari badan tersebut.

Panduan ini juga mendorong pemberlakuan beberapa protokol mendasar, seperti langkah pencegahan berupa pengenaan sarana proteksi; penggunaan masker; pemeriksaan terhadap lingkungan; pembatasan jarak secara fisik; pertimbangan untuk pembatasan akses dan pergerakan; pengaturan atau mekanisme kepulangan staf sehabis bekerja; serta skenario apabila terhadap staf yang berubah dengan kemungkinan terpapar Covid-19. Untuk manajemen kasus secara medis sendiri, salah satu yang perlu difokuskan adalah manajemen klinis terhadap Infeksi Saluran Pernafasan Akut (ISPA) ketika terdapat terduga Covid-19. Langkah pencegahan lebih lanjut dengan penempatan satu atau beberapa pasien dengan aliran udara yang cukup dan protokol pembersihan lingkungan ketika ada satu terduga Covid-19 di dalam penjara atau tempat penahanan dan sudah dipindahkan ke tempat lain juga menjadi keharusan yang perlu dilakukan.

Salah satu panduan yang cukup menarik adalah pengeluaran seseorang dari penjara dan tempat penahanan lainnya. Namun, panduan ini hanya mencantumkan mekanisme pengeluaran orang yang sudah selesai menjalani masa penahanan dan pemidanaan. Misalnya, panduan ini hanya menyebutkan apabila seseorang yang sudah menjalani penahanan dan pemenjaraan kemudian terkena Covid-19 pada saat akan dikeluarkan, maka ia harus ditempatkan pada sarana karantina. Otoritas daerah harus diberikan notifikasi bahwa orang itu telah dikeluarkan dan ia harus ditindaklanjuti dengan transfer dari otoritas penjara kepada otoritas pemerintah daerah.

Pada bulan yang sama (Maret 2020), beberapa badan PBB yang terdiri dari *United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)*, *World Health Organization (WHO)*, *United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (UNHCR)*, dan *United Nations on AIDS (UNAIDS)* meluncurkan siaran pers bersama yang berisi panduan bersama dalam menyikapi Covid-19 di penjara atau tempat tertutup lainnya. Beberapa strategi yang diterbitkan dengan pendekatan kesehatan, hak asasi manusia, dan pembangunan berupa:

1. Mengurangi kepadatan yang berlebih (*overcrowding*)

Situasi kepadatan yang berlebih (*overcrowding*) diakui oleh lembaga-lembaga ini terjadi di beberapa tempat. Kondisi ini merusak kebersihan, kesehatan, keamanan, dan martabat kemanusiaan. Kondisi *overcrowding* ini juga menyebabkan respon kesehatan menjadi tidak optimal dalam mencegah, mempersiapkan diri, serta mengendalikan Covid-19.

Untuk itu, langkah yang direkomendasikan adalah dengan membatasi pencabutan kebebasan (termasuk melalui penahanan pra-persidangan) serta mendorong langkah-langkah non-penahanan dan non-pemenjaraan dalam lembaga lainnya. Langkah ini, terutama tetapi tidak terbatas, harus diprioritaskan bagi mereka yang berusia lanjut dan dengan riwayat penyakit tertentu sebelumnya. Langkah lain yang didorong adalah mengeluarkan para penghuni (baik tahanan maupun WBP) yang tidak terkait dengan kepentingan keamanan masyarakat, seperti kejahatan ringan, kejahatan tanpa

kekerasan, dan dengan memberikan pertimbangan khusus kepada perempuan dan anak-anak.

Begitu juga dengan tempat penahanan dan pusat rehabilitasi wajib untuk pengguna narkoba atau pekerja seks (yang ditahan tanpa melalui proses peradilan) harus ditutup. Lebih tegas lagi, lembaga-lembaga ini menyatakan bahwa tidak ada bukti bahwa tempat seperti itu efektif dan sebaliknya dapat berkonsekuensi pada hak asasi manusia dan mengancam kesehatan para penghuni dengan meningkatkan resiko keterpaparan pada Covid-19.

2. Memastikan kesehatan, keselamatan, dan martabat kemanusiaan

Setiap negara didorong untuk tidak hanya menjamin keamanan, tetapi juga kesehatan, keselamatan, dan martabat kemanusiaan dari mereka yang dicabut kebebasannya (baik tahanan maupun narapidana) serta pekerja di tempat penahanan/penjara. Kewajiban ini berlaku dengan mutlak terlepas dari keadaan darurat apapun.

Kondisi hidup dan tempat bekerja yang baik serta akses yang cukup terhadap pelayanan kesehatan yang bebas dari biaya dinyatakan sebagai elemen inti dari kewajiban ini. Pemenuhan hal ini juga harus bebas dari tindakan diskriminatif yang berbasis pada status hukum atau status apapun dari mereka yang kebebasannya sedang direnggut. Layanan kesehatan di dalam penjara atau tempat penahanan harus disediakan sebisa mungkin dengan kualitas yang paling tinggi sama dengan mereka yang di luar. Kondisi ini juga harus mempertimbangkan bahwa langkah prioritas dalam merespons Covid-19 di masyarakat, seperti kebersihan tangan dan pembatasan jarak secara fisik, sukar dilakukan di tempat tertutup.

3. Memastikan akses terhadap pelayanan kesehatan yang berkelanjutan

Terdapat kecenderungan bahwa tingkat infeksi (*rate of infection*) dari beberapa penyakit seperti gangguan penggunaan obat, HIV, tuberculosis (TB), serta hepatitis B dan C di tempat tertutup lebih tinggi dari populasi umum. Hal ini dinyatakan dapat meningkatkan risiko komplikasi dari Covid-19.

Untuk itu, perawatan yang telah dimulai selama pemenjaraan tidak menjadi hilang. Sebaliknya, harus tetap tersedia dengan kerjasama bersama otoritas kesehatan. Perawatan terhadap mereka juga harus dilakukan tanpa kendala, baik pada saat penahanan pada tingkatan apapun maupun menjelang pengeluaran. Dalam hal ini, negara harus mendorong pendekatan kesehatan dimana penjara merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari layanan kesehatan masyarakat.

Langkah untuk pencegahan dan pengawasan harus dilakukan melalui jaminan akses terhadap kesehatan tanpa gangguan. Selain itu, asupan produk kesehatan yang berkualitas untuk penjara dan tempat penahanan lainnya harus dijamin. Para pegawai, tenaga kesehatan profesional, serta pemberi layanan jasa di tempat tertutup harus diakui sebagai bagian yang krusial untuk merespon Covid-19 dan seharusnya juga mendapatkan peralatan personal yang memadai serta dukungan yang mencukupi.

4. Penghormatan terhadap hak asasi manusia

Negara dalam merespon pandemi Covid-19 di tempat tertutup harus terus menghormati hak asasi manusia tahanan dan WBP. Pembatasan yang dikenakan harus bersifat seperlunya, berdasarkan bukti, proporsional, dan tidak sewenang-wenang. Ditambah lagi, semua dampak negatif dari pandemi harus dapat dimitigasi, seperti mendorong akses komunikasi melalui telepon maupun digital, selama kunjungan secara fisik dibatasi. Selain itu, beberapa hak fundamental harus tetap dihormati, seperti hak atas pendampingan hukum serta akses terhadap pemeriksaan dari eksternal terhadap penjara dan tempat penahanan lainnya.

5. Mengikuti aturan dan panduan yang diterbitkan oleh PBB

Setiap negara didorong untuk tetap sejalan dengan hak asasi manusia yang fundamental dalam mempersiapkan diri dan mencegah Covid-19 di tempat tertutup. Beberapa panduan seperti yang diterbitkan oleh WHO harus diikuti, termasuk tidak diperbolehkannya tindakan penyiksaan serta penghukuman yang kejam dan merendahkan martabat kemanusiaan. Selain itu, semua langkah intervensi di dalam penjara seharusnya mengikuti standar sebagaimana yang ditetapkan dalam *United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Nelson Mandela Rules)* yang mengatur tentang standar akomodasi, hak untuk akses cahaya alami, udara segar, ventilasi, fasilitas sanitasi, alat bersih diri, pakaian dan alat tidur serta standar kesehatan lainnya.

Penjara dan tempat penahanan seharusnya menjadi bagian dari rencana nasional dengan partisipasi aktif dari populasi yang terdampak. Semua kasus Covid-19 di tempat tertutup harus diberitahukan kepada otoritas kesehatan yang bertanggung jawab dan harus dimonitor serta dirawat mengikuti panduan dan rekomendasi terkini dari WHO.

Khusus untuk pengguna narkoba, *the United Nations Special Rapporteur* untuk hak atas kesehatan, Dainius Puras,¹⁴ juga turut mengeluarkan pernyataan bahwa penjara dan tempat penahanan lainnya adalah lingkungan beresiko tinggi untuk penularan Covid-19. Ia turut menguatkan pernyataan yang termaktub dalam *the International Guidelines on Human Rights and Drugs Policy* bahwa pusat perawatan narkoba yang bersifat wajib telah menimbulkan isu hak asasi manusia dan mengancam kesehatan dari penghuni. Pedoman tersebut mendorong setiap negara untuk mengambil langkah segera untuk menutup pusat perawatan dengan karakteristik penghukuman tersebut, mengeluarkan para tahanan, serta menggantikannya dengan pusat perawatan yang bersifat sukarela, berbasis bukti, dan mendukung upaya masyarakatan. Termasuk dalam konteks ini adalah mendorong tersedia layanan kesehatan yang terjangkau dan berkualitas sama dengan yang dapat diperoleh di luar fasilitas tertutup. Opsi pengeluaran penghuni perlu dilakukan, terutama untuk mereka yang dikenakan tuduhan kejahatan ringan dan tidak mengandung kekerasan serta pengguna narkoba.

2.3. Praktik di Beberapa Negara

Pada Juni 2020, *Harm Reduction International (HRI)*¹⁵ merilis hasil studi mengenai respon negara-negara terhadap tempat penahanan dan penjara selama pandemi Covid-19. Secara garis besar, di 109 negara, terdapat beberapa kriteria bagi mereka yang mendapatkan langkah pengurangan resiko atau pengurangan kepadatan (*decongestion measures*) ini:

1. Anak-anak yang berusia di bawah 18 tahun.
2. Orangtua atau lanjut usia, dimana terdapat ukuran perbedaan di beberapa negara, misalnya 55 tahun di Afghanistan, 58 tahun di Bolivia, 60 tahun di Republik Afrika Tengah, Kolombia, Honduras, dan Uganda, 65 tahun di Argentina, Guatemala, Haiti, dan Senegal, 70 tahun di Irlandia, dan 75 tahun di Cile.
3. Berdasarkan ukuran hukuman yang tersisa untuk dijalani juga terdapat beberapa perbedaan. Misalnya tiga tahun di Albania, 18 bulan di Algeria dan Italia, satu tahun di Eitopia dan Mozambik, enam bulan di Kenya dan Nigeria, dua bulan di Pantai Gading, 50% persen dari total hukuman di Benin dan Burkina Faso, Siprus, Ghana, dan Palestina, serta 60% di Kolombia.

¹⁴ Pernyataan ini dapat diakses di sini <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25797&LangID=E>

¹⁵ Laporan ini dapat diakses pada <https://www.hri.global/covid-19-prison-diversion-measures>

Langkah-langkah yang dilakukan oleh beberapa negara ini disinyalir berhasil mengeluarkan sekitar 639.000 orang atau 5.8% dari total populasi penghuni penahanan dan penjara di seluruh dunia. Hal ini belum ditambah dengan dukungan data dari pengeluaran yang dilakukan Cina (negara dengan populasi penghuni terbesar kedua di dunia) dan Rusia (negara dengan populasi terbesar keempat). Di wilayah Asia Selatan, sekitar 90.000 penghuni berhasil dikeluarkan dengan berbagai mekanisme.

Beberapa negara mendorong bentuk pengurangan resiko itu dengan berbagai model. Misalnya, di Afganistan dilakukan dengan pengeluaran lebih awal (*early release*), terutama untuk anak, lanjut usia, orang dengan riwayat penyakit, dan perempuan. Sekitar 5.000 dari total 30.748 dikeluarkan dari pemasyarakatan. Hal ini diikuti oleh Angola terutama untuk penahanan pra-persidangan dimana sejumlah lebih dari 3.000 dari total 24.000 penghuni dikeluarkan melalui *early release* dan percepatan proses peradilan (*expedite proceedings*). Bangladesh juga mengikuti langkah ini dengan kombinasi bersama mekanisme pemaafan (*pardon*) dimana sejumlah 2.329 dari total 89.056 penghuni dikeluarkan serta 2.884 penghuni lainnya yang rencananya akan dikeluarkan. Kamboja mengeluarkan 10.000 dari total 38.990 penghuni dengan mekanisme ini. Begitu juga Kanada dengan jumlah 2.000 dari total 39.579 penghuni, Jerman dengan 1.000 dari total 63.643 penghuni, Irak dengan lebih dari 17.455 dari total 45.000 penghuni, dan beberapa negara lain juga menempuh mekanisme pengeluaran lebih awal (*early release*) ini.

Langkah lain yang dilakukan adalah mekanisme pemaafan (*pardon*). Misalnya, Algeria mengeluarkan 5.037 dari total 65.000 penghuni dengan mekanisme ini. Langkah ini juga dilakukan oleh Bahrain dengan 1.701 dari total 3.485 penghuni, Belarusia dengan 2.500 dari total 32.500 sementara 6.000 lainnya akan ditempatkan pada lembaga pemasyarakatan terbuka, Burkina Faso dengan 1.207 dari total 7.621 penghuni, Togo dengan 1.407 dari total 5.277 penghuni, Senegal dengan 2.036 dari total 1.1547 penghuni, Myanmar dengan 24.896 dari total 92.000 penghuni, Maroko dengan lebih dari 6000 dari total 85.767 penghuni, dan juga beberapa negara lainnya.

Langkah berikutnya adalah mekanisme penempatan di rumah (*home arrest*). Di mana Argentina mengeluarkan lebih dari 500 dari total 94.883 penghuni dengan mekanisme ini. Langkah ini juga diambil oleh Brazil dengan rencana 30.000 dari total 773.151 penghuni bersama kombinasi dengan langkah pengeluaran lain seperti pengeluaran lebih awal, Cile dengan 1.591 dari total 38.657 penghuni, Italia dengan 3.282 dari total 60.125 penghuni, Nikaragua dengan 2.815 dari total 20.918 penghuni, dan diikuti oleh beberapa negara lainnya.

Langkah selanjutnya adalah pengeluaran melalui mekanisme remisi dan jaminan (*release on parole and bail*). Langkah ini misalnya diambil oleh Kuba dengan mengeluarkan lebih dari 6500 dari total 90.300 penghuni. Langkah ini juga dilakukan oleh Kongo dengan lebih dari 2.220 dari total 20.550 penghuni, India dengan 66.000 dari total 466.084 penghuni dengan kombinasi

bersama pengeluaran sementara, Indonesia dengan lebih dari 39.000 dari total 268.967 penghuni, Sri Lanka dengan 2.961 dari total 29.164 penghuni, Afrika Selatan dengan 19.000 dari total 154.437 penghuni, dan diikuti oleh beberapa negara lainnya.

Langkah lain adalah dengan mekanisme percepatan proses peradilan (*expedite proceedings*) dimana langkah ini disertai dengan mekanisme lain seperti, pemaafan (*pardon*), penahanan rumah, dan sebagainya. Misalnya Kenya dengan lebih dari 7.000 dari total 53.348 penghuni atau Negara Bagian New Jersey Amerika Serikat dengan 146 dan 1.000 rencana pengeluaran dari total 34.340 penghuni.

Langkah lain yang dilakukan oleh beberapa negara adalah mekanisme pengeluaran sementara (*temporary release*). Thailand mengambil langkah ini dengan mengeluarkan 8.000 dari total 375.148 penghuni, Rwanda dengan lebih dari 5.000 dari total 65.000 penghuni, Filipina dengan 18.335 dari total 215.000 penghuni, Iran dengan 75.000 dari total 240.000 penghuni, dan diikuti oleh beberapa negara lainnya.

2.4. Praktik Pemerintah Indonesia terkait Penahanan dan Pemenuhan Selama Pandemi Covid-19

Terdapat beberapa respon kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia merespon pandemi khususnya pada konteks pengurangan jumlah tahanan dan warga binaan pada Rutan dan Tahanan di Indonesia. Pada Maret 2020, jumlah penghuni Rutan/Lapas berada di angka 270.466 orang dengan kapasitas hanya sebesar 132.494 orang.¹⁶ Angka *overcrowding* di Indonesia pada Maret 2020 mencapai angka 104%. Merespon hal ini dengan adanya bahaya penyebaran covid-19 dalam Lapas, Menteri Hukum dan HAM menerbitkan Surat Edaran Menteri Hukum dan HAM Nomor M.H.H.PK.01.01.01-04 tentang Penundaan Sementara Pengiriman Tahanan ke Rutan/Lapas di Lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, dengan kebijakan ini pihak Rutan/Lapas tidak lagi menerima tahanan dan WBP.

Kebijakan ini tidak dibarengi dengan upaya menyerukan penggunaan alternatif penahanan non tahanan rutan untuk mengurangi arus masuk tahanan, alhasil kelebihan jumlah penghuni tahanan justru terjadi pada kantor-kantor kepolisian, pada April 2020 lalu, Kapolri menyatakan terjadi kepadatan jumlah tahanan pada Rumah Tahanan Kepolisian, Kapolri pun juga memerintahkan para penyidik lebih selektif dalam menangani kasus-kasus pidana agar tidak terjadi kepadatan di Rutan Kepolisian.¹⁷ Namun seruan ini tidak dikonkretkan dalam sebuah kebijakan yang komprehensif untuk mengurangi penahanan pada tahap sebelum persidangan di kantor-kantor kepolisian. Juga diketahui infeksi covid-19 terjadi di tempat-tempat penahanan

¹⁶ Data SDP Ditjenpas per Maret 2020.

¹⁷ <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200402174508-12-489732/rutan-penuh-saat-corona-polisi-diminta-selektif-jerat-pidana>

kepolisian, paling tidak 7 tahanan di Polres Salatiga, Jawa Tengah per September 2020,¹⁸ 27 orang tahanan di Polres Pariaman, Sumatera Barat per September 2020,¹⁹ 2 orang tahanan di Polres Karangasem, Bali per Oktober 2020²⁰ dan masih banyak kejadian di tempat penahanan lainnya yang datanya tidak dapat ditemukan secara sistematis. Padahal dalam bahasan yang lebih makro, tempat penahanan pada kantor-kantor kepolisian hanya bersifat sementara²¹, maka upaya yang harus dilakukan mutlak pada pengurangan arus masuk tahanan, dengan penggunaan alternatif penahanan non rutan.

Selain kebijakan Rutan dan Lapas tidak menerima WBP dan tahanan, Pemerintah Indonesia lewat Kementerian Hukum dan HAM telah melakukan pengeluaran WBP melalui Permenkumham No. 10/2020 Tentang Syarat Pemberian Asimilasi Dan Hak Integrasi Bagi Narapidana Dan Anak Dalam Rangka Pencegahan Dan Penanggulangan Penyebaran Covid-19. Lewat kebijakan ini, Kementerian Hukum dan HAM berhasil mengeluarkan setidaknya 40.329 WBP

Kemudian, pada Juni 2020, Lapas dan Rutan kembali menerima tahanan dan WBP, hal ini kemudian direspon dengan Pihak Ditjen Pemasyarakatan mengeluarkan Keputusan Direktur Jenderal Pemasyarakatan Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Nomor : Pas-25.Ot.02.02 Tahun 2020 Tentang Pedoman Pencegahan Dan Penanganan Covid-19 Di UPT Pemasyarakatan Dalam Adaptasi Kebiasaan Baru yang menjelaskan mekanisme Adaptasi Kebiasaan Baru di UPT Pemasyarakatan dan Penanggulangan COVID-19 di UPT Pemasyarakatan yang mewajibkan pihak lapas menanggung arus masuk tahanan dibarengi dengan pencegahan penyebaran covid-19.

Sesuai dengan kebijakan tersebut, Penerimaan Narapidana, Tahanan, Anak dan Klien baru dimungkinkan, namun hanya pada yang berstatus sudah berkekuatan hukum tetap (*inkracht*) dan ditentukan waktunya sesuai dengan periode minimum 14 hari isolasi²², Apabila UPT Pemasyarakatan memiliki area isolasi yang cukup maka penerimaan Narapidana, Tahanan, Anak dan Klien baru sebanyak 2 (dua) kali dalam satu bulan dengan rentan minimal 15 hari sekali; Apabila UPT Pemasyarakatan tidak memiliki area isolasi yang cukup maka penerimaan Narapidana, Tahanan, Anak dan klien baru sebanyak 1 (satu) kali dalam satu bulan dengan rentan minimal 30 hari sekali; Siklus penerimaan Narapidana, Tahanan, Anak dan Klien baru dikoordinasikan dengan APH setempat.²³ Berdasarkan kebijakan tersebut juga, beberapa mitigasi pada proses penerimaan WBP dilakukan, yaitu dengan adanya kewajiban pengisian Lembar

¹⁸ <https://regional.kompas.com/read/2020/09/04/18493281/tujuh-tahanan-polres-salatiga-positif-covid-19-tiga-orang-sembuh>

¹⁹ <https://www.medcom.id/nasional/daerah/9K50JMRk-27-tahanan-polres-pariaman-terpapar-covid-19>

²⁰ <https://www.nusabali.com/berita/83540/2-tahanan-polres-karangasem-terpapar-covid-19>

²¹ Pengaturan tentang penahanan pada kantor kepolisian PP No. 27 tahun 1983 tentang Pelaksanaan KUHP hanya dalam kondisi belum terbentuknya Rutan di Kabupaten dan Kota setempat.

²² Dirjen PAS, 2020, Pedoman Pencegahan dan Penanganan COVID-10 di UPT Pemasyarakatan pada Adaptasi Kebiasaan Baru, hlm. 13

²³ Ibid.

