

Evaluasi Kebijakan Pengeluaran Narapidana melalui Asimilasi di Rumah dan Reintegrasi Sosial di Masa Pandemi Covid-19

Amalia Lathifah¹, Eva Achjani Zulfa²

^{1,2} Fakultas Hukum Program Magister Ilmu Hukum, Universitas Indonesia
e-mail: amalia.lathifah@ui.ac.id¹, Evazulfa@ui.ac.id²

Abstrak

Pandemi Covid-19 yang saat ini melanda dunia, termasuk Indonesia, telah membawa perubahan dalam berbagai aspek kehidupan, termasuk pada aspek hukum. Sebagai ujung tombak dari sistem peradilan pidana di Indonesia, Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Kementerian Hukum dan HAM turut menjunjung tinggi hak asasi manusia dengan menerbitkan Permenkumham No. 43 Tahun 2021. Dengan diterbitkannya Permenkumham No. 43 Tahun 2021 menjadi solusi dan terobosan untuk menekan lajur penularan covid 19 di lingkungan lapas, rutan, dan lpka. Di mana ketiga tempat tersebut merupakan institusi tertutup yang memiliki tingkat hunian tinggi sehingga sangat rentan terhadap penyebaran dan penularan virus covid-19. Namun dalam praktiknya masih terdapat beberapa permasalahan yang muncul terkait aturan ini, antara lain pengulangan tindak pidana yang dilakukan oleh narapidana, rasa ketidakadilan terhadap korban, dan diskriminasi masyarakat terhadap para narapidana. Berdasarkan permasalahan tersebut, tulisan ini ingin mengkaji tentang implementasi dan dampak kebijakan tersebut. Penelitian ini merupakan penelitian *descriptive legal study* guna memperoleh gambaran secara integral dan komprehensif serta sistematis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pengeluaran narapidana melalui asimilasi di rumah dan reintegrasi sosial masih belum maksimal, baik dari segi struktur hukum, substansi hukum, maupun budaya hukum. Dampak positif dari pelaksanaan aturan tersebut antara lain, pengurangan penghuni lapas sebagai upaya pencegahan penularan covid-19, anggaran negara berkurang, dan optimalisasi pembinaan di lapas, sedangkan dampak negatif antara lain adanya pengulangan tindak pidana oleh narapidana asimilasi dan reintegrasi dan meningkatnya kecemasan masyarakat..

Kata Kunci: Asimilasi di Rumah, Reintegrasi Sosial, Pandemi Covid-19

Abstract

The Covid-19 pandemic, which is currently sweeping the world, including Indonesia, has caused changes in many parts of society, including the legal system. The Directorate General of Corrections of the Ministry of Law and Human Rights, as the spearhead of Indonesia's criminal justice system, also safeguards human rights by issuing The Regulation of the Minister of Law and human rights No.. 43 of 2021. With the publication of Minister of Law and Human Rights Regulation No. 43 of 2021, a solution and breakthrough to restrict covid 19 transmission lanes in prisons, detention facilities, and children's prisons has been achieved. The three locations are closed institutions with a high occupancy rate, making them extremely vulnerable to the spread and transmission of the covid-19 virus. However, there are still some issues that develop in practice as a result of this regulation, including the repeat of criminal acts committed by prisoners, a sense of injustice to victims, and community discrimination against prisoners. Based on these issues, the purpose of this research is to investigate the policy's implementation and impact. This is a descriptive legal study in order to obtain an integrated and full description, as well as a systematic portrait. The finding showed that, in terms of legal structure, legal substance, and legal culture, the implementation of the strategy of spending inmates through assimilation at home and social reintegration is still not optimum. The positive effects of the rules' implementation include

reducing prison occupants in an effort to prevent covid-19 transmission, reducing the state budget, and optimizing guidance in prisons, while the negative effects include prisoners' assimilation and reintegration of criminal acts and increasing public anxiety.

Keywords : *Assimilation at Home, Social Reintegration, and The Pandemic of Covid-19*

PENDAHULUAN

Covid-19 merupakan varian virus baru yang mulai ditemukan pada akhir tahun 2019. Virus ini menyebabkan penyakit pernapasan, enterik, hati, dan neurologis pada penderitanya. Penularan virus ini diyakini terjadi melalui tetesan pernapasan dari batuk dan bersin. Transmisi aerosol juga dimungkinkan dalam kasus paparan yang berkepanjangan terhadap peningkatan konsentrasi aerosol di ruang tertutup (Rosyanti & Hadi, 2020). Menurut data dari Kementerian Kesehatan, penduduk Indonesia yang terkonfirmasi positif tertular virus Covid-19 hingga tanggal 17 Maret 2022 berjumlah 6.039.873 jiwa (data.covid19.go.id, 2022). Angka tersebut diprediksi akan meningkat dari hari ke hari mengingat penyebarannya masih belum dapat dihentikan hingga saat ini.

Pandemi Covid-19 yang sudah terjadi sejak awal tahun 2020 tentu memberikan dampak yang cukup besar bagi masyarakat Indonesia, baik dari segi kesehatan, hukum, ekonomi, politik, dan sosial. Untuk menangani dampak yang timbul serta menekan lajur penyebaran virus, pemerintah mengambil beberapa kebijakan. Salah satu dari kebijakan di bidang hukum dengan dikeluarkannya Permenkumham No. 43 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Permenkumham Nomor 32 Tahun 2020 Tentang Syarat Dan Tata Cara Pemberian Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas, Dan Cuti Bersyarat Bagi Narapidana Dan Anak Dalam Rangka Pencegahan Dan Penanggulangan Penyebaran Covid-19.

