

URGENSI NILAI-NILAI PANCASILA DALAM PENGATURAN TENTANG PEMASYARAKATAN¹

Myrna A. Safitri*, Ricca Anggraeni, Adnan Hamid, Kunthi Tridewiyanti²

Fakultas Hukum, Universitas Pancasila

Jalan Srengseng Sawah, Jagakarsa, Lenteng Agung, Jakarta Selatan, 12640

Email: myrnasafitri@univpancasila.ac.id, riccaanggraeni@univpancasila.ac.id,

adnanlawyer@gmail.com, kunthitridewiyanti@univpancasila.ac.id

Abstract

As regulated by Law 12/1995, the correctional system in Indonesia has changed the concept of imprisonment used in the Dutch colonial era to the concept of a correction. This change is aimed to implement programs that are detrimental and at the same time rehabilitating and reintegrating prisoners socially. Thus, the prisoner can return to being a good citizen of society. In practice, the ideal goal of this correctional concept is not easily realized. Implementing the correctional system is intertwined, so the need to amend Law 12/1995 is necessary. In connection with the law reform, it is also essential to study how the correctional system is following the values of Pancasila and how the formation of the new legal norms will strengthen the Pancasila values. By using doctrinal legal method, this research concludes that Law Number 12 of 1995 contains incomplete, unclear, and weak legal norms related to several principles of Pancasila, such as that relate to patriotism, especially for terrorism and separatism prisoners. This study also finds that Pancasila values in the philosophy of conviction are related to humanity, education, and justice. The concept of justice will shift from retributive justice and restitutive justice to restorative justice.

Keywords: Pancasila; Restorative Justice; Philosophical Conviction.

Abstrak

Sebagaimana diatur dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995, sistem pemasyarakatan di Indonesia telah mengubah konsep pemenjaraan pada era kolonial Belanda ke konsep pemasyarakatan. Perubahan konsep ini dimaksudkan untuk menerapkan program-program yang sifatnya menjerakan sekaligus merehabilitasi serta mereintegrasi narapidana secara sosial. Dengan demikian narapidana dapat kembali lagi menjadi warga masyarakat yang baik. Dalam praktiknya, tujuan ideal dari konsep pemasyarakatan ini tidak mudah terwujud. Persoalan-persoalan dalam pelaksanaan sistem pemasyarakatan ini sejatinya saling berkelindan, sehingga kebutuhan untuk mengubah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 menjadi penting. Dalam kaitan dengan rencana perubahan hukum itu maka penting pula mempelajari bagaimana sistem pemasyarakatan sesuai dengan nilai-nilai Pancasila dan bagaimana norma hukum baru yang akan dibentuk menguatkan nilai-nilai Pancasila. Dengan menggunakan metode penelitian doktrinal, penelitian ini menyimpulkan bahwa Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 masih berisikan norma-norma yang belum lengkap atau tidak dirumuskan dengan jelas dan kuat terkait dengan beberapa sila Pancasila, seperti untuk meningkatkan rasa cinta tanah khususnya bagi narapidana

¹ Artikel ini didasarkan pada hasil penelitian yang didanai oleh Badan Pembinaan Ideologi Pancasila untuk tahun anggaran kegiatan 2020. Penelitian dilakukan pada Agustus-Oktober 2020, dalam rangka Proyek Riset Analisis dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan berdasarkan Nilai-Nilai Pancasila.

² Diucapkan terima kasih kepada Peneliti pendukung yang sudah membantu proses penelitian, yaitu Endra Wijaya, Yunan Prasetyo, Yamin, dan Cipta Indralestari Rachman.

terorisme dan separatisme. Pun studi ini menemukan bahwa nilai-nilai Pancasila dalam filsafat pemidanaan berkait dengan kemanusiaan, edukasi dan keadilan. Konsep keadilan bergeser dari keadilan retributif dan restitutif menjadi keadilan restoratif.

Kata Kunci: Pancasila; Keadilan Restoratif; Filsafat Pemidanaan.

A. Pendahuluan

Sistem Pemasyarakatan di Indonesia saat ini diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan (selanjutnya digunakan dengan istilah UU Pemasyarakatan). Undang-undang ini berupaya mengoreksi konsep kepenjaraan yang sebelumnya digunakan dalam hukum kolonial. Perubahan konsep kepenjaraan menuju konsep pemasyarakatan itu dimaksudkan sebagai upaya membentuk kembali diri narapidana yang berada di dalam lembaga pemasyarakatan secara maksimal, dengan menerapkan program-program yang sifatnya menjerakan sekaligus merehabilitasi serta mereintegrasi mereka secara sosial. (Victorio H. Situmorang, 2019: 92)

Konsep penjaraan secara perlahan-lahan ditinggalkan karena tidak sejalan dengan konsep rehabilitasi dan reintegrasi sosial. UU Pemasyarakatan juga menegaskan bahwa perlakuan terhadap narapidana yang disebut dengan istilah Warga Binaan Pemasyarakatan (selanjutnya disingkat WBP) dengan sistem kepenjaraan tidak sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Namun dalam praktiknya, tujuan ideal dari konsep pemasyarakatan tidak bisa terwujud secara mudah. Beberapa kendala masih terjadi. Mulai dari persoalan kelebihan beban kapasitas penghuni (narapidana), (Victorio H. Situmorang, 2019: 90-91) praktik “sewa sel mewah,” (Y.A. Trianan Ohoiwutun, 2014: 478) oknum narapidana yang bisa dengan “bebas” keluar masuk lembaga pemasyarakatan, (Abba Gabrillin, 2020) sampai ke persoalan tidak berfungsi dengan baik program pembinaan yang dijalankan

kepada para narapidana, karena di dalam lembaga pemasyarakatan masih tetap bisa melakukan tindak pidana lagi. (Haryanto Dwiatmodjo, 2014: 112-113) Terungkap pula kasus bahwa beberapa oknum petugas lembaga pemasyarakatan justru menjadi pihak yang berperan penting dalam kaburnya terpidana. (Muhammad Isa Bustomi, 2020)

Beberapa contoh kasus di atas mencerminkan bahwa sistem pemasyarakatan di Indonesia masih jauh dari ideal. Beberapa peneliti juga mengungkapkan hal tersebut. Kajian dari Rahmat Hi. Abdullah, misalnya, persoalan kelemahan praktik penggolongan narapidana sebagaimana diatur dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995. Dalam praktiknya, penempatan dan pembinaan yang dilakukan kepada para narapidana yang memiliki perbedaan sifat atau karakter belum bisa berjalan ideal karena masih ada kendala, seperti persoalan kelebihan kapasitas penghuni lembaga pemasyarakatan, keterbatasan jumlah petugas pemasyarakatan, keterbatasan dana dan peralatan yang dibutuhkan di dalam lembaga pemasyarakatan. (Rahmat Hi. Abdullah, 2015: 54-56)

Persoalan-persoalan dalam pelaksanaan sistem pemasyarakatan ini sejatinya saling berkelindan. Salah satu hal yang mendorong munculnya masalah ini adalah *over* kapasitas Lembaga Pemasyarakatan (selanjutnya disingkat Lapas). Direktorat Jenderal Pemasyarakatan pada Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia menyebutkan pada Maret 2020, tingkat *over* kapasitas Lapas, rumah tahanan (selanjutnya disingkat Rutan) dan Lembaga Pemasyarakatan Khusus Anak (selanjutnya disingkat LPKA) adalah 270.466 orang atau

106 persen dari daya tampung yang ada. (Penny Naluria Utami, 2017: 388, 389, 393) Dengan kondisi seperti ini, banyak hak narapidana yang tidak dapat terpenuhi seperti halnya yang berkait dengan kelayakan hunian, konsumsi dan kesehatan. *Institute for Criminal Justice Reform* menyatakan bahwa permasalahan *over* kapasitas juga terjadi karena tidak adanya alternatif pemidanaan yang dijalankan di Indonesia, sehingga semua sanksi pidana diarahkan pada pidana penjara. (Genoveva Alicia K.S. Maya, Erasmus A. T. Napitupulu, Iftitahsari, M. Eka Ari Pramuditya, 2019: 2-3)

Pada tahun 2017, Pemerintah berencana membuat Undang-Undang Pemasyarakatan yang baru. Badan Pembinaan Hukum Nasional menyusun Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Pemasyarakatan. Sedianya, Rancangan Undang-Undang (selanjutnya disingkat RUU) ini akan disahkan pada 2019 yang lalu, namun karena Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (selanjutnya disingkat RUU KUHP) masih menimbulkan polemik, pengesahan RUU Pemasyarakatan juga tidak dilakukan. (Tribunnews.com, 2020)

Kebutuhan untuk mengubah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 sangat tinggi. Tujuan pemasyarakatan dipandang sulit dicapai melalui penerapan Undang-Undang ini. Sejumlah alasan di atas turut menjadi justifikasinya. Selain itu, perkembangan hukum yang lain seperti halnya amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menempatkan hak asasi manusia sebagai hak konstitusional, pembentukan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak, Ratifikasi Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik (melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005) menuntut penyesuaian pada sistem pemasyarakatan yang ada.