Kewaspadaan Diri Resiko Covid-19, pengecekan suhu tubuh, kewajiban masuk pada bilik steril, pemberian pakaian ganti, masker, alat mandi dan alat pencuci baju, hingga adanya kewajiban isolasi diri selama 14 hari pada blok isolasi.

Menjadi catatan, bahwa pedoman ini hanya dijalankan hanya pada WBP yang telah diputus dengan pemenjaraan, dengan demikian rutan yang berada di bawah Kementerian Hukum dan HAM masih tidak menerima tahanan, itu berarti resiko penularan covid-19 masih akan terjadi paling tidak di tempat-tempat penahanan kantor kepolisian.

Pembaruan kebijakan juga dilakukan dengan membatalkan Permenkumham No. 10 tahun 2020 menjadi Permenkumham No. 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, namun tidak ada materi baru yang signifikan, revisi hanya pada aspek syarat, dan penekanan terpidana kasus narkoba dengan hukuman pidana penjara lebih dari 5 tahun tidak dapat mendapatkan Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas, Dan Cuti Bersyarat.

Walapun terjadi penurunan jumlah penghuni yang cukup banyak pada Maret – April 2020, namun pasca April 2020, peningkatan jumlah WBP (narapidana) tetap menunjukkan angka peningkatan yang terus terjadi hingga Desember 2020, tingkat *overcrowding* berada di angka 83%. Catatan krusial tambahan, bahwa saat ini sudah terjadi infeksi Covid-19 di Rutan dan Lapas di Indonesia. ICJR melakukan pemantauan media per 18 Januari 2021, ditemukan paling tidak terdapat total infeksi Covid di Rutan dan Lapas sampai dengan sebanyak 1855 infeksi Covid pada 46 UPT Masyarakat, dari total infeksi tersebut, 1590 mengjangkit WBP terinfeksi dan 122 petugas Rutan/Lapas, 143 orang tidak diketahui apakah mereka WBP/Petugas. Dari total infeksi tersebut, 4 WBP Meninggal Dunia.

BAB III

Kesiapan Kerangka SPP di Indonesia dalam Merespon Covid-19 di Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan

3.1. Kesiapan Kerangka SPP di Indonesia dalam Mengurangi Penahanan sebagai Respon Terhadap Covid-19

3.1.1. Situasi Penahanan di Indonesia

Secara kuantitas, per 1 Agustus 2020, jumlah tahanan menyumbang sekitar 23-24% dari total populasi penghuni Lembaga Pemasyarakatan/Rumah Tahanan Negara di seluruh Indonesia. Data ini belum termasuk dengan Rumah Tahanan Negara yang pengelolaannya tidak berada di bawah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia melainkan di Kepolisian. Hal ini disebabkan adanya dualisme pengelolaan tempat penahanan di Indonesia. Kondisi ini menyebabkan tidak adanya angka pasti (*dark numbers*) berapa sebenarnya jumlah tahanan, untuk kasus apa saja, dan tersebar di mana saja. Menurut Kementerian Hukum dan HAM, terdapat beberapa Rumah Tahanan Negara yang bersifat resmi tetapi pengelolaannya tidak di bawah Direktorat Jenderal Pemasyarakatan. Rumah Tahanan itu adalah (1) Rutan Mabes Polri; (2) Rutan Mako Korpbrimob Polri Kelapa Dua; (3) Rutan Kejaksaan Agung; (4) Rutan Kejaksaan Negeri Jakarta Selatan; (5) Rutan Kantor Pusat Ditjen Bea dan Cukai Kementerian Keuangan; dan (6) Rutan Komisi Pemberantasan Korupsi.²⁴

Hal ini tampaknya dikarenakan celah yang dibuka oleh Penjelasan Pasal 22 ayat (1) UU No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (selanjutnya disebut KUHAP). Ketentuan itu mengatur bahwa selama Rumah Tahanan Negara belum ada di tempat yang bersangkutan, maka penahanan dapat dilakukan di kantor kepolisian negara, di kantor kejaksaan negeri, di lembaga pemasyarakatan, di rumah sakit, dan dalam keadaan yang memaksa dilakukan di tempat lain yang kemudian disebut sebagai cabang rutan. Ketentuan ini seharusnya bersifat transisional (sementara) dan harus ditindaklanjuti dengan mengikuti jenis penahanan dalam KUHAP (Rumah Tahanan Negara, rumah, atau kota).²⁵

²⁴ Lihat Supriyadi Widodo Eddyono, dkk., 2012. Potret Penahanan Pra-persidangan di Indonesia: Studi tentang Kebijakan Penahanan Pra-persidangan dalam Teori dan Praktek. Institute Criminal Justice Reform dan Open Society Foundation, hal. 157.

²⁵ Sesuai Pasal 18 Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan: Rumah Tahanan Negara dibentuk di setiap ibukota kabupaten/kota. Dalam Pasal 38 ayat (3) PP No. 27 tahun 1983 tersebut seharusnya ada kejelasan mengenai pelaksanaan tahanan rutan dalam tempat non-rutan, bahwa cabang rutan harus melapor pada kepala rutan setempat setiap bulannya dan seharusnya pelaksanaan kegiatan penahanan cabang rutan juga merupakan bagian dari pekerjaan Kementerian Hukum dan HAM.

Kepadatan penghuni di Rutan ini tentu berdampak pada kelayakan hidup penghuni, terutama pada dua aspek utama yang saling berkaitan yaitu makanan dan kesehatan. Sekalipun berbeda-beda di setiap daerah, kita dapat melihat gambaran besar kondisi ini melalui ilustrasi berikut: dari sisi anggaran, misalnya di Rutan yang dikelola oleh Kepolisian Daerah Metro Jaya, disediakan 30 ribu rupiah untuk makan untuk satu hari per tahanan.²⁶ Hal ini berarti bahwa jika sehari diasumsikan minimal dua kali makan, anggaran yang tersedia hanya sejumlah 15 ribu rupiah untuk sekali makan bagi setiap tahanan. Hal ini sedikit berbeda dengan tahanan di Komisi Pemberantasan Korupsi yang mendapat 40 ribu rupiah sehari untuk jatah makan bagi setiap tahanan. Namun, terdapat angka yang berbeda dimana APBN hanya menyediakan 15 ribu rupiah untuk sehari atau 5 ribu rupiah untuk sekali makan (dengan asumsi sehari 3 kali makan) bagi setiap tahanan. Hal ini belum dikurangi keuntungan pihak catering dan potongan pajak.²⁷

Dari 5 ribu rupiah untuk sekali makan, para tahanan mendapatkan menu sarapan seperti kacang hijau dengan ubi rebus secara bergantian. Menu makan siang dan malam adalah nasi dan sayur dengan jenis yang bergantian seperti tempe, ikan asin, telur asin, dan telur rebus. Untuk daging, misalnya di Rutan Cipinang, hanya dijatah pada tanggal-tanggal tertentu. Untuk tahanan yang memiliki uang, maka ia dapat membeli makanan di kantin. Sebaliknya, bagi mereka yang tidak memiliki uang, maka mereka harus mengonsumsi makanan yang disediakan dengan tata cara mengantre.²⁸

Dari sisi tanggung jawab negara, angka yang relatif kecil untuk setiap tahanan itu jika dikalikan dengan jumlah tahanan, maka akan dihasilkan angka yang cukup tinggi. Untuk setiap harinya, negara harus menanggung lebih dari 1 miliar rupiah (1.360.560.000 rupiah) untuk makanan tahanan dengan asumsi setiap tahanan mendapat jatah 30 ribu rupiah per hari, namun, dengan melihat kondisi yang ada, jumlah itu justru tidak terpenuhi, sebab konsumsi yang tidak layak diberikan pada tahanan di rutan. Hal ini bertentangan dengan Pasal 14 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasarakatan, Peraturan Menteri Hukum dan HAM No. 40 Tahun 2017 tentang Pedoman Penyelenggaraan Makanan bagi Tahanan, Anak, dan Narapidana, dan Pasal 22 *Mandela Rules*. Kesemua aturan dan prinsip itu menyatakan bahwa hak makan dan minum dengan standar gizi yang cukup merupakan hak yang harus dipenuhi oleh negara. Gambaran di atas masih dari aspek makanan dan belum mencakup standar kesehatan lain seperti udara segar, sanitasi yang bersih, dan ruang akomodasi yang layak.

Kondisi kepadatan itu berhubungan dengan angka kematian dalam tahanan. Misalnya, LBH Masyarakat sepanjang 2018 mencatat adanya kematian tahanan sebanyak 123 orang dari

²⁶ Lihat <https://megapolitan.kompas.com/read/2019/04/30/18132091/jatah-makanan-rp-30000-per-hari-apa-menu-tahanan-polda-metro-jaya?page=all>

²⁷ Lihat <https://news.detik.com/berita/d-3482559/dijatah-apbn-goceng-per-makan-begini-menu-tahanan-dan-napi>

²⁸ Ibid.

seluruh Indonesia.²⁹ Studi tersebut diperoleh dari pemberitaan media dari 116 berita. Dengan demikian, terdapat peluang jumlah angka kematian sebenarnya lebih dari yang diberitakan. Kematian itu disebabkan oleh berbagai faktor seperti sakit, bunuh diri, pembunuhan, kerusuhan, dan lain-lain (sebab yang tidak diketahui).

Gambaran kondisi di atas terjadi sebelum pandemi Covid-19. Dengan demikian, terdapat peluang gambaran di atas bertambah semakin parah dengan situasi pandemi, terlebih dengan infeksi yang telah terjadi di Rutan dan Lapas.

3.1.2. Ketentuan Penahanan di Indonesia

Gambaran kepadatan pada tempat penahanan di atas berkorelasi erat dengan adanya peningkatan produksi ketentuan sanksi pidana, terutama yang memuat sanksi di atas 5 (lima) tahun. Pada kurun waktu tahun 1998-2014, Indonesia telah memproduksi sebanyak 563 undang-undang yang 154 di antaranya memuat aturan pidana. Dalam 154 undang-undang itu, terdapat 1.601 perbuatan yang dikategorikan sebagai tindak pidana, 654 tindak pidana memuat pidana penjara sebagai sanksi. Dimana pidana penjara dengan ancaman 1 hari-5 tahun ditemukan pada hampir 65% tindak pidana baru setiap tahunnya, diikuti dengan ancaman pidana penjara selama 5-10 tahun penjara sebanyak 18%, dan ancaman pidana penjara selama 10-15 tahun penjara sebanyak 9%.³⁰ Dengan meningkatnya ancaman pidana, tanpa evaluasi yang mendalam, maka semakin mudah praktik penahanan dilakukan.

a. Dasar Penahanan

Sekalipun suatu perbuatan pidana diancam dengan pidana penjara di atas 5 (lima) tahun, penahanan tidak bersifat wajib atau mutlak. Penahanan menurut ketentuan Pasal 20 KUHP dilakukan sepanjang untuk kepentingan penyidikan atau kepentingan penuntutan atau kepentingan pemeriksaan di sidang pengadilan.

Hal ini berarti, sekalipun penyidik, penuntut, atau hakim memiliki bukti yang cukup untuk menahan seseorang, sepanjang tidak ada keperluan (*necessity*) untuk “kepentingan penyidikan” atau “kepentingan penuntutan” atau “kepentingan pemeriksaan di sidang pengadilan”, maka penahanan tidak perlu dilakukan sama sekali. Penahanan harus memenuhi dua unsur yaitu unsur objektif (unsur yuridis) dan unsur subjektif (unsur keperluan) secara kumulatif.

Sebagai unsur yuridis, tidak semua perbuatan pidana dapat dikenakan penahanan. Undang-undang telah mengatur secara rinci, perbuatan pidana mana yang dapat dikenakan penahanan.

²⁹ https://lbhmasyarakat.org/wp-content/uploads/2019/05/240519_Laporan-Mondok-Kematian-Dalam-Tahanan-2018_Final_LBHM.pdf

³⁰ Lihat Anugerah Rizki Akbari., 2015. Potret Kriminalisasi Pasca Reformasi dan Urgensi Reklasifikasi Tindak Pidana di Indonesia, Institute for Criminal Justice Reform. hal. 10-15.

Pasal 21 ayat (4) KUHP menyatakan batasan tindak pidana yang dapat dilakukan penahanan pada terdakwa.³¹

Unsur yuridis ini harus selalu dikaitkan dengan unsur subjektif (keperluan karena adanya keadaan yang mengkhawatirkan). Sebagaimana ketentuan Pasal 21 ayat (1) KUHP³², keadaan yang mengkhawatirkan untuk keperluan dilakukan penahanan ini seharusnya melekat pada keadaan diri tersangka atau terdakwa. Namun, dalam praktik, unsur subjektif ini seringkali salah dimaknai menjadi penilaian subjektif dari penegak hukum ketika melakukan tindakan penahanan.

Klausul “keperluan untuk kepentingan penyidikan atau penuntutan atau pemeriksaan di sidang pengadilan” juga seharusnya berlaku untuk tindakan perpanjangan penahanan atau penahanan lanjutan sebagaimana ketentuan Pasal 24 ayat (2), Pasal 25 ayat (2), Pasal 27 (2), dan Pasal 28 ayat (2) KUHP. Ketentuan ini memberikan pengaturan yang identik (*mutatis mutandis*) dengan perbedaan pada jangka waktu untuk setiap tahapan peradilan.

Oleh karena itu, sebagai konsekuensinya, jika kepentingan pemeriksaan dianggap sudah selesai, maka seseorang harus dikeluarkan dari tahanan demi hukum. Ketentuan ini diatur sebagaimana ketentuan Pasal 24 ayat (3), Pasal 25 ayat (3), Pasal 26 ayat (3), Pasal 27 ayat (3), dan Pasal 28 ayat (3) KUHP yang pada intinya semua pasal itu mengatur ketentuan yang identik (*mutatis mutandis*).

Begitu juga dengan masa atau jangka waktu penahanan seseorang harusnya tidak wajib untuk dihabiskan. Dalam arti, misalnya penahanan dalam fase penyidikan yang diatur paling lama 20 hari dan dapat diperpanjang untuk 40 hari sebagaimana Pasal 24 ayat (1) dan (2) KUHP. Hal ini bukan berarti jangka waktu itu wajib untuk dihabiskan. Apabila tidak ada lagi kepentingan penyidikan yang diperlukan, maka seseorang dapat diteruskan ke proses selanjutnya dan/atau dikeluarkan dari tahanan sebelum jangka waktu habis. Ketentuan ini berlaku untuk setiap proses mulai dari penahanan pada fase penyidikan sampai dengan penahanan oleh Mahkamah Agung.

³¹ Untuk tindak pidana itu diancam dengan pidana penjara lima tahun atau lebih, dan tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 282 ayat (3), Pasal 296, Pasal 335 ayat (1), Pasal 351 ayat (1), Pasal 353 ayat (1), Pasal 372, Pasal 378, Pasal 379 a, Pasal 453, Pasal 454, Pasal 455, Pasal 459, Pasal 480 dan Pasal 506 Kitab Undang-undang Hukum Pidana, Pasal 25 dan Pasal 26 Rechtenordonnantie (pelanggaran terhadap Ordonansi Bea dan Cukai, terakhir diubah dengan Staatsblad Tahun 1931 Nomor 471), Pasal 1, Pasal 2 dan Pasal 4 Undang-undang Tindak Pidana Imigrasi (Undang-undang Nomor 8 Drt. Tahun 1955, Lembaran Negara Tahun 1955 Nomor 8), Pasal 36 ayat (7), Pasal 41, Pasal 42, Pasal 43, Pasal 47 dan Pasal 48 Undang-undang Nomor 9 Tahun 1976 tentang Narkotika (Lembaran Negara Tahun 1976 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3086)”.

³² Pasal 21 ayat (1) KUHP: “Perintah penahanan atau penahanan lanjutan dilakukan terhadap seorang tersangka atau terdakwa yang diduga keras melakukan tindak pidana berdasarkan bukti yang cukup, dalam hal adanya keadaan yang menimbulkan kekhawatiran bahwa tersangka atau terdakwa akan melarikan diri, merusak atau menghilangkan barang bukti dan atau mengulangi tindak pidana”.

b. Tempat Penahanan

Ketentuan Pasal 22 ayat (1) KUHP mengatur mengenai jenis penahanan yaitu i) penahanan di Rumah Tahanan Negara, ii) penahanan di rumah tempat tinggal atau rumah kediaman tersangka atau terdakwa, dan iii) penahanan di kota tempat tinggal atau tempat kediaman tersangka atau terdakwa.

Ketentuan ini secara jelas memperlihatkan bahwa penahanan pada Rutan bukanlah pilihan yang bersifat tunggal dan wajib. Penegak hukum dapat memilih jenis penahanan lain dengan menerapkan pengawasan, seperti penahanan rumah dan penahanan kota. Penahanan pada tempat lain selain rutan, pada esensinya tidak menghilangkan sifat upaya paksa yang sedang diterapkan yaitu penahanan. Oleh karena itu, sekalipun tersangka atau terdakwa ditempatkan pada penahanan rumah atau penahanan kota, tindakan pengawasan terhadapnya tetap dilakukan.

Selain ketiga jenis tempat penahanan di atas, KUHP melalui Penjelasan Pasal 21 ayat (4) huruf b juga mengenal tempat penahanan yang merupakan tempat perawatan bagi tersangka atau terdakwa yang memerlukan perawatan pada masa penahanan. Dalam KUHP, secara jelas dimuat dalam penjelasan bahwa pecandu narkoba diprioritaskan untuk mendapatkan perawatan.³³

Tindakan penempatan pada tempat perawatan pada masa penahanan sering dikenal dengan sebutan pembantaran, yang diatur dalam SEMA No. 1 tahun 1989 tentang Pembantaran (Stuiting) Tenggang Waktu Penahanan Bagi Terdakwa yang Dirawat Nginap di Rumah Sakit di Luar Rumah Tahanan Negara Atas Izin Instansi yang Berwenang Menahan. Ketentuan ini berlaku untuk tersangka atau terdakwa yang memerlukan perawatan kesehatan, dimana proses perawatan tersebut tidak dihitung sebagai masa penahanan.

Jenis penahanan dalam hukum acara pidana yang dijelaskan di atas juga dapat dialihkan ke bentuk penahanan lainnya sebagaimana ketentuan Pasal 23 KUHP. Pengalihan itu dapat dilakukan oleh penyidik, penuntut umum, atau hakim. Namun, dalam praktiknya, pengalihan tempat penahanan ini juga dapat diajukan oleh tersangka/terdakwa, keluarga, maupun penasehat hukumnya.

3.1.3. Alternatif Non-penahanan

Hukum acara pidana Indonesia secara normatif tidak mengenal adanya pengeluaran tahanan dalam keadaan darurat (*emergency release*). Sekalipun hal itu pernah dilakukan ketika bencana

³³ Penjelasan Pasal 21 ayat (4) huruf b KUHP: “Tersangka atau terdakwa pecandu narkoba sejauh mungkin ditahan di tempat tertentu yang sekaligus merupakan tempat perawatan”.

tsunami menimpa Aceh pada 2004 dan bencana tsunami Palu pada 2018. Namun, terdapat beberapa mekanisme yang dapat ditempuh secara normatif bagi keselamatan kesehatan publik, khususnya para tahanan sebagai respon darurat.

a. Penangguhan Penahanan

Selain jenis penahanan yang tidak hanya ditempatkan di Rutan, KUHAP juga mengatur mekanisme penangguhan penahanan. Ketentuan Pasal 31 ayat (1) KUHAP menyatakan bahwa tersangka atau terdakwa dapat meminta penangguhan penahanan kepada penyidik, penuntut umum, atau hakim sesuai kewenangannya masing-masing. Satu hal yang perlu ditegaskan adalah bahwa penangguhan penahanan ini dapat dilakukan dengan atau tanpa jaminan. Jaminan yang dimaksud adalah jaminan uang atau jaminan orang.

Penjelasan pasal itu menerangkan bahwa yang dimaksud dengan “syarat yang ditentukan” adalah wajib lapor atau tidak keluar rumah atau kota. Masa penangguhan penahanan tidak dihitung dalam masa status tahanan. Tata cara pelaksanaan penangguhan penahanan ini diatur lebih lanjut melalui Pasal 35 dan Pasal 36 PP No. 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan KUHAP serta Keputusan Menteri Kehakiman No. M.14-PW.07.03/1983.

Ketentuan itu mengatur bahwa jaminan uang bersifat kesepakatan antara tersangka/terdakwa atau penasehat hukumnya dengan instansi yang bertanggungjawab atas penahanan. Tidak ada patokan besaran jaminan uang yang harus diserahkan, tetapi ditetapkan oleh instansi yang bersangkutan dan harus dicantumkan secara jelas dalam perjanjian penangguhan penahanan. Uang jaminan penangguhan itu diserahkan untuk disimpan oleh Panitera Pengadilan Negeri sekalipun penangguhan penahanan dilakukan oleh penyidik, penuntut umum, pengadilan tinggi, atau Mahkamah Agung. Uang jaminan itu pada dasarnya adalah milik tersangka/terdakwa dan harus dikembalikan jika perjanjian penangguhan penahanan berakhir.

Untuk jaminan orang, tetap diadakan melalui perjanjian dimana seseorang menyediakan diri secara sukarela untuk menjadi jaminan penangguhan penahanan tersangka/terdakwa. Penjamin dapat berupa keluarga, penasehat hukum, atau pihak lain yang memiliki hubungan hukum dengan tersangka atau terdakwa. Selain perjanjian yang bersifat menjaminkan diri, penjamin dan instansi yang menahan juga menetapkan besaran uang tanggungan, jika tersangka atau terdakwa tidak memenuhi syarat yang diperjanjikan. Ketentuan penyetoran uang tanggungan ini sama dengan uang jaminan yaitu kepada Panitera Pengadilan Negeri.

b. Rehabilitasi Medis dan/atau Sosial dalam Perkara Narkotika

UU No. 35 Tahun 2009 tentang Narkotika (selanjutnya disebut UU Narkotika), sejak awal penyusunannya sudah berupaya menggeser pendekatan hukum menjadi pendekatan kesehatan.