Permenkumham No. 43 Tahun 2021 merupakan upaya hukum untuk menanggulangi dan mencegah penyebaran Covid-19 di tengah kondisi lapas dan rutan yang menampung tahanan dan narapidana melebihi kapasitas yang ada. Berdasarkan data dari Sistem Database Pemasarakatan (SDP), Direktorat Jenderal Pemasarakatan, Kementerian Hukum dan HAM, overcrowded di rutan/ lapas seluruh Indonesia mencapai 106% (sdppublik.ditjenpas.go.id, 2022). Kondisi tersebut tidak memungkinkan untuk diterapkan *physical distancing* di lapas dan rutan yang mengalami overcrowded sehingga kebijakan pengeluaran narapidana dan anak dari lapas dan rutan untuk menjalani asimilasi di rumah dan reintegrasi sosial merupakan salah satu solusi untuk menekan lajur penyebaran virus Covid-19 saat berada di dalam Lapas/Rutan/LPKA. Asimilasi di rumah dan reintegrasi sosial diberikan kepada narapidana yang telah memenuhi syarat, yaitu berkelakuan baik dibuktikan dengan tidak sedang menjalani hukuman disiplin dalam kurun waktu 6 (enam) bulan terakhir, aktif mengikuti program pembinaan dengan baik, dan telah menjalani ½ (satu per dua) masa pidana.

Sebanyak 113.818 narapidana telah dikeluarkan melalui program asimilasi di rumah hingga Desember 2021 (Direktorat Pembinaan Narapidana dan Latihan Kerja Produksi Direktorat Jenderal Pemasarakatan Kementerian Hukum dan HAM R.I, 2021). Angka tersebut tergolong cukup tinggi sehingga menimbulkan polemik di masyarakat. Persoalan yang ditakutkan masyarakat adalah meningkatnya angka kriminalitas dan residivis di tengah pandemi covid-19 ini. Sebanyak 222 narapidana melakukan tindak pidana lagi pasca mengikuti program asimilasi di rumah (Kumparan.com, 2022). Berdasarkan permasalahan di atas, penulis akan mendeskripsikan dan menganalisis bagaimana implementasi dan dampak dari kebijakan pengeluaran narapidana melalui asimilasi di rumah dan reintegrasi sosial selama pandemi covid-19.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian *descriptive legal study* (penelitian hukum deskriptif) guna memperoleh gambaran secara integral dan komprehensif serta sistematis (Muhammad, 2004). Untuk mengkaji permasalahan lebih dalam lagi terhadap penelitian ini,

penulis menggunakan metode penelitian yuridis normatif serta didukung metode penelitian yuridis empiris. Teknik pengumpulan data dalam tulisan ini dilakukan melalui kajian kepustakaan untuk mengungkap dan menginventarisir beragam doktrin dan pendapat berkaitan dengan isu yang penulis kaji. Pengumpulan data primer dilakukan mengumpulkan bahan-bahan hukum yang mengikat, berupa norma, kaidah dasar, peraturan dasar, peraturan perundang-undangan, serta mewawancarai langsung informan yang terpilih., sedangkan untuk pengumpulan data sekunder merupakan bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan primer yang berupa buku-buku tentang kemasyarakatan atau penjara serta buku terkait lainnya, jurnal hukum, hasil penelitian, dokumen resmi dan lain-lain.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Konsep Asimilasi Di Rumah Dan Reintegrasi Sosial Di Masa Pandemi Covid-19

Pandemi covid-19 mengharuskan pemerintah mengambil beberapa kebijakan guna menekan lajur penyebaran virus covid-19. Salah satunya dengan diterbitkannya Permenkumham No. 43 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Permenkumham Nomor 32 Tahun 2020 Tentang Syarat Dan Tata Cara Pemberian Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas, Dan Cuti Bersyarat Bagi Narapidana Dan Anak Dalam Rangka Pencegahan Dan Penanggulangan Penyebaran Covid-19. Kebijakan luar biasa tersebut diambil sebagai upaya penyelamatan jiwa narapidana dan anak dari penyebaran virus covid-19 karena jumlah penghuni lapas dan rutan di Indonesia melebihi kapasitas yang seharusnya sehingga tidak memungkinkan adanya *physical distancing* di dalam lapas maupun rutan. Kebijakan ini berlaku hingga berakhir sampai dengan masa kedaruratan terhadap penanggulangan Covid-19 yang ditetapkan pemerintah berakhir

Program asimilasi dan reintegrasi sosial bukanlah merupakan hal yang baru dalam sistem pemasyarakatan. Berdasarkan Undang-Undang No. 12 Tahun 1995, pembinaan kepada narapidana dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu intramural (di dalam lapas) dan ektramural (di luar lapas). Pembinaan secara intramural dapat diberikan melalui pembinaan kepribadian dan kemandirian, sedangkan pembinaan secara ektramural diberikan melalui program asimilasi di mana narapidana yang telah memenuhi persyaratan tertentu dapat dibaurkan ke dalam kehidupan masyarakat. Pembinaan secara ektramural juga dapat dilakukan oleh Balai Pemasyarakatan (Bapas) di mana narapidana yang telah memenuhi persyaratan tertentu dapat hidup dan berada kembali di tengah-tengah masyarakat dengan bimbingan dan pengawasan bapas atau biasa disebut dengan program reintegrasi sosial.