Bagaimana wajah masa depan sistem pemasyarakatan di Indonesia adalah isu penting yang perlu dibahas. Namun, salah satu yang luput dari berbagai kajian yang dilakukan, ialah ihwal pengejawantahan nilai-nilai Pancasila ke dalam sistem pemasyarakatan. Jika sistem pemasyarakatan yang akan dibangun Indonesia berbasis pada Pancasila, maka bagaimana sesungguhnya wujud norma hukum yang akan dibentuk?

Persoalan pemasyarakatan harus mengacu, mencerminkan dan sesuai dengan nilai-nilai Pancasila. Kajian dari Victorio H. Situmorang berupaya untuk mencermati keberadaan konsep pemasyarakatan Pancasila. Victor memaparkan bahwa pemasyarakatan yang berdasarkan Pancasila haruslah bisa memadukan antara konsep penjeraan dengan rehabilitasi serta reintegrasi sosial, (Victorio Situmorang, 2019:92) sekaligus mampu menyeimbangkan 3 (tiga) kepentingan yang harus dilindungi, yaitu kepentingan pihak pembina, subjek yang dibina dan kepentingan masyarakat. (Victorio Situmorang, 2019: 94-95)

Kajian dari Victorio H. Situmorang tersebut menjadi semacam penegas dan pembenar bahwa memang terdapat hubungan yang erat antara ideologi dan konsep pemasyarakatan yang dijalankan oleh suatu negara. Mengenai hubungan itu, dalam konteks yang umum, kajian dari Yuliandri, dengan mengutip pendapat dari Ann Seidman, Robert B. Seidman dan Nalin Abeyesekre, memaparkan bahwa sistem hukum yang dijalankan oleh suatu negara proses pembentukannya dipengaruhi serta mendapatkan masukan dari berbagai macam faktor, dan salah satunya ialah unsur ideologi yang dianut oleh suatu bangsa. (Yuliandri, 2009: 133)

Dalam konteks yang lebih khusus, yaitu perihal hubungan antara sistem hukum pemasyarakatan dengan ideologi atau nilai-nilai dasar yang diyakini oleh suatu masyarakat, kajian dari Inger Marie Fridhov dan Linda Grønning menjadi menarik untuk

dicermati. Keduanya memaparkan bagaimana tujuan pemidanaan, termasuk pelebagaan pemasyarakatan, dirancang untuk kemudian dipraktikkan, akan bergantung pada prinsip-prinsip dasar konstitusi yang berlaku, yang di dalamnya terkandung jaminan penghormatan kepada manusia, seperti nilai-nilai kebebasan, kesetaraan dan martabat manusia. Kendati demikian tidak semua negara menerapkan hal yang sama. (Inger Marie Fridhov dan Linda Groning, 2018: 271-272)

Mempertimbangkan sekaligus melengkapi berbagai kajian terdahulu yang telah dipaparkan di atas, penelitian ini menjelaskan bagaimana perumusan norma-norma sistem pemasyarakatan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 dilihat dari perspektif pemenuhan nilai-nilai Pancasila. Secara lebih lengkap, permasalahan dalam penelitian ini adalah menilai pemenuhan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 dan menguji kesesuaian materi muatan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 dengan nilai-nilai Pancasila?

B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum doktrinal dengan bersandarkan pada bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Bahan hukum primer yang digunakan dalam kajian ini terutama mengacu kepada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Anak, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Ratifikasi Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Adapun untuk bahan hukum sekunder, kajian ini mengacu kepada

beberapa hasil karya ilmiah dari para sarjana yang topiknya relevan dengan topik kajian ini, yang sudah dipublikasikan melalui jurnal ilmiah, buku, dan makalah. Sedangkan untuk bahan tersiernya, terutama ketika diperlukan penjelasan mengenai suatu konsep, maka peneliti akan mengacu kepada paparan penjelasan yang berasal dari kamus, baik itu kamus hukum maupun Kamus Besar Bahasa Indonesia.

Peneliti melakukan penelusuran kepustakaan (studi literatur) untuk mendapatkan semua bahan hukum tersebut. Data yang berhasil dikumpulkan dalam kajian ini, diolah oleh peneliti dengan pendekatan kualitatif. Untuk menjawab rumusan permasalahan peneliti mencermati beberapa konsep, terutama yang terkait erat dengan persoalan sistem pemidanaan, pemasyarakatan dan sistem hukum Pancasila. Oleh karena itu, metode pendekatan yang digunakan oleh peneliti untuk menjawab permasalahan pertama tersebut adalah metode pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Selain itu, fokus juga diarahkan kepada kesesuaian dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik serta ada atau tidaknya kandungan nilai-nilai Pancasila di dalam undang-undang tersebut. Untuk keperluan itu, peneliti menggunakan metode pendekatan peraturan perundang-undangan serta analisis konten (*statute and content analysis approach*). Peneliti juga melakukan kajian kritis terhadap substansi pasal-pasal yang terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995, Naskah Akademik dan RUU Pemasyarakatan versi September 2019. Lantas, kritik tersebut diperlukan untuk dapat membangun argumentasi sekaligus usulan bagi penyempurnaan peraturan perundang-undangan mengenai pemasyarakatan yang lebih sesuai dengan nilai-nilai Pancasila di masa yang akan datang.

C. Hasil dan Pembahasan

Pembentukan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 memiliki nilai historis sangat

penting dalam sejarah hukum Indonesia, karena meletakkan sistem pemasyarakatan untuk menggantikan sistem kepenjaraan yang dibentuk melalui hukum pidana kolonial. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 menggantikan sistem penjara di bawah pengaturan *Ordonnantie op de Voorwaardelijke Invrijheidstelling* (Stb. 1917-749, 27 Desember 1917 jo. Stb. 1926-488), *Gestichten Reglement* (Stb. 1917-708, 10 Desember 1917), *Dwangopvoeding Regeling* (Stb. 1917-741, 24 Desember 1917) dan *Uitvoeringordonnantie op de Voorwaardelijke Veroordeeling* (Stb. 1926-487, 6 November 1926).

Cita-cita yang terkandung dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995, sebagaimana dinyatakan dalam bagian Menimbang dalam Undang-undang ini, meliputi empat hal. Yang pertama adalah memberikan perlakuan yang baik dan manusiawi melalui satu sistem pembinaan yang terpadu kepada WBP. Yang kedua, menggantikan sistem kepenjaraan yang dipandang tidak sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketiga membangun sistem pemasyarakatan sebagai rangkaian penegakan hukum yang bertujuan agar WBP menyadari kesalahannya, memperbaiki diri, dan tidak mengulangi tindak pidana, sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat aktif berperan dalam pembangunan, dan dapat hidup secara wajar sebagai warga yang baik dan bertanggung jawab. Terakhir, melakukan reformasi sistem hukum pidana dengan mengganti produk hukum kolonial terkait kepenjaraan.