Salah satu bentuk pendekatan kesehatan yang dianut dalam UU Narkotika adalah jaminan adanya upaya rehabilitasi medis dan sosial bagi penyalahguna dan pecandu narkotika sebagaimana ketentuan Pasal 4 UU Narkotika. Pengaturan ini kembali ditegaskan dalam Pasal 54 UU Narkotika dimana untuk pecandu narkotika dan korban penyalahgunaan narkotika wajib menjalani rehabilitasi medis dan rehabilitasi sosial. Ketentuan Pasal 54 UU Narkotika menganut pemikiran bahwa rehabilitasi bersifat wajib.

Rehabilitasi medis dilakukan untuk pecandu narkotika di rumah sakit yang ditunjuk oleh pemerintah (dalam hal ini Menteri Kesehatan). Lembaga rehabilitasi lain yang diselenggarakan oleh pemerintah maupun masyarakat juga dapat melakukan rehabilitasi medis sepanjang dengan persetujuan Menteri Kesehatan. Sementara itu, rehabilitasi sosial dilakukan bagi mantan pecandu narkotika. Pelaksanaan rehabilitasi sosial dapat dilakukan oleh pemerintah maupun masyarakat.

Tindakan penempatan di rehabilitasi ini dapat diberikan pada dua kualifikasi tahapan yaitu i) pada awal proses dan ii) pada saat penahanan telah dilakukan kemudian dialihkan menjadi rehabilitasi. Prasyarat bagi penempatan ini adalah dengan pemeriksaan dan keputusan dari Tim Asesmen Terpadu. Ketentuan ini dimuat dalam berbagai peraturan dalam setiap proses peradilan seperti Surat Edaran Bareskrim Polri Nomor SE/01/II/2018/Bareskrim tentang Petunjuk Rehabilitasi bagi Pecandu Narkotika dan Korban Penyalahgunaan Narkotika, berlaku di tingkat penyidikan, Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2011 tentang Pelaksanaan Wajib Laport Bagi Pecandu Narkotika, dan Peraturan Bersama Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Menteri Kesehatan Republik Indonesia, Menteri Sosial Republik Indonesia, Jaksa Agung Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kepala Badan Narkotika Nasional Republik Indonesia No. 01/PB/MA/III/2014, No. 03 TAHUN 2014, No. 11 Tahun 2014, No. 03 TAHUN 2014, No. PER-005/A/JA/03/2014, No. 1 TAHUN 2014, PERBER/01/III/2014/BNN tentang Penanganan Pecandu dan Korban Penyalahgunaan Narkotika ke dalam Lembaga Rehabilitasi.

Dari sisi penegak hukum dan peradilan juga terdapat beberapa ketentuan mengenai penempatan pada rehabilitasi ini. Misalnya, pada Kejaksaan terdapat Surat Edaran Jaksa Agung No. SE-002/A/JA/02/2013 tentang Penempatan Korban Penyalahgunaan Narkotika ke Lembaga Rehabilitasi Medis dan Rehabilitasi Sosial. Surat Edaran ini pada intinya merupakan penyesuaian tindakan penuntutan terhadap Pasal 54 UU Narkotika di atas. Melalui Surat Edaran ini, penuntut umum pada tahapan penuntutan didorong untuk: i) menempatkan tersangka dan terdakwa yang merupakan korban penyalahgunaan narkotika ke Panti Rehabilitasi Medis dan atau Rehabilitasi Sosial di luar Rumah Tahanan Negara dan ii) mengajukan tuntutan pidana berupa penempatan terdakwa ke Panti Rehabilitasi Medis dan Sosial.

Pada tahun yang sama, Kejaksaan Agung kembali menerbitkan Surat Edaran Jaksa Agung No. B-601/E/EJP/02/2013 tentang Penempatan Pecandu dan Korban Penyalahgunaan Narkotika ke Lembaga Rehabilitasi Medis dan Rehabilitasi Sosial. Surat Edaran ini merupakan penegasan dan upaya persamaan persepsi untuk melaksanakan Surat Edaran yang telah diterbitkan sebelumnya. Sekali lagi ditegaskan bahwa penuntut umum dapat menempatkan pecandu narkotika atau korban penyalahgunaan narkotika pada Panti Rehabilitasi Medis dan atau sosial baik pada proses penyidikan/penuntutan maupun saat mengajukan tuntutan di muka persidangan.

Pada institusi pengadilan, Mahkamah Agung menerbitkan dua Surat Edaran terkait penempatan di rehabilitasi medis dan/atau sosial ini. Surat yang pertama adalah Surat Edaran Mahkamah Agung No. 04 Tahun 2010 tentang Penempatan Penyalahgunaan, Korban Penyalahgunaan, dan Pecandu Narkotika ke dalam Lembaga Rehabilitasi Medis Rehabilitasi Sosial. Surat Edaran ini merupakan perubahan dari Surat Edaran Mahkamah Agung No. 07 Tahun 2009 tentang Penempatan Pemakai Narkotika ke dalam Panti Terapi dan Rehabilitasi.

Surat Edaran ini merupakan bentuk penyesuaian terhadap Pasal 103 UU Narkotika yang ditujukan untuk memberikan pedoman bagi hakim dalam memeriksa dan memutus perkara pecandu narkotika agar i) memutus untuk memerintahkan yang bersangkutan menjalani pengobatan dan/atau perawatan melalui rehabilitasi jika Pecandu Narkotika tersebut terbukti bersalah melakukan tindak pidana Narkotika atau ii) menetapkan untuk memerintahkan yang bersangkutan menjalani pengobatan dan/atau perawatan melalui rehabilitasi jika Pecandu Narkotika tersebut tidak terbukti bersalah melakukan tindak pidana Narkotika.

Jika ditelisik lebih jauh, Surat Edaran maupun Pasal 103 UU Narkotika di atas hanya menitikberatkan pada proses penjatuhan putusan yaitu ketika pecandu narkotika ditetapkan bersalah atau tidak bersalah. Ketentuan mengenai penempatan pecandu narkotika di lembaga rehabilitasi medis dan/atau sosial pada proses penyidikan, penuntutan, proses pemeriksaan di sidang tidak ditemukan baik dalam Surat Edaran maupun Pasal 103 UU Narkotika di atas.

Selain itu, dalam Surat Edaran di atas, terdapat beberapa prasyarat yang harus dipenuhi dan bersifat terbatas (limitatif) yaitu:

- i) Penangkapan terhadap terdakwa dilakukan secara tertangkap tangan;
- ii) Pada saat tertangkap tangan tersebut ditemukan barang bukti pemakaian 1 (satu) hari narkotika dengan jenis dan bobot tertentu;
- iii) Terdapat surat uji laboratorium atas permintaan penyidik dengan hasil pemeriksaan positif menggunakan narkotika;
- iv) Diperlukan surat keterangan dari dokter jiwa/psikiater pemerintah yang ditunjuk oleh hakim; dan
- v) Tidak terdapat bukti bahwa yang bersangkutan terlibat dalam peredaran gelap narkotika.

Setelah itu, Mahkamah Agung kembali menerbitkan Surat Edaran No. 03 Tahun 2011 tentang Penempatan Korban Penyalahgunaan Narkotika di dalam Lembaga Rehabilitasi Medis dan Rehabilitasi Sosial. Surat Edaran ini merupakan penegasan bahwa dalam proses peradilan, pecandu dan korban penyalahgunaan narkotika dapat ditempatkan di lembaga rehabilitasi medis dan/atau sosial. Surat Edaran ini juga mengatur jangka waktu penempatan seseorang dalam lembaga rehabilitasi yaitu paling sedikit selama proses peradilan berlangsung, sampai ada putusan atau penetapan hakim setelah diperiksa di pengadilan sesuai Pasal 103 UU Narkotika.

Pada dasarnya, ketentuan normatif UU Narkotika dan peraturan pelaksana terkait kebijakan narkotika telah memberi jaminan rehabilitasi dalam perkara narkotika, baik pada proses sebelum persidangan maupun yang menjadi putusan pengadilan. Hal ini dapat dilihat melalui kondisi-kondisi berikut:

No	Kondisi Tersangka/Terdakwa				Penyidikan	Penuntutan	Persidangan	
	Barang Bukti	Gramatur ³⁴		Urin				
		Batas bawah	Batas atas	+				-
1.	X			√		Ditempatkan di lembaga rehabilitasi. ³⁵ Tidak dilakukan penyidikan.		
2.	√	√		√		Tetap dilakukan penyidikan	Wajib diterapkan Pasal 127. Berdasarkan Pasal 103 dapat diputus rehabilitasi. Syarat:	

³⁴ Kelompok Metamphetamine (shabu): 1 gram, Kelompok MDMA (ekstasi): 2,4 gram = 8 butir, Kelompok Heroin: 1,8 gram, Kelompok Kokain: 1,8 gram, Kelompok Ganja: 5 gram, Daun Koka: 5 gram, Meskalin: 5 gram, Kelompok Psilosybin: 3 gram, Kelompok: LSD 9d-lysergic diethylamide : 2 gram, Kelompok PCP (phencyclidine): 3 gram, Kelompok Fentanil: 1 gram, Kelompok Metadon: 0,5 gram, Kelompok Morfin: 1,8 gram, Kelompok Petidin: 0,96 gram, Kelompok Kodein: 72 gram, Kelompok Buprenorfin: 32 gram dalam Surat Edaran Bareskrim Polri Nomor SE/01/II/2018/Bareskrim tentang Petunjuk Rehabilitasi bagi Pecandu Narkotika dan Korban Penyalahgunaan Narkotika, poin c, sama dengan batasan dalam aturan lainnya.

³⁵ Berdasarkan BAP Lab, BAP, Rekomendasi TAT.

						(SE Bareskrim). Dapat ditempatkan di lembaga rehabilitasi.		1. Surat Uji Lab+. 2. Keterangan dokter yang ditunjuk oleh hakim.
3.	√		√	√		Ditahan namun tetap dapat diberikan pengobatan dan perawatan dalam rangka rehabilitasi. Penyidikan berlanjut, hak rehabilitasi tetap diberikan berdasarkan rekomendasi TAT.	Diposisikan sebagai pengedar, bandar, kurir, atau produsen, tapi masih mungkin untuk mendapat Pasal 127.	
4.	√	√			√	Dapat ditempatkan di Lembaga Rehabilitasi.	Agar menerapkan Pasal 127.	
Pecandu narkoba dan korban penyalahgunaan narkoba peserta IPWL (SE Bareskrim).							Ditempatkan di Lembaga Rehabilitasi, Tidak dilakukan penyidikan.	

Perlu ditegaskan bahwa arahan WHO terkait rehabilitasi adalah sebisa mungkin rehabilitasi yang bersifat wajib dan di tempat tertutup harus dihindari. Hal ini karena berkaitan dengan aspek pemenuhan layanan kesehatan dan hak asasi manusia. Untuk itu, pilihan untuk melakukan rehabilitasi bagi pengguna narkoba adalah alternatif selain penempatan di tempat tertutup lainnya, seperti Rutan. Namun, pilihan lain juga dapat ditempuh yaitu mengeluarkan pengguna narkoba dari kedua tempat tertutup tersebut, baik Rutan maupun Rehabilitasi berdasarkan wajib.

c. Percepatan Proses (*expedite proceedings*)

Secara prinsip peradilan cepat (*speedy trial*) merupakan asas yang dianut dalam KUHAP sebagaimana ketentuan Penjelasan Umum angka 3 huruf e. Bahwa peradilan harus dilaksanakan secara cepat dan harus diterapkan secara konsekuen dalam seluruh tingkat peradilan. Ketentuan ini masih merupakan asas dan belum dijadikan norma sehingga tidak ada ketentuan spesifik yang mencerminkan makna peradilan cepat dalam definisi waktu tertentu.

Oleh karena itu, terminologi yang digunakan dalam KUHAP adalah “segera”. Hal itu misalnya terlihat dari ketentuan Pasal 50 KUHAP. Bahwa seorang tersangka berhak segera mendapat pemeriksaan oleh penyidik, berhak untuk perkaranya segera dimajukan ke pengadilan, dan berhak segera diadili oleh pengadilan.

Dari pengaturan itu, pemaknaan terhadap terma “segera” dapat diartikan sebagai pembatasan terhadap penundaan yang tidak perlu (*unnecessary delay*) yang mengakibatkan proses peradilan menjadi semakin lama. Selain KUHAP, Kovenan Hak Sipil dan Politik melalui Pasal 19 dan Prinsip 38 *Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention and Imprisonment* juga menegaskan hak tersangka/terdakwa untuk diadili dalam waktu yang wajar atau pilihan lainnya adalah dibebaskan.

Salah satu contoh konkret misalnya tindakan penahanan yang dilakukan untuk menyasiasi proses pemberkasan. Tindakan seperti ini tidak diperbolehkan karena kepentingan pemeriksaan sudah selesai dan menyisakan proses administratif. Dengan demikian, penundaan tidak seharusnya terjadi. Contoh lainnya adalah tindakan untuk menghabiskan jangka waktu penahanan sekalipun kepentingan pemeriksaan sudah selesai. Ketentuan KUHAP mengatur secara total jangka waktu penahanan adalah 230 hari mulai dari penahanan pada tingkat penyidikan hingga oleh Mahkamah Agung. Namun, perlu digarisbawahi bahwa jangka waktu itu tidak perlu dihabiskan, terutama apabila tidak ada lagi kepentingan pemeriksaan yang diperlukan. Begitu juga perpanjangan masa penahanan yang tidak diperlukan apabila tidak ada kepentingan pemeriksaan lagi yang dibutuhkan oleh penegak hukum atau hakim.

Asas peradilan cepat ini merupakan asas peradilan secara umum yang juga tercantum dalam UU Kekuasaan Kehakiman dan UU Mahkamah Agung. Untuk itu, asas peradilan cepat ini seharusnya

berlaku untuk semua perkara. Dengan demikian, peluang untuk mempercepat proses (*expedite proceedings*) sangat terbuka untuk dilakukan sekalipun tidak ada norma yang eksplisit menyatakan hal tersebut. Mekanisme untuk mempercepat proses sedikit lebih eksplisit dalam perkara narkoba. Ketentuan untuk mempercepat proses itu diatur dalam Pasal 74 UU Narkotika.

Perlu diketahui, terpenuhinya syarat bahwa pelaksanaan penahanan yang seharusnya hanya dilakukan untuk kepentingan pemeriksaan perkara tidak dapat tergali karena mekanisme pengawasan pelaksanaan upaya paksa yang minim, baik sebagai upaya preventif atau setelah upaya paksa dilakukan. Menjadi catatan, ketiadaan hakim pemeriksa pendahuluan mempengaruhi pelaksanaan penahanan yang justru dilakukan langsung dengan masa penuh, tanpa evaluasi yang jelas.

3.1.4. Tantangan Terkait Penahanan dan Alternatif Penahanan

Penyebab kepadatan penghuni pada fase penahanan, terutama pada fase penahanan pra-persidangan, dapat dikelompokkan pada 4 (empat) area besar. *Pertama*, arus masuk terus-menerus terjadi dengan mekanisme pengujian yang minim. *Kedua*, bentuk penahanan yang dominan pada Rutan atau minimnya penggunaan alternatif penahanan selain penempatan pada Rumah Tahanan Negara. *Ketiga*, pengeluaran dari tahanan minim ditempuh oleh pemegang kewenangan. *Keempat*, jangka waktu penahanan yang cukup lama dan cenderung dihabiskan.

Secara fundamental, berdasarkan empat penyebab di atas, tantangan yang ada saat ini terletak pada aspek regulasi, utamanya pengaturan dalam KUHAP mengenai penahanan. Selain itu, terdapat tantangan lain dengan adanya regulasi lain yang menyediakan alternatif penahanan, seperti UU Narkotika dengan mekanisme rehabilitasi. Tantangan terkait regulasi ini dilengkapi oleh pemaknaan terhadap regulasi yang tidak tepat dari penegak hukum ditambah dengan minimnya mekanisme pengujian terhadap upaya paksa penahanan semakin menyumbang kondisi kepadatan pada penahanan di Rumah Tahanan Negara serta minimnya penggunaan mekanisme selain penahanan di Rumah Tahanan Negara.

a. Arus Masuk Tahanan yang Terus Mengalir

Penggunaan mekanisme penahanan yang dominan disumbang utamanya oleh kenaikan jumlah ketentuan pidana yang termuat dalam undang-undang sebagaimana telah dibahas di atas. Sekalipun penahanan tidak bersifat wajib untuk tindak pidana yang ancamannya di atas 5 (lima) tahun, perspektif bahwa untuk tindak pidana yang diancam dengan pidana di atas 5 (lima) tahun ini harus dikenakan penahanan ini terdapat pada penegak hukum.

Persoalan ini terkonfirmasi dari perdebatan perubahan UU No. 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE) pada 2015-2016 lalu. Secara gamblang pembentuk undang-undang menyatakan alasan perubahan UU ITE adalah untuk menurunkan ancaman pidana dari Pasal 27 UU ITE yang pada awalnya 6 (enam) tahun. Ancaman pidana di atas 5 (lima) tahun ini

dianggap membuka peluang penggunaan kewenangan dari penyidik untuk melakukan penahanan.³⁶ Dari perdebatan itu terlihat adanya konfirmasi bahwa terdapat anggapan untuk tindak pidana yang ancamannya di atas 5 (lima) tahun, maka penahanan bersifat “wajib”. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan lainnya, misalnya dalam penyusunan RKUHP, perumus RKUHP dari perwakilan DPR pada pembahasan RKUHP 2018 mengusulkan mengubah ancaman pidana untuk penghinaan presiden dari ancaman pidana 5 tahun menjadi di bawah 5 tahun, dengan alasan menghindarkan penyidik untuk dapat melakukan penahanan.³⁷ Dengan demikian, terdapat hubungan kuat antara tindak pidana dengan ancaman di atas 5 (tahun) dengan arus masuk penahanan. Dipahami oleh aparat penegak hukum, ancaman pidana di atas 5 tahun sama dengan mutlak penahanan.

Tantangan kedua adalah tidak ketatnya pengujian terhadap keabsahaan penahanan pada regulasi yang ada, terutama KUHAP. Pada pengaturan KUHAP, penahanan cenderung didasarkan pada ancaman pidana dan diskresi penegak hukum untuk menilai syarat subjektif. Hal ini tergambar dari ketidakjelasan parameter kecukupan bukti dalam melakukan penahanan dimana KUHAP tidak mendefinisikannya secara jelas. Dengan demikian, regulasi yang ada membuka ruang yang luas untuk diskresi penegak hukum menentukan penahanan.

Hal ini tidak diimbangi dengan mekanisme uji yang cukup. Sekalipun KUHAP mengatur mengenai pengujian terhadap upaya paksa penahanan, namun upaya itu didasarkan pada inisiatif dari tersangka/terdakwa melalui mekanisme pra-peradilan yang sangat terbatas sebagaimana diatur Pasal 77 KUHAP, secara *post factum*, bukan pengujian di awal. Kondisi ini sebenarnya bertentangan dengan standar yang dianut dalam Pasal 9 ayat 4 Kovenan Hak Sipil dan Politik yang menyatakan bahwa siapapun yang dirampas kemerdekaannya dengan cara penangkapan atau penahanan, berhak untuk mengambil tindakan di depan pengadilan, agar pengadilan dapat memutuskan tanpa penundaan atas keabsahaan penahanan dan memerintahkan pembebasannya bila penahanan itu tidak sah. Ketentuan ini juga ditegaskan dalam Pasal 32 *Body Principles* yang menyatakan bahwa setiap orang yang ditahan atau pembelanya berhak setiap saat untuk mengambil tindakan menantang keabsahaan penahanannya dalam rangka untuk memperoleh kebebasan tanpa penundaan, sesuai dengan hukum negeri yang bersangkutan, sebelum otoritas yudisial mengambil peran. Standar ini seharusnya dapat menjadi dorongan agar pengujian terhadap keabsahaan bersifat otomatis dalam pelaksanaan sistem peradilan pidana dan bukan berdasarkan inisiatif tersangka. Arus masuk yang deras ditambah dengan penggunaan diskresi yang marak dari penegak hukum dan mekanisme pengujian yang tidak cukup merupakan

³⁶ Lihat pernyataan Menteri Komunikasi dan Informatika berikut <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt56e6911a03947/pemerintah-usul-ancaman-pidana-pencemaran-nama-baik-ite-di-bawah-5-tahun/>

³⁷ Lihat pernyataan anggota DPR berikut <https://nasional.tempo.co/read/1057691/pasal-penghinaan-presiden-tetap-dipertahankan-di-rkuhp/full&view=ok>

beberapa tantangan yang mengakibatkan kepadatan penghuni di Rutan. Berbagai mekanisme untuk mengurangi kepadatan tahanan di Rumah Tahanan Negara tidak akan efektif tanpa menghadirkan saringan yang cukup dari arus masuk ini pada tataran regulasi.

b. Penahanan Dominan pada Tahanan Rutan

Situasi di atas semakin diperparah dengan penempatan tahanan yang dominan berada pada tahanan Rutan. Sekalipun regulasi yang ada telah mengatur bentuk penahanan lain, seperti tahanan rumah dan tahanan kota, pilihan ini tidak menjadi opsi utama di aparat penegak hukum dan hakim.

Penahanan pada tempat selain Rumah Tahanan Negara, seperti penahanan di rumah atau penahanan pada kota, sudah dianut dalam KUHAP. Penahanan di rumah ini dilakukan dengan syarat pengawasan, tetapi KUHAP tidak mengatur secara rinci bagaimana pengawasan itu dilakukan. Begitu juga dengan penahanan pada kota yang mensyaratkan adanya pengawasan dari penegak hukum dimana KUHAP tidak mengatur secara rinci cara pengawasan itu. Namun, terdapat perbedaan pada penahanan pada kota, dimana penahanan ini mensyaratkan adanya kewajiban bagi tahanan untuk melaporkan diri pada waktu yang ditentukan sebagaimana Pasal 22 ayat (3) KUHAP. KUHAP juga secara jelas mengatur mengenai mekanisme pengalihan jenis penahanan yang dilakukan dengan surat perintah penyidik atau penuntut umum atau penetapan hakim.