Konsep asimilasi pada masa pandemi *covid-19* sedikit berbeda dengan asimilasi pada umumnya. Narapidana yang mendapat asimilasi akan dikembalikan ke rumah mereka dengan tetap mendapatkan pembimbingan dan pengawasan dari Bapas sebagaimana tertulis dalam Pasal 2 Permenkumham No. 43 Tahun 2021. Hal ini berbeda dengan konsep asimilasi pada Permenkumham No.3 Tahun 2018, di mana asimilasi dilakukan dengan bentuk kegiatan pendidikan, latihan keterampilan, kegiatan kerja sosial, dan pembinaan lainnya di lingkungan masyarakat yang dapat dilaksanakan di lapas terbuka.

Untuk konsep reintegrasi sosial tidak ada perbedaan yang signifikan, baik sebelum pandemi covid 19 terjadi maupun setelahnya. Reintegrasi sosial merupakan tahap yang sangat penting dalam sistem pemasyarakatan di mana narapidana disatukan kembali dengan masyarakat. Dalam proses reintegrasi sosial, peran masyarakat sangatlah penting sebagai pengawas dan pembimbing di saat narapidana beradaptasi dengan lingkungan sosialnya. Reintegrasi sosial menggunakan metode *correctional based on community* di mana diperlukan adanya dukungan dari masyarakat dan pemerintah setempat terhadap narapidana (Darwis, 2020). Salah satu manfaat pengawasan dan pembimbingan dari masyarakat adalah menghilangkan stigma negatif dari masyarakat terhadap mantan narapidana itu sendiri dan mencegah pengulangan tindak pidana dari narapidana yang sedang menjalani reintegrasi.

Analisis Kebijakan Publik Program Asimilasi di Rumah dan Reintegrasi Sosial di Masa Pandemi Covid-19

Dalam menjalankan tugasnya, pemerintah, dalam hal ini Direktorat Pemasyarakatan Kementerian Hukum dan HAM, harus berhati-hati dalam mengambil dan menjalankan kebijakan karena kebijakan yang diambil akan berdampak pada masyarakat secara luas. Apabila pemerintah salah dalam menentukan kebijakan, maka yang dirugikan bukan hanya satu atau dua orang, melainkan masyarakat secara luas. Menurut William Dunn, saat menetapkan suatu kebijakan, pemerintah perlu menganalisa kebijakan tersebut, baik dari segi sebab, akibat, dan kinerja kebijakan dalam program publik. Analisis kebijakan menurut Dunn adalah aktivitas menciptakan pengetahuan tentang proses pembuatan kebijakan tersebut (Dunn, 2003).

Menurut Thomas Dye, kebijakan publik adalah apapun preferensi pemerintah untuk melakukan ataupun tidak melakukan “ *public policy is whatever governments choose to do or not to do*” (Subarsono, 2012). Menurut Subarsono (2012), terdapat beberapa aspek yang menentukan kebijakan publik, antara lain :

1. Tujuan yang ingin dicapai di mana semakin kompleks tujuan maka semakin besar usaha yang dilakukan untuk mencapai kebijakan tersebut;
2. Pilihan nilai seperti apa yang menjadi pertimbangan dalam membuat kebijakan;
3. Sumber daya yang mendukung kebijakan, baik secara materil, finansial, serta infrastruktur;
4. Kualitas para pembuat kebijakan, meliputi tingkat pendidikan, kompetensi, pengalaman, dan integritas;
5. Lingkungan, baik dari segi sosial, ekonomi, politik di lokasi tempat kebijakan tersebut diterapkan;
6. Strategi untuk mencapai tujuan

Dalam menjalankan suatu kebijakan terdapat beberapa tahapan, antara lain (Dunn, 2003) :

1. Tahap penyusunan agenda (Perumusan Masalah)
2. Tahap formulasi kebijakan (Peramalan)
3. Tahap adopsi kebijakan (Rekomendasi)
4. Tahap implementasi kebijakan (Pemantauan)
5. Tahap penilaian kebijakan (Evaluasi)

Berdasarkan teori kebijakan publik di atas, pemerintah, dalam hal ini Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, telah melakukan berbagai macam tahapan, antara lain :

1. Rumusan masalah

Permasalahan utama yang muncul adalah hunian yang padat di dalam lapas dan rutan dapat membuat penyebaran virus menular secara cepat sehingga sulit dilakukan *physical distancing* sebagai salah satu upaya pencegahan penularan virus covid-19 (Saputra, Mahardika, & Pujiyono, 2021). Oleh karena itu, perlu dilakukan pengurangan penghuni agar terdapat ruang untuk melakukan *physical distancing* akibat *overcrowded* yang terjadi di dalam lapas dan rutan. Pengabaian narapidana tetap menempati ruang sel yang *overcrowded* dalam situasi pandemi tidak sejalan dengan tujuan pemidanaan yaitu agar narapidana menjadi manusia yang lebih baik dan berguna bagi masyarakat lain. Permasalahan lainnya adalah kapasitas dan kuantitas dokter yang menangani pasien di dalam lapas dan rutan sangatlah terbatas. Apabila masalah tersebut tidak segera diantisipasi, maka dikhawatirkan akan terjadi pelanggaran hak terhadap narapidana, yaitu hak untuk hidup karena yang dirampas dari narapidana hanyalah perampasan kemerdekaan, bukan hak-hak dasar yang lain. Selain itu, rentan terjadi gangguan keamanan dan ketertiban akibat dari kepanikan para narapidana akan tersebarnya virus covid-19 di dalam lapas dan rutan.