Bagian pembahasan ini memaparkan temuan-temuan penelitian terkait dengan nilai-nilai Pancasila dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995.

1. Analisis Pemenuhan Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik dalam Undang-Undang Pemasyarakatan

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 yang menjadi objek penelitian ini, dibentuk jauh sebelum adanya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Menggunakan indikator menurut Lon Fuller, indikator peraturan yang baik adalah yang tidak sering diubah. (Lita Tyesta ALW, 2012: 64) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 memenuhi indikator itu, karena tidak sering diubah sehingga para implementator memiliki kerangka bertindak sesuai dengan yang ditentukan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995.

Pemenuhan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik tidak lagi hanya dapat merujuk pada doktrin, tetapi juga pada ketentuan normatif. Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah menentukan hal tersebut. Terdapat dua asas yang penting diperhatikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Keduanya adalah asas pembentukan peraturan perundang-undangan (Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011) dan asas materi muatan peraturan perundang-undangan (Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011).

Dilihat dari dari asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, pertimbangan yang menjadi tujuan dibentuknya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 belum secara maksimal memenuhi kejelasan tujuan, sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 5 huruf a Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Hal ini dikarenakan, tujuan yang menjadi

landasan filosofis tidak menunjukkan alasan dan hal yang akan dituju melalui pembentukan UU Pemasyarakatan ini. Pertimbangan huruf a hanya menyatakan bahwa “hakikatnya Warga Binaan Pemasyarakatan sebagai insan dan sumber daya manusia harus diperlakukan dengan baik dan manusiawi dalam satu sistem pembinaan yang terpadu.”

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 dibentuk untuk memenuhi kebutuhan dari bangsa dan negara yang memerlukan pengaturan mengenai pemasyarakatan, sehingga Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 ini memenuhi asas kedayagunaan dan kehasilgunaan. Namun, apakah asas ini terpenuhi atau tidak diperlukan pengukuran mengenai dampak dan manfaat yang signifikan, sehingga dapat membantu pembentuk peraturan perundang-undangan untuk mengambil keputusan.

Norma di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 juga ada yang tidak memenuhi asas kejelasan rumusan, misalnya ketentuan Pasal 1 angka 6 yang memuat ketentuan mengenai terpidana sebagai “seseorang yang dipidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap”. Kemudian Pasal 1 angka 7 memuat konsep narapidana sebagai “Terpidana yang menjalani pidana hilang kemerdekaan di Lapas”. Norma ini tidak memenuhi asas kejelasan rumusan, karena tidak memenuhi kesesuaian antar norma hukum di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 ini sendiri. Rumusan Pasal 1 angka 7 ini mengesankan bahwa selain terpidana yang ada di Lapas juga ada terpidana yang menjalani pidana hilang kemerdekaan di luar Lapas. Selain itu, terpidana juga dapat berupa orang yang

menjalani pidana di luar pidana hilang kemerdekaan. Sementara itu salah satu asas dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 menyebutkan bahwa “kehilangan kemerdekaan merupakan satu-satunya penderitaan”.

Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 menyatakan bahwa sistem pembinaan pemasyarakatan dilaksanakan berdasarkan asas-asas (a) Pengayoman, (b) Persamaan perlakuan dan pelayanan, (c) Pendidikan, (d) Pembimbingan, (e) Penghormatan harkat dan martabat manusia, (f) Kehilangan kemerdekaan merupakan satu-satunya penderitaan, (g) terjaminnya hak untuk tetap berhubungan dengan keluarga dan orang-orang tertentu.

Di antara asas-asas yang ditentukan melalui Pasal 5 itu ada yang tidak memenuhi asas kejelasan rumusan, yaitu soal kehilangan kemerdekaan merupakan satu-satunya penderitaan, dan terjaminnya hak untuk tetap berhubungan dengan keluarga dan orang-orang tertentu. Ini bukanlah asas tetapi sebuah keadaan atau kondisi, sehingga tidak tepat dan jelas apabila ditentukan sebagai asas pelaksanaan sistem pembinaan pemasyarakatan.

Asas ketidakjelasan rumusan juga terdapat di dalam Pasal 49 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995. Ketentuan tersebut mengatur bahwa “Pegawai Pemasyarakatan diperlengkapi dengan sarana dan prasarana lain sesuai dengan kebutuhan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.” Sarana dan prasarana lain inilah yang membawa pada penafsiran beragam, sedangkan di dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 hanya menyebutkan bahwa pakaian dinas dan rumah dinas. Padahal, maksud dari pakaian dan rumah dinas tidak

memenuhi unsur dari sarana, tetapi hanya prasarana.

Yang juga menjadi permasalahan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 ialah terdapat beberapa ketentuan pasal yang seharusnya dapat dituangkan dalam ketentuan undang-undang tetapi justru didelegasikan ke Peraturan Pemerintah. Misalnya, soal pemindahan narapidana dari satu Lapas ke Lapas lain (Pasal 16), termasuk pemindahan anak pidana dan anak sipil serta pelaksanaan hak-hak anak pidana, anak negara dan anak sipil. Ketentuan semacam ini sesungguhnya membuat suatu undang-undang tidak memenuhi kejelasan rumusan dan dapat dilaksanakan, karena rumusannya membuka lubang interpretasi yang besar, serta untuk pelaksanaannya, para impementator harus menunggu adanya peraturan pelaksana dalam hal ini ialah Peraturan Pemerintah. Inilah yang menyebabkan suatu undang-undang tidak langsung dapat dilihat dan diterima manfaat keberlakuannya oleh masyarakat, karena harus menunggu terbentuknya peraturan pelaksana.

Jika dilihat dari asas materi muatan maka tampak bahwa Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 juga tidak menunjukkan sebagai rumusan norma yang berkualitas.

Pasal 2 menyebutkan:

“Sistem pemasyarakatan diselenggarakan dalam rangka membentuk Warga Binaan Pemasyarakatan agar menjadi manusia seutuhnya, menyadari kesalahan, memperbaiki diri, dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat aktif berperan dalam pembangunan, dan dapat hidup secara wajar sebagai warga

yang baik dan bertanggung jawab.”

Sedangkan Pasal 3 berbunyi:

“Sistem pemasyarakatan berfungsi menyiapkan Warga Binaan Pemasyarakatan agar dapat berintegrasi secara sehat dengan masyarakat, sehingga dapat berperan kembali sebagai anggota masyarakat yang bebas dan bertanggung jawab.”

Ketentuan pada kedua Pasal itu tidak menunjukkan mengenai subjek dan operasionalisasi yang digunakan dalam norma ini, meskipun norma hukum ini memenuhi asas pengayoman, dan kemanusiaan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 juga memuat asas kesusantaraan. Ini tercermin dari ketentuan Pasal 4 yang berbunyi bahwa “Lapas dan Bapas didirikan di setiap ibukota kabupaten atau kotamadya, dan dalam hal dianggap perlu, di tingkat kecamatan atau kota administratif dapat didirikan Cabang Lapas dan Cabang Bapas.” Dengan ketentuan ini, pendirian Lapas dan Bapas memperhatikan kebutuhan dan kepentingan dari seluruh wilayah Republik Indonesia. Artinya, apabila itu dibutuhkan di tingkat kecamatan pun, maka dapat didirikan. Dapat dilihat, bahwa ketentuan ini membuka ruang responsi dan adaptasi yang begitu besar terhadap kebutuhan wilayah atas Lapas dan Bapas.

Pasal 6 sampai dengan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 materi muatannya memenuhi asas pengayoman. Hal ini dapat dilihat maksud dari rumusan norma hukum ini yang membentuk sistem pembinaan di Lapas dan Bapas dengan mengedepankan pembinaan dan pembimbingan sebagaimana dimaksudkan dari pengayoman itu

sendiri yaitu “memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.”