Lebih lanjut, regulasi lain seperti UU Narkotika juga sudah menyediakan mekanisme selain penahanan pada Rumah Tahanan Negara, yaitu rehabilitasi. Persoalan yang paling mendasar dari regulasi itu adalah ketidakjelasan definisi antara pecandu, penyalahguna, dan korban penyalahgunaan narkotika. Persoalan kedua adalah perumusan tindak pidana dalam UU Narkotika yang kabur dalam menjelaskan kualifikasi pengguna narkotika dengan menyertakan unsur menanam, memelihara, memiliki, menguasai, menyediakan membeli, menerima, menjadi perantara dalam jual beli, menukar atau menyerahkan narkotika, tanpa mensyaratkan adanya unsur niat dalam perbuatan tersebut,³⁸ yang mana perbuatan tersebut dapat menjerat pengguna narkotika.

Persoalan kaburnya kualifikasi pengguna narkotika ini menyebabkan penempatan pengguna narkotika di rehabilitasi tidak menjadi yang utama. Pengguna narkotika berpeluang besar dianggap bukan sebagai pengguna narkotika melainkan kurir atau bahkan bandar. Dengan demikian, penempatan terhadap mereka dilakukan di Rutan bukan di lembaga rehabilitasi.

Beberapa langkah yang sudah diambil oleh penegak hukum dan pengadilan, seperti menerbitkan beberapa surat edaran adalah bentuk konfirmasi terhadap persoalan regulasi ini. Namun,

³⁸ Diatur pada Pasal 111, Pasal 112, Pasal 114, Pasal 117, Pasal 119, dan Pasal 124 UU Narkotika.

masalah mendasar ketentuan pidana dalam UU narkotika menyebabkan masih terjadinya penahanan bagi pengguna narkotika.

c. Penangguhan Penahanan dan Pengeluaran Tahanan Minim Dilakukan

Mekanisme penangguhan penahanan secara jelas terbuka pada Pasal 31 ayat (1) KUHAP. Penangguhan penahanan ini dapat dilakukan dengan atau tanpa jaminan. Dalam hal ini, jaminan yang dimaksud adalah jaminan uang atau jaminan orang. Ketentuan Pasal 35 dan Pasal 36 PP No. 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan KUHAP serta Keputusan Menteri Kehakiman No. M.14-PW.07.03/1983 tentang Tambahan Pedoman Pelaksanaan KUHAP juga sudah menjelaskan mekanismenya. Secara regulasi tidak terdapat tantangan untuk melaksanakan mekanisme ini. Tantangan utama terletak pada keengganan penegak hukum mengambil kebijakan ini.

Tantangan lainnya adalah mekanisme pengeluaran tahanan jika kepentingan pemeriksaan terhadap dirinya sudah selesai. Hal yang mana diatur pada Pasal 24 ayat (2), Pasal 25 ayat (2), Pasal 27 (2), dan Pasal 28 ayat (2) KUHAP. Mekanisme ini mensyaratkan adanya evaluasi terhadap tahanan yang berada dalam pengawasan penegak hukum dan pengadilan dengan menguji masih adanya kondisi “kepentingan pemeriksaan” atau tidak. Dalam substansi yang dianut dalam KUHAP, persoalannya pengujian ini sebatas pada pengajuan keberatan untuk penahanan lanjutan terkait dengan penahanan khusus sebagaimana Pasal 29 KUHAP. Selain itu, terhadap perpanjangan penahanan ini hanya dapat diuji melalui mekanisme praperadilan. Kedua mekanisme ini memiliki persamaan yaitu mendasarkan diri pada inisiatif tersangka. Dengan demikian, peran diskresi dari penegak hukum dan hakim (untuk penahanan lanjutan pada penahanan khusus) lebih dominan.

d. Kecenderungan Penghabisan Jangka Waktu Penahanan

KUHAP sudah mengatur penahanan hanya dilakukan untuk kepentingan pemeriksaan. Tidak ada satu ketentuan pun dalam KUHAP yang mensyaratkan penahanan dilakukan dengan menghabiskan jangka waktu penahanan yang ada. Sebaliknya, dengan asas peradilan cepat yang dianut KUHAP, dalam arti tidak boleh ada penundaan yang tidak beralasan (*undue delay*), maka jangka waktu penahanan tidak perlu sampai dihabiskan. Ketentuan ini seharusnya dapat dengan mudah dipahami oleh penegak hukum dan pengadilan. Namun, sekali lagi terdapat tantangan penggunaan diskresi dengan menempatkan seseorang dalam tahanan cenderung menjadi pilihan yang utama. Kondisi ini diperkuat dengan lemahnya mekanisme untuk menguji penggunaan diskresi itu dalam ketentuan yang ada, terutama dalam KUHAP. Untuk itu, secara ideal, terhadap KUHAP perlu dilakukan perubahan secara fundamental. Namun, bukan berarti bahwa tanpa perubahan KUHAP, pilihan untuk tidak menghabiskan jangka waktu penahanan dan mempercepat proses tidak dapat dilakukan. Sama halnya dengan menghabiskan jangka waktu penahanan, penegak hukum dan pengadilan memiliki pilihan untuk segera melanjutkan proses ke penahanan selanjutnya dan/atau mengeluarkan seseorang dari tahanan.

e. Sistem Insentif yang Kurang Tepat

Faktor anggaran, administratif, dan keorganisasian selama ini juga menjadi masalah mengapa penahanan cenderung selalu dilakukan. Dalam Studi ICJR dan CDS pada 2015 menemukan insentif anggaran adalah salah satu faktor pendorong dari tingginya jumlah penahanan di tingkat kepolisian. Nilai anggaran bagi suatu satuan wilayah ditentukan oleh indikator yang belum sejalan dengan upaya meminimalisasi penggunaan penahanan non rutan, salah satu indikator tersebut merujuk pada jumlah kasus yang ditangani dan diselesaikan.³⁹

Kondisi ini memiliki efek langsung pada kecenderungan membuat target penangkapan pada tingkatan personil petugas. Dimana penilaian kinerja dan prospek karir petugas yang bersangkutan ditentukan dari prestasi pencapaian target tersebut. Anggaran kepolisian juga ditentukan oleh jenis dan tingkat keseriusan kasus yang ditangani, dimana satuan wilayah dapat menangani kejahatan yang lebih serius akan berpeluang mendapat anggaran yang lebih besar pada tahun anggaran berikutnya. Hal ini mengakibatkan adanya insentif untuk meningkatkan tingkat keseriusan kasus (misalnya dari kasus pengguna jadi kasus kepemilikan Narkotika dimana hukumannya jauh lebih tinggi). Anggaran disusun berdasarkan perkiraan kasus yang ditangani, serta banyak jumlah hari penahanan, sehingga ketidakmampuan mencapai target anggaran dapat berakibat pada pengurangan alokasi anggaran untuk penanganan kasus pada tahun berikutnya.⁴⁰ Dengan sistem ini, tambahan jumlah hari penahanan merupakan upaya aparat penegak hukum untuk mencapai penyerapan anggaran.⁴¹ Seperti yang dijelaskan sebelumnya, terdapat kecenderungan aparat penegak hukum untuk menghabiskan masa penahanan, tidak ada insentif baik dalam sisi indikator kinerja ataupun dalam kerangka regulasi KUHAP bagi polisi dan jaksa untuk mempercepat perkara yang ditangani.⁴² Maka sebenarnya menjadi hal krusial untuk mengubah insentif anggaran melalui pengukuran kinerja kepolisian dan kejaksaan berdasarkan kualitas penanganan kasus, misalnya kepuasan korban, nilai ganti rugi ataupun pemulihan untuk korban dan pelaku, dan bukan angka (kuantitas) jumlah kejahatan yang ditangani ataupun jumlah hari penahanan. Pengubahan indikator insentif anggaran ini akan mencegah meledaknya angka penahanan untuk kasus-kasus yang bersifat ringan dan dapat ditangani tanpa penahanan.

3.2. Kesiapan Kerangka SPP di Indonesia dalam Mengurangi Pemenuhan sebagai Respons Terhadap Covid-19

Terus meningkatnya jumlah penghuni fasilitas pemenuhan secara global yang berdampak pada sulitnya pemenuhan hak dasar penghuni sebagaimana diatur di dalam *Standard Minimum Rules*

³⁹ Pilar Domingo dan Leopold Sudaryono, *Ekonomi Politik dan Penahanan Pra-Persidangan di Indonesia*, Jakarta: Institute for Criminal Justice Reform, 2015, hlm. 28

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid.

⁴² Ibid. hlm. 29

menjadikan upaya alternatif pemidanaan non-pemenjaraan sebagai solusi yang relevan untuk diperhatikan oleh pembuat kebijakan.⁴³ Kenyataan bahwa tujuan yang ingin dicapai dari pemenjaraan sejatinya dapat diperoleh dengan menggunakan berbagai bentuk alternatif pemidanaan non-pemenjaraan lainnya, ditambah dengan mahalnya biaya yang harus dikeluarkan oleh negara, serta tidak adanya jaminan pemenuhan hak dasar penghuni di dalam fasilitas pemenjaraan, menjadikan alternatif pemidanaan non-pemenjaraan ini semakin penting untuk didorong terus-menerus.⁴⁴

Alternatif pemidanaan non-pemenjaraan atau *alternative to imprisonment*, merupakan sanksi pidana yang tujuan utamanya adalah untuk memerangi kejahatan tanpa harus menjatuhkan pidana penjara atau memberikan hukuman tanpa mengekang kebebasan seseorang.⁴⁵ Dalam *United Nations Standard Minimum Rules for Non-Custodial Measures (The Tokyo Rules)* ditekankan meskipun kata “alternatif” digunakan dalam frasa alternatif pidana non-pemenjaraan, tetapi penyebutan ini tidak kemudian membuat pemenjaraan menjadi jenis pemidanaan yang utama dan jenis pidana lain menjadi pilihan kedua atau tidak lebih penting.⁴⁶ Justru, alternatif pemidanaan non-pemenjaraan memegang peranan yang penting sebab bentuk sanksi pidana ini memiliki nilai yang penting bagi terpidana maupun masyarakat. Bentuk pidana ini memiliki karakter lebih lentur yang mempertimbangkan sejumlah faktor dalam memilih jenis pidana yang akan dijatuhkan pada seseorang, seperti: sifat dari tindak pidana, karakter pelaku, dan kebutuhan melindungi masyarakat. Karakteristik tersebut memunculkan keuntungan utama, yaitu fleksibilitas dan kapasitas untuk dapat menyesuaikan dengan kebutuhan dari tiap-tiap terpidana.⁴⁷

Menghindari pidana penjara akan meningkatkan kemungkinan reintegrasi terpidana yang lebih baik ke dalam masyarakat dan internalisasi nilai-nilai sosial yang lebih baik. Sebaliknya, pemenjaraan akan memutuskan hubungan terpidana dengan masyarakat dan menghalangi peluang reintegrasi narapidana ke masyarakat. Karakter unik dari hukuman non-penjara adalah memungkinkan negara untuk melaksanakan kekuasaannya dalam merespons terjadinya kejahatan sekaligus juga membuka peluang bagi perilaku pelaku untuk berevolusi atau berubah dalam kondisi yang alami atau normal.⁴⁸

⁴³ Arahan ini terlihat dalam *United Nations Standard Minimum Rules for Non-Custodial Measures (The Tokyo Rules)*.

⁴⁴ UNODC., 2007, *Handbook of Basic Principles and Promising Practices on Alternatives to Imprisonment*, hal. 6.

⁴⁵ Adrian Leka., 2014, *Comparative Overview of Alternative Measures in Different Places* dalam *Academic Journal of Interdisciplinary Studies*. Roma: MCSER Publishing, hal. 220.

⁴⁶ US Department of Justice dan National Institute of Justice., 1993m *Commentary on the United Nations Standard Minimum Rules for Non-Custodial Measures*. UN: New York, hal.2.

⁴⁷ Erasmus A.T. Napitupulu, et.al, 2019, *Hukuman Tanpa Penjara: Pengaturan, Pelaksanaan, dan Proyeksi Alternatif Pemidanaan Non Pemenjaraan di Indonesia*. Jakarta: Institute for Criminal Justice Reform, hal. 16.

⁴⁸ *Ibid.*, hal. 17.

Aliansi Nasional Reformasi KUHP telah memetakan setidaknya ada 20 bentuk alternatif pemidanaan non-pemencaraan yang dapat digunakan untuk mengurangi jumlah penghuni di fasilitas pemencaraan seperti:

1. Pemberian peringatan;
2. Penggantian kerugian sebagian atau seluruhnya terhadap kerusakan atau kehilangan yang disebabkan oleh tindak pidana;
3. Pembayaran sejumlah uang yang jumlahnya ditentukan oleh hakim kepada organisasi atau lembaga pemerintah yang bergerak dalam bidang perlindungan korban kejahatan yang jumlahnya tidak boleh melebihi jumlah maksimum denda yang ditentukan oleh undang-undang;
4. Larangan untuk menghubungi orang ataupun korporasi tertentu secara langsung atau melalui pihak ketiga;
5. Larangan untuk berada di tempat tertentu atau yang berdekatan dengan tempat tertentu;
6. Kewajiban untuk hadir pada waktu tertentu, di tempat tertentu, atau dalam masa waktu tertentu;
7. Kewajiban untuk melapor pada waktu tertentu kepada lembaga pemerintahan tertentu;
8. Larangan penggunaan obat atau minuman beralkohol dan kewajiban untuk melakukan tes darah dan urin untuk masa waktu tertentu;
9. Pengembalian kepada orangtua/wali;
10. Kewajiban mengikuti pelatihan kerja yang diselenggarakan oleh pemerintah atau korporasi;
11. Kewajiban untuk mengikuti pendidikan atau pelatihan yang diselenggarakan oleh pemerintah atau korporasi;
12. Rehabilitasi medis dan/atau sosial;
13. Perawatan di lembaga yang menyelenggarakan urusan di bidang sosial atau lembaga sosial;
14. Perawatan di rumah sakit jiwa;
15. Konseling;
16. Penyerahan kepada pemerintah;
17. Penyerahan kepada seseorang;
18. Pencabutan surat ijin mengemudi;
19. Perbaikan akibat tindak pidana baik secara keseluruhan atau sebagian; dan
20. Kewajiban untuk ikut serta dalam sebuah program pelatihan tentang intervensi perilaku.⁴⁹

⁴⁹ Anggara, dkk, 2018, *Catatan dan Rekomendasi ICJR terhadap Beberapa Ketentuan dalam RKUHP*, http://icjr.or.id/wp-content/uploads/2018/05/Catatan-dan-Rekomendasi-ICJR-untuk-R-KUHP_23-Mei-2018.pdf, hlm, 11

Jenis-jenis alternatif pemidanaan non-pemenjaraan tersebut kemudian menjadi relevan untuk dibicarakan dalam konteks respon terhadap pandemi Covid-19, karena mekanisme ini dapat dipergunakan untuk mengurangi jumlah penghuni fasilitas pemenjaraan, yang merupakan salah satu langkah pencegahan penyebaran Covid-19 di dalam fasilitas pemenjaraan. Hal ini juga sejalan dengan *Penal Reform International* yang dalam rekomendasinya setidaknya terdapat 10 poin rencana yang dapat dilakukan oleh negara untuk mengurangi *overcrowding*, dimana salah satunya adalah mengembangkan upaya alternatif pemidanaan.⁵⁰

Pada suatu studi yang dilakukan di 5 (lima) negara bagian di Amerika Serikat pada tahun 2018, terbukti bahwa penggunaan alternatif pemidanaan non-pemenjaraan merupakan salah satu dari beberapa strategi kunci dan praktik yang dapat secara signifikan mengurangi jumlah populasi penjara.⁵¹ Sebagai contoh, di South Carolina, ditemukan bahwa jumlah penghuni penjara pada periode tahun 2010 hingga 2015 mengalami penurunan sebesar 14% sebagai dampak dari revisi undang-undang pada 2010 yang berfokus pada perluasan alternatif pemidanaan non-pemenjaraan untuk pelaku tindak pidana tanpa kekerasan dan mengurangi residivis.⁵² Selain Amerika Serikat, beberapa negara yang menunjukkan penurunan angka penghuni karena semakin gencarnya penggunaan alternatif pemidanaan non-pemenjaraan adalah Finlandia,⁵³ Kazakhstan,⁵⁴ serta Jerman.⁵⁵

3.2.1. Kerangka Aturan SPP yang Dapat Meminimalkan Penggunaan Pidana Penjara di Indonesia

Upaya meminimalkan penggunaan pidana penjara, berdasarkan pemetaan yang dilakukan, ditemukan diatur dalam beberapa ketentuan perundang-undangan. *Pertama*, KUHP menyediakan bentuk pidana lain selain penjara seperti: pidana tutupan, pidana denda, serta pidana bersyarat atau percobaan. *Kedua*, UU No. 35 Tahun 2009 tentang Narkotika (UU Narkotika) yang memberikan ruang untuk rehabilitasi terhadap pengguna atau pecandu

⁵⁰ Penal Reform International dalam UNODC, Handbook, Op.cit, hal. 5.

⁵¹ The Sentencing Project., 2018. Decarceration Strategies: How 5 States Achieved Substantial Prison Population Reductions. The Sentencing Project: Washington, hal. 6.

⁵² Ibid, hal. 48.

⁵³ Sejak 1990, dua dari tiga tindak pidana dijatuhi pidana dengan bentuk pidana bersyarat. Pidana denda dijatuhkan pada lebih dari 60% tindak pidana. Akibatnya, Finlandia mampu menurunkan populasi penjara dari 11.538 pada 1992 menjadi 7.102 pada 2007.

⁵⁴ Kazakhstan berhasil menurunkan persentase pidana penjara dari 51.3% pada 2000 menjadi 41.8% pada 2002 dengan cara mewajibkan hakim memberikan alasan khusus dalam penjatuhan pidana penjara apabila terhadap tindak pidana yang didakwakan dirumuskan secara alternatif: pidana penjara atau pidana alternatif.

⁵⁵ Jerman berhasil mengurangi penjatuhan pidana penjara dari angka 136.519 pada 1969 menjadi 36.874 pada 1996. Bahkan pada 1996 penjatuhan pidana penjara hanya mencapai 5% dari keseluruhan pidana yang dijatuhkan. Selebihnya, terdapat 82% pidana denda dan 12% lainnya merupakan pidana bersyarat. Jerman mewajibkan hakim untuk menjatuhkan pidana bersyarat (suspended sentences) terhadap pidana penjara yang kurang dari satu tahun dan apabila hakim menjatuhkan pidana penjara kurang dari satu tahun hakim harus memberikan alasan spesifik. Lihat juga UNODC dalam ICJR, Strategi Menangani Overcrowding, Op.cit, hal. 131.

narkotika. *Ketiga*, UU No. 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Anak (UU SPPA) yang menyediakan berbagai pilihan pidana selain pemenjaraan bagi Anak yang Berkonflik dengan Hukum (Anak). Ketentuan yang terdapat di dalam undang-undang ini, diatur lebih lanjut dalam berbagai peraturan pelaksana.

a. Alternatif Pemidanaan Non-Pemenjaraan untuk Terdakwa Dewasa

Indonesia setidaknya mengenal beberapa bentuk alternatif pemidanaan yang dapat diterapkan untuk terdakwa dewasa yang terbukti melakukan jenis tindak pidana apapun. Ketentuan pokok dari mekanisme ini dapat ditemukan dalam pengaturan KUHP. Dalam bagian ini akan dijelaskan sebaran ketentuan mengenai alternatif pemidanaan non-pemenjaraan yang ada di dalam kerangka hukum Indonesia yang dapat digunakan.

- **Pidana Tutupan**

Ketentuan mengenai pidana tutupan ini diatur di dalam Pasal 10a KUHP dan lebih lanjut diatur dalam UU No. 20 Tahun 1946 tentang Hukuman Tutupan (UU Tutupan). Dalam UU Tutupan dinyatakan bahwa hukuman tutupan merupakan hukuman yang menggantikan hukuman penjara.⁵⁶ Syarat penjatuhan dari pidana tutupan adalah apabila hakim di dalam proses pemeriksaan menilai bahwa tindak pidana tersebut dilakukan oleh seseorang dengan terdorong maksud yang patut dihormati.⁵⁷ Penilaian terhadap kriteria penjatuhan pidana tutupan ini sepenuhnya diserahkan kepada Hakim yang memeriksa perkara. Meskipun di dalam seluruh ketentuan perundang-undangan yang mengatur pidana tutupan tidak disampaikan tindak pidana apa yang dapat dikenakan pidana tutupan, namun pidana tutupan ini lebih cenderung dikenakan untuk terdakwa yang melakukan tindak pidana berkaitan dengan politik, yang melakukan kejahatan karena ideologi yang dianutnya.

Pelaksanaan pidana tutupan dilakukan di Rumah Tutupan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1948 tentang Rumah Tutupan (PP Rumah Tutupan). Tanggung jawab terhadap Rumah Tutupan menurut PP Rumah Tutupan diletakkan di bawah Menteri Pertahanan.⁵⁸ Selama berada di dalam Rumah Tutupan, Terpidana diwajibkan menjalankan pekerjaan sebagaimana diperintahkan kepadanya⁵⁹ yang jenisnya diatur oleh Menteri Pertahanan dengan persetujuan Menteri Kehakiman.⁶⁰ Jenis pekerjaan yang dilakukan oleh Terpidana sebisa mungkin termasuk di dalam pekerjaan yang

⁵⁶ Bunyi Pasal 1 UU Tutupan adalah sebagai berikut: "Selain dari pada hukuman pokok tersebut dalam pasal 10 huruf a Kitab undang-undang hukum pidana dan pasal 6 huruf a Kitab undang-undang hukum pidana tentera adalah hukuman pokok baru, yaitu hukuman tutupan, yang menggantikan hukuman penjara dalam hal tersebut dalam pasal 2."

⁵⁷ Pasal 2 (1) UU Tutupan.

⁵⁸ Pasal 3 (1) PP Rumah Tutupan.

⁵⁹ Pasal 3 (1) UU Tutupan.