2. Peramalan

Berdasarkan masalah-masalah di atas maka disusunlah alternatif-alternatif solusi. Solusi tersebut dibuat dengan mempertimbangan penetapan wabah covid-19 sebagai bencana nasional non-alam serta lembaga pemasyarakatan, lembaga pembinaan khusus

anak, dan rutan merupakan sebuah institusi tertutup yang memiliki tingkat hunian tinggi sehingga sangat rentan terhadap penyebaran dan penularan virus covid-19. Untuk melakukan upaya penyelamatan tahanan dan narapidana, perlu dilakukan pengeluaran dan pembebasan melalui asimilasi dan integrasi sebagai bagian pencegahan penularan. Pemerintah membuat kebijakan dengan tetap mengedepankan asas kepastian hukum di mana landasan hukum untuk melaksanakan reintegrasi sosial telah diatur dalam Pasal 15 ayat (1) KUHP yang berbunyi “Jika terpidana telah menjalani dua pertiga dari lamanya pidana penjara yang dijatuhkan kepadanya, sekurang-kurangnya harus sembilan bulan, maka ia dapat dikenakan pelepasan bersyarat. Jika terpidana harus menjalani beberapa pidana berturut-turut, pidana itu dianggap sebagai satu pidana”

3. Rekomendasi

Kebijakan yang direkomendasikan adalah pengeluaran narapidana melalui asimilasi di rumah dan reintegrasi sosial. Dalam Permenkumham No. 43 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Permenkumham Nomor 32 Tahun 2020 Tentang Syarat Dan Tata Cara Pemberian Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas, Dan Cuti Bersyarat Bagi Narapidana Dan Anak Dalam Rangka Pencegahan Dan Penanggulangan Penyebaran Covid-19, tidak semua narapidana mendapatkan program asimilasi di rumah dan reintegrasi sosial karena wabah covid-19. Pemberian asimilasi di rumah diberikan kepada narapidana selain tindak pidana terorisme, narkoba, prekursor narkoba dan psikotropika, korupsi, kejahatan terhadap keamanan negar, kejahatan hak asasi manusia yang berat, serta kejahatan transnasional terorganisir lainnya. Selain itu asimilasi di rumah juga tidak diberikan kepada narapidana dengan tindak pidana pembunuhan Pasal 339 dan Pasal 340 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, pencurian dengan kekerasan Pasal 365 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, kesusilaan Pasal 285 sampai dengan Pasal 290 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, kesusilaan terhadap Anak sebagai korban Pasal 81 dan Pasal 82 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Program asimilasi di rumah juga tidak diberikan kepada Narapidana/Anak yang melakukan pengulangan suatu tindak pidana di mana tindak pidana yang dilakukan sebelumnya telah dijatuhi pidana dan berkekuatan hukum tetap.

4. Pemantauan

Sejauh ini narapidana yang telah dikeluarkan berjumlah 113.818 narapidana yang telah dikeluarkan dari 525 unit pelaksana teknis di lingkungan direktorat pemasyarakatan (Sdppublik.ditjenpas.go.id, 2022). Selama menjalani asimilasi di rumah dan reintegrasi sosial, narapidana diawasi oleh Pembimbing Kemasyarakatan dari Balai Pemasyarakatan dibantu dengan pihak kepolisian dan kejaksaan tempat narapidana tinggal. Narapidana yang menjalani program asimilasi di rumah dan reintegrasi sosial wajib melakukan wajib lapor kepada Pembimbing Kemasyarakatan dalam kurun waktu tertentu. Selain itu, masyarakat juga dapat melakukan pembimbingan dan pengawasan kepada narapidana yang sedang menjalani program asimilasi di rumah dan reintegrasi sosial. Apabila masyarakat menemukan pelanggaran yang dilakukan oleh narapidana dapat diadukan kepada Pembimbing Kemasyarakatan di Balai Pemasyarakatan. Apabila narapidana melakukan pelanggaran maka program asimilasi di rumah dan reintegrasi sosial dapat dicabut. Berdasarkan pasal 12 Permenkumham No. 43 Tahun 2021, pencabutan program asimilasi dapat dilakukan apabila klien melanggar :

- a. syarat umum yaitu narapidana terlibat pelanggaran hukum kembali dan ditetapkan sebagai tersangka;
- b. syarat khusus yang terdiri atas:
 - 1) Adanya aduan dari masyarakat karena menimbulkan keresahan dan sudah diklarifikasi oleh Pembimbing Kemasyarakatan
 - 2) menimbulkan keresahan dalam masyarakat berdasarkan hasil pengawasan oleh Pembimbing Kemasyarakatan;
 - 3) tidak melaksanakan protokol kesehatan sesuai dengan ketentuan pencegahan dan penanggulangan penyebaran Covid-19;

- 4) tidak melaksanakan kewajiban melapor kepada Bapas yang membimbing paling banyak 3 (tiga) kali berturut-turut; dan/atau
- 5) tidak melaporkan perubahan alamat atau tempat tinggal kepada Bapas yang membimbing.