Pasal 9 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan yang menentukan mengenai “penyelenggaraan pembinaan dan pembimbingan Warga Binaan Pemasyarakatan, Menteri dapat mengadakan kerjasama dengan instansi pemerintah terkait, badan-badan kemasyarakatan lainnya, atau perorangan yang kegiatannya seiring dengan penyelenggaraan sistem pemasyarakatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3.” Ketentuan ini menunjukkan pemenuhan asas kekeluargaan karena mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam pengambilan keputusan. Hal ini terlihat bahwa dalam penyelenggaraan pembinaan dan pembimbingan Warga Binaan, menteri dapat bekerja sama dengan instansi terkait. Artinya, ada risiko ego sektoral yang dimitigasi oleh ketentuan pasal ini, dengan membuka potensi untuk bekerja sama, bermusyawarah mufakat untuk menentukan sistem pemasyarakatan.

Pemenuhan asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan serta asas ketertiban dan kepastian hukum diupayakan untuk dipenuhi melalui Pasal 14 yang menentukan hak narapidana. Dengan penentuan ini, narapidana dapat secara pasti mengetahui hak-hak yang harus dipenuhinya. Namun, ketentuan di dalam huruf m Pasal 14 ayat (1) yang menentukan hak-hak lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, membuat rumusan norma hukum dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 ini tidak menjamin kepastian hukum, karena narapidana harus melihat dan mengetahui dari berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan

mengenai hak-haknya. Dari sisi rumusan, ketentuan huruf m ayat 1 Pasal 14 ini secara luwes menjamin dan melindungi hak asasi manusia dari narapidana secara luas berdasarkan pada undang-undang sektoral/bidang yang berlaku. Akan tetapi ini akan mendapatkan tantangan dari Pasal 14 ayat (2) ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 yang mendelegasikan kepada Peraturan Pemerintah untuk mengatur mengenai syarat-syarat dan tata cara pelaksanaan hak-hak narapidana. Tentu politik hukumnya akan kemungkinan besar berbeda, sehingga pengimplementasian pemenuhan hak-hak akan menemukan tantangan tersendiri.

Ketentuan di dalam Pasal 17, secara materi muatan mencerminkan asas ketertiban dan kepastian hukum. Pasal 17 memberikan kepastian soal proses penyidikan terhadap narapidana yang terlibat perkara lain baik sebagai tersangka, terdakwa, atau sebagai saksi yang dilakukan di Lapas tempat narapidana yang bersangkutan menjalani pidana. Meskipun terdapat sisi birokratis dalam proses penyidikannya, seperti soal izin Kepala Lapas, lalu Direktur Jenderal Pemasyarakatan (selanjutnya disingkat Dirjen Pas) apabila narapidana akan dibawa ke luar Lapas, yang membuka kemungkinan besar penyalahgunaan kewenangan bagi Dirjen Pas untuk mengizinkan narapidana dibawa ke luar Lapas. Seperti yang terjadi di kasus, Setya Novanto yang keluar dari Lapas Sukamiskin dengan izin berobat ke RSPAD Gatot Subroto. (Kristian Erdianto, 2020)

Pasal 18 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 yang menentukan bahwa “Anak Pidana ditempatkan di Lapas Anak”, belum mengakomodasi asas kemanusiaan dan keadilan. Dinyatakan demikian, karena

anak yang seharusnya ditempatkan di Lembaga Pembinaan Khusus Anak, masih dinomenklaturkan dengan Lapas. Lapas apabila merujuk pada Pasal 1 angka 3 diartikan sebagai tempat untuk melaksanakan pembinaan narapidana dan anak didik pemasyarakatan. Dengan konsep yang seperti ini, anak pidana dapat ditafsirkan ditempatkan di Lapas yang terdapat narapidana dewasanya juga. Tentu, penempatan ini akan memberikan stigma yang tidak baik kepada anak sebagai pelaku tindakan pidana, dan ini akan memberikan dampak yang tidak baik bagi perkembangan anak. Nomenklatur Lembaga Pembinaan Khusus Anak telah diakomodasi di dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak (selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012). Dengan demikian, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 sudah seharusnya merespons perkembangan saat ini, dengan memperhatikan hak-hak dan pendidikan anak.

Pasal 42 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 secara materi muatan mencerminkan asas pengayoman dan ketertiban serta kepastian hukum. Dinyatakan demikian, karena melalui pasal tersebut, terdapat lingkup dari definisi klien, serta diatur mengenai kondisi pengecualian ketika anak negara dibimbing oleh orang tua asuh atau badan sosial atau orang tua atau walinya, maka orang tua asuh atau badan sosial, orang tua atau walinya itu diwajibkan untuk mengikuti secara tertib pedoman pembimbingan yang ditetapkan dengan Keputusan Menteri. Sekaligus ini menunjukkan asas pengayoman yang memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat melalui

ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan tersebut didukung oleh Pasal 43 yang memberikan kewenangan kepada Bapas untuk melaksanakan pengawasan terhadap orang tua asuh atau badan sosial dan orang tua atau wali agar kewajiban sebagai pengasuh dapat dipenuhi, dan pemantapan terhadap perkembangan anak negara dan anak sipil yang diasuh. Operasionalisasi yang memberikan hak atau kewenangan kepada Bapas ini merupakan refleksi dari materi muatan yang mencerminkan asas pengayoman. Bapas sebagai kelembagaan yang melaksanakan bimbingan Klien Pemasyarakatan tentu memiliki juga tanggung jawab untuk memberikan perlindungan agar tercipta ketertiban dan ketentraman di masyarakat.

Agak disayangkan ketika melihat ketentuan Pasal 50 yang mengatur bahwa “Ketentuan mengenai keamanan dan ketertiban Lapas diatur lebih lanjut dengan Keputusan Menteri.” Ini disebabkan oleh adanya ketidakpastian hukum dari sisi materi muatan undang-undang, karena ketentuan tersebut didelegasikan kepada Keputusan Menteri yang saat ini notabene tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Selain itu, pasal ini juga tidak memenuhi asas pembentukan yaitu dapat dilaksanakan, karena harus menunggu daripada ketentuan teknis tersebut dibentuk. Padahal keamanan dan ketertiban Lapas menjadi hal penting yang harus selalu dijaga.

Kepastian hukum dan pengayoman yang dicerminkan oleh Pasal 51 dalam Bab Ketentuan Penutup merupakan cerminan yang setengah hati. Dikatakan demikian, karena pasal ini hanya menentukan “Wewenang, tugas, dan tanggung jawab perawatan tahanan ada pada

Menteri.” Tanpa menentukan bagaimana wewenang, tugas dan tanggung jawab tersebut, lalu apa akibat hukumnya apabila itu tidak dilaksanakan oleh Menteri. Hal tersebut justru dilimpahkan ke Peraturan Pemerintah. Tentu ketentuan ini mendorong untuk menyatakan bahwa Pasal 51 belum tentu memenuhi asas dapat dilaksanakan, karena sangat tergantung kepada Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksanaannya.

2. Analisis Muatan Nilai-nilai Pancasila dalam Undang-Undang Pemasarakatan

Pertimbangan hukum pembentukan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentu tidak dapat terlepas dari *ratio legis* yang mencerminkan landasan filosofis, sosiologis dan yuridis dari suatu peraturan perundang-undangan. Dilihat dari *ratio legis* pembentukan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995, undang-undang ini didorong untuk membentuk sistem yang memberikan perubahan paradigma bagi Warga Binaan, dari semula berdasarkan sistem kepenjaraan menjadi sistem pemasarakatan. Dengan demikian Warga Binaan Pemasarakatan menyadari kesalahannya, memperbaiki diri, dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat aktif berperan dalam pembangunan, dan dapat hidup secara wajar sebagai warga yang baik dan bertanggung jawab.

Di sini terlihat potret dari politik hukum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 yang mengarahkan pada pembentukan sistem pemasarakatan bagi WBP. Tentu ini akan memperlihatkan landasan filosofis dari pembentukan Undang-Undang Nomor

12 Tahun 1995 yang seharusnya mampu berkoherensi dengan suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pertimbangan dibentuknya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 yang tertuang dalam teks ialah “bahwa pada hakikatnya Warga Binaan Pemasarakatan sebagai insan dan sumber daya manusia harus diperlakukan dengan baik dan manusiawi dalam satu pembinaan yang terpadu”. Ini menunjukkan konsistensi, koherensi dan korespondensi dengan sila ke dua Pancasila yang berbunyi “Kemanusiaan Yang Adil Beradab.” Dinyatakan demikian, karena melalui rumusan ini, Warga Binaan Pemasarakatan harus diubah ke pemasarakatan dari yang semula kepenjaraan.