⁶⁰ Pasal 14 (1) PP Rumah Tutupan.

diperuntukkan bagi keperluan umum.⁶¹ Namun, dalam keadaan tertentu, Terpidana dapat dibebaskan dari kewajiban tersebut apabila dirinya: 1) Tidak kuat bekerja menurut keterangan dokter; 2) Ingin melakukan pekerjaan pilihan sendiri atas seizin Menteri Pertahanan; 3) Alasan lain yang menurut Menteri Pertahanan dapat dijadikan alasan pembebasan dari kewajiban bekerja.⁶²

- **Pidana Denda**

Pidana denda merupakan salah satu bentuk pidana yang paling banyak diancamkan selain pidana penjara. Pidana denda diatur dalam Pasal 10a KUHP dan beberapa peraturan perundang-undangan lain. Dalam KUHP, pidana denda diancam secara alternatif dengan jenis hukuman lain (utamanya pidana penjara), karena memang keseluruhan pengaturan KUHP memuat ancaman pidana secara alternatif atau pun secara tunggal, tidak ada yang memuat secara kumulatif. Sementara itu, dalam berbagai UU lainnya yang juga mengatur pidana denda, perumusannya tidak pernah tunggal tetapi selalu menjadi alternatif maupun kumulatif dari pidana penjara. Hal ini menyebabkan jenis pidana denda tidak dapat berdiri sendiri, melainkan harus mengikuti jenis pidana lain yaitu pidana penjara. Pidana denda pada UU di luar KUHP dipahami sebagai pengganti penjara.

Terhadap ketentuan mengenai pidana denda di dalam KUHP, telah dilakukan perubahan mengenai jumlah besaran yakni melalui UU No. 18 Prp Tahun 1960 tentang Perubahan Jumlah Hukuman Denda dalam KUHP dan dalam Ketentuan-Ketentuan Pidana Lainnya yang dikeluarkan sebelum tanggal 17 Agustus 1945 serta melalui Peraturan Mahkamah Agung No. 2 Tahun 2012 tentang Penyesuaian Batasan Tindak Pidana Ringan dan Jumlah Denda dalam KUHP. Terhadap pelaksanaan pidana denda, dalam hal Terpidana tidak dapat membayar, maka berlaku ketentuan dalam Pasal 30 (2) KUHP, yang mana dirinya harus mengganti dengan pidana kurungan pengganti yang lamanya ditentukan oleh Hakim dalam putusannya dengan mengkonversi 1 hari setara dengan denda sebesar Rp7,5.⁶³ KUHP tidak menentukan batas waktu pembayaran pidana denda dan seorang yang menjalani pidana kurungan pengganti denda dapat kapan saja membayarkan pidana denda dan setelahnya dapat dibebaskan.⁶⁴

Pada kasus pelanggaran, secara lebih progresif Pasal 82 KUHP mengatur dengan pembayaran denda, kewenangan menuntut tindak pidana pelanggaran tersebut menjadi hilang.

⁶¹ Pasal 15 (4) PP Rumah Tutupan.

⁶² Pasal 13 PP Rumah Tutupan.

⁶³ Nominal asli dalam KUHP dan belum disesuaikan.

⁶⁴ Pasal 31 (2) KUHP.

- **Pidana Bersyarat dengan Masa Percobaan**

Selain bentuk pidana yang diatur di dalam Pasal 10a, KUHP juga mengatur bentuk pidana lain yang dapat dijatuhkan oleh Hakim dalam hal terdakwa dijatuhi pidana penjara paling lama 1 tahun atau pidana kurungan yaitu berupa pidana bersyarat dengan masa percobaan yang diatur dalam Pasal 14a (1) KUHP. Pidana bersyarat juga dapat dijatuhkan apabila seorang terdakwa dijatuhi pidana denda, tetapi hakim menilai bahwa pidana denda yang dijatuhkan terlalu memberatkan.⁶⁵

Dengan dijatuhi pidana bersyarat, Terdakwa tidak perlu menjalani pidana penjara yang dijatuhkan padanya, kecuali apabila dirinya melanggar syarat yaitu melakukan tindak pidana pada masa percobaan yang diberikan.⁶⁶ Lamanya masa percobaan ditentukan oleh Hakim di dalam putusannya, dengan maksimal lamanya percobaan bagi kejahatan dan pelanggaran dalam Pasal 492, Pasal 504-506, dan Pasal 536 adalah selama 3 (tiga) tahun dan untuk bentuk pelanggaran lain dilakukan selama 2 (dua) tahun.⁶⁷ Pengawasan terhadap pelaksanaan pidana bersyarat ini dilakukan oleh Jaksa.

- **Pidana Bersyarat dengan Ganti Rugi atau Syarat Lain**

Selain kewajiban untuk memenuhi syarat umum, seseorang dapat pula dijatuhi pidana bersyarat dengan diberikan syarat tambahan berupa penggantian sebagian atau seluruh kerugian yang ditimbulkan karena tindak pidana yang dilakukannya.⁶⁸ Ganti kerugian yang dijatuhkan sebagai syarat pidana bersyarat ini ditentukan waktu pemenuhannya oleh hakim dan harus lebih pendek dari masa percobaan yang dijatuhkan.

Apabila hakim menjatuhkan lamanya pidana penjara lebih dari 3 (tiga) bulan atau pidana kurungan atas perbuatan dalam Pasal 492 (menggangu ketertiban umum ketika mabuk), Pasal 504 (pengemisan), Pasal 505 (penggelandangan), Pasal 506 (menjadi mucikari), dan Pasal 536 KUHP (berada di jalan ketika mabuk), maka syarat tambahan lain pun dapat dijatuhkan. Syarat tambahan lain yang dapat diberikan ini dibebaskan jenisnya, sepanjang berkaitan dengan tingkah laku Terdakwa dan tidak mengurangi kebebasan beragama dan kemerdekaan berpolitiknya.⁶⁹ Pengawasan terhadap pemenuhan syarat khusus ini diberikan kepada Jaksa dengan dibantu Balai Pemasarakatan.⁷⁰

⁶⁵ Ketentuan ini tidak berlaku apabila kejahatan yang dilakukan berkaitan dengan perkara penghasilan dan persewaan negara. Lihat Pasal 41a (2) KUHP.

⁶⁶ Pasal 14a (1) KUHP.

⁶⁷ Pasal 14b (1) KUHP.

⁶⁸ Pasal 14c (1) KUHP.

⁶⁹ Pasal 14c (2) (3) KUHP.

⁷⁰ Pasal 14d (2) (3) KUHP dan Pasal 6 (3) UU Pemasarakatan.

b. Alternatif Pemidanaan Non-Pemenjaraan untuk Anak

Prinsip kepentingan terbaik bagi anak yang mendasari perlakuan terhadap anak di dalam sistem peradilan pidana mengharuskan pemenjaraan sebagai *last resort* dan sebisa mungkin harus dihindarkan dari anak. Hal ini menjadikan jenis-jenis alternatif pemidanaan non-pemenjaraan yang dapat diakses oleh anak di Indonesia cenderung lebih beragam dibandingkan dengan Terdakwa dewasa. Seluruh pengaturan mengenai alternatif pemidanaan yang tersedia bagi anak ini dapat ditemukan dalam UU SPPA yang merupakan ketentuan yang menaungi seluruh sistem peradilan pidana anak di Indonesia.

Pidana terhadap anak hanya dapat dijatuhkan terhadap anak yang sudah berusia 14 tahun. Bagi anak yang belum berusia 14 tahun, hanya dapat dijatuhkan tindakan.⁷¹ Terhadap anak yang telah berusia 14 tahun, namun perbuatan yang dilakukannya diancam dengan pidana di bawah 7 tahun, maka terhadapnya dapat dijatuhkan tindakan.⁷² Beberapa bentuk tindakan yang dikenal di dalam UU SPPA adalah sebagai berikut:⁷³

- **Pengembalian kepada orang tua/wali**

Berdasarkan Pasal 82 UU SPPA dan Modul Sistem Peradilan Pidana Anak pada Kejaksaan Agung yang dijadikan pedoman bagi pembentukan penuntut umum, dalam kasus anak dinyatakan bahwa untuk dapat dikenakan pengembalian kepada orang tua/wali, maka kriteria yang harus dipenuhi adalah: 1) Orang tua memiliki kemampuan dan sanggup untuk membina anak dan lingkungan keluarga/orang tua/wali memungkinkan untuk pembinaan dan pengasuhan terhadap anak; 2) Orang tua bertanggung jawab terhadap korban untuk memberikan ganti rugi/tindakan lain yang dapat membantu pemulihan korban.⁷⁴

- **Penyerahan kepada seseorang**

Berdasarkan Pasal 82 UU SPPA dan Modul Sistem Peradilan Pidana Anak pada Kejaksaan Agung yang dijadikan pedoman bagi pembentukan penuntut umum, terdapat kriteria khusus pengenaan tindakan ini yaitu: 1) Anak tidak memiliki orang tua/wali atau orang tua/wali tidak memiliki kemampuan atau kesanggupan untuk mendidik dan memberikan bimbingan terhadap anak sehingga tindakan penyerahan kepada seseorang dilakukan untuk membantu orang tua/wali mendidik dan memberikan bimbingan kepada Anak; 2) Tindakan penyerahan Anak kepada seseorang diutamakan berasal dari kerabat terdekat Anak; 3) Orang yang disertai Anak harus memenuhi persyaratan yang tercantum dalam

⁷¹ Pasal 69 (2) UU SPPA.

⁷² Pasal 82 (3) UU SPPA.

⁷³ Pasal 82 (1) UU SPPA.

⁷⁴ Lihat Lampiran Modul Sistem Peradilan Pidana Anak Kejaksaan RI, 2019, hal. 36-37.

asesmen Pembimbing Kemasyarakatan (PK) yaitu sudah dewasa, cakap, berkelakuan baik, bertanggung jawab, dan dipercaya oleh anak; 4) Jika diperlukan, dapat pula menghadirkan orang yang hendak disertai ke muka persidangan.⁷⁵

- **Perawatan di RS jiwa**

Kriteria khusus pengenaan tindakan berupa perawatan di rumah sakit jiwa menurut Modul Sistem Peradilan Pidana pada Kejaksaan Agung adalah adanya rekomendasi dari ahli yang menerangkan bahwa anak perlu dilakukan perawatan di rumah sakit jiwa.⁷⁶

- **Perawatan di Lembaga Penyelenggaran Kesejahteraan Sosial (LPKS)**

Tindakan berupa perawatan di LPKS, menurut Pasal 82 UU SPPA dan Modul Sistem Peradilan Pidana Anak pada Kejaksaan Agung yang dijadikan pedoman bagi pembentukan penuntut umum, dapat dijatuhkan apabila ada fakta hukum di proses persidangan, bahwa terhadap anak perlu dilakukan rehabilitasi sosial yang disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi anak.⁷⁷

- **Kewajiban mengikuti pendidikan formal dan/atau pelatihan yang diadakan oleh Pemerintah atau badan swasta**

Dalam hal anak melakukan tindak pidana kemudian tidak dapat lagi bersekolah, anak tidak memiliki keterampilan yang diperlukan agar anak terdidik, dan terdapat ketersediaan tempat pendidikan formal dan/atau pelatihan di daerah hukum setempat atau tidak terlalu jauh dari tempat tinggal anak, maka tindakan ini dapat diberikan.⁷⁸

- **Pencabutan surat izin mengemudi**

Tindakan ini dijatuhkan dalam hal anak melakukan pelanggaran/kejahatan yang berkaitan dengan lalu lintas.⁷⁹

- **Perbaikan akibat tindak pidana**

Menurut Pasal 82 UU SPPA dan Modul Sistem Peradilan Pidana Anak pada Kejaksaan Agung yang dijadikan pedoman bagi pembentukan penuntut umum, tindakan ini dapat dikenakan kepada anak apabila memenuhi beberapa kriteria: 1) Adanya

⁷⁵ Lihat Lampiran Modul Sistem Peradilan Pidana Anak Kejaksaan RI, 2019, hal. 38-40.

⁷⁶ Lihat Lampiran Modul Sistem Peradilan Pidana Anak Kejaksaan RI, 2019, hal. 40.

⁷⁷ Lihat Lampiran Modul Sistem Peradilan Pidana Anak Kejaksaan RI, 2019, hal. 42.

⁷⁸ Lihat Lampiran Modul Sistem Peradilan Pidana Anak Kejaksaan RI, 2019, hal. 47.

⁷⁹ Lampiran Modul Sistem Peradilan Pidana Anak Kejaksaan RI, 2019, hal. 50.

kesanggupan/kemampuan anak untuk melakukan perbaikan kerusakan dan/atau pemulihan keadaan seperti semula; 2) Anak sanggup dan bersedia melakukan suatu tindakan sebagai wujud pertanggungjawaban hukum kepada korban dan korban menyetujui sebagai wujud pertanggungjawaban hukum atau pelunasan atas kerugian yang diderita korban.⁸⁰

Sementara itu, bentuk pidana selain penjara untuk anak juga diperkenalkan dalam Pasal 71 UU SPPA berupa:

- **Pidana peringatan**

Bentuk pidana ini merupakan pidana ringan yang tidak mengakibatkan pembatasan pada kebebasan anak.⁸¹ Tidak ada penjelasan lebih lanjut dalam UU SPPA mengenai tindak pidana apa yang dapat dikenakan dengan pidana peringatan ini.

Berdasarkan Pasal 72 UU SPPA dan Modul Sistem Peradilan Pidana Anak pada Kejaksaan Agung yang dijadikan pedoman bagi pembentukan penuntut umum dinyatakan bahwa kriteria penjatuhan tuntutan berupa pidana peringatan adalah:⁸²

1. Korban dan/atau keluarga korban sudah memaafkan;
2. Masyarakat tidak mempermasalahkan;
3. Menimbulkan dampak/kerugian tidak terlalu besar;
4. Orang tua anak kooperatif, sanggup, dan berkompeten untuk mendidik serta membina anaknya;
5. Anak tidak membutuhkan rehabilitasi medis dan sosial;
6. Bukan merupakan pengulangan tindak pidana;
7. Tidak diancam dengan pidana pokok serta kumulatif.

Penuntut Umum dalam tuntutannya juga berkewajiban untuk meminta hakim memerintahkan Pembimbing Kemasyarakatan (PK) untuk melakukan pendampingan, pembimbingan, dan pengawasan terhadap anak paling lama 30 hari dan melaporkan perkembangan anak kepada Jaksa.⁸³

- **Pidana dengan syarat**

Pidana dengan syarat hanya dapat dijatuhkan apabila hakim menjatuhkan kepada anak pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun lamanya.⁸⁴ Serupa dengan pidana bersyarat

⁸⁰ Lampiran Modul Sistem Peradilan Pidana Anak Kejaksaan RI, 2019, hal. 51-52.

⁸¹ Pasal 72 UU SPPA.

⁸² Lampiran Modul Sistem Peradilan Pidana Anak Kejaksaan RI, 2019, hal. 2.

⁸³ Lampiran Modul Sistem Peradilan Pidana Anak Kejaksaan RI, 2019, hal. 2.

⁸⁴ Pasal 73 (1) UU SPPA.

untuk orang dewasa, dalam penjatuhan pidana ini, hakim kemudian menentukan syarat umum (tidak melakukan kembali tindak pidana selama menjalani pidana dengan syarat) serta syarat khusus (hal-hal tertentu yang ditetapkan oleh hakim). Perbedaannya adalah untuk anak yang melakukan pelanggaran terhadap syarat khusus, maka Hakim Pengawas tidak akan memerintahkan anak untuk menjalankan pidana penjara, melainkan akan memerintahkan anak untuk mengulangi kembali seluruh atau sebagian pidana yang dijadikan syarat khusus.⁸⁵

Penuntut Umum dalam menuntut pidana dengan syarat ini harus memperhatikan beberapa kriteria yaitu:⁸⁶

1. Kriteria umum

- a. Perbuatan anak layak untuk dituntut penjara maksimal 2 (dua) tahun, tetapi berdasarkan fakta hukum, keadaan meringankan, dan keadaan lain, didapat keyakinan bahwa penjatuhan pidana dengan syarat lebih tepat;
- b. Menimbulkan dampak/kerugian tidak terlalu besar;
- c. Orang tua/wali atau pendamping kooperatif dan bersedia untuk mendampingi anak dalam menjalankan pidana;
- d. Bukan pengulangan tindak pidana, kecuali dalam hal anak memerlukan terapi di rumah sakit jiwa atau terapi penyalahgunaan alkohol, narkotika, psikotropika, dan zat adiktif lainnya.

2. Kriteria khusus

- a. Tindak pidana terjadi karena kelalaian atau kurang adanya sifat kehati-hatian;
- b. Telah terjadi perdamaian antara anak dan korban;
- c. Anak telah memenuhi kewajiban adat, dan/atau;
- d. Kerugian sudah diganti;
- e. Untuk pidana dengan syarat berupa pengawasan, penuntut umum berkeyakinan: 1) Pengawasan dapat berjalan dan anak siap melakukan reintegrasi sosial; 2) penuntut umum dapat melakukan pengawasan terhadap anak; 3) Pembimbing Kemasyarakatan (PK) dapat melakukan pembimbingan di tempat tinggal anak.

Beberapa syarat khusus yang dapat dijatuhkan oleh hakim dalam menjatuhkan pidana dengan syarat adalah:

⁸⁵ Pasal 75 (2), Pasal 76 (2) UU SPPA.

⁸⁶ Lampiran Modul Sistem Peradilan Pidana Anak Kejaksaan RI, 2019, hal. 3-5.

- Pembinaan di luar lembaga: Hakim dapat memerintahkan anak untuk memenuhi beberapa bentuk pembinaan di luar lembaga yaitu:
 1. Mengikuti program pembimbingan dan penyuluhan;
 2. Mengikuti terapi di rumah sakit jiwa;
 3. Mengikuti terapi akibat penyalahgunaan alkohol, narkotika, psikotropika, dan zat adiktif lainnya.
 - Pelayanan masyarakat: Syarat ini dijatuhkan untuk mendidik anak dengan meningkatkan kepeduliannya pada kegiatan kemasyarakatan yang positif.⁸⁷ Pelayanan masyarakat dilakukan paling singkat selama 7 (tujuh) jam dan maksimal 120 jam.
 - Pengawasan: Anak yang diberikan syarat pengawasan ditempatkan di bawah pengawasan penuntut umum dan dibimbing oleh PK dengan waktu paling singkat 3 (tiga) bulan dan paling lama 2 (dua) tahun.
- **Pelatihan kerja**

Pidana pelatihan kerja, menurut pedoman penuntutan Jaksa, dapat dituntut apabila anak merupakan pribadi yang sulit berinteraksi dengan lingkungannya, seperti pernah dikeluarkan oleh sekolah atau suka berkelahi dan orang tua merasa sudah tidak sanggup membina anaknya.⁸⁸ Pidana pelatihan kerja ini dilaksanakan di lembaga yang melaksanakan pelatihan kerja yang sesuai dengan usia anak selama paling singkat 3 (tiga) bulan dan paling lama 1 (satu) tahun.

- **Pembinaan dalam lembaga**

Pidana pembinaan di dalam lembaga dilakukan di tempat pelatihan kerja atau lembaga pembinaan yang diselenggarakan oleh pihak pemerintah atau swasta. Bentuk pidana ini dapat dijatuhkan apabila keadaan dan perbuatan yang dilakukan oleh anak tidak membahayakan masyarakat. Penuntut umum dapat menuntut pidana ini apabila tindak pidana yang dilakukan oleh anak adalah tindak pidana berat atau disertai dengan kekerasan tetapi tidak membahayakan masyarakat.⁸⁹ Lamanya pidana ini paling singkat adalah 3 (tiga) bulan dan paling lama 2 (dua) tahun. Terhadap anak yang dijatuhi pidana

⁸⁷ Pasal 76 (1) UU SPPA.

⁸⁸ Lampiran Modul Sistem Peradilan Pidana Anak Kejaksaan RI, 2019, hal. 26.

⁸⁹ Lampiran Modul Sistem Peradilan Pidana Anak Kejaksaan RI, 2019, hal. 29.

pembinaan dalam lembaga yang telah menjalani ½ (setengah) masa pembinaan dengan minimal 3 (tiga) bulan yang berkelakuan baik berhak memperoleh pembebasan bersyarat.

c. Alternatif Pemidanaan Non-Pemenjaraan untuk Tindak Pidana Narkotika

UU Narkotika mengatur kategori pidana bagi penyalahguna narkotika dalam Pasal 127 (1) dengan pidana paling lama 4 (empat) sampai dengan 1 (satu) tahun tergantung dengan golongan jenis narkotika yang digunakan. Berdasarkan Pasal 127 ayat (2) UU Narkotika, terhadap seseorang yang terindikasi merupakan penyalahguna berdasarkan ketentuan tersebut, hakim wajib untuk memperhatikan ketentuan-ketentuan mengenai pemberian rehabilitasi sebagaimana yang diatur dalam Pasal 54, Pasal 55, dan Pasal 103 UU Narkotika. Kewajiban untuk proses rehabilitasi medis dan rehabilitasi sosial bagi korban penyalahgunaan narkotika juga kembali ditekankan Pasal 127 ayat (3) UU Narkotika.⁹⁰

Pasal 103 (1) UU Narkotika memberikan pilihan bagi hakim dalam memeriksa perkara pecandu untuk: *Pertama*, dalam hal pecandu narkotika (pecandu) dinyatakan terbukti melanggar UU Narkotika, hakim dapat memutuskan dengan memerintahkan pecandu menjalani rehabilitasi, sehingga putusan hakim tersebut merupakan vonis (hukuman) bagi pecandu. *Kedua*, dalam hal pecandu tidak terbukti bersalah, hakim dapat menetapkan untuk memerintahkan yang bersangkutan menjalani rehabilitasi, tetapi penetapan tersebut bukan merupakan vonis (hukuman) yang dimaksudkan untuk memberikan penekanan bahwa pecandu tersebut walaupun tidak terbukti bersalah tetap wajib menjalani pengobatan dan perawatan.⁹¹

Dalam Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No. 04 Tahun 2010 disampaikan bahwa penerapan pemidanaan dalam Pasal 103 UU Narkotika dapat dijatuhkan pada Terdakwa yang pada saat ditangkap oleh penyidik Polri dan penyidik BNN dalam kondisi tertangkap tangan dan ditemukan padanya barang bukti pemakaian 1 (satu) hari. Tidak hanya itu, disyaratkan pula surat uji Laboratorium terhadap terdakwa menunjukkan hasil positif menggunakan narkotika dan ada surat keterangan dari dokter jiwa/psikiater pemerintah. Terakhir, berdasarkan penilaian hakim tidak terdapat bukti bahwa yang bersangkutan terlibat dalam peredaran gelap narkotika.⁹²

Pelaksanaan rehabilitasi bagi pengguna/pecandu narkotika mengacu juga kepada PP No. 25 Tahun 2011, Peraturan Bersama Nomor 01/PB/MA/III/2014 antara Ketua MA, Menteri Hukum dan HAM, Menteri Kesehatan, Menteri Sosial, Jaksa Agung, Kepala Polri, Kepala BNN tentang Penanganan Pecandu Narkotika dan Korban Penyalahgunaan Narkotika ke dalam Lembaga Rehabilitasi (Perber Narkotika), serta SEMA Nomor 03 Tahun 2011.