5. Evaluasi

Dalam pelaksanaannya, terdapat banyak problematika baru yang muncul setelah kebijakan ini berjalan. Dari segi struktur hukum, Pembimbing Kemasyarakatan (PK) Bapas mengalami kewalahan saat permenkumham ini mulai berjalan karena keterbatasan tenaga untuk mengawasi. Sebagai ilustrasi di Bapas Kelas I Jakarta Barat, berdasarkan data dari laporan harian Sistem Database Pemasyarakatan, narapidana yang diawasi pada Bulan April 2021 berjumlah 1.507 orang, sedangkan jumlah PK Bapas ada 40 orang, artinya tiap satu orang PK Bapas Jakarta Barat harus mengawasi kurang lebih 37 orang narapidana yang tersebar di berbagai wilayah di Jakarta Barat. Masalah selanjutnya adalah terjadinya pengulangan tindak pidana oleh narapidana yang mendapatkan program asimilasi rumah. Dari 113.818 narapidana yang mendapat asimilasi di rumah dalam rangka pencegahan virus covid terdapat 0,12% yang melakukan pelanggaran kembali (Kompas.com, 2020). Presentase ini tidak terlalu besar, namun tetap memberikan efek kekhawatiran dan ketidakamanan bagi masyarakat. Selain itu rendahnya partisipasi masyarakat dalam mengawasi dan membimbing narapidana asimilasi rumah memberikan pengaruh terhadap pelaksanaan program ini.

Dalam mengimplementasikan suatu kebijakan, pembuat kebijakan tidak terlepas dari lingkungan di mana kebijakan tersebut diberlakukan. Berdasarkan teori sistem hukum yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman, berhasil atau tidaknya penegakan hukum tergantung pada tiga unsur sistem hukum, yaitu struktur hukum, dan budaya hukum. Struktur hukum menyangkut aparat penegak hukum, substansi hukum meliputi perangkat perundang-undangan, dan budaya hukum merupakan hukum yang hidup dan dianut oleh masyarakat (Friedman, 2009). Dalam pelaksanaan kebijakan pengeluaran narapidana melalui asimilasi di rumah dan reintegrasi sosial jika ditinjau dengan teori sistem hukum adalah :

1. Struktur Hukum

Struktur hukum merupakan komponen terpenting dalam pelaksanaan sebuah peraturan. Struktur hukum merupakan pola yang menunjukkan tentang bagaimana hukum dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formalnya. Sebuah peraturan tidak akan berjalan tanpa ada campur tangan dari struktur hukum. Dalam hal ini, penanggung jawab kebijakan pengeluaran narapidana melalui program asimilasi di rumah dan reintegrasi sosial adalah jajaran Direktorat Pemasyarakatan Kementerian Hukum dan HAM (lapas, rutan, lpa, dan bapas) bekerja sama dengan pihak kepolisian dan kejaksaan dalam rangka pengawasan narapidana yang diberikan program asimilasi di rumah dan reintegrasi sosial.

Pada awal kebijakan ini dicanangkan, minimnya sosialisasi dan koordinasi antar instansi menyebabkan banyaknya narapidana yang telah menjalani asimilasi di rumah tidak terpantau sehingga narapidana tersebut tidak diketahui keberadaannya. Bagi narapidana yang tidak diketahui keberadaannya dapat diberikan sanksi berupa pencabutan program asimilasi di rumah atau reintegrasi sosial dan dikembalikan lagi ke dalam lapas atau rutan. Dalam hal ini, Direktorat Pemasyarakatan dirasa belum merangkul instansi terkait, seperti kepolisian, dalam mekanisme pengawasan narapidana dan pengembalian kembali narapidana ke dalam lapas atau rutan apabila terjadi pelanggaran ketentuan program asimilasi di rumah dan reintegrasi sosial.

Selain itu, faktor yang mempengaruhi penegakkan hukum adalah sumber daya manusia serta sarana dan prasarana (fasilitas), baik dari segi kualitas dan kuantitas. Minimnya jumlah dan rendahnya sumber daya manusia serta ketiadaan sarana dapat menjadi penghambat dalam penegakkan hukum tersebut. Ketimpangan antara jumlah narapidana yang mendapatkan program asimilasi di rumah dengan petugas pengawas program, dalam hal ini Pembimbing Kemasyarakatan, menjadi salah satu kendala

penerapan kebijakan tersebut. Tidak semua narapidana terjangkau pengawasannya oleh Pembimbing Kemasyarakatan. Dari segi sarana dan prasarana, tidak semua narapidana peserta program asimilasi di rumah dan reintegrasi sosial memiliki telepon genggam sebagai sarana komunikasi dengan Pembimbing Kemasyarakatan. Hal tersebut menjadi kendala bagi narapidana untuk melaksanakan kewajibannya yaitu wajib lapor selama satu minggu sekali selama menjalani program asimilasi di rumah.

2. Subtansi Hukum

Menurut Friedman, subtansi hukum adalah peraturan-peraturan dan ketentuan mengenai bagaimana instansi harus berperilaku (Friedman, 2009). Soerjono Soekanto dan Purbacaraka berpendapat bahwa undang-undang materiil adalah segala macam aturan tertulis yang berlaku umum dan dibuat oleh pemerintah, dengan demikian maka undang-undang dalam materiil mencakup peraturan pusat yang berlaku untuk semua warga negara atau semua golongan tertentu saja maupun yang berlaku umum di sebagian wilayah negara dan peraturan setempat yang berlaku di suatu tempat (Kenedi, 2017).

Berkaitan dengan subtansi hukum yang mengatur tentang kebijakan asimilasi di rumah dan reintegrasi sosial melalui Permenkumham No. 43 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Permenkumham Nomor 32 Tahun 2020 Tentang Syarat Dan Tata Cara Pemberian Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas, Dan Cuti Bersyarat Bagi Narapidana Dan Anak Dalam Rangka Pencegahan Dan Penanggulangan Penyebaran Covid-19 masih memiliki kelemahan. Ketentuan mengenai sanksi pelanggaran aturan asimilasi di rumah dan reintegrasi sosial tidak diatur secara spesifik sehingga menimbulkan kekaburan hukum dalam permenkumham ini. Menurut Pasal 15 Permenkumham No. 43 Tahun 2021, Kepala Bapas berkoordinasi dengan Kepala Lapas/LPKA dalam pengembalian klien yang dilakukan pencabutan. Akan tetapi, mekanisme pengembalian narapidana yang melakukan pelanggaran aturan asimilasi di rumah dan reintegrasi sosial masih belum diatur secara jelas sehingga sanksi yang tidak ditegakkan terhadap pelanggaran aturan tidak menimbulkan efek jera bagi pelanggaran itu sendiri sehingga pelanggaran aturan asimilasi di rumah masih banyak ditemukan.

3. Budaya Hukum

Budaya hukum adalah suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum itu digunakan. Inti dari penegakkan hukum terletak pada kegiatan menyeraskan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaedah-kaedah yang kuat dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup (Handayani, 2012). Menurut Soerjono Soekanto, penegakan hukum itu berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian serta ketenteraman di dalam masyarakat itu sendiri. Aspek budaya dalam sistem hukum pada dasarnya terdiri dari nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik sehingga ditaati dan apa yang dianggap buruk sehingga dihindari (Kenedi, 2017). Di Indonesia, pandangan masyarakat mengenai tujuan pemidanaan yang bersifat retributif masih melekat. Stigmatisasi kepada narapidana mengakibatkan munculnya sikap diskriminatif terhadap narapidana di tengah masyarakat sehingga narapidana kesulitan mendapatkan pekerjaan saat tengah menjalani program asimilasi di rumah dan reintegrasi sosial. Beberapa faktor penyebab diskriminasi tersebut antara lain sejarah tindak pidana yang melekat pada narapidana, perkembangan sosio-kultural dan situasional masyarakat, faktor kepribadian dari individu masing-masing masyarakat, serta perbedaan keyakinan, kepercayaan, dan agama yang dianut di dalam masyarakat (Akhyar, Matnuh, Najibuddin, 2014). Selain itu, adanya fenomena residivis membuat masyarakat memiliki *trust issue* terhadap narapidana. Oleh karena itu, perlu diadakan sosialisasi mengenai kebijakan pengeluaran narapidana hingga lapisan terkecil di dalam masyarakat, seperti di tingkat RT, RW, maupun kelurahan.

DAMPAK DARI PELAKSANAAN ASIMILASI DI RUMAH DAN REINTEGRASI SOSIAL DI MASA PANDEMI COVID-19

Pelaksanaan kebijakan pengeluaran narapidana melalui asimilasi rumah dan reintegrasi tentu memberikan dampak bagi masyarakat. Berikut dampak yang ditimbulkan dari kebijakan tersebut :

1. Dampak positif :

- a. Pengurangan penghuni lapas sebagai upaya pencegahan penularan covid-19
Berdasarkan Sistem Data Pemasyarakatan, pada bulan Maret 2020 dimana permenkumham ini belum diterbitkan, penghuni lapas/ rutan di seluruh Indonesia berjumlah 270.466 jiwa, sedangkan pada bulan Maret 2022 pasca Permenkumham No. 43 Tahun 2021 penghuni lapas/rutan berjumlah 226.543 jiwa (sdppublik.ditjenpas.go.id, 2022). Dari data yang tergambar diatas bahwa jumlah pengurangan narapidana yang cukup signifikan diharapkan akan berdampak pada perbaikan situasi dan kondisi yang ada di dalam lapas serta dapat menekan lajur penularan virus covid-19 di lingkungan lapas.
- b. Anggaran negara berkurang
Dengan adanya kebijakan asimilasi di rumah ini, anggaran negara untuk memberi makan narapidana berkurang. Narapidana mendapat jatah sekali makan Rp. 15.000 x 3 kali dalam sehari sehingga satu narapidana menghabiskan Rp. 45.000/ hari untuk makan (ditjenpas.go.id, 2022). Jumlah narapidana yang dikeluarkan 113.818 jiwa x Rp. 45.000 sehingga negara berhemat Rp. 5.121.810.000/hari. Anggaran tersebut dapat dipergunakan untuk keperluan negara yang lain, seperti untuk penanganan pandemi virus covid-19.
- c. Optimalisasi pembinaan di lapas
Peningkatan populasi penghuni lapas dan rutan (overcrowded) dalam lima tahun terakhir (2016-2020) berdampak sangat signifikan terhadap pemberian pelayanan dan pembinaan warga binaan pemasyarakatan dan tahanan (Jazuli, 2021). Dengan pengurangan narapidana yang sangat signifikan, memudahkan para petugas pemasyarakatan untuk lebih fokus memberikan pembinaan selama narapidana berada di lapas/rutan. Narapidana dapat mengikuti pembinaan kepribadian dan kemandirian yang ada di lapas sebagai bekal dan tambahan ketrampilan untuk mencari penghidupan apabila telah selesai menjalani masa pidananya.

2. Dampak negatif :

- a. Adanya pengurangan tindak pidana oleh narapidana asimilasi dan reintegrasi
Tidak dapat dipungkiri bahwa narapidana asimilasi dan reintegrasi yang telah kembali ke rumah belum memiliki pekerjaan saat keluar dari lapas. Hal tersebut yang menjadi penyebab narapidana melakukan perbuatan lagi untuk memenuhi kebutuhan primer mereka, seperti sandang, papan, dan pangan. Meskipun tingkat residivis narapidana yang baru dibebaskan tergolong rendah yakni 0.39%, akan tetapi yang dikhawatirkan kemudian adalah kualitas kejahatan yang dilakukan narapidana bersangkutan lebih berat daripada sebelumnya (Harahap, 2021). Oleh karena itu, para aparat penegak hukum harus saling bersinergi satu sama lain dalam melakukan pengawasan terhadap narapidana asimilasi dan reintegrasi.
- b. Meningkatnya kecemasan masyarakat
Stigmatisasi terhadap narapidana ikut menyumbang penolakan kehadiran para narapidana di masyarakat. Terjadinya pengurangan tindak pidana oleh narapidana juga menimbulkan keresahan dan kekhawatiran oleh masyarakat. Maka dari itu, perlu ada partisipasi masyarakat dalam menjaga keamanan di lingkup masyarakat itu sendiri. Peningkatan dan pengetatan keamanan perlu dilakukan dari lingkup masyarakat yang paling mikro. Masyarakat dan pemerintah harus bergotong royong dan bahu membahu untuk menghadapi situasi pandemi saat ini.

SIMPULAN

Pandemi Covid-19 mengharuskan pemerintah untuk mengambil kebijakan dalam rangka menekan lajur penularan covid-19. Tujuan dari diterbitkannya Permenkumham No. 43 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Permenkumham Nomor 32 Tahun 2020 Tentang Syarat Dan Tata Cara Pemberian Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas, Dan Cuti Bersyarat Bagi Narapidana Dan Anak Dalam Rangka Pencegahan Dan Penanggulangan Penyebaran Covid-19 ini sangatlah mulia, yaitu penyelamatan jiwa di mana lapas, rutan, dan loka merupakan institusi tertutup yang memiliki tingkat hunian tinggi sehingga sangat rentan terhadap penyebaran dan penularan virus covid-19.

Dalam menentukan kebijakan, terdapat beberapa tahapan yang telah dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, antara lain analisis terhadap permasalahan, peramalan, pemberian rekomendasi, pemantauan, dan evaluasi. Tahapan pertama adalah perumusan masalah di mana permasalahan utama adalah hunian yang padat di dalam lapas dan rutan dapat membuat penyebaran virus menular secara cepat sehingga sulit dilakukan physical distancing untuk mencegah penyebaran virus covid-19. Tahapan kedua adalah formulasi kebijakan di mana untuk melakukan upaya penyelamatan tahanan dan narapidana, perlu dilakukan pengeluaran dan pembebasan melalui asimilasi dan integrasi sebagai bagian pencegahan penularan. Tahapan ketiga adalah rekomendasi kebijakan di mana Dalam Permenkumham No. 43 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Permenkumham Nomor 32 Tahun 2020 Tentang Syarat Dan Tata Cara Pemberian Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas, Dan Cuti Bersyarat Bagi Narapidana Dan Anak Dalam Rangka Pencegahan Dan Penanggulangan Penyebaran Covid-19. Tahapan keempat adalah pemantauan terhadap implementasi kebijakan Selama menjalani asimilasi di rumah dan reintegrasi sosial, narapidana diawasi oleh Pembimbing Kemasyarakatan dari Balai Pemasyarakatan dibantu dengan pihak kepolisian dan kejaksaan tempat narapidana tinggal. Untuk tahap terakhir adalah evaluasi yang dilakukan memantau pelaksanaan program asimilasi di rumah dan reintegrasi sosial terhadap setiap unit pelaksanaan teknis terkait.

Pelaksanaan program asimilasi di rumah dan reintegrasi sosial di masa pandemi covid-19 telah berlangsung kurang lebih dua tahun. Berdasarkan teori sistem, pelaksanaan asimilasi di rumah dan reintegrasi sosial masih kurang maksimal. Dari segi struktur hukum, pihak yang memiliki wewenang dalam penerapan aturan adalah Direktorat Jenderal Pemasyarakatan (lapas, rutan, dan bapas) dibantu oleh pihak kepolisian dan kejaksaan dalam proses pengawasan. Dari substansi hukum, ada beberapa pasal yang belum memberikan kepastian hukum bagi masyarakat, terutama pemberian sanksi pencabutan program asimilasi di rumah dan reintegrasi sosial bagi pelanggar aturan. Mekanisme pengembalian pelanggar ke dalam lapas atau rutan asal belum dijelaskan secara komprehensif. Dari segi budaya hukum, nampak masyarakat masih belum sepenuhnya mendukung aturan ini dengan masih adanya praktik diskriminasi bagi narapidana yang sedang menjalani asimilasi di rumah dan reintegrasi sosial.

DAFTAR PUSTAKA

Undang-Undang

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

Undang-Undang No. 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan

Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1999 tentang Pembinaan

Permenkumham No. 3 Tahun 2018 Tentang Syarat Dan Tata Cara Pemberian Remisi, Asimilasi, Cuti Mengunjungi Keluarga, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas, Dan Cuti Bersyarat

Permenkumham No. 43 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 32 Tahun 2020 Tentang Syarat Dan Tata Cara Pemberian Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas, Dan Cuti

Bersyarat Bagi Narapidana Dan Anak Dalam Rangka Pencegahan Dan Penanggulangan Penyebaran Covid-19.

- Kenedi, John, 2017, Kebijakan Hukum Pidana, Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Muhammad, Abdul Kadir, 2004, Hukum dan Penelitian Hukum, Bandung; PT Rineka Cipta.
- Subarsono, 2012, Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi, Yogyakarta : Pustaka Pelajar
- William N. Dunn, 2003, Pengantar Analisis Kebijakan Publik, Edisi Kedua, Yogyakarta; Gadjah Mada University Press.
- Akhyar, Matnuh, Najibudin, 2014, Persepsi Masyarakat terhadap Mantan Narapidana di Desa Benua Jindah Kecamatan Barabai Kabupaten Hulu Sungai Tengah, Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan, Vol. 4, No. 7.
- Darwis, Abdul Malik, 2020, Penerapan Konsep Community Based Correction Dalam Program Pembinaan Di Lembaga Pemasyarakatan, Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial, Vol 6, No. 1.
- Handayani, I Gusti Ayu Ketut Rachmi, 2012, Faktor-faktor Yang Berpengaruh Terhadap Penegakkan Hukum Kehutanan di Indonesia, Jurnal Ekosains, Vol 4, No 2.
- Harahap, Ahmad Rizky, 2021, Identifikasi Tingkat Residivisme Narapidana Terhadap Program Asimilasi dan Integrasi Covid-19 di Indonesia, *Justitia: Jurnal Ilmu hukum dan Humaniora*, Vol. 8, No. 4.
- Jazuli, Ahmad, 2021, Pembentukan Satuan Kerja Baru Pemasyarakatan sebagai Solusi Alternatif Mengatasi Overcrowded, Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum, Vol. 15, No. 1.
- Jufri & Anisariza, 2016, Pelaksanaan Asimilasi Narapidana Di Lembaga Pemasyarakatan Terbuka Jakarta, Adil: *Jurnal Hukum*, Vol 1, No. 1.
- Novianti, Diana, 2020, Dampak Napi Asimilasi Terhadap Naiknya Angka Kriminalitas Nasional di Masa Pandemi, Sol Justicia, Vol. 3, No. 2.
- Rosyanti & Hadi, 2020, Dampak Psikologis dalam Memberikan Perawatan dan Layanan Kesehatan Pasien COVID-19 pada Tenaga Profesional Kesehatan, HIJP : Health Information Jurnal Penelitian, Vol. 12, No. 1.
- Saputra, Mahardika, Pujiono, 2021, Kebijakan Hukum Pidana dalam Upaya Penanggulangan Tindak Pidana untuk Mengurangi *Overcrowded* Lembaga Pemasyarakatan pada Masa Pandemi Covid-19, Jurnal USM Law Review, Vol. 04, No. 1.
- Tantarru, Toule, Ubwarin, 2021, Kajian Sosio-Yuridis Pembebasan Bersyarat dan Pemberian Asimilasi Bagi Narapidana pada Masa Pandemi Covid-19 Ditinjau Dari Perspektif Tujuan Pidanaan, Sanisa, Vol 1, No. 1.
- Tirtakusuma, Andreas Eno, 2020, Modifikasi Pelaksanaan Putusan Pengadilan (Kajian Pengeluaran Dan Pembebasan Narapidana Dan Anak Melalui Asimilasi Dan Integrasi Dalam Rangka Pencegahan Dan Penanggulangan Penyebaran Covid-19), Selisik, Vol 6, No. 1
- <https://data.covid19.go.id/public/index.html> diakses tanggal 17 April 2022
- <http://sdppublik.ditjenpas.go.id/> diakses tanggal 17 April 2022
- <https://kumparan.com/kumparannews/yasona-soal-napi-yang-dibebaskan-berulah-lagi-residivisme-di-indonesia-rendah-1tMRf1J9i8S> diakses pada tanggal 17 April 2022
- <http://www.ditjenpas.go.id/ini-anggaran-makan-napi-per-hari> diakses pada tanggal 18 April 2022
- <https://www.republika.id/posts/5829/napi-bebas-lampau-target> diakses pada tanggal 18 April 2022
- <https://nasional.kompas.com/read/2020/05/06/12321711/menkumham-dari-38882-napi-asimilasi-hanya-012-persen-yang-melakukan> diakses pada tanggal 18 April 2022