Dengan perubahan ini, artinya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 memberikan pengakuan persamaan derajat, persamaan hak dan persamaan kewajiban antar manusia dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia yang bersifat universal dengan tetap mengingat kearifan bangsa dan menjaga hubungan antar bangsa yang sederajat, berkeadilan dan berkeadaban, serta mencerminkan pengakuan dan kesederajatan manusia dengan harkat dan martabatnya sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa. Seperti diketahui bahwa kepenjaraan sangat menekankan pada unsur balas dendam dan penjaraan yang disertai dengan instrum “rumah penjara”, yang memberikan hukuman kepada pelaku kejahatan karena kesalahannya dan itu harus menjadi retribusi yang adil bagi kerugian yang diakibatkan oleh perbuatannya. Dengan demikian, dengan konsep

kepenjaraan, hukuman layak diberikan kepada pelaku kejahatan atas pertimbangan bahwa pelaku kejahatan terbukti melakukan suatu kejahatan yang memiliki tanggung jawab atas pasal hukum yang dilanggarnya. (Ibnu Muhtadi, 2014: 20)

Landasan filosofis ini bertujuan untuk mengatasi permasalahan yang terjadi, dan ini menjadi landasan sosiologis bahwa sesungguhnya perlakuan terhadap Warga Binaan Pemasyarakatan berdasarkan kepenjaraan tidak sesuai dengan pemasyarakatan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar karena pelaku kejahatan tidak diperlakukan secara bermartabat, dan antara pelaku dan korban atau keluarganya tidak dirukunkan (*reconciled*). Padahal, pelaku tidak hanya harus dipertanggungjawabkan tetapi juga wajib diintegrasikan dalam masyarakat.

Selain menjadi pemecah dari kebekuan yang terjadi pada tataran kenyataan, landasan filosofis juga seharusnya menjadi pemecah kebuntuan hukum sebagai alternatif paling efektif dan menjadi sarana pembaharu serta pembangunan nasional. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 ini dibentuk untuk itu, membangun dan mengarahkan paradigma baru dalam membina warga pemasyarakatan yang semula diarahkan dengan konsep pemenjaraan

3. Nilai-nilai Pancasila dalam Tujuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 bertujuan untuk menyelenggarakan Sistem Pemasyarakatan berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ada empat elemen penting dalam Sistem Pemasyarakatan ini. Elemen pertama bahwa sistem pemasyarakatan merupakan pembinaan Warga Binaan berdasarkan Pancasila. Elemen kedua, cara pelaksanaannya adalah secara terpadu dengan melibatkan pembina, Warga Binaan dan masyarakat. Elemen ketiga, hasil yang diharapkan adalah kesadaran diri dan penjeraan kepada Warga Binaan. Elemen keempat merupakan capaian keberhasilan dari sistem pemasyarakatan yaitu diterimanya kembali Warga Binaan oleh masyarakat, dapat berperan aktif serta kemampuan hidup wajar dari eks Warga Binaan.

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 menegaskan lagi bahwa bahwa tujuan dari Sistem Pemasyarakatan adalah untuk membentuk WBP agar menjadi manusia seutuhnya, menyadari kesalahan, memperbaiki diri, dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat aktif berperan dalam pembangunan, dan dapat hidup secara wajar sebagai warga yang baik dan bertanggung jawab.

Upaya membentuk Warga Binaan menjadi manusia seutuhnya adalah memulihkan narapidana dan anak didik pemasyarakatan kepada fitrahnya, dalam hubungan manusia dengan Tuhannya, manusia dengan pribadinya, manusia dengan sesamanya, dan manusia dengan lingkungannya. Dengan demikian, melalui sistem pemasyarakatan yang berfungsi dengan baik, WBP dapat berintegrasi secara sehat dengan masyarakat, sehingga dapat berperan kembali sebagai anggota masyarakat yang bebas dan bertanggung jawab.

Seperti yang sudah dinyatakan di awal, sebagai *ratio legis* dan tujuan

dibentuknya undang-undang ini, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 bertujuan untuk mengubah paradigma pemsarakatan sebelumnya, yaitu dari sistem kepenjaraan menjadi pemsarakatan. Tentu, tujuan dari materi muatan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemsarakatan yang didorong untuk memenuhi hal tersebut merupakan tujuan yang koheren dengan nilai Pancasila, yaitu tepatnya sila ke dua, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab.

Berdasarkan indikator yang diberikan BPIP, pemenuhan atau koherensi tujuan dengan nilai Pancasila yang terdapat di dalam sila ke dua ialah bahwa “Peraturan Perundang-undangan mencerminkan pengakuan dan kesederajatan manusia sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa” (indikator 2.4) dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia yang bersifat universal dengan tetap mengingat kearifan bangsa dan menjaga hubungan antar bangsa yang sederajat, berkeadilan dan berkeadaban (indikator 2.3).

Dengan tujuan pembentukan hukum yang berlandaskan pada nilai-nilai Pancasila, secara tidak langsung, pembentuk Undang-Undang sudah menempatkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan di dalam muatan norma hukumnya. Sungguh, ini menjadi mata rantai yang tidak sepenuhnya disadari oleh pembentuk Undang-Undang.

Perubahan paradigma yang didorong oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 dengan merefleksikan pada nilai Pancasila yaitu sila kedua, menunjukkan bahwa sesungguhnya di dalam Pancasila terkandung teori kebaikan untuk melindungi kepentingan seluruh rakyat Indonesia, “menjamin keselamatan hidup

seluruhnya sebagai persatuan yang tidak dipisah-pisahkan”, dan melindungi setiap individu warga negara dari penyalahgunaan kekuasaan serta menjamin pemenuhan hak-hak asasi manusianya. Namun tetap dengan berprinsip pada teori kebenaran, yaitu “teori yang mengajarkan tentang apa yang menyebabkan sebuah pilihan benar dan apa yang menyebabkan sebuah pilihan menjadi salah.” (Mahfud Md, 2009: 114)

Sistem pembinaan pemsarakatan dilaksanakan berdasarkan tujuh asas yang disebutkan dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995. *Pertama*, asas pengayoman. Pengayoman diartikan sebagai perlakuan terhadap Warga Binaan Pemsarakatan dalam rangka melindungi masyarakat dari kemungkinan diulangnya tindak pidana oleh Warga Binaan Pemsarakatan, juga memberikan bekal hidup kepada Warga Binaan Pemsarakatan agar menjadi warga yang berguna di dalam masyarakat.

Kedua, asas persamaan perlakuan dan pelayanan diartikan sebagai pemberian perlakuan dan pelayanan yang sama kepada Warga Binaan Pemsarakatan tanpa membeda-bedakan orang.

Ketiga, asas pendidikan dan pembimbingan adalah penyelenggaraan pendidikan dan bimbingan berdasarkan Pancasila, antara lain penanaman jiwa kekeluargaan, keterampilan, pendidikan kerohanian, dan kesempatan untuk menunaikan ibadah.

Keempat, asas penghormatan harkat dan martabat manusia dimaksudkan sebagai perlakuan Warga Binaan Pemsarakatan sebagai manusia.

Kelima, asas kehilangan kemerdekaan merupakan satu-satunya penderitaan diartikan sebagai penempatan Warga Binaan Pemasarakatan dalam Lapas untuk jangka waktu tertentu, sehingga negara mempunyai kesempatan penuh untuk memperbaikinya. Selama di Lapas, Warga Binaan Pemasarakatan tetap memperoleh hak-haknya yang lain seperti layaknya manusia. Hak perdatanya tetap dilindungi seperti hak memperoleh perawatan kesehatan, makan, minum, pakaian, tempat tidur, latihan keterampilan, olah raga, atau rekreasi.