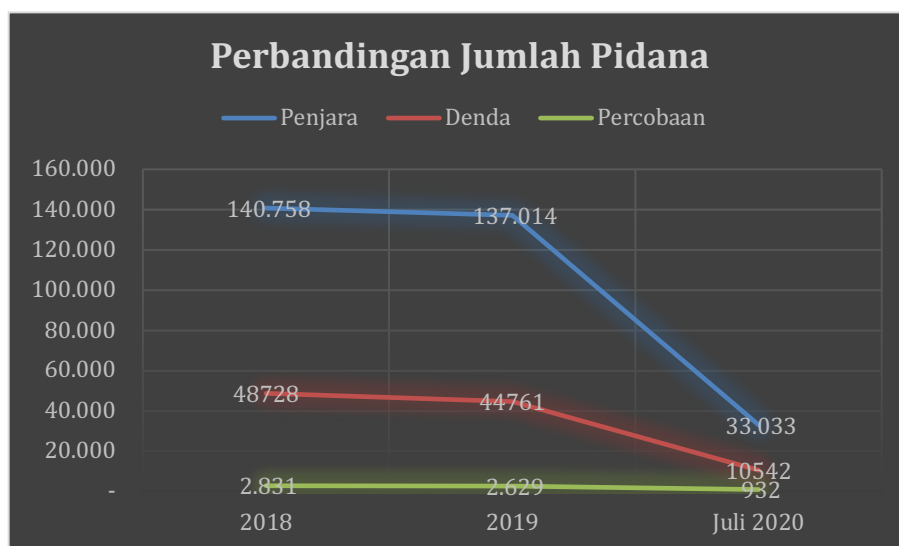
⁹⁰ ICJR, Hukuman Tanpa Penjara, Op.cit. hal. 50.

⁹¹ Ibid, hal. 50.

⁹² SEMA 04/2010 poin 2a-e.

3.2.2. Implementasi Alternatif Pidanaan Non-Pemenjaraan di Indonesia

Meskipun pada tataran normatif pada hukum materiil, penggunaan alternatif pidanaan non-pemenjaraan telah diberikan ruang untuk dapat dimanfaatkan, dalam pelaksanaannya, ternyata alternatif pidanaan non-pemenjaraan tidak terlalu banyak dipergunakan jika dibandingkan dengan pidana penjara. Salah satu contoh adalah bagan berikut yang menggambarkan perbandingan penggunaan pidana penjara dibandingkan dengan pidana bersyarat (Pasal 14a-f KUHP) serta pidana denda sepanjang tahun 2018 hingga Juli 2020:⁹³



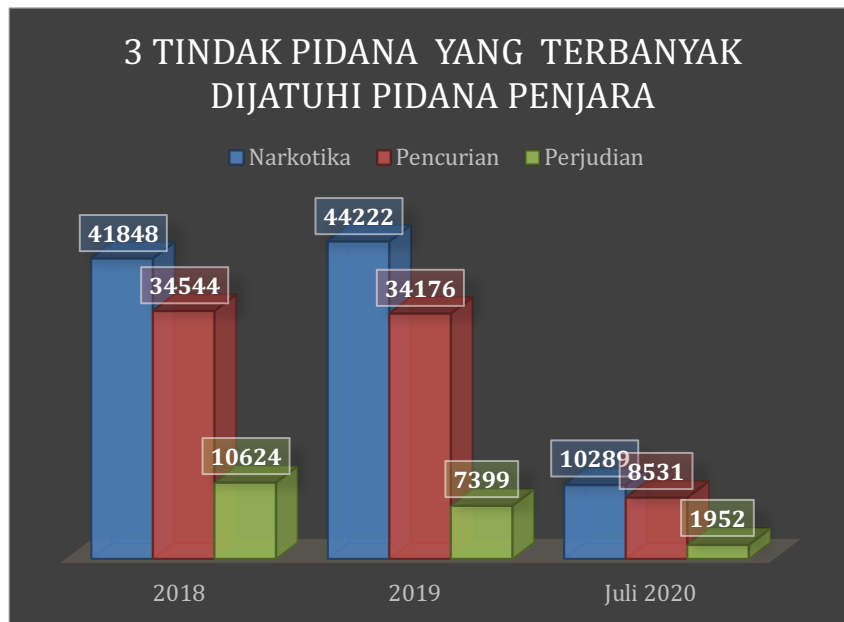
GRAFIK 3.1. PERBANDINGAN JUMLAH PIDANA

Pada bagan di atas, dapat diketahui bahwa penggunaan pidana percobaan yang ditunjukkan dengan garis berwarna hijau, setiap tahunnya angkanya hanya mencapai 2% atau 1:50 dari penjatuhan pidana penjara secara keseluruhan. Salah satu contoh pada 2018, jumlah putusan pidana penjara yang dijatuhkan mencapai angka 140.758 dengan jumlah pidana bersyarat yang dijatuhkan hanya berada di angka 2.831 putusan. Ketimpangan penjatuhan pidana penjara dengan alternatif pidanaan non-pemenjaraan lainnya ini, tidak hanya terjadi di antara pidana penjara dan pidana bersyarat, tetapi juga antara pidana penjara dengan pidana denda. Penjatuhan pidana denda angkanya hanya mencapai 33% dari keseluruhan penjatuhan pidana penjara atau hanya 1:3.⁹⁴

⁹³ Data Mahkamah Agung RI, 31 Agustus 2020.

⁹⁴ Ibid.

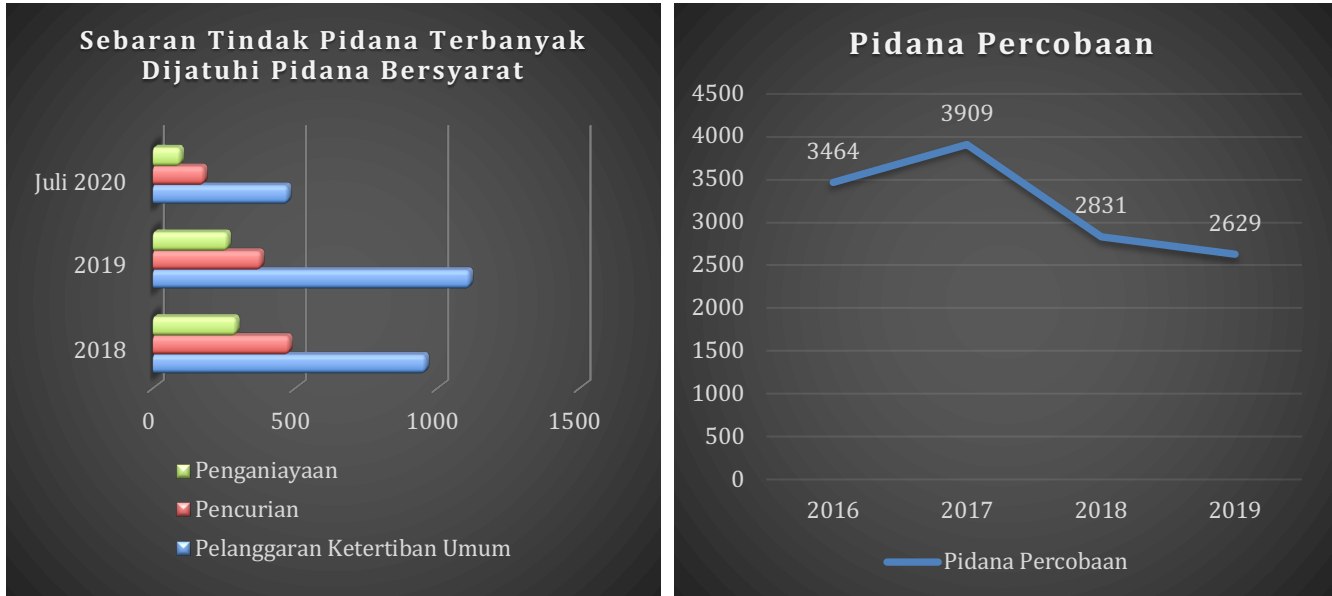
Angka tersebut menunjukkan minimnya angka penjatuhan pidana alternatif seperti pidana percobaan dan pidana denda dibandingkan dengan pidana penjara. Padahal jika diteliti lebih lanjut, setiap tahunnya, dari keseluruhan angka penjatuhan pidana penjara yang ada, 58% diantaranya, merupakan pidana penjara yang dijatuhkan dengan masa pidana kurang dari 1 (satu) tahun. Tidak hanya itu, jika diperhatikan, komposisi tindak pidana yang dijatuhi pidana penjara pun menunjukkan adanya dominasi dari tindak pidana-tindak pidana non-kekerasan ataupun tindak pidana dengan kerugian ekonomi, yang sebenarnya bisa diselesaikan dengan tanpa pemenjaraan. Selama 3 (tiga) tahun berturut-turut, jenis tindak pidana yang paling banyak dijatuhi pidana penjara didominasi oleh tindak pidana narkoba (31%), pencurian (25%), dan juga perjudian (6%).⁹⁵



GRAFIK 3.2. JENIS TINDAK PIDANA PALING BANYAK DIJATUHI PIDANA PENJARA

⁹⁵ Ibid.

Di sisi lain, dari tren penjatuhan pidana percobaan sepanjang 2018 sampai dengan Juli 2020 ditemukan bahwa pidana ini paling banyak dijatuhkan pada pelanggaran ketertiban umum (42%), pencurian (17%), dan penganiayaan (10%). Sementara itu, jika diperhatikan penjatuhan pidana percobaan sejak 2016 sampai dengan 2019 mengalami penurunan⁹⁶:

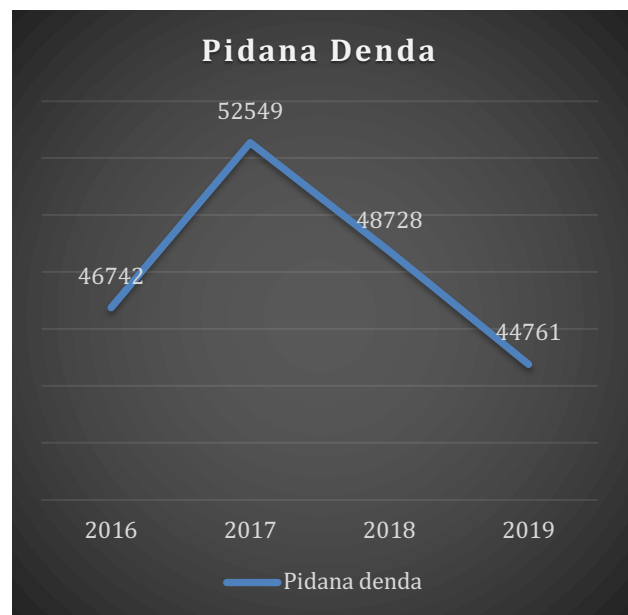


GRAFIK 3.3. SEBARAN JENIS TINDAK PIDANA YANG DIJATUHI PIDANA BERSYARAT/PIDANA PERCOBAAN

Sementara itu, untuk pidana denda sejak 2016, penjatuhannya sempat mengalami kenaikan signifikan pada 2017, tetapi kemudian mengalami penurunan kembali hingga 2019 dengan mayoritas pada 2018 – Juli 2020 dijatuhkan terhadap tindak pidana narkoba (44%), pelanggaran ketertiban umum (11,9%), dan pelanggaran (12,3%).⁹⁷

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Ibid.



GRAFIK 3.4. SEBARAN JENIS TINDAK PIDANA YANG DIJATUHI PIDANA BERSYARAT/PIDANA PERCOBAAN

Kondisi serupa, dimana penggunaan pidana alternatif masih minim, juga ditemukan di dalam perkara anak. Dalam penelitian ICJR pada tahun 2018, yang meneliti 254 putusan pidana anak dengan 304 jumlah anak sebagai Terdakwa di seluruh DKI Jakarta pada periode tahun 2016 sampai dengan tahun 2018, menunjukkan masih tingginya intensitas penggunaan pidana penjara dibandingkan jenis pidana lain yang ada dalam UU SPPA. Penelitian tersebut memperlihatkan adanya penjatuhan pidana penjara sebanyak 193 kali, sedangkan jenis pidana lain hanya dijatuhkan sebanyak 90 kali. Padahal, jika diperhatikan, jenis tindak pidana terbanyak yang tercatat di dalam sampel tersebut adalah pencurian (36%) dan tindak pidana narkotika (22%).⁹⁸

⁹⁸ Genoveva Alicia K.S. Maya dan Erasmus A.T. Napitupulu., 2019, Anak dalam Ancaman Penjara: Potret Pelaksanaan UU SPPA 2018 (Riset Putusan Peradilan Anak se-DKI Jakarta 2018), Jakarta: Institute for Criminal Justice Reform.



GRAFIK 3.5. PENJATUHAN PIDANA DAN TINDAKAN PADA ANAK

Sedangkan untuk tindak pidana narkotika, berdasarkan *Indonesia Drugs Report 2019*, sepanjang tahun 2018 jumlah rehabilitasi dilakukan oleh POLRI dan BNN kepada 2.921 pasien, dengan rincian rehabilitasi di bawah POLRI sebanyak 1.196 pasien dan BNN sebanyak 1.725 pasien. Jumlah ini, sangat kecil jika dibandingkan dengan jumlah tersangka narkotika yang ditangkap sepanjang tahun 2018 oleh POLRI dan BNN. Pada tahun 2018, POLRI menangkap setidaknya 57.991 tersangka dan BNN sebanyak 1.545 tersangka kasus narkotika. Artinya, jumlah total tersangka yang ditangkap sepanjang tahun 2018 adalah 59.536 tersangka. Dalam uraian lebih rinci dari tersangka yang ditangkap, dapat diketahui bahwa yang termasuk ke dalam klasifikasi peran sebagai “konsumsi” menurut Polri dan BNN adalah sebanyak 16.603 orang. Dari data ini dapat disimpulkan bahwa rehabilitasi yang telah diberikan Polri dan BNN sepanjang 2018, setidaknya hanya mencakup 17,6% tersangka yang ditangkap karena mengkonsumsi narkotika untuk kepentingan pribadi. Persentase ini pun, dalam praktiknya dapat lebih kecil lagi, jika kita mempertimbangkan permasalahan penggolongan “bandar” dan “pengguna” dalam UU Narkotika.⁹⁹

3.2.3. Problem dalam Implementasi Alternatif Pidanaan Non-Pemenuaraan di Indonesia

Dalam praktik, harus diakui bahwa penerapan bentuk-bentuk pidana selain penjara memang lebih sulit untuk dilaksanakan dibandingkan dengan pidana penjara. Keberadaan sentimen punitif yang menyebabkan timbulnya kecenderungan pembuat kebijakan serta aparat penegak hukum untuk mengutamakan penggunaan pidana penjara, sekaligus secara tidak langsung memengaruhi perkembangan sarana dan prasarana yang mendukung pelaksanaan pidana alternatif.

⁹⁹ Data ini merupakan data BNN dan Polri.

Sarana dan prasarana untuk melaksanakan pidana penjara saat ini dapat dikatakan paling memadai, apabila dibandingkan dengan jenis pidana lain. Tersedianya infrastruktur Lapas di hampir seluruh Kabupaten/Kota,¹⁰⁰ dengan sumber daya yang sudah mencukupi jika saja tidak ada kondisi *overcrowding*, dan peraturan pelaksana yang lengkap, jelas, dan terperinci, serta program pembinaan yang telah direncanakan, memudahkan hakim menjatuhkan dan melaksanakan pidana penjara.

Kelengkapan sarana dan prasarana pendukung pelaksanaan pidana penjara ini, membuat jaksa sebagai eksekutor putusan hakim, sudah memiliki prosedur yang jelas dan terarah untuk melaksanakan eksekusi pidana penjara. Demikian pula hakim, sudah dapat memperkirakan program pembinaan yang akan direncanakan oleh Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Pemasarakatan kepada Terpidana dan dapat menakar *output* yang diharapkan dari pembedanaan. Petugas pemsarakatan pun sudah memiliki pedoman yang baku untuk menjalankan program pembinaan terhadap WBP di Lapas.

Kondisi ini tentunya berbeda jauh dengan jenis pidana alternatif non pemenjaraan. Sebagai contoh, berkaitan dengan pidana bersyarat. Ketentuan mengenai pidana bersyarat, hanya dapat ditemukan dalam Pasal 14a sampai dengan Pasal 14f KUHP. Jika ditelusuri, tidak ditemukan lagi ketentuan pelaksana yang merupakan turunan dari Pasal 14a hingga Pasal 14f ini. Akibatnya, dalam pelaksanaan, aparat penegak hukum seringkali kebingungan apabila ingin menerapkannya. Riset ICJR pada tahun 2018 menunjukkan bahwa jaksa mengalami kebingungan, misalnya apakah pidana bersyarat ini dapat dituntut oleh jaksa, ataukah hanya hakim yang dapat menjatuhkannya.¹⁰¹ Lamintang dalam bukunya juga menyatakan bahwa dalam KUHP tidak diatur tentang bagaimana jaksa harus melakukan pengawasan, tentang apa yang harus dilakukan oleh jaksa dalam hal ia mengetahui atau mendengar, bahwa terpidana telah tidak memenuhi syarat umum maupun syarat-syarat khusus yang ditetapkan oleh hakim.¹⁰² Bahkan ketentuan paling baru berkaitan dengan pidana bersyarat, hanya dapat ditemui di dalam UU Pemasarakatan yang diterbitkan pada 1995 yang memberikan kewenangan pembimbingan terpidana bersyarat kepada Balai Pemasarakatan (Bapas).¹⁰³

Selain dalam pidana bersyarat, ketiadaan peraturan pelaksana teknis juga ditemukan dalam UU SPPA. Meskipun UU SPPA memberikan begitu banyak opsi alternatif pidana bagi anak, tetapi hingga saat ini, peraturan pemerintah mengenai pelaksanaan pidana yang disyaratkan untuk dibentuk dalam UU SPPA belum juga dirampungkan.¹⁰⁴ Pada 2019, Tim Perumus Peraturan

¹⁰⁰ Saat ini tersedia 360 UPT Pemasarakatan Lapas dan LPKA di seluruh Indonesia. Data diperoleh dari Direktorat Jenderal Pemasarakatan, diakses pada 31 Agustus 2020.

¹⁰¹ Lihat Hukuman Tanpa Penjara, Op.cit.

¹⁰² P.A.F Lamintang., 2012, Hukum Penitensier, Jakarta: Sinar Grafika, hal. 158.

¹⁰³ Pasal 6 ayat (3) huruf a UU Pemasarakatan.

¹⁰⁴ Pasal 71 UU SPPA.

Pemerintah tersebut menyatakan bahwa dalam penyusunan regulasi masih terdapat kendala-kendala yang belum dapat ditemukan pemecahannya.¹⁰⁵ Padahal, terhitung pada saat riset ini ditulis, UU SPPA telah memasuki tahun ke-6 sejak pemberlakuannya, sedangkan peraturan pelaksanaan tersebut seharusnya diselesaikan paling lambat 1 (satu) tahun setelah UU SPPA disahkan.¹⁰⁶

Ketidaklengkapan sarana dan prasarana pendukung pelaksanaan pidana alternatif non-pemenjaraan tidak hanya berkaitan dengan peraturan pelaksana. Secara kelembagaan dan SDM pun, pidana alternatif masih tertinggal secara kuantitas dan kualitas, jika dibandingkan dengan kelembagaan dan SDM yang mendukung pelaksanaan pidana penjara.

Dalam pelaksanaan bentuk-bentuk pidana alternatif, Balai Pemasyarakatan (Bapas) memegang peranan yang penting dan sentral. Bapas memiliki kewajiban, misalnya, sesuai dengan UU Pemasyarakatan untuk membimbing klien pemasyarakatan yang termasuk di dalamnya adalah terpidana bersyarat. Begitu pula dengan pidana-pidana alternatif yang ada di UU SPPA, Bapas memiliki tanggung jawab untuk melakukan pembimbingan terhadap anak yang harus menjalani pidana.

Meskipun beban dari Bapas cukup besar dan perannya sangat penting di dalam memastikan pelaksanaan alternatif pemidanaan non-pemenjaraan dapat berjalan dengan baik, tetapi hal ini tidak diimbangi dengan pengembangan kapasitas secara kelembagaan maupun kualitas personel Bapas. Per 4 September 2020 di seluruh Indonesia, baru terdapat 77 UPT Bapas, sebagaimana data yang dirilis oleh Direktorat Jenderal Pemasyarakatan.¹⁰⁷ Padahal, menurut Pasal 4 ayat (1) UU Pemasyarakatan, Bapas seharusnya didirikan di setiap Kabupaten/Kota, sama halnya dengan Lapas. Kewajiban pengadaan Bapas di seluruh Kabupaten/Kota ini, tentu saja proporsional dan juga rasional mengingat besarnya beban yang diberikan oleh UU Pemasyarakatan kepada Bapas. Jumlah UPT Bapas di seluruh Indonesia ini, tentu saja kontras dengan jumlah UPT Lapas dan Lembaga Pembinaan Khusus Anak (LPKA) yang jumlahnya hampir 360 UPT di seluruh Indonesia.