Keenam, asas terjaminnya hak untuk tetap berhubungan dengan keluarga dan orang-orang tertentu berarti Warga Binaan Pemasarakatan harus tetap didekatkan dan dikenalkan dengan masyarakat dan tidak boleh diasingkan dari masyarakat. Hal ini dilaksanakan antara lain dengan berhubungan dengan masyarakat dalam bentuk kunjungan, hiburan ke dalam Lapas dari anggota masyarakat yang bebas, dan kesempatan berkumpul bersama sahabat dan keluarga seperti program cuti mengunjungi keluarga.

Dari asas-asas tersebut ada yang belum menunjukkan pengakomodasian nilai sila kedua pelaksanaan pembinaan Warga Binaan yaitu “kehilangan kemerdekaan merupakan satu-satunya penderitaan”. Hal ini dikarenakan kehilangan kemerdekaan bukanlah suatu asas melainkan suatu keadaan atau kondisi yang dipengaruhi oleh sosio kultural, politik dan ekonomi, sehingga perlu dipertimbangkan *ratio legis*-nya ketika memasukkan asas kehilangan kemerdekaan merupakan satu-satunya penderitaan.

Hal lain yang juga kurang lengkap dari asas-asas pembinaan ini adalah tidak dicantumkannya asas

terkait dengan peningkatan rasa cinta tanah air. Asas ini penting untuk mengejawantahkan indikator 3.4 yang menyebutkan bahwa peraturan Perundang-undangan berfungsi untuk mengembangkan rasa cinta tanah air serta bersedia berkorban untuk kepentingan bangsa dan negara bagi setiap warga negara. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995, hal ini absen. Termasuk dalam asas-asasnya. Padahal, asas ini penting terutama untuk narapidana terorisme dan separatisme.

Di dalam asas-asas pembinaan pamasarakatan juga tidak ditemukan asas yang berkaitan dengan ketaatan pada hukum sebagai dasar pelaksanaan keamanan dan ketertiban dalam Lapas. Indikator 4.4. nilai Pancasila menyebutkan bahwa peraturan perundang-undangan menjamin setiap warga negara menghormati dan menjunjung tinggi setiap keputusan yang dihasilkan berdasarkan musyawarah/mufakat dan melaksanakan keputusan tersebut dengan itikad baik dan rasa tanggungjawab. Dalam hal ini, putusan pengadilan adalah hasil dari keputusan yang sah.

Dalam prinsip pamasarakatan salah satu prinsip adalah adanya kedewasaan WBP sebagai warga negara yang berkhidmat, mampu mengendalikan diri, disiplin, dan menghargai, serta menaati hukum sebagai wujud keputusan rakyat. Hal ini penting menjadi asas dalam pembinaan pamasarakatan. Selain sebagai pelaksanaan nilai-nilai Pancasila, juga untuk menyediakan basis filosofis bagi diktum-diktum terkait keamanan dan ketertiban.

Yang juga luput dari rumusan asas-asas dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 adalah asas yang dapat menjadi dasar menyiapkan narapidana untuk kembali

ke masyarakat dalam kondisi lebih baik, dapat berperan aktif dalam pembangunan dan hidup lebih layak, sebagaimana tujuan sistem pemasyarakatan yang disebut dalam Pasal 2. Dengan ketiadaan asas ini, nilai-nilai dalam Sila ke-5 Pancasila, khususnya indikator 5.3, tidak dapat ditemukan.

Dalam ruang lingkup muatan WBP di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 ini terdapat ketentuan bahwa terpidana didaftar dan digolongkan atas dasar umur, jenis kelamin, lama pidana yang dijatuhkan, dan jenis kejahatan. Ketentuan ini menjadi dukungan bagi terpenuhinya nilai Pancasila dalam sila kedua yaitu Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, terutama untuk indikator menjunjung tinggi hak asasi manusia yang bersifat universal dan mencerminkan pengakuan dan kesederajatan manusia sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa. Argumentasinya ialah, dengan adanya wajib daftar dan penggolongan, akan memberikan kepastian data untuk dapat memantau keadaan dan kondisi dari narapidana itu sendiri. Penggolongan juga penting dan dinyatakan sebagai sebuah upaya untuk memenuhi jaminan hak asasi manusia serta pengakuan manusia sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa, karena dengan penggolongan dan membedakan terhadap suatu yang minor, sesungguhnya menjadi suatu upaya untuk dapat mengakui manusia sesuai dengan harkat dan martabatnya.

Secara kasat mata, penggolongan berdasarkan umur, jenis kelamin, lama pidana yang dijatuhkan dan jenis kejahatan atau kriteria lain yang sesuai dengan kebutuhan atau perkembangan pembinaan dianggap tidak sejalan dengan pengakuan manusia sesuai dengan harkat dan martabatnya serta

untuk menjunjung tinggi hak asasi manusia, karena membuat kelas dan membuka risiko perlakuan tidak adil. Akan tetapi, jika merujuk pada pemikir-pemikir besar soal keadilan atau *fairness*, misalnya Franz Magnis-Suseno, justru semua tindakan yang cenderung untuk memproduksi dan mempertahankan kebahagiaan dan kesejahteraan masyarakat adalah adil. (Purwanto, 2019) Apabila dalam perkembangannya, penggolongan tersebut mampu memastikan pemenuhan perlindungan HAM dan pengakuan manusia sesuai dengan harkat dan martabatnya. Dengan demikian, itu memenuhi nilai kemanusiaan yang adil dan beradab.

Hak narapidana sebagaimana diatur dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 terdiri dari (a) melakukan ibadah sesuai dengan agama atau kepercayaannya; (b) mendapat perawatan, baik perawatan rohani maupun jasmani; (c) mendapatkan pendidikan dan pengajaran; (d) mendapatkan pelayanan kesehatan dan makanan yang layak; (e) menyampaikan keluhan; (f) mendapatkan bahan bacaan dan mengikuti siaran media massa lainnya yang tidak dilarang; (g) mendapatkan upah atau premi atas pekerjaan yang dilakukan; (g) menerima kunjungan keluarga, penasihat hukum, atau orang tertentu lainnya; (h) mendapatkan pengurangan masa pidana (remisi); (i) mendapatkan kesempatan berasimilasi termasuk cuti mengunjungi keluarga; (j) mendapatkan pembebasan bersyarat; (k) mendapatkan cuti menjelang bebas; dan (l) mendapatkan hak-hak lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan Pasal 14 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 di atas tidak ada yang eksplisit menyebutkan hak narapidana

mendapatkan pembekalan keterampilan sebagai bekal hidup lebih layak. Hanya disebutkan “hak-hak lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Dalam bagian penjelasan disebutkan hak-hak lain itu adalah hak politik, hak memilih dan hak-hak keperdataan. Hak terkait dengan keamanan ekonomi ini penting karena merupakan pelaksanaan indikator 5.3 dari Sila kelima Pancasila bahwa peraturan perundang-undangan menjamin hak setiap warga negara untuk memperoleh pendidikan, kesehatan, pekerjaan dan kesempatan berusaha serta penghidupan yang layak. Indikator ini diturunkan ke dalam prinsip pemasyarakatan terkait tanggung jawab Pemerintah dan masyarakat untuk membebaskan terpidana dari kesulitan kehidupan yang dapat kembali melilitnya menjadi pelaku tindak pidana.