Dari sisi sumber daya manusia, Bapas juga masih kekurangan tenaga Pembimbing Kemasyarakatan (PK). Data per November 2019, menunjukkan bahwa jumlah PK Bapas adalah sejumlah 1.127 orang, yang per tahun 2020 akan ditambah sebanyak 715 orang, dengan jumlah asisten PK sejumlah 380 orang.¹⁰⁸ Angka tersebut masih jauh dari kebutuhan PK yang setidaknya

¹⁰⁵ Disampaikan di dalam Forum Diskusi Nasional "Sistem Pencegahan dan Penanganan Kekerasan Terhadap Anak", 26 November 2019.

¹⁰⁶ Pasal 107 UU SPPA.

¹⁰⁷ Data diambil dari smlap.ditjenpas.go.id.

¹⁰⁸ Data diambil dari paparan Drs. Tatan Rahmawan, M.Si., "Peran Direktorat Jenderal Pemasyarakatan dalam Implementasi SPPA", disampaikan dalam Forum Diskusi Nasional Sistem Pencegahan dan Penanganan Kekerasan Terhadap Anak : "Refleksi 5 Tahun Implementasi UU Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Sistem Peradilan Pidana Anak (SPPA)", 26 November 2019.

harus berada pada angka 5.000 orang.¹⁰⁹ Terbatasnya jumlah Bapas dan PK Bapas tentu memengaruhi efektivitas dari pelaksanaan pidana alternatif. Pada daerah-daerah yang tidak terdapat Bapas atau minim jumlah PK Bapas, misalnya, akan sulit memastikan pembimbingan terhadap terpidana bersyarat atau anak yang dijatuhi pidana pengawasan dapat berlangsung dengan baik. Padahal, PK Bapas berkewajiban melakukan monitoring pelanggaran, maupun membantu dalam hal hakim memerintahkan supaya terpidana bersyarat dapat memenuhi syarat khusus yang ditentukan kepadanya. Terlebih dengan adanya kebijakan “pengeluaran” warga binaan melalui asimilasi dan integrasi pada masa pandemi Covid-19 ini, maka beban itu akan semakin bertambah karena peran pembimbingan dan pengawasan diberikan kepada Bapas.

Hal ini kemudian secara tidak langsung mempengaruhi persepsi aparat penegak hukum terhadap pelaksanaan pidana alternatif. Tanpa adanya pembinaan yang sesuai, seakan-akan pelaku tidak sedang menjalani hukuman (pidana) pidana. Akhirnya, aparat penegak hukum memilih tidak menjatuhkan pidana alternatif yang dalam praktiknya tidak dijalankan sesuai apa yang dimaksudkan pembuat undang-undang, karena adanya ketakutan bahwa pidana tersebut tidak memberikan “efek jera (*deterrence effect*)” yang cukup.

Isu *deterrence effect* ini juga menjadi bahasan yang menarik di dalam pelaksanaan alternatif pemidanaan non-penjara. Pandangan bahwa penghukuman diperuntukkan guna memberikan penjeraman kepada pelaku dan juga kepada masyarakat umum, masih cukup populer di kalangan masyarakat dan juga aparat penegak hukum. Penjeraman ini hanya dapat dicapai apabila seseorang dikenakan penghukuman yang sifatnya menyengsarakan dan membuat publik takut. Maka dari itu, pidana penjara menjadi pilihan utama dan pertama, karena pemenjaraan dimaknai sebagai *incapacitation* atau pengasingan bukan sebagai pemasyarakatan atau reintegrasi. Keberadaan fenomena seperti ini, dapat dilihat dari minimnya usaha-usaha untuk melakukan intervensi yang rasional terhadap masalah sosial yang berada di luar jangkauan hukum pidana. Sebut saja, misalnya, masalah pecandu dan pengguna narkoba. Alih-alih memaksimalkan upaya untuk melakukan rehabilitasi, langkah yang diambil oleh penegak hukum justru dengan menjatuhkan pidana penjara, yang tentu saja tidak akan dapat menyelesaikan permasalahan pecandu narkoba.

Penahanan pra-persidangan juga menjadi problem tersendiri dalam penerapan alternatif pemidanaan non-penjara. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, terdapat kecenderungan aparat penegak hukum terus menggunakan penahanan di Rutan, yang didukung oleh ketidakjelasan regulasi dan sistem insentif yang tidak tepat. Dalam konteks pemidanaan, hal ini menambah masalah baru. Riwayat penahanan yang dilakukan sebelum putusan pemidanaan jelas berpengaruh pada penjatuhan putusan, ketika penahanan rutan telah dilakukan, hampir

¹⁰⁹ FGD yang diselenggarakan oleh ICJR, 7 Februari 2019, hal. 86.

dipastikan putusan bersalah berupa pemidanaan diputus oleh hakim. Dalam KUHP memang diatur derajat hari untuk penggunaan tahanan non rutan, yaitu tahanan kota dinilai 1/5 hari, tahanan rumah dinilai 1/3 hari. Namun, penghitungan seperti ini tidak tersedia apabila putusan hakim yang dijatuhkan adalah pidana non pemenjaraan.¹¹⁰ Misalnya dalam perkara penggunaan narkoba, aparat penegak hukum sebelumnya telah melakukan penahanan, lantas hakim ingin memberikan putusan rehabilitasi, menjadi masalah karena masa penahanan yang sudah dijalani tidak dapat dihitung untuk pengurangan ataupun peringanan hukuman, hakim kemudian ragu untuk memutus hanya dengan rehabilitasi. Hakim lebih memilih menjatuhkan pidana penjara yang mekanisme pengurangannya sudah jelas dibandingkan dengan pidana alternatif lain.

¹¹⁰ Bentuk pidana alternatif yang sudah secara tegas mengatur konversi waktu penahanan dengan waktu menjalani pidana alternatif hanyalah pidana percobaan, dimana ketentuan berkaitan dengan hal ini dimuat di dalam Pasal 14b KUHP. Masa penahanan secara sah Tersangka/Terdakwa jika merujuk kepada ketentuan ini tidak dianggap sebagai masa menjalani pidana percobaan.

BAB IV

Rekomendasi Kebijakan Segera untuk Penahanan dan Pemidanaan dalam Situasi Kedaruratan Pandemi Covid-19

Persoalan penahanan secara fundamental terdapat pada regulasi yang ada, terutama KUHAP. Namun, persoalan tidak sebatas itu, tetapi juga terdapat pada aturan pelaksanaan dan bahkan pada sistem insentif yang mendorong penegak hukum menggunakan kewenangan yang ia miliki. Dari penjelasan di atas terlihat bahwa penahanan masih menjadi kewenangan kunci yang digunakan untuk setiap kasus pidana, bahkan pada situasi pandemi sekali pun.

Untuk itu, secara ideal rekomendasi memang perlu menasar kepada regulasi utama yang ada, yaitu perubahan KUHAP. Langkah selanjutnya adalah mendorong aturan-aturan teknis untuk pelaksanaan regulasi yang ada pada internal kelembagaan masing-masing. Namun, itu semua belum cukup tanpa menyusun desain insentif bagi personil untuk melaksanakan regulasi yang ada. Desain insentif ini penting, terlebih lagi dalam kondisi darurat, seperti pandemi Covid-19.

Desain insentif ini bertolak dari gagasan pokok untuk menyusun ulang berbagai instrumen anggaran (*budgeting*) dan instrumen penilaian kinerja (*key performance indicator*). Kedua instrumen itu seharusnya bisa menggambarkan keberhasilan dalam pencegahan penyebaran resiko keterpaparan Covid-19. Dalam hal ini adalah pengurangan penggunaan kewenangan penahanan dan pemidanaan (penempatan seseorang pada tempat tertutup) karena akan memperbesar laju penyebaran Covid-19, ditambah dengan situasi *overcrowding* yang ada saat ini.

Langkah penyusunan ulang instrumen anggaran dan instrumen penilaian kinerja ini dapat ditindaklanjuti dengan sistem pemberian apresiasi (*reward*). Salah satu model yang bisa diacu adalah sistem insentif pada perkara pelanggaran lalu lintas. Mekanisme insentif itu diatur pada Pasal 269 ayat (2) UU Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

“Sebagian penerimaan negara bukan pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dialokasikan sebagai insentif bagi petugas Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil yang melaksanakan penegakan hukum di Jalan yang pelaksanaannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Secara umum, pemberian insentif secara konkret dikonversi menjadi bilangan pembagi (karena sebagian PNPB tidak hanya kepada personil tetapi juga kepada lembaga). Besaran konkret insentif yang diberikan dari PNPB tergantung pada seberapa masif kewenangan penegakan hukum dilakukan. Artinya, semakin banyak penindakan, maka semakin besar insentif yang diterima.

Untuk itu, desain anggaran dan penilaian kinerja bisa meniru model demikian, tetapi dengan membalik cara pikirnya. Bahwa insentif dapat diberikan bukan karena pelaksanaan kewenangan penahanan dan pemidanaan, tetapi sebaliknya, seberapa besar pengurangan resiko keterpaparan Covid-19 dengan mencegah orang masuk ke dalam tahanan atau pemasyarakatan. Sistem insentif ini dapat diperkuat dengan semaksimal mungkin memanfaatkan sistem atau infrastruktur yang sudah ada sehingga biaya secara ekonomis bisa ditekan.

Model insentif ini sangat dapat diterapkan dalam kondisi normal, terutama sebagai solusi untuk mengatasi kepadatan penghuni (*overcrowding*) yang belum tuntas hingga saat ini. Namun, terlebih penting model ini sangat perlu dilakukan pada kondisi darurat pandemi seperti saat ini.

Dalam kerangka internasional, suatu negara dapat menerapkan tindakan khusus dalam situasi darurat. Salah satunya ditegaskan oleh Komisioner Tinggi Hak Asasi Manusia PBB dalam dokumen *The Administration of Justice During States of Emergency* sebagai “keadaan pengecualian”, “keadaan darurat”, “keadaan alarm”, dan seterusnya. Keadaan khusus ini utamanya dapat diterapkan pada konteks penahanan dan pemidanaan.¹¹¹ Situasi pandemi Covid-19 ini telah memenuhi kriteria untuk diperbolehkannya penggunaan tindakan-tindakan khusus dalam keadaan darurat. Namun, terdapat rambu-rambu tegas yang harus dipatuhi yaitu tindakan khusus yang diambil harus bersifat proporsional, perlu, dan tidak diskriminatif serta sejalan dengan prinsip hak asasi manusia. Apabila terdapat pembatasan, maka ia merupakan tindakan yang perlu diambil dalam rangka menjaga kesehatan masyarakat.¹¹²

Dengan situasi ini, terdapat pertimbangan pada kondisi yang darurat atau genting. Untuk itu, rekomendasi yang bersifat segera atau perlu tindakan khusus ini harus memiliki insentif yang lebih besar dibanding dengan kondisi normal. Rekomendasi ini dibagi menjadi tiga klaster yaitu i) rekomendasi untuk penahanan, ii) rekomendasi untuk kasus yang sedang berjalan atau sudah diputus, dan iii) rekomendasi untuk pemidanaan. Pada setiap tahapan ini, diperlukan adanya desain insentif, dalam konteks peningkatan anggaran dan penilaian kinerja, secara terstruktur dimana aparat penegak hukum maupun aktor lain, dapat mengambil tindakan sebagai berikut.

4.1. Rekomendasi untuk Penahanan

a. Mengurangi Penggunaan Penahanan

Regulasi yang ada saat ini, utamanya KUHAP, menghadirkan persoalan ketidakjelasan syarat penahanan terhadap perbuatan dengan ancaman pidana di atas 5 (lima) tahun. Ketidakjelasan ini diperkuat oleh penggunaan diskresi oleh penegak hukum dan ketidakcukupan mekanisme

¹¹¹ Lihat <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/training9chapter16en.pdf>

¹¹² Lihat <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25722>

pengujian terhadap pelaksanaan kewenangan itu. Secara ideal, perubahan terhadap KUHP merupakan solusi yang sukar untuk ditawarkan.

Namun, dalam kondisi dimana belum terlihat adanya perubahan undang-undang ditambah dengan kondisi kedaruratan akibat Covid-19, maka solusi yang dapat diambil adalah dengan memperbaiki regulasi dan mekanisme yang ada. Salah satunya adalah memperkuat kewenangan untuk tidak menahan seseorang dalam peraturan internal penegak hukum. Beberapa contoh sudah mulai dicanangkan. Salah satunya, misalnya, Peraturan Kapolri Nomor 6 Tahun 2019 tentang Penyidikan Tindak Pidana yang sudah menyatakan bahwa penahanan tidak wajib untuk dilakukan. Peraturan serupa juga perlu diperkuat di instansi penegak hukum (penyidik pegawai negeri sipil dan kejaksaan) dan pengadilan terlebih dalam konteks Covid-19. Peraturan internal ini perlu ditindaklanjuti dengan surat perintah untuk tidak melakukan penahanan, terutama untuk tindak pidana tertentu seperti tindak pidana non-kekerasan, non-kekerasan seksual, tindak pidana ringan, dan sebagainya.

Untuk skema insentif, dalam kondisi pandemi Covid-19, skema penganggaran dan pelaporan kinerja seharusnya mencerminkan pengurangan resiko penyebaran Covid-19 dalam pelaksanaan tugas dan fungsi lembaga. Sebagaimana diketahui, penempatan seseorang dalam tempat tertutup seperti tempat penahanan akan memperbesar peluang keterpaparannya terhadap Covid-19. Oleh karena itu, skema penganggaran dan pelaporan kinerja yang mendorong pengurangan resiko penyebaran Covid-19 ini seharusnya juga terlihat dari pelaksanaan tugas dan fungsi penyidik dalam melakukan atau tidak melakukan penahanan.

b. Mendorong Berbagai Mekanisme Non-Penahanan Yang Mencerminkan Skema Anggaran Berbasis Pengurangan Resiko Covid-19

Salah satu bentuk konkret dari skema penganggaran dan pelaporan kinerja berbasis pengurangan resiko penyebaran Covid-19 adalah dengan menyeleksi kasus dan menggunakan mekanisme yang sejalan. Salah satunya adalah dengan mendorong upaya perdamaian dan pencabutan laporan dengan memperhatikan hak korban. Mekanisme ini harus diselaraskan dengan skema penganggaran dan pelaporan kinerja yang mempertimbangkan resiko penyebaran Covid-19.

Upaya ini dapat dilakukan untuk perkara-perkara dengan delik aduan dimana penegak hukum dapat mendorong upaya mediasi serta mendorong perdamaian dengan tetap mempertimbangkan hak-hak korban. Salah satu contoh delik aduan ini adalah penghinaan dalam Pasal 27 ayat (3) UU ITE yang akhir-akhir ini cukup marak dipergunakan.

Mekanisme perdamaian ini diatur dalam Pasal 75 KUHP yang menyatakan bahwa orang yang mengajukan pengaduan berhak menarik kembali dalam waktu tiga bulan setelah pengaduan diajukan. Namun, perlu diperhatikan dengan cermat, bahwa tenggat tiga bulan dalam Pasal 75 KUHP itu telah disimpangi dalam praktik. Misalnya, dalam Putusan Mahkamah Agung No. 1600

K/Pid/2009 dengan alasan untuk memulihkan keseimbangan yang terjadi karena adanya tindak pidana. Sementara itu, untuk perkara dengan delik biasa, penegak hukum (terutama penyidik kepolisian) dapat mendorong upaya perdamaian dengan tetap memperhatikan hak-hak korban berdasarkan Surat Edaran Kapolri Nomor: SE/8/VII/2018 tentang Penerapan Keadilan Restoratif dalam Penyelesaian Perkara Pidana.

Selain itu, pelibatan BAPAS dan Tim Pengamat Per masyarakatan berdasarkan tugas pemberian saran mengenai bentuk dan program serta penilaian atas pelaksanaan program pembinaan dan pembimbingan sistem masyarakatan sebagaimana Pasal 45 ayat (4) UU Masyarakatan menjadi sangat penting dan relevan. Hal ini juga sesuai dengan ketentuan Pasal 38 ayat (4) PP No. 31 tahun 1999 tentang Pembinaan dan Pembimbingan Warga Binaan Masyarakatan, yang menjelaskan bahwa proses penelitian masyarakatan (litmas) oleh BAPAS dapat dilaksanakan terhadap tersangka dewasa. Keberadaan BAPAS dan Tim Pengamat Per masyarakatan yang mampu menilai kondisi sosial-psikologis pelaku tindak pidana diharapkan dapat mendorong penyidik, penuntut ataupun pengadilan untuk mengambil kebijakan-kebijakan penahanan yang tepat dalam situasi normal maupun situasi pandemi seperti saat ini.

c. Memperkuat Pemberian Bantuan Hukum Pada Saat Penyidikan

Pihak penyidik pada umumnya menyampaikan informasi mengenai hak tersangka untuk didampingi penasehat hukum. Namun bagi mereka yang tidak mampu, kerap kali bantuan hukum yang diberikan kualitas pendampingannya sangat terbatas. Hanya 26.78% terdakwa didampingi, dan hanya 2% Penasehat Hukum yang hadir selama interogasi (Sudaryono, 2020). Sejumlah napi mengakui tidak pernah melihat penasehat hukum sampai saat acara di pengadilan. Sejumlah besar lainnya tidak menggunakan hak mendapatkan bantuan hukum karena tidak mengetahui bahwa mereka bisa mendapatkan bantuan hukum gratis.

BPHN hendaknya membangun Kerjasama teknis dengan pihak kepolisian yang memungkinkan tersangka yang memenuhi kategori tidak mampu semenjak awal sudah mengetahui haknya dan dapat mengakses bantuan hukum tersebut. Bantuan hukum dapat lebih memastikan hak tahanan terutama dalam kondisi COVID ini dapat dipenuhi dengan baik.

Penguatan sistem bantuan hukum ini juga dapat dilakukan dengan kolaborasi yang positif antara kelembagaan Masyarakatan (dalam hal ini Rutan), masyarakat sipil, maupun tahanan dalam konteks pemenuhan hak atas bantuan hukum secara lebih optimal. Kolaborasi ini juga dapat diperluas dengan melibatkan para aktor dalam sistem peradilan pidana yang lain, seperti Kepolisian, Kejaksaan Agung, Mahkamah Agung, Kementerian Hukum dan HAM, serta Organisasi Advokat.

d. Penanggungan Penahanan Dan Pengeluaran Dari Tahanan

Mekanisme penanggungan penahanan terbuka dengan jelas dan rinci dalam pengaturan KUHP maupun peraturan turunannya. Begitu juga halnya dengan dasar untuk mengalihkan jenis penahanan yang satu kepada jenis penahanan yang lain. Untuk itu, hampir tidak ada persoalan regulasi terkait hal ini. Terlebih, persoalan penggunaan diskresi dan lemahnya mekanisme pengujian terhadap diskresi tersebut yang menjadi sebab penentu persoalan ini.

Dengan situasi kedaruratan pandemi Covid-19 ini, penanggungan dan pengalihan jenis tahanan ini seharusnya dapat menjadi pilihan utama. Terutama bagi calon tahanan yang akan ditahan maupun kepada tahanan yang sekarang berada di Rutan. Dorongan melalui penerbitan surat edaran dari institusi penegak hukum dapat didukung meskipun bukan berarti tanpa surat edaran itu, penanggungan dan pengalihan penahanan tidak dapat dilakukan.

Untuk pengeluaran tahanan, praktik aparat penegak hukum untuk melakukan penahanan harus dikembalikan kembali sesuai dengan hakikatnya, ketentuan pada Pasal 24 ayat (3), Pasal 25 ayat (3), Pasal 27 (3), dan Pasal 28 ayat (3) KUHP menyatakan bahwa penahanan dapat digunakan oleh penyidik, penuntut, dan hakim hanya untuk “kepentingan pemeriksaan” dari seorang tahanan. Apabila kepentingan pemeriksaan tersebut yang sudah selesai, maka harus dilakukan pengeluaran tahanan, tidak ada alasan untuk melakukan penahanan lebih lama.

Selain itu, perlu adanya dukungan berupa peraturan bersama antar aktor dalam sistem peradilan pidana. Terutama dalam konteks pelibatan BAPAS dan Tim Permasyarakatan dalam menyusun penilaian terhadap bentuk dan program Pemasyarakatan, terutama dalam konteks pengeluaran tahanan yang perlu mendapat prioritas untuk dikeluarkan dari tahanan. Pelibatan ini adalah bentuk pelaksanaan mandat Pasal 45 ayat (4) UU Permasyarakatan jo Pasal 38 ayat (4) PP 31 tahun 1999.

4.2. Rekomendasi untuk Pemidanaan

a. Mengutamakan Penggunaan Pidana Alternatif Bagi Terdakwa Tindak Pidana Tanpa Kekerasan atau Tindak Pidana dengan Kerugian Ekonomi

Pidana alternatif non pemenjaraan merupakan opsi yang paling strategis yang dapat diambil oleh aktor-aktor dalam sistem peradilan pidana di masa pandemi ini, tanpa perlu membangun sistem baru yang memakan waktu yang lebih panjang, untuk dapat memperkecil arus masuk narapidana. Sebagai awalan, apabila memang aparat penegak hukum tidak memiliki kepercayaan penuh terhadap sistem yang sudah terbangun saat ini, maka pidana alternatif non pemenjaraan dapat secara perlahan-lahan dijatuhkan terlebih dahulu kepada tindak pidana yang dapat dikategorikan sebagai tindak pidana ringan dan tindak pidana tanpa kekerasan. Untuk dapat mengetahui risiko dari seorang Terdakwa, penyidik dan penuntut umum dapat meminta

assessment dari PK Bapas yang akan disampaikan melalui Penelitian Kemasyarakatan (Litmas) dan akan dipertimbangkan oleh Hakim dalam menjatuhkan putusan.

Beberapa contoh tindak pidana yang dapat diutamakan dalam penjatuhan pidana alternatif antara lain adalah tindak pidana ekonomi seperti pencurian, penggelapan, dengan memberikan syarat misalnya untuk memberikan ganti rugi. Contoh lain adalah tindak pidana yang berkaitan dengan ekspresi seperti penghinaan, pencemaran nama baik, serta tindak pidana politik seperti penghinaan terhadap presiden, institusi atau lembaga negara, yang sekarang sering dijerat dengan penggunaan pasal-pasal dalam UU ITE, alternatif non pemenjaraan dapat dijatuhkan dengan memberikan syarat pembatasan penggunaan media sosial jika dilakukan melalui *platform online*.

b. Rehabilitasi Bagi Pengguna dan Pecandu Narkotika

Pemidanaan bukanlah intervensi yang tepat untuk dapat menyelesaikan permasalahan *real* peredaran gelap narkotika. Untuk dapat memutus rantai peredaran gelap narkotika, intervensi yang tepat harus dilakukan terhadap pengguna dan pecandu narkotika. Dengan menempatkan pengguna dan pecandu narkotika ke dalam Lapas, tujuan ini tidak akan dapat tercapai, sebab praktik-praktik peredaran gelap pun masih dapat dilakukan dari dalam Lapas.

Jenis tindakan berupa perintah untuk melakukan rehabilitasi haruslah diutamakan dijatuhkan bagi pengguna dan pecandu narkotika. Hal ini perlu dikaitkan dengan sistem insentif sebagaimana dijelaskan pada bagian awal bab ini, bahwa semakin banyak pengguna dan pecandu narkotika yang ditempatkan pada lembaga rehabilitasi, seharusnya berkaitan dengan peningkatan insentif bagi aparat dalam sistem peradilan pidana, karena pertimbangan upaya pengurangan penyebaran resiko keterpaparan Covid-19 yang jelas akan memberikan resiko pada sistem. Solusi harus dihadirkan, misalnya rehabilitasi dengan juga membangun sistem pengawasan yang dibutuhkan.

c. Memperkuat Peran BAPAS

Balai Pemasyarakatan (BAPAS) memiliki peranan yang sentral dalam pelaksanaan pidana alternatif non pemenjaraan. Penelitian Kemasyarakatan (Litmas) dari Bapas yang berisi *assessment* risiko terhadap terdakwa dapat menjadi bahan pertimbangan sebelum hakim menentukan jenis pidana. Tidak hanya itu, pembimbingan terhadap terpidana yang menjalani pidana alternatif dan pengawasan terhadap pemenuhan kewajiban yang telah ditetapkan sesuai dengan jenis pidana, juga berada pada Bapas.

Selain memegang peranan yang penting dalam pelaksanaan pidana alternatif, di masa pandemi ini, Bapas bertanggung jawab pula terhadap narapidana yang diberikan percepatan pembebasan dengan mekanisme asimilasi dan integrasi. Maka dari itu, dukungan baik dari segi anggaran

maupun komitmen perlu diberikan kepada Bapas untuk dapat meningkatkan kualitas dan kuantitas SDM, yang hingga saat ini pun belum dapat terpenuhi secara maksimal. Selain memfokuskan diri pada Lapas, Kementerian Hukum dan HAM juga harus memberikan perhatian kepada Bapas, yang dalam masa pandemi ini memegang peran yang sangat penting. Situasi pandemi Covid-19 ini juga seharusnya menjadi momen untuk memperkuat pelaksanaan penilaian program pembinaan dan pembimbingan. Hal yang mana sudah menjadi amanat dari Pasal 45 ayat (4) UU Pemasyarakatan.

d. Membangun Inisiatif, Komitmen, dan Kerja Sama antar Institusi Penegak Hukum dalam Menjatuhkan Pidana Alternatif

Selama ini, tantangan terbesar dari pelaksanaan alternatif pemidanaan non pemenjaraan, selain dari sisi regulasi yang tidak lengkap serta sumber daya manusia dan infrastruktur yang belum memadai, adalah tidak adanya kesamaan pandangan dari aparat penegak hukum mengenai pentingnya penjatuhan pidana alternatif non pemenjaraan, utamanya di masa darurat seperti saat ini. Perlu diperhatikan bahwa komitmen aparat penegak hukum dalam menjatuhkan pidana alternatif sebagai salah satu upaya untuk mengurangi jumlah penghuni Lapas, sangat perlu untuk diperkuat. Masing-masing institusi penegak hukum perlu menegaskan kembali pentingnya penjatuhan alternatif pemidanaan, sebagai upaya untuk bersama-sama mengurangi *overcrowding* yang membahayakan bagi Lapas.

Kerja sama juga menjadi poin yang penting di dalam pelaksanaan pidana alternatif. Jaksa, misalnya, sebagai eksekutor putusan hakim, perlu untuk berkomunikasi secara baik dengan Bapas. Tidak hanya itu, Kepolisian dan Bapas juga harus menjalin kerja sama untuk dapat melakukan *assessment* risiko terhadap terdakwa untuk menentukan apakah memang seseorang layak untuk dituntut oleh Jaksa dan dijatuhi pidana oleh hakim dengan pidana alternatif.

4.3. Rekomendasi untuk Kasus Yang Sedang Berjalan Atau Sudah Diputus

Rekomendasi ini didasarkan pada pemikiran bahwa sekalipun seseorang saat ini tidak ditahan, tetapi karena perkaranya sedang diproses, ia tetap memiliki peluang untuk dikenakan penahanan. Selain itu, untuk perkara yang sudah diputus dan dikenakan pemidanaan, maka perlu juga alternatif untuk mengeluarkan ia dari Lapas. Sekali lagi, bahwa ini juga terkait dengan sistem insentif yang sudah dijelaskan di atas. Semakin banyak mekanisme ini ditempuh oleh aktor sistem peradilan pidana, maka semakin besar insentif dalam konteks anggaran dan apresiasi yang seharusnya ia peroleh.

a. Penggunaan Kewenangan Deponeering Dan Surat Ketetapan Penghentian Perkara (SKP2) Khususnya Untuk Perkara Pengguna Narkotika Dan Tindak Pidana Ringan

Tindakan ini dapat dilakukan oleh penuntut umum dalam menghindarkan penerimaan tahanan dan narapidana baru. Salah satu praktik menarik dapat dilihat di Inggris, dimana *The National Police Chiefs' Council and Crown Prosecution Service* menyusun kategori tindak pidana sebagai panduan dalam penyidikan dan penuntutan. Panduan ini membagi kategori tindak pidana menjadi “segera”, “prioritas tinggi”, dan “kasus lain”. Kategori perbuatan pidana yang masuk dalam kategori “segera” ini adalah kasus-kasus yang harus segera dilimpahkan ke pengadilan untuk diputus. Beberapa contohnya adalah pembunuhan, kekerasan dalam rumah tangga dengan resiko lanjutan, tindak pidana seksual, perampokan, terorisme, serangan terhadap pekerja darurat, penipuan yang berkaitan dengan Covid-19, dan sebagainya. Kategori perbuatan yang masuk kategori “prioritas tinggi” adalah perbuatan yang tidak membutuhkan kehadiran tersangka di persidangan. Sementara itu, untuk perbuatan yang tidak masuk dalam dua kategori itu akan masuk dalam kategori “kasus lain” yang prosesnya akan ditunda.¹¹³

Dalam konteks Indonesia, kewenangan untuk melakukan *deponering* berada pada Jaksa Agung. Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 35 huruf c UU Kejaksaan dan penjelasannya, *deponering* atau pengesampingan perkara demi kepentingan umum dilakukan untuk kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas. Situasi pandemi Covid-19 ini sudah memenuhi kriteria kepentingan bangsa, negara, dan/atau masyarakat luas sebagaimana disebut dalam regulasi itu. Selain itu, penuntut umum juga dibekali kewenangan untuk penghentian perkara dengan mengeluarkan Surat Keputusan Penghentian Perkara (SKP2) sebagaimana pengaturan Pasal 140 ayat (2) KUHAP. Kedua kewenangan ini jika dikontekskan pada situasi pandemi, maka berarti Jaksa Agung dan penuntut umum seharusnya hanya memprioritaskan perkara-perkara yang penting dan mendesak, sebagaimana juga yang dinyatakan dalam SEMA No. 1 Tahun 2020 bahwa pelaksanaan sidang hanya dilakukan untuk kasus yang mendesak. Beberapa perbuatan pidana, terutama penggunaan narkoba untuk kepentingan sendiri dan tindak pidana ringan tidak masuk dalam kategori penting dan mendesak ini perlu dipertimbangkan untuk dihentikan penuntutannya.

b. Mengeluarkan Kategori Pengguna Narkotika Dari PP No. 99 Tahun 2012

Ketentuan PP No. 99 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan menyebabkan pengetatan dalam pemberian remisi terhadap warga binaan. Pengetatan ini diberikan berdasarkan tindak pidana yang dilakukan dan ancaman pidana (di atas lima tahun). Salah satu tindak pidana yang diberi pengetatan adalah perkara narkoba, tanpa membedakan lebih lanjut perkara narkoba dalam hal pengguna, kurir, maupun bandar. Oleh karena itu,

¹¹³ Lihat https://www.cps.gov.uk/sites/default/files/documents/legal_guidance/Interim-CPS-Charging-Protocol-Covid-19-crisis-response.pdf

pemberian remisi terhadap pengguna narkoba yang secara signifikan menempati lebih dari 47 ribu penghuni dalam Rutan dan Lapas menjadi sulit dilakukan.

Melihat situasi ini, Presiden seharusnya dapat mempertimbangkan upaya mengeluarkan kategori pengguna narkoba dari ruang lingkup PP No. 99 Tahun 2012. Dengan demikian, Pemerintah dapat memberikan remisi kepada pengguna narkoba, termasuk tindakan pengeluaran, setelah melakukan asesmen kesehatan dan sosial terhadap pengguna narkoba.

c. Mengefektifkan Asimilasi Di Rumah

Salah satu langkah progresif yang dikeluarkan pemerintah untuk merespons situasi Covid-19 adalah dengan menerbitkan Peraturan Menteri Hukum dan HAM No. 10 Tahun 2020 tentang Syarat Pemberian Asimilasi dan Hak Integrasi bagi Narapidana dan Anak dalam Rangka Pencegahan dan Penanggulangan Penyebaran Covid-19. Peraturan ini memperkenalkan skema asimilasi narapidana di rumah dengan bimbingan dan pengawasan BAPAS. Syarat untuk diperolehnya mekanisme ini adalah bahwa narapidana berkelakuan baik dengan dibuktikan tidak sedang menjalani hukuman disiplin selama 6 (enam) bulan terakhir, aktif mengikuti program pembinaan dengan baik, dan telah menjalani $\frac{1}{2}$ (satu per dua) masa pidana.

Ketentuan ini merupakan relaksasi dari peraturan sebelumnya yaitu Peraturan Menteri Hukum dan HAM No. 3 Tahun 2018. Pasal 62 sampai dengan Pasal 64 peraturan tersebut menyatakan bahwa asimilasi dilakukan bekerjasama dengan lembaga pihak ketiga maupun secara mandiri. Peraturan ini sama sekali tidak mengenal bentuk asimilasi di rumah. Penerbitan peraturan yang membuka ruang untuk adanya asimilasi di rumah ini merupakan praktik baik yang bisa diterapkan tidak hanya pada masa pandemi, tetapi juga sebagai solusi kepadatan penghuni yang dihadapi Indonesia pada masa “normal”.

Langkah relaksasi berupa pengeluaran narapidana pada fase sebelumnya patut dilanjutkan dengan tahap-tahap berikutnya dengan cakupan yang lebih luas, kuantitas yang lebih besar dan fokus pada kelompok paling rentan dalam masyarakat saat ini. Untuk itu, perlu penguatan terhadap kapasitas BAPAS untuk mendukung kebijakan itu. Penguatan ini dapat diberikan pada tiga aspek: pendanaan, kapasitas personil, dan dukungan peraturan.

d. Mengoptimalkan Pendekatan Keadilan Restoratif

Pendekatan *restorative justice* yang sedang gencar didorong pelaksanaannya di dalam sistem peradilan pidana, dapat pula secara langsung membantu kontrol masuknya tahanan maupun WBP baru ke dalam fasilitas penahanan dan pemenjaraan. Dalam perkara yang melibatkan anak-anak, pengoptimalan pendekatan ini dapat dilakukan salah satunya dengan mengusahakan sebisa mungkin dilakukannya diversifikasi yang ketentuannya telah dimuat di dalam Pasal 6 hingga Pasal 15 UU SPPA.

Selain bagi anak, penggunaan pendekatan *restorative justice* ini dapat pula digunakan di dalam perkara yang melibatkan orang dewasa. Penyidik Kepolisian berdasarkan Pasal 18 ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2002, misalnya, memiliki kewenangan untuk melaksanakan tugas menurut penilaiannya sendiri. Ketentuan ini kemudian diturunkan di dalam SE Kapolri Nomor SE/8/VII/2018 yang membuka peluang dilakukannya penyelesaian perkara dengan menggunakan pendekatan *restorative justice*.

Selain itu, perlu diperhatikan bahwa Kepolisian juga sudah menerbitkan Peraturan Kapolri Nomor 6 Tahun 2019 tentang Penyidikan Tindak Pidana. Pada Pasal 12 Peraturan itu sudah cukup jelas kewenangan penyidik untuk menerapkan keadilan restoratif. Penerapan ini dilakukan berdasarkan dua syarat yaitu syarat materil dan syarat formil.

Kejaksaan pada 2020 pun telah mengeluarkan Peraturan Jaksa Agung yang mengatur hal yang serupa. Perja Nomor 15 Tahun 2020 tentang Penghentian Penuntutan Berdasarkan Keadilan Restoratif, memberikan kewenangan bagi Penuntut Umum untuk menghentikan perkara demi kepentingan hukum, salah satunya dengan alasan apabila telah ada penyelesaian di luar pengadilan.

Penerapan peraturan-peraturan ini, baik di tingkat Kepolisian maupun Kejaksaan, dapat juga dikembangkan untuk dilakukan terhadap paling tidak beberapa tindak pidana yang jatuh ke dalam kategori tindak pidana tanpa korban (*victimless crime*) dan tindak pidana yang tidak melibatkan kekerasan (*non-violence crime*) seperti tindak pidana narkotika, tindak pidana perjudian, dan tindak pidana lain yang risiko keamanannya rendah bagi publik. Untuk tindak pidana ekonomi pun, Kepolisian maupun Kejaksaan dapat mendorong dilakukannya penyelesaian dengan menggunakan pendekatan *restorative justice*, sepanjang korban sepakat untuk melakukan penyelesaian dengan diberikannya ganti kerugian sejumlah yang telah disepakati melalui mekanisme non-peradilan.

Pengoptimalan pendekatan keadilan restoratif ini, setidaknya akan mengurangi jumlah perkara yang harus ditangani oleh aparat penegak hukum pada setiap tingkatan. Dalam kondisi darurat seperti pandemi Covid-19, ini tentunya akan mengurangi potensi penyebaran infeksi virus yang terjadi baik di ruang persidangan pada tahap pengadilan maupun di fasilitas penahanan dan pemenjaraan jika melibatkan upaya paksa berupa penahanan dan juga pidana penjara. Upaya ini dapat dilakukan segera, sebab kebutuhan untuk pelaksanaannya pun sudah cenderung terpenuhi seluruhnya dan hanya perlu adanya kemauan dari aparat penegak hukum untuk mengaktifkannya.

e. Mendorong Mekanisme Diversi Untuk Anak

UU Sistem Peradilan Pidana Anak dengan sangat tegas membuka pengaturan mengenai mekanisme diversi dalam perkara-perkara yang melibatkan anak. Mekanisme diversi ini diberlakukan dalam setiap tahapan peradilan sebagaimana pengaturan Pasal 7 ayat (1), Pasal 29 ayat (1), Pasal 42 (1), Pasal 52 ayat (2) UU Sistem Peradilan Pidana Anak. Diversi ini dapat diberlakukan bagi tindak pidana dengan ancaman di bawah 7 (tujuh) tahun dan bukan merupakan pengulangan tindak pidana.

Dorongan untuk melakukan diversi dalam perkara anak ini perlu dimasukkan secara sistemik ke dalam pencapaian keberhasilan kinerja, terlebih dalam kondisi pandemi ini. Dengan demikian, para penegak hukum memiliki motivasi yang lebih untuk mendorong penyelesaian perkara yang melibatkan anak dengan jalur diversi atau di luar proses peradilan.

f. Mendorong Pembayaran Denda Untuk Menggugurkan Penuntutan

Mekanisme ini dapat diberlakukan bagi perkara-perkara pelanggaran yang juga diancam dengan pidana denda sebagaimana diatur pada Pasal 82 KUHP. Pengaturan pasal tersebut menyatakan bahwa penuntutan terhadap tindak pidana menjadi gugur, apabila dilakukan pembayaran denda. Beberapa contoh perbuatan yang dapat didorong penyelesaiannya melalui mekanisme ini adalah perbuatan pidana dalam berbagai peraturan daerah (termasuk misalnya pelanggaran terhadap PSBB), maupun dapat didorong untuk digunakan dalam kasus kepemilikan narkoba untuk kepentingan diri sendiri.

Ukuran penilaian kinerja sebagaimana perkara pelanggaran lalu lintas menjadi cocok untuk diterapkan dalam rekomendasi ini. Artinya, semakin besar PNBP yang berhasil diperoleh melalui pembayaran denda ini, maka semakin besar insentif yang dapat diperoleh oleh penuntut umum. Selain itu, hal ini berhubungan dengan semakin besarnya peningkatan keberhasilan kinerja dari penuntut umum.

g. Penggunaan Kewenangan Politik Presiden: Abolisi, Amnesti, Dan Grasi

Presiden, juga memiliki kewenangan untuk dapat mengeluarkan narapidana dan tahanan dalam jumlah besar secara sekaligus. Dengan melalui mekanisme abolisi, amnesti, dan grasi, Presiden dapat memberikan perintah agar narapidana dan tahanan yang masuk dalam kategori tertentu dibebaskan tanpa syarat. Sejalan dengan mekanisme lain, prioritas pengeluaran melalui mekanisme ini direkomendasikan diberikan kepada mereka yang memiliki risiko kesehatan atau rentan dalam kacamata kesehatan, serta mereka yang melakukan tindak pidana tanpa korban dan/atau tanpa kekerasan. Mekanisme ini juga sangat direkomendasikan untuk digunakan terhadap terpidana narkoba, yang merupakan pengguna dan pecandu yang mengambil porsi terbesar sebagai penghuni fasilitas pemenjaraan.

Kewenangan abolisi dan amnesti, diatur di dalam UUD 1945 dan dijelaskan lebih lanjut di dalam UU Darurat Nomor 11 Tahun 1954. Abolisi dapat diberikan kepada seorang tahanan untuk menghilangkan penuntutan terhadap dirinya. Sedangkan amnesti diberikan untuk menghapuskan segala akibat hukum atas perbuatan seseorang, sehingga amnesti dapat diberikan tidak hanya terbatas pada narapidana, namun dapat juga diberikan kepada seorang tersangka atau terdakwa yang saat ini sedang ditahan. Menurut UU Darurat 11 Tahun 1954, tidak ada ketentuan yang membatasi tindak pidana apa yang dilakukan oleh seseorang untuk dapat diberikan abolisi maupun amnesti. Begitu pula dengan minimal hukuman, tidak ada pembatasan yang disyaratkan dari kedua mekanisme ini. Dalam kondisi darurat saat ini, opsi ini dapat dipertimbangkan oleh Presiden, dengan memberikan alasan berupa kedaruratan dan kemanusiaan, mengingat dampak yang akan terjadi apabila Presiden terus membiarkan penjara yang sudah *overcrowding* terisi penuh semakin penuh.

Sebagai catatan, sebelum Pandemi Covid-19 terjadi pun, Pemerintah melalui Menteri Hukum dan HAM juga sudah memiliki rencana untuk mengeluarkan pengguna dan pecandu narkoba menggunakan mekanisme amnesti massal untuk mengurangi angka *overcrowding*. Wacana ini juga sudah didukung oleh sejumlah anggota Komisi III DPR RI.¹¹⁴ Dari sini, dapat dilihat bahwa sebenarnya mekanisme ini sudah pernah dipertimbangkan bahkan pada kondisi pra-Covid 19. Pada Pandemi ini, hal ini menjadi semakin relevan untuk dapat dipertimbangkan oleh Presiden dan Pemerintah.

Selain abolisi dan amnesti, Presiden juga dapat menggunakan opsi lain yang dimilikinya yakni kewenangan untuk memberikan grasi. Presiden dapat memberikan grasi untuk mengubah, meringankan, mengurangi, atau sama sekali menghapuskan hukuman yang telah dijatuhkan kepada seseorang melalui mekanisme ini. Apabila Presiden merasa membebaskan narapidana begitu saja terlalu mengkhawatirkan dari segi keamanan, maka Presiden dapat misalnya memilih untuk melakukan perubahan terhadap bentuk pidana dari penjara menjadi pidana bersyarat, sehingga setidaknya meskipun narapidana kemudian keluar dari fasilitas pemenjaraan, pengawasan tetap dapat dilakukan terhadapnya untuk memantau perubahan perilakunya.

Sayangnya, berbeda dengan abolisi dan amnesti yang sama sekali tidak memiliki syarat pemberiannya, grasi berdasarkan UU No. 5 Tahun 2010 dapat dijatuhkan apabila memenuhi syarat tertentu. Pertama, untuk dapat memohonkan grasi, seseorang harus setidaknya dipidana dengan pidana mati, seumur hidup, atau penjara paling rendah 2 (dua) tahun. Permohonan ini juga hanya dapat diajukan 1 (satu) kali. Permohonan grasi juga hanya dapat dijatuhkan paling lama 1 (satu) tahun setelah putusan pengadilan berkekuatan tetap.

¹¹⁴ <https://beritalima.com/taufik-dukung-gagasan-menkumham-atasi-kelebihan-kapasitas-lapas/>

Tindakan Presiden untuk menerbitkan abolisi, grasi, dan amnesti ini sesungguhnya adalah langkah populer dan dapat meningkatkan citra pemerintah. Dengan menerbitkan abolisi, grasi, maupun amnesti, Pemerintah dapat memperlihatkan langkah serius dalam mengurangi resiko keterpaparan Covid-19. Hal ini dapat berjalan seiring dengan peningkatan kepercayaan publik kepada Presiden dan Pemerintah.