Selain hak, agar tetap dapat terpenuhinya jaminan pendidikan, kesehatan, pekerjaan dan kesempatan berusaha serta penghidupan yang layak, berdasarkan Pasal 15, Pasal 23, Pasal 30 dan Pasal 37 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995, “Narapidana wajib mengikuti secara tertib program pembinaan dan kegiatan tertentu”, termasuk anak pidana, anak negara, anak sipil dan klien. Ketentuan ini tentu mencerminkan koherensi dengan sila kelima Pancasila, yaitu Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Bahkan untuk ini, narapidana pun dapat dipindahkan dari satu Lapas ke Lapas lain untuk salah satunya kepentingan pembinaan. Artinya, memang penjunjangan tinggi terhadap keadilan sosial agar narapidana terjamin pendidikan, kesehatan dan kesempatan serta penghidupan yang layak, hal ini diperlukan (dengan tetap memperhatikan syarat bagi narapidana

itu sendiri). Begitu juga dengan anak pidana, anak negara dan anak sipil.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 ini dalam ketentuannya berupaya agar memenuhi sila kedua Pancasila, yaitu Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab dengan tetap menjamin program pembimbingan tetap berjalan, meskipun anak negara dikembalikan kepada orang tua asuh atau badan sosial, orang tua atau walinya.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 menentukan soal pembentukan Balai Pertimbangan Pemasyarakatan dan Tim Pengamat Pemasyarakatan oleh Menteri melalui Pasal 45. Balai Pertimbangan Pemasyarakatan ini yang akan bertugas memberi saran dan atau pertimbangan kepada Menteri mengenai bentuk dan program pembinaan dan pembimbingan dalam melaksanakan sistem pemasyarakatan, membuat penilaian, menerima keluhan dan pengaduan dari Warga Binaan Pemasyarakatan. Balai Pertimbangan Pemasyarakatan ini terdiri dari para ahli di bidang pemasyarakatan yang merupakan wakil instansi pemerintah terkait, badan non pemerintah dan perorangan lainnya.

Dengan adanya Badan ini, pengimplementasian sila kedua dan kelima dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan akan lebih efektif. Dikarenakan ada pemberi saran dan pertimbangan kepada Pemerintah atas program pembinaan dan pembimbingan dalam pemasyarakatan, terlebih struktur dari badan ini diisi oleh ahli. Selayaknya melalui pendekatan kebijakan publik, pengambilan keputusan selalu didahului berbagai pertimbangan atas berbagai alternatif kebijakan yang diperoleh dari proses pemantauan dan evaluasi program. (Erwan Agus

Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti, 2015: 64-89) Apabila, badan ini didorong untuk lebih ideal, maka sudah seharusnya sebelum memberikan saran dan pertimbangan kepada Pemerintah, badan ini secara konsisten melakukan pemantauan dan evaluasi atas berbagai program yang telah dilakukan untuk pembinaan dan pembimbingan dalam pemasyarakatan.

Meskipun demikian, kekurangan dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 ini, adalah tidak mengatur tanggung jawab Pemerintah untuk menyediakan fasilitas yang layak untuk kesehatan, pendidikan dan pembekalan keterampilan dan menjalankan ibadah. Perlu adanya kerja sama dengan instansi atau lembaga terkait. Misalnya untuk penyediaan balai latihan kerja dan peningkatan keterampilan lain untuk narapidana.

Pemerintah juga perlu meningkatkan profesionalitas dari petugas lembaga pemasyarakatan. Di atas itu semua, upaya perbaikan pengelolaan lembaga pemasyarakatan juga menjadi tugas Pemerintah yang perlu dirumuskan dengan tegas. *Andrew Coyle and Helen Fair* dalam *Handbook Prison Management* menyebutkan bahwa hal esensial dalam pengelolaan lembaga pemasyarakatan adalah kerangka etik yang diwajibkan secara konsisten oleh pimpinan tertinggi lembaga sampai kepada petugas. (Andrew Coyle dan Helen Fair, 2018: 14)

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 menentukan bahwa Kepala Lapas bertanggung jawab atas keamanan dan ketertiban di Lapas yang dipimpinnya dan berwenang memberikan tindakan disiplin atau menjatuhkan hukuman disiplin terhadap WBP yang melanggar peraturan keamanan dan ketertiban di lingkungan Lapas yang dipimpinnya.

Meskipun memberikan tindakan disiplin atau menjatuhkan hukuman disiplin, petugas pemasyarakatan wajib memperlakukan WBP secara adil dan tidak bertindak sewenang-wenang, dan mendasarkan tindakannya pada peraturan tata tertib Lapas.

Yang belum disebutkan dalam Undang-Undang ini bahwa hukuman disiplin itu tidak boleh melanggar hak asasi WBP. Demikian pula tidak disebutkan hak-hak dasar yang tidak boleh ditunda atau ditiadakan dalam penjatuhan hukuman disiplin. Ketentuan semacam ini penting hadir untuk menjalankan prinsip kemanusiaan dalam pemasyarakatan yang selaras dengan indikator 2.3 dan 2.4 Pancasila.

D. Simpulan

Penelitian ini menemukan bahwa meski menyatakan akan membangun sistem pemasyarakatan berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 masih berisikan norma-norma yang belum lengkap atau tidak dirumuskan dengan jelas dan kuat terkait dengan sejumlah indikator. Paling banyak ditemukan adalah norma yang terkait dengan penjabaran indikator hak asasi manusia dalam Sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 juga tidak memberikan perhatian untuk menguatkan rasa cinta tanah air sebagai pelaksanaan Sila Persatuan Indonesia kepada WBP, khususnya WBP terorisme dan separatisme. Pun Undang-undang ini tidak memuat ketentuan terkait tanggung jawab Pemerintah khususnya untuk menyediakan fasilitas yang memungkinkan hak-hak WBP untuk menjalankan Sila Kesatu, Kedua, dan Kelima dapat dipenuhi.

Konsep Pemasyarakatan berbasis Pancasila mensyaratkan pengakuan yang utuh terhadap WBP sebagai makhluk religius, penghormatan dan perlindungan hak asasi WBP, upaya aktif menanamkan

rasa cinta tanah air terutama pada WBP yang terlibat kejahatan terorisme dan separatisme serta upaya penyiapan ekonomi dan pemenuhan hak sosial ekonomi dari WBP. Konsep pemasyarakatan berbasis Pancasila tidak dapat dipisahkan dari teori pidana dan konsep keadilan yang digunakan dalam pidana. Atas dasar itu, filsafat pidana yang jelas perlu dirumuskan terlebih dahulu. Meski belum banyak studi yang memaparkan mengenai hal ini, kajian ini menemukan bahwa filsafat pidana berbasis Pancasila setidaknya berkaitan dengan tiga prinsip, yakni kemanusiaan, edukasi dan keadilan. Konsep keadilan dalam pidana telah bergeser dari keadilan retributif (*retributive justice*) dan keadilan restitutif (*restitutive justice*) menuju pada keadilan restoratif (*restorative justice*).

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Rahmat Hi,. 2015. "Urgensi Penggolongan Narapidana dalam Lembaga Pemasyarakatan," *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*. Vol. 9, No. 1.
- Arief, Barda Nawawi. 2006. *Kapita Selekta Hukum Pidana tentang Sistem Peradilan Pidana Terpadu*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional. 2017. "Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pemasyarakatan". Jakarta: BPHN.
- Besar, Abdulkadir/ 2005. *Pancasila: Refleksi Filsafati, Transformasi Ideologi, Niscayaan Metode Berpikir*. Jakarta: Pustaka Azhary.
- Bustomi, Muhammad Isa. "Bantu Cai Changpan Kabur, 2 Petugas Lapas Tangerang Dapat Imbalan Rp 100.000," <https://megapolitan.kompas.com/read/2020/10/02/18141331/bantu-cai-changpan-kabur-2-petugas-Lapas-tangerang-dapat-imbalan-rp>. diakses pada tanggal 12 Oktober 2020.
- Cecil, Dawn K. 2007. *Looking Beyond Caged Heat: Media Images of Women in Prison*". *Feminist Criminology*. Vol. 2, No. 4, Oktober.
- Dahwir, Ali. 2019. "Pengembangan Filsafat Pancasila dalam Sistem Pidana di Indonesia". *Solusi*. Vol. 17, No. 1, Januari.
- Dwiatmodjo, Haryanto. 2014. "Community Base Treatment dalam Pembinaan Narapidana Narkotika (Studi terhadap Pembinaan Narapidana di Lembaga Pemasyarakatan Narkotika Klas IIA Yogyakarta)," *Jurnal Dinamika Hukum* (Vol. 14, No. 1, Januari).
- Elsam. "Aturan Minimum Standar tentang Penanganan Tahanan." <http://referensi.elsam.or.id/wp-content/uploads/2014/10/standard-minimum-rules-on-treatment-of-prisoners-ina-22-aug-2011.pdf>, diakses 15 Oktober 2020.
- Enggarsasi, Umi. 2013. "Pola Pembinaan Narapidana dalam Memberikan Kontribusi Keberhasilan Pembinaan Narapidana di Indonesia," *Jurnal Perspektif*, Vol. 18, No. 3.
- Erdianto, Kristian. "Sel Palsu Hingga Pelesiran, 3 Ulah Setya Novanto Sejak Jadi Terdakwa Korupsi E-KTP." Diakses melalui <https://nasional.kompas.com/read/2019/06/15/17512291/sel-palsu-hingga-pelesiran-3-ulah-setya-novanto-sejak-jadi-terdakwa-korupsi?page=all>, tanggal 10 Oktober 2020.
- Erliyana, Anna. "Judicial Control Terhadap Kewenangan Administrasi Negara: Tinjauan Aspek Liability (Tanggung Jawab) dan Remedy (Pemulihan/Ganti

- Rugi),” *Jurnal Hukum dan Pembangunan* (No. 1-3).
- Fridhov, Inger Marie dan Linda Grøning. 2018. “Penal Ideology and Prison Architecture,” dimuat dalam Elisabeth Fransson, Francesca Giofrè, dan Berit Johnsen, eds., *Prison, Architecture and Humans*. Norwegia: Cappelen Damm Akademisk.
- Gabrillin, Abba, “Dari Rumah Makan Padang hingga ke Toko Bangunan, Sepak Terjang Novanto dari Balik Jeruji...”
<<https://nasional.kompas.com/read/2019/06/17/05360051/dari-rumah-makan-padang-hingga-ke-toko-bangunan-sepak-terjang-novanto-dari?page=all>>, diakses pada tanggal 16 September 2020.
- Hikmawati, Puteri. 2016. “Pidana Pengawasan Sebagai Pengganti Pidana Bersyarat Menuju Keadilan Restoratif”, *Negara Hukum*. Vol. 7, No. 1, Juni.
- Huda, Chairul. 2006. *Dari 'Tiada Pidana Tanpa Kesalahan' Menuju Kepada 'Tiada Pertanggungjawaban Pidana Tanpa Kesalahan: Tinjauan Kritis Terhadap Teori Pemisahan Tindak Pidana Dan Pertanggungjawaban Pidana*. Jakarta: Kencana.
- Ilham, Andri Rinanda. 2020. “Sejarah dan Perkembangan Konsep Kepingjaraan Menjadi Pemasyarakatan”, *Historis: Jurnal Kajian, Penelitian & Pengembangan Pendidikan Sejarah*. Vol. 5, No. 1, Juni.
- Jeffery, C. Ray “Social Change and Criminal Law”, *American Behavioral Scientist*. Vol. 13, No. 4, Maret-April 1970.
- Kania, Dede. 2014. “Pidana Penjara dalam Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia. *Yustisia*. Vol. 3, No. 2.
- Leonard, Tommy. 2016. “Pembaharuan Sanksi Pidana Berdasarkan Falsafah Pancasila dalam Sistem Hukum Pidana di Indonesia”, *Yustisia*. Vol. 5, No. 2, Mei-Agustus.
- Mahfud MD, dkk. 2009. “Pancasila dalam Berbagai Perspektif,” *Prosiding Kongres Pancasila*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Mahfud MD. 2010. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Press.
- Mahfud MD. 2012. “Prosiding Konferensi dan Dialog Negara Hukum: Negara Hukum Indonesia Kemana Akan Melangkah”. Jakarta: Epistema Institute.
- Marlina. 2011. *Hukum Penitensier*. Bandung: Refika Aditama.
- Maya, Genoveva Alicia K.S., Erasmus A. T. Napitupulu, Iftitahsari, M. Eka Ari Pramuditya. 2019. *Alternatives to Imprisonment: Provision, Implementation, and Projection of Alternatives to Imprisonment in Indonesia*. Jakarta: ICJR.
- Mulyadi, Lilik, “Pergeseran Perspektif Dan Praktik Dari Mahkamah Agung Republik Indonesia Mengenai Putusan Pemidanaan”,
https://badilum.mahkamahagung.go.id/upload_file/img/article/doc/pergeseran_perspektif_dan_praktik_dari_mahkamah_agung_mengenai_putusan_pemidanaan.pdf, diakses 15 Oktober 2020.
- Mulyadi, Lilik. 2012. *Bunga Rampai Hukum Pidana Umum dan Khusus*. Bandung: PT. Alumni.
- Myers, David dan Jeremy Olson. 2016. “Restorative Justice and Community Correction”. *Criminal Justice Policy Review*. Vol. 26, No.1.

- Ohoiwutun, Y.A. Triana. 2014. "Sel Berfasilitas Istimewa Ditinjau dari Aspek Kebijakan Kriminal," *Jurnal Masalah Masalah Hukum*. Vol. 43, No. 4, Oktober.
- Purwanto, "Perwujudan Keadilan dan Keadilan Sosial Dalam Negara Hukum Indonesia: Perjuangan Yang Tidak Mudah Dioperasionalkan," diakses melalui <https://media.neliti.com/media/publications/265442-perwujudan-keadilan-dan-keadilan-sosial-b6aa6e8f.pdf>, diakses 23 Oktober 2020.
- Purwanto, Erwan Agus dan Dyah Ratih Sulistyastuti. 2015. *Implementasi Kebijakan Publik; Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*. Yogyakarta: Gava Media.
- Riyanto, Agus. Hidupnya Nilai-nilai Pancasila dalam Peraturan Perundang-undangan. <https://business-law.binus.ac.id/2019/01/29/hidupnya-nilai-nilai-pancasila-dalam-pembentukan-perundang-undangan/>, diakses 15 Oktober 2020.
- Rumadan, Ismail. 2013. "Problem Lembaga Pemasyarakatan di Indonesia dan Reorientasi Tujuan Pemidanaan", *Jurnal Hukum dan Peradilan*. Vol. 2, No. 2. Juli.
- Sindonews.com, "Napi Dibebaskan, Dirjen PAS: Over Kapasitas di LAPAS dan Rutan Turun", <https://nasional.sindonews.com/read/24525/13/napi-dibebaskan-dirjen-pas-over-kapasitas-di-Lapas-dan-rutan-turun-1589187952>, diakses 15 Oktober 2020.
- Situmorang, Victorio H. 2019. "Lembaga Pemasyarakatan sebagai Bagian dari Penegakan Hukum," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*. Vol. 13, No. 1, Maret.
- Suwarto. 2007. "Pelaksanaan Pidana Penjara dengan Sistem Pemasyarakatan, *Jurnal Hukum Pro Justitia*. Vol. 25, No, 2, April.
- Tribunnews.com. "Ini Materi Baru dalam RUU Pemasyarakatan yang Batal Disahkan DPR Hari Ini". <https://wartakota.tribunnews.com/2019/09/24/ini-11-materi-baru-dalam-ruu-pemasyarakatan-yang-batal-disahkan-dpr-hari-ini?page=4> diakses 14 Oktober 2020.
- Tyesta ALW, Lita. 2012. *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan: Kajian Normatif Delegated Legislation di Indonesia Dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 ke No. 12 Tahun 2011*. Yogyakarta: Genta Press.
- Utami, Penny Naluria. 2017. "Keadilan bagi Narapidana di Lembaga Pemasyarakatan," *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*. Vol. 17, No. 3, September.
- Wibawa, Iskandar. 2017. "Pidana Kerja Sosial Dan Restitusi Sebagai Alternatif Pidana Penjara dalam Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia". *Jurnal Media Hukum*. Vol. 24, No. 2, Desember.
- Yuliandri. 2009. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada.