

TINJAUAN YURIDIS PENGETATAN REMISI DAN PEMBEBASAN
BERSYARAT BAGI NARAPIDANA KASUS KORUPSI
DI WILAYAH YOGYAKARTA

TESIS



Oleh:

MUHAMAD ARIF ROHMAN

Nomor Mahasiswa : 11.912.683
BKU : HTN/HAN
Program Studi : Ilmu Hukum

PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2013

**TINJAUAN YURIDIS PENGETATAN REMISI DAN PEMBEBASAN
BERSYARAT BAGI NARAPIDANA KASUS KORUPSI
DI WILAYAH YOGYAKARTA**

TESIS



Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh
Gelar Master Hukum pada Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Oleh:

MUHAMAD ARIF ROHMAN

Nomor Mahasiswa : 11.912.683
BKU : HTN/ HAN
Program Studi : Ilmu Hukum

PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2013

**TINJAUAN YURIDIS PENGETATAN REMISI DAN PEMBEBASAN
BERSYARAT BAGI NARAPIDANA KASUS KORUPSI
DI WILAYAH YOGYAKARTA**

TESIS

Oleh:

MUHAMAD ARIF ROHMAN

Nomor Mahasiswa : 11.912.683
BKU : HTN/ HAN
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan
ke Dewan Penguji dalam Ujian Tesis

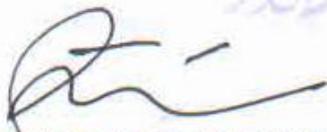
Pembimbing I



Dr. H. Salfudin, S.H.,M.Hum

Tanggal: 9 Januari 2013

Pembimbing II



H. Zairin Harahap, S.H.,M.Si

Tanggal: 3 Januari 2013

Mengetahui,

Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia



Dr. Hj. Ni matul Huda, S.H.,M.Hum

Tanggal: 15 Januari 2013

**TINJAUAN YURIDIS PENGETATAN REMISI DAN PEMBEBASAN
BERSYARAT BAGI NARAPIDANA KASUS KORUPSI
DI WILAYAH YOGYAKARTA**

TESIS

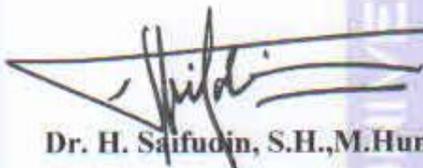
Oleh:

MUHAMAD ARIF ROHMAN

Nomor Mahasiswa : 11.912.683
BKU : HTN/ HAN
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dalam Ujian Tesis
pada hari Sabtu tanggal 19 Januari 2013 dan dinyatakan **LULUS**

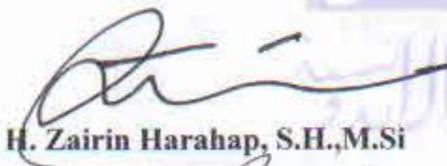
Tim Penguji,
Ketua,



Dr. H. Saifudin, S.H.,M.Hum

Tanggal: 19 Januari 2013

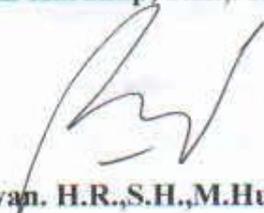
Anggota,



H. Zairin Harahap, S.H.,M.Si

Tanggal: 19 Januari 2013

Anggota,



H. Ridwan. H.R.,S.H.,M.Hum

Tanggal: 19 Januari 2013

Mengetahui,

Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia



Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H.,M.Hum

Tanggal: 19 Januari 2013

MOTTO

“Allah akan meninggikan orang-orang yang beriman di antaramu dan orang-orang yang diberi ilmu pengetahuan beberapa derajat.
Dan Allah mengetahui apa yang kamu kerjakan”
(Q.S. Al - Mujadilah : 11)

“Barang siapa menuntut ilmu, maka Allah akan memudahkan baginya jalan menuju surga. Dan tidaklah berkumpul suatu kaum disalah satu dari rumah-rumah Allah, mereka membaca kitabullah dan saling mengajarkannya diantara mereka, kecuali akan turun kepada mereka ketenangan, diliputi dengan rahmah, dikelilingi oleh para malaikat, dan Allah akan menyebut-nyebut mereka kepada siapa saja yang ada di sisi-Nya.
Barang siapa memperlambat-lambat dalam amalannya, niscaya tidak akan bisa dipercepat oleh nasabnya”
(Hadits Riwayat Muslim)

“Jadilah kamu manusia yang pada kelahiranmu semua orang tertawa bahagia, tetapi hanya kamu sendiri yang menangis; dan pada kematianmu semua orang menangis sedih, tetapi hanya kamu sendiri yang tersenyum”
(Mahatma Gandhi)

PERSEMBAHAN

Karya ini kupersembahkan untuk Putriku tercinta:

“Almira Mumtaza Rohman”

Anakku, kesuksesan bukan dinilai dari apa yang kita raih di dunia ini,
melainkan apa yang bisa kita ambil dari dunia ini untuk bekal
menjalani kehidupan yang abadi

Ayah yakin kalian anak-anakku bisa menjadi generasi penerus yang
lebih baik dari generasi pendahulumu

PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis dengan judul:

**“TINJAUAN YURIDIS PENGETATAN REMISI DAN PEMBEBASAN
BERSYARAT BAGI NARAPIDANA KASUS KORUPSI
DI WILAYAH YOGYAKARTA”**

Benar-benar karya dari penulis, kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan sebagaimana etika akademis yang berlaku. Jika terbukti bahwa karya ini bukan karya penulis sendiri, maka penulis siap untuk menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Yogyakarta, 19 Januari 2013

MUHAMAD ARIF ROHMAN
NIM. 11 912 683

KATA PENGANTAR



Alhamdulillah, segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, atas segala rahmat serta karunia berupa ide, kesehatan, kesempatan, kemudahan yang diberikan-Nya, setelah melalui sebuah perjalanan panjang yang penuh perjuangan, pada akhirnya penulis dapat menyelesaikan tugas akhir untuk memperoleh gelar Master Hukum di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sholawat dan salam senantiasa tercurahkan kepada sang revolusioner sejati, *Uswah Alummah*, pembawa cahaya bagi umat manusia junjungan kita Nabi Muhammad SAW beserta seluruh pengikutnya hingga akhir zaman.

Sebagai sebuah karya manusia biasa yang tidak luput dari salah dan lupa tentunya tesis ini bukanlah apa-apa. Lembaran kertas ini masih terdapat kekurangan dan ketidaksempurnaan. Berangkat dari semua keterbatasan itulah penulis mencoba belajar dan terus belajar untuk menjadi lebih baik. Tentunya kritik dan saran yang membangun sangat diharapkan dari pihak manapun untuk memperbaiki tulisan ini.

Walaupun hanya berupa karya sederhana penulis berharap ide-ide yang tertuang di dalamnya dapat bermanfaat serta menjadi kontribusi positif terhadap

khazanah keilmuan dalam Sistem Pemasyarakatan Indonesia. Tanpa bermaksud mendiskreditkan pihak-pihak tertentu, kajian tentang Pengetatan Remisi dan Pembebasan Bersyarat Bagi Narapidana Kasus Korupsi ini semoga dapat diterima oleh semua pihak baik dari kalangan akademisi hukum maupun masyarakat luas.

Lahirnya karya sederhana ini tentu tidak terlepas dari bantuan dan dukungan dari berbagai pihak sehingga dapat selesai sesuai target dan hasil yang maksimal.

Untuk itu, ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada :

1. Bapak Prof. Dr. H. Edy Suandi Hamid, M.Ec, selaku Rektor Universitas Islam Indonesia periode 2006-2012.
2. Bapak Dr. Rusli Muhammad, S.H.,M.Hum, selaku Dekan Fakultas Hukum UII.
3. Ibu Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H.,M.Hum, selaku Ketua Program Pasca Sarjana Magister Hukum UII.
4. Bapak Dr. H. Saifudin, S.H.,M.Hum, selaku Wakil Dekan Fakultas Hukum UII sekaligus Pembimbing Tesis Penulis yang telah berkenan memberikan bimbingan serta pengarahan di tengah kesibukan sebagai Wakil Dekan, Dosen S-1, dan Dosen S-2 Fakultas Hukum UII.
5. Bapak H. Zairin Harahap, S.H.,M.Si selaku Pembimbing Tesis Penulis, yang telah berkenan memberikan bimbingan serta pengarahan inovatif, progresif, dan konstruktif kepada penulis dalam menyelesaikan penulisan Tesis. Beliau masih berkenan membimbing penulis walaupun dengan kesibukan sebagai Dosen S-1 dan Dosen S-2 Fakultas Hukum UII.
6. Bapak Danan Purnomo, S.H.,M.Si selaku Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM D.I. Yogyakarta beserta jajaran, atas diberikannya ijin penelitian.
7. Bapak Drs. B. Sukamto Harto, Bc.IP, selaku Kepala Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIB Sleman beserta jajaran. Bapak A. Bambang Yuniarto, S.H., Bapak M. Syukron Anshory, AMd.IP.,S.H., di tengah kesibukan beliau masih berkenan berdiskusi dan berbagi informasi dengan penulis dengan tema Tesis tersebut. Bapak Aris Sujatmika Al Bimo AR, S.H., Ibu Wine Safitri, S.E.,M.H., Bapak Adhy Prasetyanto, AMd.IP.,S.H., Bapak Muhammad Murdani Sudrajat, S.Or.,M.H., Ibu Susi Ariyani, S.H., Bapak Aris Yuliyanta, AMd.IP.,S.H., Ibu Niken Puspitasari, S.Kom, Bapak Irsyad Rosyidy Syam, Bapak Seno Margo Susilo, Bapak Muhtriyono, S.H., Bapak Suswantoro, S.H., Ibu Sari

Hartanti, S.H., Ibu Tutik Isti Rahayu, S.H., atas berbagai kemudahan dan bantuan selama Penulis melakukan penelitian.

8. Bapak Riyanto, Bc.IP.,S.H., selaku Kepala Lembaga Pemasarakatan Kelas IIA Yogyakarta beserta jajaran. Ibu Tri Ari Astuti, S.Ag.,M.Hum, Ibu Kandi Tri Susilaningsih, selaku narasumber atas diskusi dan informasi terkait penelitian ini. Bapak Sigit Purnomo, SH atas semua bantuan selama penelitian.
9. Dosen di lingkungan Fakultas Hukum UII, Bapak Prof. DR. H. Moh. Mahfud. MD, S.H.,SU, Bapak DR. M. Busyro Muqoddas, S.H.,M.Hum, Bapak Prof. DR. Bagir Manan, S.H.,M.CL, Bapak Prof. DR. Pratikno, M.Soc.Sc, Bapak Prof. DR. Saldi Isra, S.H.,MPA, Bapak Prof. Hikmahanto Juwana, SH,L.LM.,Ph.D, Bapak Prof. Jawahir Thontowi, SH.,Ph.D, Bapak Nandang Sutrisno, SH.,LL.M.,M.Hum.,Ph.D, Bapak DR. SF. Marbun, S.H.,M.Hum, Bapak DR. Suparman Marzuki, SH.,M.Si, Bapak DR. Salman Luthan, S.H.,M.H, Bapak DR. Mudzakkir, SH.,MH, Ibu DR. Hj. Ni'matul Huda, S.H.,M.Hum, Bapak Ridwan HR, S.H.,M.Hum, Bapak DR. Syamsudin, S.H.,M.Hum, Bapak DR. Drs. Muntoha, SH.,MAg, Bapak DR. Mustaqiem, SH.,M.Hum, Bapak DR. Rohidin, S.Ag.,M.Hum, Ibu Sri Hastuti Puspita Sari S.H.,M.Hum, Ibu Mila Karmila Adi, S.H.,M.H, serta beberapa dosen lainnya yang telah memberi wawasan, ilmu pengetahuan, dan segenap pengalamannya.
10. Ibunda tercinta Ibu Pargini, yang selalu mencurahkan seluruh cinta dan kasih sayang kepada anak-anaknya tanpa batas. Maturnuwun "Mak" sudah mengiringi langkahku dengan do'a tulusmu. Semoga Allah menyayangimu sebagaimana engkau menyayangiku sewaktu kecil.
11. Ayahanda tercinta Bapak Sariyanto, S.Pd, yang dengan caranya sendiri telah memberikan semangat, dorongan, motivasi serta mengiringi langkahku dengan do'a tulusmu untukku agar selalu menjadi orang yang lebih baik. Bapak memang terhebat dan terbaik. Bapak merupakan sosok yang aku kagumi, kemarin, sekarang, dan esok.
12. Bapak Drs. H. Muhammad Darin, SH.,M.SI dan Ibu Dra. Hj. Astutiyati atas semua doa, motivasi, dan bantuan, semoga Allah selalu memberikan keberkahan disetiap langkah beliau.
13. Keluarga besar Karto Pawiro, Keluarga besar Joperwito, Keluarga besar Mangun Suwito, Keluarga besar Cipto Winarso, dan Keluarga Besar Wangen, serta Kakekku Tri Budi Utomo, semangatmu selalu menginspirasi. Semoga Allah meridhoi setiap perjuangan mereka.
14. Istriku tercinta, Reti Indaryati, SE, atas kasih sayang, motivasi, harapan, serta stimulus positif dalam mengarungi bahtera kehidupan. Semoga Allah SWT selalu meridhoi langkah kita.
15. Untuk Adik-adikku, Nurhidayatul Hasanah, S.Pd dan Suaminya Ari Setyawan, S.TP., Aisyiah Hakmi, S.Ners, Muhammad Saefurrozi, ST,

Muhammad Ikhwan Fauzi, terima kasih atas bantuan, motivasi, dan do'anya.

16. Untuk keponakanku semua, Faza Nur Izzatu Hanifa, Muhammad Rizky Arfian, Muhammad Irsyad Maghriza, Zakkiya Zulfa Labibah Iftinan, Nabila Nurul Briliyani, Agastya Akbar Rafsanjani, Muhammad Wachid Rifa'i, Laila Nur Qomariyah, Dyah Dwi Solikhah, Antin Sulistyani, Anton Nur Muhammad, hari-hari lebih ceria dengan canda kalian.
17. Untuk Teman-Teman seperjuanganku di lingkungan Kampus Magister Hukum S2 UII, Eka Budianta, M. Fauji Rahmat, Lutfil Anshory, Ahmad Sofwan Annaziry, Boy Tidarmawan Putra, Andhifika Parfian Putra, Abdul Kadir Bubu, Pak R. Agung Trijaya, Pak Agus Susianto, Akbar BDG Mamase, Rio Ramabaskara, Aditia Syaprillah, Pak Ketua Juprians Lamablawa, Muhammad Ayyub, Muhammad Nassir Agustiawan, Riza Multazam, Hafidz Aditiawan, Puji Nur Firman dan semua teman-teman MH UII Angkatan 26, terimakasih atas pembelajaran dan diskusi yang sering kita diskusikan di kelas sehingga membuat wawasan penulis dalam khazanah ilmu pengetahuan semakin berkembang...Salam sukses buat kalian... semoga impian dan cita-cita kita selama ini tercapai dan bertemu lagi dengan kesuksesan masing-masing di suatu saat nanti.
18. Karyawan-karyawati Fakultas Hukum UII, Mas Yusri, Mbak Ika, Mbak Desi, Pak Yuri, Mas Supriyanto, Ardha Wawan, Pak Widardi, Mas Sariyanto, atas bantuan dan kemudahannya.
19. Semua orang yang telah membantu penulis selama menempuh studi di Magister Hukum UII. Semoga Allah SWT membalas kebaikan mereka.

Demikian ungkapan terima kasih penulis, semoga karya yang sangat sederhana ini berguna bagi penulis secara pribadi dan kepada perkembangan ilmu pengetahuan pada umumnya. Setiap saran dan kritik yang membangun tentunya sangat Penulis harapkan demi bertambah baiknya karya ini.

Yogyakarta, 19 Januari 2013

Penulis,

MUHAMAD ARIF ROHMAN
NIM. 11.912.683

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
HALAMAN MOTTO	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN	v
PERNYATAAN ORISINALITAS	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR TABEL	xiv
DAFTAR GAMBAR	xv
DAFTAR LAMPIRAN	xvi
ABSTRAK	xvii
ABSTRACT	xviii
BAB I. PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian.....	12
B. Definisi Operasional.....	12
C. Tinjauan Pustaka	22
D. Teori	25
1. Teori Negara Hukum.....	25

2. Teori Kebijakan Publik.....	30
E. Metode Penelitian.....	34
1. Jenis Penelitian	34
2. Jenis Data.....	35
3. Teknik Pengumpulan Data	37
4. Bahan Penelitian.....	37
5. Analisis Data	39

**BAB II. TINJAUAN UMUM TENTANG PERATURAN KEBIJAKAN
DALAM NEGARA HUKUM KESEJAHTERAAN (*WELFARE STATE*)**

A. Teori Negara Hukum.....	40
B. Teori Kebijakan Publik	49
1. Pengertian	49
2. Proses Kebijakan Publik.....	56
C. Diskresi Pejabat Tata Usaha Negara	59
1. Pengertian	59
2. Jenis-Jenis Diskresi	63
3. Batas-batas Diskresi dan Pertanggungjawaban Atas Penggunaan Diskresi	66
D. Eksistensi Peraturan Kebijakan (<i>Beleidsregel</i>) dalam Perspektif Negara Hukum Kesejahteraan (<i>Welfare State</i>)	70
1. Pengertian, Ciri, dan Macam-macam Bentuk Peraturan Kebijakan	70
2. Fungsi Peraturan Kebijakan	72
3. Perbedaan Peraturan Kebijakan dan Peraturan Perundang-undangan	75
4. Hubungan Asas Diskresi dengan Peraturan Kebijakan	77
E. Keputusan Tata Usaha Negara (<i>Beschikking</i>).....	82
1. Pengertian.....	82
2. Unsur-Unsur Keputusan (<i>Beschikking</i>).....	84
3. Syarat-Syarat Pembuatan Keputusan	86
4. Macam-Macam Keputusan.....	89
F. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik Sebagai Sarana Penguji Peraturan Kebijakan	93
1. Pengertian dan Macam-Macam Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.....	93
2. Pengawasan terhadap Kekuasaan Negara dalam Rangka Melindungi Hak-Hak Individu	97

BAB III. TINJAUAN UMUM TENTANG REMISI DAN PEMBEBASAN BERSYARAT DALAM SISTEM PEMASYARAKATAN	
A. Sistem Pemasyarakatan	101
1. Pengertian.....	101
1. Sejarah Sistem Pemasyarakatan	109
B. Dasar Hukum Remisi dan Pembebasan Bersyarat	114
1. Pengantar	114
2. Remisi.....	126
2. Pembebasan Bersyarat.....	134
BAB IV. PENYAJIAN DATA DAN PEMBAHASAN	
A. Gambaran Umum Wilayah Penelitian.....	141
1. Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIA Yogyakarta	142
2. Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIB Sleman.....	146
B. Pelaksanaan Pemberian Remisi dan Pembebasan Bersyarat Terhadap Narapidana Kasus Korupsi di Wilayah Yogyakarta	151
C. Kebijakan Pemberian Remisi dan Pembebasan Bersyarat Terhadap Narapidana	158
D. Pengetatan Remisi dan Pembebasan Bersyarat bagi Koruptor: Suatu Tinjauan Peraturan Perundang-undangan	169
1. Kasus Posisi.....	169
2. Pengetatan Remisi dan Pembebasan Bersyarat Bagi Koruptor Ditinjau Dari Peraturan Perundang-undangan yang Berlaku.....	173
BAB V. PENUTUP	
A. Kesimpulan.....	195
B. Saran.....	197
DAFTAR PUSTAKA	199
LAMPIRAN.....	206

DAFTAR TABEL

Tabel 1.	Data Pegawai Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIA Yogyakarta Berdasarkan Tugas dan Fungsi	144
Tabel 2.	Data Pegawai Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIA Yogyakarta Berdasarkan Tingkat Pendidikan	144
Tabel 3.	Data Penghuni Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIA Yogyakarta Berdasar Jenis Narapidana	145
Tabel 4.	Data Narapidana Tindak Pidana Korupsi yang Ditahan Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIA Yogyakarta	146
Tabel 5.	Data Pegawai Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIB Sleman Berdasarkan Tugas dan Fungsi	149
Tabel 6.	Data Pegawai Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIB Sleman Berdasarkan Tingkat Pendidikan	149
Tabel 7.	Data Penghuni Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIB Sleman Berdasar Jenis Narapidana	150
Tabel 8.	Data Narapidana Tindak Pidana Korupsi yang Ditahan di Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIB Sleman	151

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Proses Kebijakan Publik	57
Gambar 2. Tahapan Kebijakan Publik	58
Gambar 3. Proses Pemasyarakatan	108
Gambar 4. Struktur Organisasi Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIA Yogyakarta.....	143
Gambar 4. Struktur Organisasi Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIB Sleman	148

DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1. Surat Keterangan/ Ijin Nomor: 070/6627/V/7/2012 dari Sekretariat Daerah Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
- Lampiran 2. Surat Ijin Penelitian Nomor: W22-LT.01.07-3866 dan Nomor: W22-LT.01.07-3266 dari Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM DIY
- Lampiran 3. Surat Keterangan Selesai Penelitian Nomor: W22.PAS.a.Um.01.01.01-1448 dari Kepala Lembaga Pemasarakatan Kelas IIA Yogyakarta
- Lampiran 4. Surat Keterangan Selesai Penelitian Nomor: W22.PAS.d.LT.01.04-1330 dari Kepala Lembaga Pemasarakatan Kelas IIB Sleman
- Lampiran 5. Surat Dirjen Pemasarakatan Nomor: PAS-HM.01.02-42 tanggal 31 Oktober 2011 perihal Moratorium Pemberian Hak Narapidana Tindak Pidana Korupsi dan Terorisme
- Lampiran 6. Surat Dirjen Pemasarakatan Nomor: PAS-PK.01.01.02-171 tanggal 16 Desember 2011 perihal Pengusulan Pemberian Remisi Bagi Narapidana yang Melakukan Tindak Pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 34 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2006 Terkait Kebijakan Pengetatan Remisi Kementerian Hukum dan HAM RI
- Lampiran 7. Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor: M.H.H-23.PK.01.05.04 TAHUN 2011 Tanggal 16 Nopember 2011 Tentang Pencabutan Keputusan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor: PAS-134.PK.01.05.06 Tahun 2011 Tentang Pembebasan Bersyarat Yang Belum Dilaksanakan
- Lampiran 8. Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor: M.HH-17.PK.01.05.04 TAHUN 2011 Tanggal 16 Nopember 2011 Tentang Pencabutan Keputusan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor: PAS-89.PK.01.05.06 Tahun 2011 Tentang Pembebasan Bersyarat Yang Belum Dilaksanakan
- Lampiran 9. Salinan Keputusan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor: PAS.2.LII.14331.PK.01.05.06 Tahun 2011 Tentang Pembebasan Bersyarat An. Drs. Ibnu Subiyanto, Akt bin Supangat
- Lampiran 10. Salinan Keputusan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor: PAS.2.XXXVI.8926.PK.01.05.06 Tahun 2011 Tentang Pembebasan Bersyarat An. Purwanta bin Noto Pawiro
- Lampiran 11. Salinan Keputusan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor: W22.657.PK.01.05.06 Tahun 2012 Tentang Pemberian Cuti Bersyarat Bagi Narapidana di Lembaga Pemasarakatan Kelas IIB Sleman an. Dra. Hj. Peni Winarningsih, M.Si binti Subiantoro

Lampiran 12. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Jakarta Nomor:
217/G/2011/PTUN-JKT

Lampiran 13. Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta Nomor:
106/B/2011/PT.TUN.JKT

TINJAUAN YURIDIS PENGETATAN REMISI DAN PEMBEBASAN BERSYARAT BAGI NARAPIDANA KASUS KORUPSI DI WILAYAH YOGYAKARTA

ABSTRAK

Penelitian ini dilatarbelakangi munculnya pro dan kontra terkait kebijakan Kementerian Hukum dan HAM tentang pengetatan remisi dan pembebasan bersyarat bagi koruptor. Sebagai negara hukum, setiap tindakan pemerintah harus sesuai undang-undang dan bertujuan untuk kesejahteraan rakyatnya. Korupsi merupakan kejahatan yang luar biasa dan harus diberantas dengan cara yang luar biasa pula, akan tetapi hal tersebut tidak boleh dijadikan alasan untuk melanggar hukum. Penelitian ini merupakan penelitian normatif empiris, dengan mengambil lokasi di Lapas Kelas IIA Yogyakarta dan Lapas Kelas IIB Sleman. Dalam penelitian ini dirumuskan beberapa masalah, yaitu: *pertama*, bagaimana pelaksanaan pemberian Remisi dan Pembebasan Bersyarat terhadap narapidana kasus korupsi di Wilayah Yogyakarta?. *Kedua*, kebijakan apa saja yang pernah diberlakukan Kementerian Hukum dan HAM terkait pemberian Remisi dan Pembebasan Bersyarat terhadap narapidana?. *Ketiga*, apakah kebijakan pengetatan remisi dan pembebasan bersyarat bagi narapidana tindak pidana korupsi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku?. Untuk menjawab masalah tersebut, dilakukan analisa dengan metode deskriptif kualitatif.

Dari hasil penelitian didapat bahwa pelaksanaan pemberian remisi dan pembebasan bersyarat bagi narapidana di wilayah Yogyakarta telah berjalan sesuai dengan peraturan yang ada. Khusus untuk narapidana kasus korupsi, pelaksanaan pemberian remisi dan pembebasan bersyarat di Yogyakarta sedikit banyak terpengaruh dengan adanya moratorium pemberian hak-hak narapidana yang dikeluarkan pemerintah. Kementerian Hukum dan HAM telah banyak mengeluarkan kebijakan terkait pemberian remisi dan pembebasan bersyarat. Kebijakan tersebut dituangkan dalam bentuk Keputusan Menteri, Peraturan Menteri, Instruksi Menteri, Surat Edaran maupun surat Direktur Jenderal.

Ditinjau dari peraturan perundang-undangan yang berlaku, penghapusan remisi dan pembebasan bersyarat jelas melanggar undang-undang. Berbeda ketika pemerintah mengeluarkan kebijakan 'pengetatan' pemberian hak-hak narapidana, hal tersebut tidak melanggar undang-undang yang berlaku. Hal ini dikarenakan dalam undang-undang hanya memberikan batasan umum yang memungkinkan pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan melalui kewenangan diskresi yang dimiliki. Yang menjadi masalah adalah ketika diberlakukannya Surat Direktur Jenderal Pemasarakatan perihal Moratorium Hak-Hak Narapidana Korupsi dan Terorisme dan dilanjutkan keluarnya Surat Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia yang mencabut surat keputusan pembebasan bersyarat beberapa narapidana. Dalam keputusan itulah yang mengandung beberapa pelanggaran, misalnya: bertentangan dengan filosofi sistem pemsarakatan yang tidak lagi menganut sistem kepenjaraan untuk menimbulkan efek jera (*deterrent effect*) kepada pelaku kejahatan. Kebijakan ini juga dinilai melanggar hak asasi manusia

karena cenderung diskriminatif dan tidak sesuai dengan asas *equality before the law*. Selain itu, kebijakan ini juga melanggar Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.

**THE JURIDICAL CONTEMPLATION OF TIGHTENING REMISSION
AND CONDITIONAL RELEASE FOR GRAFT CONVICTS
IN YOGYAKARTA REGION**

ABSTRACT

The background of this research is the emergence of pro and con regarding of the policy, tightening remission and conditional release for graft convicts, issued by the Ministry of Laws and Human Rights. As a law country, government actions should be according to the laws and be aimed to the people welfare. Corruption is an extraordinary crime. Therefore, it should be removed by extraordinary actions as well. However, they are not the reasons to violate the laws. This research is an empiric normative research. The data were collected from Class IIA Yogyakarta Correctional Institution and Class IIB Sleman Correctional Institution. The research problems of this research are (1) how are remission and conditional release sentenced to graft convicts in Yogyakarta region? (2) What kind of policies that the Ministry of Law and Human Rights has issued regarding of remission and conditional release sentences to graft convicts? (3) Is the policy regarding of tightening remission and conditional sentence to graft convicts according to the laws?. Descriptive qualitative method was undertaken to answer those problems.

The research showed that the remission and conditional releases sentenced for convicts is according to the laws. They, especially for graft convicts, are to some degree influenced by moratorium of convict right releases issued by the government. The Ministry of Law and Human Rights has frequently issued policy regarding of remission and conditional release sentences. That policy is formed in ministerial decree, ministerial regulation, ministerial instruction, circulation letter and circulation letter of the Directorate General.

According to the laws, remission and conditional release removal are considered violate the laws. However, it is not considered violating the laws when the government issued the straightening of the convict right issues due to the fact the laws only give general constraints that are possible for the government to issue the policy using its authority and discretion. The problem emerges when the letter of the Directorate General is applied regarding to Moratorium graft and terrorism convict rights followed by the Ministerial decree of the Ministry of Law and Human Rights which revokes ministerial regulation of conditional release of numerous convicts. The decree is considered to have such violations: it is contradictive to prison system philosophy which is no longer to make deterrent effect to the convicts. It also violates human rights due to discriminative reason and it is different to the principle of equality before the law. Moreover, it violates General Principle of Good Government.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pada Agustus 2012 lalu, dari total jumlah narapidana yang menghuni Lapas dan rutan di seluruh Yogyakarta sebanyak 1.482 narapidana, yang menerima remisi dalam rangka peringatan Hari Ulang Tahun ke-67 Kemerdekaan Republik Indonesia hanya 769 narapidana atau 51,88 persen dari jumlah total narapidana. Dari 769 narapidana itu yang mendapat di Lapas Yogyakarta sebanyak 309 narapidana, Lapas Narkotika 205 narapidana, Lapas Sleman 162 narapidana, Rutan Yogyakarta 12 narapidana, Rutan Bantul 22 narapidana, Rutan Wates 15 narapidana, dan Rutan Wonosari 44 narapidana. Sedangkan narapidana yang langsung bebas seluruhnya ada 49 orang dan yang bebas dari Lapas Yogyakarta ada 13 orang. Setelah pemberian remisi umum, narapidana yang beragama Islam juga akan mendapatkan remisi khusus. Remisi ini akan diberikan pada Hari Raya Idul Fitri 1433 H, jumlah narapidana yang akan menerima remisi khusus berdasarkan usulan dari Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Daerah Istimewa Yogyakarta sebanyak 604 narapidana.¹

Bandingkan pada tahun 2011, di Daerah Istimewa Yogyakarta, dalam rangka memperingati kemerdekaan RI ke-66, sebanyak 643 narapidana mendapat remisi umum atau 41,35 persen dari jumlah total narapidana yang

¹769 Napi DIY Terima Remisi Umum, dalam <http://krjogja.com/read/139693/769-napi-diy-terima-remisi-umum.kr>, Akses 17 Agustus 2012.

mencapai 1.555 orang. Jumlah penerima remisi tersebut terdiri dari 20 orang narapidana kasus korupsi, 127 narapidana kasus narkoba, dan sisanya narapidana kasus-kasus kriminal biasa.² Dari jumlah narapidana tersebut, hanya sebagian kecil dari total narapidana kasus korupsi yang mencapai 2020 orang di seluruh Indonesia dan yang menerima remisi umum pada HUT RI ke-66 sekitar 408 orang, 235 mendapat remisi khusus Hari Raya Idul Fitri, dan 65 narapidana yang mendapat remisi khusus Natal. Dalam hal ini terjadi peningkatan jumlah narapidana yang menerima remisi dari tahun 2011 sebesar 41,35 persen menjadi 51,88 persen pada tahun 2012 dari jumlah total narapidana di wilayah D.I. Yogyakarta.

Di tengah gencar-gencarnya Komisi Pemberantasan [Korupsi \(KPK\)](#) memburu dan memenjarakan [para](#) koruptor, pemerintah SBY-Budiono, melalui Kementerian Hukum dan HAM seakan-akan melakukan tindakan hukum [yang](#) berkebalikan, yakni dengan mudahnya memberikan remisi (keringan hukuman), pembebasan bersyarat, bahkan grasi (pengampunan) kepada para koruptor. Ada kesan publik bahwa para koruptor ditahan untuk dilepaskan. Setelah mendapat remisi pada peringatan Proklamasi Kemerdekaan RI, para koruptor kembali mendapatkan remisi pada perayaan Hari Raya Idul Fitri, belum lagi apabila bersamaan dengan pemberian remisi dasawarsa. Publik menilai perlakuan hukum ini sangat kontraproduktif dengan spirit pemberantasan korupsi.

²643 *Narapidana DIJ Dapat Remisi*, Radar Jogja, 17 Agustus 2011, hlm. 13 dan 19.

Kita semua sepakat bahwa korupsi adalah tindakan kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*). Oleh karenanya tidak cukup diselesaikan dengan menggunakan regulasi dan lembaga-lembaga yang biasa atau konvensional, melainkan harus diselesaikan dengan menggunakan tindakan hukum yang luar biasa (*extra judicial action*). KPK beserta senjata regulasinya yang dimiliki dimaksudkan untuk melakukan tindakan hukum yang luar biasa dengan harapan dapat menekan angka korupsi pada titik yang paling rendah. Namun, [kerja](#) keras KPK selama ini, harus dibayar [amat murah](#) oleh Pemerintah dengan mengobral remisi, pembebasan bersyarat, dan grasi kepada koruptor. Dengan remisi dan pembebasan bersyarat bahkan grasi, para koruptor yang telah mengorupsi uang negara ratusan milyar rupiah bisa menghirup udara bebas dengan lebih cepat.

Para koruptor begitu mudahnya mendapatkan remisi, asimilasi, pembebasan bersyarat maupun grasi. Dalam prakteknya, disinyalir pemberian hak-hak narapidana seringkali dijadikan 'obyekan' bagi oknum petugas yang tidak bertanggungjawab. Bagi narapidana [dari](#) kelas sosial bawah, yang kebanyakan adalah mereka dari kelompok miskin, akan sangat kesulitan untuk mendapatkannya. Narapidana miskin harus melalui prosedur yang jlimet, panjang, lama, dan yang pasti harus menyediakan 'uang pelicin' yang jumlahnya tidak sedikit. Baru pada akhir tahun 2011, pemerintah melakukan pengetatan pemberian remisi dan pembebasan bersyarat kepada narapidana kasus-kasus tertentu seperti terorisme, narkoba, kejahatan terhadap HAM, dan

korupsi.³ Hal ini juga mendapat kritikan tajam dari berbagai pihak karena dinilai tak jelas sumber hukumnya dan melanggar hak asasi manusia.

Pada awalnya remisi atau pengurangan hukuman diberikan oleh pemerintah Kolonial Belanda sebagai anugerah kepada para tawanan perang dalam rangka merayakan ulang tahun Sri Ratu Belanda. Hal tersebut dicantumkan dalam *Gouvernement Besluit* tanggal 10 Agustus 1935 Nomor 23 *Bijblad* Nomor 13515 *jo.* 9 Juli 1841 Nomor 12 dan 26 Januari 1942 Nomor 22 tentang *Remissieregeling*. Yang kemudian hal tersebut diterapkan oleh Pemerintah Indonesia melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia Serikat Nomor 156 Tahun 1950 tanggal 19 April 1950 tentang Ampunan Istimewa yang diberikan setiap Hari Ulang Tahun Kemerdekaan Republik Indonesia.⁴

Pemberian remisi tersebut sebenarnya bukan sesuatu yang baru karena setiap hari-hari besar sudah lumrah para narapidana mendapatkannya sebagai *reward* (hadiah) untuk mereka yang dinilai memenuhi syarat selama menjalani pidana, tanpa membedakan kejahatan yang dilakukan. Secara yuridis formal, payung hukum berkaitan dengan remisi terdapat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan dan beberapa peraturan lainnya.⁵ Namun demikian, pemberian remisi

³*Aturan Remisi Sedang Dikaji: Koruptor Tak Dapat Pembebasan Bersyarat*, Kedaulatan Rakyat, 31 Oktober 2011, hlm. 8.

⁴Dwidja Priyatno, *Sistem Pelaksanaan Pidana Penjara di Indonesia*, (Bandung: PT. Refika Aditama, 2006), hlm. 134.

⁵Remisi diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan dan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 174 Tahun 1999 tentang Remisi.

diindikasikan dapat menjadi komoditas petugas terkait karena merupakan monopoli dari lembaga pemasyarakatan. Hal ini didasarkan pada argumentasi bahwa pemberian remisi dinilai dari aktivitas harian narapidana seperti adanya syarat berkelakuan baik selama menjalani pidana.

Pemberian remisi yang dapat dilakukan beberapa kali menyebabkan masa pemidanaan yang seharusnya dijalani seorang narapidana berkurang banyak. Misalnya dengan berbagai jenis remisi yang diberikan pada Tommy Soeharto memungkinkan yang bersangkutan dapat menghirup udara bebas di luar Lapas lebih cepat karena mendapat remisi sebanyak 3 (tiga) tahun lebih 1 (satu) bulan dari vonis Mahkamah Agung yaitu selama 10 (sepuluh) tahun.⁶ Selain Tommy, besan Presiden SBY Aulia Pohan selain mendapat remisi juga mendapatkan pembebasan bersyarat sehingga dapat menghirup udara bebas lebih cepat dari vonis yang dijatuhkan. Memang apabila dilihat dari legalitasnya, praktek tersebut tidak melanggar hukum. Akan tetapi tentunya sangat mencederai rasa keadilan yang tumbuh di tengah-tengah masyarakat.

Sebagian besar masyarakat Indonesia mempertanyakan mengenai pemberian remisi dan pembebasan bersyarat yang cenderung diobral oleh Kementerian Hukum dan HAM. Dengan diberikannya remisi dan pembebasan bersyarat kepada semua narapidana banyak yang menganggap Kementerian Hukum dan HAM cenderung mencederai rasa keadilan dalam masyarakat. Kemudian adanya *reshuffle* kabinet dengan pergantian Menteri Hukum dan HAM dari Patrialis Akbar ke Amir Syamsudin dan wakilnya

⁶Tommy: *Saya Akan Bersenang-senang*, Kompas, 31 Oktober 2006, hlm. 5.

Deny Indrayana, Kementerian Hukum dan HAM mengeluarkan langkah-langkah mengenai moratorium pemberian remisi dan pembebasan bersyarat bagi narapidana korupsi, narkoba, terorisme, dan kejahatan HAM berat.

Banyak kontroversi yang muncul dengan diberlakukannya moratorium tersebut. Mereka yang pro terhadap diberlakukannya moratorium tersebut memandang bahwa korupsi adalah kejahatan luar biasa. Oleh karena itu, harus ada perlakuan yang berbeda dengan narapidana kasus lain. Sementara yang kontra berpendapat bahwa moratorium remisi dan pembebasan bersyarat terhadap terpidana kasus korupsi melanggar hak asasi manusia dan tidak memiliki dasar hukum yang jelas. Lebih lanjut mereka yang pro memandang bahwa pemidanaan semata-mata ditujukan untuk pembalasan sesuai dengan berat ringannya perbuatan yang dilakukan. Ini merupakan ciri aliran klasik dalam hukum pidana, yang sejak kelahirannya telah menimbulkan kritik.

Menurut **Jeremy Bentham**, salah satu tokoh aliran klasik, bahwa pemidanaan tidak boleh ditujukan hanya untuk pembalasan. Yang terpenting adalah bermanfaat bagi perbaikan diri pelaku kejahatan. Mereka yang kontra berpegang pada teori relatif dalam hukum pidana bahwa pemidanaan, selain ditujukan sebagai pencegahan umum terjadinya kejahatan, juga bertujuan untuk memperbaiki pelaku kejahatan. Oleh karena itu, seorang narapidana, tanpa membedakan kasusnya, berhak atas remisi dan pembebasan

bersyarat selama yang bersangkutan telah memenuhi syarat dan tentunya berkelakuan baik selama menjalani masa pidana.⁷

Dalam Pasal 34 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan berbunyi:⁸

- (1) Setiap Narapidana dan Anak Pidana berhak mendapatkan Remisi.
- (2) Remisi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan kepada Narapidana dan Anak Pidana apabila memenuhi persyaratan sebagai berikut:
 - a. berkelakuan baik; dan
 - b. telah menjalani masa pidana lebih dari 6 (enam) bulan.
- (3) Bagi Narapidana yang dipidana karena melakukan tindak pidana terorisme, narkoba dan psikotropika, korupsi, kejahatan terhadap keamanan negara dan kejahatan hak asasi manusia yang berat, dan kejahatan transnasional terorganisasi lainnya, diberikan Remisi apabila memenuhi persyaratan sebagai berikut:
 - a. berkelakuan baik; dan
 - b. telah menjalani 1/3 (satu per tiga) masa pidana.
- (4) Remisi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan kepada Narapidana dan Anak Pidana apabila memenuhi persyaratan melakukan perbuatan yang membantu kegiatan LAPAS.

Dalam pasal tersebut sebenarnya telah diatur mengenai perlakuan yang berbeda dalam memberikan remisi. Untuk kasus-kasus tertentu lebih diperketat dalam pemberian remisinya. Narapidana dan anak pidana kasus-kasus biasa untuk mendapatkan remisi hanya harus menjalani masa pidana 6 (enam) bulan, sedangkan untuk narapidana kasus korupsi harus menjalani

⁷Eddy O.S. Hiariej, *Kontroversi Moratorium Remisi*, Dalam <http://budisansblog.blogspot.com/2011/11/kontroversi-moratorium-remisi.html>. Akses 28 Februari 2012.

⁸Pasal 34 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan.

masa pidana minimal 1/3 (satu per tiga) masa pidananya, dengan tentunya harus tetap berkelakuan baik selama menjalani masa pidananya.

Dengan dikeluarkannya moratorium remisi dan pembebasan bersyarat terhadap narapidana kasus korupsi melalui Surat Direktur Jenderal Pemasyarakatan Nomor: PAS-HM.01.02.42 perihal Moratorium Pemberian Hak Narapidana Tindak Pidana Korupsi dan Terorisme tanggal 31 Oktober 2011, disinyalir telah terjadi pelanggaran konstitusi dalam penerapan remisi dan pembebasan bersyarat. Langkah tersebut terkesan serampangan dan sangat kental dengan muatan politis karena kebijakan yang dikeluarkan tidak dipublikasikan dan tidak memiliki dasar hukum yang jelas, serta tidak memenuhi asas-asas umum pemerintahan yang baik.⁹

Dengan dianutnya prinsip negara hukum, mengandung konsekuensi adanya supremasi hukum yaitu setiap kebijakan pemerintah harus berdasar dan bersumber pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Oleh karena itu, beberapa narapidana kasus korupsi menggugat Menteri Hukum dan HAM di Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta karena merasa dirugikan oleh kebijakan yang dikeluarkan pemerintah. Gugatan tersebut akhirnya dikabulkan melalui putusan Nomor: 217/G/2011/PTUN-JKT tanggal 7 Maret 2012 dan membatalkan surat keputusan penundaan pembebasan bersyarat

⁹*Aturan Remisi Harus Jelas, Denny: Tidak Perlu Ada Aturan Tertulis*, Kompas, 05 November 2011, hlm. 5.

beberapa koruptor.¹⁰ Putusan tersebut kemudian dikuatkan dalam Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta Nomor: 106/B/2011/PT.TUN.JKT tanggal 24 Juli 2012 setelah Menteri Hukum dan HAM melakukan banding.

Langkah yang diambil Kementerian Hukum dan HAM dalam melakukan pengetatan remisi dan pembebasan bersyarat melalui pencabutan surat keputusan pembebasan bersyarat yang telah diberikan kepada beberapa narapidana korupsi dinilai melanggar hukum dan bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Selain itu, langkah tersebut disinyalir bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme seperti: asas legalitas, asas retroaktif, asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, dan asas akuntabilitas.¹¹ Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (*algemene beginselen van behoorlijk*) dimaksudkan agar administrasi negara dalam melaksanakan tugasnya tidak menimbulkan

¹⁰Beberapa narapidana kasus korupsi yang menggugat Menteri Hukum dan HAM RI terkait moratorium pemberian remisi dan pembebasan bersyarat diantaranya ialah terpidana kasus suap cek pelawat pemilihan Deputy Gubernur Senior Bank Indonesia (DGS BI), yaitu Ahmad Hafiz Zawawi, Bobby Satrio Hardiwibowo Suhardiman, dan Hengky Baramuli; dua terpidana kasus korupsi PLTU Sampit yaitu Hesti Andi Tjahyanto, dan Agus Widjayanto Legowo; dan dua lainnya terpidana kasus pengadaan alat Puskesmas keliling, yaitu Mulyono Subroto, dan Ibrahim. Ketujuh terpidana kasus korupsi tersebut awalnya mendapat Putusan Bebas (PB) yang dikeluarkan pada 30 Oktober 2011, terhadap 11 orang. Namun Pembebasan Bersyarat tersebut tiba-tiba dibatalkan setelah Kementerian Hukum dan HAM melalui Direktorat Jenderal Pemasarakatan (Ditjen Pas) mengeluarkan moratorium remisi pada 31 Oktober 2011. Mereka akhirnya melakukan gugatan ke PTUN Jakarta.

¹¹Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

kerugian bagi masyarakat dan meningkatkan perlindungan hukum secara lebih baik.¹²

Di wilayah Yogyakarta, kasus serupa juga terjadi kepada terpidana kasus pengadaan buku yang juga mantan Bupati Sleman Drs. Ibnu Subiyanto, Akt. Melalui Surat Keputusan Pembebasan Bersyarat yang telah diterimanya, seharusnya Ibnu Subiyanto dapat menghirup udara bebas lebih awal namun dengan adanya moratorium remisi dan pembebasan bersyarat, maka kebebasannya tertunda.¹³ Selain Ibnu, hal serupa juga diawali oleh Purwanta bin Notopawiro narapidana kasus korupsi di Kabupaten Gunung Kidul yang ditahan di Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIA Yogyakarta. Kedua narapidana tersebut telah mengantongi SK Pembebasan Bersyarat yang disahkan oleh Menteri Hukum dan HAM Patrialis Akbar, dan kemudian dibatalkan pelaksanaannya ketika Menteri Hukum dan HAM dijabat oleh Amir Syamsudin. Diperkirakan masih banyak lagi narapidana kasus korupsi yang terkena imbas adanya moratorium remisi dan pembebasan bersyarat yang dijalankan oleh Kementerian Hukum dan HAM.

Inilah yang menarik untuk dikaji lebih lanjut mengenai kebijakan pengetatan remisi dan pembebasan bersyarat terhadap narapidana kasus korupsi oleh Menteri Hukum dan HAM. Banyak faktor yang mempengaruhi setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh Kementerian Hukum dan HAM. Ditinjau dari undang-undang yang berlaku, apakah langkah-langkah tersebut

¹²SF Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Edisi Pertama, Cetakan Keempat, (Yogyakarta: Liberty, 2006), hlm. 57.

¹³*Ibnu Subiyanto Batal Bebas Bersyarat*, Kedaulatan Rakyat, 28 Desember 2012, hlm 1 dan 11.

telah sesuai dengan proses munculnya sebuah kebijakan atau ada muatan lain di dalam pemberlakuannya. Hal ini dikarenakan langkah yang diambil oleh Kementerian Hukum dan HAM ini sangat kental dengan politik pencitraan yang banyak dituduhkan kepada pemerintahan SBY. Sebuah kebijakan memang lahir dari kewenangan bebas dari pemerintah (*freies ermessen*) yang berfungsi sebagai bagian dari operasional penyelenggaraan tugas pemerintahan, akan tetapi tidak dapat mengubah atau menyimpangi peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁴

B. Rumusan Masalah

Dari uraian yang telah dijelaskan dalam latar belakang masalah penulisan ini, maka rumusan masalah yang diajukan adalah:

1. Bagaimana pelaksanaan pemberian Remisi dan Pembebasan Bersyarat terhadap narapidana kasus korupsi di Wilayah Yogyakarta?
2. Kebijakan apa saja yang pernah diberlakukan Kementerian Hukum dan HAM RI terkait pemberian Remisi dan Pembebasan Bersyarat terhadap narapidana?
3. Apakah kebijakan pengetatan remisi dan pembebasan bersyarat bagi narapidana tindak pidana korupsi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku?

¹⁴Ridwan, H.R., *Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi)*, Cetakan ke-7, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2011), hlm. 175.

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan pemberian Remisi dan Pembebasan Bersyarat terhadap koruptor di Wilayah Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui kebijakan apa saja yang pernah diberlakukan Kementerian Hukum dan HAM RI terkait pemberian Remisi dan Pembebasan Bersyarat terhadap narapidana.
3. Untuk dapat mengetahui apakah kebijakan pengetatan remisi dan pembebasan bersyarat bagi narapidana tindak pidana korupsi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau tidak.

D. Definisi Operasional

1. Moratorium dan Pengetatan

Kata moratorium berasal dari bahasa Latin “*morari*” yang berarti penundaan. Dalam kamus *Black’s Law Dictionary*, **Bryan A. Garner** merumuskan arti moratorium secara jelas sebagai berikut:¹⁵

- a. *An authorized postponement, usually a lengthy one, in the deadline for paying a debt or performing an obligation;*
- b. *The period of this delay;*
- c. *The suspension of a specific activity. Plural: moratoriums; moratoria.*

Arti serupa juga terdapat dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, yang menerjemahkan istilah moratorium sebagai:¹⁶

¹⁵O.C. Kaligis, *Aspek-Aspek Hukum Moratorium*, (Bandung: Alumni, 2012), hlm. 1.

¹⁶Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Kedua, Cetakan Keempat, (Jakarta: Balai Pustaka, 1995), hlm. 665.

- a. penangguhan pembayaran utang didasarkan pada undang-undang agar dapat mencegah krisis keuangan yang semakin hebat;
- b. penundaan; penangguhan: *negara itu memutuskan untuk memperpanjang...uji coba senjata nuklir.*

Dilihat dari arti moratorium tersebut, sebenarnya ada kesalahan dalam mengartikan kata moratorium dalam kaitannya dengan pemberian remisi dan pembebasan bersyarat bagi koruptor. Moratorium berarti penundaan bukan penghapusan seperti yang disangkakan banyak pihak. Moratorium dimaksudkan untuk menunda pemberian remisi dan pembebasan bersyarat sampai adanya ketentuan lebih lanjut yang mengatur pemberiannya.

Berbeda dengan pengetatan, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia pengetatan berasal dari kata '*ketat*' yang berarti *erat melekat; sendat/ sempit; tetap tidak dapat diubah tanpa kecuali; dan teliti, cermat, dan rapi*. Sedangkan pengetatan berarti *proses, cara, perbuatan menjadikan ketat*.¹⁷ Jadi dalam pengetatan pemberian remisi dan pembebasan bersyarat tetap dimungkinkan untuk mendapatkan hak-hak tersebut akan tetapi dengan syarat dan ketentuan yang lebih detail dan ketat. Jadi dalam kaitannya dengan pengetatan remisi dan pembebasan bersyarat, hak-hak narapidana tetap diberikan setelah mendapatkan pertimbangan dari pemerintah dengan memperhatikan rasa keadilan masyarakat. Wewenang pemberian hak-hak narapidana memang berada di tangan pemerintah dalam hal ini Kementerian Hukum dan HAM. Sehingga pemerintah

¹⁷*Ibid.*, hlm. 494.

mempunyai kewenangan untuk mengatur secara teknis pemberian hak-hak narapidana dan mengeluarkan kebijakan terkait operasional penyelenggaraan pemerintahan sejauh tidak melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Remisi

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, remisi berarti pengurangan hukuman yang diberikan kepada orang yang terhukum,¹⁸ sedangkan dalam kamus hukum Belanda Indonesia, remisi berasal dari Bahasa Belanda *remissie (zie ook; gratie) (vermindering duur van straf)* yang berarti pengurangan masa pidana. *Remissie* dalam bahasa Belanda juga diartikan sebagai potongan/ pengurangan jumlah utang yang harus dibayar.¹⁹ Dalam sejarah hukum penitensier di Indonesia, pemberian remisi (ampunan) bagi narapidana diberikan berdasarkan *Gouvernementbesluit* tanggal 10 Agustus 1935 Nomor 23 tentang *Remissieregeling (Bijblad pada Staatsblad Nomor 13515)* yang telah diubah dengan *Gouvernementbesluit* tanggal 9 Juli 1941 Nomor 12 (*Bijblad pada Staatsblad Nomor 14583*) dan 26 Januari 1942 Nomor 22 tentang Perubahan *Gouvernementbesluit* tanggal 10 Agustus 1935 Nomor 23 tentang *Remissieregeling (Bijblad pada Staatsblad Nomor 13515)*.

¹⁸*Ibid.*, hlm. 831.

¹⁹Dindin Sudirman, *Tinjauan Tentang Moratorium Remisi bagi Terpidana Korupsi Berdasarkan Kebijakan Menteri hukum dan HAM*, dalam <http://www.scribd.com/doc/91317836>, Akses 30 Desember 2012, hlm. 8.

Menurut aturan ini, pemberian ampunan dilaksanakan ketika Ratu Belanda memperingati ulang tahun perkawinannya.²⁰

Menurut **Andi Hamzah**, remisi adalah sebagai pembebasan hukuman untuk seluruhnya atau sebagian atau seumur hidup menjadi hukuman terbatas yang diberikan setiap tanggal 17 Agustus.²¹ Selain itu, yang dimaksud dengan remisi adalah pengurangan masa menjalankan pidana di dalam lembaga pemasyarakatan.²²

Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 1999 Tentang Syarat Dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan, bahwa: “*remisi adalah pengurangan masa menjalani pidana yang diberikan kepada Narapidana dan Anak Pidana yang memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan*”.²³ Selain itu, dalam konsideran Keputusan Presiden Nomor 174 Tahun 1999 tentang remisi, dijelaskan bahwa remisi merupakan salah satu sarana hukum yang penting dalam rangka mewujudkan tujuan sistem pemasyarakatan.

Remisi dijelaskan lebih rinci dalam Keputusan Menteri Hukum Dan Perundang-Undangan Republik Indonesia Nomor: M.09.HN.02.01 Tahun 1999 tentang Pelaksanaan Keputusan Presiden Republik Indonesia

²⁰*Ibid.*, hlm. 9.

²¹Andi Hamzah, *Kamus Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), hlm. 503.

²²P.A.F. Lamintang dan Theo Lamintang, *Hukum Penitensier Indonesia*, Edisi Kedua, Cetakan Kedua, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 183.

²³Pasal 1 angka 6 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 1999 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan.

Nomor 174 Tahun 1999 Tentang Remisi. Dalam Keputusan tersebut yang dimaksud remisi adalah:²⁴

1. Remisi adalah pengurangan masa pidana yang diberikan kepada Narapidana dan Anak Pidana yang telah berkelakuan baik selama menjalani pidana.
2. Remisi Umum adalah pengurangan masa pidana yang diberikan kepada Narapidana dan Anak Pidana pada peringatan Proklamasi Kemerdekaan RI tanggal 17 Agustus.
3. Remisi Khusus adalah pengurangan masa pidana yang diberikan kepada Narapidana dan Anak Pidana pada Hari Besar Keagamaan yang dianut oleh yang bersangkutan dan dilaksanakan sebanyak-banyaknya 1 (satu) kali dalam setahun bagi masing-masing agama.
4. Remisi Tambahan adalah pengurangan masa pidana yang diberikan kepada Narapidana dan Anak Pidana yang berbuat jasa kepada negara, melakukan perbuatan yang bermanfaat bagi negara atau kemanusiaan atau melakukan perbuatan yang membantu kegiatan Lembaga Pemasyarakatan.

3. Pembebasan Bersyarat

Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 1999 Tentang Syarat Dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan, yang dimaksud dengan pembebasan bersyarat adalah proses pembinaan Narapidana di luar LAPAS setelah menjalani sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) masa pidananya minimal 9 (sembilan) bulan.²⁵ Sedangkan dalam Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia Nomor: M.01.Pk.04-10 Tahun 1999 tentang Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, dan Cuti Menjelang Bebas, Pembebasan bersyarat adalah proses pembinaan narapidana diluar Lembaga Pemasyarakatan

²⁴Pasal 1 angka 1 sampai angka 4 Keputusan Menteri Hukum dan Perundang-Undangan Republik Indonesia Nomor: M.09.HN.02.01 Tahun 1999 tentang Pelaksanaan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor: 174 Tahun 1999 Tentang Remisi.

²⁵Pasal 1 angka 7 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan.

yang dilaksanakan berdasarkan Pasal 15 dan Pasal 16 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana serta Pasal 14, 22, dan Pasal 29 Undang-undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan.²⁶

Pembebasan bersyarat tersebut dibedakan dalam 2 (dua) macam, yaitu:²⁷

- a. Pembebasan bersyarat dari kewajiban untuk menjalankan pidana penjara di dalam lembaga pemasyarakatan seperti yang diatur dalam Pasal 15 sampai dengan Pasal 17 KUHP dan yang pengaturannya lebih lanjut dalam Ordonansi tanggal 27 Desember 1917, *Staatsblad* Tahun 1917 Nomor 749 yang juga dikenal sebagai *Ordonnantie op de voorwaardelijke invrijheidsstelling* atau Peraturan mengenai Pembebasan bersyarat;
- b. Pembebasan bersyarat dari kewajiban untuk mendapatkan pendidikan di dalam suatu Lembaga Pendidikan Negara seperti yang dimaksud dalam Pasal 68 ayat (2) dan Pasal 69 ayat (1) dari Ordonansi tanggal 21 Desember 1917, *Staatsblad* Tahun 1917 nomor 741 yang juga dikenal sebagai *Dwangopvoeding Regelling* atau peraturan mengenai Pendidikan Paksa, yang pengaturannya lebih lanjut diatur dalam Pasal 150 sampai Pasal 160 dari Ordonansi yang sama.

4. Narapidana

Narapidana dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai orang hukuman (orang yang sedang menjalani hukuman karena tindak pidana).²⁸ Dalam proses pembinaan di dalam lembaga pemasyarakatan, objek yang dibina dikenal dengan nama Warga Binaan Pemasyarakatan.

²⁶Pasal 1 huruf b Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia Nomor: M.01.Pk.04-10 Tahun 1999 tentang Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, dan Cuti Menjelang Bebas.

²⁷P.A.F. Lamintang dan Theo Lamintang, *Op.cit.*, hlm. 231.

²⁸Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Op.cit.*, hlm. 683.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan, dijelaskan terkait Warga Binaan Pemasyarakatan sebagai berikut:²⁹

1. Warga Binaan Pemasyarakatan adalah Narapidana, Anak Didik Pemasyarakatan, dan Klien Pemasyarakatan.
2. Terpidana adalah seseorang yang dipidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
3. Narapidana adalah Terpidana yang menjalani pidana hilang kemerdekaan di LAPAS.
4. Anak Didik Pemasyarakatan adalah :
 - a. Anak Pidana yaitu anak yang berdasarkan putusan pengadilan menjalani pidana di LAPAS Anak paling lama sampai berumur 18 (delapan belas) tahun;
 - b. Anak Negara yaitu anak yang berdasarkan putusan pengadilan diserahkan pada negara untuk dididik dan ditempatkan di LAPAS Anak paling lama sampai berumur 18 (delapan belas) tahun;
 - c. Anak Sipil yaitu anak yang atas permintaan orang tua atau walinya memperoleh penetapan pengadilan untuk dididik di LAPAS Anak paling lama sampai berumur 18 (delapan belas) tahun.

Sesuai dengan Pasal 4 *Gestichtenreglement*, penghuni suatu lembaga pemasyarakatan yang disebut *gevangenen* atau orang-orang tahanan itu terdiri atas:³⁰

- a. mereka yang menjalankan pidana penjara atau kurungan;
- b. orang-orang yang dikenakan penahanan sementara;
- c. orang-orang yang disandera atau *gegijzelden*; dan
- d. lain-lain orang yang tidak menjalankan pidana penjara atau pidana kurungan, tetapi secara sah telah dimasukkan ke dalam lembaga pemasyarakatan.

5. Korupsi

Korupsi berasal dari bahasa latin yaitu kata *corrumpere*. Masih berasal dari bahasa Latin, kemudian menjadi *corruptio* atau menurut

²⁹Pasal 1 angka 5 sampai dengan angka 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan.

³⁰P.A.F. Lamintang dan Theo Lamintang, *Op.cit.*, hlm. 167.

Webster Student Dictionary adalah *corruptus*. Dari bahasa Latin itulah turun ke banyak bahasa di Eropa seperti Inggris: *corruption, corrupt*; Perancis: *corruption*; Belanda *corruptie (korruptie)*. Selanjutnya dari bahasa Belanda *korruptie* inilah diduga korupsi dalam bahasa Indonesia diadopsi.³¹ Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, korupsi berarti penyelewengan atau penggelapan (uang negara atau perusahaan, dsb) untuk keuntungan pribadi atau orang lain.³²

Secara harfiah korupsi berarti kebusukan, keburukan, kebejatan, ketidakjujuran, dapat disuap, tidak bermoral, penyimpangan dari kesucian, kata-kata atau ucapan yang menghina atau menfitnah. Dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *jo* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang menyebutkan :³³

“Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).”

Sejalan dengan pemikiran bahwa pengertian korupsi berbeda antara satu dengan yang lainnya, begitu juga dikalangan para ahli. Beberapa ahli di antaranya ada yang berpendapat bahwa korupsi adalah penyimpangan

³¹Made Sugi Hartono, *Pelaksanaan Pembinaan Narapidana Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Sistem Pemasarakatan*, Skripsi, (Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2012), hlm. 15.

³²Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Op.cit.*, hlm. 527.

³³Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *jo* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

dari tugas formal dalam kedudukan resmi pemerintahan bukan hanya jabatan eksekutif tapi juga legislatif, partai politik, auditif, BUMN/ BUMD hingga di lingkungan pejabat sektor swasta. Pendapat ahli lainnya menitikberatkan tindak pidana korupsi atas dasar apakah tindakan seseorang bertentangan dengan kepentingan masyarakat, mempergunakan ukuran apakah tindakan tersebut dianggap koruptif oleh pejabat umum atau tidak.³⁴

Pengertian korupsi juga dapat kita lihat pada suatu instansi yang rawan dengan tindak pidana korupsi dalam skala internasional. Bank dunia membatasi pengertian korupsi hanya pada “*Pemanfaatan kekuasaan untuk mendapat keuntungan pribadi.*” Ini merupakan definisi yang sangat luas dan mencakup tiga unsur korupsi yang digambarkan dalam akronim KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme).³⁵ Hal tersebut sesuai dengan apa yang dikemukakan **Lord Acton**, *power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely.*

6. Lembaga Pemasyarakatan

Awalnya, sebelum adanya sistem pemasyarakatan dikenal dengan istilah penjara. Menurut **R.A. Koesnoen** pidana penjara adalah pidana pencabutan kemerdekaan, dan kata ‘penjara’ berasal dari bahasa Jawa ‘*penjoro*’ yang berarti tobat sedangkan kata ‘dipenjara’ berarti ‘dibuat

³⁴Surachmin dan Suhandi Cahaya, *Strategi dan Teknik Korupsi Mengetahui Untuk Mencegah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 10.

³⁵Mansyur Semma, *Negara dan Korupsi: Pemikiran Mochtar Lubis Atas Negara, Manusia Indonesia, dan Prilaku Politik*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008), hlm. 33.

menjadi tobat'.³⁶ Hingga akhirnya pada tahun 1964, sistem kepenjaraan diganti dengan sistem pemasyarakatan dimana tidak dikenal lagi istilah penjara yang lebih mengedepankan unsur pembalasan menjadi sistem pemasyarakatan yang lebih mengutamakan pembinaan. Lembaga Pemasyarakatan sebenarnya ialah suatu lembaga, yang dahulu juga dikenal sebagai rumah penjara, yakni tempat dimana orang-orang yang telah dijatuhi pidana dengan pidana-pidana tertentu oleh hakim itu harus menjalankan pidana mereka.³⁷

David J. Rothman mengemukakan bahwa keberadaan penjara adalah sebuah tuntutan masyarakat agar masyarakat luar bebas dari kejahatan, karena itu harus ada lembaga khusus yang menampung para penjahat. Ini sejalan dengan dinamika perkembangan masyarakat, kian maju masyarakat, kian kompleks persoalan yang dihadapi. Karena itu, kecenderungan terjadinya suasana *disorder* selalu terbuka. Disitulah peran penjara untuk mengekang semua pelaku *disorder* itu.³⁸

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan, yang dimaksud dengan Lembaga Pemasyarakatan yang selanjutnya disebut LAPAS adalah tempat untuk melaksanakan pembinaan Narapidana dan Anak Didik Pemasyarakatan.³⁹ Nama

³⁶R. Achmad S. Soemadipradja dan Romli Atmasasmita, *Sistem Pemasyarakatan di Indonesia*, Dikutip dari Berlian Simarmata, *Pemberian Remisi Terhadap Narapidana Koruptor dan Teroris*, Mimbar Hukum Volume 23 Nomor 3, Oktober 2011, hlm. 506.

³⁷P.A.F. Lamintang dan Theo Lamintang, *Op.cit.*, hlm. 165.

³⁸Hamid Awaludin, *Amuk Penjara Kita*, Artikel dalam *Berkedip Tanpa Cahaya; Senarai Artikel dan Kolom*, (Jakarta: Cahaya Timur, 2008), hlm. 34. Artikel ini juga dimuat di Harian Kompas tanggal 21 Agustus 2001.

³⁹Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan.

lembaga pemasyarakatan (Lapas) secara ideal mengandung makna berperan “memasyarakatkan kembali” para narapidana yang telah melanggar aturan hukum dan norma-norma yang dianut masyarakat. Para napi yang secara hukum telah ditetapkan “bersalah” dicoba disadarkan kembali (baik dengan hukuman maupun bimbingan), agar dapat kembali berada di tengah masyarakat.⁴⁰

E. Tinjauan Pustaka

Berdasarkan pemeriksaan yang telah dilakukan oleh penulis, diketahui bahwa penelitian tentang tinjauan yuridis pengetatan remisi dan pembebasan bersyarat bagi koruptor di Wilayah Yogyakarta belum pernah dilakukan. Hal ini dikarenakan masalah mengenai kebijakan pengetatan remisi dan pembebasan bersyarat yang dikeluarkan oleh Menteri Hukum dan HAM masih tergolong baru dan masih menjadi polemik dalam masyarakat.

Berdasarkan hasil telaah pustaka, penelitian ini berbeda dengan beberapa penelitian sebelumnya. Adapun penelitian yang pernah dijumpai oleh penulis baik di perpustakaan Universitas Islam Indonesia, perpustakaan-perpustakaan lain, maupun melalui internet, penelitian yang di dalamnya memuat salah satu unsur dari objek yang diteliti oleh penulis antara lain:

1. Rio Chaidir, Tesis dengan judul *“Implementasi Kebijakan Departemen Hukum dan HAM RI Tentang Assimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas, dan Cuti Bersyarat di Lembaga*

⁴⁰Imam B. Prasodjo, *Proses Penyadaran*, Pengantar dalam David J. Cooke, et.al., *Psychology In Prisons*, Terjemah, Hary Tunggal, *Menyingkap Dunia Gelap Penjara*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. xiii.

Pemasyarakatan Kelas IIA Bekasi". Ditulis pada tahun 2008 dan dipublikasikan oleh Program Studi Ketahanan Nasional, Pascasarjana Universitas Indonesia di Jakarta.

Permasalahan yang dibahas dalam penelitian tersebut adalah mengenai implementasi kebijakan Departemen Hukum dan HAM dalam memberikan hak-hak narapidana berupa asimilasi, Pembebasan Bersyarat, dan lain-lain. Hasil penelitian tersebut berbeda dengan apa yang akan penulis teliti, baik tempat penelitian maupun pokok bahasannya, karena apa yang akan penulis teliti adalah mengenai kebijakan pengetatan pemberian hak narapidana.

2. Basuki Katono, Tesis dengan judul "*Pemberian Remisi Kepada Narapidana Tindak Pidana Kasus Narkotika-Psikotropika, Korupsi, Terorisme, dan Kejahatan HAM Berat*". Ditulis pada tahun 2007 dan dipublikasikan oleh Program Studi Ketahanan Nasional, Pascasarjana Universitas Indonesia di Jakarta.

Permasalahan yang dibahas dalam penelitian tersebut adalah mengenai bagaimana fungsi remisi dalam pembinaan narapidana kasus narkoba, terorisme, korupsi, dan kejahatan HAM berat dan langkah-langkah yang diambil oleh pemerintah melalui Kementerian Hukum dan HAM dalam memberikan remisi berdasarkan peraturan yang berlaku. Penelitian ini dilakukan di Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, Kantor Wilayah Kementerian

Hukum dan HAM DKI Jakarta, dan Lembaga Pemasyarakatan Kelas Kelas I Cipinang.

Hal yang membedakan dengan yang akan diteliti oleh penulis adalah dalam permasalahan dan wilayah penelitian. Penulis akan meneliti mengenai kebijakan pengetatan remisi dan pembebasan bersyarat bagi narapidana kasus korupsi dengan wilayah penelitian di Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIA Yogyakarta dan Lembaga Pemasyarakatan Kelas Kelas IIB Sleman.

3. Sigit Setyadi, Tesis dengan judul "*Kebijakan Pemberian Remisi Kepada Narapidana di Yogyakarta*". Ditulis pada tahun 2005 dan dipublikasikan oleh Program Magister Hukum Universitas Diponegoro di Semarang.

Permasalahan yang dibahas dalam penelitian tersebut adalah mengenai bagaimana kebijakan pemberian remisi di Yogyakarta, pandangan masyarakat terhadap diberikannya remisi kepada narapidana, serta prospek kebijakan pemberian remisi di masa mendatang. Penelitian ini lebih mengutamakan pembahasan terhadap pandangan masyarakat terkait diberikannya remisi kepada narapidana. Penelitian ini dilakukan di Lembaga Pemasyarakatan Kelas Kelas IIA Yogyakarta dan Kantor Wilayah Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia D.I. Yogyakarta. Jadi ada

perbedaan mengenai masalah yang diteliti maupun metode yang digunakan dalam penelitian.

F. Teori

1. Teori Negara Hukum

Dalam negara hukum faktor penentu dalam penyelenggara kekuasaan adalah norma atau hukum bukan orang sesuai dengan prinsip *'the Rule of Law, and not of Man*. Menurut **Julius Stahl**, konsep negara hukum yang disebutnya dengan istilah *'rechtstaat'* itu mencakup empat elemen penting, yaitu:⁴¹

- a. Perlindungan Hak Asasi Manusia;
- b. Pembagian kekuasaan;
- c. Pemerintahan berdasar Undang-Undang; dan
- d. Peradilan Tata Usaha Negara.

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara hukum yang pada prinsipnya kekuasaan tertinggi terletak pada hukum, oleh karena itu seluruh elemen negara harus tunduk serta menjunjung tinggi hukum tanpa terkecuali. Negara hukum menurut **Handoyo** mempunyai ciri-ciri antara lain:⁴²

- a. Jaminan terhadap Hak Asasi Manusia bagi warga negara;
- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan;

⁴¹Ni'matul Huda, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, (Yogyakarta: UII Press, 2007), hlm. 57.

⁴²Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan, dan Hak Asasi Manusia (Memahami Proses Konsolidasi Sistem Demokrasi di Indonesia)*, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2003), hlm. 20.

- c. Asas Legalitas Pemerintahan; dan
- d. Prinsip keadilan yang bebas dan tidak memihak.

Dianutnya prinsip negara hukum, mengandung konsekuensi adanya supremasi hukum yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus berdasar dan bersumber dengan tegas pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu peraturan perundangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya atau dikenal dengan teori *Stufenbauw de Rechts The Hierarchy of law theory* yang dikemukakan oleh Hans Kelsen.⁴³

Penegasan Indonesia adalah negara hukum yang selama ini diatur dalam Penjelasan UUD 1945, dalam Perubahan UUD 1945 telah diangkat dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi: “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”. Konsekuensi ketentuan ini adalah bahwa setiap sikap, kebijakan, dan perilaku alat negara dan penduduk harus berdasar dan sesuai dengan hukum. Ketentuan ini untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan dan arogansi kekuasaan, baik yang dilakukan oleh alat negara maupun penduduk.

Dalam negara hukum, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara yang dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi, bukan ditegakkan dengan arogansi kekuasaan (*machtsstaat*). Hukum sebagai sarana ketertiban dan

⁴³Siti Fatimah, *Praktik Judicial Review di Indonesia*, Cetakan I, (Yogyakarta: Pilar Media, 2005), hlm. 42.

kesejahteraan yang berintikan keadilan dan kebenaran harus dapat mengayomi masyarakat serta mengabdikan kepada kepentingan nasional.

Pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan setiap warga negara dalam bertindak harus berdasarkan hukum baik tertulis maupun tidak tertulis, yang menjamin warga negaranya akan kepastian hukum, ketertiban umum, dan perlindungan hukum yang berintikan keadilan serta kebenaran, sehingga tercipta stabilitas nasional yang mantap dan dinamis dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Menurut **Immanuel Kant** bahwa negara itu suatu keharusan adanya karena negara harus menjamin terlaksananya kepentingan umum di dalam keadaan hukum, artinya negara harus menjamin setiap warga negara bebas dalam hukum. Bebas bukan berarti dapat berbuat semaunya, tapi segala perbuatannya harus menurut apa yang telah diatur dalam undang-undang.⁴⁴ Konsep negara hukum sangat erat sekali kaitannya antara negara dengan masalah Hak Asasi Manusia, sehingga dapat dikatakan bahwa negara hukum adalah sebagai wadah dan Hak Asasi Manusia sebagai isi. Hal ini sangat relevan apabila implementasi Hak Asasi Manusia dalam pelaksanaannya oleh penguasa terhadap pelanggar hukum diletakkan pada tempat yang tinggi.

Dalam negara hukum, kekuasaan penguasa tidak didasarkan pada kekuasaan semata, melainkan didasarkan pada hukum dan disebut sebagai negara hukum (*rechtstaat*). Kata-kata negara hukum dapat memberikan

⁴⁴ Soehino, *Ilmu Negara*, Edisi Kedua, Cetakan Ketiga, (Yogyakarta: Liberty, 1993), hlm. 126-127.

kesan seolah-olah segala gerak-gerik masyarakat dalam negara diatur oleh hukum. Dalam hal ini **Sri Sumantri** mengemukakan empat unsur penting negara hukum, yaitu:⁴⁵

- a. Pemerintahan dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan;
- b. Adanya jaminan terhadap Hak Asasi Manusia;
- c. Adanya pembagian kekuasaan; dan
- d. Adanya pengawasan (dari badan-badan peradilan).

Fungsi undang-undang dalam negara hukum formal yang berdimensi kepastian hukum sangat menonjol dalam mempengaruhi kinerja pemerintah. Hal tersebut mengakibatkan keterikatan pemerintah secara kaku dalam menangani masalah-masalah yang berkembang sehingga munculah pemerintahan yang cenderung lambat dalam merespon setiap permasalahan karena harus mengedepankan asas legalitas dalam setiap gerak pemerintahan. Ide negara hukum formal tersebut dinilai telah gagal dalam mengikuti perkembangan masyarakat, hal ini dikarenakan selalu mengedepankan asas legalitas yang sempit dan sangat terikat dengan undang-undang.

Asas legalitas dan tujuan kepastian hukum dipertahankan secara kaku, hal ini akan menempatkan pemerintah pada kedudukan yang sulit. Pemerintah akan berada pada titik perputaran arus kekuatan *status quo* yang ingin mempertahankan keadaan dan dinamika arus perkembangan masyarakat yang progresif yang menghendaki perubahan. Disatu sisi, pemerintah harus mempertahankan kondisi yang ada selama peraturan

⁴⁵Sri Sumantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1992), hlm. 29.

baru belum ada. Tapi di sisi lain, pemerintah harus berhadapan dengan masalah-masalah baru yang berkembang di tengah-tengah masyarakat secara cepat yang harus diselesaikan tetapi tidak dapat ditanggulangi karena belum adanya undang-undang yang mengatur masalah tersebut. Oleh karena itulah muncul ide negara hukum yang lebih ideal untuk menyempurnakan negara hukum formal, yaitu dengan adanya negara hukum material atau negara hukum kesejahteraan atau bisa disebut juga negara hukum sosial (*social service state*).

Miriam Budiharjo menggambarkan kompleksitas negara hukum material dengan mengemukakan bahwa dewasa ini banyak anggapan bahwa:⁴⁶

“Demokrasi harus meluas mencakup dimensi ekonomi dengan suatu sistem yang menguasai kekuatan-kekuatan ekonomi dan yang berusaha memperkecil perbedaan sosial ekonomi terutama perbedaan yang timbul dari distribusi kekayaan yang tidak merata. Negara semacam ini dinamakan *welfare state* (negara kesejahteraan) atau *social service state* (negara yang memberikan pelayanan kepada masyarakatnya)”.

Dalam mengatasi kekakuan negara hukum yang hanya berdasar pada ‘tulisan’ belaka tanpa memperhatikan tujuan utama dari pembentukan hukum dalam masyarakat, kiranya gagasan hukum progresif sangat cocok untuk mengatasi masalah yang tengah melanda republik ini. Gagasan ini menawarkan perspektif, spirit, dan cara baru mengatasi ‘kelumpuhan’ hukum di Indonesia. Hukum hendaknya mampu mengikuti perkembangan zaman, mampu menjawab perubahan zaman dengan segala dasar di

⁴⁶Miriam Budiharjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cetakan Keduapuluh dua, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2002), hlm. 59.

dalamnya, serta mampu melayani kepentingan masyarakat dengan menyandarkan pada aspek moralitas dari sumber daya manusianya.⁴⁷

2. Teori Kebijakan Publik

Kebijakan publik menurut **Thomas Dey** adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy is whatever governments choose to do or not to do*). Kebijakan tersebut mengandung makna bahwa, *pertama* kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah bukan swasta, dan *kedua* kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah.⁴⁸

Istilah kebijakan publik (*policy term*) digunakan dalam praktek sehari-hari namun digunakan untuk menggantikan kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda. Istilah ini sering dipertukarkan dengan tujuan (*goals*), program, keputusan (*decisions*), *standard*, proposal, dan *grand design*. Secara umum, istilah “kebijakan” atau “*policy*” digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu kegiatan tertentu.⁴⁹

Menurut **Anderson**, konsep kebijakan publik memiliki beberapa implikasi, yaitu:⁵⁰

⁴⁷Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, (Jakarta: Kompas, 2006), hlm. ix.

⁴⁸AG. Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik; Konsep, Teori, dan Aplikasi*, Cetakan VI, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 2.

⁴⁹Budi Winarno, *Kebijakan Publik: Teori, Proses, dan Studi Kasus*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: CAPS, 2012), hlm. 19.

⁵⁰James Anderson, *Public Policy Making*, Dikutip dari *Ibid.*, hlm. 23-24.

- a. Titik perhatian dalam kebijakan publik berorientasi pada maksud dan tujuan bukan pada perilaku yang serampangan;
- b. Kebijakan merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang tersendiri;
- c. Kebijakan adalah apa yang sebenarnya dilakukan pemerintah dalam mengatur masyarakatnya, bukan apa yang diinginkan oleh pemerintah;
- d. Kebijakan publik mungkin dalam bentuknya bersifat positif atau negatif. Secara positif, kebijakan mungkin mencakup tindakan bentuk tindakan pemerintah yang jelas untuk mempengaruhi masalah tertentu dan bersifat negatif bila kebijakan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.

Kebijakan publik adalah keputusan atau peraturan yang dibuat oleh yang berwenang untuk mengatasi masalah publik, sehingga diharapkan tujuan organisasi dapat dicapai dengan baik. Ciri-ciri utama kebijakan publik adalah suatu peraturan atau ketentuan yang diharapkan dapat mengatasi masalah publik. Dari pengertian tersebut, maka Keputusan Menteri, Keputusan Direktur Jenderal, maupun Surat Edaran Menteri pada dasarnya merupakan *public policy*. Munculnya permasalahan publik adalah titik awal dari perlunya keputusan pemerintah untuk membuat kebijakan. Dalam menyusun sebuah kebijakan publik perlu tahapan-tahapan yang harus dilalui, yaitu: mulai dari penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan tahap terakhir yaitu penilaian atau evaluasi kebijakan.⁵¹

Proses kebijakan publik menurut **Michael Howlet** dan **M. Ramesh** terdiri dari 5 (lima) tahapan, yaitu:⁵²

⁵¹William Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction, Second Edition*, Terjemah, Samodra Wibawa, et.al, Pengantar Analisis Kebijakan Publik, Edisi Kedua, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2003), hlm. 24-25.

⁵²AG. Subarsono, *Op.cit.*, hlm. 11-12.

- a. Penyusunan agenda (*agenda setting*), yaitu suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah.
- b. Formulasi kebijakan (*policy formulation*), yaitu proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah.
- c. Pembuatan Kebijakan (*decision making*), yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan tindakan tersebut.
- d. Implementasi kebijakan (*policy implementation*), yakni proses untuk melaksanakan kebijakan untuk mencapai hasil.
- e. Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), yaitu proses untuk memonitor dan menilai hasil kebijakan.

Dalam pandangan **David Easton**, ketika pemerintah membuat kebijakan publik, ketika itu pula pemerintah mengalokasikan nilai-nilai kepada masyarakat, karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai di dalamnya. Hal ini berarti kebijakan publik tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktek-praktek sosial dalam masyarakat karena akan menimbulkan resistensi ketika diimplementasikan.⁵³

Formulasi kebijakan publik yang baik adalah yang berorientasi pada implementasi dan evaluasi. Sebab seringkali para pengambil kebijakan beranggapan bahwa formulasi kebijakan publik yang baik adalah sebuah uraian konseptual yang sarat dengan pesan-pesan ideal dan normatif, namun tidak membumi. Padahal uraian kebijakan publik yang baik adalah sebuah uraian atas kematangan pembacaan realitas sekaligus alternatif solusi yang fisibel terhadap realitas tersebut. Walaupun pada akhirnya uraian yang dihasilkan tidak presisi dengan nilai ideal normatif, tidak masalah asalkan sesuai dengan realitas masalah kebijakan di lapangan.⁵⁴

⁵³*Ibid.*, hlm. 3.

⁵⁴Fadillah Putra, *Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik; Perubahan dan Inovasi Kebijakan Publik dan Ruang Partisipasi Masyarakat dalam Proses Kebijakan Publik*, Cetakan I, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2001), hlm. 50.

Keberadaan sebuah kebijakan tidak dapat dilepaskan dengan adanya kewenangan bebas dari pemerintah yang sering disebut *freies ermessen*. *Freies ermessen* diartikan sebagai sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang. Ketika *freies ermessen* tersebut diwujudkan dalam instrumen yuridis yang tertulis maka jadilah sebagai peraturan kebijakan.

Freies ermessen muncul sebagai alternatif untuk mengisi kekurangan dan kelemahan dalam penerapan asas legalitas, karena dalam negara kesejahteraan (*welfare state*) asas legalitas saja tidak maksimal dalam melayani masyarakat yang berkembang pesat. Apabila suatu badan administrasi diberikan keleluasaan dalam menangani pelaksanaan oleh undang-undang (*freies ermessen* yang luas), maka yang terjadi adalah badan-badan tersebut akan menciptakan peraturan-peraturan yang menggambarkan mengenai penggunaan kebebasan yang diberikan tersebut. Peraturan-peraturan tersebut bukan merupakan perundang-undangan dalam pengertian peraturan-peraturan umum yang mengikat berdasarkan pada Undang-Undang Dasar, tetapi yang dikenal dengan hukum cermin atau perundang-undangan semu (*pseudo-wetgeving*) yang bertujuan untuk menampakkan keluar suatu kebijakan tertulis.⁵⁵

Peraturan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah hanya berfungsi sebagai operasional tugas pemerintahan, sehingga dalam

⁵⁵A.D. Belifante dan Boerhanoeddin Soetan Batoeah, *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Binacipta, 1983) hlm. 82.

muatannya tidak boleh melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku. **Stanley De Smith** dan **Rodney Brazier**, mengartikan diskresi *freies ermessen* sebagai *power to choose between alternative courses of action*, sedangkan **Amrah Muslimim**, mengartikan *freies ermessen* sebagai lapangan bergerak selaku kebijaksanaan atau kebebasan kebijaksanaan.⁵⁶ *Freies ermessen* tidak boleh diartikan secara berlebihan, seakan-akan badan atau pejabat administrasi negara boleh bertindak sewenang-wenang atau tanpa dasar atau dengan dasar yang tidak jelas ataupun dengan pertimbangan yang subjektif individual.

Perlunya suatu rumusan sebagai tolak ukur dalam penggunaan kebijaksanaan, sehingga penggunaan kebijaksanaan akan sesuai dengan hukum (*intra vires*) dan akan melahirkan *Ermessenfrei*. Penggunaan *freies ermessen* yang dilakukan di luar hukum (*ultra vires*), tindakan sewenang-wenang atau tindakan penyalahgunaan wewenang, atau dalam bentuk keliru menafsirkan hukum atau melanggar hukum dengan sengaja akhirnya melahirkan *Ermessenfehlere*.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian normatif empiris. Penelitian normatif yaitu penelitian dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau

⁵⁶Amrah Muslimin, *Beberapa Asas dan Pengertian Pokok-Pokok tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*, (Bandung: Alumni, 1985), hlm. 73.

hukum yang tertulis dan data sekunder. Penelitian empiris yaitu berdasarkan data-data primer yaitu bagaimana hukum itu dilakukan.⁵⁷

Sehingga dapat disimpulkan penelitian normatif empiris yaitu penelitian hukum kepustakaan yang memaparkan secara lengkap, terperinci, jelas, dan sistematis hasil penelitian sesuai dengan kenyataan yang diperoleh dalam bentuk laporan penelitian sebagai karya ilmiah.

2. Jenis Data

a. Primer, yaitu berdasarkan data yang ditemukan langsung di lapangan melalui wawancara.

b. Sekunder, yaitu data-data berupa bahan-bahan hukum yang mencakup:

1) Bahan hukum primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang terdiri dari peraturan-peraturan yang berlaku yaitu:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan;
- c) Undang-Undang Nomor Republik Indonesia 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;

⁵⁷Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif; Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan Ke-13, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011), hlm. 13-14.

- d) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme;
- e) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan *jo* Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan;
- f) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 174 Tahun 1999 tentang Remisi; dan
- g) Peraturan dan Keputusan Menteri Hukum dan HAM Republik Indonesia, serta Surat Edaran dari jajaran Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia.

2) Bahan hukum Sekunder

Bahan-bahan hukum sekunder dapat berupa:

- a) Hasil-hasil penelitian yang pernah ada sebelumnya
- b) Buku-buku literatur yang berkaitan langsung maupun tidak langsung terhadap materi penelitian
- c) Artikel-artikel yang diperoleh dari media massa, jurnal, dan internet

3) Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan maupun petunjuk terhadap bahan hukum primer dan sekunder, contohnya: kamus, ensiklopedia, dan lain-lain.

3. Teknik Pengumpulan Data

Sumber data dapat diperoleh dari:⁵⁸

- a. Wawancara, yaitu pertemuan langsung yang direncanakan antara pewawancara dan yang diwawancarai untuk memberikan atau menerima informasi.
- b. Dokumentasi, yaitu mempelajari dokumen-dokumen yang terkait dengan penelitian.

4. Bahan Penelitian

b. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Penelitian lapangan dilakukan untuk memperoleh data primer dengan cara meneliti secara langsung ke lokasi penelitian.

1) Lokasi Penelitian

Penelitian ini mengambil contoh lokasi di Unit Pelaksana Teknis di jajaran Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM D.I.Yogyakarta yaitu: Lembaga Pemasarakatan Kelas IIA Yogyakarta dan Lembaga

⁵⁸Sukardi, *Penelitian Kualitatif-Naturalistik dalam Pendidikan*, (Yogyakarta: Usaha Keluarga, 2006), hlm. 48.

Pemasyarakatan Kelas IIB Sleman. Di lapas tersebut terdapat narapidana kasus korupsi yang mengalami dampak dari kebijakan yang dikeluarkan berupa pencabutan SK pembebasan bersyarat yang telah diterima.

2) Narasumber

Narasumber adalah seseorang yang dipandang memiliki pengetahuan yang lebih terhadap hal-hal terkait obyek penelitian yaitu mengenai pengetatan remisi dan pembebasan bersyarat bagi narapidana tindak pidana korupsi.

Narasumber yang diwawancarai adalah pejabat/ petugas di Lapas Kelas IIA Yogyakarta dan Lapas Kelas IIB Sleman, serta narapidana kasus korupsi di Lapas tersebut.

c. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Penelitian kepustakaan adalah metode pengumpulan data dengan melakukan penelitian kepustakaan, yaitu dengan mempelajari peraturan perundang-undangan, buku atau literatur, tulisan-tulisan ilmiah, artikel-artikel dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan pembinaan narapidana secara umum maupun secara khusus yang membahas mengenai korupsi. Penelitian kepustakaan dilakukan untuk mendapatkan informasi terkait objek penelitian berupa literatur-literatur, peraturan perundang-undangan yang berlaku, maupun peraturan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah baik berupa keputusan, surat edaran, dan lain-lain.

5. Analisis Data

Teknik analisis data yang dilakukan menggunakan analisis diskriptif kualitatif,⁵⁹ yaitu analisa dengan cara memberikan gambaran terhadap data yang telah terkumpul dalam bentuk uraian kalimat sehingga akhirnya mengantarkan pada kesimpulan. Cara berpikir yang bertolak dari pengetahuan yang bersifat khusus atau fakta yang bersifat individual yang dirangkai untuk ditarik kesimpulan secara umum sebagai jawaban hasil yang telah diteliti sehingga diambil kesimpulan dengan cara induktif.⁶⁰

⁵⁹Burhan Ashofa, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2004), hlm. 37.

⁶⁰Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm. 113.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PERATURAN KEBIJAKAN DALAM NEGARA HUKUM KESEJATERAAN (*WELFARE STATE*)

A. Teori Negara Hukum

Istilah negara hukum berasal dari bahasa Jerman yaitu *rechtsstaat* dan masuk ke dalam kepustakaan Indonesia melalui bahasa Belanda *rechtsstaat*. Istilah *rechtsstaat* berasal dari **Robert von Mohl** (1799-1875) dan merupakan ciptaan golongan borjuis yang ketika itu kehidupan ekonominya sedang meningkat, sekalipun kehidupan politiknya sebagai suatu kelas sedang menurun.⁶¹ Sebagai ciptaan borjuis-liberal, istilah *rechtsstaat* pada awal pemunculannya bermuatan ideologis karena merupakan alat perjuangan kepentingan kaum borjuis-liberal. Dengan kata lain, pada awal kemunculannya, konsepsi negara hukum masih merupakan konsepsi tentang suatu bentuk negara ideal menurut suatu golongan tertentu sehingga mengandung pengertian yang ideologis, sektarian, atau partisan. Namun dalam perkembangannya, seperti negara hukum material atau sosial, muatan filosofi konsepsi negara hukum berubah menjadi sosialis. Hal ini sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai oleh konsepsi negara hukum material atau negara hukum sosial yaitu mencapai kesejahteraan suatu bangsa.

Dalam negara hukum faktor penentu dalam penyelenggara kekuasaan adalah norma atau hukum bukan orang sesuai dengan prinsip *'the Rule of Law,*

⁶¹Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, (Jakarta: Erlangga, 2010), hlm. 47.

and not of Man'. Menurut **Julius Stahl**, konsep negara hukum yang disebutnya dengan istilah '*rechtstaat*' itu mencakup empat elemen penting, yaitu:⁶²

1. Perlindungan Hak Asasi Manusia;
2. Pembagian kekuasaan;
3. Pemerintahan berdasar Undang-Undang; dan
4. Peradilan Tata Usaha Negara.

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara hukum yang pada prinsipnya kekuasaan tertinggi terletak pada hukum, oleh karena itu seluruh elemen negara harus tunduk serta menjunjung tinggi hukum tanpa terkecuali. Dianutnya prinsip negara hukum, mengandung konsekuensi adanya supremasi hukum yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus berdasar dan bersumber dengan tegas pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu peraturan perundangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya atau dikenal dengan teori *Stufenbauw de Rechts The Hierarchy of law theory* yang dikemukakan oleh **Hans Kelsen**.

Dalam negara hukum, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara yang dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi, bukan ditegakkan dengan arogansi kekuasaan (*machtsstaat*). Hukum sebagai sarana ketertiban dan kesejahteraan yang berintikan keadilan dan kebenaran harus dapat mengayomi masyarakat serta mengabdikan kepada kepentingan nasional.

⁶²Ni'matul Huda, *loc.cit.*

Pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan setiap warga negara dalam bertindak harus berdasarkan hukum baik tertulis maupun tidak tertulis, yang menjamin warga negaranya akan kepastian hukum, ketertiban umum, dan perlindungan hukum yang berintikan keadilan serta kebenaran, sehingga tercipta stabilitas nasional yang mantap dan dinamis dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Dalam negara hukum, kekuasaan penguasa tidak didasarkan pada kekuasaan semata, melainkan didasarkan pada hukum dan disebut sebagai negara hukum (*rechtstaat*). Kata-kata negara hukum dapat memberikan kesan seolah-olah segala gerak-gerik masyarakat dalam negara diatur oleh hukum. Dalam hal ini **Sri Sumantri** mengemukakan empat unsur penting negara hukum, yaitu:⁶³

1. Pemerintahan dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan;
2. Adanya jaminan terhadap Hak Asasi Manusia;
3. Adanya pembagian kekuasaan;
4. Adanya pengawasan (dari badan-badan peradilan).

Fungsi undang-undang dalam negara hukum formal yang berdimensi kepastian hukum sangat menonjol dalam mempengaruhi kinerja pemerintah. Hal tersebut mengakibatkan keterikatan pemerintah secara kaku dalam menangani masalah-masalah yang berkembang sehingga muncullah pemerintahan yang cenderung lambat dalam merespon setiap permasalahan karena harus mengedepankan asas legalitas dalam setiap gerak pemerintahan. Ide negara hukum formal tersebut dinilai telah gagal dalam mengikuti

⁶³Sri Sumantri, *loc.cit.*

perkembangan masyarakat sebab selalu mengedepankan asas legalitas yang sempit sangat terikat dengan undang-undang.

Asas legalitas dan tujuan kepastian hukum dipertahankan secara kaku, hal ini akan menempatkan pemerintah pada kedudukan yang sulit. Pemerintah akan berada pada titik perputaran arus kekuatan *status quo* yang ingin mempertahankan keadaan dan dinamika arus perkembangan masyarakat yang progresif yang menghendaki perubahan. Disatu sisi, pemerintah harus mempertahankan kondisi yang ada selama peraturan baru belum ada. Tapi di sisi lain, pemerintah harus berhadapan dengan masalah-masalah baru yang berkembang di tengah-tengah masyarakat secara cepat yang harus diselesaikan tetapi tidak dapat ditanggulangi karena belum adanya undang-undang yang mengatur masalah tersebut. Oleh karena itulah muncul ide negara hukum yang lebih ideal untuk menyempurnakan negara hukum formal, yaitu dengan adanya negara hukum material atau negara hukum kesejahteraan atau bisa disebut juga negara hukum sosial (*social service state*).

Azhary⁶⁴ menggambarkan kompleksitas negara hukum material dengan mengemukakan bahwa negara hukum kesejahteraan (*verzogingsstaat*) yaitu suatu negara yang selain sebagai penjaga malam, juga ikut serta dalam penyelenggaraan ekonomi nasional sebagai pembagi jasa-jasa, penengah bagi berbagai kelompok yang bersengketa, dan ikut aktif dalam berbagai bidang kehidupan lainnya. Dewasa ini banyak anggapan bahwa demokrasi harus meluas mencakup dimensi ekonomi dengan suatu sistem yang menguasai

⁶⁴Azhary, *Negara Hukum, Analisis Yuridis dan Normatif tentang Unsur-Unsurnya*, (Jakarta: UI Press, 1995), hlm. 54

kekuatan-kekuatan ekonomi dan yang berusaha memperkecil perbedaan sosial ekonomi terutama perbedaan yang timbul dari distribusi kekayaan yang tidak merata. Negara semacam ini dinamakan *welfare state* (negara kesejahteraan) atau *social service state* (negara yang memberikan pelayanan kepada masyarakatnya).

Dalam mengatasi kekakuan negara hukum yang hanya berdasar pada ‘tulisan’ belaka tanpa memperhatikan tujuan utama dari pembentukan hukum dalam masyarakat, kiranya gagasan hukum progresif sangat cocok untuk mengatasi masalah yang tengah melanda republik ini. Hukum progresif adalah bagian dari proses pencarian kebenaran yang tidak pernah berhenti. Hukum progresif dapat dipandang sedang mencari jati diri bertolak dari realitas empirik tentang bekerjanya hukum di masyarakat, berupa ketidakpuasan dan keprihatinan terhadap kinerja dan kualitas penegakan hukum. Dalam proses pencariannya itu, **Satjipto Rahardjo** kemudian berkesimpulan bahwa salah satu penyebab menurunnya kinerja dan kualitas penegak hukum di Indonesia adalah dominasi paradigma positivis dengan sifat formalitas yang melekat.⁶⁵

Dalam kaitannya dengan pemberantasan korupsi dan kegagalan menjadikan hukum sebagai ‘panglima’ dalam membangun pemerintahan yang bersih di bawah kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), institusi penegak hukum seakan-akan tak berdaya menghadapi penguasa. Dalam pemerintahannya, aspek politik menjadi sangat dominan dalam setiap penyelesaian masalah-masalah hukum. Hingga yang masih hangat menjadi

⁶⁵Satjipto Rahardjo, *Membedah...., Opcit.*, hlm 10-11, Lihat juga Satjipto Rahardjo, *Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Kompas, 2003), hlm. 22-25.

polemik mengenai kebijakan Menteri Hukum dan HAM terkait pengetatan remisi dan pembebasan bersyarat terhadap narapidana korupsi yang banyak menuai hujatan dari berbagai kalangan dengan berbagai alasan.

Dalam pandangan hukum progresif, mungkin inilah yang disebut kebijakan yang mungkin memberikan kemanfaatan bagi masyarakat, dan seakan-akan penegakan hukum positif mencederai kepentingan masyarakat secara umum, karena pilihan *mainstream* penegakan hukum Indonesia yang cenderung positivistik terhadap kepentingan penguasa belaka. Paradigma hukum progresif sangat menolak *mainstream* seperti ini yang berpusat pada aturan/ mekanisme hukum positivistik, dan hukum progresif membalikkan paham ini. Kejujuran dan ketulusan menjadi mahkota penegakan hukum. Empati, kepedulian, dan dedikasi menghadirkan keadilan, menjadi roh penyelenggara hukum dimana kepentingan manusia menjadi titik orientasi dan tujuan akhir dari hukum.⁶⁶

Perubahan tak lagi pada peraturan, tetapi pada kreativitas pelaku hukum mengaktualisasi hukum dalam ruang dan waktu yang tepat. Aksi perubahan pun bisa segera dilakukan tanpa harus menunggu perubahan peraturan, karena pelaku hukum progresif dapat melakukan pemaknaan yang progresif terhadap peraturan yang ada. Menghadapi suatu aturan, meskipun aturan itu tidak aspiratif misalnya, aparat penegak hukum yang progresif tidak harus menepis keberadaan aturan itu. Ia setiap kali bisa melakukan interpretasi secara baru

⁶⁶Sudjiono Sastroatmojo, *Konfigurasi Hukum Progresif*, Artikel dalam Jurnal Ilmu Hukum, Vol.8 No 2 September 2005, hlm. 186.

terhadap aturan tersebut untuk memberi keadilan dan kebahagiaan pencari keadilan.⁶⁷

Berdasarkan uraian di atas, hukum progresif sebagaimana hukum yang lain seperti positivisme, realisme, dan hukum murni, memiliki karakteristik yang membedakannya dengan yang lain, sebagaimana akan diuraikan di bawah ini:⁶⁸

Pertama, paradigma dalam hukum progresif adalah, bahwa “hukum adalah suatu institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera, dan membuat manusia bahagia”. Artinya paradigma hukum progresif mengatakan bahwa *hukum adalah untuk manusia*. Pegangan atau keyakinan dasar ini tidak melihat hukum sebagai sesuatu yang sentral dalam berhukum, melainkan manusialah yang berada di titik pusat perputaran hukum. Apabila kita berpegangan pada keyakinan bahwa manusia itu adalah untuk hukum, maka manusia itu akan selalu diusahakan, mungkin dipaksakan, untuk bisa masuk ke dalam skema yang dibuat oleh hukum.

Kedua, hukum progresif menolak untuk mempertahankan *status quo* dalam berhukum. Mempertahankan *status quo* memberikan efek yang sama, seperti ketika orang berpendapat bahwa hukum adalah tolak ukur semuanya, dan manusia adalah untuk hukum. Cara berhukum yang demikian itu sejalan dengan cara positivistik, normatif, dan legalistik. Sekali undang-undang mengatakan atau merumuskan seperti itu, kita tidak bisa berbuat banyak, kecuali hukumnya diubah lebih dulu. Dalam hubungan dengan ini, ada hal lain

⁶⁷Satjipto Rahardjo, *Menggagas Hukum Progresif Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hlm. 3-4.

⁶⁸Satjipto Rahardjo, *Biarkan Hukum Mengalir*, (Jakarta: Kompas, 2007), hlm. 139-147.

yang berhubungan dengan penolakan terhadap cara ber hukum yang *pro status quo* tersebut, yaitu berkaitan dengan perumusan-perumusan masalah ke dalam perundang-undangan. Subtansi undang-undang itu berangkat dari gagasan tertentu dalam masyarakat yang kemudian bergulir masuk ke legislatif.

Ketiga hukum progresif memberikan perhatian besar terhadap peranan perilaku manusia dalam hukum. Ini bertentangan dengan paham bahwa hukum itu hanya urusan peraturan. Peranan manusia disini merupakan konsekuensi terhadap pengakuan bahwa sebaiknya kita tidak berpegangan secara mutlak kepada teks formal suatu peraturan. Di atas telah dijelaskan betapa besar risiko dan akibat yang akan dihadapi apabila kita “menyerah” kepada peraturan. Cara ber hukum yang penting untuk mengatasi kemandegan adalah dengan membebaskan diri dari dominasi yang membuta kepada teks undang-undang. Cara ini bisa dilakukan, apabila kita melibatkan unsur atau perbuatan manusia dalam ber hukum, karena pada dasarnya *the live of law has not been logis, but experience*.⁶⁹

Gagasan hukum progresif dan karakteristik yang membedakannya dengan yang lain sebagaimana uraian di atas, memberi warna dan cara pandang baru di dalam memahami hukum sebagai regulasi pembangunan hukum di Indonesia. Gagasan tersebut paling tidak merupakan pertimbangan pada aspek mekanisme yang dijalankan pada roda reformasi institusi penegak hukum Indonesia.

⁶⁹Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Progresif*, (Jakarta: Kompas, 2010), hlm. 257.

Dalam memahami mengenai kebijakan yang diambil oleh Kementerian Hukum dan HAM tentang pengetatan remisi dan pembebasan bersyarat terhadap koruptor, mungkin disatu sisi hal tersebut dapat dikatakan sebagai langkah progresif dalam proses penegakan hukum di Indonesia. Kebijakan tersebut merupakan sebuah terobosan dalam menangani masalah korupsi dengan melihat realita yang terjadi tanpa sepenuhnya menjalankan undang-undang tertulis yang mengaturnya. Rasa keadilan bagi masyarakat merupakan hal yang dijadikan sebuah tolak ukur dalam menjalankan kebijakan tersebut, walaupun dalam keadilan masyarakat tersebut batasan-batasannya masih sangat abstrak.

Apabila ditinjau lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 tentang Syarat Dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan sebenarnya pemberian remisi dan pembebasan bersyarat telah dilakukan pengetatan. Dimana untuk mendapatkan remisi, setiap narapidana korupsi harus menjalani 1/3 (satu per tiga) masa pidana, sedangkan untuk narapidana kasus biasa hanya menjalani 6 (enam) bulan masa pidananya.

Langkah Menteri Hukum dan HAM untuk lebih mengetatkan pemberian remisi dan pembebasan bersyarat dengan mencabut surat keputusan pembebasan bersyarat yang telah dikeluarkan dan membatasi pemberian remisi maupun pembebasan bersyarat hanya untuk *justice collaborator* atau *whistle blower* bisa jadi langkah yang progresif untuk mewujudkan rasa keadilan

dalam masyarakat. Sesuai dengan tujuan hukum progresif itu sendiri bahwa hukum dibuat sesuai kebutuhan masyarakatnya.

Hukum tidak boleh berjarak dengan rasa keadilan, penegakan hukum yang berjarak dengan rasa keadilan menjadi batal demi hukum itu sendiri. Oleh karenanya, penegakan hukum tidak hanya bersandar pada kepastian hukum semata, tetapi juga rasa keadilan dan kemanfaatan. Hukum yang terlalu kaku akan cenderung tidak adil (*summum ius summa iniuria*), dengan tetap sesuai dengan kepastian dan prosedur hukum.⁷⁰ Hukum untuk manusia meninggalkan cara berhukum yang hanya didasarkan pada olah pikir atau logika yang linear, dan mengoreksinya dengan cara berhukum yang mengejar makna kemanusiaan dari hukum. Relevansinya dengan praksis bernegara hukum adalah sewaktu-waktu kita perlu berani membebaskan diri dari logika teks yang linier demi mencapai tujuan kemanusiaan lebih tinggi, yaitu menjadikan negara hukum sebagai rumah yang membahagiakan bagi seluruh rakyatnya.⁷¹

B. Teori Kebijakan Publik

1. Pengertian

Kebijakan publik menurut **Thomas Dey** adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy is whatever governments choose to do or not to do*). Kebijakan tersebut mengandung makna bahwa, *pertama* kebijakan publik tersebut dibuat oleh

⁷⁰Denny Indrayana, *Menegakkan Rasa Keadilan*, Artikel dalam Majalah Hukum dan HAM, Volume IX No. 46 September-Oktober 2011, hlm. 54.

⁷¹Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, Cetakan II, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hlm. 94-95.

badan pemerintah bukan swasta, dan *kedua* kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah.⁷²

Istilah kebijakan publik (*policy term*) digunakan dalam praktek sehari-hari namun digunakan untuk menggantikan kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda. Istilah ini sering dipertukarkan dengan tujuan (*goals*), program, keputusan (*decisions*), *standard*, proposal, dan *grand design*. Secara umum, istilah “kebijakan” atau “*policy*” digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu kegiatan tertentu.⁷³

Kebijaksanaan pemerintah, proses terbentuknya, serta akibat yang ditimbulkan merupakan objek dari ilmu politik. Yang dimaksud kebijaksanaan umum menurut **Hoogerwerf** adalah membangun masyarakat secara terarah melalui pemakaian kekuasaan. Pada dasarnya, kebijaksanaan adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seseorang pelaku atau kelompok politik dalam usaha memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan itu, dan pihak yang membuat kebijakan tersebut mempunyai kekuasaan untuk melaksanakannya.

Keterlibatan aktor-aktor dalam perumusan kebijakan kemudian menjadi ciri khusus dari kebijakan publik. Ini disebabkan oleh kenyataan bahwa kebijakan itu diformulasikan oleh “penguasa” dalam suatu sistem

⁷²AG. Subarsono, *loc.cit.*

⁷³Budi Winarno, *loc.cit.*

politik, yaitu sesepuh tertinggi suku, anggota-anggota eksekutif, legislatif, yudikatif, administrator, dan sebagainya.

Menurut **Anderson**, konsep kebijakan publik memiliki beberapa implikasi, yaitu:⁷⁴

- a. Titik perhatian dalam kebijakan publik berorientasi pada maksud dan tujuan bukan pada perilaku yang serampangan;
- b. Kebijakan merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang tersendiri;
- c. Kebijakan adalah apa yang sebenarnya dilakukan pemerintah dalam mengatur masyarakatnya, bukan apa yang diinginkan oleh pemerintah;
- d. Kebijakan publik mungkin dalam bentuknya bersifat positif atau negatif. Secara positif, kebijakan mungkin mencakup tindakan bentuk tindakan pemerintah yang jelas untuk mempengaruhi masalah tertentu dan bersifat negatif bila kebijakan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.

Kebijakan publik adalah keputusan atau peraturan yang dibuat oleh yang berwenang untuk mengatasi masalah publik, sehingga diharapkan tujuan organisasi dapat dicapai dengan baik. Ciri-ciri utama kebijakan publik adalah suatu peraturan atau ketentuan yang diharapkan dapat mengatasi masalah publik. Dari pengertian tersebut, maka Keputusan Menteri, Keputusan Direktur Jenderal, maupun Surat Edaran Menteri pada dasarnya merupakan *public policy*. Munculnya permasalahan publik adalah titik awal dari perlunya keputusan pemerintah untuk membuat kebijakan. Dalam menyusun sebuah kebijakan publik perlu tahapan-tahapan yang harus dilalui, yaitu: mulai dari penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi

⁷⁴James Anderson, *Public Policy Making*, Dikutip dari Budi Winarno, *Op.cit.*, hlm. 23-24.

kebijakan, implementasi kebijakan, dan tahap terakhir yaitu penilaian atau evaluasi kebijakan.⁷⁵

Proses kebijakan publik menurut **Michael Howlet** dan **M. Ramesh** terdiri dari 5 (lima) tahapan, yaitu:⁷⁶

- a. Penyusunan agenda (*agenda setting*), yaitu suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah.
- b. Formulasi kebijakan (*policy formulation*), yaitu proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah.
- c. Pembuatan Kebijakan (*decision making*), yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan tindakan tersebut.
- d. Implementasi kebijakan (*policy implementation*), yakni proses untuk melaksanakan kebijakan untuk mencapai hasil.
- e. Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), yaitu proses untuk memonitor dan menilai hasil kebijakan.

Dalam pandangan **David Easton**, ketika pemerintah membuat kebijakan publik, ketika itu pula pemerintah mengalokasikan nilai-nilai kepada masyarakat, karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai di dalamnya. Hal ini berarti kebijakan publik tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktek-praktek sosial dalam masyarakat karena akan menimbulkan resistensi ketika diimplementasikan.⁷⁷

Formulasi kebijakan publik yang baik adalah yang berorientasi pada implementasi dan evaluasi. Sebab seringkali para pengambil kebijakan beranggapan bahwa formulasi kebijakan publik yang baik adalah sebuah uraian konseptual yang sarat dengan pesan-pesan ideal dan normatif, namun tidak membumi. Padahal uraian kebijakan publik yang baik adalah sebuah uraian atas kematangan pembacaan realitas sekaligus alternatif solusi yang

⁷⁵William Dunn, *loc.cit.*

⁷⁶AG. Subarsono, *Op.cit.*, hlm. 11-12.

⁷⁷*Ibid.*, hlm. 3.

fisibel terhadap realitas tersebut. Walaupun pada akhirnya uraian yang dihasilkan tidak presisi dengan nilai ideal normatif, tidak masalah asalkan sesuai dengan realitas masalah kebijakan di lapangan.⁷⁸

Keberadaan sebuah kebijakan tidak dapat dilepaskan dengan adanya kewenangan bebas dari pemerintah yang sering disebut *freies ermessen*. *Freies ermessen* diartikan sebagai sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang. Ketika *freies ermessen* tersebut diwujudkan dalam instrumen yuridis yang tertulis maka jadilah sebagai peraturan kebijakan.

Freies ermessen muncul sebagai alternatif untuk mengisi kekurangan dan kelemahan dalam penerapan asas legalitas, karena dalam negara kesejahteraan (*welfare state*) asas legalitas saja tidak maksimal dalam melayani masyarakat yang berkembang pesat. Apabila suatu badan administrasi diberikan keleluasaan dalam menangani pelaksanaan oleh undang-undang (*freies ermessen* yang luas), maka yang terjadi adalah badan-badan tersebut akan menciptakan peraturan-peraturan yang menggambarkan mengenai penggunaan kebebasan yang diberikan tersebut. Peraturan-peraturan tersebut bukan merupakan perundang-undangan dalam pengertian peraturan-peraturan umum yang mengikat berdasarkan pada Undang-Undang Dasar, tetapi yang dikenal dengan hukum cermin atau

⁷⁸Fadillah Putra, *loc.cit.*

perundang-undangan semu (*pseudo-wetgeving*) yang bertujuan untuk menampakkan keluar suatu kebijakan tertulis.⁷⁹

Kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah di dalam menyelenggarakan tugas-tugas administrasi dapat berbentuk garis-garis kebijakan (*beleidslijnen*), kebijakan (*het beleid*), peraturan-peraturan (*voorschriften*), pedoman-pedoman (*richtlijnen*), petunjuk-petunjuk (*regelingen*), surat edaran (*circulaires*), resolusi-resolusi (*resoluties*), instruksi-instruksi (*aanschrijvingen*), nota kebijakan (*beleidnota's*), peraturan-peraturan menteri (*reglemen/ ministriële*), keputusan-keputusan (*beschikkingen*), dan pengumuman-pengumuman (*bekennmakingen*).⁸⁰

Peraturan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah hanya berfungsi sebagai operasional tugas pemerintahan, sehingga dalam muatannya tidak boleh melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku. **Stanley De Smith** dan **Rodney Brazier**, mengartikan diskresi *freies ermessen* sebagai *power to choose between alternative courses of action*, sedangkan **Amrah Muslimim**, mengartikan *freies ermessen* sebagai lapangan bergerak selaku kebijaksanaan atau kebebasan kebijaksanaan.⁸¹ *Freies ermessen* tidak boleh diartikan secara berlebihan, seakan-akan badan atau pejabat administrasi negara boleh bertindak sewenang-wenang atau tanpa dasar atau dengan dasar yang tidak jelas ataupun dengan pertimbangan yang subjektif individual.

⁷⁹A.D. Belifante dan Boerhanoeddin Soetan Batoeah, *loc.cit.*

⁸⁰J.H. Van Kreveld, *Beleidsregel in het Recht*, Dikutip dari Ridwan, HR., *Op.cit.*, hlm. 174.

⁸¹Amrah Muslimin, *loc.cit.*

Perlunya suatu rumusan sebagai tolak ukur dalam penggunaan kebijaksanaan, sehingga penggunaan kebijaksanaan akan sesuai dengan hukum (*intra vires*) dan akan melahirkan *Ermessenfrei*. Penggunaan *freies ermessen* yang dilakukan di luar hukum (*ultra vires*), tindakan sewenang-wenang atau tindakan penyalahgunaan wewenang, atau dalam bentuk keliru menafsirkan hukum atau melanggar hukum dengan sengaja akhirnya melahirkan *Ermessenfehlere*. Unsur-unsur yang harus terpenuhi dalam sebuah kebijakan yakni:⁸²

- a. Adanya kebebasan yang dimungkinkan oleh hukum kepada administrasi negara untuk bertindak atas inisiatif sendiri. Unsur ini terkait dengan asas yang menyatakan, setiap pejabat tata usaha negara wajib mengambil keputusan untuk menyelesaikan suatu masalah yang diajukan kepadanya. Pejabat tersebut tidak boleh menolaknya dengan alasan belum ada hukum yang mengatur penyelesaiannya. Kebijaksanaan merupakan pelengkap dari asas legalitas.
- b. Terdapatnya persoalan penting dan mendesak untuk diselesaikan. Pada penggunaan *freies ermessen* oleh badan atau pejabat tata usaha negara harus memperhatikan kedua unsur ini, yakni terdapatnya persoalan penting dan mendesak yang muncul secara tiba-tiba. Perlunya kedua unsur ini dipenuhi, karena adakalanya ketika muncul persoalan penting, akan tetapi persoalan tersebut tidak begitu mendesak dan segera diselesaikan. Sebaliknya apabila timbul persoalan yang mendesak, akan tetapi tidak begitu penting untuk segera diselesaikan.
- c. Harus dipertanggungjawabkan secara moral dan hukum. Hal ini terlihat dalam pemberian batasan kepada pejabat tata usaha negara dalam mempergunakan *freies ermessen*. Artinya meskipun diberikan kebebasan kepada pejabat tata usaha negara, namun dalam mempergunakan kebijakan itu tidak boleh dilakukan tanpa batas sewenang-wenang.

Pengetatan remisi dan pembebasan bersyarat bagi koruptor melalui surat PLH Direktur Jenderal Pemasarakatan Nomor PAS-HM.01.02.42

⁸²S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Cetakan III, (Yogyakarta: FH UII Press, 2011), hlm. 196.

Perihal Moratorium Pemberian Hak Narapidana Tindak Pidana Korupsi dan Terorisme tanggal 31 Oktober 2011 yang ditujukan kepada Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM RI, masih dipertanyakan dasar hukumnya dalam tata urutan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Langkah tersebut merupakan langkah yang progresif, tapi tentunya tidak bisa dilakukan dengan melanggar norma hukum yang ada.

Selain itu, materi muatan dalam pencabutan Surat Keputusan Pembebasan Bersyarat yang telah diberikan kepada beberapa narapidana dinilai melanggar beberapa Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dan menimbulkan terjadinya tumpang tindih dalam penerapan remisi dan pembebasan bersyarat yang sebelumnya telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2006. Seperti telah dibahas sebelumnya, pejabat tata usaha negara dalam mengeluarkan kebijakan seharusnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

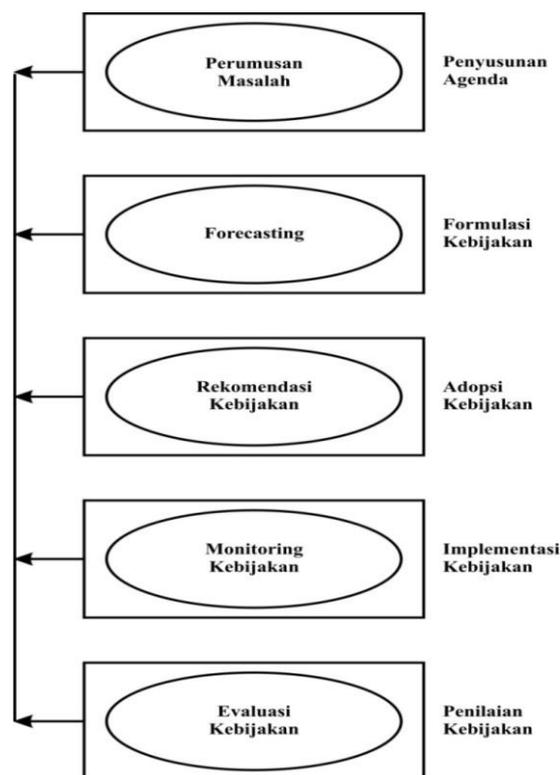
2. Proses Kebijakan Publik

Proses kebijakan publik adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis.⁸³ Aktivitas politis tersebut nampak dalam serangkaian kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Sedangkan aktivitas perumusan masalah, *forecasting*,

⁸³AG. Subarsono., *Op.cit*, hlm. 8

rekomendasi kebijakan, *monitoring*, dan evaluasi kebijakan adalah aktivitas yang lebih bersifat intelektual.

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu para ahli membagi proses penyusunan kebijakan publik ke dalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan dalam mengkaji kebijakan publik.⁸⁴ Beberapa ahli membagi proses penyusunan kebijakan publik dalam tahapan dengan urutan yang berbeda namun dengan maksud yang sama. **William N. Dunn** membagi proses kebijakan publik dalam beberapa tahap, yaitu:⁸⁵

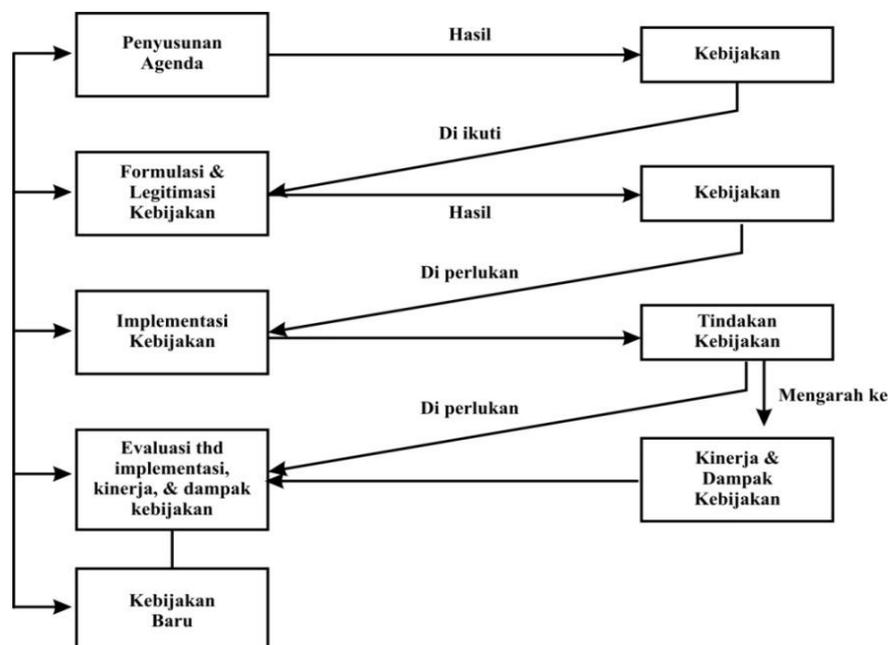


Gambar 1. Proses Kebijakan Publik

⁸⁴Charles Lindblom, *Proses Penetapan Kebijakan Publik*, Dikutip dari Budi Winarno, *Op.cit.*, hlm. 35.

⁸⁵William N. Dunn, *Op.cit*, hlm. 24-25.

Sedangkan dalam pandangan **Ripley**, tahapan kebijakan publik digambarkan sebagai berikut:⁸⁶



Gambar 2. Tahapan Kebijakan Publik

Dalam penyusunan agenda kebijakan ada 3 (tiga) kegiatan yang perlu dilakukan yaitu: *pertama*, membangun persepsi bahwa sebuah fenomena benar-benar dianggap sebagai masalah. Sebab bisa jadi suatu gejala dianggap masalah, tapi bagi kelompok lain bukan sebuah masalah. *Kedua*, membuat batasan masalah, dan yang *ketiga* adalah memobilisasi dukungan agar masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah.⁸⁷ Memobilisasi dukungan ini dapat dilakukan dengan cara mengorganisir kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat, kekuatan politik, maupun publikasi melalui media massa.

⁸⁶Randall B. Ripley, *Policy Analysis in Political Science*, Dikutip dari AG. Subarsono, *Op.cit.*, hlm. 11.

⁸⁷*Ibid.*

Pada tahap formulasi dan legitimasi kebijakan, analisis kebijakan perlu mengumpulkan dan menganalisis informasi yang berhubungan dengan masalah yang bersangkutan, kemudian berusaha mengembangkan alternatif-alternatif kebijakan, membangun dukungan dan melakukan negosiasi sehingga sampai pada sebuah kebijakan yang dipilih. Tahap selanjutnya adalah implementasi kebijakan. Dalam tahap ini perlu dukungan sumber daya dan penyusunan organisasi pelaksana kebijakan. Dalam proses implementasi sering ada mekanisme insentif dan sanksi agar implementasi suatu kebijakan berjalan dengan baik.

Dari munculnya sebuah kebijakan akan dihasilkan kinerja dan dampak dari sebuah kebijakan, untuk itu diperlukan analisis evaluasi kebijakan. Dari hasil evaluasi ini bermanfaat bagi penentuan kebijakan baru dari masa ke masa agar lebih baik dan lebih berhasil. Hasil-hasil kebijakan (*policy outputs*) lebih merujuk pada “manifestasi nyata” dari kebijakan-kebijakan publik, yaitu hal-hal yang sebenarnya dilakukan menurut keputusan-keputusan dan pernyataan-pernyataan kebijakan.

C. Diskresi Pejabat Tata Usaha Negara

1. Pengertian

Sebagai negara yang bertujuan untuk memajukan kesejahteraan umum, melekatnya fungsi memajukan kesejahteraan umum dalam *welfare state* (negara kesejahteraan) menimbulkan beberapa konsekuensi terhadap penyelenggaraan pemerintahan yaitu pemerintah harus berperan aktif

mencampuri bidang kehidupan sosial ekonomi masyarakat. Untuk itu kepada pemerintah dilimpahkan tanggung jawab *bestuurszorg* atau *public services*. Sebagai akibat dari ketidakmampuan asas legalitas dalam memenuhi tuntutan ide negara hukum material untuk mewujudkan kesejahteraan umum maka dibutuhkan kewenangan bebas dari eksekutif untuk melaksanakan tugas-tugasnya tanpa terikat dengan undang-undang.

Agar servis publik dapat dilaksanakan dan mencapai hasil maksimal, kepada administrasi negara diberikan suatu kemerdekaan tertentu untuk bertindak atas inisiatif sendiri menyelesaikan berbagai permasalahan pelik yang membutuhkan penanganan secara cepat, sementara terhadap permasalahan itu tidak ada, atau masih belum dibentuk suatu dasar hukum penyelesaiannya oleh lembaga legislatif yang kemudian dalam hukum administrasi diberikan kewenangan bebas berupa diskresi.⁸⁸

Menurut Kamus Hukum⁸⁹, diskresi berarti kebebasan mengambil keputusan dalam setiap situasi yang dihadapi menurut pendapatnya sendiri. Ada beberapa pakar hukum yang memberikan definisi diskresi diantaranya **S. Prajudi Atmosudirjo**⁹⁰ yang mendefinisikan diskresi, *discretion* (Inggris), *discretionair* (Perancis), *freies ermessen* (Jerman) sebagai kebebasan bertindak atau mengambil keputusan dari para pejabat administrasi negara yang berwenang dan berwajib menurut pendapat

⁸⁸Julista Mustamu, *Diskresi dan Tanggungjawab Administrasi Pemerintahan*, Jurnal Sasi Vol. 17 No. 2 Bulan April-Juni 2011, hlm. 1.

⁸⁹J.C.T. Simorangkir, et.al., *Kamus Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm 38.

⁹⁰S. Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994), hlm. 82.

sendiri. Sedangkan menurut **Erlyn Indarti**, secara sederhana diskresi dapat dipahami sebagai:⁹¹

“kemerdekaan dan/atau otoritas untuk, antara lain, menafsirkan ketentuan hukum yang ada, lalu membuat keputusan dan mengambil tindakan hukum yang dianggap paling tepat. Dalam hal ini, otoritas untuk melakukan hal dimaksud terletak pada penafsir -misalnya saja penyidik-, serta dilakukan secara bijaksana dan dengan penuh pertimbangan.”

Selanjutnya dijelaskannya bahwa diskresi diperlukan sebagai pelengkap dari asas legalitas, yaitu asas hukum yang menyatakan bahwa setiap tindak atau perbuatan administrasi negara harus berdasarkan ketentuan Undang-Undang. Akan tetapi tidak mungkin bagi Undang-Undang untuk mengatur segala macam kasus posisi dalam praktek kehidupan sehari-hari. Oleh sebab itu perlu adanya kebebasan atau diskresi dari administrasi negara yang terdiri atas diskresi bebas dan diskresi terikat.

Pada diskresi bebas, Undang-Undang hanya menetapkan batas-batas dan administrasi negara bebas mengambil keputusan apa saja asalkan tidak melampaui/ melanggar batas-batas tersebut, sedangkan pada diskresi terikat, Undang-Undang menetapkan beberapa alternatif keputusan dan administrasi negara bebas memilih salah satu alternatif keputusan yang disediakan oleh Undang-Undang. **Indroharto**⁹² menyebut wewenang diskresi sebagai wewenang fakultatif, yaitu wewenang yang tidak mewajibkan badan atau pejabat tata usaha negara menerapkan wewenangnya, tetapi memberikan

⁹¹Erlyn Indarti, *Diskresi dan Paradigma; Sebuah Telaah Filsafat Hukum*, Pidato Pengukuhan Disampaikan Pada Upacara Penerimaan Jabatan Guru Besar dalam Filsafat Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang 4 November 2010, hlm. 40.

⁹²Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, (Jakarta: Sinar Harapan, 1993), hlm 99-101.

pilihan sekalipun hanya dalam halhal tertentu sebagaimana ditentukan dalam peraturan dasarnya.

Selanjutnya **Sjachran Basah**⁹³ mengatakan bahwa *freies ermessen* adalah kebebasan untuk bertindak atas inisiatif sendiri, akan tetapi dalam pelaksanaannya haruslah tindakan-tindakan administrasi negara itu sesuai dengan hukum, sebagaimana telah ditetapkan dalam negara hukum berdasarkan Pancasila. Sedangkan **Diana Halim Koentjoro**⁹⁴ mengartikan *freies ermessen* sebagai kemerdekaan bertindak administrasi negara atau pemerintah (eksekutif) untuk menyelesaikan masalah yang timbul dalam keadaan kegentingan yang memaksa, dimana peraturan penyelesaian untuk masalah itu belum ada.

Lebih lanjut **Esmi Warassih**⁹⁵ mengatakan bahwa dalam rangka pelaksanaan kebijaksanaan publik, para birokrat dapat menentukan kebijaksanaannya sendiri untuk menyesuaikan dengan situasi dimana mereka berada, terutama yang berkaitan dengan ketersediaan sumber daya seperti informasi, dana, tenaga ahli, tenaga-tenaga terampil maupun mengenai pengetahuan yang mereka miliki. Itu berarti, diskresi merupakan fenomena yang amat penting dan fundamental, terutama di dalam mengimplementasikan suatu kebijaksanaan publik. Dengan adanya diskresi

⁹³Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1997), hlm. 3.

⁹⁴Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004), hlm 41.

⁹⁵Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, (Semarang: PT. Suryandaru Utama, 2005), hlm 138-139.

ini diharapkan agar dengan kondisi yang ada dapat dicapai suatu hasil atau tujuan yang maksimal.

Berdasarkan doktrin-doktrin hukum tersebut diatas, maka dapat disimpulkan bahwa pada hakekatnya diskresi merupakan kebebasan bertindak atau kebebasan mengambil keputusan dari Badan atau pejabat administrasi pemerintahan menurut pendapatnya sendiri sebagai pelengkap dari asas legalitas manakala hukum yang berlaku tidak mampu menyelesaikan permasalahan tertentu yang muncul secara tiba-tiba, bisa karena peraturannya memang tidak ada atau karena peraturan yang ada yang mengatur tentang sesuatu hal tidak jelas.

2. Jenis-Jenis Diskresi

Dalam negara hukum kesejahteraan, pemerintah diberi kekuasaan berupa kebebasan untuk mengambil tindakan atas inisiatif sendiri dalam kondisi-kondisi tertentu. Pemberian kebebasan untuk mengambil inisiatif sendiri tersebut mengandung arti pemberian ruang pertimbangan (*beoordelingsruimte*) kepada pejabat tata usaha negara oleh undang-undang untuk menyelesaikan masalah-masalah penyelenggaraan pemerintahan.

Pemberian ruang pertimbangan tersebut pada dasarnya bertitik tolak dari kelemahan-kelemahan sebuah peraturan perundang-undang. Undang-undang memiliki kelemahan yang prinsip yaitu tidak selalu mampu mengikuti perkembangan dalam masyarakat serta tidak selalu dapat mengatur setiap sendi kehidupan masyarakat yang sangat kompleks.

Kelemahan-kelemahan undang-undang tersebut akan menimbulkan masalah, yakni seolah-olah terjadi kekosongan hukum yang berkenaan dengan hal atau kejadian tertentu. Keadaan tersebut tidak boleh dibiarkan karena apabila terjadi kekosongan hukum masyarakat tidak mempunyai aturan dalam setiap sendi kehidupannya.

Untuk mengatasi hal tersebut pemerintah mempunyai kewenangan berupa *discretion power* untuk bertindak sesuai dengan inisiatif sendiri. Dalam hukum administrasi negara, dikenal 2 (dua) macam diskresi, yaitu: diskresi bebas dan diskresi terikat. Perbedaan kedua jenis diskresi tersebut semata-mata berdasarkan kriteria ruang kebebasan yang diberikan oleh undang-undang kepada pemerintah untuk menyelesaikan masalah faktual.

Dalam diskresi terikat, ruang pertimbangan yang diberikan kepada pemerintah dibatasi oleh undang-undang sehingga ruang pertimbangannya terbatas. Sedangkan dalam diskresi bebas ruang pertimbangannya tidak dibatasi secara khusus oleh undang-undang karena undang-undang hanya menetapkan batas-batas umum sehingga pejabat tata usaha negara bebas mengambil keputusan apa saja asalkan tidak melanggar batas-batas umum tersebut. Walaupun undang-undang menentukan kriteria dalam menjalankan kewenangan diskresi tersebut, pedoman tersebut seringkali samar-samar.

Menurut **Indroharto**,⁹⁶ wewenang itu bebas kalau undang-undang tidak menentukan sendiri kriteria untuk keputusan-keputusan pelaksanaannya, atau kalau ada, rumusan kriteria itu samar-samar, tidak

⁹⁶Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintah yang Baik*, dalam Paulus Efendi Lotulung, *Himpunan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB)*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994), hlm. 152.

tegas, dan tidak jelas. Sebagai contoh, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan dijelaskan bahwa untuk mendapat remisi maupun pembebasan bersyarat seorang narapidana harus berkelakuan baik dan sesuai dengan keadilan masyarakat dalam pemberian hak-haknya. Namun dalam regulasinya tidak dijelaskan bagaimana kriteria berkelakuan baik dan batasan-batasan mengenai keadilan masyarakat tersebut.

Pada diskresi terikat, undang-undang menetapkan beberapa alternatif yang dapat dipilih dengan bebas oleh pejabat tata usaha negara. Dalam hal itu, undang-undang telah menetapkan patokan yang menjadi pedoman bagi pejabat tata usaha negara dalam menjalankan kewenangannya. Sebagai contoh misalnya terkait dengan syarat-syarat yang diberikan kepada narapidana untuk mendapatkan pembebasan bersyarat adalah setelah menjalani 2/3 (dua pertiga) masa pidananya. Dengan demikian pejabat tata usaha negara tidak boleh melanggar syarat-syarat tersebut.

Markus Lukman,⁹⁷ membagi 2 (dua) jenis diskresi dengan istilah yang berbeda, yaitu ruang pertimbangan objektif (*objectieve beoordeling sruimte*) yang sejajar dengan diskresi terikat dan ruang pertimbangan subjektif (*sobjectieve beoordelingsruimte*) yang sejajar dengan diskresi bebas. Ruang pertimbangan subjektif yang diberikan oleh pembentuk undang-undang kepada pejabat tata usaha negara untuk mengambil inisiatif

⁹⁷Dalam Hotma P. Sibuea, *Op.cit.*, hlm. 81-82.

sendiri dalam menentukan tindakan hukum publik. Tindakan hukum publik tersebut dapat berupa pengaturan, penetapan, ataupun tindakan nyata dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi. Misalnya dalam hal pemberian izin narapidana untuk mengunjungi keluarga.

Sedangkan ruang pertimbangan objektif diberikan oleh pembentuk undang-undang kepada pejabat tata usaha negara untuk melakukan tindakan hukum publik menurut situasi, kondisi, dan objek permasalahan berdasarkan kriteria tertentu. Kriteria yang diberikan biasanya samar-samar, sehingga hal tersebut dapat dijadikan indikasi atau tanda mengenai arahan yang harus dijalankan pejabat tata usaha negara demi menjalankan kebebasan bertindak.

3. Batas-Batas Diskresi dan Pertanggungjawaban Atas Penggunaan Diskresi

Kekuasaan pemerintah dalam negara hukum formal dibatasi sedemikian rupa dengan undang-undang demi menjamin adanya kepastian hukum, namun pembatasan kekuasaan itu dilonggarkan di negara hukum kesejahteraan dengan diberikannya keleluasaan bertindak atas inisiatif sendiri. Hal tersebut menunjukkan adanya pergeseran asas yang sangat prinsip antara negara hukum formal dan negara hukum material (kesejahteraan). Dimana dalam negara hukum formal, pemerintah memiliki kebebasan bertindak yang sangat dibatasi undang-undang sesuai asas legalitas demi menjamin kepastian hukum setiap individu. Berbeda dalam

negara hukum material, dimana kekuasaan yang dibatasi dengan undang-undang kemudian dilonggarkan kembali dengan memberikan kewenangan diskresi dengan tujuan mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Kewenangan diskresi yang diberikan kepada pemerintah tidak berjalan tanpa masalah. Kewenangan diskresioner yang berlebihan akan menimbulkan tindakan pemerintah yang merugikan warga negaranya dan menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat kepada pemerintah. Maka dari itulah kekuasaan pemerintah harus dibatasi agar tidak menimbulkan kerugian terhadap masyarakat.

Batasan-batasan penggunaan diskresi jelas mengandung konsekuensi terhadap pemerintah. Pejabat pemerintahan dan atau badan hukum lainnya yang menggunakan diskresi dalam mengambil keputusan wajib mempertimbangkan tujuan diskresi, peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar diskresi, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Penggunaan diskresi wajib dipertanggungjawabkan kepada warga masyarakat yang dirugikan akibat keputusan diskresi yang telah diambil. Masyarakat yang merasa dirugikan dapat menguji keputusan yang diambil pemerintah melalui Pengadilan Tata Usaha Negara.

Ketentuan tersebut berarti bahwa undang-undang bukan hanya akan memberi batas-batas penggunaan diskresi oleh Badan/ Pejabat Administrasi Pemerintahan, akan tetapi juga mengatur mengenai pertanggungjawaban Badan/ Pejabat Administrasi Pemerintahan terhadap penggunaan diskresi yang tidak hanya bersifat pasif dalam arti menunggu adanya gugatan dari

masyarakat melalui Pengadilan Tata Usaha Negara akan tetapi juga bersifat aktif dengan adanya kewajiban mempertanggungjawabkan penggunaan diskresi kepada pejabat atasannya mengingat hal tersebut merupakan suatu kewajiban yang sifatnya melekat pada kewenangan yang menjadi dasar adanya diskresi itu sendiri dan mekanisme pertanggungjawaban kepada atasan dilaksanakan dalam bentuk tertulis dengan memberikan alasan-alasan pengambilan keputusan diskresi.

Apabila pengaturan tentang kewajiban melaporkan tindakan diskresi kepada atasan dalam bentuk tertulis dengan memberikan alasan-alasan pengambilan keputusan diskresi tersebut tidak dilaksanakan tidak ada sanksinya. Sehingga hal tersebut seringkali dapat menyebabkan Badan/ Pejabat Tata Usaha Negara yang menerbitkan keputusan diskresi berdalih bahwa keputusan yang diambilnya bukan keputusan diskresi ataupun berdalih ia tidak tahu bahwa keputusan yang diambilnya adalah keputusan diskresi. Walaupun demikian, paling tidak dengan akan dijadikannya batas-batas penggunaan diskresi sebagai suatu norma yang mengikat, maka hal tersebut sudah cukup untuk menghindari dilaksanakannya penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) dan perbuatan sewenang-wenang (*willekeur*) oleh Badan/ Pejabat Administrasi Pemerintahan, sebab tujuan utama dari normatifikasi adalah menciptakan dan menjadikan hukum administrasi negara menunjang kepastian hukum yang memberi jaminan

dan perlindungan hukum, baik bagi warga negara maupun administrasi negara.⁹⁸

Penggunaan *freies ermessen* oleh Badan/ Pejabat Administrasi Negara dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting dan mendesak serta tiba-tiba yang sifatnya kumulatif. Bisa saja muncul persoalan yang penting tapi tidak mendesak untuk segera diselesaikan. Ada pula kemungkinan muncul persoalan mendesak, tapi tidak terlalu penting untuk diselesaikan. Suatu persoalan baru dapat dikualifikasi sebagai persoalan penting apabila persoalan tersebut menyangkut kepentingan umum, sedangkan kriteria kepentingan umum harus ditetapkan oleh suatu peraturan perundang-undangan.

Menurut **Marcus Lukman** sebagaimana dikutip oleh **Saut P. Panjaitan** mengatakan bahwa persoalan-persoalan penting yang mendesak, sekurang-kurangnya mengandung unsur-unsur sebagai berikut:⁹⁹

- a. Persoalan-persoalan yang muncul harus menyangkut kepentingan umum, yaitu kepentingan bangsa dan negara, kepentingan masyarakat luas, kepentingan rakyat banyak/ bersama, serta kepentingan pembangunan.
- b. Munculnya persoalan tersebut secara tiba-tiba, berada diluar rencana yang telah ditentukan.
- c. Untuk menyelesaikan persoalan tersebut, peraturan perundang-undangan belum mengaturnya atau hanya mengatur secara umum, sehingga administrasi negara mempunyai kebebasan untuk menyelesaikan atas inisiatif sendiri.
- d. Prosedurnya tidak dapat diselesaikan menurut administrasi yang normal, atau jika diselesaikan menurut prosedur administrasi yang normal justru kurang berdaya guna dan berhasil guna.

⁹⁸Rusli K. Iskandar, *Normatifisasi Hukum Administrasi Negara*, dalam S.F. Marbun, et.al., *Dimensi...Op.cit*, hlm 187.

⁹⁹S.F.Marbun, *Pembentukan, Pemberlakuan, dan Peranan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Menjelmakan Pemerintahan Yang Baik dan Bersih di Indonesia*, Dikutip dari Julista Mustamu. *loc.cit*.

Berdasarkan hal tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa penggunaan kewenangan diskresi oleh Badan/ Pejabat Administrasi Pemerintahan hanya dapat dilakukan dalam hal tertentu dimana peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak mengaturnya atau karena peraturan yang ada mengatur tentang sesuatu hal tidak jelas dan hal tersebut dilakukan dalam keadaan darurat atau mendesak demi kepentingan umum yang telah ditetapkan dalam suatu peraturan perundang-undangan.

D. Eksistensi Peraturan Kebijakan (*Beleidsregel*) dalam Perspektif Negara Hukum Kesejahteraan (*Welfare State*)

1. Pengertian, Ciri, dan Macam-macam Bentuk Peraturan Kebijakan

Eksistensi peraturan kebijakan merupakan konsekuensi atas negara hukum kesejahteraan yang membebankan tugas yang sangat luas yaitu mensejahterakan rakyat (*welfare state*) kepada pemerintah. Tugas-tugas pemerintahan dapat diselenggarakan jika pemerintah diberikan kebebasan untuk mengambil kebijakan sesuai dengan situasi dan kondisi faktual, yang kemudian dituangkan dalam bentuk peraturan kebijakan.

Ada berbagai istilah yang dipergunakan untuk menunjukkan eksistensi peraturan kebijakan, antara lain *pseudowetgeving*, *spiegelrecht*, dan *beleidsregel*.¹⁰⁰ Peraturan kebijakan merupakan produk kebijakan yang bersifat bebas yang ditetapkan oleh pejabat-pejabat administrasi

¹⁰⁰Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1997), hlm. 167.

negara yang dituangkan dalam format tertentu sehingga dapat diberlakukan secara umum. Dilihat dari format dan bentuknya, peraturan kebijakan sama dengan peraturan perundang-undangan, lengkap dengan pembukaan berupa konsiderans “menimbang” dan dasar hukum “mengingat”, batang tubuh berupa pasal-pasal, bagian-bagian, dan bab-bab, serta penutup.

Kesamaan format tersebut mengakibatkan sulitnya membedakan antara peraturan kebijakan dan peraturan perundang-undangan. Dalam lalu lintas berlakunya hukum dalam masyarakat, peraturan kebijakan diberlakukan dan dipatuhi sebagaimana layaknya peraturan-peraturan hukum yang sah dimana masyarakat nyaris tidak melihat perbedaan dengan peraturan perundang-undangan yang berdasar atas Undang-Undang Dasar maupun undang-undang.

Secara singkat, **Van Kreveld** sebagaimana dikutip oleh **Hamid S. Attamimi** mengemukakan bahwa peraturan kebijakan memiliki ciri-ciri sebagai berikut:¹⁰¹

- a. Peraturan itu, langsung ataupun tidak langsung, tidak berdasar pada ketentuan *formele wet* maupun *Grondwet* yang memberikan kewenangan mengatur, dengan kata lain tidak mempunyai dasar hukum yang tegas dalam *wet*.
- b. Peraturan tersebut dapat berupa:
 - 1) tidak tertulis, kemudian terjadi serangkaian keputusan instansi pemerintah yang berdiri sendiri dalam rangka menyelenggarakan kewenangan pemerintahan yang tidak terikat;
 - 2) ditetapkan dengan tegas secara tertulis oleh suatu instansi pemerintah.
- c. Peraturan itu pada umumnya menunjukkan bagaimana suatu instansi pemerintahan akan bertindak, dalam menyelenggara

¹⁰¹A. Hamid S. Attamimi, *Hukum Tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)*, Pidato Purna Bhakti Guru Besar Tetap, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta 20 September 1993, hlm. 1.

kewenangan pemerintahan yang tidak terikat, terhadap setiap orang dalam situasi sebagaimana dimaksud dalam peraturan itu.

Kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah di dalam menyelenggarakan tugas-tugas administrasi dapat berbentuk garis-garis kebijakan (*beleidslijnen*), kebijakan (*het beleid*), peraturan-peraturan (*voorschriften*), pedoman-pedoman (*richtlijnen*), petunjuk-petunjuk (*regelingen*), surat edaran (*circulaires*), resolusi-resolusi (*resoluties*), instruksi-instruksi (*aanschrijvingen*), nota kebijakan (*beleidnota's*), peraturan-peraturan menteri (*reglemen/ ministriele*), keputusan-keputusan (*beschikkingen*), dan pengumuman-pengumuman (*bekennmakingen*), bahkan juga tampil dalam petunjuk lisan (kepada bawahan) yang memang tidak mempunyai bentuk dan format.¹⁰²

Kebijakan-kebijakan yang diterapkan oleh pejabat administrasi negara yang kemudian dituangkan dalam format baku seperti surat edaran, petunjuk-petunjuk, dan peraturan lain-lain, sesungguhnya bukan termasuk kategori figur hukum (*rechtsfiguur*). Hal tersebut dapat dilihat dari perspektif kewenangan pembentukan peraturan kebijakan. Peraturan kebijakan bukanlah berdasarkan kewenangan legislatif, melainkan berdasarkan kewenangan eksekutif.

2. Fungsi Peraturan Kebijakan

Sebagai negara yang berdasarkan atas hukum, sesungguhnya segala penyelenggaraan urusan pemerintahan harus berdasar pada peraturan

¹⁰²J.H. Van Kreveld, *loc.cit.*

perundang-undangan yang berlaku sesuai dengan prinsip yang dianut yaitu asas legalitas. Akan tetapi peraturan perundang-undangan banyak terdapat kekurangan dan kelemahan dalam mengatur setiap sendi-sendi kehidupan masyarakat sehingga diperlukan sebuah kebijakan untuk mengisi kekosongan dari peraturan perundang-undangan.

Menurut **Marcus Lukman** sebagaimana dikutip oleh **Ridwan H.R.**, bahwa peraturan kebijakan dapat difungsikan secara tepatguna dan berdayaguna sebagai berikut:¹⁰³

- a. Tepatguna dan berdayaguna sebagai sarana pengaturan yang melengkapi, menyempurnakan, dan mengisi kekurangan yang ada dalam peraturan perundang-undangan;
- b. tepatguna dan berdayaguna sebagai sarana pengaturan bagi keadaan *vacuum* peraturan perundang-undangan;
- c. tepatguna dan berdayaguna sebagai sarana pengaturan bagi kepentingan-kepentingan yang belum terakomodasi secara patut, layak, benar, dan adil dalam peraturan perundang-undangan;
- d. tepatguna dan berdayaguna sebagai sarana pengaturan untuk mengatasi kondisi peraturan perundang-undangan yang sudah ketinggalan zaman;
- e. tepatguna dan berdayaguna bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsi administrasi di bidang pemerintahan dan pembangunan yang bersifat cepat berubah atau memerlukan pembaruan sesuai dengan situasi dan kondisi yang dihadapi.

Dengan peraturan kebijakan yang berguna baik dari segi ketepatan dan keberdayaannya, diharapkan tujuan dari negara untuk mencapai kesejahteraan masyarakat akan terwujud. Dengan demikian hak dan kewajiban serta harapan yang muncul karena peraturan kebijakan yang diberlakukan pemerintah akan terakomodasi dengan baik.

¹⁰³Ridwan HR, *Op.cit.*, hlm. 183.

Dalam penerapannya, peraturan kebijakan harus memerhatikan hal-hal sebagai berikut:¹⁰⁴

- a. Harus sesuai dan serasi dengan tujuan undang-undang yang memberikan ruang kebebasan bertindak (*beoordelingsvrijheid*);
- b. Serasi dengan asas-asas hukum umum yang berlaku, seperti:
 - 1) asas perlakuan yang sama menurut hukum;
 - 2) asas kepatutan dan kewajaran;
 - 3) asas keseimbangan;
 - 4) asas pemenuhan kebutuhan dan harapan; dan
 - 5) asas kelayakan mempertimbangkan segala sesuatu yang relevan dengan kepentingan publik dan warga masyarakat.
- c. Serasi dan tepatguna dengan tujuan yang hendak dicapai.

Peraturan kebijakan sebagai produk dari kewenangan pemerintah (eksekutif) tidak dapat diuji dengan mendasarkan pada aspek *rechtmatigheid*, tetapi dengan menggunakan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Kebijakan pemerintah akan dikategorikan sebagai kebijakan yang menyimpang (*abuse of powers*) jika di dalamnya ada unsur penyalahgunaan wewenang dan unsur sewenang-wenang, karena di dalam Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik terdapat asas larangan penyalahgunaan wewenang dan asas larangan sewenang-wenang yang tidak boleh dilanggar.

Unsur penyalahgunaan wewenang dapat diuji dengan asas spesialisitas yang berarti wewenang tersebut diberikan dengan tujuan tertentu kepada pemerintah. Menyimpang dari tujuan yang diberikan berarti dianggap sebagai penyalahgunaan wewenang. Sedangkan unsur sewenang-wenang diuji dengan asas rasionalitas atau kepantasan. Dimana sebuah peraturan

¹⁰⁴*Ibid.*, hlm. 184.

kebijakan dianggap sebagai perbuatan sewenang-wenang apabila jika peraturan kebijakan tersebut nyata-nyata tidak masuk akal/ tidak beralasan.

Ada beberapa hal yang harus diperhatikan dalam pembuatan dan penerapan sebuah peraturan kebijakan sebagaimana pembuatan dan penerapan peraturan perundang-undangan. Menurut **Indroharto** dalam **Ridwan H.R.**,¹⁰⁵ pembuatan peraturan kebijakan harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Peraturan kebijakan tidak boleh bertentangan dengan peraturan dasar yang mengandung wewenang diskresioner yang dijabarkan;
- b. Peraturan kebijakan tidak boleh nyata-nyata bertentangan dengan nalar yang sehat;
- c. Peraturan kebijakan harus dipersiapkan dengan cermat, dimana semua kepentingan, keadaan serta alternatif yang ada perlu dipertimbangkan;
- d. Isi dari peraturan kebijakan harus memberikan kejelasan yang cukup mengenai hak-hak dan kewajiban-kewajiban dari warga yang terkena peraturan tersebut;
- e. Tujuan dan dasar pertimbangan mengenai kebijakan yang akan ditempuh harus jelas;
- f. Peraturan kebijakan harus memenuhi syarat kepastian hukum materiil, artinya hak-hak yang telah diperoleh dari warga masyarakat yang terkena harus dihormati serta harapan warga yang pantas telah ditimbulkan jangan sampai diingkari.

3. Perbedaan Peraturan Kebijakan dan Peraturan Perundang-undangan

Selain peraturan kebijakan yang bersumber pada fungsi eksekutif negara, juga dikenal pula peraturan perundang-undangan yang bersumber pada fungsi legislatif negara. Peraturan perundang-undangan merupakan peraturan tertulis yang berisi norma-norma hukum yang mengikat untuk umum, baik untuk ditetapkan oleh *legislator* maupun oleh *regulator* atau

¹⁰⁵*Ibid.*, hlm. 183-184.

lembaga pelaksana undang-undang untuk mendapatkan peraturan-peraturan tertentu menurut peraturan yang berlaku. Selanjutnya, fungsi legislatif dipahami bukan sebagai pembentukan dari norma umum, melainkan hanya pembentukan norma umum oleh organ khusus yang disebut lembaga legislatif.¹⁰⁶

Persamaan kebijakan dengan peraturan perundang-undangan menurut

A. Hamid S. Attamini yaitu:¹⁰⁷

- a. Aturan yang berlaku umum, yaitu sama-sama mempunyai subjek norma dan pengaturan perilaku yang bersifat umum dan abstrak.
- b. Peraturan yang berlaku 'ke luar', peraturan perundang-undangan dan kebijakan berlaku dan ditujukan kepada masyarakat.
- c. Kewenangan pengaturan yang bersifat umum/ publik. Peraturan perundang-undangan dan kebijakan ditetapkan oleh lembaga/ pejabat yang mempunyai kewenangan umum/ publik.

Dari persamaan antara peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan tersebut dalam prakteknya sangat sulit untuk membedakannya. Pemerintah terkadang mengeluarkan kebijakan berupa peraturan, tapi seringkali dijumpai kebijakan yang tercantum dalam sebuah keputusan. Sedangkan perbedaan peraturan perundang-undangan dengan peraturan kebijakan yakni:¹⁰⁸

- a. Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan fungsi negara, pembentukan hukum melalui perundang-undangan dilakukan oleh rakyat sendiri, wakil rakyat, atau lembaga legislatif, sedangkan kebijakan dibuat oleh lembaga eksekutif.

¹⁰⁶Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Terjemah, Raisul Muttaqien, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Cetakan I, (Bandung: Nusamedia, 2006), hlm 362.

¹⁰⁷A. Hamid S. Attamimi, *Op.cit.*, hlm. 12-13.

¹⁰⁸*Ibid.*, hlm. 13-15.

- b. Fungsi peraturan kebijakan ada pada pemerintah dalam arti sempit. Kewenangan pembentukan peraturan kebijakan senantiasa dapat dilakukan oleh setiap lembaga pemerintah yang mempunyai kewenangan penyelenggaraan pemerintah.
- c. Materi peraturan perundang-undangan berbeda dengan peraturan kebijakan. Dalam peraturan kebijakan mengandung materi muatan yang berhubungan dengan kewenangan membentuk keputusan-keputusan dalam hukum privat, sedangkan peraturan perundang-undangan mengatur masyarakat secara umum dengan disertai sanksi pidana dan sanksi pemaksa.
- d. Sanksi dalam peraturan perundang-undangan dan pada peraturan kebijakan. Dalam peraturan perundang-undangan mengandung sanksi pidana yang membatasi hak-hak warga negara, sedangkan dalam peraturan kebijakan hanya mengandung sanksi yang bersifat administratif.

4. Hubungan Asas Diskresi dengan Peraturan Kebijakan

Asas diskresi dan peraturan kebijakan merupakan substansi yang berbeda tetapi memiliki hubungan yang sangat erat dalam lingkungan hukum administrasi negara. Asas diskresi tidak dapat diselenggarakan tanpa eksistensi peraturan kebijakan. Hubungan tersebut dapat dijelaskan dengan bertitik tolak dari sifat-sifat kebijakan yang diambil oleh pejabat

administrasi negara yang bersifat tidak terikat (*vrijbeleid*) dalam pelaksanaan tugas pemerintahan.

Pemberian kewenangan bertindak atas inisiatif sendiri kepada pemerintah mengandung konsekuensi-konsekuensi tertentu, baik terhadap pejabat administrasi negara maupun terhadap warga negara. Setidaknya ada 2 (dua) kemungkinan yang terjadi terhadap pemberian kewenangan tersebut. *Pertama* adalah pejabat administrasi negara akan memberlakukan kebijakan yang berbeda untuk setiap warga negara. Jika kemungkinan ini terjadi berarti setiap warga negara mendapat pelayanan yang berbeda dari pejabat tata usaha negara. Dalam hal ini, pemerintah akan cenderung bersikap diskriminatif terhadap warga negara dan tidak sesuai dengan asas persamaan di depan hukum (*equality before the law*). Keadaan seperti ini akan sangat merugikan warga negara karena setiap kebijakan yang diambil hanya berdasar pada pertimbangan dan keuntungan pribadi.

Kemungkinan *kedua* adalah pejabat administrasi negara akan memberlakukan setiap kebijakan sama kepada setiap warga negara. Hal inilah yang dirasa ideal dalam penerapan kebijakan, karena setiap warga negara mendapat perlakuan yang sama sesuai dengan asas persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*). Dalam keadaan seperti ini sangat kecil kemungkinan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh pemerintah, karena setiap hak-hak warga negara diakui dan dihormati oleh pemerintah.

Jika setiap kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah diberlakukan sama kepada setiap warga negara seperti dikemukakan di atas, maka akan

ada konsekuensi logis tertentu yang harus dijalankan. Konsekuensinya adalah kebijakan-kebijakan tersebut harus dijalankan secara konsisten (taat asas). Untuk menegakkan asas konsisten tersebut maka sebuah diskresi perlu dituangkan dalam sebuah format tertentu yang disebut sebagai peraturan kebijakan. Dalam hubungannya dengan ini, **Bagir Manan**¹⁰⁹ berpendapat bahwa dengan adanya peraturan kebijakan akan terjamin ketaatan tindakan administrasi negara dan untuk setiap peristiwa yang mengandung persamaan, kepastian hukum, dan tindakan-tindakan dapat dipercaya karena didasarkan pada peraturan yang sudah tertentu.

Dengan demikian setiap warga negara akan dengan mudah mengetahui kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah dan mempunyai hak yang sama dengan warga negara lainnya. Dituangkannya kebijakan yang bersumber dari asas kebebasan bertindak (diskresi) dalam format tertentu yang disebut peraturan kebijakan (*beleidsregel*) lumrah terjadi dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan. Seperti yang dikemukakan **Philipus M. Hadjon**¹¹⁰ bahwa dalam hubungan asas diskresi dan peraturan kebijakan, pelaksanaan pemerintahan sehari-hari menunjukkan betapa badan atau pejabat tata usaha negara seringkali menempuh berbagai langkah kebijakan tertentu, antara lain dengan peraturan kebijakan (*beleidsregel, policy rule*).

Dengan demikian dapat dilihat bahwa ada hubungan yang sangat erat antara asas diskresi dengan peraturan kebijakan. Asas diskresi (*freies*

¹⁰⁹Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Op.cit.*, hlm. 169.

¹¹⁰Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1997), hlm. 152.

ermessen) merupakan dasar kewenangan bagi pejabat administrasi negara untuk menetapkan suatu kebijakan yang diwujudkan dalam format tertentu yang kemudian disebut sebagai peraturan kebijakan. Akan tetapi seringkali ada anggapan bahwa dengan dituangkannya sebuah diskresi ke dalam format peraturan kebijakan akan membatasi dan mengurangi kebebasan bertindak setiap pejabat administrasi negara.

Dituangkannya tindakan pejabat administrasi negara ke dalam format baku peraturan kebijakan sesungguhnya tidak bertentangan dengan asas kebebasan bertindak. Kebebasan bertindak masih dimiliki oleh pejabat administrasi negara, hanya saja jika suatu kebijakan telah ditetapkan (digariskan) oleh pejabat berwenang, maka kebijakan tersebut harus diberlakukan secara sama kepada setiap warga negara sehingga pejabat administrasi negara tersebut menjadi terikat dengan kebijakan yang ditetapkannya.

Dari penjelasan tersebut, dapat diketahui bahwa tidak ada yang bertentangan antara penggunaan asas kebebasan bertindak (diskresi) dengan eksistensi peraturan kebijakan. Penuangan kebijakan pejabat administrasi negara ke dalam bentuk format tertentu yang bersifat baku bukan dimaksudkan untuk mengurangi atau mempersempit ruang lingkup asas kebebasan bertindak (diskresi), tetapi dalam rangka menyelenggarakan maksud dan tujuan yang lebih prinsip dan penting.

Beberapa maksud dan tujuan yang hendak dicapai dengan dituangkannya sebuah diskresi ke dalam bentuk peraturan kebijakan yaitu:¹¹¹

- a. Dalam rangka melaksanakan asas perlakuan yang sama terhadap segenap warga negara.
- b. Dalam rangka mencegah kemungkinan penyalahgunaan kewenangan oleh pemerintah.
- c. Dalam rangka menegakkan rasa kepercayaan warga negara terhadap pemerintahan.

Prinsip-prinsip tersebut sebenarnya tidak hanya diberlakukan dalam rangka implementasi terhadap kebijakan pejabat administrasi negara yang bersifat bebas berdasar pada asas diskresi, melainkan juga terhadap kebijakan administrasi negara yang bersifat terikat berdasarkan asas legalitas. Kebijakan yang ditetapkan pejabat administrasi negara yang bersumber dari peraturan perundang-undangan kemudian dituangkan dalam berbagai bentuk-bentuk hukum yang termasuk dalam peraturan perundang-undangan mencakup banyak hal, diantaranya ialah: Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden yang berisi peraturan, Keputusan Menteri yang berisi peraturan, Keputusan Lembaga Pemerintah Non-Departemen yang berisi peraturan, Keputusan Direktur Jenderal Departemen yang berisi peraturan, Peraturan Daerah Tingkat I, dan Keputusan Kepala Daerah yang berisi peraturan yang melaksanakan ketentuan Peraturan Daerah.¹¹² Dengan kata lain, di dalam penyelenggaraan asas negara hukum dalam praktek pemerintahan perlu

¹¹¹Hotma P. Sibuea, *Op.cit.*, hlm. 97-99.

¹¹²Hamid S. Attamimi, *Perbedaan Antara Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan*, Pidato disampaikan pada Dies Natalis PTIK ke-46 di Jakarta 1992, hlm. 3.

adanya konsistensi (taat asas), baik dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan maupun peraturan kebijakan.

Konsistensi dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan oleh setiap pejabat administrasi negara sebagai kebijakan yang bersifat terikat diperlukan untuk mencegah kekacauan hukum dan agar keutuhan tata hukum dapat tetap ditegakkan. Di sisi lain, konsistensi dalam hal pembentukan peraturan kebijakan juga sangat bermanfaat untuk mencegah kekacauan dalam pelaksanaan tugas pemerintah sehingga penyelenggaraan pemerintahan berdasar Asas-Asas Umum pemerintahan yang Baik dapat terlaksana.

E. Keputusan Tata Usaha Negara (*Beschikking*)

1. Pengertian

Istilah *beschikking* dari segi kebahasaan sudah sangat tua. *Beschikking* pertama kali diperkenalkan oleh seorang sarjana Jerman, Otto Mayer dengan istilah *verwaltungsakt*. Kemudian dikenalkan di Belanda dengan nama *beschikking* oleh van Vollenhoven dan C.W. van der port yang kemudian dianggap sebagai bapak dari konsep *beschikking* yang modern.¹¹³

Di Indonesia istilah *beschikking* diperkenalkan pertama kali oleh W.F. Prins. Dalam mengartikan *beschikking*, ada beberapa ahli yang menganggap bahwa *beschikking* adalah ketetapan dan keputusan. Akan tetapi untuk menghindari kesimpangsiuran maka lebih tepat kalau

¹¹³Ridwan, HR. *Opcit.*, hlm. 139-140.

beschikking diartikan sebagai keputusan, karena ketetapan telah digunakan dalam Ketetapan MPR yang telah memiliki pengertian teknis yuridis.

Menurut **H.D. van Wijk**, *beschikking* merupakan keputusan pemerintahan untuk hal yang bersifat konkret dan individual (tidak ditujukan untuk umum) dan sejak dulu telah dijadikan instrument yuridis pemerintahan yang utama. Menurut **P. de Haan**, *beschikking* diartikan sebagai keputusan administrasi merupakan nagian dari tindakan pemerintahan yang paling banyak muncul dan paling banyak dipelajari. Oleh karena itulah, tidak berlebihan apabila *beschikking* dianggap sebagai konsep inti dari Hukum Administrasi Negara.¹¹⁴

Ada beberapa pengertian tentang *beschikking*, diantaranya ialah sebagai berikut:

- a. Keputusan adalah pernyataan kehendak dari organ pemerintahan untuk melaksanakan hal khusus, ditujukan untuk menciptakan hubungan hukum baru, mengubah, atau menghapus hubungan hukum yang ada.
- b. *Beschikking* adalah keputusan hukum publik yang bersifat konkret dan individual, keputusan itu berasal dari organ pemerintahan, yang didasarkan pada kewenangan hukum publik. Dibuat untuk satu atau lebih individu atau berkenaan dengan satu atau lebih perkara atau keadaan. Keputusan itu memberikan suatu

¹¹⁴*Ibid.*, hlm. 141.

kewajiban pada seseorang atau organisasi, memberikan kewenangan atau hak pada mereka.

- c. *Beschikking* adalah perbuatan hukum publik bersegi satu yang dilakukan oleh alat-alat pemerintahan berdasarkan suatu kekuasaan istimewa.

2. Unsur-Unsur Keputusan (*beschikking*)

Dari pengertian *beschikking* yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara *jo* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara, dapat diketahui unsur-unsur dari sebuah keputusan (*beschikking*). Keputusan (*beschikking*) menurut undang-undang tersebut diartikan sebagai:¹¹⁵

“Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.”

Dari definisi tersebut, dapat dilihat bahwa Keputusan Tata Usaha Negara setidaknya memiliki unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Penetapan tertulis;
- b. Dikeluarkan oleh Badan/ Pejabat Tata Usaha Negara;
- c. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

¹¹⁵Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

- d. Bersifat konkret, individual, dan final;
- e. Menimbulkan akibat hukum; dan
- f. Seseorang atau badan hukum perdata.

Dari unsur-unsur tersebut dapat dilihat bahwa untuk menerbitkan sebuah keputusan (*beschikking*), Pejabat Tata Usaha Negara harus benar-benar memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku, karena apabila ada hak-hak warga negara yang dilanggar maka akan menimbulkan rasa tidak percaya terhadap pemerintah yang diaktualisasi melalui gugatan. Sesuai dengan asas hukum yang terdapat dalam Hukum Acara Tata Usaha Negara, dalam hal warga negara menggugat sebuah Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*), maka berlaku asas gugatan tidak menunda pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*) yang dipersengketakan kecuali ada kepentingan yang mendesak dari penggugat.¹¹⁶

Dalam kaitannya dengan bentuk penetapan tertulis sebuah *beschikking*, dalam penjelasan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Tahun 1986 tentang Tata Usaha Negara, bahwa istilah ‘penetapan tertulis’ menunjuk pada isi dan bukan kepada bentuk atau format dari keputusan tersebut. Oleh karena itu sebuah nota, memo, maupun surat dapat memenuhi syarat menjadi Keputusan Tata Usaha Negara menurut undang-undang ini apabila sudah jelas:¹¹⁷

¹¹⁶Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Edisi Revisi, (Jakarta: Rajawali Press, 2010), hlm. 24.

¹¹⁷Ridwan, HR., *Op.cit.* hlm. 148.

- a. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara mana yang mengeluarkannya;
- b. Maksud serta mengenai hal apa isi tulisan itu; dan
- c. Kepada siapa tulisan itu ditujukan dan apa yang ditetapkan di dalamnya.

Terkait hal tersebut, dapat diartikan bahwa Surat Plh. Direktur Jenderal Pemasyarakatan Nomor: PAS-HM.01.02.42 tanggal 31 Oktober 2011 perihal Moratorium Pemberian Hak Narapidana Tindak Pidana Korupsi dan Terorisme adalah sebuah Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*) karena telah mencakup hal-hal tersebut.

3. Syarat-Syarat Pembuatan Keputusan

Pejabat tata usaha negara dalam membuat keputusan harus memperhatikan syarat-syarat agar sah menurut hukum (*rechtsgeeldig*) dan memiliki kekuatan hukum (*rechtskracht*) untuk dilaksanakan. Syarat-syarat tersebut mencakup syarat materiil dan formal. Adapun syarat-syarat materiil terdiri atas:¹¹⁸

- a. Organ pemerintahan yang membuat keputusan berwenang;
- b. Karena keputusan suatu pernyataan kehendak, maka keputusan tidak boleh mengandung kekurangan-kekurangan yuridis seperti penipuan, suap, maupun kesesatan;
- c. Keputusan harus berdasarkan suatu keadaan (situasi) tertentu;
- d. Keputusan harus dapat dilaksanakan dan tanpa melanggar peraturan-peraturan lain, serta isi dan tujuan keputusan itu harus sesuai dengan isi dan tujuan peraturan dasarnya.

Sedangkan syarat-syarat formal dalam membuat sebuah keputusan terdiri dari:¹¹⁹

¹¹⁸*Ibid.*, hlm. 162.

¹¹⁹*Ibid.*

- a. Syarat-syarat yang ditentukan berhubungan dengan persiapan dibuatnya keputusan dan berhubung dengan cara dibuatnya keputusan harus dipenuhi;
- b. Keputusan harus diberi bentuk yang telah seperti yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan;
- c. Syarat-syarat berhubung dengan pelaksanaan keputusan itu harus dipenuhi;
- d. Jangka waktu harus ditentukan antara timbulnya hal-hal yang menyebabkan dibuatnya dan diumumkanannya keputusan itu harus diperhatikan.

Apabila syarat-syarat tersebut telah terpenuhi maka keputusan yang dikeluarkan sah menurut hukum. Sebaliknya apabila ada satu atau beberapa syarat tidak terpenuhi, maka keputusan itu mengandung kekurangan dan menjadi tidak sah. **F.H. van der Burg** menyebutkan bahwa keputusan dianggap tidak sah jika dibuat oleh organ yang tidak berwenang, mengandung cacat bentuk (*vormgebreken*), cacat isi (*inhoudsgebreken*), dan cacat kehendak (*wilsgebreken*).¹²⁰

A.M. Donner mengemukakan bahwa akibat dari keputusan yang tidak sah dapat berupa:¹²¹

- a. Keputusan itu harus dianggap batal sama sekali;
- b. berlakunya keputusan itu dapat digugat:
 - 1) dalam banding (*beroep*)
 - 2) dalam pembatalan oleh jabatan (*amtshalve vernietiging*) karena bertentangan dengan undang-undang.
 - 3) dalam penarikan kembali (*intrekking*) oleh kekuasaan yang berhak (*competent*) mengeluarkan keputusan itu.
- c. Dalam hal keputusan tersebut, sebelum dapat berlaku, memerlukan persetujuan (peneguhan) suatu badan kenegaraan yang lebih tinggi, maka persetujuan itu tidak diberi.
- d. Keputusan itu diberi tujuan lain daripada tujuan permulaannya (*conversie*).

¹²⁰F.H. van der Burg, et.al., *Rechtsbescherming tegen de Overheid*, Dikuti dari *Ibid.*, hlm. 163.

¹²¹*Ibid.*

Keputusan yang sah dan sudah dinyatakan berlaku, disamping mempunyai kekuatan hukum formal dan materiil, juga akan melahirkan prinsip praduga *rechtmatic*. Prinsip ini mengandung arti bahwa setiap keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah atau administrasi negara itu dianggap sah menurut hukum. Asas praduga *rechtmatic* ini membawa konsekuensi bahwa setiap keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah tidak untuk dicabut kembali, kecuali setelah ada pembatalan (*vernietiging*) dari pengadilan. Dengan begitu, setiap keputusan yang dikeluarkan pemerintah tidak dapat ditunda pelaksanaannya meskipun terdapat keberatan (*bezwaar*), banding (*beroep*), perlawanan (*bestreden*) atau gugatan terhadap pihak yang dirugikan.¹²²

Asas praduga *rechtmatic* ini sangat berkaitan dengan asas kepastian hukum (*rechtszekerheid*) yang terdapat dalam Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik. **S.F. Marbun** menyatakan bahwa asas kepastian hukum ini menghendaki:¹²³

“Dihormatinya hal yang telah diperoleh seseorang berdasarkan suatu keputusan badan/ pejabat administrasi negara dan keputusan itu tidak akan dicabut kembali oleh badan/ pejabat administrasi negara, meskipun surat keputusan itu mengandung kekurangan. Jika pejabat administrasi negara dapat sewaktu-waktu mencabut atau membatalkan surat keputusan yang telah dikeluarkannya, tindakan demikian kecuali dapat merugikan penerima surat keputusan juga dapat menimbulkan hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap setiap tindakan yang dilakukan oleh badan/ pejabat administrasi negara. Karena ketiadaan kepastian hukum maka masyarakat akan

¹²²Mengenai asas praduga *rechtmatic* ini juga dianut pula oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN *jo.* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN sebagaimana termuat dalam Pasal 67 ayat (1); “Gugatan tidak menunda atau menghalangi dilaksanakannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang digugat”.

¹²³S.F. Marbun, Peradilan....*Op.cit.*, hlm. 364.

selalu meragukan setiap tindakan yang dilakukan oleh badan/ pejabat administrasi. Masyarakat akan selalu dibayangi keraguan terhadap hak yang telah diperolehnya, karena hak tersebut sewaktu-waktu dapat saja dicabut atau dibatalkan kembali oleh badan/ pejabat administrasi negara yang mengeluarkannya maupun atasannya....”.

Meskipun diasumsikan bahwa setiap keputusan yang telah dikeluarkan dianggap sah menurut hukum, akan tetapi di dalam prakteknya hamper setiap keputusan terdapat klausula pengaman (*veiligheidsclausule*) yang umumnya berbunyi: “*Apabila dikemudian hari terdapat kekeliruan atau kekurangan, maka surat keputusan ini akan ditinjau kembali*”. Rumus seperti itu sebenarnya bertentangan dengan asas kepastian hukum dan di sisi lain bertentangan dengan asas praduga *rechtmatic*. Dengan kata lain, klausula pengaman tersebut merupakan hal yang keliru, tidak bermanfaat, dan suatu hal yang percuma, sebab dapat menggoyahkan sendi-sendi kepastian hukum.¹²⁴

4. Macam-Macam Keputusan

Secara teoritis, dalam Hukum Administrasi Negara dikenal ada beberapa macam dan sifat keputusan, yaitu sebagai berikut:¹²⁵

a. Keputusan Deklaratoir dan Keputusan Konstitutif

Keputusan deklaratior adalah keputusan yang tidak mengubah hak dan kewajiban yang telah ada, tetapi sekedar menyatakan hak dan kewajiban tersebut. Sedangkan ketika keputusan tersebut menimbulkan hak baru yang

¹²⁴Philipus M. Hadjon dalam Paulus Efendi Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Dikutip dari Ridwan HR, *Op.cit.*, hlm. 168.

¹²⁵*Ibid.*, hlm. 157-161.

sebelumnya tidak dipunyai seseorang, maka keputusan tersebut disebut dengan keputusan konstitutif (*rechtscheppend beschikking*).

Keputusan konstitutif dapat berupa hal-hal sebagai berikut:

- 1) Keputusan yang meletakkan kewajiban untuk melakukan sesuatu, tidak melakukan sesuatu, atau memperkenankan sesuatu;
- 2) Keputusan yang memberikan status kepada seseorang, lembaga, atau perusahaan, dan oleh karenanya dapat menerapkan aturan hukum tertentu;
- 3) Keputusan yang meletakkan prestasi atau harapan pada perbuatan pemerintah (subsidi atau bantuan);
- 4) Keputusan yang mengizinkan sesuatu yang sebelumnya tidak diizinkan;
- 5) Keputusan yang menyetujui atau membatalkan berlakunya keputusan organ yang lebih rendah (pengesahan atau pembatalan).

b. Keputusan yang Menguntungkan dan Memberi Beban

Keputusan ini berarti bahwa keputusan itu memberikan hak-hak atau memberikan kemungkinan untuk memperoleh sesuatu yang tanpa adanya keputusan itu tidak akan ada atau bila keputusan itu memberikan keringanan baban. Sedangkan keputusan yang memberi beban (*belastende beschikking*) yaitu keputusan yang meletakkan kewajiban yang sebelumnya tidak ada atau keputusan mengenai penolakan terhadap permohonan untuk memperoleh keringanan.

c. *Keputusan Eenmalig dan Keputusan Permanen*

Keputusan *eenmalig* adalah keputusan yang hanya berlaku sekali atau keputusan sepintas lalu atau keputusan kilat (*vluchtige beschikking*) seperti misalnya izin mengunjungi keluarga bagi narapidana atau izin berobat bagi narapidana yang sakit. Sedangkan keputusan permanen adalah keputusan yang memiliki masa berlaku relative lebih lama.

WF. Prins menyebutkan beberapa keputusan yang dianggap sebagai keputusan ‘sepintas lalu’, yaitu:¹²⁶

- 1) Keputusan yang dimaksudkan mengubah teks keputusan yang terdahulu;
- 2) Keputusan negatif, sebab keputusan ini dimaksudkan untuk tidak melaksanakan sesuatu hal dan tidak merupakan halangan untuk bertindak bila terjadi perubahan dalam anggapan atau keadaan;
- 3) Penarikan kembali atau pembatalan. Seperti halnya keputusan negatif, penarikan kembali atau pembatalan tidak membawa hasil yang positif dan tidak menghalangi untuk mengambil keputusan yang identik dengan yang dibatalkan tersebut;
- 4) Pernyataan dapat dilaksanakan.

d. *Keputusan yang Bebas dan yang Terikat*

Yang dimaksud dengan keputusan yang bersifat bebas adalah keputusan yang didasarkan pada kewenangan bebas (*vrije bevoegdheid*) atau kebebasan bertindak yang dimiliki oleh pejabat tata usaha negara baik dalam bentuk kebebasan kebijaksanaan maupun kebebasan interpretasi. Sedangkan keputusan yang terikat adalah keputusan yang didasarkan pada kewenangan pemerintah yang bersifat terikat (*gebonden bevoegdheid*)

¹²⁶WF. Prins dan R. Kosim Adisapoetra, *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Dikutip dari *Ibid.*, hlm. 159.

artinya keputusan itu hanya melaksanakan ketentuan yang telah ada tanpa adanya ruang kebebasan bagi pejabat tata usaha negara.

e. Keputusan Positif dan Negatif

Keputusan positif adalah keputusan yang menimbulkan hak dan kewajiban bagi yang dikenai keputusan, sedangkan keputusan negatif adalah keputusan yang tidak menimbulkan perubahan keadaan hukum yang ada. Keputusan positif terbagi dalam lima golongan, yaitu:¹²⁷

- 1) Keputusan yang pada umumnya melahirkan keadaan hukum baru;
- 2) Keputusan yang melahirkan keadaan hukum baru bagi objek tertentu;
- 3) Keputusan yang menyebabkan berdirinya atau bubarnya badan hukum;
- 4) Keputusan yang membebaskan kewajiban baru kepada seseorang atau beberapa orang (perintah);
- 5) Keputusan yang memberikan hak baru kepada seseorang atau beberapa orang (keputusan yang menguntungkan).

Sedangkan keputusan negatif dapat berbentuk pernyataan tidak berkuasa (*onbevoegd verklaring*), pernyataan tidak terima, atau suatu penolakan (*afwijzing*). Keputusan ini ditinjau dari akibat hukum yang ditimbulkan, bukan keputusan negatif atau fiktif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN.

f. Keputusan Perorangan dan Kebendaan

Keputusan perorangan (*persoonlijk beschikking*) adalah keputusan yang diterbitkan berdasarkan kualitas pribadi orang tertentu, misalnya seperti keputusan pengangkatan pegawai negeri. Sedangkan keputusan kebendaan (*zakelijk beschikking*) adalah keputusan yang diterbitkan atas

¹²⁷*Ibid.*, hlm. 160.

dasar kualitas kebendaan atau berkaitan dengan benda, misalnya sertifikat hak atas tanah. Dalam hal ini, bisa juga terjadi keputusan dikategorikan bersifat perorangan dan kebendaan, misalnya surat izin mendirikan bangunan.

F. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik Sebagai Sarana Penguji Peraturan Kebijakan

1. Pengertian dan Macam-Macam Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik

Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik lahir dari praktek penyelenggaraan negara dan pemerintahan sehingga bukan produk normal suatu lembaga negara seperti undang-undang. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik lahir sesuai dengan perkembangan zaman untuk meningkatkan perlindungan terhadap hak-hak warga negara dan berfungsi sebagai pedoman dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Dalam hal ini **Muin Fahmal**¹²⁸ mengemukakan bahwa Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik sesungguhnya adalah rambu-rambu bagi para penyelenggara negara dalam menjalankan tugasnya. Rambu-rambu tersebut diperlukan agar tindakan-tindakannya tetap sesuai dengan tujuan hukum yang sesungguhnya. Pada awalnya, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik bukan merupakan sekumpulan norma hukum melainkan sekumpulan prinsip dalam penyelenggaraan pemerintahan yang beretika.

¹²⁸Muin Fahmal, *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, (Yogyakarta: UII Press, 2008), hlm. 60.

Wiarda, seperti yang dikutip **Ateng Syarifuddin**¹²⁹ misalnya mengemukakan bahwa Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak berlaku sebagai tendensi-tendensi etik yang menjadi dasar hukum bagi tata usaha negara baik tertulis maupun tidak, termasuk praktek pemerintahan yang memiliki kekuatan mengikat yang lemah bila dibandingkan dengan kekuatan mengikat norma hukum.

Periode Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik sebagai tendensi etis pada masa berikutnya kemudian ditinggalkan. Hal ini dikarenakan perkembangan yang menuntut pemerintah agar semakin memperhatikan aspek kepastian hukum dalam menjalankan tugasnya secara konsisten (taat asas). Konsistensi kebijakan menjadi kebutuhan dalam penyelenggaraan pemerintahan demi memenuhi perlakuan yang sama bagi setiap warga negara dan menghindari tindakan sewenang-wenang.

Berdasarkan penelitiannya, **Jazim Hamidi** menemukan pengertian asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai berikut:¹³⁰

- a. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik merupakan nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan hukum administrasi negara;
- b. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik berfungsi sebagai pegangan bagi pejabat administrasi negara dalam menjalankan fungsinya, merupakan alat uji bagi hakim administrasi dalam menilai tindakan administrasi negara (yang berwujud penetapan/*beschikking*), dan sebagai dasar pengajuan gugatan bagi pihak penggugat;

¹²⁹Ateng Syarifuddin, *Asas-Asas Pemerintahan yang Layak bagi Pengabdian Kepala Daerah*, Dikutip dari Paulus Efendi Lotulung, *Op.cit.*, hlm. 37.

¹³⁰Jazim Hamidi, *Penerapan asas-asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak (AAUPB) di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia*, Dikutip dari Ridwan, HR, *Op.cit.*, hlm. 234-235.

- c. Sebagian besar dari Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik masih merupakan asas-asas yang tidak tertulis, masih abstrak, dan dapat digali dalam praktek kehidupan di masyarakat;
- d. Sebagian asas yang lain sudah menjadi kaidah hukum tertulis dan terpencair dalam berbagai hukum positif. Meskipun sebagian dari asas itu berubah menjadi kaidah hukum tertulis, namun sifatnya tetap sebagai asas hukum.

Berkenaan dengan keputusan (*beschikking*), Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik terbagi dalam 2 (dua) bagian yaitu asas yang bersifat formal atau prosedural dan asas yang bersifat material atau substansial. Asas-asas yang bersifat formal berkenaan dengan prosedur yang harus dipenuhi dalam setiap pembuatan keputusan seperti asas kecermatan dan asas permainan yang layak. Sedangkan asas-asas material tampak dari isi dari keputusan pemerintah. Yang termasuk dalam asas material adalah asas kepastian hukum, asas persamaan, asas larangan sewenang-wenang, dan larangan penyalahgunaan kewenangan.

Crince Le Roy mengemukakan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik ke dalam 11 (sebelas) asas, yaitu:¹³¹

- a. asas kepastian hukum (*principle of legal security*);
- b. asas keseimbangan (*principle of proportionality*);
- c. asas kesamaan dalam mengambil keputusan (*principle of equality*);
- d. asas bertindak cermat (*principle of carefulness*);
- e. asas motivasi dalam setiap keputusan (*principle of motivation*);
- f. asas larangan mencampuradukkan kewenangan (*principle of non-misuse of competence*);
- g. asas permainan yang layak (*principle of fair play*);
- h. asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonable of prohibition of arbitrariness*);
- i. asas menanggapi penghargaan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*);

¹³¹Dalam Hotma P. Sibuea, *Op.cit.*, hlm. 158.

- j. asas meniadakan akibat keputusan yang batal (*principle of undoing the consequence of unnullled decision*);
- k. asas perlindungan atas pandangan hidup pribadi (*principle of protecting the personal way of life*).

Dalam rangka mengadaptasi asas-asas dalam konteks Indonesia, **Kuntjoro Purbopranoto** melengkapi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik menjadi 13 (tiga belas) asas, yaitu dengan menambahkan asas kebijaksanaan (*principle of sapiently*) dan asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*).

Menurut **Prajudi Atmosudirjo**, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dikategorikan menjadi 2 (dua) golongan, yaitu:¹³²

- a. Asas-asas mengenai prosedur atau proses pengambilan keputusan, yang bila dilanggar secara otomatis keputusan yang bersangkutan batal karena hukum tanpa memeriksa lagi kasusnya. Adapun yang termasuk kategori ini adalah: asas yang menyatakan orang yang ikut menentukan keputusan tidak boleh mempunyai kepentingan pribadi dalam keputusan tersebut, asas yang menyatakan keputusan yang merugikan masyarakat tidak dapat diambil sebelum member kesempatan untuk membela kepentingannya, asas yang menyatakan bahwa konsideran harus dapat membenarkan diktum.
- b. Asas-asas mengenai kebenaran fakta yang dipakai sebagai dasar pembuatan keputusan. Asas-asas tersebut terdiri dari: asas larangan kesewenang-wenangan (*willekeur*), asas larangan penyalahgunaan wewenang (*de tournement de pouvoir*), asas kepastian hukum, asas larangan melakukan diskriminasi, dan asas batal karena kecerobohan pejabat.

¹³²Dikutip dari Ronald S. Lumbuun, *PERMA RI; Wujud Kerancuan Antara Praktik, Pembagian, dan Pemisahan Kekuasaan*, Cetakan Pertama, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011), hlm. 189-191.

2. Pengawasan terhadap Kekuasaan Negara dalam Rangka Melindungi Hak-Hak Individu

Dari perspektif negara hukum, upaya peningkatan perlindungan terhadap hak-hak individu tersebut dilakukan dengan cara membatasi kekuasaan pemerintah (penguasa). Dalam rangka pembatasan kekuasaan pemerintah tersebut, ada berbagai cara, prosedur, asas, atau sistem yang dikembangkan dalam berbagai sistem ketatanegaraan. Contohnya dengan sistem pemisahan kekuasaan, asas legalitas, mekanisme hak uji materi, ataupun peradilan administrasi negara. Secara khusus, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik yang terdapat dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan termasuk ke dalam salah satu cara pembatasan kekuasaan.

Secara khusus, pembatasan kekuasaan terhadap pemerintah dapat dilakukan dengan menggunakan asas legalitas. Hal ini dikarenakan setiap tindakan pemerintah harus berdasar pada peraturan perundang-undangan. Selain itu, pembatasan kekuasaan pemerintah baik yang bersifat terikat maupun bebas (diskresi) dapat juga dilakukan dengan mekanisme pengujian terhadap kebijakan yang digariskan pemerintah. Hal tersebut dapat diartikan sebagai campur tangan badan peradilan terhadap kekuasaan pemerintah.

Teori pemisahan kekuasaan yang dicetuskan Montesquieu dengan *Trias Politica*-nya dirasa oleh banyak ahli sebagai pandangan yang tidak realistis karena jauh dari kenyataan.¹³³ Dalam kenyataannya tidak ada negara yang secara mutlak memisahkan ketiga kekuasaan agar berdiri

¹³³Jimmy Ashiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara II*, (Jakarta: Konpress, 2006), hlm. 17.

sendiri-sendiri tanpa adanya kerjasama satu dengan lainnya. Memang pada awalnya teori tersebut bertitik tolak pada kekhawatiran akan terjadi kekuasaan yang absolut kalau dipegang oleh satu orang atau lembaga. Namun realita yang terjadi justru sebaliknya, pemisahan kekuasaan negara membuka peluang yang lebar bagi penyalahgunaan kekuasaan yang dapat melanggar hak-hak individu. Penyalahgunaan tersebut terjadi karena tidak adanya pengawasan dan saling mengimbangi terhadap cabang kekuasaan.

Untuk mengatasi masalah tersebut maka munculah mekanisme pengawasan dan saling mengimbangi antara cabang kekuasaan dengan sistem *check and balances*. Pengawasan terhadap kekuasaan eksekutif tidak hanya terbatas pada pengujian peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh badan eksekutif, melainkan juga mencakup tindakan pemerintah dalam mengeluarkan peraturan kebijakan yang dibentuk berdasarkan kewenangan bebas. Kekuasaan bebas (*discretionary power*) yang semula tidak terjamah kini juga tidak terlepas dari proses pengujian.

Pengujian terhadap peraturan kebijakan yang dibuat oleh pejabat administrasi negara merupakan kebutuhan yang mutlak harus dilakukan demi pencegahan penyalahgunaan wewenang untuk semakin meningkatkan perlindungan hak-hak masyarakat. Kewenangan untuk menguji suatu peraturan kebijakan yang digariskan oleh pemerintah tidak selalu harus dicantumkan dalam undang-undang, karena kewenangan pengujian tersebut dapat dianggap kewenangan yang melekat pada kekuasaan yudisial.

Ada beberapa perbedaan dalam pengujian peraturan kebijakan dengan pengujian peraturan perundang-undangan. Pada satu segi, peraturan perundang-undangan diuji dari segi hukum (*rechtmatic*), dimana peraturan perundang-undangan diuji dari segi prosedur maupun substansinya. Peraturan perundang-undangan diuji berkenaan dengan prosedur disebut dengan hak uji formal, dimana peraturan perundang-undangan dinilai apakah suatu produk legislatif terjelma melalui cara-cara yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pengujian dari segi materi muatan peraturan perundang-undangan atau hak uji materi yang berarti wewenang untuk menguji isi suatu peraturan perundang-undangan apakah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau tidak.

Sedangkan peraturan kebijakan tidak diuji dari segi hukum seperti halnya peraturan perundang-undangan, tetapi dari segi manfaat (*doelmatig*) dari peraturan kebijakan yang digariskan tersebut. Sehingga kriteria yang dipakai untuk batu uji bukanlah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, melainkan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Menurut **SF. Marbun**, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik memiliki arti penting dan fungsi sebagai berikut:¹³⁴

- a. Bagi administrasi negara, bermanfaat sebagai pedoman dalam melakukan penafsiran dan penerapan terhadap ketentuan perundang-undangan yang bersifat sumir, samar, atau tidak jelas. Kecuali itu menghindari kemungkinan pejabat administrasi negara menggunakan *freies ermessen* jauh dari ketentuan perundang-undangan.
- b. Bagi masyarakat, sebagai pencari keadilan, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dapat digunakan sebagai dasar gugatan

¹³⁴Dalam Ridwan HR, *Op.cit.*, hlm. 239.

sebagaimana disebutkan dalam Pasal 53 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

- c. Bagi hakim tata usaha negara, dapat digunakan sebagai batu uji dan membatalkan keputusan yang dikeluarkan pejabat tata usaha negara.
- d. Kecuali itu, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik juga berguna bagi legislatif dalam merancang suatu undang-undang.

Untuk melindungi hak-hak setiap warga negara, peraturan perundang-undangan harus senantiasa konsisten dalam pemberlakuannya. Konsisten disini diartikan bahwa untuk menjaga keutuhan tata hukum peraturan perundang-undangan yang lebih rendah harus tunduk dan tidak boleh menyimpang dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Keadaan seperti ini tidak berlaku terhadap peraturan kebijakan, sebab dalam peraturan kebijakan tidak dikenal adanya hierarki sebagaimana dalam peraturan perundang-undangan. Misalnya peraturan kebijakan dalam bentuk surat edaran tidak berarti memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari pengumuman, demikian pula tidak lebih rendah dari Keputusan Presiden.

Pengujian dalam peraturan kebijakan bukan dilakukan untuk menjaga keutuhan tata hukum, melainkan untuk mencegah kesewenang-wenangan oleh pejabat administrasi negara. Konsep sewenang-wenang umumnya berkenaan dengan kewenangan diskresi. **D.J. Galligan** mengatakan bahwa sewenang-wenang itu terkait dengan pemberian alasan dalam proses pengambilan keputusan, dan dianggap sebagai antithesis dari tindakan yang masuk akal. Rasionalitas merupakan syarat mendasar dalam setiap pengambilan keputusan.¹³⁵

¹³⁵D.J. Galligan, *Discretionary Power*, Dikutip dari *Ibid.*, hlm. 386.

BAB III
TINJAUAN UMUM TENTANG REMISI DAN PEMBEBASAN
BERSYARAT DALAM SISTEM PEMASYARAKATAN

A. Sistem Pemasyarakatan

1. Pengertian

Sistem Pemasyarakatan yang berlaku di Indonesia pada saat ini berdasarkan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan, yaitu:¹³⁶

”Suatu tatanan mengenai arah dan batas serta cara pembinaan warga binaan pemasyarakatan berdasarkan Pancasila yang dilaksanakan secara terpadu antara pembina, yang dibina, dan masyarakat untuk meningkatkan kualitas warga binaan pemasyarakatan agar menyadari kesalahan, memperbaiki diri dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, serta dapat aktif berperan dalam pembangunan, dan dapat hidup wajar sebagai warga yang baik dan bertanggung jawab.”

Tujuan dari penerapan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tersebut adalah agar setiap warga binaan lembaga pemasyarakatan mampu menjadi manusia seutuhnya, menyadari kesalahan, memperbaiki diri, dan tidak mengulangi tindak pidana lagi, sehingga dapat diterima kembali oleh masyarakat sekaligus berperan aktif dalam pembangunan dan hidup secara wajar dan sebagai warga yang baik dan bertanggungjawab.

Sistem pemasyarakatan pertama kali dicetuskan oleh Dr. Sahardjo dalam pidatonya, ketika dianugerahi gelar *Doctor Honoris Causa* di

¹³⁶Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan.

bidang ilmu hukum oleh Universitas Indonesia tanggal 5 Juli 1963. Dalam pidato tersebut, **Sahardjo** menyatakan dengan jelas bahwa pokok dari dasar memperlakukan narapidana menurut kepribadian kita adalah:¹³⁷

- a. Tiap orang adalah manusia dan harus diperlakukan sebagai manusia;
- b. Tiap orang adalah makhluk kemasyarakatan, tidak ada orang yang hidup di luar masyarakat;
- c. Narapidana hanya dijatuhi kehilangan kemerdekaan bergerak jadi perlu diusahakan supaya narapidana mempunyai mata pencaharian.

Dasar perlakuan terhadap narapidana dengan kepribadian Indonesia itu mengandung pandangan hidup kearah memperhatikan kepentingan individu dan sosial, serta disesuaikan dengan harkat kemanusiaan. Sistem pemasyarakatan secara resmi diterima pada tanggal 27 April 1964 dalam Konferensi Dinas Direktorat Pemasyarakatan yang pertama di Lembang, Bandung, Jawa Barat yang memutuskan bahwa pelaksanaan pidana penjara di Indonesia dilakukan dengan sistem pemasyarakatan.

Secara prinsip, sistem ini menolak sistem lama (yaitu sistem kepenjaraan) yang menitikberatkan pada prinsip balas dendam, penindasan atas kehidupan, dan kemerdekaan para narapidana. Secara tidak langsung konsep ini bertujuan untuk memberikan efek jera (*deterrent effect*) kepada pelaku kejahatan tanpa ada tindak lanjut setelah pelaku kejahatan bebas dari penjara dan kembali ke tengah-tengah masyarakat. Di dalam sistem kepenjaraan narapidana ditempatkan sebagai objek, artinya narapidana diperlakukan lebih rendah dari manusia yang lain, eksistensinya sebagai

¹³⁷Sahardjo. *Pohon Beringin Pengayoman Pancasila*. (Sukamiskin: Percetakan Rumah Penjara, 1967), hlm. 16.

manusia kurang dihargai. Hal ini disebabkan karena tujuan pemidanaan dianggap sebagai tindakan pembalasan dan penjeraan, dimana dalam praktek kepenjaraan narapidana benar-benar merasakan unsur penyiksaan dengan harapan agar narapidana tersebut menjadi jera dan tidak lagi mengulangi tindak pidana.

Sedangkan sistem pemasyarakatan menempatkan narapidana sebagai pribadi serta warga negara biasa, sehingga perlakuan yang diberikan bukan latar belakang pembalasan tetapi lebih kepada pembinaan dan bimbingan. Dengan pembinaan dan bimbingan yang diberikan, diharapkan agar setelah menjalani masa pidana, narapidana yang bersangkutan dapat kembali kedalam masyarakat dan bisa menjadi manusia yang berguna bagi masyarakat, bangsa dan negara.

Pembinaan dan bimbingan yang dimaksud adalah pembinaan dan bimbingan kepada narapidana yang sesuai dengan ketentuan pokok-pokok pemasyarakatan dan berdasarkan pada atas Pancasila. Adapun pokok-pokok pemasyarakatan yang dimaksud dapat disimpulkan sebagai berikut:¹³⁸

- a. Pemasyarakatan berarti kebijaksanaan dalam perlakuan terhadap narapidana yang bersifat mengayomi masyarakat dari gangguan kejahatan sekaligus mengayomi narapidana yang “tersesat jalan” dan memberi bekal hidup bagi narapidana setelah kembali kedalam masyarakat.
- b. Pemasyarakatan adalah suatu proses pembinaan terpidana yang dengan keputusan hakim untuk menjalani pidananya ditempatkan dalam lembaga pemasyarakatan, maka istilah penjara dirubah menjadi lembaga pemasyarakatan.

¹³⁸Soedjono Dirjosisworo, *Sejarah dan Asas-Asas Penologi*, (Bandung: Armico, 1984), hlm. 199-200.

- c. Sistem Pemasyarakatan adalah suatu proses pembinaan terpidana yang berdasarkan atas asas Pancasila dan memandang narapidana sebagai makhluk Tuhan, individu dan anggota masyarakat sekaligus. Dalam membina terpidana dikembangkan hidup kejiwaannya, jasmaniahnya, mengikutsertakan secara langsung dan tidak melepaskan hubungannya dengan masyarakat. Wujud serta cara pembinaan terpidana dalam semua segi kehidupannya dan pembatasan kebebasan dalam semua segi kehidupannya dan pembatasan kebebasan bergerak serta pergaulannya dengan masyarakat diluar lembaga disesuaikan dengan kemajuan sikap dan tingkah lakunya serta waktu lepas dari lembaga benar-benar telah siap hidup bermasyarakat kembali dengan baik.

Dengan sistem pemasyarakatan, maka perlakuan terhadap narapidana harus bersifat mendidik, yaitu mendidik para narapidana yang selama ini dianggap tersesat agar menjadi orang yang berguna bagi bangsa dan negara. Untuk mewujudkan tujuan tersebut, narapidana tidak hanya dididik dan diberi keterampilan saja tetapi juga bimbingan untuk dimasyarakatkan. Oleh karena itu dalam proses pemasyarakatan, tidak lagi dikenal perlakuan-perlakuan (baik dari petugas lembaga pemasyarakatan maupun narapidana sendiri) yang mengarah pada kekerasan atau intimidasi dalam pelaksanaannya pembinaan dan bimbingan dengan sistem pemasyarakatan tersebut didasari oleh 10 prinsip pemasyarakatan yang dikemukakan oleh Sahardjo.

Prinsip-prinsip pemasyarakatan untuk bimbingan dan pembinaan itu ialah:¹³⁹

- a. Orang yang tersesat harus diayomi dengan memberikan kepadanya bekal sebagai hidup sebagai warga yang baik dan berguna bagi masyarakat. Yakni masyarakat Indonesia yang

¹³⁹Muhari Agus Santoso, *Paradigma Baru Hukum Pidana*, (Malang: Averroes Press, 2002), hlm. 76-81.

menuju kepada masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Bekal hidup tidak hanya berupa finansial dan materiil, tetapi yang lebih penting adalah mental, fisik, keahlian, keterampilan hingga warga yang baik tidak melanggar hukum lagi, dan berguna dalam pembangunan negara.

- b. Menjatuhkan pidana bukan tindakan balas dendam dari negara. Terhadap narapidana tidak boleh ada penyiksaan baik berupa tindakan ucapan, cara perawatan ataupun penempatan satu-satunya derita hanya dihilangkan kemerdekaan.
- c. Tobat tidak dapat dicapai dengan penyiksaan, melainkan dengan bimbingan. Kepada narapidana harus ditanamkan pengertian norma-norma hidup dan kehidupan, serta diberikan kesempatan untuk merenungkan perbuatannya yang lampau. Narapidana dapat diikutsertakan dalam kegiatan-kegiatan sosial untuk menumbuhkan rasa hidup kemasyarakatan.
- d. Negara tidak berhak membuat seseorang lebih buruk atau lebih jahat daripada sebelum ia masuk lembaga. Kejahatan itu diadakan pemisahan antara :
 - 1) Yang residivis dan yang bukan
 - 2) Yang telah melakukan tindak pidana berat dan yang ringan
 - 3) Macam tindak pidana yang diperbuat
 - 4) Dewasa, dewasa muda dan anak-anak
 - 5) Orang terpidana dan orang tahanan.
- e. Selama kehilangan kemerdekaan bergerak, narapidana harus dikenalkan kepada masyarakat dan tidak boleh diasingkan dari padanya. Menurut paham lama, pada waktu menjalani pidana hilang kemerdekaan adalah identik dengan pengasingan dan masyarakat dalam arti secara "*cultural*". Secara bertahap mereka akan dibimbing ditengah-tengah masyarakat yang merupakan kebutuhan dalam proses pemasyarakatan. Sistem pemasyarakatan didasarkan pada pembinaan yang "*community centered*" berdasarkan interaktivitas dan *interdisipliner approach* antara unsur-unsur pegawai, masyarakat, dan narapidana.
- f. Pekerjaan yang diberikan kepada narapidana tidak boleh bersifat mengisi waktu atau hanya diperuntukkan bagi kepentingan jawatan atau kepentingan negara saja. Pekerjaan harus satu dengan pekerjaan dimasyarakat ditujukan kepada pembangunan nasional, karena itu harus ada integrasi pekerjaan narapidana dengan pembangunan nasional.
- g. Bimbingan dan didikan harus berdasarkan Pancasila. Pendidikan dan bimbingan harus berisikan asas-asas yang tercantum dalam Pancasila, kepada narapidana harus diberi pendidikan agama, serta diberi kesempatan dan bimbingan untuk menjalankan ibadahnya, rasa persatuan, rasa kebangsaan Indonesia, jiwa bermusyawarah untuk bermufakat yang positif. Narapidana

harus diikutsertakan dalam kegiatan demi kepentingan bersama dan umum.

- h. Tiap orang adalah manusia dan harus diperlakukan sebagai manusia meskipun ia telah tersesat. Tidak boleh selalu ditunjukkan kepada narapidana bahwa ia itu penjahat. Ia harus selalu merasa bahwa ia dipandang diperlakukan sebagai manusia. Sehubungan dengan itu, petugas pemasyarakatan tidak boleh bersikap maupun memakai kata-kata yang dapat menyinggung perasaannya.
- i. Narapidana itu hanya dijatuhi pidana hilang kemerdekaan. Perlu diusahakan agar narapidana mendapat mata pencaharian buat keluarganya dengan jalan menyediakan atau memberikan pekerjaan dengan upah. Bagi pemuda dan anak-anak disediakan lembaga pendidikan yang perlukan, ataupun diberi kesempatan kemungkinan mendapatkan pendidikan di luar lembaga.
- j. Perlu didirikan lembaga-lembaga pemasyarakatan yang baru yang sesuai dengan kebutuhan pelaksanaan program pembinaan dan memindahkan lembaga-lembaga yang berada ditengah-tengah kota ketempat-tempat yang sesuai kebutuhan proses kemasyarakatan. Sebaiknya ada bangunan-bangunan khusus sehingga dapat diadakan pemisahan antara narapidana:
 - 1) dewasa, dewasa muda, anak-anak
 - 2) laki-laki dan wanita
 - 3) residivis dan bukan residivis
 - 4) yang melakukan tindak pidana berat dan bukan
 - 5) narapidana dan tahanan

Sepuluh prinsip pembinaan dan bimbingan tersebut diwujudkan dalam pemasyarakatan sebagai suatu tujuan, sistem proses dan sebagai suatu metode. Pemasyarakatan sebagai tujuan harus memperhatikan aspek perbuatan dan aspek manusia, yang meliputi aspek-aspek perlindungan terhadap narapidana, pencegahan kejahatan sekaligus usaha memperbaiki manusia pelanggar hukum. Pemasyarakatan sebagai proses, yaitu dengan melibatkan interelasi, interaksi, dan integritas antara komponen masyarakat dan komponen petugas penegak hukum yang menyelenggarakan proses pembinaan terhadap narapidana. Pemasyarakatan sebagai metode, menyelenggarakan bimbingan dan

pembinaan dengan cara tertentu bagi kepentingan masyarakat dan individu yang bersangkutan, serta mempergunakan akal yang kritis melalui upaya-upaya tertentu, misalnya asimilasi, integrasi, pendidikan, latihan kerja, keterampilan, dan lain-lain.

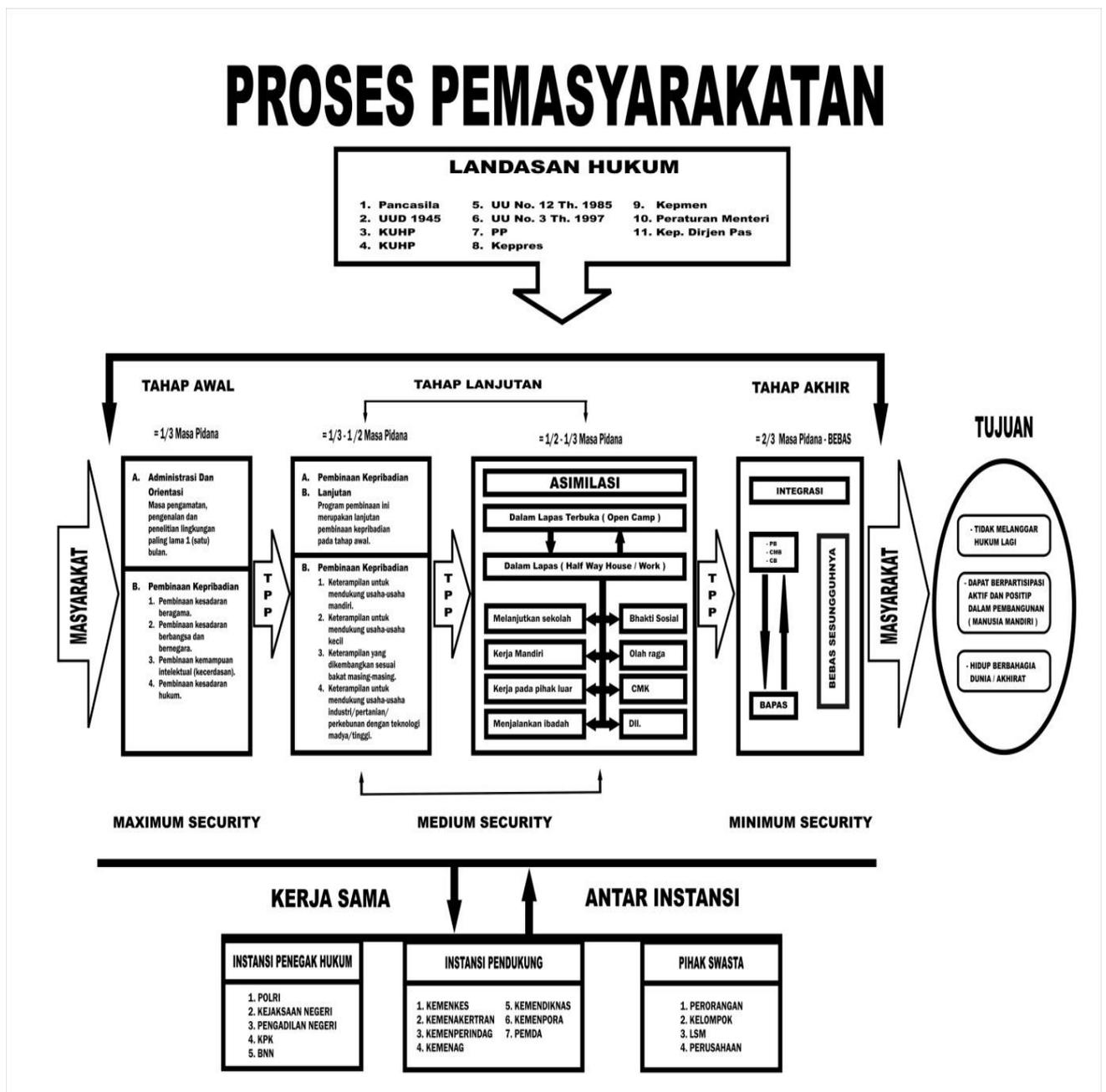
Sasaran pelaksanaan sistem pemasyarakatan pada dasarnya juga merupakan situasi/ kondisi yang memungkinkan bagi terwujudnya tujuan pemasyarakatan yang merupakan bagian dari upaya meningkatkan ketahanan sosial dan ketahanan nasional, serta merupakan indikator yang digunakan untuk mengukur keberhasilan dari pelaksanaan sistem pemasyarakatan adalah sebagai berikut:¹⁴⁰

- a. Isi lembaga pemasyarakatan lebih rendah dari pada kapasitas Lembaga Pemasyarakatan;
- b. Menurunnya secara bertahap dari tahun ke tahun angka pelarian dan gangguan keamanan dan ketertiban;
- c. Meningkatnya secara bertahap jumlah narapidana yang bebas sebelum waktunya melalui proses asimilasi dan integrasi;
- d. Semakin menurunnya dari tahun ke tahun angka residivis;
- e. Semakin banyaknya jenis-jenis institusi sesuai dengan kebutuhan berbagai jenis/ golongan narapidana;
- f. Prosentase kematian dan sakit sama dengan prosentase di masyarakat;
- g. Lembaga Pemasyarakatan dalam kondisi bersih dan terpelihara;
- h. Biaya perawatan sama dengan kebutuhan minimal manusia pada umumnya.

Dari indikator tersebut dapat terlihat bagaimana sistem pemasyarakatan bekerja dalam memperbaiki sikap narapidana agar dapat diterima masyarakat. Kondisi saat ini masih banyak lembaga pemasyarakatan dan rumah tahanan yang memiliki kondisi tidak layak untuk sarana pembinaan. Over kapasitas, bangunan yang tidak

¹⁴⁰*Ibid.*, hlm. 69.

mendukung, kumuh, dan kurang adanya perhatian dari institusi lain sangat mempengaruhi tingkat keberhasilan proses pemasyarakatan. Berikut alur pembinaan narapidana dalam proses pemasyarakatan:



Sumber: Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIB Sleman

Gambar 3. Proses Pemasyarakatan

2. Sejarah Sistem Pemasyarakatan

a. Periode Kerja Paksa (1872 – 1905)

Pada periode ini di Indonesia terdapat dua jenis hukum pidana. Hukum Pidana Khusus untuk orang-orang Indonesia dan Hukum Pidana Khusus untuk orang-orang Eropa. Bagi orang-orang Indonesia berlaku pada waktu itu kitab Undang-Undang Hukum Pidana tersendiri yakni Kitab Undang-Undang Hukum Pidana untuk orang-orang Pribumi di Hindia Belanda pada saat itu orang-orang Indonesia.

”Jenis pidana pokok untuk orang-orang Indonesia menurut Kitab Undang-Undang Hukum Pidana 1872 itu ialah : a) Pidana Mati; b) Pidana Kerja; dan c) Pidana Denda. Pidana kerja lamanya seumur hidup atau sementara dan paling sedikit satu hari. Pidana kerja dalam pelaksanaannya terdiri dari dua macam, yaitu:

- 2) Kerja Paksa (*dwang arbeid*);
- 3) Dipekerjakan (*ter arbeid stellen*);”¹⁴¹

Sejarah pelaksanaan pidana di Indonesia selama masa penjajahan, citra hukum yang mengandung perspektif kolonial ini terus berlangsung terus sekalipun sejak tahun 1905 diadakan perubahan-perubahan dalam pelaksanaan pidana dan sejak tahun 1918 berlaku sanksi-sanksi pidana yang sama bagi semua golongan.

b. Pelaksanaan pidana di Indonesia Menjelang Berlakunya “*Wetboek van Strafrecht Voor Nederlandsch-Indie*” (KUHP 1918/1905 – 1921)

¹⁴¹R. Soegondo, *Sistem Pembinaan Napi di Tengah Overload LAPAS Indonesia*, (Yogyakarta: Insania Cita Press, 2006), hlm. 15.

Pada masa ini ditandai dengan adanya usaha-usaha untuk memusatkan para terpidana kerja paksa yang terbesar di mana-mana di dalam pusat-pusat penampungan wilayah.

”Sejak tahun 1905 timbul politik baru dalam mempekerjaan para terpidana ini. Sejak itu diusahakan supaya para terpidana kerja paksa sejauh mungkin melakukan kerja paksanya di dalam lingkungan tembok dari tempat-tempat penampungan terpidana. Hal ini terjadi karena pidana kerja paksa dalam kenyataannya kurang memberi jaminan tentang kegunaan dari pekerjaan tersebut dan kurang memberi jaminan adanya pengawasan yang efektif terhadap pekerjaan-pekerjaan itu, padahal jaminan-jaminan semacam itu merupakan unsur-unsur yang dianggap paling menentukan pada waktu itu demi terciptanya suatu tata tertib yang harus benar-benar dirasakan keketatannya oleh para terpidana.”¹⁴²

c. Pelaksanaan Pidana di Indonesia Setelah Berlakunya KUHP 1918

”Kalau sebelum 1 Januari 1918 masih berlaku dua jenis KUHP di Indonesia, satu untuk orang-orang Eropa, maka sejak 1 Januari 1918 hanya dikenal satu jenis KUHP, yaitu *Wetboek van Strafrecht voor Nederlandsch-Indie* (KHUP untuk Hindia Belanda) yang ditetapkan dengan Keputusan Kerajaan (*koninklijk besluit*) tanggal 15 Oktober 1915 No. 33 dan baru mulai berlaku tanggal 1 Januari 1918. Bersama dengan itu, berlaku pula Reglemen Penjara, Ordinansi V.I dan juga peraturan-peraturan kerumahtanggaan untuk berbagai rumah pidana. Dengan berlakunya Reglemen Penjara Stb. 1917 No. 708, maka Reglemen Tata Tertib (*Reglement op de orde en Tucht*) yang berlaku selama 45 tahun itu tidak berlaku lagi.”¹⁴³

d. Pelaksanaan Pidana dalam Periode Penjajahan Jepang

Pada masa ini, perlakuan terpidana berdasarkan teori harus berdasarkan reformasi atau rehabilitasi, namun dalam praktiknya lebih

¹⁴²*Ibid.*, hlm. 21.

¹⁴³*Ibid.*, hlm. 23.

merupakan *exploitasi* atas manusia karena yang diutamakan adalah hasil dari perusahaan-perusahaan penjara, khususnya untuk keperluan perang tentara Jepang.

Keadaan kesehatan terpidana pada umumnya amat menyedihkan banyak terpidana yang meninggal dunia dikarenakan disentri dan malaria. Hal ini disebabkan tidak tersedianya obat-obatan yang dibutuhkan bagi terpidana yang menderita sakit. Demikian pula halnya dengan makanan, di mana makanan yang diberikan kepada terpidana sangat menyedihkan.

Kenyataannya perlakuan terhadap terpidana bangsa Indonesia selama periode pendudukan tentara Jepang merupakan lembaran sejarah yang hitam dari sistem kepenjaraan di Indonesia.

e. Kepenjaraan Era Perjuangan Kemerdekaan dan Karakteristik Kepenjaraan Indonesia (1949 -1950)

1) Periode Kepenjaraan I (1945 – 1950)

Periode ini dimulai setelah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia dicetuskan yang mengakibatkan timbulnya usaha dari beberapa pegawai penjara yang berbangsa Indonesia untuk mengambil alih rumah penjara Cipinang sesuai dengan teks Proklamasi tetapi tidak berhasil karena ditolak oleh Kepala Penjara Cipinang. Hal ini diikuti oleh rumah-rumah penjara lainnya yang berada di Jawa dan Madura untuk mengambil alih kekuasaan rumah penjara dari tangan tentara Jepang.

Pada periode ini telah diletakkan dasar-dasar permulaan dalam penyusunan citra Kepresidenan RI, di mana jelas tampak adanya kegotong-royongan baik antara pimpinan pusat dan pimpinan daerah maupun antara para terpidana dan petugas.

2) Periode Kependidikan II (1950 – 1960)

Periode ini diawali dengan terbentuknya Negara Republik Indonesia Serikat sebagai hasil dan Konferensi Meja Bundar di Den Haag (Belanda) tanggal 23 Agustus 1949 – 2 Nopember 1949.

”Setelah terbentuknya Republik Indonesia Serikat dikeluarkan Surat Keputusan Kepala Jawatan Kependidikan, Pendidikan Paksa dan *Reklassering* tanggal 14 Nopember 1950 No. J.H.6/19/16 tentang:

- a) Untuk seluruh Indonesia diadakan satu Jawatan Kependidikan, Pendidikan Paksa dan Reklassering yang berkantor di Jakarta.
- b) Kantor Besar Jawatan Kependidikan terdiri dari bagian-bagian: penempatan orang-orang terpidana dan statistik (bagian I), Perbendaharaan (bagian II), Urusan Pegawai (bagian III), Perbendaharaan (bagian IV), Pembukuan (bagian V), Urusan Umum (bagian VI), Pendidikan Paksa dan *Reklassering* (bagian VII), dan Pendidikan (bagian VIII).
- c) Pada bagian ini diadakan dua kali Konferensi Dinas bersifat nasional dan yang memberi arah kepada tata cara urusan Kependidikan RI; Pertama Konferensi Dinas di Nusakambangan (12 - 15 Nopember 1951).¹⁴⁴

3) Periode Kependidikan III (1960 – 1963)

Pada masa ini keadaan Pemerintahan Indonesia mulai stabil, karena Indonesia sudah mempunyai undang-undang pembentuk pemerintahan dan sudah mulai menata pemerintahan.

¹⁴⁴*Ibid.*, hlm.35-39.

”Dalam periode ini secara resmi dipergunakan istilah “Narapidana” untuk orang hukuman, “tindakan penertiban” untuk hukuman disiplin, “pidana” untuk hukuman, “tahanan pencegahan” untuk tahanan preventif, dan “tahanan sandera” untuk *gijzel*. Penggantian istilah ini pertama kali melalui surat edaran Kepala Jawatan Kepenjaraan tanggal 14 Nopember 1960, sebenarnya istilah “Narapidana” berasal dari pemikiran R.A. Koesnoen yang diartikan “Nara: Kaum”, Pidana: Hukuman”.”¹⁴⁵

f. Pelaksanaan Sisten Pemasyarakatan Sebagai Pengganti Sistem Kepenjaraan (1964)

Istilah “Pemasyarakatan” secara resmi menggantikan istilah kepenjaraan sejak tanggal 27 April 1964 melalui amanat tertulis Presiden Ir. Soekarno yang dibacakan pada konferensi Dinas Para Pejabat Kepenjaraan di Lembang Bandung. Amanat ini dimaksudkan dalam rangka “*retooling*” dan “*reshaping*” dari sistem kepenjaraan yang dianggap tidak selaras dengan adanya ide Pengayoman sebagai konsepsi hukum nasional yang berkepribadian Pancasila. Selanjutnya ide Pemasyarakatan dicetuskan oleh **Sahardjo** tepatnya pada tanggal 5 Juli 1963 dalam pidato penganugrahan gelar *Doctor Honoris Causa* dibidang ilmu hukum oleh Universitas Indonesia. Dalam pidatonya itu beliau memberikan rumusan dari tujuan terpidana penjara adalah di samping menimbulkan rasa derita pada terpidana karena hilangnya kemerdekaan bergerak, membimbing terpidana agar bertobat, mendidik supaya ia menjadi anggota masyarakat yang berguna. Dengan singkat tujuan dari pidana penjara adalah pemasyarakatan.

¹⁴⁵*Ibid.*, hlm. 40.

Digantinya sistem kepenjaraan menjadi sistem Pemasyarakatan mempunyai tugas dan tanggung jawab yang mulia, hal ini sesuai dengan yang diutarakan oleh **Bambang Poernomo** bahwa tugas pemasyarakatan termasuk menjalankan pekerjaan yang dilandasi oleh kebijakan untuk melaksanakan hukum pidana penjara secara patut dan efektif agar kejahatan dapat terkendali. Petugas pelaksana di bidang Pemasyarakatan pada masa sekarang dalam kenyataannya tidak dapat dianggap sekedar alat pelengkap penjaga gedung penjara agar mencegah pelarian, melainkan sebagai salah satu aparat pemegang kunci keberhasilan hasrat pemantapan tertib sosial dalam masyarakat dan negara. Pemantapan tertib sosial menjadi jembatan penghubung dari kebijakan perlindungan sosial (*social defence policy*) untuk menuju kearah tercapainya kesejahteraan sosial (*social welfare*)”.¹⁴⁶

B. Dasar Hukum Remisi dan Pembebasan Bersyarat

1. Pengantar

Pada awalnya remisi atau pengurangan hukuman diberikan oleh pemerintah Kolonial Belanda kepada para tawanan perang dalam rangka menyambut ulang tahun Sri Ratu Belanda yaitu Ratu Yuliana. Hal tersebut dicantumkan dalam *Gouvernement Besluit* tanggal 10 Agustus 1935 Nomor 23 *Bijblad* Nomor 13515 jo 9 Juli 1841 Nomor 12 dan 26 Januari 1942 Nomor 22 tentang *Remissieregeling*. Yang kemudian hal

¹⁴⁶Bambang Poernomo, *Pola Dasar Teori Asas Umum Hukum Acara Pidana dan Penegakan Hukum Pidana*, (Yogyakarta: Liberty, 1993), hlm. 123.

tersebut diterapkan oleh Pemerintah Indonesia melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia Serikat Nomor 156 Tahun 1950 tanggal 19 April 1950 tentang Ampunan Istimewa yang diberikan setiap Hari Ulang Tahun Kemerdekaan Republik Indonesia.¹⁴⁷

Secara yuridis formal, payung hukum berkaitan dengan remisi telah dibuat dalam beberapa peraturan seperti yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasarakatan, Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 *jo* Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2006 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasarakatan, dan Keputusan Presiden Nomor 174 Tahun 1999 tentang Remisi serta Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Inoonesia Nomor M.2.PK.04-10 Tahun 2007 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas, dan Cuti Bersyarat. Berikut ini perkembangan ketentuan yang mengatur mengenai dasar hukum diberikannya remisi.

a. Keputusan Presiden Republik Indonesia Serikat Nomor 156 Tahun 1950 tentang Ampunan Istimewa

Keputusan Presiden ini dikeluarkan pada masa Presiden Soekarno, di dalam Keputusan Presiden tersebut diatur ketentuan-ketentuan bahwa orang hukuman penjara, hukuman tutupan atau kurungan, termasuk hukuman pengganti denda, berhak mendapat pengurangan hukuman,

¹⁴⁷Dwidja Priyatno, *loc.cit.*

yaitu: dibebaskan dari semua/ sebagian dari hukumannya jika mereka berkelakuan baik.¹⁴⁸

Untuk mendapatkan pengurangan hukuman sebagaimana tercantum dalam peraturan tersebut, syarat-syarat yang harus dipenuhi adalah:¹⁴⁹

- 1) Orang yang bersangkutan telah berjasa besar terhadap negara.
- 2) Orang yang bersangkutan dihukum karena perbuatannya melanggar peraturan Hindia Belanda atau Peraturan Jepang, yang sekarang tidak diancam lagi dengan hukuman.
- 3) Orang yang bersangkutan tersebut diatas dianggap patut dibebaskan dari hukumannya atau sebagian dari hukuman itu disebabkan lain-lain hal yang penting sekali bagi negara.

Sesuai dengan Pasal 2, pengurangan hukuman tidak berlaku kepada orang hukuman kurang dari 3 (tiga) bulan serta untuk membebaskan dari segala hukuman, jika ia belum menjalankan sepertiga dari hukuman itu. Sedangkan yang dimaksud dengan orang yang berkelakuan baik, yaitu paling sedikit tidak mendapat hukuman disiplin (Register F). Tindakan-tindakan tersebut di bawah ini dapat dijatuhkan kepada orang terpenjara yang mengganggu ketertiban dan keamanan:¹⁵⁰

- 1) meniadakan semua hak atau keringanan yang sudah diberikan kepada mereka menurut reglemen ini atau menurut anggaran rumah tangga, selama tidak lebih daripada 1 bulan;
- 2) memasukkan dalam tutupan sunyi selama tidak lebih daripada 8 hari;
- 3) memasukkan dalam tutupan sunyi selama tidak lebih daripada 8 hari dengan mendapat air dan nasi berselang-seling hari;
- 4) memasukkan dalam tutupan sunyi selama tidak lebih daripada

¹⁴⁸Pasal 1 ayat (1) Keputusan Presiden Republik Indonesia Serikat Nomor 156 Tahun 1950 tentang Ampunan Istimewa.

¹⁴⁹Pasal 1 ayat (2) Keputusan Presiden Republik Indonesia Serikat Nomor 156 Tahun 1950 tentang Ampunan Istimewa.

¹⁵⁰Pasal 69 ayat (1) Reglemen Penjara (*Gestichtenreglement*).

8 hari dengan mendapat air dan nasi berselang-seling hari dan dibelenggu, dengan tidak mengurangi pidana-pidana berdasarkan undang-undang umum terhadap pelanggaran dan kejahatan. *Dengan ordonansi 30 Maret 1948, S. 1948-77, pidana pukul rotan ditiadakan.*

Adapun yang disebut dalam keputusan ini sebagai pembebasan hukuman yaitu:

- 1) Pembebasan hukuman sama sekali
- 2) Pembebasan hukuman sebagian atau peringanan
- 3) Perubahan hukuman seumur hidup menjadi hukuman terbatas.

Untuk menghilangkan keragu-raguan tentang menjalankan peraturan pemberian pembebasan hukuman untuk seluruhnya atau untuk sebagian (remisi), baik yang dimaksud dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Serikat tanggal 19 April 1950 No. 156 (Berita Negara tanggal 28 April 1950 No. 26), maupun yang dimaksud dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 1 tahun 1946 tanggal 8 Agustus 1946 dan Peraturan Menteri Kehakiman Republik Indonesia No. G 8/106 tanggal 10 Januari 1947, maka hal tersebut diperkuat dengan terbitnya Keputusan Presiden Republik Indonesia Serikat No. 220 Tahun 1950.

**b. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1987
tentang Pengurangan Masa Menjalani Pidana (Remisi)**

Keputusan Presiden ini dikeluarkan pada masa Presiden Soeharto yang dikeluarkan pada tanggal 7 Maret 1987 tentang pengurangan masa menjalani pidana (remisi), Keputusan Presiden Nomor 5 Tahun 1987 dalam konsiderannya memberi pertimbangan bahwa dalam rangka

pelaksanaan Pemasyarakatan, pemerintah memberikan remisi kepada narapidana dengan rincian sebagai berikut:¹⁵¹

- 1) Kepada setiap narapidana yang menjalani pidana penjara sementara diberikan pengurangan menjalani pidana apabila selama menjalani pidana ia berkelakuan baik.
- 2) Pengurangan masa menjalani pidana sebagaimana dimaksud dapat ditambah apabila selama menjalani pidana narapidana yang bersangkutan:
 - a) Berbuat jasa kepada negara.
 - b) Melakukan Perbuatan yang bermanfaat bagi Negara atau kemanusiaan
 - c) Melakukan perbuatan yang membantu kegiatan dinas Lembaga Pemasyarakatan.

Pengurangan masa menjalani pidana tidak diberikan kepada narapidana yang dikenakan pidana kurungan kurang dari 6 (enam) bulan dan narapidana kambuhan (*recidivist*).

Dalam keputusan ini besarnya remisi yang diberikan kepada narapidana diatur sebagai berikut:¹⁵²

- (1) Pengurangan masa menjalani pidana bagi narapidana yang memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (1) dilakukan dengan perhitungan sebagai berikut :
 - a. narapidana yang telah menjalani pidana selama 6 (enam) bulan sampai 12 (dua belas) bulan, memperoleh pengurangan 1 (satu) bulan;
 - b. narapidana yang telah menjalani pidana selama 12 (dua belas) bulan atau lebih;
 - 1) pada tahun pertama memperoleh pengurangan 2 (dua) bulan;
 - 2) pada tahun kedua memperoleh pengurangan 3 (tiga) bulan;
 - 3) pada tahun ketiga memperoleh pengurangan 4 (empat) bulan;
 - 4) pada tahun keempat memperoleh pengurangan 5 (lima) bulan;

¹⁵¹Pasal 1 ayat (1) dan (2) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1987 Tentang Pengurangan Masa Menjalani Pidana (Remisi).

¹⁵²Pasal 4 ayat (1) dan (2) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1987 Tentang Pengurangan Masa Menjalani Pidana (Remisi).

- 5) pada tahun keenam dan seterusnya memperoleh pengurangan 6 (enam) bulan tiap tahun.
- (2) Penambahan pengurangan masa menjalani pidana bagi narapidana yang memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (2) dilakukan sebagai berikut :
- a. narapidana yang berbuat jasa kepada negara atau melakukan perbuatan yang bermanfaat bagi negara atau kemanusiaan, mendapat pengurangan tambahan setinggi-tingginya 6 (enam) bulan;
 - b. narapidana yang telah melakukan perbuatan yang membantu kegiatan dinas Lembaga Pemasyarakatan, mendapat pengurangan tambahan sebesar sepertiga dari pengurangan yang diperoleh berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (1).

Pidana seumur hidup tidak dirubah melalui remisi, tetapi melalui permintaan Grasi hal ini sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 5 Tahun 1987 bahwa narapidana yang dikenakan pidana penjara seumur hidup dapat diberi pengurangan masa menjalani pidana, hanya apabila pidana seumur hidupnya telah diubah menjadi pidana penjara sementara. Perubahan pidana penjara seumur hidup menjadi pidana penjara sementara dilakukan oleh Presiden.¹⁵³

Dalam hal remisi tambahan karena melakukan perbuatan yang bermanfaat bagi kemanusiaan misalnya donor darah, harus dibuktikan dengan surat keterangan dari rumah sakit. Menjadi donor darah harus didasarkan tanda bukti atau surat keterangan yang sah dikeluarkan oleh Palang Merah Indonesia atau Rumah Sakit. Apabila didasarkan pada Surat Edaran dari Palang Merah Indonesia Pusat tahun 2003 yang mengeluarkan aturan untuk tidak mengijinkan lagi menerima donor darah dari narapidana dikarenakan besamya resiko penularan penyakit, maka

¹⁵³Pasal 7 ayat (1) dan (2) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1987 Tentang Pengurangan Masa Menjalani Pidana (Remisi).

seharusnya sejak dikeluarkannya aturan tersebut, mendapat remisi tambahan karena menjadi donor darah sudah tidak dimungkinkan lagi.¹⁵⁴

Dalam kenyataannya, mengacu padapemberian remisi yangdiberikan untuk Tommy Soeharto, maka yang bersangkutan justru banyak mendapat remisi tambahan karena aktif mendonorkan darahnya.¹⁵⁵

c. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 69 Tahun 1999 tentang Remisi

Pada tanggal 5 juli 1999 Presiden Habibie mengeluarkan Keputusan Presiden baru tentang remisi yakni Keputusan Presiden Nomor 69 Tahun 1999 atas dasar pertimbangan bahwa Keputusan Presiden Nomor 5 Tahun 1987 kurang manusiawi dan menunjukkan ciri-ciri balas dendam. Keputusan Presiden Nomor 69 Tahun 1999 tentang pengurangan masa pidana (Remisi) mempunyai ketentuan-ketentuan sebagai berikut: narapidana/ anak pidana, termasuk pidana kurungan berhak memperoleh remisi. Yang tidak boleh menerima remisi adalah :

- 1) narapidana yang dipidana kurang dari enam bulan;
- 2) narapidana yang tercatat di Register F;
- 3) narapidana yang sedang Menjalani cuti menjelang bebas (CMB); dan pidana kurungan pengganti denda.

¹⁵⁴Dani Krisnawati, *Kajian Yuridis Pemberian Remisi Bagi Narapidana*, Mimbar Hukum Volume 19, Nomor 2, Juni 2007, hlm. 311.

¹⁵⁵*Tommy Wajib Laporan*, Kompas, 1 November 2006, Hlm. 4.

Dalam Keputusan Presiden Nomor Nomor 69 Tahun 1999 untuk menentukan besarnya remisi yang diterima narapidana sebagai berikut:¹⁵⁶

- 1) Pengurangan masa pidana bagi Narapidana dan Anak Pidana yang memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (1) dilakukan dengan perhitungan sebagai berikut:
 - a. Narapidana dan Anak Pidana yang telah menjalani pidana selama 6 (enam) sampai 12 (dua belas) bulan diberikan remisi 1 (satu) bulan.
 - b. Narapidana dan Anak Pidana yang telah menjalani pidana selama 12 (dua belas) bulan atau lebih diberikan remisi 2 (dua) bulan.
- 2) Pengurangan masa pidana sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilaksanakan sebagai berikut:
 - a. pada tahun pertama, diberikan remisi sebagaimana dimaksudkan dalam ayat (1) huruf a atau b ;
 - b. pada tahun kedua memperoleh remisi 3 (tiga) bulan;
 - c. pada tahun ketiga memperoleh remisi 4 (empat) bulan ;
 - d. pada tahun keempat dan kelima diberikan remisi 5 (lima) bulan ; dan
 - e. pada tahun keenam dan seterusnya memperoleh remisi 6 (enam) bulan setiap tahun.

Narapidana seumur hidup yang selama lima tahun berturut-turut berkelakuan baik dapat dirubah menjadi pidana sementara paling lama 15 tahun (sama dengan Keputusan Presiden Nomor 56 Tahun 1950) melalui Keputusan Menteri Kehakiman. Hal ini tercantum dalam Keputusan Presiden ini, yang menyatakan bahwa:¹⁵⁷

- 1) Narapidana yang dikenakan pidana penjara seumur hidup dan telah menjalani pidananya paling sedikit 5 (lima) tahun berturut-turut dan berkelakuan baik, dapat diubah dari pidana penjara seumur hidup menjadi pidana penjara sementara, sehingga lamanya sisa pidana yang masih harus dijalannya menjadi paling lama 15 (lima belas) tahun.
- 2) Perubahan pidana penjara seumur hidup menjadi pidana penjara sementara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan Menteri Kehakiman Republik

¹⁵⁶Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) Keputusan Presiden Nomor 69 Tahun 1999 tentang Remisi.

¹⁵⁷Pasal 7 Keputusan Presiden Nomor 69 Tahun 1999 tentang Remisi.

Indonesia pada hari peringatan Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia tanggal 17 Agustus.

- 3) Dalam hal pidana penjara seumur hidup telah diubah menjadi pidana penjara sementara sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), maka untuk pemberian remisi berlaku ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 sampai dengan Pasal 6 Keputusan Presiden ini.

d. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 174 Tahun 1999 tentang Remisi

Pada tanggal 23 Desember 1999 Presiden Abdul Rahman Wahid mengeluarkan ketentuan baru tentang remisi melalui Keputusan Presiden RI Nomor 174 Tahun 1999 tentang Remisi. Keputusan Presiden tersebut memberikan warna baru dalam pengurangan masa pidana bagi narapidana di Indonesia dimana penjelasan tentang remisi umum hampir sama dengan Keputusan Presiden Nomor 69 Tahun 1999. Keputusan Presiden tersebut memunculkan aturan baru yakni pemberian remisi khusus berupa pengurangan masa pidana bagi setiap narapidana pada hari besar keagamaan yang paling diagungkan.

Sebagai petunjuk pelaksanaan keputusan tersebut, maka diterbitkan Keputusan Menteri Hukum dan Perundang-Undangan Republik Indonesia Nomor: M.09.HN.02.01 Tahun 1999 tentang Pelaksanaan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor: 174 Tahun 1999 Tentang Remisi. Dalam keputusan tersebut, mengenai remisi khusus dijelaskan sebagai berikut:¹⁵⁸

¹⁵⁸Pasal 2 huruf b Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 174 Tahun 1999 tentang Remisi.

“Remisi khusus, yang diberikan pada hari besar keagamaan yang dianut oleh Narapidana dan Anak Pidana yang bersangkutan, dengan ketentuan jika suatu agama mempunyai lebih dari satu hari besar keagamaan dalam setahun, maka yang dipilih adalah hari besar yang paling dimuliakan oleh penganut agama yang bersangkutan.”

Besarnya remisi khusus diatur lebih lanjut dalam pasal-pasal selanjutnya dalam keputusan ini, yaitu:¹⁵⁹

- 1) Besarnya remisi khusus adalah:
 - a. 15 (lima belas) hari bagi Narapidana dan Anak Pidana yang telah menjalani pidana selama 6. (enam) sampai 12 (dua belas) bulan; dan
 - b. 1 (satu) bulan bagi Narapidana dan Anak Pidana yang telah menjalani pidana selama 12 (dua belas) bulan atau lebih.
- 2) Pemberian remisi khusus dilaksanakan sebagai berikut:
 - a. pada tahun pertama diberikan remisi sebagaimana dimaksudkan dalam ayat (1);
 - b. pada tahun kedua dan ketiga masing-masing diberikan remisi 1 (satu) bulan;
 - c. pada tahun keempat dan kelima masing-masing diberikan remisi 1 (satu) bulan 15 (lima belas) hari; dan
 - d. pada tahun keenam dan seterusnya diberikan remisi 2 (dua) bulan setiap tahun.

Sedangkan untuk pembebasan bersyarat, awalnya dasar hukumnya adalah Pasal 15 dan Pasal 16 KUHP yang kemudian diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan Pasal 14 ayat (1) huruf k yang menyatakan bahwa setiap narapidana berhak mendapatkan pembebasan bersyarat.¹⁶⁰ Untuk program bebas bersyarat ketentuan yang mengaturnya adalah Peraturan Menteri Hukum

¹⁵⁹Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 174 Tahun 1999 tentang Remisi.

¹⁶⁰Dalam Pasal 14 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan dijelaskan lebih lanjut bahwa ketentuan mengenai pemberian hak-hak narapidana diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah.

dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.01.PK.04-10 Tahun 2007 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas, dan Cuti Bersyarat yang dikeluarkan pada tanggal 16 Agustus 2007. Pada hakekatnya pemberian pembebasan bersyarat ini hanyalah merupakan hadiah dari negara bagi narapidana untuk bebas lebih awal dari masa hukuman yang sebenarnya untuk dapat berintegrasi dengan masyarakat.¹⁶¹

Ketentuan ini hampir sepenuhnya sama dengan ketentuan yang mengatur masalah penempatan di bawah suatu *parole* di dalam *penal servitude* Inggris, dimana telah ditentukan bahwa yang dapat dibebaskan secara bersyarat itu hanya orang-orang yang telah dijatuhi pidana penjara, yang telah menjalankan tiga perempat dari masa pidana mereka, dan tiga per empat dari masa pidana tersebut sekurang-kurangnya adalah tiga tahun.¹⁶²

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan dijelaskan lebih lanjut mengenai pemberian pembebasan bersyarat. Berikut Pasal-Pasal yang mengatur mengenai pembebasan bersyarat dalam Peraturan Pemerintah tersebut:¹⁶³

¹⁶¹C.I. Harsono HS, *Sistem Baru Pembinaan Narapidana*, (Jakarta: Djambatan, 1995), hlm. 25.

¹⁶²Alfrida, *Penerapan Prinsip Akuntabilitas Terhadap Pemberian Pembebasan Bersyarat Bagi Narapidana di Lembaga Pemasyarakatan Wanita Kelas IIA Sungguminasa*, Dalam <http://pasca.unhas.ac.id/jurnal/files/30b428d8dc32923f3748ac17bcc8b4b7.pdf>, Akses 13 Agustus 2012.

¹⁶³Pasal 43 Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan.

- (1) Setiap Narapidana dan Anak Didik Pemasarakatan kecuali Anak Sipil, berhak mendapatkan pembebasan bersyarat.
- (2) Pembebasan bersyarat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) bagi Narapidana dan Anak Pidana setelah menjalani pidana sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari masa pidananya dengan ketentuan 2/3 (dua pertiga) masa pidana tersebut tidak kurang dari 9 (sembilan) bulan.
- (3) Pembebasan bersyarat bagi Anak Negara diberikan setelah menjalani pembinaan sekurang-kurangnya 1 (satu) tahun.

Dalam hal pencabutan pembebasan bersyarat, alasan pencabutan tersebut telah diatur dalam peraturan ini, yaitu:¹⁶⁴

Pencabutan pembebasan bersyarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (2) dapat dilakukan, bila Narapidana, Anak Pidana dan atau Anak Negara yang sedang melaksanakan pembebasan bersyarat :

- a. mengulangi melakukan tindak pidana;
- b. hidup secara tidak teratur dan menimbulkan keresahan dalam masyarakat; atau
- c. malas bekerja atau sekolah.

Bagi narapidana dengan kasus tertentu seperti korupsi dan terorisme, untuk mendapatkan remisi dan pembebasan bersyarat telah diatur secara khusus dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 Tentang Syarat Dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasarakatan. Adapun syarat-syarat tersebut adalah:¹⁶⁵

Bagi Narapidana yang dipidana karena melakukan tindak pidana terorisme, narkoba dan psikotropika, korupsi, kejahatan terhadap keamanan negara dan kejahatan hak asasi manusia yang berat, dan kejahatan transnasional terorganisasi lainnya, diberikan Pembebasan Bersyarat oleh Menteri apabila telah memenuhi persyaratan sebagai berikut:

¹⁶⁴Pasal 46 Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasarakatan.

¹⁶⁵Pasal 43 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 Tentang Syarat Dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasarakatan.

- a. telah menjalani masa pidana sekurang-kurangnya 2/3 (dua per tiga), dengan ketentuan 2/3 (dua per tiga) masa pidana tersebut tidak kurang dari 9 (sembilan) bulan;
- b. berkelakuan baik selama menjalani masa pidana sekurang-kurangnya 9 (sembilan) bulan terakhir dihitung sebelum tanggal 2/3 (dua per tiga) masa pidana; dan
- c. telah mendapat pertimbangan dari Direktur Jenderal Pemasyarakatan.

2. Remisi

Remisi merupakan hak seorang narapidana, baik dewasa maupun anak, sebagai warga binaan pemasyarakatan. Pemberian remisi bagi narapidana biasanya diumumkan secara nasional bersamaan dengan peringatan Hari Kemerdekaan Republik Indonesia ataupun hari-hari besar keagamaan.¹⁶⁶ Apabila diperhatikan orientasi yang dilakukan di lembaga pemasyarakatan adalah pembinaan yang mengarah pada perbaikan warga binaan pemasyarakatan agar dapat kembali ke masyarakat, tidak ada hak-hak lain yang dirampas, terkecuali hak kehilangan kebebasan sementara waktu, maka dengan demikian narapidana masih mempunyai hak-hak lain. Oleh karena itu, pemberian remisi¹⁶⁷ merupakan sarana untuk mengurangi dampak negatif dari sub kultur tempat pelaksanaan pidana, akibat pidana perampasan kemerdekaan maupun disparitas pidana yang

¹⁶⁶C.I. Harsono HS, *Op.cit.*

¹⁶⁷Pada masa Peraturan Kepenjaraan alasan pemberian remisi disebut sebagai sebuah anugerah, sebab remisi merupakan pengurangan hukuman yang didasarkan pada belas kasihan Ratu. Sedangkan dalam UU Pemasyarakatan pemberian remisi tidak lagi anugerah melainkan sebuah hak yang diberikan berdasarkan persyaratan yang diatur dalam perundang-undangan. Jika dihitung sejak berlakunya Peraturan Kepenjaraan Stb 1917-708 (Peraturan Kepenjaraan) hingga saat ini tahun 2012, maka telah berlangsung 95 tahun lamanya dan 17 tahun terhitung sejak UU Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan berlaku. Lihat dalam Center For Detention Studies (CDS) Siaran Pers: *94 Tahun Kebijakan Remisi Dan Gagalnya Reformasi Hukum Pidana Di Indonesia*, Dalam http://www.cds.or.id/konten.php?nama=Berita&op=detail_berita&id=89, Akses 26 Agustus 2012.

mengakibatkan narapidana merasa menjadi korban ketidakadilan sehingga akan mempengaruhi proses sosialisasi. Pemberian remisi diharapkan lebih memotivasi narapidana untuk selalu berkelakuan baik dalam rangka mempercepat proses reintegrasi sosial dan secara psikologis pemberian remisi membantu menekan tingkat frustrasi sehingga dapat mereduksi gangguan keamanan dan ketertiban di Lapas.

Dalam Keputusan Presiden Nomor 174 Tahun 1999 tentang Remisi tidak ditemukan pengertian mengenai remisi. Dalam hal ini dikatakan bahwa: *"setiap narapidana dan anak pidana yang menjalani pidana penjara sementara dan pidana kurungan dapat diberikan remisi apabila yang bersangkutan berkelakuan baik selama menjalani pidana"*.¹⁶⁸

Pengertian remisi secara tegas tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan yaitu: *"pengurangan masa menjalani pidana yang diberikan kepada narapidana dan anak pidana yang memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan penmdang-undangan"*.¹⁶⁹

Berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan Perundang-undangan Nomor: M.09.HN.02.01 Tahun 1999 tentang Pelaksanaan Keputusan Presiden RI Nomor 174 Tahun 1999 tentang Remisi, maka yang dimaksud dengan remisi adalah pengurangan masa pidana yang diberikan kepada narapidana dan anak pidana yang telah berkelakuan baik selama

¹⁶⁸Pasal 1 ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 174 Tahun 1999 tentang Remisi.

¹⁶⁹Pasal 1 ayat (6) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan.

menjalani pidana. Berdasarkan pengertian tersebut dapat dijelaskan bahwa dalam pemberian remisi disyaratkan adanya kriteria berkelakuan baik. Artinya bagi narapidana dan anak pidana yang selama menjalani masa pidana berkelakuan baik, maka berhak mendapatkan remisi dan tidak perlu didahului dengan pengajuan permohonan oleh narapidana.

Bagi Narapidana atau Anak Pidana berhak mendapatkan Remisi apabila:

- a. Berkelakuan baik; dan
- b. Telah menjalani masa pidana lebih dari 6 (enam) bulan.

Sedangkan bagi narapidana yang dipidana karena melakukan tindak pidana terorisme, narkoba dan psikotropika, korupsi, kejahatan terhadap keamanan negara dan kejahatan hak asasi manusia yang berat, dan kejahatan transnasional terorganisasi lainnya, diberikan Remisi oleh Menteri dalam suatu ketetapan Menteri setelah mendapat pertimbangan dari Direktur Jenderal Pemasyarakatan, apabila memenuhi persyaratan sebagai berikut:¹⁷⁰

- a. berkelakuan baik; dan
- b. telah menjalani 1/3 (satu per tiga) masa pidana.

Disamping memenuhi persyaratan diatas, persyaratan yang perlu diperhatikan adalah bahwasanya Remisi diberikan kepada Narapidana dan Anak Pidana apabila memenuhi persyaratan melakukan perbuatan yang

¹⁷⁰Pasal 34 ayat (3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 1999 Tentang Syarat Dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan Sebagaimana telah diubah menjadi Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 Tentang Syarat Dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan.

membantu kegiatan Lapas. Remisi dalam pelaksanaan sistem pemasyarakatan mempunyai kedudukan yang sangat strategis, karena hal ini menyangkut masalah pembinaan yang dilakukan petugas pemasyarakatan. Pembinaan akan berhasil apabila warga binaan pemasyarakatan memiliki kelakuan yang baik selama menjalani masa pidana di lembaga pemasyarakatan dimana hal tersebut menjadi salah satu syarat diberikannya remisi.

Remisi adalah sebagai pembebasan hukuman untuk seluruhnya atau sebagian atau dari seumur hidup menjadi hukuman terbatas yang diberikan setiap tanggal 17 Agustus.¹⁷¹ Dalam beberapa peraturan yang mengatur mengenai remisi, pemberian remisi tidak hanya diberikan setiap 17 Agustus tetapi dapat diberikan tambahan pada hari-hari besar keagamaan, setiap dasawarsa, maupun apabila berjasa kepada Negara.

Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 174 Tahun 1999 Pasal 2 dan Pasal 3, dikenal jenis-jenis remisi, yaitu:

a. Remisi Umum

Remisi umum adalah remisi yang diberikan setiap peringatan Hari Kemerdekaan Republik Indonesia tanggal 17 Agustus.

b. Remisi Khusus

Remisi khusus adalah pengurangan masa pidana yang diberikan kepada narapidana pada hari besar keagamaan dengan ketentuan jika suatu agama memiliki lebih dari satu hari besar keagamaan,

¹⁷¹Andi Hamzah, *loc. cit.*

maka yang dipilih adalah hari besar yang paling diagungkan penganutnya.

c. Remisi Tambahan

Remisi tambahan adalah pengurangan hukuman yang diberikan apabila narapidana dan anak pidana selama menjalani masa pidana berbuat jasa kepada negara, melakukan perbuatan yang bermanfaat bagi negara maupun kemanusiaan, atau melakukan perbuatan yang membantu kegiatan pembinaan di lembaga pemasyarakatan.

Besarnya remisi tambahan adalah :

- setengah dari remisi umum yang diperoleh pada tahun bersangkutan bagi narapidana yang berjasa pada Negara;
- sepertiga dari remisi umum yang diperoleh pada tahun bersangkutan bagi narapidana yang telah membantu pelaksanaan kegiatan pembinaan di lembaga pemasyarakatan sebagai pemuka.

Remisi tambahan juga diberikan kepada narapidana dan anak pidana yang menjadi donor darah maupun organ tubuh. Hal ini sesuai dengan Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor: 04.HN.02.01 Tahun 1988 tanggal 14 Mei 1988 tentang Tambahan Remisi Bagi Narapidana yang Menjadi Donor Organ Tubuh dan Donor Darah. Akan tetapi kebijakan ini sudah tidak diterapkan lagi karena alasan kesehatan.

d. Remisi Dasawarsa

Remisi dasawarsa diberikan bertepatan dengan Hari Ulang Tahun Kemerdekaan Republik Indonesia setiap 10 (sepuluh) tahun sekali.

Guna melaksanakan Keputusan Presiden Nomor 174 Tahun 1999 tentang Remisi tersebut, Menteri Hukum dan Perundang-Undangan Republik Indonesia mengeluarkan Keputusan Nomor: M.09. HN.02.01 Tanggal 23 Desember 1999, yang menegaskan bahwa :

b. Dalam hal pemberian Remisi, Menteri Hukum dapat mendelegasikan pelaksanaannya kepada Kepala Kantor Wilayah (Pasal 2 ayat (1));

c. Perubahan pidana seumur hidup menjadi pidana sementara diusulkan kepada Menteri oleh Kepala Lembaga Pemasyarakatan melalui Kepala Kantor Wilayah (Pasal 6); dan

d. Apabila selama menjalani masa pidananya narapidana dan anak pidana yang bersangkutan berpindah agama, maka pemberian remisi khusus kepada narapidana dan anak pidana tersebut dilakukan berdasarkan agama yang dianut oleh yang bersangkutan pada saat pendaftaran pertama kali (Pasal 7 ayat (2)).

Dalam penerapan kebijakan pemerintah mengenai remisi, diatur juga mengenai hal-hal yang belum tercakup dalam Keputusan yang dikeluarkan oleh Presiden. Hal tersebut terbukti dengan dikeluarkannya Surat Edaran Direktur Jenderal Pemasyarakatan Nomor: E.UM.01.10-130 Tahun 2001 tentang Penjelasan Remisi Khusus Yang Tertunda dan Remisi Khusus

Bersyarat Serta Remisi Tambahan. Dalam surat edaran ini mengatur mengenai beberapa hal, yaitu:

b. Remisi Khusus Tertunda

Pemberian remisi ini yaitu apabila Narapidana dan Anak Pidana yang bersangkutan telah memenuhi syarat substantif pada saat hari besar agama. Pada saat tersebut yang bersangkutan masih berada dalam status sebagai seorang tahanan yang mengakibatkan dirinya tidak berhak menerima remisi khususnya pada saat itu. Remisi khusus yang menjadi haknya tersebut akan diusulkan ketika statusnya sebagai seorang narapidana telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap dan telah dieksekusi oleh Jaksa Penuntut Umum.

c. Remisi Khusus Bersyarat.

Remisi khusus bersyarat diberikan kepada narapidana dan anak pidana pada saat hari besar agama yang dianutnya. Ketentuan dalam pengusulan remisi khusus ini adalah apabila narapidana dan anak pidana yang akan diusulkan tersebut belum genap enam bulan menjalani masa pidananya yang dihitung mulai tanggal penahanannya pada tingkat penyidik.

Prosedur atau tata cara untuk mengajukan remisi umum adalah sebagai berikut:¹⁷²

- a. Usul remisi diajukan kepada Menteri Hukum dan HAM RI oleh Kepala Lembaga Pemasyarakatan, Kepala Rumah Tahanan Negara, atau Kepala Cabang Rumah Tahanan Negara melalui Kepala Kantor Departemen Hukum dan HAM;

¹⁷²Pasal 13 Keputusan Presiden Nomor 174 Tahun 1999 tentang Remisi.

- b. Keputusan Menteri Hukum dan HAM tentang remisi diberitahukan kepada Narapidana dan Anak Pidana pada hari peringatan Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia tanggal 17 Agustus bagi mereka yang diberikan remisi pada peringatan Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia atau pada hari besar keagamaan yang dianut oleh Narapidana dan Anak Pidana yang bersangkutan;
- c. Jika terdapat keraguan tentang hari besar keagamaan yang dianut oleh Narapidana atau Anak Pidana, Menteri Hukum dan Perundang-undangan mengkonsultasikannya dengan Menteri Agama.

Untuk remisi susulan prosedur atau tata cara pengajuannya adalah sebagai berikut:¹⁷³

- a. Remisi Susulan hanya diberikan kepada Narapidana dan Anak Pidana yang belum pernah menerima remisi;
- b. Pengusulan Remisi Susulan dilakukan oleh Kepala Lembaga Pemasyarakatan, Kepala Rumah Tahanan Negara, atau Kepala Cabang Rumah Tahanan Negara;
- c. Pengusulan Remisi Khusus dilakukan dengan mengisi formulir Remisi Umum Susulan sebagaimana terlampir dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.HH-01.PK.02.02 Tahun 2010 tentang Remisi Susulan;
- d. Usulan Remisi Susulan tersebut kemudian dibuatkan keputusan oleh Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia;
- e. Keputusan Kanwil tersebut kemudian dilaporkan kepada Direktur Jenderal Pemasyarakatan; dan

¹⁷³Pasal 6 sampai dengan Pasal 9 Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor: M.HH-01.PK.02.02 Tahun 2010 tentang Remisi Susulan.

- f. Remisi Susulan ditetapkan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.

3. Pembebasan Bersyarat

Dalam Pasal 15 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dijelaskan mengenai pembebasan bersyarat dan persyaratan utama yang harus dipenuhi seorang narapidana untuk mendapatkan pembebasan bersyarat, yaitu:¹⁷⁴

- a. Jika terpidana telah menjalani dua pertiga dari lamanya pidana penjara yang dijatuhkan kepadanya, sekurang-kurangnya harus sembilan bulan, maka kepadanya dapat diberikan pelepasan bersyarat. Bila terpidana harus menjalani beberapa pidana berturut-turut, pidana itu dianggap sebagai satu pidana.
- b. Ketika memberikan pelepasan bersyarat, ditentukan pula suatu masa percobaan, serta ditetapkan syarat-syarat yang harus dipenuhi selama masa percobaan.
- c. Masa percobaan itu lamanya sama dengan sisa waktu pidana penjara yang belum dijalani, ditambah satu tahun. Jika terpidana ada dalam tahanan yang sah, maka waktu itu tidak termasuk masa percobaan.

Ketentuan ini kemudian dilengkapi secara detail dengan berbagai regulasi yang mengatur mengenai pembebasan bersyarat, seperti dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasarakatan, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pembinaan dan Pembimbingan Warga Binaan Pemasarakatan dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Negara Binaan Pemasarakatan.

¹⁷⁴Pasal 15 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Pasal 15a memberikan penjelasan yang lebih rinci mengenai syarat-syarat yang harus dipenuhi, yaitu:¹⁷⁵

- a. Pelepasan bersyarat harus disertai dengan syarat umum bahwa terpidana tidak akan melakukan tindak pidana dan perbuatan lain yang tidak baik.
- b. Selain itu, juga boleh ditambahkan syarat-syarat khusus mengenai kelakuan terpidana, asalkan syarat-syarat khusus itu tidak mengurangi kemerdekaan beragama dan kemerdekaan berpolitik bagi terpidana.
- c. Pengawasan atas pemenuhan segala syarat itu diserahkan kepada pejabat tersebut dalam Pasal 14d ayat (1).
- d. Agar supaya syarat-syarat dipenuhi, dapat diadakan pengawasan khusus yang semata-mata harus bertujuan memberi bantuan kepada terpidana.
- e. Selama masa percobaan, syarat-syarat itu dapat diubah atau dihapus atau dapat diadakan syarat-syarat khusus baru; begitu juga dapat diadakan pengawasan khusus. Pengawasan khusus itu dapat diserahkan kepada orang lain daripada orang yang semula disertai.
- f. Orang yang mendapat pelepasan bersyarat diberi surat pas yang memuat syarat-syarat yang harus dipenuhinya. Jika hal-hal yang tersebut dalam ayat di atas dijalankan, maka orang itu diberi surat pas baru.

Berdasarkan regulasi-regulasi tersebut, maka setiap Narapidana dan Anak Didik Pemasarakatan kecuali Anak Sipil, berhak mendapatkan Pembebasan Bersyarat. Pembebasan Bersyarat diberikan apabila telah memenuhi persyaratan substantif dan administratif. Adapun syarat substantif yang harus dipenuhi adalah sebagai berikut:¹⁷⁶

- a. Menunjukkan kesadaran dan penyesalan atas kesalahan yang dijatuhi pidana;
- b. telah menunjukkan perkembangan budi pekerti dan moral yang positif;
- c. berhasil mengikuti program kegiatan pembinaan dengan tekun dan bersemangat;
- d. masyarakat telah dapat menerima program kegiatan pembinaan narapidana yang bersangkutan;

¹⁷⁵Pasal 15a Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

¹⁷⁶Pasal 7 Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia Nomor: M.01.PK.04-10 Tahun 1999 tentang Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, dan Cuti Menjelang Bebas.

- e. selama menjalankan pidana, narapidana atau anak pidana tidak pernah mendapat hukuman disiplin sekurang-kurangnya dalam waktu 9 (sembilan) bulan terakhir;
- f. masa pidana yang telah dijalani:
 - 1) untuk asimilasi, narapidana telah menjalani $\frac{1}{2}$ (setengah) dari masa pidana, setelah dikurangi remisi dan masa tahanan dihitung sejak putusan pengadilan memperoleh kekuatan tetap.
 - 2) untuk pembebasan bersyarat, narapidana telah menjalani $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) dari masa pidananya, setelah dikurangi masa tahanan dan remisi dihitung sejak tanggal putusan memperoleh kekuatan hukum tetap dengan ketentuan $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) tersebut tidak kurang dari 9 (sembilan) bulan;
 - 3) untuk cuti menjelang bebas, narapidana telah menjalani $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) dari masa pidananya, setelah dikurangi masa tahanan dan remisi dihitung sejak tanggal putusan memperoleh kekuatan hukum tetap dan jangka waktu cuti sama dengan remisi terakhir paling lama 6 (enam) bulan.

Sedangkan untuk syarat administratif yang haru dipenuhi adalah sebagai berikut:¹⁷⁷

- a. salinan putusan pengadilan (ekstrak vonis);
- b. surat keterangan asli dari kejaksaan bahwa yang bersangkutan tidak mempunyai perkara atau tersangkut dengan tindak pidana lainnya;
- c. laporan penelitian kemasyarakatan (Litmas) dari BAPAS tentang pihak keluarga yang akan menerima narapidana, keadaan masyarakat sekitarnya dan pihak lain yang ada hubungannya dengan narapidana;
- d. salinan (daftar huruf F) yang memuat tentang pelanggaran tata tertib yang dilakukan narapidana selama menjalankan masa pidana dari Kepala Lembaga Pemasyarakatan;
- e. salinan daftar perubahan atau pengurangan masa pidana, seperti grasi, remisi, dan lain-lain dari Kepala Lembaga Pemasyarakatan;
- f. surat pernyataan kesanggupan dari pihak yang akan menerima narapidana seperti pihak keluarga, sekolah, instansi pemerintah atau swasta dengan diketahui oleh Pemerintah daerah setempat serendah-rendahnya Kepala Desa;¹⁷⁸

¹⁷⁷Pasal 8 Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia Nomor: M.01.PK.04-10 Tahun 1999 tentang Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, dan Cuti Menjelang Bebas.

¹⁷⁸Dalam Surat Direktur Jenderal Pemasyarakatan Nomor: E.PK.04.10-64 Perihal: Syarat tambahan untuk mendapatkan izin asimilasi, pembebasan bersyarat, dan cuti menjelang bebas bagi narapidana dalam bentuk jaminan tertulis dijabarkan dalam beberapa poin tentang adanya syarat tambahan berupa jaminan dari pihak-pihak tertentu, yaitu:

- a. Jaminan dari seseorang, badan atau lembaga atau jaminan dalam bentuk uang sebagai syarat untuk mendapatkan izin asimilasi, pembebasan bersyarat, dan cuti menjelang bebas hanya dikenakan kepada narapidana tertentu yaitu narapidana yang terlibat dalam perkara-perkara

- g. surat keterangan sehat dari psikolog atau dokter bahwa narapidana sehat baik jasmani maupun jiwanya, dan apabila di Lapas tidak ada psikolog maupun dokter maka surat keterangan dapat dimintakan kepada dokter Puskesmas atau Rumah Sakit Umum.
- h. bagi narapidana atau anak pidana warga negara asing diperlukan syarat tambahan berupa:
 - 1) surat keterangan sanggup menjamin Kedutaan Besar/ Konsulat negara yang bersangkutan; dan
 - 2) surat rekomendasi dari Kepala Kantor Imigrasi setempat.

Apabila narapidana tersebut telah memenuhi persyaratan substantif dan administratif seperti tersebut di atas, maka proses selanjutnya yang harus dilalui adalah:

- a. Untuk program Pembebasan Bersyarat, Tim Pengamat masyarakatan (TPP) Lapas setelah mendengar pendapat anggota TPP dan mempelajari laporan perkembangan pembinaan dari wali masyarakatan, mengusulkan pemberian Pembebasan Bersyarat kepada Kepala Lapas dan apabila Kepala Lapas menyetujui usulan TPP tersebut kemudian meneruskan kepada Kepala kantor Wilayah

korupsi, penyelundupan, perjudian, narkoba, atau perkara yang menimbulkan keresahan dan menarik perhatian masyarakat;

- b. Jaminan dari seseorang, badan, atau lembaga tertulis diberikan dengan menggunakan formulir model APC.01.i Lampiran Keputusan Direktur Jenderal Masyarakatan Nomor: E.06-PK.04.10 Tahun 1992 tentang Petunjuk Pelaksanaan Asimilasi, Pembebasan bersyarat, dan Cuti Menjelang Bebas.
- c. Jaminan dari seseorang, badan, atau lembaga tersebut poin 2 dapat diwujudkan dalam bentuk uang yang jumlahnya paling sedikit Rp. 1.000.000 (satu juta rupiah) dengan menggunakan formulir model APC.01.j Lampiran Keputusan Direktur Jenderal Masyarakatan Nomor: E.06-PK.04.10 Tahun 1992 tentang Petunjuk Pelaksanaan Asimilasi, Pembebasan bersyarat, dan Cuti Menjelang Bebas. Perlu diperhatikan bahwa Tim Pengamat Masyarakatan (TPP) dalam menetapkan besarnya jumlah uang jaminan dimaksud hendaklah mempertimbangkan sedemikian rupa sehingga mempunyai daya preventif guna mencegah terjadinya pelarian narapidana yang telah mendapatkan izin asimilasi, pembebasan bersyarat, dan cuti menjelang bebas, maka uang jaminannya disetor ke kas negara setempat.
- d. Uang jaminan dimaksud dalam poin 3 dapat digantikan dengan jaminan lain, misalnya sertifikat tanah, barang-barang atau surat berharga lainnya dengan ketentuan harus lebih besar dari Rp. 1.000.000,- (satu juta rupiah). jaminan tersebut kemudian disimpan oleh bendaharawan rutin Lapas dan apabila terjadi pelarian, jaminan tersebut diuangkan sebagai prosedur yang berlaku dan kemudian disetorkan ke kas negara.

Kementerian Hukum dan HAM setempat dengan tembusan kepada
Direktur Jenderal Pemasyarakatan;

- b. Kepala Kantor Wilayah dapat menolak atau menyetujui usul pembebasan bersyarat tersebut setelah mempertimbangkan hasil siding TPP Kantor Wilayah setempat;
- c. Apabila Kepala Kantor Wilayah menolak usul tersebut, maka dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari terhitung sejak diterimanya usulan tersebut memberitahukan penolakan itu beserta alasannya kepada Kepala Lapas;
- d. Apabila Kepala Kantor Wilayah menyetujui usul tersebut, maka dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari terhitung sejak diterimanya usulan tersebut meneruskan usulan kepada Direktur Jenderal Pemasyarakatan;
- e. Apabila Direktur Jenderal Pemasyarakatan menolak usul tersebut, maka dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari terhitung sejak diterimanya usulan tersebut memberitahukan penolakan itu beserta alasannya kepada Kepala Lapas, dan apabila menyetujui usulan tersebut maka akan diterbitkan Surat Keputusan tentang pelaksanaan pembebasan bersyarat.

Pembebasan Bersyarat bagi Anak Negara diberikan setelah menjalani pembinaan sekurang-kurangnya 1 (satu) tahun. Bagi Narapidana yang dipidana karena melakukan tindak pidana terorisme, narkoba dan psikotropika, korupsi, kejahatan terhadap keamanan negara dan kejahatan hak

asasi manusia yang berat, dan kejahatan transnasional terorganisasi lainnya, diberikan Pembebasan Bersyarat oleh Menteri apabila telah memenuhi persyaratan sebagai berikut:¹⁷⁹

- a. telah menjalani masa pidana sekurang-kurangnya 2/3 (dua per tiga), dengan ketentuan 2/3 (dua per tiga) masa pidana tersebut tidak kurang dari 9 (sembilan) bulan;
- b. berkelakuan baik selama menjalani masa pidana sekurang-kurangnya 9 (sembilan) bulan terakhir dihitung sebelum tanggal 2/3 (dua per tiga) masa pidana; dan
- c. telah mendapat pertimbangan dari Direktur Jenderal Pemasyarakatan dengan memperhatikan kepentingan keamanan, ketertiban umum, dan rasa keadilan masyarakat.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2006 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Negara Binaan Pemasyarakatan sebenarnya telah dilakukan pengetatan dan telah dibedakan antara kasus korupsi dan kasus kriminal biasa dalam memperoleh hak-hak narapidana. Pemberian Pembebasan Bersyarat ditetapkan dengan Keputusan Menteri dan dapat dicabut apabila Narapidana atau Anak Didik Pemasyarakatan melanggar ketentuan Pembebasan Bersyarat. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 15b Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, yaitu:¹⁸⁰

- a. Pelepasan bersyarat dapat dicabut, bila orang yang diberi pelepasan bersyarat selama masa percobaan melakukan hal-hal yang melanggar syarat-syarat dalam surat pas-nya. Bila ada sangkaan keras bahwa hal-hal di atas dilakukan, Menteri Kehakiman dapat menghentikan pelepasan bersyarat tersebut untuk sementara waktu.
- b. Waktu selama terpidana dilepaskan bersyarat sampai menjalani pidana lagi, tidak terhitung dalam waktu pidananya.
- c. Pelepasan bersyarat tidak dapat dicabut kembali bila sudah lewat 3 (tiga) bulan sejak berakhirnya masa percobaan, kecuali bila sebelum waktu 3 (tiga) bulan terpidana dituntut karena melakukan tindak

¹⁷⁹Lihat dalam Pasal 43 Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Negara Binaan Pemasyarakatan.

¹⁸⁰Pasal 15b Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

pidana dalam masa percobaan, dan tuntutan berakhir dengan putusan pidana yang tetap. Pelepasan bersyarat masih dapat dicabut dalam waktu 3 (tiga) bulan setelah putusan menjadi tetap berdasarkan pertimbangan bahwa terpidana melakukan tindak pidana selama masa percobaan.

Pemberian pembebasan bersyarat merupakan wewenang Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia yang didelegasikan kepada Direktur Jenderal Pemasyarakatan. Mengenai wewenang pemberian pembebasan bersyarat ini telah diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, yaitu:¹⁸¹

- a. Ketentuan pelepasan bersyarat ditetapkan Menteri Kehakiman atas usul atau setelah mendapat kabar dari pengurus penjara tempat terpidana, dan setelah mendapat keterangan dari jaksa tempat asal terpidana. Ketentuan itu tidak boleh ditetapkan sebelum ditanya pendapat Dewan Reklasering Pusat yang tugasnya diatur oleh Menteri Kehakiman.
- b. Ketentuan mencabut pelepasan bersyarat, demikian juga hal-hal yang tersebut dalam Pasal 15a ayat (5), ditetapkan oleh Menteri Kehakiman atas usul atau setelah mendapat kabar dari Jaksa tempat asal terpidana. Ketentuan ini tidak boleh ditetapkan sebelum ditanya pendapat Dewan Reklasering Pusat.

Sementara itu dalam Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia Nomor: M.01-PK.04.10 Tahun 1999 tentang Asimilasi, Pembebasan Bersyarat dan Cuti Menjelang Bebas, tujuan diberikannya pembebasan bersyarat adalah dalam rangka:¹⁸²

- a. Membangkitkan motivasi atau dorongan pada diri narapidana dan anak didik pemasyarakatan ke arah pencapaian tujuan pembinaan;
- b. Memberi kesempatan untuk pendidikan dan ketrampilan guna mempersiapkan diri hidup mandiri di tengah masyarakat setelah bebas menjalani pidana; dan
- c. Mendorong masyarakat untuk berperan serta secara aktif dalam penyelenggaraan pemasyarakatan.

¹⁸¹Pasal 16 ayat (1) dan ayat (2) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

¹⁸²Pasal 6 Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia Nomor: M.01-PK.04.10 Tahun 1999 tentang Asimilasi, Pembebasan Bersyarat dan Cuti Menjelang Bebas.

BAB IV

PENYAJIAN DATA DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Wilayah Penelitian

Sampai dengan tahun 1985 tugas pokok dan fungsi Departemen Kehakiman Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta masih menginduk ke Kantor Wilayah Departemen Kehakiman Jawa Tengah di Semarang. Kantor Wilayah Departemen Kehakiman Daerah Istimewa Yogyakarta baru dibentuk dan mulai operasional pada tahun 1985 berdasarkan Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor: M.06-PR.07.02 Tahun 1984 tanggal 26 Nopember 1984 tentang Pembentukan Kantor Wilayah Departemen Kehakiman Tipe B Daerah Istimewa Yogyakarta.

Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terdiri dari 4 (empat) divisi, yaitu: Divisi Administrasi, Divisi Imigrasi, Divisi Pelayanan Hukum, dan Divisi Pemasarakatan. Dalam penelitian ini erat kaitannya dengan Divisi Pemasarakatan yang membawahi beberapa Unit Pelaksana Teknis seperti Lembaga Pemasarakatan, Rumah Tahanan Negara, Balai Pemasarakatan, maupun Rumah Penyimpanan Benda Sitaan Negara. Di Yogyakarta, narapidana kasus korupsi ditempatkan di Lembaga Pemasarakatan Kelas IIA Yogyakarta dan Lembaga Pemasarakatan Kelas IIB Sleman setelah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht*). Sehingga dalam penelitian ini, wilayah penelitian akan lebih difokuskan di tempat-tempat tersebut, yaitu Lembaga Pemasarakatan Kelas IIA Yogyakarta dan Lembaga Pemasarakatan Kelas IIB Sleman.

2. Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIA Yogyakarta

a. Sejarah Singkat

Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIA Yogyakarta menempati areal seluas kurang lebih 3,8 hektare dan dibangun antara tahun 1910 sampai tahun 1915, merupakan bangunan peninggalan kolonial Belanda dengan nama awal *Gevangelis En Huis Van Bewaring*. Hingga sekarang Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIA Yogyakarta telah mengalami 6 (enam) kali perubahan nama, yaitu sebagai berikut :

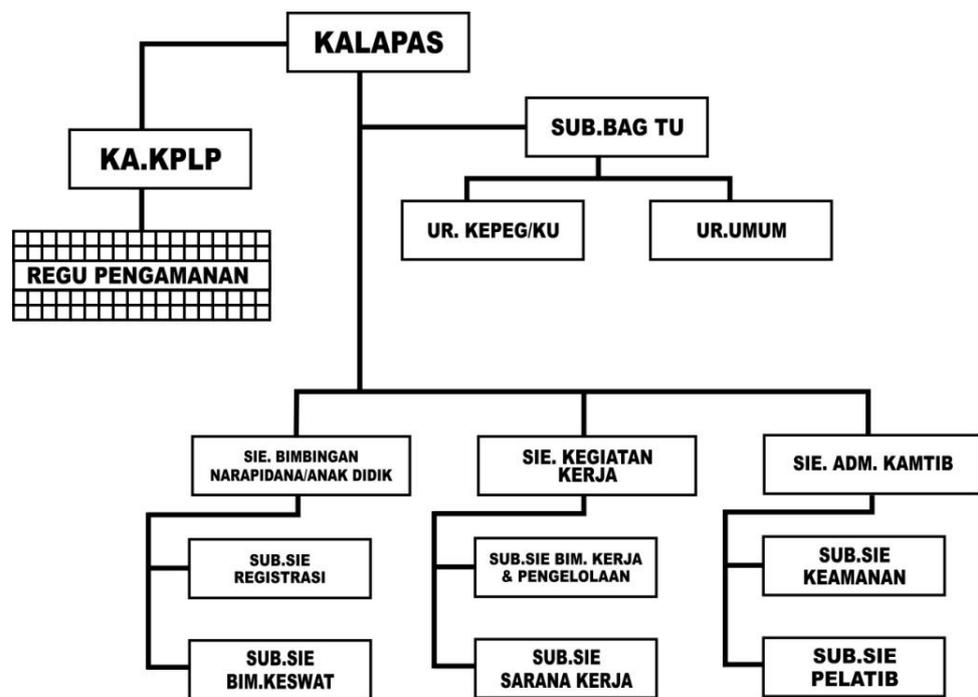
- 1) *Gevangelis En Huis Van Bewaring* (Jaman Belanda)
- 2) Penjara Djogdjakarta
- 3) Kependjaraan Daerah Istimewa Djogdjakarta
- 4) Kantor Direktorat Bina Tuna Warga
- 5) Lembaga Pemasyarakatan Klas I Yogyakarta
- 6) Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIA Yogyakarta

Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIA Yogyakarta mempunyai visi untuk memulihkan kesatuan hidup, kehidupan dan penghidupan Warga Binaan Pemasyarakatan dan makhluk Tuhan Yang Maha Esa (membangun hidup mandiri). Sedangkan misi Lembaga Pemasyarakatan ini adalah melaksanakan perawatan tahanan, pembinaan, dan pembimbingan Warga Binaan Pemasyarakatan.

b. Struktur Organisasi dan Tata Kerja

Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIA Yogyakarta dipimpin oleh seorang Kepala dan dibantu oleh pejabat-pejabat eselon IV setingkat

Kepala Seksi dan Kepala Sub Bagian dan eselon V setingkat Kepala Sub Seksi dan Kepala Urusan. Berikut struktur organisasi Lapas Kelas IIA Yogyakarta:



Sumber: Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIA Yogyakarta

Gambar 4. Struktur Organisasi Lapas Kelas IIA Yogyakarta

c. Data Substantif dan Fasilitatif

1) Keadaan Petugas Pemasyarakatan

Adapun data-data mengenai kepegawaian Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIA Yogyakarta:

a) Jumlah formasi pegawai 179 orang dengan perincian:

Pegawai laki-laki sebanyak : 134 orang

Pegawai perempuan sebanyak : 45 orang

b) Ruang Golongan Kepangkatan

Tabel 1. Data Pegawai Lembaga Pemasarakatan Kelas IIA Yogyakarta Berdasarkan Tugas dan Fungsi

No	Tugas dan Fungsi	Jumlah
1.	Total SDM Pria	134 Pegawai
2.	Total SDM Wanita	45 Pegawai
Terdiri dari:		
1.	Pejabat Struktural	14 Pegawai
2.	Satuan Pengamanan	94 Pegawai
3.	Pembina Pemasarakatan	38 Pegawai
4.	Dukungan Teknis	25 Pegawai
5.	Tenaga Kesehatan	8 Pegawai
Jumlah Total		179 Pegawai

Sumber: Urusan Kepegawaian dan Keuangan Lembaga Pemasarakatan Kelas IIA Yogyakarta, Data per 31 Agustus 2012

c). Tingkat Pendidikan

Tabel 2. Data Pegawai Lembaga Pemasarakatan Kelas IIA Yogyakarta Berdasarkan Tingkat Pendidikan

No	Pendidikan	Jumlah
1	SD	0 Pegawai
2	SLTP	2 Pegawai
3	SLTA/SMK	103 Pegawai
4	DIPLOMA	14 Pegawai
5	SARJANA (S1)	56 Pegawai
6	MAGISTER (S2)	4 Pegawai
Jumlah		179 Pegawai

Sumber: Urusan Kepegawaian dan Keuangan Lembaga Pemasarakatan Kelas IIA Yogyakarta, Data per 31 Agustus 2012

2) Keadaan Penghuni Lembaga Pemasarakatan

Data Penghuni yang ada di Lembaga Pemasarakatan Kelas IIA Yogyakarta pada 31 Agustus 2012 berjumlah total 283 orang yang

kesemuanya adalah narapidana. berikut jumlah narapidana yang menghuni Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIA Yogyakarta berdasarkan jenis kelamin dan umur narapidana.

Tabel 3. Data Penghuni Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIA Yogyakarta Berdasar Jenis Narapidana

Jenis	Jumlah
Narapidana Dewasa Laki-Laki	270 Orang
Narapidana Dewasa Perempuan	13 Orang
Narapidana Anak Laki-Laki	0
Narapidana Anak Perempuan	0
Total Penghuni	283 Orang
Penghuni Khusus	
Korupsi	32 Orang
<i>Human Trafficking</i>	3 Orang
Pencucian Uang	4 Orang
Pembebasan Bersyarat	3 Orang
Cuti Bersyarat (CB)	0
Cuti Menjelang Bebas (CMB)	0

Sumber: Sub Seksi Registrasi Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIA Yogyakarta, Data per 31 Agustus 2012

Jumlah narapidana tindak pidana korupsi pada saat dilakukan penelitian sebanyak 32 orang. Pidana yang dijatuhkan pada narapidana bervariasi antara satu dengan yang lain. Pidana tertinggi yang dijatuhkan sebesar 4 tahun penjara dengan denda Rp. 200.000.000,- sebanyak 3 orang dengan subsidi yang berbeda yaitu 2 dan 6 bulan, sedangkan pidana terendah yang dijatuhkan yaitu sebesar 1 tahun penjara sebanyak 1 orang yang dijatuhi pidana demikian. Berikut sebagian data narapidana kasus korupsi yang ditahan di Lapas Yogya.

Tabel 4. Data Narapidana Tindak Pidana Korupsi yang Ditahan
Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIA Yogyakarta

No	Nama	Pidana	Denda	Sudsider	Uang Pengganti
1.	Bahtannisyar Basyir, SE	4 Tahun	200 juta	2 bulan	Rp. 62.250.000
2.	Bambang Suharto	3 Tahun	50 juta	3 bulan	Rp. 113.346.000
3.	Slamet Affandi	3 Tahun	150 juta	1 bulan	-
4.	Kartutik, SE	2 Tahun	50 juta	3 bulan	Rp. 210.122.975
5.	H. Jiyono Ihsan, S.Sos	2 Tahun	100 juta	6 bulan	Rp. 249.462.750
6.	Ir. Budiyanto Muchtar Ribam	4 Tahun	200 juta	6 bulan	Rp. 3.813.508.750
7.	Saryono, S.Pd	3 Tahun	50 juta	3 bulan	Rp. 165.868.588
8.	Sukirman, BA	3 Tahun	50 juta	3 bulan	Rp. 198.291.500
9.	Nazarudin, SH	1 Tahun	50 juta	3 bulan	Rp. 9.450.000
10.	H. Sukardi Yani	1 Tahun	50 juta	3 bulan	Rp. 10.080.000
11.	H. Awang Nuryanto	1 Tahun	50 juta	3 bulan	Rp. 9.450.000
12.	Drs. Suhartono, ST	1 Tahun	50 juta	3 bulan	Rp. 9.450.000
13.	Drs. Herkitanto Djawadi	1 Tahun	50 juta	3 bulan	Rp. 9.450.000
14.	H. Totok Pranowo, BA	1 Tahun	50 juta	5 bulan	Rp. 62.250.000
15.	Drs. Tjatur Gono	1 Tahun	50 juta	5 bulan	Rp. 62.250.000
16.	M. Surandi	1 Tahun	50 juta	5 bulan	Rp. 62.250.000
17.	M. Syalthut Aridloi, SE	1 Tahun	50 juta	5 bulan	Rp. 62.250.000
18.	Andreas Neno, SE.,MM	1 Tahun	50 juta	5 bulan	Rp. 62.250.000
19.	Turino Junaidy	1 Tahun	50 juta	5 bulan	Rp. 57.250.000
20.	Nanda Irawan, SH	1 Tahun	50 juta	5 bulan	Rp. 62.250.000
21.	Ir. Cindelaras Yulianto	4 Tahun	50 juta	3 bulan	Rp. 9.450.000
22.	Arief Eddy Subianto	4 Tahun	50 juta	3 bulan	Rp. 52.250.000
23.	Sucipta Bin Gimam	2 Tahun	100 juta	3 bulan	Rp. 369.904.719,50
24.	Paino Hadi Prayitno	1 Tahun	50 juta	1 bulan	Rp. 27.650.000
25.	Didit Abdul Majid	4 Tahun	200 juta	6 bulan	Rp. 970.000.000
26.	Pariman Bin Dulbasar	1 Tahun	50 juta	2 bulan	Rp. 541.421.920
27.	Ir. Suharyanto	1 Tahun	20 juta	1 bulan	-
28.	Sri Tjahyo Sulistijo	1 Tahun	50 juta	1 bulan	-
29.	Djati Kumara	1 Tahun	-	-	-

Sumber: Sub Seksi Registrasi Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIA Yogyakarta,
Data per 31 Agustus 2012

3. Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIB Sleman

a. Sejarah Berdirinya Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIB Sleman

Pembentukan Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIB Sleman mulai beroperasi tahun 2003 melalui Keputusan Menteri Hukum dan HAM RI

Nomor: M.02.PR-07.03 Tanggal 16 April Tahun 2003 tentang Pembentukan Lembaga Pemasyarakatan Ternate, Lubuk Basung, Mentawai, Sleman, Belitung, dan Timika. Mulai dibangun pada Desember 1999, setelah semua sarana dan pra sarana terpenuhi, pada tahun 2003 Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIB Sleman resmi beroperasi dan untuk pertama kalinya menerima pindahan narapidana dari Unit Pelaksana Teknis lainnya sebanyak 5 (lima) narapidana laki-laki kasus kriminal dan narkoba.

b. Struktur Organisasi dan Tata Kerja

1) Tugas dan Fungsi

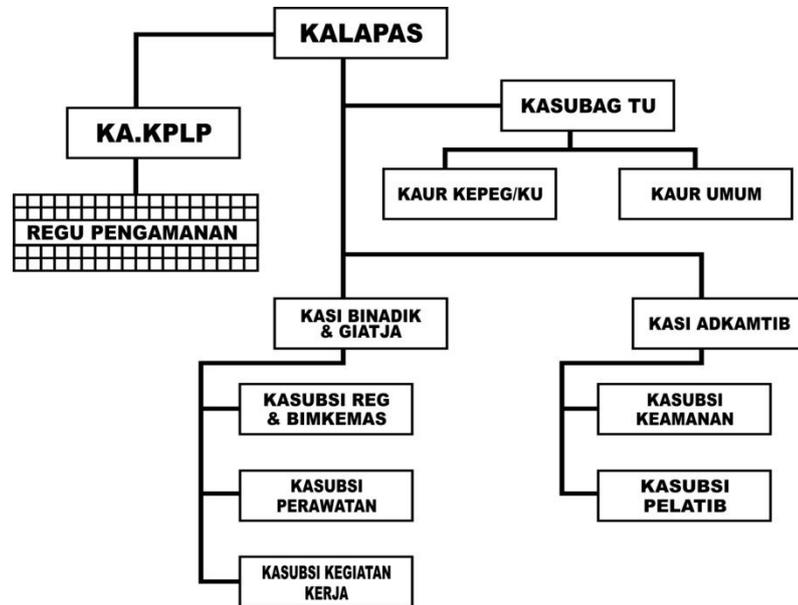
Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIB Sleman mempunyai tugas dan fungsi:

- a) Melaksanakan perawatan tahanan agar selalu dalam keadaan sehat, sehingga memperlancar proses hukum guna memenuhi asas peradilan yang cepat, murah dan sederhana.
- b) Melaksanakan pembinaan terhadap narapidana berdasarkan sistem pemasyarakatan agar menyadari kesalahannya, sehingga dapat diterima kembali oleh masyarakat.

2) Struktur Organisasi dan Tata Kerja Lapas Kelas IIB Sleman

Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIB Sleman dipimpin oleh seorang Kepala dan dibantu oleh pejabat-pejabat eselon IV setingkat Kepala Seksi dan Sub Bagian dan eselon V setingkat

Kepala Sub Seksi dan Kepala Urusan. Berikut bagan struktur organisasi Lapas Kelas IIB Sleman:



Sumber: Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIB Sleman

Gambar 5. Struktur Organisasi Lapas Kelas IIB Sleman

c. Data Substantif dan Fasilitatif

1. Keadaan Petugas Pemasyarakatan

Adapun data-data mengenai kepegawaian Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIB Sleman:

a) Jumlah formasi pegawai 106 orang dengan perincian:

Pegawai laki-laki sebanyak : 79 orang

Pegawai perempuan sebanyak : 27 orang

b) Ruang Golongan Kepangkatan

Tabel 5. Data Pegawai Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIB Sleman Berdasarkan Tugas dan Fungsi

No	Tugas dan Fungsi	Jumlah
1.	Total SDM Pria	79 Pegawai
2.	Total SDM Wanita	27 Pegawai
Terdiri dari:		
1.	Pejabat Struktural	12 Pegawai
2.	Satuan Pengamanan	54 Pegawai
3.	Pembina Pemasyarakatan	20 Pegawai
4.	Dukungan Teknis	17 Pegawai
5.	Tenaga Kesehatan	3 Pegawai
Jumlah Total		106 Pegawai

Sumber: Urusan Kepegawaian dan Keuangan Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIB Sleman, Data per 31 Agustus 2012

c) Tingkat Pendidikan

Tabel 6. Data Pegawai Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIB Sleman Berdasarkan Tingkat Pendidikan

No	Pendidikan	Jumlah
1	SLTP	0 orang
2	SLTA/SMK	46 orang
3	DIPLOMA	11 orang
4	SARJANA (S1)	46 orang
5	MAGISTER (S2)	3 orang
Jumlah		106 orang

Sumber: Urusan Kepegawaian dan Keuangan Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIB Sleman, Data per 31 Agustus 2012

2. Keadaan Penghuni Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIB Sleman

Data Penghuni yang ada di Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIB Sleman pada 31 Agustus 2012 berjumlah total 362 orang dengan perincian 134 orang tahanan dan 228 orang narapidana, serta narapidana yang menjalankan Cuti Bersyarat (CB) sejumlah 35

narapidana dan Pembebasan Bersyarat (PB) 3 narapidana. Untuk lebih jelasnya, dibawah ini dipaparkan data Narapidana dan Tahanan berdasarkan status dan lama penahanannya.

Tabel 7. Data Penghuni Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIB Sleman Berdasar Jenis Narapidana

Jenis	Jumlah
Narapidana Dewasa Laki-Laki	204 Orang
Narapidana Dewasa Perempuan	17 Orang
Narapidana Anak Laki-Laki	7 Orang
Narapidana Anak Perempuan	0
Tahanan Dewasa Laki-Laki	106 Orang
Tahanan Dewasa Perempuan	16 Orang
Tahanan Anak Laki-Laki	12 Orang
Tahanan Anak Perempuan	0
Total Penghuni	362 Orang
Penghuni Khusus	
Korupsi	3 Orang
<i>Human Trafficking</i>	0 Orang
Pencucian Uang	0 Orang
Pembebasan Bersyarat	5 Orang
Cuti Bersyarat (CB)	35 Orang
Cuti Menjelang Bebas (CMB)	1 Orang

Sumber: Sub Seksi Registrasi dan Bimpas Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIB Sleman, Data per 31 Agustus 2012

Jumlah narapidana tindak pidana korupsi pada saat dilakukan penelitian sebanyak 3 orang. Pidana yang dijatuhkan pada narapidana bervariasi antara satu dengan yang lain. Pidana tertinggi yang dijatuhkan sebesar 4 tahun penjara dengan denda Rp. 200.000.000,- sebanyak 1 orang dengan subsider yang berbeda yaitu 4 bulan, sedangkan pidana terendah yang dijatuhkan yaitu sebesar 1 tahun

penjara sebanyak 2 orang yang dijatuhi pidana demikian, dan 6 orang narapidana kasus korupsi yang menjalani Cuti Bersyarat (CB). Berikut data narapidana kasus korupsi yang ditahan di Lapas Sleman.

Tabel 8. Data Narapidana Tindak Pidana Korupsi yang Ditahan di Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIB Sleman

No	Nama	Pidana	Denda	Sudsider	Uang Pengganti
1.	Purwanto	4 Tahun	200 juta	4 bulan	Rp. 62.250.000
2.	Legiyo	1 Tahun	-	-	-
3.	Sudarjo	1 Tahun	-	-	-

Sumber: Sub Seksi Registrasi dan Bimpas Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIB Sleman, Data per 31 Agustus 2012

F. Pelaksanaan Pemberian Remisi dan Pembebasan Bersyarat Terhadap Narapidana Kasus Korupsi di Wilayah Yogyakarta

Negara hukum (*rechtstaat*) menurut **Julius Stahl** mencakup empat elemen penting, yaitu: adanya perlindungan Hak Asasi Manusia, adanya pembagian kekuasaan, Pemerintahan berdasar Undang-Undang, dan adanya Peradilan Tata Usaha Negara. Salah satu elemen yang sangat penting dalam mewujudkan tujuan pemerintahan dalam menyejahterakan masyarakat adalah peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar dalam setiap tindakan pemerintah. Dalam proses penegakan hukum di Indonesia, harus selalu mengedepankan asas legalitas dan persamaan di hadapan hukum. Hukum tidak dapat ditegakkan dengan melanggar hukum itu sendiri.

Dalam hal pemenuhan hak-hak narapidana, dasar hukum yang digunakan pemerintah adalah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang

Pemasyarakatan, Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pembinaan dan Pembimbingan Warga Binaan Pemasyarakatan, Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan, dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan. Untuk mengatasi masalah yang belum tercantum dalam peraturan perundang-undangan tersebut, pemerintah mengeluarkan peraturan kebijakan dalam bentuk Peraturan dan Keputusan Menteri maupun Surat Edaran Menteri maupun Dirjen.

Dari Laporan Direktur Jenderal Pemasyarakatan tahun 2012, Jumlah Narapidana/ Tahanan seluruh Indonesia sebanyak 153.246 orang, terdiri dari Narapidana sebanyak 102.971 orang dan Tahanan : 50.275 orang. Dari total jumlah 102.971 Narapidana, yang memperoleh Remisi Umum Hari Kemerdekaan Republik Indonesia tahun 2012 sebanyak 58.595 orang, dengan perincian RU I (pengurangan sebagian) sebanyak 56.349 orang dan RU II (langsung bebas) sebanyak 2.246 orang.¹⁸³

Mengenai pemberian remisi dan pembebasan bersyarat bagi narapidana kasus korupsi di wilayah Yogyakarta cenderung kurang mendapat perhatian dari masyarakat umum. Hal ini dikarenakan di wilayah Yogyakarta tidak ada kasus-kasus yang mencuat di media massa. Baru pada beberapa tahun lalu pemberian remisi dan pembebasan bersyarat di Yogyakarta menjadi sorotan

¹⁸³Laporan Direktur Jenderal Pemasyarakatan Pada Upacara Pemberian Remisi Umum Pada Peringatan Hari Kemerdekaan Republik Indonesia Tahun 2012 di Jakarta, hlm. 3.

karena mantan Bupati Sleman terkena imbas dari kebijakan moratorium pemberian hak-hak narapidana oleh Kementerian Hukum dan HAM RI.

Dari total jumlah narapidana sebanyak 1.482 orang yang menghuni Lapas dan rutan di seluruh Yogyakarta pada Agustus 2012 lalu, yang menerima remisi dalam rangka peringatan Hari Ulang Tahun ke-67 Kemerdekaan Republik Indonesia hanya 769 napi. Dari 769 napi itu yang mendapat di Lapas Yogyakarta sebanyak 309 napi, Lapas Narkotika 205 napi, Lapas Sleman 162 napi, Rutan Yogyakarta 12 napi, Rutan Bantul 22 napi, Rutan Wates 15 napi dan Rutan Wonosari 44 napi. Sedangkan napi yang langsung bebas seluruhnya ada 49 orang. Bagi napi yang beragama Islam juga akan mendapatkan remisi khusus pada Hari Raya Idul Fitri 1433 H sejumlah 604 narapidana.

Apabila dibandingkan tahun 2011, jumlah narapidana kasus korupsi mencapai 2020 orang di seluruh Indonesia dan yang menerima remisi umum pada HUT RI ke-66 hanya sekitar 408 orang, 235 mendapat remisi khusus Hari Raya Idul Fitri, dan 65 narapidana yang mendapat remisi khusus Natal. Di Daerah Istimewa Yogyakarta, dalam rangka memperingati kemerdekaan RI ke-66, sebanyak 643 narapidana mendapat remisi umum atau 41,35 persen dari jumlah total narapidana yang mencapai 1.555 orang. Jumlah penerima remisi tersebut terdiri dari 20 orang narapidana kasus korupsi, 127 narapidana kasus narkoba, dan sisanya narapidana kasus kriminal biasa.

Dari data tersebut dapat dilihat bahwa remisi yang diberikan kepada narapidana setiap tahunnya cenderung tidak tetap. Hal tersebut sangat tergantung dari pengusulan pihak Lapas maupun Rutan. Pemberian remisi dan

pembebasan bersyarat telah sesuai dengan peraturan yang berlaku. Untuk mendapatkannya, setiap narapidana harus memenuhi syarat administratif dan substantif. Dari pihak Lapas hanya dapat mengusulkan nama-nama penerima remisi dan untuk persetujuannya tetap ada di tangan Menteri.

Remisi dan pembebasan bersyarat merupakan hak narapidana yang diberikan agar narapidana bisa cepat berintegrasi dengan masyarakat. Akan tetapi dalam pelaksanaannya, pemberian remisi dan pembebasan bersyarat seringkali dianggap merupakan program ‘cuci gudang’ narapidana agar cepat keluar dari lembaga pemasyarakatan untuk mengurangi tingkat over kapasitas lembaga pemasyarakatan. Dengan alasan banyaknya lembaga pemasyarakatan yang over kapasitas, kebijakan pemberian remisi dan bebas bersyarat cenderung ‘dimudahkan’ dalam proses mendapatkannya dengan memenuhi syarat-syarat tertentu dan berkelakuan baik selama menjalani masa pidana dengan kriteria yang sangat subjektif.

Memang benar, kebijakan publik adalah apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan maupun tidak dilakukan. Akan tetapi sebuah kebijakan tentunya harus mempunyai tujuan yang jelas untuk mengatasi sebuah masalah yang menyangkut kepentingan masyarakat luas dengan tidak melanggar peraturan perundang-undangan yang ada. Dalam negara hukum, eksekutif berhak mengeluarkan kebijakan dalam kondisi-kondisi tertentu dengan maksud untuk menyejahterakan rakyatnya.

Apabila ditinjau lagi ke belakang, sebenarnya over kapasitas yang terjadi di lembaga pemasyarakatan dikarenakan hampir semua kasus yang disidangkan

selalu berakhir di lembaga pemasyarakatan. Hal inilah yang membuat over kapasitas di dalam lembaga pemasyarakatan, semakin banyak jumlah narapidana maka semakin sulit pula menjalankan pembinaan yang efektif. Banyak cara yang dilakukan pemerintah untuk mengurangi tingkat over kapasitas lembaga pemasyarakatan di Indonesia, diantaranya dengan membangun lembaga pemasyarakatan maupun Rutan baru, mempermudah syarat mendapatkan Cuti Menjelang Bebas, Pembebasan Bersyarat, dan remisi, serta menggulirkan aturan baru untuk mempercepat keluarnya seorang narapidana dengan Cuti Bersyarat.

Hal inilah yang dijadikan ‘celah’ oleh narapidana kasus korupsi untuk mendapatkan remisi semaksimal mungkin. Sebagai contoh misalnya terpidana kasus korupsi buku ajar Kabupaten Sleman yang juga mantan Ketua DPRD Kabupaten Sleman Jarot Subianto yang dipidana 4 (empat) tahun penjara mendapatkan remisi selama 6 (enam) bulan. Jarot Subianto kemudian keluar dari Lapas Sleman setelah mendapatkan pembebasan bersyarat beberapa hari sebelum pengetatan hak-hak narapidana dikeluarkan oleh Kementerian Hukum dan HAM. Lain halnya dengan mantan Bupati Sleman Ibnu Subiyanto, dalam kasus yang sama mendapat vonis 3 (tiga) tahun penjara mendapat remisi sekitar 3 (tiga) bulan. Kedua narapidana tersebut tergolong ‘terlambat’ dalam mengajukan remisi, hal ini dikarenakan masih mengajukan banding hingga peninjauan kembali yang membutuhkan proses lama. Berbeda dengan Purwanta bin Notopawiro yang mendapat remisi 3 (tiga) bulan walaupun hanya

divonis 1 tahun 6 bulan. Hal ini dikarenakan Purwanta tidak melakukan banding sehingga proses pengajuan remisi dapat langsung diusulkan.

Selain remisi dan pembebasan bersyarat, celah agar seorang narapidana untuk keluar dari lembaga pemasyarakatan lebih awal dapat juga melalui Cuti Menjelang Bebas, maupun Cuti Bersyarat. Di dalam bebas bersyarat tersebut syarat untuk mendapatkannya dapat menjadi ‘monopoli’ dari lembaga pemasyarakatan kalau tidak mendapat pengawasan. Hal ini dikarenakan syarat berkelakuan baik yang menjadi salah satu syarat utama hanya dikeluarkan oleh pihak Lapas. Syarat berkelakuan baik sejauh ini tidak memiliki batasan yang jelas, kalau hanya dilihat dalam hal tidak pernah membuat keributan di dalam Lapas tentunya para narapidana kasus korupsi tidak pernah melakukan hal tersebut. Mereka tidak terbiasa dengan kehidupan yang keras, jadi sangat jarang membuat keributan di dalam lembaga pemasyarakatan tidak seperti kasus-kasus kriminal lainnya seperti pencurian, pembunuhan, dan lain-lain.

Jumlah narapidana yang mendapatkan pembebasan bersyarat tidak terlalu signifikan bila dibandingkan dengan seluruh jumlah narapidana di D.I. Yogyakarta. Pada bulan Agustus 2012, di Lapas Kelas IIA Yogyakarta terdapat 3 orang yang menjalani pembebasan bersyarat. Total sampai bulan Agustus 2012, jumlah narapidana yang menjalani pembebasan bersyarat sekitar 60 narapidana.¹⁸⁴ Jadi rata-rata sekitar 7 orang narapidana yang menjalani pembebasan bersyarat tiap bulannya. Sedangkan di Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIB Sleman, pada bulan Agustus 2012 ada 5 narapidana yang sedang

¹⁸⁴Sumber Sistem Database Pemasyarakatan (SDP) Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIA Yogyakarta.

menjalani pembebasan bersyarat. Jumlah total narapidana sampai bulan Agustus 2012 yang mendapatkan pembebasan bersyarat sebanyak 25 narapidana, rata-rata 3 narapidana mendapatkan pembebasan bersyarat tiap bulannya.¹⁸⁵

Berbeda dengan narapidana yang mendapatkan Cuti Bersyarat, di Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIB Sleman rata-rata jumlah narapidana yang mendapatkan Cuti Bersyarat jumlahnya lebih banyak hingga mencapai 40 orang tiap bulannya. Hal ini dikarenakan syarat untuk mendapatkan Cuti Bersyarat relatif lebih mudah dibandingkan Pembebasan Bersyarat. Cuti Bersyarat diberikan kepada narapidana yang divonis 1 (satu) tahun ke bawah. Di Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIB Sleman tahun ini setidaknya ada 6 (enam) orang narapidana kasus korupsi yang telah mendapatkan Cuti Bersyarat. Keenam narapidana tersebut (Dra. Hj. Peni Winarningsih, M.Si, dkk) adalah Pejabat Pengadaan yang terkait dengan kasus pengadaan buku ajar di Kabupaten Sleman. Rata-rata Cuti Bersyarat yang diberikan berkisar antara 1 bulan sampai dengan 3 bulan. Berbeda dengan di Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIA Yogyakarta yang rata-rata jumlah narapidana yang menjalani Cuti Bersyarat hanya 1 sampai 2 orang tiap bulannya.

Sedangkan untuk Cuti Menjelang Bebas, pada dasarnya sama dengan Cuti Bersyarat, yang membedakan hanyalah syarat untuk mendapatkannya yang sedikit lebih rumit dan besarnya CMB diberikan sama dengan jumlah remisi terakhir yang diterima. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun

¹⁸⁵Sumber Sistem Database Pemasyarakatan (SDP) Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIB Sleman.

2006 pemberian Cuti Bersyarat tidak diatur di dalamnya, tidak seperti Cuti Menjelang Bebas dan Pembebasan Bersyarat. Hal inilah yang setidaknya dapat dijadikan ‘celah’ oleh para narapidana yang dipidana karena melakukan tindak pidana terorisme, narkoba dan psikotropika, korupsi, kejahatan terhadap keamanan negara dan kejahatan hak asasi manusia yang berat, dan kejahatan transnasional terorganisasi lainnya untuk bebas lebih awal.

G. Kebijakan Pemerintah Terkait Pemberian Remisi dan Pembebasan Bersyarat Bagi Narapidana

Menurut **Philipus M. Hadjon**,¹⁸⁶ peraturan kebijakan pada hakikatnya merupakan produk dari perbuatan tata usaha negara yang bertujuan untuk menampakkan keluar suatu kebijakan tertulis. Peraturan kebijakan hanya berfungsi sebagai bagian dari operasional penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan, karenanya tidak dapat menyimpangi peraturan perundang-undangan yang berlaku. Telah disebutkan sebelumnya, dalam negara hukum setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada asas legalitas, yang berarti pemerintah harus tunduk pada undang-undang.

Dalam setiap pelaksanaan tugasnya, pemerintah harus tunduk pada asas legalitas sebagaimana telah dirumuskan dalam ungkapan: prinsip pemerintahan berdasarkan undang-undang. Ketika administrasi negara diberikan kewajiban untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum, maka hal tersebut membawa konsekuensi khusus. Agar dapat menjalankan tugas tersebut, maka administrasi

¹⁸⁶Dikutip dari Ridwan HR, *Op.cit.*, hlm. 174-175.

negara diberikan kemerdekaan untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri terutama dalam penyelesaian masalah-masalah yang mendesak dan belum ada peraturan yang dibuat oleh legislatif. Pada dasarnya, tindakan tersebut membolehkan pemerintah untuk lebih mengutamakan keefektifan tercapainya tujuan daripada berpegang teguh kepada ketentuan hukum.

Dari mulai diterapkannya sistem pemasyarakatan menggantikan sistem kepenjaraan, telah banyak kebijakan-kebijakan yang diterapkan pemerintah dalam rangka memperbaiki pelayanan warga binaan pemasyarakatan. Kebijakan-kebijakan tersebut dikeluarkan baik dalam rangka menunjang program pembinaan di lembaga pemasyarakatan maupun karena situasi politik pada saat itu. Ada beberapa kebijakan yang pernah dikeluarkan baik oleh Kementerian Hukum maupun Direktorat di bawahnya terkait pemberian remisi dan pembebasan bersyarat kepada narapidana. Diantara kebijakan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Pemberian Remisi dan Pembebasan Bersyarat Bagi Narapidana

G.30.S/PKI

Setelah meletusnya peristiwa Gerakan 30 September tahun 1965 yang melibatkan PKI, pemerintah melalui Departemen Kehakiman mengeluarkan kebijakan terkait adanya tahanan kasus tersebut. Pada awalnya melalui Edaran Direktur Direktorat Pemasyarakatan Nomor: KP.9.12/2/52 Tanggal 11 Juli 1968 pemerintah tidak memberikan remisi dan lepas bersyarat kepada narapidana terkait peristiwa G.30.S/PKI dengan alasan keamanan.

Senada dengan edaran tersebut, Menteri Kehakiman menerbitkan Keputusan Menteri Kehakiman Tanggal 28 Juli 1975 Nomor: Y.C.2/2/4 Tahun 1975 yang mengatur diantaranya mengenai pemberian remisi dan pembebasan bersyarat kepada narapidana terkait peristiwa G.30.S/PKI. Memang pada saat itu telah ada regulasi yang mengatur mengenai pemberian remisi dalam Keputusan Presiden Nomor 156 Tahun 1950 tentang Remisi. Tetapi dalam pelaksanaan di lapangan, Menteri Kehakiman menerapkan kebijakan dalam menghadapi narapidana kasus G.30.S/PKI.

Setelah keamanan dirasa kondusif, barulah kebijakan-kebijakan yang tertuang dalam Keputusan Menteri dan Edaran Direktur Direktorat Pemasyarakatan tersebut dicabut melalui Keputusan Menteri Kehakiman Nomor: J.C.2/2/5 Tahun 1979 tentang Pemberian Remisi dan Lepas Bersyarat Bagi Narapidana G.30.S/PKI. Dalam keputusan tersebut mencabut sebagian poin dalam Keputusan Menteri Kehakiman Tanggal 28 Juli 1975 Nomor: Y.C.2/2/4 Tahun 1975 dan Edaran Direktur Direktorat Pemasyarakatan Nomor: KP.9.12/2/52 Tanggal 11 Juli 1968.

Dalam diktum lainnya, keputusan tersebut menyatakan bahwa pemberian remisi dan pembebasan bersyarat diberikan kepada narapidana eks G.30.S/PKI sama seperti ketentuan narapidana lainnya sesuai dengan peraturan yang berlaku. Dengan dicabutnya kebijakan tersebut, berarti tidak ada lagi perbedaan dalam pelayanan warga binaan pemasyarakatan terkait pemberian remisi dan pembebasan bersyarat.

2. Pemberian Remisi Tambahan Kepada Narapidana Pemuka Kerja

Demi mewujudkan tercapainya tujuan pembinaan warga binaan pemasyarakatan perlu juga partisipasi aktif dari narapidana terkait. Dalam Keputusan Presiden Nomor 174 Tahun 1999 tentang Remisi, dijelaskan bahwa narapidana dapat memperoleh remis tambahan sepertiga dari remisi umum pada tahun yang bersangkutan apabila telah membantu kegiatan pembinaan dengan menjadi pemuka.¹⁸⁷

Yang dimaksud dengan pemuka adalah narapidana yang diangkat oleh Kepala Lapas dan ditetapkan oleh Kepala kantor Wilayah untuk membantu kegiatan dinas lembaga pemasyarakatan dengan membawahi beberapa tahanan pendamping (*tamping*). Tahanan pendamping ditunjuk untuk membantu dalam proses pembinaan di Lapas. Baik dalam hal pengenalan lingkungan terhadap tahanan baru, membantu stabilitas keamanan Lapas, maupun menjadi semacam induk semang yang dapat dijadikan tempat mengadu setiap narapidana dimasing-masing blok. Biasanya tahanan pendamping (*tamping*) membawahi beberapa kepala kamar.

Kebijakan memberikan remisi tambahan kepada pemuka diterapkan agar proses pembinaan dapat berjalan dengan lancar dan adanya peran aktif dari warga binaan pemasyarakatan. Mengenai hal ini diatur lebih lanjut dalam Keputusan Menteri Kehakiman dan HAM Nomor: M.04-HN.02.01 Tahun 2000 tentang Remisi Tambahan Bagi Narapidana dan Anak Pidana. Dalam keputusan tersebut, dijelaskan bahwa besaran remisi yang diperoleh pemuka

¹⁸⁷Pasal 6 ayat (2) Keputusan Presiden Nomor 174 Tahun 1999 tentang Remisi.

kerja adalah sepertiga dari remisi umum yang diperoleh pada tahun yang bersangkutan.¹⁸⁸

Pemberian remisi tambahan jarang sekali mendapat perhatian dari masyarakat umum karena yang menentukan seorang narapidana untuk menjadi pemuka adalah Kepala Kantor Wilayah atas usulan Kepala Lapas, sehingga jarang sekali masyarakat mengetahuinya. Sebagai contoh misalnya Tommy Soeharto, selain mendapat remisi umum dan khusus dia juga mendapat remisi tambahan sebagai pemuka sehingga jumlah remisi yang diterimanya sangat maksimal. Tidak salah memang, karena semua itu sudah ada peraturan yang mengaturnya. Minimnya akses publik terhadap permasalahan tersebut yang sebenarnya menjadi masalah tersendiri sehingga masyarakat selalu berasumsi negative terhadap kinerja lembaga pemasyarakatan.

3. Tambahan Remisi Bagi Narapidana yang Berjasa Bagi Negara dan Bermanfaat Bagi Kemanusiaan

Stigma negatif masyarakat terhadap narapidana sangat berpengaruh terhadap mental narapidana dalam menjalani kehidupan bermasyarakatnya. Hal ini berusaha dihilangkan pemerintah dengan cara mendorong agar narapidana dapat berbuat hal yang lebih berguna bagi negara maupun kemanusiaan. Dengan begitu masyarakat akan lebih memandang positif narapidana, bahwa seorang narapidana bukan hanya menjadi sampah masyarakat yang harus disingkirkan dan dijauhkan dari kehidupan bermasyarakat.

¹⁸⁸Dalam Pasal 5 ayat (3) Keputusan Menteri Kehakiman dan HAM Nomor: M.04-HN.02.01 Tahun 2000 tentang Remisi Tambahan Bagi Narapidana dan Anak Pidana.

Pemerintah mengeluarkan kebijakan memberikan remisi tambahan kepada narapidana yang berjasa bagi negara dan bermanfaat bagi kemanusiaan melalui Keputusan Presiden Nomor 174 Tahun 1999 tentang Remisi. Hal tersebut kemudian dilaksanakan dengan munculnya Keputusan Menteri Kehakiman dan HAM Nomor: M.04-HN.02.01 Tahun 2000 tentang Remisi Tambahan Bagi Narapidana dan Anak Pidana. Yang dimaksud dengan berbuat jasa pada negara antara lain:

- a. membela negara secara moral, material, dan fisik dari serangan musuh; dan
- b. membela negara secara moral, material, dan fisik terhadap pemberontakan yang berupaya memecah belah atau memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pengakuan berbuat jasa kepada Negara sebagaimana dimaksud di atas harus berdasarkan keputusan pemberian penghargaan oleh Pemerintah. Dengan kebijakan tersebut diharapkan setiap narapidana dapat tumbuh jiwa nasionalisme dan dapat berguna bagi negara.

Sedangkan yang dimaksud dengan melakukan perbuatan bermanfaat bagi negara maupun kemanusiaan antara lain:

- a. menemukan inovasi yang berguna untuk pembangunan bangsa dan negara;
- b. turut serta mengamankan lembaga pemasyarakatan atau rumah tahanan apabila terjadi keributan atau huru-hara;

- c. turut serta menanggulangi akibat yang ditimbulkan bencana alam di lingkungan lembaga pemasyarakatan, rumah tahanan, atau wilayah sekitarnya; dan
- d. menjadi donor darah atau organ tubuh bagi orang lain.

Untuk mendapatkan remisi tambahan, semua perbuatan tersebut harus didukung dengan pengakuan dari pihak-pihak terkait. Misalnya untuk penemuan inovasi harus berdasarkan sertifikat paten atau piagam penghargaan dari pemerintah dan bagi yang menjadi donor darah atau organ tubuh harus berdasarkan tanda bukti atau surat keterangan yang sah dari Palang Merah Indonesia atau rumah sakit.

Untuk pemberian remisi tambahan bagi narapidana yang mendonorkan darah atau organ tubuh sebenarnya telah dikeluarkan kebijakan melalui Keputusan Menteri Kehakiman Nomor: M.04.HN.02.01 Tahun 1988 tentang Remisi Tambahan Bagi Narapidana yang Menjadi Donor Darah. Dalam Keputusan ini seorang narapidana bias mendapatkan remisi tambahan sampai 6 (enam) bulan lamanya karena intensitas donor darah lebih dari 101 (seratus satu) kali. Sehingga ketika keputusan ini dijalankan, banyak narapidana yang menjadi donor darah untuk mendapatkan potongan hukuman.

Keputusan ini dicabut ketika diberlakukannya kebijakan yang baru melalui Keputusan Menteri Kehakiman dan HAM Nomor: M.04-HN.02.01 Tahun 2000 tentang Remisi Tambahan Bagi Narapidana dan Anak Pidana. Dimana dalam keputusan ini tidak diatur lagi mengenai jumlah remisi yang diterima semakin besar apabila darah yang didonorkan semakin banyak. Hal ini

dikarenakan kekhawatiran terkontaminasinya organ tubuh maupun darah yang didonorkan narapidana oleh penyakit-penyakit ‘khas’ penjara.

4. *Pemberian Remisi Tambahan Karena Bencana Alam Maupun Akibat Adanya Kerusakan*

Kebijakan ini diberlakukan ketika terjadi kerusakan di Atambua dan bencana alam tsunami di Aceh. Dalam kebijakan ini seorang narapidana diberikan remisi tambahan karena dalam keadaan tersebut tidak melarikan diri maupun melaporkan diri setelah keadaan aman. Kebijakan terkait tsunami di Aceh tertuang dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2005 tentang Pemberian Remisi Kepada Narapidana dan Anak Pidana Korban Bencana Alam Gempa Bumi dan Gelombang Tsunami di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara. Dalam keputusan ini, syarat yang harus dipenuhi yaitu:¹⁸⁹

Memberikan pengurangan masa pidana (remisi) kepada Narapidana dan Anak Pidana korban bencana alam gempa bumi dan gelombang tsunami di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara, yang :

- a. Sampai dengan tanggal Keputusan Presiden ini mulai berlaku telah melaporkan diri lebih dahulu dan/atau kembali lagi untuk menjalani sisa pidananya.
- b. Narapidana dan Anak Pidana yang pada saat terjadi gempa bumi dan gelombang tsunami tetap berada dalam lembaga pemasyarakatan/rumah tahanan membantu menyelamatkan jiwa orang lain, harta benda atau barang-barang inventaris negara.

Besarnya remisi adalah $\frac{1}{2}$ (satu perdua) dari masa pidana yang dijatuhkan di hitung sejak tanggal dimulainya penahanan. Pemberian remisi ini

¹⁸⁹Diktum Pertama Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2005 tentang Pemberian Remisi Kepada Narapidana dan Anak Pidana Korban Bencana Alam Gempa Bumi Dan Gelombang Tsunami di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara.

dilaksanakan pada tanggal 17 Agustus 2005 bertepatan dengan hari Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia.

Sedangkan untuk kebijakan pemberian remisi terkait kerusuhan Atambua, tertuang dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.01-PS.01.04 Tahun 2006 tentang Pemberian Remisi Kepada Narapidana dan Anak Pidana Pasca Kerusuhan Atambua. Dalam peraturan tersebut, seorang narapidana berhak mendapatkan tambahan remisi apabila:¹⁹⁰

- a. Pengurangan masa pidana (remisi) bagi narapidana dan anak pidana yang pada saat terjadi kerusuhan di Atambua, dapat diberikan apabila yang bersangkutan telah kembali dan melaporkan diri ke Lapas Atambua sebelum tanggal 11 Oktober 2006.
- b. Bagi narapidana dan anak pidana yang menyerahkan diri lewat dari tanggal 11 Oktober 2006 sampai dengan tanggal ditandatanganinya Surat Keputusan Remisi oleh Ka Kanwil, maka yang bersangkutan tidak mendapatkan remisi, akan tetapi masa pelariannya dihitung sebagai masa menjalani pidana.

Pemberian remisi kepada narapidana dan anak pidana pasca kerusuhan Atambua diberikan bersamaan dengan pemberian Remisi Khusus Hari Besar Keagamaan Islam yang diperkirakan akan jatuh pada tanggal 24 Oktober 2006. Besarnya remisi yang diberikan bagi narapidana dan anak pidana minimal 2 (dua) bulan atau sebesar perolehan remisi terakhir maksimal 6 (enam) bulan, sedangkan bagi mereka yang masih berstatus tahanan diberikan setelah status hukumnya berubah menjadi narapidana. Bagi narapidana dan anak pidana yang karena syarat administratif belum berhak mendapatkan remisi, maka dapat

¹⁹⁰Pasal 1 huruf a dan b Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.01-PS.01.04 Tahun 2006 tentang Pemberian Remisi Kepada Narapidana dan Anak Pidana Pasca Kerusuhan Atambua.

diberikan remisi sebesar 2 (dua) bulan.

5. *Moratorium Pemberian Hak-Hak Narapidana Bagi Narapidana Kasus-Kasus Tertentu*

Memang masih menjadi kontroversi dalam masyarakat apakah moratorium/ pengetatan pemberian hak-hak narapidana kasus-kasus tertentu seperti terorisme, narkoba dan psikotropika, korupsi, kejahatan terhadap keamanan negara dan kejahatan hak asasi manusia yang berat, dan kejahatan transnasional terorganisasi lainnya. Memang masih dapat diperdebatkan, disatu sisi pemerintah menganggap hal ini adalah sebuah kebijakan dalam rangka pemberantasan kejahatan-kejahatan terorganisasi, tapi di sisi lain para penggiat hak asasi manusia menganggap hal ini adalah *abuse of power* karena melanggar undang-undang yang berlaku maupun konvensi internasional.

Pada awalnya seluruh narapidana mempunyai syarat yang sama dalam memperoleh hak-hak ketika menjalani pidana di lembaga pemasyarakatan. Namun dalam perkembangannya, pemerintah membedakan antara kasus satu dengan yang lain dalam proses mendapatkan hak-hak narapidana dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan. Dalam peraturan ini syarat untuk mendapatkan remisi dan pembebasan bersyarat bagi seorang narapidana kasus terorisme, narkoba dan psikotropika, korupsi, kejahatan terhadap keamanan negara dan kejahatan hak asasi manusia yang berat, dan kejahatan transnasional terorganisasi lainnya harus menjalani minimal 1/3

(sepertiga) masa pidana, berbeda dengan kasus kriminal biasa yang hanya menjalani pidana minimal 6 (enam) bulan untuk mendapatkan remisi.

Selain itu, narapidana kasus terorisme, narkoba dan psikotropika, korupsi, kejahatan terhadap keamanan negara dan kejahatan hak asasi manusia yang berat, dan kejahatan transnasional terorganisasi lainnya tidak berhak mendapatkan Cuti Mengunjungi Keluarga berbeda dengan narapidana lain yang berhak mendapatkan cuti tersebut. Sedangkan untuk mendapatkan pembebasan bersyarat, seorang narapidana terorisme, narkoba dan psikotropika, korupsi, kejahatan terhadap keamanan negara dan kejahatan hak asasi manusia yang berat, dan kejahatan transnasional terorganisasi lainnya harus menjalani pidana minimal $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) dari masa pidananya dan tidak kurang dari 9 (sembilan) bulan serta harus mendapat pertimbangan dari Direktur Jenderal Pemasyarakatan.

Mengenai moratorium remisi dan pembebasan bersyarat memang masih bisa diperdebatkan dasar hukumnya. Pemerintah menganggap remisi dan pembebasan bersyarat harus sesuai dengan rasa keadilan masyarakat sehingga perlu dilakukan pengetatan agar tidak melukai hati nurani rakyat, sedangkan para aktivis HAM menganggap remisi dan pembebasan bersyarat adalah hak setiap narapidana yang telah memenuhi syarat sehingga tidak ada alasan untuk tidak memberikannya. Memang satu dengan yang lain mempunyai alasan masing-masing untuk menguatkan argumennya, tapi pemerintah juga berhak menafsirkan sebuah peraturan sesuai dengan kewenangan bebasnya sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang.

H. Pengetatan Remisi dan Pembebasan Bersyarat Bagi Koruptor: Suatu Tinjauan Peraturan Perundang-undangan

3. Kasus Posisi

Pasca *reshuffle* kabinet, Menteri Hukum dan HAM Amir Syamsudin dan Wakilnya Deny Indrayana menerapkan kebijakan pengetatan pemberian remisi dan pembebasan bersyarat untuk terpidana kasus korupsi, narkoba, terorisme dan kejahatan serius lainnya. Kebijakan ini dituangkan dalam bentuk pencabutan sejumlah Surat Keputusan Pembebasan Bersyarat yang sebelumnya sudah diterbitkan akan tetapi belum dilaksanakan. Kemudian oleh tujuh terpidana kasus korupsi (Hengki Baramuli, Ahmad Hafiz Zawawi, Bobby Satrio Hardiwibowo Suhardiman, Mulyono Subroto, Hesti Andi Tjahyanto, Agus Wijayanto Legowo, dan H. Ibrahim) Surat Keputusan Menteri tersebut digugat di PTUN Jakarta melalui kuasa hukumnya Yusril Ihza Mahendra. Gugatan ini diajukan karena menurutnya, mereka sudah memenuhi persyaratan administratif, prosedural, dan substansi sehingga mendapatkan Surat Keputusan pembebasan bersyarat.

Beberapa hal yang menjadi dasar dalam gugatan tersebut diantaranya adalah para narapidana kasus korupsi tidak diberlakukan sama di hadapan hukum.¹⁹¹ Konsekuensi persamaan di muka hukum telah dialami oleh para narapidana tersebut, mulai dari penyidikan, penuntutan, sampai proses persidangan yang terbuka. Tapi ketika telah menjadi terpidana, maka prinsip

¹⁹¹Dalam Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia *jo.* Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dijelaskan bahwa: “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”.

persamaan di muka hukum tetap harus diberlakukan dan tidak boleh ada diskriminasi antara satu kasus dengan kasus yang lain. Selain itu, pemberantasan tindak pidana korupsi seharusnya dilakukan ketika dalam ranah penegakan hukum (*law enforcement*) yaitu pada saat penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di muka pengadilan, sampai adanya putusan yang mempunyai kekuatan hukum yang tetap. Bukan setelah menjalani masa pidana di lembaga pemasyarakatan, karena di lembaga pemasyarakatan adalah ranah untuk membina (*treatment*) agar narapidana dapat menyesali perbuatannya dan kembali ke tengah masyarakat dengan lebih baik.

Perkara ini kemudian diputus oleh PTUN Jakarta melalui putusan Nomor: 217/G/2011/PTUN-JKT. Dalam penundaan, hakim mengabulkan permohonan penundaan dari para penggugat dan memerintahkan tergugat untuk menunda pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara yang menjadi objek sengketa sampai putusan ini berkekuatan hukum tetap. Sedangkan dalam eksepsi, hakim menolak eksepsi tergugat seluruhnya dan dalam pokok perkara majelis hakim mengabulkan gugatan para penggugat untuk seluruhnya. Selain itu, majelis hakim juga menyatakan batal Keputusan Tata Usaha Negara objek sengketa¹⁹² dan mewajibkan tergugat mencabut objek

¹⁹²Keputusan Tata Usaha Negara yang menjadi objek sengketa adalah berupa Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM Republik Indonesia, yaitu:

- I. Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM Nomor: M.H.H-24.PK.01.05.04 Tahun 2011 tanggal 16 November 2011 tentang Pencabutan Keputusan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor: PAS-149.PK.01.05.06 Tahun 2011 tentang Pembebasan Bersyarat dengan nomor perorangan khusus terbatas sepanjang nama:
 3. Nomor: PAS.2.LVII.16333.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama Ahmad Hafiz Zawawi;
 5. Nomor: PAS.2.LVII.16335.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama Bobby Satrio Hardiwibowo Suhardiman;

sengketa yang dinyatakan batal tersebut, serta menghukum tergugat untuk membayar biaya yang timbul dalam perkara ini sebesar Rp. 134.000. Putusan tersebut kemudian dikuatkan dalam Putusan Banding Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta Nomor: 106/B/2011/PT.TUN.JKT.

Pada awal sebelum terbit Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM, kebijakan ini telah dilontarkan oleh Wakil Menkumham Deny Indrayana melalui perintah langsung secara lisan untuk menunda pembebasan bersyarat beberapa koruptor yang telah mengantongi Surat Keputusan pembebasan bersyarat dari Menteri Hukum dan HAM terdahulu. Kemudian perintah tersebut diteruskan melalui Surat Dirjen Pemasarakatan yang ditandatangani oleh Direktur Bina Pengelolaan Basan dan Baran sebagai pelaksana harian dengan Nomor: PAS.HM.01.02-42 perihal Moratorium Hak Narapidana Tindak Pidana korupsi dan Terorisme tanggal 31 Oktober 2011.¹⁹³ Seharusnya pada saat itu, Paskah Suzeta menjalani bebas bersyarat

II. Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM Nomor: M.H.H-17.PK.01.05.04 Tahun 2011 tanggal 16 November 2011 tentang Pencabutan Keputusan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor: PAS-89.PK.01.05.06 Tahun 2011 tentang Pembebasan Bersyarat dengan nomor perorangan khusus terbatas sepanjang nama:

- 3. Nomor: PAS.2.XXXVI.8935.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama Mulyono Subroto;
- 9. Nomor: PAS.2.XXXVI.8931.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama Hesti Andi Tjahyanto;
- 11. Nomor: PAS.2.XXXVI.8946.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama Agus Wijayanto Legowo;

III. Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM Nomor: M.H.H-23.PK.01.05.04 Tahun 2011 tanggal 16 November 2011 tentang Pencabutan Keputusan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor: PAS-134.PK.01.05.06 Tahun 2011 tentang Pembebasan Bersyarat dengan nomor perorangan khusus terbatas sepanjang nama:

- 2. Nomor: PAS.2.LII.14308.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama H. Ibrahim, S.H.;
- 6. Nomor: PAS.2.LII.14307.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama Drs. Hengky Baramuli.

¹⁹³Dalam Surat Edaran Dirjen Pemasarakatan Nomor: PAS.HM.01.02-42 tanggal 31 Oktober 2011 perihal Moratorium Hak Narapidana Tindak Pidana korupsi dan Terorisme 2011 tersebut, setidaknya ada 3 (tiga) poin yang diperintahkan kepada Kepala UPT Pemasarakatan seluruh Indonesia terkait moratorium pemberian hak-hak narapidana kasus korupsi dan terorisme, yaitu:

pada tanggal 31 Oktober 2011, namun dibatalkan pelaksanaan pembebasan bersyaratnya oleh kebijakan tersebut.

Walaupun pada akhirnya Paskah Suzeta dibebaskan setelahnya, namun surat ini menyisakan masalah bagi narapidana lain sehingga memunculkan gugatan terhadapnya. Banyak Unit Pelaksana Teknis yang bingung dalam menerapkan poin-poin dalam surat ini. Seperti halnya di Lapas Sleman, Ibnu Subiyanto (mantan Bupati Sleman) yang telah mengantongi Surat Keputusan Menteri mengenai pembebasan bersyarat justru berbenturan dengan poin-poin dalam Surat Dirjen Pemasyarakatan tersebut. Surat keputusan tersebut akhirnya dicabut dengan Surat Keputusan Menteri Nomor: M.H.H-23.PK.01.05.04 TAHUN 2011 Tanggal 16 Nopember 2011, sama dengan pencabutan Surat Keputusan milik Hengky Baramuli dan H. Ibrahim yang kemudian menjadi penggugat.

Oleh beberapa kalangan kebijakan ini dinilai melanggar Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dan peraturan perundang-undangan di atasnya. Banyak kontroversi yang ditimbulkan adanya pengetatan pemberian hak narapidana korupsi. Mereka yang pro terhadap kebijakan tersebut memandang bahwa korupsi adalah kejahatan luar biasa. Oleh karena itu, harus ada perlakuan yang berbeda dengan narapidana kasus lain.

-
1. Bagi Kepala UPT Pemasyarakatan yang telah menerima salinan Keputusan Pembebasan Bersyarat narapidana kasus korupsi dan terorisme yang belum dilaksanakan, diperintahkan untuk menanggihkan pelaksanaannya;
 2. Memerintahkan kepada Kepala UPT Pemasyarakatan agar tidak mengusulkan remisi, asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas, dan Cuti Bersyarat kepada narapidana kasus korupsi dan terorisme;
 3. Memerintahkan kepada Kepala UPT Pemasyarakatan untuk tidak melanjutkan usulan atau memberikan remisi khusus Natal tahun 2011 bagi narapidana kasus korupsi dan terorisme.

Sementara yang kontra berpendapat bahwa moratorium remisi dan pembebasan bersyarat terhadap terpidana kasus korupsi melanggar hak asasi manusia karena tidak ada dasar hukum kuat yang mengatur masalah tersebut.

2. Pengetatan Remisi dan Pembebasan Bersyarat Bagi Koruptor Ditinjau Dari Peraturan Perundang-undangan yang Berlaku

Tiga Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM yang masing-masing bernomor: M.H.H-24.PK.01.05.04 TAHUN 2011 tanggal 16 November 2011 untuk terpidana Ahmad Hafiz Zawawi dan Bobby Satrio Hardiwibowo Suhardiman, Nomor: M.H.H-17.PK.01.05.04 TAHUN 2011 Tanggal 16 November 2011, untuk terpidana Mulyono Subroto, Hesti Andi Tjahyanto, dan Agus Wijayanto Legowo, serta Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM Nomor: M.H.H-23.PK.01.05.04 TAHUN 2011 Tanggal 16 November 2011, untuk terpidana H. Ibrahim dan Hengky Baramuli telah resmi dinyatakan dibatalkan dan ditunda pelaksanaannya oleh Majelis Hakim PTUN Jakarta pada tanggal 6 Maret 2012 dengan Nomor: 217/G/2011/PTUN-JKT. Sehingga hakim memerintahkan agar 7 (tujuh) terpidana korupsi dibebaskan secara bersyarat. Putusan tersebut dinilai tidak membatalkan kebijakan pengetatan remisi, yang dinilai melanggar prosedur oleh hakim adalah Surat Keputusan Menteri yang dijadikan Objek Sengketa.

Ada beberapa poin yang dapat ditemukan dalam pemberlakuan moratorium remisi oleh Menteri Hukum dan HAM. *Pertama*, pengakuan

Menteri Hukum dan HAM bahwa Surat Dirjen Pemasyarakatan Nomor: PAS-HM.01.02-42 tertanggal 31 Oktober 2011 tentang Moratorium Pemberian Hak Narapidana Tindak Pidana Korupsi dan Terorisme dibuat tanpa melalui Keputusan Menteri sebagai dasar hukum. Kebijakan tersebut justru membatalkan Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM Patrialis Akbar tertanggal 23 Oktober 2011 yang berisi pemberian remisi dan pembebasan bersyarat terhadap 102 narapidana. Baru kemudian kebijakan moratorium diberlakukan melalui Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM pada 16 November 2011.

Kedua, poin ketiga surat edaran memerintahkan kepada Kepala UPT Pemasyarakatan untuk tidak melanjutkan usulan atau memberikan remisi khusus Natal tahun 2011 bagi narapidana tindak pidana korupsi dan terorisme. Kebijakan ini bukan saja terkesan diskriminatif terhadap salah satu agama, tapi juga melanggar ketentuan dari Perserikatan Bangsa-Bangsa yaitu *Standard minimum Rules for the Treatment for the Prisoners* tanggal 30 Agustus 1955¹⁹⁴ dan *Basic Principles for the Treatment of Prisoners* tanggal 14 Desember 1990¹⁹⁵.

Ketiga, Surat Direktur Jenderal Pemasyarakatan Nomor: PAS-HM.01.02-42 tertanggal 31 Oktober 2011 tentang Moratorium Pemberian Hak Narapidana Tindak Pidana Korupsi dan Terorisme tidak sesuai dengan

¹⁹⁴Dalam *Standard Minimum Rules for the Treatment for the Prisoners* tanggal 30 Agustus 1955 disebutkan bahwa: Aturan ini harus diterapkan tanpa memihak. Tidak akan ada diskriminasi atas dasar ras, warna, jenis kelamin, bahasa, agama, pendapat politik atau pendapat lainnya, asal usul nasional atau sosial, kekayaan, kelahiran dan status lainnya.

¹⁹⁵Dijelaskan dalam *Basic Principles for the Treatment of Prisoners* tanggal 14 Desember 1990 bahwa semua narapidana harus diperlakukan dengan rasa penghormatan yang tinggi karena martabat yang melekat dan nilainya sebagai manusia.

dasar filosofi sistem pemasyarakatan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan. Dalam undang-undang tersebut dijelaskan bahwa: *“Sistem pemasyarakatan berfungsi menyiapkan warga binaan pemasyarakatan agar dapat berintegrasi secara sehat dengan masyarakat, sehingga dapat berperan kembali sebagai anggota masyarakat yang bebas dan bertanggungjawab”*.¹⁹⁶

Dengan demikian, secara logika adanya surat tersebut dapat diartikan bahwa seorang narapidana kasus korupsi tidaklah perlu berkelakuan baik, karena apapun yang dilakukannya dalam lembaga pemasyarakatan tidak akan menyebabkan dirinya mendapatkan remisi maupun pembebasan bersyarat. Jelas hal ini tidak sesuai dengan roh dari sistem pemasyarakatan sebagaimana dimaksud dalam pasal tersebut, yaitu memberikan bekal bagi narapidana untuk menyongsong kehidupan setelah bebas untuk kembali ke tengah-tengah masyarakat.

Seharusnya untuk memperketat pemberian remisi dan pembebasan bersyarat, ada baiknya pemerintah merevisi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan serta Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan. Setidaknya, ada payung hukum yang jelas untuk melaksanakan kebijakan, bukan sekedar perintah lisan tanpa dasar hukum

¹⁹⁶Pasal 3 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan.

yang jelas yang mengakibatkan pelanggaran terhadap hak warga negara. Selain melakukan revisi, sebenarnya dalam peraturan tersebut pemerintah dimungkinkan untuk melakukan pengetatan karena peraturan hanya memberikan batasan secara umum melalui frasa "*Pertimbangan wajib memperhatikan kepentingan keamanan, ketertiban umum, dan rasa keadilan masyarakat*". Dengan 'bermain' dalam norma kabur tersebut, pemerintah tak perlu mencabut surat keputusan pembebasan bersyarat yang telah dikeluarkan maupun menunda pemberian remisi, tapi cukup dengan mengetatkan pemberian hak-hak narapidana melalui pertimbangan Direktur Jenderal Pemasyarakatan yang lebih detail.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan menyebutkan bahwa salah satu hak terpidana adalah mendapatkan pengurangan masa pidana (remisi) dan pembebasan bersyarat.¹⁹⁷ Bagi terpidana korupsi sebenarnya telah diberlakukan ketentuan khusus yang lebih ketat pemberian remisi dan pembebasan bersyarat. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2006 mengatur bahwa remisi baru dapat diberikan setelah menjalani 1/3 (satu per tiga) masa hukuman pidana dan berkelakuan baik.¹⁹⁸ Sedangkan untuk mendapatkan pembebasan bersyarat, seorang narapidana kasus korupsi harus menjalani masa pidana sekurang-kurangnya 2/3 (dua per tiga), dengan ketentuan 2/3

¹⁹⁷Pasal 14 ayat (1) huruf i dan huruf k Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan.

¹⁹⁸Pasal 34 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 Tentang Syarat Dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan.

(dua per tiga) masa pidana tersebut tidak kurang dari 9 (sembilan) bulan.¹⁹⁹ Ketentuan ini juga berlaku bagi terpidana kasus teroris, narkoba, kejahatan terhadap keamanan negara, kejahatan hak asasi manusia yang berat dan kejahatan transnasional terorganisir lainnya.

Berdasarkan ketentuan di atas, Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2006 telah merinci secara ketat persyaratan yang diperlukan. Dalam hal ini, pemerintah tetap memiliki kewenangan apakah akan memberikan remisi dan pembebasan bersyarat atau tidak. Pertimbangan dari Direktur Jenderal Pemasyarakatan dalam memberikan hak-hak narapidana dapat menjadi pintu masuk yang lebih elegan dalam menerapkan kebijakan pengetatan remisi dan pembebasan bersyarat, bukan dengan mencabut surat keputusan yang telah dikeluarkan.

Dalam menyikapi permasalahan ini, pemerintah berpendapat bahwa kebijakan ini sudah sesuai dengan hukum yang berlaku. Setidaknya ada beberapa alasan yang dikemukakan mengenai kebijakan pengetatan remisi dan pembebasan bersyarat bagi koruptor, antara lain:

Pertama, sebuah diskresi muncul karena tidak adanya undang-undang yang mengatur tentang penyelesaian *in concreto* terhadap suatu masalah yang dihadapi, adanya delegasi perundang-undangan, maupun peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar berbuat aparat pemerintah memberikan kebebasan sepenuhnya. Dalam hal ini, Kementerian Hukum dan HAM menggunakan ‘celah’ diberikannya kebebasan sepenuhnya oleh

¹⁹⁹Pasal 43 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 Tentang Syarat Dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan.

peraturan perundang-undangan. Dalam setiap pasal yang mengatur pemberian remisi dan pembebasan bersyarat bagi koruptor sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2006, pemerintah bebas untuk menafsirkan ‘wajib memperhatikan kepentingan keamanan, ketertiban umum, dan rasa keadilan masyarakat’. Frasa itulah yang dianggap sebagai norma kabur yang bisa dijadikan celah untuk mengeluarkan kebijakan. Walaupun rasa keadilan masyarakat tidak memiliki ukuran yang pasti karena setiap masyarakat mempunyai kriteria sendiri tentang rasa keadilan. Dari sisi inilah kemudian Kementerian Hukum dan HAM memberlakukan pengetatan remisi dan pembebasan bersyarat bagi koruptor agar tidak mencederai rasa keadilan masyarakat. Kebijakan yang diambil bertujuan untuk menampakkan keluar sebuah peraturan perundang-undangan agar lebih dapat dilaksanakan sesuai dengan maksud dan tujuan pembentukannya.

Kedua, pengetatan remisi dan pembebasan bersyarat bagi koruptor perlu dilakukan agar dapat memberikan efek jera (*deterrent effect*) bagi pelakunya. Pengetatan yang dilakukan bukan berarti diskriminatif, justru tidak adil apabila kejahatan umum dan khusus diperlakukan sama. Kejahatan korupsi merupakan kejahatan yang luar biasa, sehingga perlu cara dan penanganan yang luar biasa pula. Sehingga tidak bisa dicampuradukkan dengan politik, karena kebijakan ini berlaku untuk semua narapidana kasus korupsi, bukan untuk orang per orang. *Justice collaborator* dan *whistle blower* juga mendapat perhatian khusus dengan dipermudah mendapat

remisi dan pembebasan bersyarat karena dianggap dapat membantu pemberantasan korupsi, sebagai contoh misalnya Agus Condro dalam kasus pemilihan Deputy Gubernur Senior Bank Indonesia.

Ketiga, bagi sebagian golongan yang kontra terhadap langkah yang diambil Kementerian Hukum dan HAM terkait pengetatan remisi dan pembebasan bersyarat, langkah tersebut dinilai melanggar hak asasi manusia. Padahal seharusnya dapat dibedakan antara hak asasi manusia (HAM) yang diatur dalam UUD 1945, HAM merupakan hak kodrati yang bukan pemberian siapa-siapa dan hak narapidana yang diberikan oleh negara. Sehingga menurut pemerintah dalam hal pengetatan remisi dan pembebasan bersyarat tidak melanggar HAM, karena ada perbedaan yang mendasar antara hak asasi manusia dan hak narapidana.

Dari pernyataan tersebut, disinyalir bahwa memang kebijakan ini kurang dikaji secara mendalam. Memang benar di dalam praktek pemerintahan sebuah diskresi muncul karena tidak adanya undang-undang yang mengatur tentang penyelesaian *in concreto* terhadap suatu masalah yang dihadapi, adanya delegasi perundang-undangan, maupun peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar berbuat aparat pemerintah memberikan kebebasan sepenuhnya.²⁰⁰ Akan tetapi dalam hal ini, pemerintah tidak bisa mengeluarkan sebuah kebijakan yang melanggar peraturan perundang-undangan. Pengetatan pemberian remisi dan pembebasan bersyarat terhadap koruptor telah diatur dalam Peraturan

²⁰⁰Ridwan HR., *Op.cit.* hlm. 171-172.

Pemerintah Nomor 28 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 Tentang Syarat Dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan.

Menurut **Indroharto**,²⁰¹ pembuatan peraturan kebijakan harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Ia tidak boleh bertentangan dengan peraturan dasar yang mengandung wewenang diskresioner yang dijabarkan itu;
- b. Ia tidak boleh nyata-nyata bertentangan dengan nalar yang sehat;
- c. Ia harus dipersiapkan dengan cermat, semua kepentingan, keadaan-keadaan serta alternatif yang ada perlu dipertimbangkan;
- d. Isi dari kebijakan harus memberikan kejelasan yang cukup mengenai hak-hak dan kewajiban-kewajiban dari warga yang terkena peraturan tersebut;
- e. Tujuan-tujuan dan dasar-dasar pertimbangan mengenai kebijakan yang akan ditempuh harus jelas;
- f. Ia harus memenuhi syarat kepastian hukum materiil, artinya hak-hak yang telah diperoleh dari warga masyarakat yang terkena harus dihormati, kemudian juga harapan warga yang pantas telah ditimbulkan jangan sampai diingkari.

Dengan adanya peraturan tersebut, pemerintah tidak bisa serta merta mencabut surat keputusan yang telah dikeluarkan dan telah melalui prosedur sesuai peraturan yang berlaku. Asas kepastian hukum masyarakat tidak terpenuhi dengan pencabutan keputusan tersebut. Hal tersebut justru akan membuat masyarakat kehilangan kepercayaan kepada pemerintah.

Pemerintah menganggap pengetatan remisi dan pembebasan bersyarat bagi koruptor perlu dilakukan agar dapat memberikan efek jera (*deterrent effect*) bagi pelakunya. Pengetatan yang dilakukan bukan berarti diskriminatif, justru tidak adil apabila kejahatan umum dan khusus

²⁰¹Indroharto, *Perbuatan Pemerintah Menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata*, Dikutip dari Ridwan HR., *Ibid.* hlm. 183-184.

diperlakukan sama. Hal ini bertolak belakang dengan prinsip sistem pemasyarakatan yang telah menggantikan sistem kepenjaraan.²⁰² Dalam sistem pemasyarakatan tidak dikenal adanya balas dendam terhadap pelaku kejahatan. Proses penegakan hukum terhadap suatu kejahatan dilakukan mulai dari penyidikan hingga proses pengadilan, akan tetapi setelah mendapat putusan yang berkekuatan hukum tetap, seorang pelaku kejahatan akan dibina di lembaga pemasyarakatan. Semangat pemberantasan korupsi yang menggelora tidaklah dapat dijadikan dasar pembenaran untuk melakukan pembalasan ketika seorang narapidana telah mendapat vonis hakim dan ditahan di lembaga pemasyarakatan.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan dijelaskan bahwa:²⁰³

“Sistem pemasyarakatan adalah suatu tatanan mengenai arah dan batas serta cara pembinaan Warga Binaan Pemasyarakatan berdasarkan Pancasila yang dilaksanakan secara terpadu antara pembina, yang dibina, dan masyarakat untuk meningkatkan kualitas Warga Binaan Pemasyarakatan agar 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”.

Jadi tidak benar apabila lembaga pemasyarakatan dijadikan tempat untuk menerapkan efek jera (*deterrent effect*) terhadap pelaku kejahatan.

²⁰²Berdasarkan Surat Instruksi Kepala Direktorat Pemasyarakatan Nomor: J.H.G.8/506 tanggal 17 Juni 1964, penyebutan rumah penjara yang berarti ‘penjaraan’ berubah menjadi lembaga pemasyarakatan yang bertujuan untuk ‘memasyarakatkan’ kembali narapidana setelah bebas dari lembaga pemasyarakatan.

²⁰³Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan.

Penerapan kebijakan ini terlihat diskriminatif.²⁰⁴ Hal ini dapat dilihat dalam poin ketiga Surat Direktur Jenderal Pemasyarakatan Nomor: PAS.HM.01.02-42 yang berbunyi: *“Memerintahkan kepada Kepala UPT Pemasyarakatan untuk tidak melanjutkan usulan atau memberikan remisi khusus Natal tahun 2011 bagi narapidana kasus korupsi dan terorisme”*.

Dalam memahami tentang apakah kebijakan ini melanggar hak asasi manusia atau hanya mencabut hak narapidana telah terjadi perbedaan pandangan. Memang benar ada perbedaan yang mendasar tentang hak asasi manusia dengan hak narapidana. Hak asasi manusia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan dijelaskan dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999, dijelaskan bahwa:²⁰⁵

“Hak asasi manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, Pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia”.

Sedangkan hak narapidana adalah hak-hak yang diperoleh seorang narapidana ketika menjalani masa pidana yang diberikan oleh pemerintah.²⁰⁶

²⁰⁴Dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang dimaksud diskriminasi adalah setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya.

²⁰⁵Mengenai masalah Hak Asasi Manusia diatur dalam UUD 1945 Pasal 28A sampai Pasal 28J *jo.* Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

²⁰⁶Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 menjelaskan bahwa setiap narapidana berhak :

- a. melakukan ibadah sesuai dengan agama atau kepercayaannya;
- b. mendapat perawatan, baik perawatan rohani maupun jasmani;
- c. mendapatkan pendidikan dan pengajaran;
- d. mendapatkan pelayanan kesehatan dan makanan yang layak;

Akan tetapi yang dimaksud dengan melanggar hak asasi manusia dalam penerapan kebijakan pengetatan remisi dan pembebasan bersyarat adalah adanya diskriminasi dalam pemberlakuannya. Pengetatan Remisi dan Pembebasan Bersyarat melalui Keputusan Menteri Hukum dan HAM Nomor: M.HH-24.PK.01.05.04 Tahun 2011 tanggal 16 November 2011 jelas diskriminatif, karena dalam kasus serupa masing-masing terpidana di Rutan Salemba seperti Baharudin Aritonang, Asep Ruchimat Sujana, Tengku Muhammad Nurlif, Reza kamarullah yang juga mendapatkan pembebasan bersyarat telah meninggalkan Rutan Salemba.²⁰⁷ Telah dijelaskan sebelumnya bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan sama di hadapan hukum. Bahkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasarakatan dijelaskan bahwa:²⁰⁸

Sistem pembinaan pemsarakatan dilaksanakan berdasarkan 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; dan

-
- e. menyampaikan keluhan;
 - f. mendapatkan bahan bacaan dan mengikuti siaran media massa lainnya yang tidak dilarang;
 - g. mendapatkan upah atau premi atas pekerjaan yang dilakukan;
 - h. menerima kunjungan keluarga, penasihat hukum, atau orang tertentu lainnya;
 - i. mendapatkan pengurangan masa pidana (remisi);
 - j. mendapatkan kesempatan berasimilasi termasuk cuti mengunjungi keluarga;
 - k. mendapatkan pembebasan bersyarat;
 - l. mendapatkan cuti menjelang bebas; dan
 - m. mendapatkan hak-hak lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

²⁰⁷*Seandainya Paskah Tak Menunda Hari*, Harian Koran Tempo tanggal 2 November 2011, hlm. 2.

²⁰⁸Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasarakatan.

- g. terjaminnya hak untuk tetap berhubungan dengan keluarga dan orang-orang tertentu.

Selain hal-hal tersebut di atas, kebijakan pencabutan surat keputusan pembebasan bersyarat ini juga melanggar Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik sebagai batasan pemerintah dalam bertindak. Ada beberapa Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme²⁰⁹ yang telah dilanggar dalam pemberlakuan kebijakan pengetatan remisi dan pembebasan bersyarat bagi narapidana kasus korupsi, yaitu:

a. Asas Kepastian Hukum

Asas ini mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara pemerintahan. Dengan dicabutnya Surat Keputusan Pembebasan Bersyarat yang telah diterima beberapa narapidana, berarti asas kepastian hukum tidak terpenuhi. Hal ini dikarenakan untuk mendapatkannya narapidana tersebut telah melewati prosedur yang ditentukan.

Memang dalam keputusan tersebut terdapat klausula pengaman yang berbunyi “*apabila dikemudian hari terdapat kekeliruan akan diadakan pembetulan seperlunya*”. Akan tetapi klausula tersebut bertentangan dengan asas kepastian hukum dan di sisi lain bertentangan dengan asas praduga

²⁰⁹Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN).

rechtmatic. Walaupun asas tersebut tidak menutup kemungkinan untuk dilakukan perubahan, pencabutan, atau penundaan sebuah keputusan.

b. Asas Keterbukaan

Asas yang membuka diri terhadap hak-hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak pribadi, golongan, dan rahasia negara. Dalam kebijakan ini pemerintah dinilai kurang terbuka dalam penerapannya, terlebih ketika melakukan penundaan pelaksanaan pembebasan bersyarat melalui Surat Dirjen Pemasyarakatan yang terkesan tiba-tiba.

Selain asas-asas tersebut, kebijakan pengetatan remisi dan pembebasan bersyarat juga melanggar asas-asas lain, diantaranya yaitu:

- a. *Asas Legalitas*, asas ini menyatakan tiada suatu perbuatan dapat dipidana kecuali atas kekuatan aturan pidana dalam perundang-undangan yang telah ada sebelum perbuatan dilakukan.²¹⁰ Asas inilah yang menjadi acuan bagi penerapan peraturan sekaligus perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia di Indonesia;
- b. *Asas Non-Retroaktif*, asas ini melarang berlakunya undang-undang secara surut;
- c. *Asas Bertindak Cermat*, dalam kebijakan ini pemerintah bertindak tidak cermat dalam merumuskan suatu kebijakan yang akan

²¹⁰Pasal 1 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

diterapkan kepada masyarakat sehingga mengakibatkan kerugian bagi masyarakat tersebut;

- d. *Asas Larangan Sewenang-wenang*, adapun unsur sewenang-wenang dapat diuji dengan asas rasionalitas atau kepatutan. Suatu kebijakan dikategorikan mengandung unsure sewenang-wenang jika kebijakan tersebut tidak masuk akal atau tidak beralasan.
- e. *Asas Larangan Penyalahgunaan Wewenang*, ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang diuji dengan asas spesialisitas yang mengandung arti bahwa wewenang itu diberikan kepada organ pemerintahan dengan tujuan tertentu.²¹¹

Sesungguhnya bagi tersangka, terdakwa, maupun terpidana telah dilindungi dari tindakan sewenang-wenang para pejabat penegak hukum yang menyalahgunakan tugas dan kewenangan yang melekat pada jabatannya. Hal tersebut diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Bab XXVIII tentang Kejahatan Jabatan mulai dari Pasal 413 sampai dengan 437.²¹² Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dijelaskan bahwa: *“Seorang pejabat yang menyalahgunakan kekuasaan memaksa seseorang untuk melakukan, tidak melakukan atau membiarkan sesuatu, diancam dengan pidana penjara paling lama dua tahun delapan bulan”*.²¹³

²¹¹Ridwan HR., *Op.cit.* hlm. 185.

²¹²O.C. Kaligis, *Kejahatan Jabatan dalam Sistem Peradilan Terpadu*, (Bandung: Alumni, 2011), hlm. 48.

²¹³Pasal 421 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Untuk mencabut Pembebasan Bersyarat yang telah diberikan kepada narapidana seharusnya melalui mekanisme yang telah diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor: M.01.PK.04-10 Tahun 2007 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti menjelang Bebas, dan Cuti Bersyarat. Dalam Peraturan Menteri tersebut, asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas, dan cuti bersyarat dapat dicabut apabila:²¹⁴

- a. Mengulangi tindak pidana;
- b. Menimbulkan keresahan dalam masyarakat, dan atau
- c. Melanggar ketentuan mengenai pelaksanaan asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas, dan cuti bersyarat.

Sebelum dilakukan pencabutan tetap, Kepala Lapas atau Kepala Rutan berkewajiban melakukan pemeriksaan terhadap narapidana atau Anak Didik Pemasarakatan yang menjalani asimilasi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas, dan cuti bersyarat.²¹⁵ Dari ketentuan tersebut, maka sangat jelas bahwa seharusnya dasar yang dapat dipergunakan untuk mencabut pembebasan bersyarat adalah ditentukan secara limitatif dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor: M.01.PK.04-10 Tahun 2007 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti

²¹⁴Pasal 24 ayat (1) Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor: M.01.PK.04-10 Tahun 2007 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti menjelang Bebas, dan Cuti Bersyarat.

²¹⁵Pasal 25 ayat (2) Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor: M.01.PK.04-10 Tahun 2007 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti menjelang Bebas, dan Cuti Bersyarat

menjelang Bebas, dan Cuti Bersyarat, bukan berdasar pada asumsi-asumsi maupun dorongan pihak tertentu yang tak memiliki dasar hukum yang jelas.

Di Yogyakarta sendiri, masalah ini tak kalah peliknya dengan apa yang terjadi di pusat. Mantan Bupati Sleman Ibnu Subianto, narapidana kasus korupsi pengadaan buku ajar yang ditahan di Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIB Sleman, seharusnya juga telah mendapatkan pembebasan bersyarat sama dengan Hengky Baramuli dan H. Ibrahim (sebagian dari 7 narapidana yang mengajukan gugatan ke PTUN Jakarta). Mereka mendapat pembebasan bersyarat dengan nomor Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM yang sama yaitu Nomor: PAS-134.PK.01.05.06 Tahun 2011 tentang Pembebasan Bersyarat yang belum dilaksanakan, namun dengan nomor perorangan yang berbeda.

Sama halnya dengan Purwanta bin Notopawiro, narapidana kasus korupsi di Kabupaten Gunung Kidul yang ditahan di Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIA Yogyakarta, memiliki Surat Keputusan yang sama dengan Mulyono Subroto, Hesti Andi Tjahyanto, dan Agus Wijayanto Legowo. Mereka mendapat pembebasan bersyarat dengan nomor Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM yang sama yaitu Nomor: PAS-89.PK.01.05.06 Tahun 2011 tentang Pembebasan Bersyarat yang belum dilaksanakan, namun dengan nomor perorangan yang berbeda. Mereka berdua seharusnya dapat menghirup udara bebas karena telah mengantongi Surat Keputusan Pembebasan Bersyarat dari Menteri Hukum dan HAM. Tetapi kemudian Surat Keputusan tersebut ‘dianulir’ dan dinyatakan dicabut

melalui Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM Nomor: M.HH-23.PK.01.05.04 Tahun 2011 tanggal 16 November 2011 untuk Ibnu Subiyanto dan Nomor: M.HH-17.PK.01.05.04 Tahun 2011 tanggal 16 November 2011 untuk Purwanta bin Notopawiro.

Melalui penasehat hukumnya, Ibnu Subiyanto melayangkan keberatan kepada Kementerian Hukum dan HAM karena ‘batal bebas’ dengan adanya kebijakan yang dikeluarkan. Terlebih setelah adanya vonis dari PTUN Jakarta yang mengabulkan gugatan ketujuh narapidana korupsi tentang pencabutan Surat Keputusan Pembebasan Bersyarat yang belum dilaksanakan. Mereka berpendapat bahwa putusan PTUN tersebut bersifat umum (*erga omnes*) sehingga berdampak bagi narapidana lain yang memiliki masalah serupa. Akan tetapi dalam kenyataannya, putusan PTUN tersebut tidak berlaku secara umum dan hanya berlaku pada penggugat.

Sejak awal terbitnya surat keputusan ini telah menuai pro dan kontra, *legal standing* surat keputusan ini banyak dipertanyakan dan bisa dikatakan bahwa surat keputusan ini adalah kontroversial. Akan tetapi surat keputusan kontroversial ini sangat mendapat reaksi positif dari masyarakat dan bisa dikatakan surat keputusan ini adalah kebijakan yang populer. Akan tetapi tanpa disadari, di dalam Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM tersebut dinilai merampas hak-hak warga negara lain. Hak seorang narapidana untuk mendapatkan pembebasan bersyarat yang telah dijamin oleh undang-undang telah dihilangkan. Secara otomatis, hal ini mengakibatkan munculnya ketidakteraturan dalam hukum.

Kepopuleran kasus korupsi memang seharusnya harus diikuti dengan aturan hukum yang lebih kuat. Namun bukan berarti harus melanggar prosedur yang ada. Memang, dunia hukum adalah dunia yang penuh dengan prosedur. Namun, prosedur yang ada, dibuat untuk menjamin tidak ada pihak yang dirugikan akibat munculnya hukum. Kalau sampai ada pihak yang dirugikan akibat munculnya hukum, maka tujuan hukum mengenai keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum tidak dapat tercapai. Munculnya Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM tentang pencabutan pembebasan bersyarat justru secara otomatis akan mereduksi ketertiban dalam hukum, karena Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM tersebut berproses secara tidak tertib.

Menurut **Satjipto Rahardjo**, hukum dan ketidaktertiban itu tidak saling meniadakan begitu saja melainkan kita harus mengakui bahwa masyarakat itu menerima suatu *margin of tolerance* atau *leeways* dalam penegakan hukum. Artinya, penegakan hukum ‘berkompromi’ dengan keadaan tidak tertib di masyarakat. Dalam keadaan tidak tertib hukum juga dapat bekerja, seperti juga dalam ‘keadaan tidak tertib’ hukum itu juga tetap bekerja. Ketidaktertiban Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM dalam dimensi hukum di Indonesia nyatanya telah mampu bekerja, meskipun hanya dalam hitungan bulan (mulai dari 16 November 2012 sampai dengan 7 Maret 2012). Dengan demikian sudah terbukti bahwa hukum yang tidak tertib pasti dapat dengan mudah dipatahkan. Tujuan untuk mewujudkan suatu ketertiban oleh hukum tidak bisa dilakukan di atas ketidaktertiban dari

hukum itu sendiri. Oleh karena itu, prosedural dalam berhukum menjadi sangat penting di sisi ini.

Langkah pengetatan remisi oleh Menteri Hukum dan HAM harus mendapatkan apresiasi tinggi. Bagaimana pun juga, kebijakan Menteri Hukum dan HAM mengenai pengetatan remisi dan pembebasan bersyarat adalah keputusan yang berani. Niatan untuk ‘memberi pelajaran’ kepada para koruptor adalah langkah yang sensasional. Akan tetapi akan lebih elegan lagi jika diwujudkan dalam bentuk peraturan kebijakan yang berproses berdasar peraturan yang berlaku.

Kebijakan itu memperlihatkan sikap apriori terhadap hukum pidana yang berorientasi pada filsafat keadilan retributif. Orientasi yang demikian membawa Pemerintah Indonesia dalam posisi berhadapan dengan berbagai instrumen internasional, baik yang berkaitan dengan hak asasi manusia maupun antikorupsi yang telah diratifikasi. Konvensi internasional mengenai hak-hak sipil dan hak-hak politik, demikian pula dengan konvensi PBB mengenai antikorupsi secara implisit tidak lagi merujuk pada keadilan retributif dalam hukum pidana, tetapi mengalami perubahan paradigma baru, yaitu keadilan korektif, rehabilitatif, dan restoratif. Keadilan korektif berkenaan dengan hukuman yang dijatuhkan kepada terpidana. Keadilan rehabilitatif berhubungan dengan upaya untuk memperbaiki terpidana. Sementara keadilan restoratif berkaitan dengan pengembalian aset negara.

M. King dalam *A Framework Of Criminal Justice* memperkenalkan status *passage model*. Model ini memandang sistem peradilan pidana

sebagai suatu penerimaan status bagi si terpidana oleh masyarakat yang diwakili institusi penegak hukum. Dalam hal ini, masyarakat turut bertanggung jawab memperbaiki narapidana agar tidak lagi melakukan kejahatan. Keterlibatan masyarakat di sini adalah dalam proses asimilasi yang dijalani oleh narapidana menjelang pembebasan bersyarat.

Pengetatan persyaratan remisi dan pembebasan bersyarat narapidana korupsi sangat dimungkinkan sebagai efek jera jika korupsi dilakukan secara terorganisasi atau oleh aparat penegak hukum atau pejabat negara atau dalam keadaan tertentu. Ini sama halnya dengan penjatuhan pidana mati yang dimungkinkan jika korupsi dilakukan dalam keadaan darurat. Kebijakan moratorium remisi dan pembebasan bersyarat narapidana korupsi berlaku prospektif. Artinya, kebijakan ini tidak boleh diberlakukan surut, termasuk kepada narapidana korupsi yang telah mengalami asimilasi kendatipun pembebasan bersyarat baru berlaku setelah dilaksanakan.

Apabila dilihat dari rasionalitasnya, kebijakan pengetatan remisi dan pembebasan bersyarat yang dikeluarkan oleh Menteri Hukum dan HAM dapat dikatakan kebijakan yang sewenang-wenang, terlihat dari kebijakan yang cenderung dipaksakan dan tanpa perhitungan yang matang. Sebuah kebijakan seharusnya dibuat melalui proses dan tahapan yang jelas sehingga tidak merugikan warga negara lain. Mulai dari perumusan masalah, *forecasting*, rekomendasi kebijakan, *monitoring*, sampai dengan evaluasi kebijakan harus diperhatikan dengan seksama.²¹⁶ Kewenangan pemberian

²¹⁶AG. Subarsono, *Op.cit.* hlm. 8.

remisi dan pembebasan bersyarat memang sepenuhnya milik Kementerian Hukum dan HAM, jadi tentunya mekanisme pemberiannya harus diawasi agar tidak menjadi ‘monopoli’ pihak-pihak tertentu.

Kebijakan remisi dan pembebasan bersyarat ini disinyalir sebagai kebijakan yang sarat dengan penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*). Hal ini dapat dilihat dari awal kemunculan kebijakan tersebut. Mulai dari perintah lisan Wakil Menteri Hukum dan HAM untuk menunda pelaksanaan bebas bersyarat beberapa narapidana koruptor, kemudian dibuat aturan tertulis melalui Surat Direktur Jenderal Pemasyarakatan Nomor: PAS-HM.01.02-42 tanggal 31 Oktober 2011 perihal Moratorium Pemberian Hak Narapidana Tindak Pidana Korupsi dan terorisme yang kemudian dilakukan revisi melalui Surat Direktur Jenderal Pemasyarakatan Nomor: PAS-PK.01.01.02-171 tanggal 16 Desember 2011 perihal Pengusulan Pemberian Remisi Bagi Narapidana yang Melakukan Tindak Pidana Sebagaimana diatur dalam Pasal 34 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2006, hingga akhirnya diterbitkannya Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM tentang pencabutan pembebasan bersyarat yang belum dilaksanakan. Dari proses munculnya kebijakan pengetatan remisi dan pembebasan bersyarat tersebut, dapat dilihat bahwa kebijakan cenderung serampangan karena tidak diawali dengan adanya perumusan masalah serta analisa yang matang dan hanya didasarkan perintah lisan tanpa dasar hukum yang jelas.

Terlepas dari semua itu, kebijakan yang dikeluarkan Kementerian Hukum dan HAM patut diapresiasi. Sebagai negara yang berdasar pada

hukum dengan tujuan menyejahterakan rakyatnya, setiap kebijakan pemerintah mempunyai tujuan untuk memberikan jaminan keamanan terhadap warga negaranya, pembagian kekuasaan negara untuk mengedepankan *check and balances*, pemerintahan berdasarkan undang-undang, kekuasaan kehakiman yang mandiri, dan perlindungan HAM.

Masalah yang muncul sekarang sebagian masyarakat berpendapat bahwa penanganan kejahatan harus lebih berorientasi pada pelaku kejahatan. Pendapat ini tidak ada salahnya sebab jika mengacu pada prinsip negara hukum maka negara tetap berkewajiban memberikan kepastian hukum dan memberikan perlindungan hak asasi manusia kepada pelaku kejahatan. Namun jika melihat kepentingan yang lebih luas maka kewajiban negara untuk mengedepankan pemberian jaminan ketertiban dan keamanan bagi warga negara yang tidak melakukan pelanggaran. Sedangkan tindakan terhadap pelaku kejahatan dan dijaminnya kepastian hukum serta perlindungan hak asasi manusia kepada pelaku kejahatan harus dilihat kepentingannya untuk keseimbangan dan kepentingan hak asasi manusia yang telah dilanggar oleh para pelaku kejahatan.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari pembahasan tersebut, dapat ditarik beberapa poin untuk dijadikan sebuah kesimpulan, yaitu:

1. bahwa pelaksanaan pemberian remisi dan pembebasan bersyarat bagi narapidana di wilayah Yogyakarta telah berjalan sesuai dengan peraturan yang ada. Dari tahun ke tahun jumlah narapidana penerima remisi dan pembebasan bersyarat cenderung tidak tetap, sangat tergantung pada usulan dari Lapas maupun Rutan yang menahannya. Semakin banyak narapidana yang mendapat remisi dan pembebasan bersyarat dimaksudkan agar narapidana lebih cepat berintegrasi dengan masyarakat disamping agar tingkat over kapasitas lembaga pemasyarakatan berkurang. Khusus untuk narapidana kasus korupsi, pelaksanaan pemberian remisi dan pembebasan bersyarat di Yogyakarta sedikit banyak terpengaruh dengan adanya moratorium pemberian hak-hak narapidana yang dikeluarkan pemerintah pusat.
2. bahwa Kementerian Hukum dan HAM sejak peralihan dari era kepenjaraan menuju sistem pemasyarakatan telah banyak mengeluarkan kebijakan terkait pemberian remisi dan pembebasan bersyarat. Ada beberapa kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah antara lain: pengaturan pemberian remisi dan

pembebasan bersyarat kepada narapidana terkait peristiwa G.30.S/PKI, pemberian remisi tambahan kepada narapidana pemuka kerja, tambahan remisi bagi narapidana yang berjasa bagi negara dan bermanfaat bagi kemanusiaan, pemberian remisi terkait bencana alam dan kerusuhan, serta moratorium pemberian hak-hak narapidana bagi narapidana kasus korupsi dan terorisme. Kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan tersebut dituangkan dalam Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Peraturan Menteri, serta Instruksi Menteri, dapat juga berupa Surat maupun Surat Edaran Direktur Jenderal Pemasyarakatan.

3. bahwa apabila ditinjau dari peraturan perundang-undangan yang berlaku, penghapusan remisi dan pembebasan bersyarat jelas melanggar undang-undang. Berbeda ketika pemerintah mengeluarkan kebijakan ‘pengetatan’ pemberian hak-hak narapidana, hal tersebut tidak melanggar undang-undang yang berlaku. Hal ini dikarenakan dalam undang-undang hanya memberikan batasan umum berupa frasa *‘wajib memperhatikan kepentingan keamanan, ketertiban umum, dan rasa keadilan masyarakat’* yang memungkinkan untuk mengeluarkan sebuah kebijakan melalui kewenangan diskresi yang diberikan. Yang menjadi masalah adalah ketika Surat Dirjen Pemasyarakatan Nomor: PAS.HM.01.02-42 dan dilanjutkan keluarnya Surat Keputusan Menteri yang mencabut pembebasan bersyarat beberapa

narapidana diberlakukan. Dalam keputusan itulah yang mengandung beberapa pelanggaran, misalnya: bertentangan dengan filosofi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan yang tidak lagi menganut sistem kepenjaraan untuk menimbulkan efek jera (*deterrent effect*) kepada pelaku kejahatan. Kebijakan ini juga dinilai melanggar hak asasi manusia karena cenderung diskriminatif karena tidak sesuai dengan asas *equality before the law*. Kebijakan ini dinilai juga telah melanggar Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik sebagai rambu-rambu bagi penyelenggara negara dalam menjalankan tugasnya, misalnya: asas kepastian hukum, asas bertindak cermat, maupun asas larangan mencampuradukkan kewenangan.

B. Saran

Dari hasil penelitian tersebut, diajukan beberapa saran yang mungkin dapat dijadikan pertimbangan untuk perubahan ke arah yang positif.

1. Setelah disahkannya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 99 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan, ada baiknya aparat terkait melibatkan partisipasi masyarakat dalam proses pemberian remisi dan pembebasan bersyarat. Hal ini dimaksudkan agar berbagai penyimpangan dapat diminimalisir dan terciptanya

akuntabilitas serta transparansi kepada publik dapat terwujud. Selain itu, aparat penegak hukum harus objektif dalam menerapkan hukum yang berlaku dan tidak terpengaruh oleh opini pihak-pihak tertentu yang tak berdasar.

2. Telah terbukti sudah bahwa remisi dan pembebasan bersyarat tidak memberikan dampak positif dalam penegakan hukum anti korupsi. Seharusnya pemberian efek jera dilakukan oleh hakim dengan memberikan vonis maksimal kepada para koruptor. Jika terpaksa memberi remisi dan pembebasan bersyarat, ada hal khusus yang patut diperhatikan oleh pemerintah bahwa pemberian itu harus benar-benar obyektif. Pemberian label "*telah berkelakuan baik selama menjalani masa pidana*" itu seperti apa kriterianya. Jadi harus jelas tentang kriteria 'berkelakuan baik' selama menjalani pidana, tentunya ada perbedaan antara 'berkelakuan baik' narapidana kasus korupsi dan narapidana kasus pembunuhan.
3. Sebagai bentuk pengurangan masa pidana, remisi dan pembebasan bersyarat seharusnya mendapatkan pula pertimbangan dari lembaga yudikatif sebagaimana ketika Presiden bermaksud menerima atau menolak permohonan grasi. Hal ini dimaksudkan agar tercipta *check and balances* antar lembaga penegak hukum. Namun yang harus diperhatikan adalah harus ada sinergi yang baik antar lembaga penegak hukum dengan berpegang teguh pada hukum bukan 'patuh' pada penguasa.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku:

- Asshiddiqie, Jimly, *Pengantar Hukum Tata Negara II*, Jakarta: Konpress, 2006
- Ashofa, Burhan, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta, 2004
- Atmosudirjo, S. Prajudi, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994
- Awaludin, Hamid, *Amuk Penjara Kita*, Artikel dalam *Berkedip Tanpa Cahaya; Senarai Artikel dan Kolom*, Jakarta: Cahaya Timur, 2008
- Azhary, *Negara Hukum, Analisis Yuridis dan Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*, Jakarta: UI Press, 1995
- Basah, Sjachran, *Eksistensi dan Tolok Ukur Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Bandung: Alumni, 1997
- Belifante, A.D. dan Boerhanoeddin Soetan Batoeah, *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara*, t.t: Binacipta, 1983
- Budiharjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cetakan Keduapuluh dua, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2002
- Cooke, David J., et.al, *Menyingkap Dunia Gelap Penjara*, Diterjemahkan oleh Hary Tunggal, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008
- Dirjosisworo, Soedjono, *Sejarah dan Asas-Asas Penologi*, Bandung: Armico, 1984
- Dunn, William, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik, Edisi Kedua*, Diterjemahkan oleh Samodra Wibawa, et.al, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2003
- Fahmal, Muin, *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Yogyakarta: UII Press, 2008
- Fatimah, Siti, *Praktik Judicial Review Di Indonesia*, Cetakan I, Yogyakarta: Pilar Media, 2005
- Hadjon, Philipus M., *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, 1997
- Hamzah, Andi, *Kamus Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986
- Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan, dan Hak Asasi Manusia (Memahami Proses Konsolidasi Sistem Demokrasi di Indonesia)*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2003
- Harahap, Zairin, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Edisi Revisi, Jakarta: Rajawali Press, 2010

- H.R, Ridwan, *Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi)*, Cetakan ke-7, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2011
- Huda, Ni'matul, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta: UII Press, 2007
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Jakarta: Sinar Harapan, 1993
- Kaligis O.C., *Kejahatan Jabatan dalam Sistem Peradilan Terpadu*, Bandung: Alumni, 2011
- , *Aspek-Aspek Hukum Moratorium*, Bandung: Alumni, 2012
- Kelsen, Hans, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, Cetakan I. Bandung: Nusamedia, 2006
- Koentjoro, Diana Halim, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004
- Lamintang, P.A.F. dan Theo Lamintang, *Hukum Penitensier Indonesia*, Edisi Kedua, Cetakan Kedua, Jakarta: Sinar Grafika, 2012
- Lotulung, Paulus Efendi, *Himpunan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB)*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994
- Lumbuun, Ronald S., *PERMA RI; Wujud Kerancuan Antara Praktik, Pembagian, dan Pemisahan Kekuasaan*, Cetakan Pertama, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011
- Manan, Bagir dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, 1997
- Marbun, S.F dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Edisi Pertama, Cetakan Keempat, Yogyakarta: Liberty, 2006
- Marbun, S.F., *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Cetakan III, Yogyakarta: FH UII Press, 2011
- Muslimin, Amrah, *Beberapa Asas dan Pengertian Pokok-Pokok tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*, Bandung: Alumni, 1985
- N.D, Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010
- Poernomo, Bambang, *Pola Dasar Teori Asas Umum Hukum Acara Pidana dan Penegakan Hukum Pidana*, Yogyakarta: Liberty, 1993
- Priyatno, Dwidja, *Sistem Pelaksanaan Pidana Penjara di Indonesia*, Bandung: PT. Refika Aditama, 2006
- Putra, Fadillah, *Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik; Perubahan dan Inovasi Kebijakan Publik dan Ruang Partisipasi Masyarakat dalam Proses Kebijakan Publik*, Cetakan I, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2001

- Rahardjo, Satjipto, *Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Jakarta: Kompas, 2003
- , *Membedah Hukum Progresif*, Jakarta: Kompas, 2006
- , *Menggagas Hukum Progresif Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006
- , *Biarkan Hukum Mengalir*, Jakarta: Kompas, 2007
- , *Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya*, Cetakan II, Yogyakarta: Genta Publishing, 2009
- , *Penegakan Hukum Progresif*, Jakarta: Kompas, 2010
- Sahardjo, *Pohon Beringin Pengayoman Pancasila*, Sukamiskin: Percetakan Rumah Penjara, 1967
- Santoso, Muhari Agus, *Paradigma Baru Hukum Pidana*, Malang: Averroes Press, 2002
- Semma, Mansyur, *Negara dan Korupsi: Pemikiran Mochtar Lubis Atas Negara, Manusia Indonesia, dan Prilaku Politik*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008
- Sibuea, Hotma. P., *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Jakarta: Erlangga, 2010
- Simorangkir, J.C.T., et.al., *Kamus Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008
- Soegondo, R., *Sistem Pembinaan Napi di Tengah Overload LAPAS Indonesia*, Yogyakarta: Insania Cita Press, 2006
- Soehino, *Ilmu Negara*, Edisi Kedua, Cetakan Ketiga, Yogyakarta: Liberty, 1993
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif; Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan Ke-13, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011
- Subarsono, AG., *Analisis Kebijakan Publik; Konsep, Teori, dan Aplikasi*, Cetakan VI, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005
- Sukardi, *Penelitian Kualitatif-Naturalistik Dalam Pendidikan*, Yogyakarta: Usaha Keluarga, 2006
- Sumantri, Sri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, 1992
- Surachmin dan Suhandi Cahaya, *Strategi dan Teknik Korupsi Mengetahui Untuk Mencegah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011
- Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Kedua, Cetakan Keempat, Jakarta: Balai Pustaka, 1995
- Warassih, Esmi, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Semarang: PT. Suryandaru Utama, 2005
- Winarno, Budi, *Kebijakan Publik: Teori, Proses, dan Studi Kasus*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: CAPS, 2012

Dokumentasi Perundang-undangan:

Republik Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2008

----- *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*. Cetakan I
Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2007

----- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1995 Nomor 77; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3614 tentang Pemasarakatan

----- Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *Jo* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 140 dan Tahun 2001 Nomor 134; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3874 dan 4150 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

----- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3851 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

----- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886 tentang Hak Asasi Manusia

----- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2006 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 32; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4620 tentang Pengesahan *United Nations Convention Against Corruption*, 2003 (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi, 2003)

----- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 160; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5079 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

----- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2010 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 100; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5150 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi

----- Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 69; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3846 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasarakatan *jo* Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2006 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 61; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4632 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 32

Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan

----- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 174 Tahun 1999; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 223 tentang Remisi

----- Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor: M.01.PK.04-10 Tahun 2007 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti menjelang Bebas, dan Cuti Bersyarat *jo.* Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.HH-02.PK.05.06 Tahun 2010 Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 333 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.01.PK.04.10 Tahun 2007 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas, dan Cuti Bersyarat

----- Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia Nomor: M.01-PK.04.10 Tahun 1999 tentang Asimilasi, Pembebasan Bersyarat dan Cuti Menjelang Bebas

Putusan Pengadilan:

Ahmad Hafiz Zawawi, et.al., v. Menteri Hukum dan HAM RI. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor: 217/G/2011/PTUN-JKT

Menteri Hukum dan HAM RI v. Ahmad Hafiz Zawawi, et.al., Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta Nomor: 106/B/2011/PT.TUN.JKT.

Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 022/PUU-III/2005, tentang Permohonan Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan Sebagai Dasar Hukum Remisi (Pengurangan Masa Pidana) Bagi Narapidana terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Jurnal, Makalah, dan Karya Ilmiah:

Attamimi, A. Hamid S., *Perbedaan Antara Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan*, Makalah disampaikan pada Dies Natalis PTIK Ke-46, Jakarta, 17 Juni 1992

-----, *Hukum Tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)*, Pidato Purna Bhakti Guru Besar Tetap, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta 20 September 1993

- Hartono, Made Sugi, *Pelaksanaan Pembinaan Narapidana Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Sistem Pemasyarakatan*, Skripsi, Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2012
- Indarti, Erlyn, *Diskresi dan Paradigma; Sebuah Telaah Filsafat Hukum*, Pidato Pengukuhan Disampaikan Pada Upacara Penerimaan Jabatan Guru Besar dalam Filsafat Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang 4 November 2010
- Krisnawati, Dani, *Kajian Yuridis Pemberian Remisi Bagi Narapidana*, *Mimbar Hukum* Volume 19, Nomor 2, Juni 2007
- Mustamu, Julista, *Diskresi dan Tanggungjawab Administrasi Pemerintahan*, *Jurnal Sasi* Vol. 17 No. 2 Bulan April-Juni 2011
- Sastroatmojo, Sudjiono, *Konfigurasi Hukum Progresif*, Artikel dalam *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol.8 No 2 September 2005
- Simarmata, Berlian, *Pemberian Remisi Terhadap Narapidana Koruptor dan Teroris*, *Mimbar Hukum* Volume 23 Nomor 3, Oktober 2011
- Wagiman, Wahyu, *Kebijakan Moratorium Remisi dan Pembebasan Bersyarat: Dampaknya Terhadap Perlindungan Hak Asasi Manusia*, Diterbitkan oleh Institute for Criminal Justice Reform, Jakarta Februari 2012

Majalah dan Surat Kabar:

- Majalah Hukum dan HAM, Volume IX No. 46 September-Oktober 2011
- Kedaulatan Rakyat, 31 Oktober 2011
- Kedaulatan Rakyat, 28 Desember 2012
- Kompas, 31 Oktober 2006
- Kompas, 1 November 2006
- Kompas, 5 November 2011
- Kompas, 11 November 2011
- Radar Jogja, 17 Agustus 2011
- Tempo, 2 November 2011

Internet:

Alfrida, *Penerapan Prinsip Akuntabilitas Terhadap Pemberian Pembebasan Bersyarat Bagi Narapidana di Lembaga Pemasyarakatan Wanita Kelas IIA* Sungguminasa, dalam <http://pasca.unhas.ac.id/jurnal/files/30b428d8dc32923f3748ac17bcc8b4b7.pdf>, Akses 13 Agustus 2012

Center For Detention Studies (CDS), *94 Tahun Kebijakan Remisi Dan Gagalnya Reformasi Hukum Pidana Di Indonesia*, http://www.cds.or.id/konten.php?nama=Berita&op=detail_berita&id=89, Akses 26 Agustus 2012

Hiariej, Eddy O.S., *Kontroversi Moratorium Remisi*, dalam <http://budisansblog.blogspot.com/2011/11/kontroversi-moratorium-remisi.html>, Akses 28 Februari 2012

<http://www.metrotvnews.com/metromain/news/2011/08/11/60943/33-Ribu-Napi-Akan-Mendapat-Remisi-HUT-RI>, Akses 20 Februari 2012

Indrayana, Denny, *Jangan Ada Sidak Di antara Kita*, dalam <http://jogja.kemenkumham.go.id/indeks-berita/artikel-lain/397-jangan-ada-sidak-di-antara-kita>, Akses 15 Maret 2012

Sudirman, Dindin, *Tinjauan Tentang Moratorium Remisi bagi Terpidana Korupsi Berdasarkan Kebijakan Menteri hukum dan HAM*, dalam <http://www.scribd.com/doc/91317836>, Akses 30 Desember 2012

769 Napi DIY Terima Remisi Umum, dalam <http://krjogja.com/read/139693/769-napi-diy-terima-remisi-umum.kr>, Akses 17 Agustus 2012

LAMPIRAN



**PEMERINTAH PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
SEKRETARIAT DAERAH**

Kompleks Kepatihan, Danurejan, Telepon (0274) 562811 - 562814 (Hunting)
YOGYAKARTA 55213

SURAT KETERANGAN / IJIN

070/6627/V/7/2012

Membaca Surat : KETUA FAK HUKUM UII Nomor : 191/KET/90/PPS-FH/MH/VII/2012
Tanggal : 10 Juli 2012 Perihal : Ijin Penelitian

- Mengingat :
1. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2006, tentang Perizinan bagi Perguruan Tinggi Asing, Lembaga Penelitian dan Pengembangan Asing, Badan Usaha Asing dan Orang Asing dalam melakukan Kegiatan Penelitian dan Pengembangan di Indonesia;
 2. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 33 Tahun 2007, tentang Pedoman penyelenggaraan Penelitian dan Pengembangan di Lingkungan Departemen Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah;
 3. Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 37 Tahun 2008, tentang Rincian Tugas dan Fungsi Satuan Organisasi di Lingkungan Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
 4. Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 18 Tahun 2009 tentang Pedoman Pelayanan Perizinan, Rekomendasi Pelaksanaan Survei, Penelitian, Pendataan, Pengembangan, Pengkajian, dan Studi Lapangan di Daerah Istimewa Yogyakarta.

DIIJINKAN untuk melakukan kegiatan survei/penelitian/pendataan/pengembangan/pengkajian/studi lapangan kepada:

Nama : MUHAMMAD ARIF ROHMAN,S.H. NIP/NIM : 11912683
Alamat : JL CIK DI TIRO YOGYAKARTA
Judul : TINJAUAN YURIDIS PENERAPAN REMISI DAN PEMBEBASAN BERSYARAT BAGI NARAPIDANA KASUS KORUPSI DI WILAYAH YOGYAKARTA.
Lokasi : - Kota/Kab. KOTA YOGYAKARTA
Waktu : 13 Juli 2012 s/d 13 Oktober 2012

Dengan Ketentuan

1. Menyerahkan surat keterangan/ijin survei/penelitian/pendataan/pengembangan/pengkajian/studi lapangan *) dari Pemerintah Provinsi DIY kepada Bupati/Walikota melalui institusi yang berwenang mengeluarkan ijin dimaksud;
2. Menyerahkan soft copy hasil penelitiannya baik kepada Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta melalui Biro Administrasi Pembangunan Setda Provinsi DIY dalam compact disk (CD) maupun mengunggah (upload) melalui website adbang.jogjapro.go.id dan menunjukkan cetakan asli yang sudah disahkan dan dibubuhi cap institusi;
3. Ijin ini hanya dipergunakan untuk keperluan ilmiah, dan pemegang ijin wajib mentaati ketentuan yang berlaku di lokasi kegiatan;
4. Ijin penelitian dapat diperpanjang maksimal 2 (dua) kali dengan menunjukkan surat ini kembali sebelum berakhir waktunya setelah mengajukan perpanjangan melalui website adbang.jogjapro.go.id;
5. Ijin yang diberikan dapat dibatalkan sewaktu-waktu apabila pemegang ijin ini tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.

Dikeluarkan di Yogyakarta

Pada tanggal 13 Juli 2012

A.n Sekretaris Daerah

Asisten Perekonomian dan Pembangunan
Ub.

Kepala Biro Administrasi Pembangunan



J. Joko Wuryentoro, M.Si
NIP. 19580108 198603 1 011

Tembusan :

1. Yth. Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta (sebagai laporan);
2. Walikota Yogyakarta cq. Dinas Perizinan
3. KETUA PROGRAM PASCASARJANA FAK HUKUM UGM
4. Ka. Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Prov. DIY
5. Yang Bersangkutan

KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA REPUBLIK INDONESIA
KANTOR WILAYAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
Jalan : Gedongkuning Nomor 146
Telepon : 378431,378432,374081
www.kumham-jogja.info

SURAT IJIN
Nomor : W22-LT.01.07- 3266

Memperhatikan surat dari Ketua Program Pascasarjana Universitas Islam Indonesia Nomor : 189/Ket/90/PPs-FH/MH/VII/2012 Tanggal 5 Juli 2012 Perihal Mohon Ijin Penelitian, dan surat keterangan/ ijin dari Sekretaris Daerah Pemerintah Propinsi DIY Nomor : 070/6627/N/7/2012 Tanggal 13 Juli 2012. Atas dasar pertimbangan tersebut dengan ini Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Daerah Istimewa Yogyakarta memberikan ijin kepada :

Nama : MUHAMMAD ARIF ROHMAN,S.H.
Nim. : 11912683
Mahasiswa : Fakultas Hukum Program Pascasarjana UII Yogyakarta

Untuk mengadakan penelitian pada :

1. Divisi Pemasarakatan Kanwil Kemen Kumham DIY.
2. Lembaga Pemasarakatan Sleman
3. Lembaga Pemasarakatan Yogyakarta,

guna penulisan Tesis dengan judul : "TINJAUAN YURIDIS PENERAPAN REMISI DAN PEMBEBASAN BERSYARAT BAGI NARAPIDANA KASUS KORUPSI DI WILAYAH YOGYAKARTA"

Waktu pelaksanaan tanggal 13 Juli 2012 s/d 13 Oktober 2012

Dengan Ketentuan : 1. Terlebih dahulu menghadap kepada Kepala Divisi Pemasarakatan, Kepala Lapas Yogyakarta dan Kepala Lapas Sleman
2. Pelaksanaan dan pengaturan waktu kami serahkan sepenuhnya kepada Kepala Divisi Pemasarakatan, Kepala Lapas Yogyakarta dan Kepala Lapas Sleman
3. Ijin ini tidak boleh disalahgunakan untuk kepentingan lain kecuali untuk tujuan ilmiah.
4. Wajib menjaga tata tertib dan mentaati ketentuan - ketentuan yang berlaku setempat.
5. Surat ijin ini dapat dibatalkan sewaktu - waktu apabila tidak dipenuhi ketentuan - ketentuan tersebut diatas.
6. Setelah selesai wajib melaporkan hasilnya kepada Kanwil Kementerian Hukum dan HAM DIY Cq. Bagian Penyusunan Program dan Laporan.

Demikian disampaikan kepada yang berkepentingan untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, 13 Juli 2012
AN. KEPALA KANTOR WILAYAH
Kepala Divisi Administrasi
Des. AGUS PRIBADIONO,SH,MH
NIP. 19540808 198203 1 001

Tembusan disampaikan kepada Yth :

1. Kepala Kanwil Kementerian Hukum dan HAM DIY. (sebagai laporan)
2. Kepala Divisi Pemasarakatan Kanwil Kemen Kumham DIY.
3. Kepala Lembaga Pemasarakatan Sleman
4. Kepala Lembaga Pemasarakatan Yogyakarta,
5. Ketua Program Pascasarjana Universitas Islam Indonesia di Yogyakarta

KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA REPUBLIK INDONESIA
 KANTOR WILAYAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
 Jalan : Gedongkuning Nomor 146
 Telepon : 378431,378432,374081
 www.kumham-jogja.info

SURAT IJIN
 Nomor : W22-LT.01.07- 3866

Memperhatikan surat dari Ketua Program Pascasarjana Universitas Islam Indonesia Nomor : 189/Ket/90/PPs-FH/MH/VII/2012 Tanggal 5 Juli 2012 Perihal Mohon Ijin Penelitian, dan surat keterangan/ ijin dari Sekretaris Daerah Pemerintah Propinsi DIY Nomor : 070/6627/N/7/2012 Tanggal 13 Juli 2012. Atas dasar pertimbangan tersebut dengan ini Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Daerah Istimewa Yogyakarta memberikan ijin kepada :

Nama : MUHAMMAD ARIF ROHMAN, S.H.
 Nim. : 11912683
 Mahasiswa : Fakultas Hukum Program Pascasarjana UII Yogyakarta

Untuk mengadakan penelitian pada :

1. Divisi Pemasyarakatan Kanwil Kemen Kumham DIY.
2. Lembaga Pemasyarakatan Sleman
3. Lembaga Pemasyarakatan Yogyakarta,

guna penulisan Tesis dengan judul : "TINJAUAN YURIDIS PENERAPAN REMISI DAN PEMBEBASAN BERSYARAT BAGI NARAPIDANA KASUS KORUPSI DI WILAYAH YOGYAKARTA"

Waktu pelaksanaan tanggal 13 Juli 2012 s/d 13 Oktober 2012

- Dengan Ketentuan :
1. Terlebih dahulu menghadap kepada Kepala Divisi Pemasyarakatan, Kepala Lapas Yogyakarta dan Kepala Lapas Sleman
 2. Pelaksanaan dan pengaturan waktu kami serahkan sepenuhnya kepada Kepala Divisi Pemasyarakatan, Kepala Lapas Yogyakarta dan Kepala Lapas Sleman
 3. Ijin ini tidak boleh disalahgunakan untuk kepentingan lain kecuali untuk tujuan ilmiah.
 4. Wajib menjaga tata tertib dan mentaati ketentuan - ketentuan yang berlaku setempat.
 5. Surat ijin ini dapat dibatalkan sewaktu - waktu apabila tidak dipenuhi ketentuan - ketentuan tersebut diatas.
 6. Setelah selesai wajib melaporkan hasilnya kepada Kanwil Kementerian Hukum dan HAM DIY Cq. Bagian Penyusunan Program dan Laporan.

Demikian disampaikan kepada yang berkepentingan untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, 13 Juli 2012

AN. KEPALA KANTOR WILAYAH
 Kepala Divisi Administrasi



Drs. AGUS PRIADIONO, SH, MH
 NIP. 19540808 198203 1 001

Tembusan disampaikan kepada Yth :

1. Kepala Kanwil Kementerian Hukum dan HAM DIY. (sebagai laporan)
2. Kepala Divisi Pemasyarakatan Kanwil Kemen Kumham DIY.
3. Kepala Lembaga Pemasyarakatan Sleman
4. Kepala Lembaga Pemasyarakatan Yogyakarta,
5. Ketua Program Pascasarjana Universitas Islam Indonesia di Yogyakarta



KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA RI
KANTOR WILAYAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
LEMBAGA PEMASYARAKATAN KLAS IIA YOGYAKARTA
ALAMAT : JL. TAMAN SISWA NO. 6 YOGYAKARTA ☎ (0274) 376126-375802

SURAT KETERANGAN

No. W22.PAS.a.Um.01.01.01- 1448

Berdasarkan Surat Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Daerah Istimewa Yogyakarta,

Tanggal : 13-07-2012
Nomor : W22-LT.01.07-3866
Perihal : Ijin Penelitian

Kepala Lembaga Pemasyarakatan Klas IIA Yogyakarta, menerangkan bahwa mahasiswa,

Nama : MUHAMMAD ARIF ROHMAN, SH
NIM/Jenjang/Jurusan : 11912683/S2/Program Pasca Sarjana Universitas Islam
Indonesia Yogyakarta
Alamat : Jl. Cik Di Tiro No.1 Yogyakarta

Pada tanggal 03 Oktober 2012 telah selesai melaksanakan penelitian di Lembaga Pemasyarakatan Klas II A Yogyakarta dengan judul proposal penelitian "TINJAUAN YURIDIS PENERAPAN REMISI DAN PEMBEBASAN BERSYARAT BAGI NARAPIDANA KASUS KORUPSI DI WILAYAH YOGYAKARTA".

Demikian surat ini diberikan agar dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, 08 Oktober 2012

Kepala

 RIYANTO, Bc.IP,SH
 NIP. 19600116 198303 1 002

Tembusan disampaikan Kepada Yth :

1. Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM DIY
2. Ketua Program Pascasarjana Universitas Islam Indonesia Yogyakarta



KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA REPUBLIK INDONESIA
KANTOR WILAYAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
LEMBAGA PEMASYARAKATAN KELAS IIB SLEMAN
Alamat: Bedingin, Sumberadi, Mlati, Sleman
Telp./ fax: (0274) 867585, email: lapas_sleman@yahoo.co.id, website: www.lapassleman.com

SURAT KETERANGAN

Nomor: W22.PAS.d-LT.01.04- 1.330

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Drs. B. SUKAMTO HARTO, Bc.IP
NIP : 19570520 198103 1 001
Pangkat / Gol. : Pembina (IV/a)
Jabatan : Kepala Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIB Sleman

Dengan ini menerangkan bahwa :

Nama : MUHAMAD ARIF ROHMAN, S.H.
Nomor Mahasiswa : 11.912.683
Universitas : Universitas Islam Indonesia
Fakultas : Hukum
Program Pendidikan : Program Magister (S2) Ilmu Hukum

Telah selesai mengadakan penelitian di Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIB Sleman guna penulisan tesis dengan judul: **"TINJAUAN YURIDIS PENERAPAN REMISI DAN PEMBEBASAN BERSYARAT BAGI NARAPIDANA KASUS KORUPSI DI WILAYAH YOGYAKARTA"**.

Demikian Surat Keterangan ini dikeluarkan untuk digunakan sebagaimana mestinya.

Dikeluarkan di : Sleman
Pada Tanggal : 27 September 2012

Kepala,



Drs. B. SUKAMTO HARTO, Bc.IP
NIP. 19570520 198103 1 001

Tembusan Yth:

1. Kepala Kantor Wilayah
Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia DIY
di Yogyakarta
2. Ketua Program Pascasarjana
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
di Yogyakarta

KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA RI
 DIREKTORAT JENDERAL PEMASYARAKATAN
 JL. VETERAN NO. 11
 JAKARTA PUSAT

Nomor : SAS - BN.01.02 - 42 Jakarta, 31 Oktober 2011
 Lampiran : -
 Perihal : Moratorium Pemberian Hak Narapidana
 Tindak Pidana Korupsi dan Terorisme

Kepada Yth.
 Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM RI
 c.a. Kepala Divisi Pemasyarakatan
 Di -

Seluruh Indonesia

Sejalan dengan kebijakan Menteri Hukum dan HAM RI terkait Moratorium Pemberian Remisi dan Pembebasan Bersyarat terhadap narapidana Tindak Pidana Korupsi dan Terorisme, bersama ini dengan hormat kami sampaikan agar Kepala Divisi Pemasyarakatan untuk memerintahkan kepada Kepala UPT Pemasyarakatan supaya segera menindaklanjuti Moratorium Pemberian Remisi dan Pembebasan Bersyarat dengan menganihil langkah-langkah sebagai berikut :

1. Bagi Kepala UPT Pemasyarakatan yang telah menerima Salinan Keputusan Pembebasan Bersyarat Tindak Pidana Korupsi dan Terorisme, akan tetapi belum dilaksanakan, diperintahkan untuk menanggukhkan pelaksanaannya.
2. Memerintahkan kepada Kepala UPT Pemasyarakatan untuk tidak mengizinkan Remisi, Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat bagi Narapidana Tindak Pidana Korupsi dan Terorisme.
3. Memerintahkan kepada kepala UPT pemasyarakatan untuk tidak menajutkan usulan atau memberikan Remisi Khusus Natal tahun 2011 bagi Narapidana Tindak Pidana Korupsi dan Terorisme.
4. Langkah-langkah sebagaimana dimaksud dalam angka 1, 2 dan 3 berlaku sampai adanya ketentuan lebih lanjut yang mengatur mengenai pemberian Remisi, Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat terhadap Narapidana Tindak Pidana Korupsi dan Terorisme.

Demikian pemberitahuan ini kami sampaikan, atas perhatian dan kerjasamanya diucapkan terima kasih.



Tambahan disampaikan kepada Yth. :

1. Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI di Jakarta (sebagai laporan).
2. Inspektur Jenderal Kementerian Hukum dan HAM RI di Jakarta.
3. Kepala LAPAS/RUTAN/Cab RUTAN di Seluruh Indonesia.

KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
DIREKTORAT JENDERAL PEMASYARAKATAN
 Jalan Veteran Nomor 11 Jakarta

Nomor : PAS - PK 01.01.02 - 171
 Lampiran : 1 (satu) lembar.
 Perihal : Pengusulan Pemberian Remisi Bagi Narapidana yang Melakukan Tindak Pidana sebagaimana Diatur dalam Pasal 34 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2006 Terkait Kebijakan Pengetatan Remisi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI. Jakarta, 16 Desember 2011

Kepada Yth.
 Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM
 c.q. Kepala Divisi Pemasyarakatan
 di
 Seluruh Indonesia

Menindaklanjuti surat kami terdahulu nomor PAS-FM01.02-42, tanggal 31 Oktober 2011 perihal moratorium pemberian hak narapidana tindak pidana korupsi dan terorisme, terkait kebijakan Menteri Hukum dan HAM, dengan hormat disampaikan hal-hal sebagai berikut :

1. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2006,
 - a. Pasal 34A ayat (1) mengatur bahwa "Remisi bagi Narapidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (3) diberikan oleh Menteri setelah mendapat pertimbangan dari Direktur Jenderal Pemasyarakatan".
 - b. Pasal 34A ayat (2) mengatur bahwa "Pemberian Remisi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan Menteri".
2. Oleh karena itu Kalapas/Karutan dapat mengusulkan Remisi bagi Narapidana yang melakukan tindak pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 34 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 2006 (dengan menggunakan blanko terlampir dan disesuaikan dengan masing-masing perkara/jenis tindak pidana).
3. Pengusulan Remisi sebagaimana tersebut pada angka 2 di atas, tanpa kecuali seluruhnya dikirim melalui Kepala Kantor Wilayah untuk diteruskan kepada Direktur Jenderal Pemasyarakatan, yang selanjutnya akan memberikan pertimbangan kepada Menteri untuk mendefinisikan keputusan.

Demikian untuk raklum dan atas perhatiannya diucapkan terima kasih.

DIREKTUR JENDERAL PEMASYARAKATAN



Bc.IP, SH, MH
 11111976021001

Tembusan disampaikan kepada Yth.
 Menteri Hukum dan HAM (sebagai laporan)



MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
REPUBLIC INDONESIA

KEPUTUSAN MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
REPUBLIC INDONESIA

NOMOR : M.HH-23.PK.01.05.04 TAHUN 2011

TENTANG

PENCABUTAN KEPUTUSAN MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
REPUBLIC INDONESIA NOMOR : PAS - 134.PK.01.05.06 TAHUN 2011
TENTANG PEMBEBASAN BERSYARAT YANG BELUM DILAKSANAKAN

MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA REPUBLIC INDONESIA,

- Menimbang :
- a. bahwa tindak pidana korupsi yang selama ini terjadi secara meluas, tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga telah merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas, sehingga tindak pidana korupsi perlu digolongkan sebagai kejahatan yang pemberantasannya harus dilakukan secara luar biasa;
 - b. bahwa untuk menegaskan dan mengefektifkan pemberantasan tindak pidana korupsi secara luar biasa, dipandang perlu untuk lebih memperketat pemberian hak narapidana tindak pidana korupsi;
 - c. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b, perlu menetapkan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia tentang Pencabutan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor : PAS - 134.PK.01.05.06 Tahun 2011 tentang Pembebasan Bersyarat yang Belum Dilaksanakan;
- Mengingat :
1. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasarakatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1995 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3614);
 2. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 166, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4916);
 3. Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasarakatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 69, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3846) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasarakatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 61, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4632);

4. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.01.PK.04.10 Tahun 2007 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.HH-02.PK.05.06 Tahun 2010 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.01.PK.04.10 Tahun 2007 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas, dan Cuti Bersyarat (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 333);

MEMUTUSKAN

- Menetapkan : KEPUTUSAN MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA TENTANG PENCABUTAN KEPUTUSAN MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA REPUBLIK INDONESIA NOMOR : PAS - 134.PK.01.05.06 TAHUN 2011 TENTANG PEMBEBASAN BERSYARAT YANG BELUM DILAKSANAKAN.
- KESATU : Mencabut dan menyatakan tidak berlaku Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor : PAS - 134.PK.01.05.06 Tahun 2011 tentang Pembebasan Bersyarat yang belum dilaksanakan oleh Kepala LAPAS, RUTAN atau CABANG RUTAN;
- KEDUA : Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor : PAS - 134.PK.01.05.06 Tahun 2011 tentang Pembebasan Bersyarat yang belum dilaksanakan sebagaimana dimaksud pada Diktum Kesatu adalah Salinan Keputusan dengan Nomor Perorangan sebagai berikut:
1. Nomor : PAS.2.LII.14315.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama LALU PUGUH MULAWARMAN, S.Sos;
 2. Nomor : PAS.2.LII.14308.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama H. IBRAHIM, SH;
 3. Nomor : PAS.2.LII.14320.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama SULLAM bin MATTALI;
 4. Nomor : PAS.2.LII.14350.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama ASIKIN ABDULLAH, S.Sos;
 5. Nomor : PAS.2.LII.14332.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama DAYU MUHARTO, B.Sc;
 6. Nomor : PAS.2.LII.14307.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama Drs. HENGKY BARAMULI;
 7. Nomor : PAS.2.LII.14316.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama MOH. SYAHRIR RUSDI bin MOH. SALEH HADI (alm);
 8. Nomor : PAS.2.LII.14318.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama M. AMIN, S.Ag;
 9. Nomor : PAS.2.LII.14319.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama TGK. M. HUSNAN, SS;
 10. Nomor : PAS.2.LII.14329.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama ANDIKA PRAYUDI bin M. NASIR;
 - ✓ 11. Nomor : PAS.2.LII.14331.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama Drs. H. IBNU SUBIYANTO, Akt bin SUPANGAT;

12. Nomor : PAS.2.LII.14334.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama H M TABERANI bin BUSTANI (alm);
13. Nomor : PAS.2.LII.14344.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama HARSONO;
14. Nomor : PAS.2.LII.14351.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama Ir. MUHAMMAD NANANG, MM bin LAHANG;
15. Nomor : PAS.2.LII.14360.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama H IHSAN SANUSI, SKM bin TATANG;
16. Nomor : PAS.2.LII.14361.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama ERY PURWANA, ST bin DIDI WARDIYADI;
17. Nomor : PAS.2.LII.14346.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama Ir ALI SOBIRIN, SpI bin H MUHAMMAD ICHSAN; dan
18. Nomor : PAS.2.LII.14335.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama NUNUNG HULHAYANTO BASUKI, SH anak dari SOEHARTOYO.

KETIGA : Keputusan ini mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan, apabila dikemudian hari ternyata terdapat kekeliruan dalam Keputusan ini akan diadakan pembetulan seperlunya.

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal 16 November 2011

MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
REPUBLIK INDONESIA,



AMR SYAMSUDDIN



MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
REPUBLIK INDONESIA

KEPUTUSAN MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
REPUBLIK INDONESIA

NOMOR : M.HH-17.PK.01.05.04 TAHUN 2011

TENTANG

PENCABUTAN KEPUTUSAN MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
REPUBLIK INDONESIA NOMOR : PAS - 89.PK.01.05.06 TAHUN 2011
TENTANG PEMBEBASAN BERSYARAT YANG BELUM DILAKSANAKAN

MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA REPUBLIK INDONESIA,

- Menimbang :
- a. bahwa tindak pidana korupsi yang selama ini terjadi secara meluas, tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga telah merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas, sehingga tindak pidana korupsi perlu digolongkan sebagai kejahatan yang pemberantasannya harus dilakukan secara luar biasa;
 - b. bahwa untuk menegaskan dan mengefektifkan pemberantasan tindak pidana korupsi secara luar biasa, dipandang perlu untuk lebih memperketat pemberian hak narapidana tindak pidana korupsi;
 - c. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b, perlu menetapkan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia tentang Pencabutan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor : PAS - 89.PK.01.05.06 Tahun 2011 tentang Pembebasan Bersyarat yang Belum Dilaksanakan;
- Mengingat :
1. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemyarakatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1995 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3614);
 2. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 166, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4916);
 3. Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemyarakatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 69, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3846) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemyarakatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 61, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4632);

4. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.01.PK.04.10 Tahun 2007 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.HH-02.PK.05.06 Tahun 2010 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.01.PK.04.10 Tahun 2007 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas, dan Cuti Bersyarat (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 333);

MEMUTUSKAN

- Menetapkan : KEPUTUSAN MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA REPUBLIK INDONESIA TENTANG PENCABUTAN KEPUTUSAN MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA REPUBLIK INDONESIA NOMOR : PAS - 89.PK.01.05.06 TAHUN 2011 TENTANG PEMBEBASAN BERSYARAT YANG BELUM DILAKSANAKAN
- KESATU : Mencabut dan menyatakan tidak berlaku Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor : PAS - 89.PK.01.05.06 Tahun 2011 tentang Pembebasan Bersyarat yang belum dilaksanakan oleh Kepala LAPAS, RUTAN atau CABANG RUTAN;
- KEDUA : Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor : PAS - 89.PK.01.05.06 Tahun 2011 tentang Pembebasan Bersyarat yang belum dilaksanakan sebagaimana dimaksud pada diktum Kesatu adalah Salinan Keputusan dengan Nomor Perorangan sebagai berikut:
1. Nomor : PAS.2. XXXVI.8929.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama BUSTAMI, ST bin ADAM;
 2. Nomor : PAS.2.XXXVI.8932.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama MALADY, SE bin ABU SAMAH;
 3. Nomor : PAS.2.XXXVI.8935.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama MUYONO SUBROTO;
 4. Nomor : PAS.2.XXXVI.8947.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama IBRAHIM, S.Sos.
 5. Nomor : PAS.2.XXXVI.8939.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama SOFWAN MULYAWAN;
 6. Nomor : PAS.2.XXXVI.8957.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama AGUS AGUNAWAR bin AGUNAWAR;
 7. Nomor : PAS.2.XXXVI.8930.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama WAWAN HERMAWAN, SE;
 - ⑧ Nomor : PAS.2.XXXVI.8926.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama PURWANTA bin NOTO PAWIRO;
 9. Nomor : PAS.2.XXXVI.8931.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama HESTI ANDI TJAHYANTO als ICA SOELAIMAN;
 10. Nomor : PAS.2.XXXVI.8921.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama MUSTAFA;
 11. Nomor : PAS.2.XXXVI.8946.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama AGUS WIJAYANTO LEGOWO;

12. Nomor : PAS.2.XXXVI.8981.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama DOLFIE CHRISTIAN EFRAIM PALAR als DOLFI;
13. Nomor : PAS.2.XXXVI.8970.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama FONDIUS SIMSON NDUN;
14. Nomor : PAS.2.XXXVI.8966.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama YOSEPHUS PELLO PA'O als JOSEPHUS PELO;
15. Nomor : PAS.2.XXXVI.8958.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama Drs. H M DJALI AFANDI bin ALI AFANDI;
16. Nomor : PAS.2.XXXVI.8934.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama ARMEN DESKY; dan
17. Nomor : PAS.2.XXXVI.8947.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama IBRAHIM, S.Sos.

KETIGA : Keputusan ini mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan, apabila dikemudian hari ternyata terdapat kekeliruan dalam Keputusan ini akan diadakan pembetulan seperlunya.

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal 16 November 2011

MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
REPUBLIK INDONESIA,



IR SYAMSUDDIN

KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA R.I.
DIREKTORAT JENDERAL PEMASYARAKATAN

SALINAN KEPUTUSAN MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
REPUBLIK INDONESIA
NOMOR : PAS.2.LII.14331.PK.01.05.06 Tahun 2011

TENTANG
PEMBEBASAN BERSYARAT

MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA REPUBLIK INDONESIA

- Membaca : Surat Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagaimana tercantum dalam lajur 2 (dua) daftar terlampir.
- Menimbang : bahwa untuk kepentingan pembinaan, serta telah terpenuhinya syarat substantif dan administratif, maka perlu diberikan pembebasan bersyarat kepada Narapidana sebagaimana tercantum dalam lajur 3 (tiga) daftar terlampir.
- Mengingat : 1. Pasal 15 dan pasal 16 Kitab Undang-undang Hukum Pidana;
2. Undang-undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan;
3. Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pembinaan dan Pembimbingan Warga Binaan Pemasyarakatan;
4. Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan;
5. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI Nomor : M.01.PK.04.10 Tahun 2007 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Asimilasi, Pembebasan Bersyarat , Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat.
6. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI Nomor : M.HH.01.PK.05.06 Tahun 2008 tentang Perubahan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI Nomor M.01.PK.04.10 Tahun 2007 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat.
- Memperhatikan : Hasil pertimbangan Tim Pengamat Pemasyarakatan Direktorat Jenderal Pemasyarakatan sebagaimana tercantum dalam lajur 5 (lima) daftar terlampir.

MEMUTUSKAN

- Menetapkan
- PERTAMA : Membebaskan Narapidana yang namanya tercantum dalam lajur 3 (tiga) dengan syarat khusus yang tercantum dalam lajur 7 (tujuh) daftar terlampir.
- KEDUA : Bahwa selama dalam masa percobaan, ditunjuk sebagai tempat kediamannya sebagaimana tercantum dalam lajur 9 (sembilan) daftar terlampir.
- KETIGA : Memerintahkan kepada Kepala LAPAS, RUTAN dan CABANG RUTAN untuk melaksanakan Pembebasan Bersyarat dimaksud dalam diktum pertama di atas pada lajur 10 (sepuluh), pada tanggal tersebut dalam lajur 6 (enam) daftar terlampir.
- KEEMPAT : Meminta Kepada Kepala Kejaksaan Negeri dalam lajur 11 untuk menerima penyerahan (pengawasan awal) Narapidana yang akan melaksanakan Pembebasan Bersyarat.
- KELIMA : Meminta kepada Kepala Kejaksaan Negeri tersebut dalam lajur 12 untuk melaksanakan pengawasan atas ditaatinya syarat-syarat selama Narapidana dimaksud dalam masa percobaan yang berakhir pada tanggal seperti tersebut dalam lajur 8 (delapan) daftar terlampir dan menyampaikan laporan hasil pengawasan tersebut setiap tiga bulan kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI.
- KEENAM : Memerintahkan kepada Balai Pemasyarakatan yang tercantum dalam lajur 13 daftar terlampir untuk melaksanakan bimbingan dan pengawasan.
- KETUJUH : Keputusan ini mulai berlaku sejak tanggal pelaksanaan Pembebasan Bersyarat oleh Kepala LAPAS, RUTAN dan CABANG RUTAN sebagaimana diktum ketiga dengan catatan apabila dikemudian hari ternyata terdapat kekeliruan dalam keputusan ini akan diadakan pembetulan seperlunya.

Ditetapkan : J A K A R T A

Pada tanggal : 14 September 2011

An. MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA RI
DIREKTUR JENDERAL PEMASYARAKATAN

dto.

UNTUNG SUGIYONO
NIP. 19510908 197609 1 001

Sesuai dengan Keputusan tersebut,
DIREKTUR BINA NARAPIDANA DAN PELAYANAN TAHANAN

RACHMAT PRIO SUTARDJO
NIP. 19580226 198203 1 002

Salinan Keputusan ini diberikan kepada Yth. :

1. Direktur Pidana Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum Kementerian Hukum dan HAM RI di Jakarta
2. Kepala Kejaksaan Negeri Sleman
3. Kepala Kejaksaan Negeri Sleman
4. Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia DIY di Yogyakarta
5. Kepala Lapas Klas II B Sleman
6. Kepala BAPAS Yogyakarta
7. Bupati Sleman
8. Kapolres Sleman
9. Narapidana Drs. H. IBNU SUBIYANTO, Akt bin SUPANGAT Lapas Klas II B Sleman

DAFTAR LAMPIRAN SALINAN KEPUTUSAN MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
REPUBLIK INDONESIA

NOMOR : PAS.2.LII.14331..PK.01.05.06 TAHUN 2011

TANGGAL : 14 September 2011

1.	No. Urut Sidang TPP Pusat / Nomor Urut Buku Besar	29 / 14331
2.	Surat Usul Pembebasan Bersyarat dari / Tanggal / Nomor / berasal dari UPT	Kanwil Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia DIY di Yogyakarta ✓ Tgl. 24-08-2011 No. W22.PK.PK.01.05.06-3160 ✓ Lapas Klas II B Sleman ✓
3.	a. Nama / Umur Narapidana b. Perkara c. Terhitung sejak d. Lama Pidana/Hukuman e. Tgl. Bebas Awal f. Jumlah Remisi g. Tgl. Bebas Akhir h. Denda i. Uang Pengganti	a. Drs. H. IBNU SUBIYANTO, Akt bin SUPANGAT / 61 Th - b. Ps. 2 UU RI No. 31/1999 ✓ e. 30-08-2012 ✓ c. 30-08-2009 ✓ f. 0 bl / 0 hr ✓ d. 3 th / 0 Bln - g. 30-08-2012 ✓ h. Rp. 150.000.000,- Sub. 4 bln Ket. BB - i. Rp. Tidak Ada ✓
4.	a. Nomor daftar b. No. Register	a. - b. BI. DP.12/2011
5.	Hasil Pertimbangan Tim Pengamat Pemasarakatan (TPP) Dit. Jen. Pemasarakatan.	14-09-2011 ✓
6.	Tanggal Pembebasan Bersyarat	SEGERA *) ✓
7.	Syarat Khusus selama masa Percobaan	Harus mentaati ketentuan dari Balai Pemasarakatan
8.	Masa Percobaan berakhir pada tanggal	30-08-2013 ✓
9.	Menunjuk tempat kediaman	Jl. Nusa Indah II / 2 Ds. Condong Catur - Kec. Depok - Kab. Sleman ✓
10.	Kepala UPT Pemasarakatan yang melaksanakan	Lapas Klas II B Sleman ✓
11.	Kepala Kejaksaan Negeri yang menerima penyerahan (pengawasan awal) Narapidana yang akan menjalani Pembebasan Bersyarat	Sleman ✓
12.	Kepala Kejaksaan Negeri yang mengawasi pelaksanaan Pembebasan Bersyarat	Sleman ✓
13.	Balai Pemasarakatan yang melaksanakan pembinaan	Yogyakarta ✓

*) Apabila denda tidak dibayar, maka Narapidana tersebut di atas harus menjalani pidana kurungan pengganti denda selama 4 (empat) bulan terhitung sejak tanggal 14-09-2011 sampai 12-01-2012. ✓

An. MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA RI
DIREKTUR JENDERAL PEMASARAKATAN

dto.

UNTUNG SUGIYONO
NIP. 19510908 197609 1 001

✓ Sesuai dengan Keputusan tersebut
DIREKTUR BINA NARAPIDANA DAN PELAYANAN TAHANAN ✓

drimung
RACHMAT PRIO SUTARDJO
NIP. 19580226 198203 1 002



KEMENTERIAN HUKUM DAN ASASI MANUSIA RI
KANTOR WILAYAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
LEMBAGA PEMASYARAKATAN KLAS IIA YOGYAKARTA
Alamat : Jl Taman Siswa No. 6 Yogyakarta 55111 ☎ (0274) 376126

SURAT LEPAS

Nomor : W22.PAS.a.PK.01.01.02-448

Menerangkan bahwa orang bernama :

❖ **PURWANTA** ❖

bin NOTO PAWIRO

Tempat/Tgl.Lahir : Gunung Kidul, 02-03-1972

Reg : B III K 01/11

Yang beralamat di Dusun Ngunut RT.08/04, Ds. Ngunut, Playen, Gunung Kidul. Berdasarkan Surat Putusan Pengadilan Negeri Wonosari Tertanggal 18 Oktober 2010 Nomor: 93/Pid.B/2011/PN.Wns, karena telah melakukan tindak Pidana : "Pasal 3 jo pasal 18 Undang-undang RI Nomor 31 tahun 1999", Tentang "Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi". Oleh karena itu Menjatuhkan Pidana terhadap terdakwa tersebut dengan pidana penjara selama 1 (satu) tahun 6 (enam) bulan, denda Rp. 50.000.000,- (Lima puluh juta rupiah) subsidair 2 (dua) bulan dan Uang Pengganti sebesar Rp. 50.646.825,- (Lima puluh juta enam ratus empat puluh enam ribu delapan ratus dua puluh lima rupiah) atau pidana tambahan 4 (empat) bulan.

Mendapatkan Pengurangan Hukuman (Remisi) :

Remisi Umum Tahun 2011	: 2 Bulan
Remisi Khusus Tahun 2011	: 1 Bulan

Pada hari ini **Jumat** tanggal **30 Maret 2012** dibebaskan karena masa Pidananya telah habis.

Yogyakarta, 30 Maret 2012



KEPALA
LEMBAGA PEMASYARAKATAN KLAS IIA
KEMENTERIAN HUKUM DAN ASASI MANUSIA RI
YOGYAKARTA
RIYANTO, Bc.IP., SH.
NIP. 19600116 198303 1 002

KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA R.I.
DIREKTORAT JENDERAL PEMASYARAKATAN

SALINAN KEPUTUSAN MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
REPUBLIK INDONESIA
NOMOR : PAS.2.XXXVI.8926.PK.01.05.06 TAHUN 2011
TENTANG
PEMBEBASAN BERSYARAT
MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA REPUBLIK INDONESIA

- Membaca : Surat Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagaimana tercantum dalam lajur 2 (dua) daftar terlampir.
- Menimbang : bahwa untuk kepentingan pembinaan, serta telah terpenuhinya syarat substantif dan administratif, maka perlu diberikan pembebasan bersyarat kepada Narapidana sebagaimana tercantum dalam lajur 3 (tiga) daftar terlampir.
- Mengingat : 1. Pasal 15 dan pasal 16 Kitab Undang-undang Hukum Pidana;
2. Undang-undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan;
3. Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pembinaan dan Pembimbingan Warga Binaan Pemasyarakatan;
4. Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan;
5. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI Nomor : M.01.PK.04.10 Tahun 2007 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat.
6. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI Nomor : M.HH.01.PK.05.06 Tahun 2008 tentang Perubahan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI Nomor M.01.PK.04.10 Tahun 2007 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat.
- Memperhatikan : Hasil pertimbangan Tim Pengamat Pemasyarakatan Direktorat Jenderal Pemasyarakatan sebagaimana tercantum dalam lajur 5 (lima) daftar terlampir.

MEMUTUSKAN

- Menetapkan
- PERTAMA : Membebaskan Narapidana yang namanya tercantum dalam lajur 3 (tiga) dengan syarat khusus yang tercantum dalam lajur 7 (tujuh) daftar terlampir.
- KEDUA : Bahwa selama dalam masa percobaan, ditunjuk sebagai tempat kediamannya sebagaimana tercantum dalam lajur 9 (sembilan) daftar terlampir.
- KETIGA : Memerintahkan kepada Kepala LAPAS, RUTAN dan CABANG RUTAN untuk melaksanakan Pembebasan Bersyarat dimaksud dalam diktum pertama di atas pada lajur 10 (sepuluh), pada tanggal tersebut dalam lajur 6 (enam) daftar terlampir.
- KEEMPAT : Meminta Kepada Kepala Kejaksaan Negeri dalam lajur 11 untuk menerima penyerahan (pengawasan awal) Narapidana yang akan melaksanakan Pembebasan Bersyarat.
- KELIMA : Meminta kepada Kepala Kejaksaan Negeri tersebut dalam lajur 12 untuk melaksanakan pengawasan atas ditaatinya syarat-syarat selama Narapidana dimaksud dalam masa percobaan yang berakhir pada tanggal seperti tersebut dalam lajur 8 (delapan) daftar terlampir dan menyampaikan laporan hasil pengawasan tersebut setiap tiga bulan kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI.
- KEENAM : Memerintahkan kepada Balai Pemasyarakatan yang tercantum dalam lajur 13 daftar terlampir untuk melaksanakan bimbingan dan pengawasan.
- KETUJUH : Keputusan ini mulai berlaku sejak tanggal pelaksanaan Pembebasan Bersyarat oleh Kepala LAPAS, RUTAN dan CABANG RUTAN sebagaimana diktum ketiga dengan catatan apabila dikemudian hari ternyata terdapat kekeliruan dalam keputusan ini akan diadakan pembetulan seperlunya.

Ditetapkan : JAKARTA

Pada tanggal : 30 Juni 2011

An. MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA RI
DIREKTUR JENDERAL PEMASYARAKATAN

dto.

UNTUNG SUGIYONO

NIP. 19510908-197609-1-001

Salinan Keputusan ini diberikan kepada Yth. :

1. Direktur Pidana Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum
Kementerian Hukum dan HAM RI di Jakarta
2. Kepala Kejaksaan Negeri Wonosari
3. Kepala Kejaksaan Negeri Wonosari
4. Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak
Asasi Manusia DIY di Yogyakarta
5. Kepala RUTAN Klas II B Wonosari
6. Kepala BAPAS Wonosari
7. Bupati Gunung Kidul di Wonosari
8. Kapolres Gunung Kidul di Wonosari
9. Narapidana PURWANTA bin NOTO PAWIRO
RUTAN Klas II B Wonosari



DAFTAR LAMPIRAN SALINAN KEPUTUSAN MENTERI HUKUM DAN HAKASASI MANUSIA
REPUBLIK INDONESIA

NOMOR : PAS.2.XXXVI.8926.PK.01.05.06 TAHUN 2011

TANGGAL : 30 Juni 2011

1.	No. Urut Sidang TPP Pusat / Nomor Urut Buku Besar	7 / 8926
2.	Surat Usul Pembebasan Bersyarat dari / Tanggal / Nomor / berasal dari UPT	Kanwil Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. DIY di Yogyakarta ✓ Tgl. 19 - 05 - 2011 No. W22.PK.01.05.06 - 1901 ✓ RUTAN Klas II B Wonosari ✓
3.	a. Nama / Umur Narapidana b. Perkara c. Ditahan sejak d. Lama Pidana/Hukuman e. Tgl. Bebas Awal f. Jumlah Remisi g. Tgl. Bebas Akhir h. Denda i. Uang Pengganti	a. PURWANTA bin NOTO PAWIRO / 39 Th ✓ b. Ps. 3 UU RI No. 31/1999 - e. 31 - 12 - 2011 - c. 04 - 07 - 2010 ✓ f. 0 bl 0 hr ✓ d. 1 th 6 bl - g. 31 - 12 - 2011 - h. Rp. 50.000.000,- ✓ Sub. 2 bl Ket. BB - i. Rp. 50.646.825,- atau pidana penjara selama 4 bl Ket. BB -
4.	a. Nomor daftar b. No. Register	a. - b. BI. DP.21/2010
5.	Hasil Pertimbangan Tim Pengamat Pemasarakatan (TPP) Dit. Jen. Pemasarakatan.	30 - 06 - 2011
6.	Tanggal Pembebasan Bersyarat	04 - 07 - 2011 ✓
7.	Syarat Khusus selama masa Percobaan	Harus mentaati ketentuan dari Balai Pemasarakatan
8.	Masa Percobaan berakhir pada tanggal	30 - 04 - 2013 ✓
9.	Menunjuk tempat kediaman	Ngunut Tengah Rt. 08 / 02 - Ds. Ngunut - Kec. Playen Kab. Gunung Kidul ✓
10.	Kepala UPT Pemasarakatan yang melaksanakan	RUTAN Klas II B Wonosari ✓
11.	Kepala Kejaksaan Negeri yang menerima penyerahan (pengawasan awal) Narapidana yang akan menjalani Pembebasan Bersyarat	Wonosari
12.	Kepala Kejaksaan Negeri yang mengawasi pelaksanaan Pembebasan Bersyarat	Wonosari
13.	Balai Pemasarakatan yang melaksanakan pembinaan	Wonosari

*) Apabila denda dan uang pengganti tidak dibayar, maka Narapidana tersebut diatas harus menjalani pidana kurungan pengganti denda selama 2 (dua) bulan dan pidana penjara dari uang pengganti selama 4 (empat) bulan terhitung sejak tanggal 04 - 07 - 2011 sampai 31 - 12 - 2011. ✓ e

An. MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA RI
DIREKTUR JENDERAL PEMASARAKATAN

dto.

UNTUNG SUGIYONO
NIP. 19510908 197609 1 001

Sesuai dengan Keputusan tersebut,
DIREKTUR BINA NARAPIDANA DAN PELAYANAN TAHANAN e
RACHMAT PRIO SUTARDJO
NIP. 19580226 198203 1 002

KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA REPUBLIK INDONESIA
KANTOR WILAYAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
Jalan Gedongkuning Nomor 146 Yogyakarta 55171
Telepon (0274) 385509 Faksimile (0274) 378432, 373195

SALINAN KEPUTUSAN MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
REPUBLIK INDONESIA
NOMOR : W22. 657 .PK.01.05.06 Tahun 2012

TENTANG

PEMBERIAN CUTI BERSYARAT BAGI NARAPIDANA
DI LEMBAGA PEMASYARAKATAN KELAS IIB SLEMAN
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA RI

- Membaca : Surat Usulan Kepala Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIB Sleman sebagaimana tercantum dalam lajur 2 daftar terlampir.
- Menimbang : bahwa ada alasan dan syarat-syarat untuk memberikan ijin Cuti Bersyarat kepada narapidana yang namanya tercantum dalam lajur 3 daftar terlampir.
- Mengingat : 1. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI Nomor : M.01.PK.04.10 tahun 2007 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat.
2. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI Nomor : M.02.PK.04.10 Tahun 2007 tentang Wali Pemasyarakatan
- Memperhatikan : Hasil Sidang Tim Pengamat Pemasyarakatan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Daerah Istimewa Yogyakarta tanggal **10 Juli 2012**

MEMUTUSKAN

Menetapkan

- KESATU : Memberikan Cuti Bersyarat kepada narapidana yang namanya tercantum dalam lajur 3 dengan syarat khusus yang tercantum dalam lajur 8 lampiran Keputusan ini.
- KEDUA : Memerintahkan kepada Kepala Lembaga Pemasyarakatan/Rumah Tahanan Negara tersebut dalam lajur 10 untuk :
- Melaksanakan Keputusan ini pada tanggal tersebut pada lajur 6.
 - Menyefesaikan administrasi pembebasan narapidana yang bersangkutan.
- KETIGA : Selama menjalani Cuti Bersyarat Narapidana yang bersangkutan bertempat tinggal sebagaimana tersebut dalam lajur 9 daftar terlampir.

- KEEMPAT : Memerintahkan kepada Kepala Balai Pemasyarakatan sebagaimana tercantum dalam lajur 11 untuk melakukan pengawasan dan bimbingan yang diperlukan selama narapidana yang bersangkutan menjalani Cuti Bersyarat.
- KELIMA : Keputusan ini akan ditinjau kembali dan diperbaiki sebagaimana mestinya apabila dikemudian hari terdapat kekeliruan.

Ditetapkan di Yogyakarta
Pada tanggal 11 Juli 2012

AN. MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA R.I
KEPALA KANTOR WILAYAH
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA



DANAN PURNOMO, SH., MSI
NIP. 19610513 198203 1 001

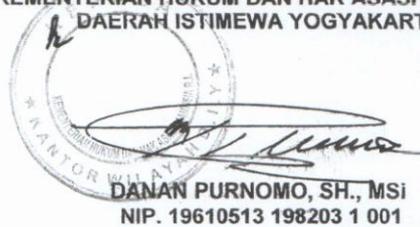
Tembusan Keputusan ini disampaikan kepada Yth. :

1. Direktur Jenderal Pemasyarakatan Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia RI di - Jakarta
2. Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Timur di - Surabaya
3. Kepala Lembaga Pemasyarakatan Kelas II B Sleman di - Sleman
4. Kepala Balai Pemasyarakatan Kelas II Madiun di - Madiun
5. KAPOLRES Nganjuk di - Nganjuk
6. Bupati Nganjuk Up. Camat Kertosono di - Nganjuk
7. Narapidana yang bersangkutan

DAFTAR LAMPIRAN
SALINAN KEPUTUSAN MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA RI
NOMOR : W22. 657 .PK.01.05.06 Tahun 2012
TANGGAL : 11 Juli 2012

01	Nomor Urut / Nomor usul	:	214 /11
02.	Surat Usulan Cuti Bersyarat dari/ Tanggal / Nomor	:	Ka Lapas Sleman, 28 Juni 2012 W22.PAS.d.PK.01.05.02 - 887
03.	Nama dan Umur Narapidana	:	Dra. Hj. PENI WINARNINGSIH, M.Si BINTI SUBIANTORO 46 Tahun
04.	a. Nomor Daftar b. Nomor Daktilokopi	:	BIIa. DW.9/12 -
05.	Tanggal Sidang TPP Kanwil Kem. Hukum Dan Hak Asasi Manusia DIY	:	10 - 07 - 2012
06.	Tanggal Cuti Bersyarat	:	14 - 07 - 2012
07.	Tanggal Cuti Bersyarat Berakhir	:	23 - 10 - 2012
08.	Syarat Khusus selama menjalani Cuti Bersyarat	:	Harus mematuhi peraturan yang ditetapkan Bapas
09.	Tempat tinggal selama menjalani Cuti Bersyarat	:	Dsn. Widikerto, Kertojoyo, Kec. Kertosono, Kab. Nganjuk, Jawa Timur
10.	Kepala Lembaga Pemasyarakatan/ Rumah Tahanan Negara yang melaksanakan	:	Kepala Lembaga Pemasyarakatan Kelas IIB Sleman
11.	Balai Pemasyarakatan yang mengawasi dan membimbing	:	Balai Pemasyarakatan Kelas II Madiun

AN. MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA R.I
KEPALA KANTOR WILAYAH
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA


DANAN PURNOMO, SH., MSi
NIP. 19610513 198203 1 001



PUTUSAN

PENGADILAN TINGGI TATA
USAHA NEGARA JAKARTA

NOMOR :

106/B/2011/PT.TUN.JKT

PUTUSAN
Nomor : 106 / B / 2011 / PT.TUN.JKT.

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA

Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta yang berwenang memeriksa serta memutus sengketa Tata Usaha Negara pada tingkat banding, telah menjatuhkan putusan sebagai berikut dalam sengketa antara:-----

MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA REPUBLIK INDONESIA, berkedudukan di Jalan H.R. Rasuna Said Kav. 6-7 Kuningan, Jakarta Selatan 12490, dalam hal ini telah memberikan kuasa kepada :-----

SIHABUDDIN, Bc.IP.,S.H.,M.H., NIP. 19531111976021001, Pangkat/Golongan Pembina Utama Madya (IV/d), Jabatan Direktur Jenderal Pemasarakatan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 3 Januari 2012, yang telah disubstitusikan kepada :-----

1. RAHMAT PRIO SUTARDJO, Bc.IP, S.H.,M.Si., NIP. 195802261982031002, Pangkat/Golongan Pembina Tk.I (IV/b), Jabatan Direktur Bina Narapidana dan Pelayanan Tahanan Direktorat Jenderal Pemasarakatan ; -
2. DR. MUALIMIN ABDI, S.H.,M.H., NIP. 106211211982031001, Pangkat/Golongan Pembina Tk.I (IV/b), Jabatan: Direktur Ligitasi Peraturan Perundang-Undangan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan ;-----
3. ALFIYANI, S.H.,M.H., NIP. 196501101993032001, Pangkat/Golongan Pembina (IV/a), Jabatan Kasubdit Penyiapan dan Pendampingan Persidangan II Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan ;-----
4. NETY SARASWATI, Bc.IP., S.H.,M.Si., NIP. 196812251991032001, Pangkat/Golongan Penata Tk.I (III/d), Jabatan Kasubdit Itegritas dan TPP ;-----
5. ANDI WIJAYA RIVA'I, A.Md.IP, S.H.,S.Sos., NIP. 107501181999021001, Pangkat/Golongan Penata (III/c), Jabatan Kasubag Perundang-Undangan dan Organisasi Direktorat Jenderal Pemasarakatan ;-----
6. CIPTO EDY, A.Md.IP., S.H.,M.Si., NIP. 197711192003031002, Pangkat/Golongan Penata Muda Tk.I (III/b), Jabatan Kepala Seksi Integritas Khusus Direktorat Jenderal Pemasarakatan ;-----
7. R. TONY PRAYOGO, S.H., NIP. 197812122009011004, Pangkat/Golongan Penata Muda Tk.I (III/b), Jabatan Perancang Pertama ;-----

berdasarkan Surat Kuasa Substitusi tanggal 10 Januari 2012, dan ;-----
HARIMUDDIN, S.H., Warga Negara Indonesia, pekerjaan Advokat., alamat Ngampilan NG I / 1999, Rt. 009, Rw. 02, Kecamatan Ngampilan, Kota Yogyakarta, berdasarkan Surat Kuasa Substitusi tanggal 26 Januari 2012, selanjutnya disebut sebagai **TERGUGAT/PEMBANDING**;-----

Melawan :

1. **AHMAD HAFIZ ZAWAWI**, Kewarganegaraan Indonesia, Tempat tinggal Jalan Merak IV Nomor 12, Bintaro Jaya, Jakarta Selatan, Pekerjaan Swasta, Tempat/tanggal lahir Palembang / 06 Desember 1949, Selanjutnya disebut sebagai **PENGGUGAT I**;-----
2. **BOBBY SATRIO HARDIWIBOWO SUHARDIMAN**, Kewarganegaraan Indonesia, Tempat tinggal Jalan Kramat Batu Nomor 1 Cipete, Jakarta Selatan, Pekerjaan Swasta, Tempat / tanggal lahir Jakarta / 10 Juni 1952, Selanjutnya disebut sebagai **PENGGUGAT II** ;-----
3. **MULYONO SUBROTO**, Kewarganegaraan Indonesia, Tempat tinggal Taman Alfa Indah B7/15, Kelurahan Joglo, Kembangan, Jakarta Barat, Pekerjaan Swasta, Tempat / tanggal lahir Semarang / 21 Juli 1958, Selanjutnya disebut sebagai **PENGGUGAT III** ;-----
4. **HESTI ANDI TJAHYANTO**, Kewarganegaraan Indonesia, Tempat tinggal Jalan Kramat Kwitang III Nomor 70, Senen, Jakarta Pusat, Pekerjaan Swasta, Tempat / tanggal lahir Mojokerto / 04 Desember 1962, Selanjutnya disebut sebagai **PENGGUGAT IV** ;-----
5. **AGUS WIJAYANTO LEGOWO**, Kewarganegaraan Indonesia, Tempat tinggal Jalan Resak Nomor 10 Pondok Labu, Pangkalan Jati, Jakarta Selatan, Pekerjaan Swasta, Tempat/tanggal lahir Jakarta / 20 Agustus 1961, Selanjutnya disebut sebagai **PENGGUGAT V** ;-----
6. **H. IBRAHIM, S.H.**, Kewarganegaraan Indonesia, Tempat tinggal Eramas 2000 Blok B. XI/25, RT.003/RW.015, Pulo Gebang, Cakung, Jakarta Timur, Tempat/tanggal lahir Maros, 07 Pebruari 1957, Selanjutnya disebut sebagai **PENGGUGAT VI** ;-----
7. **Drs. HENGKY BARAMULI**, Kewarganegaraan Indonesia, Tempat tinggal Jalan Bandung 27, Cinere, Depok, Bogor, Pekerjaan Swasta, Tempat/tanggal Lahir Pinrang / 22 April 1942, Selanjutnya disebut sebagai **PENGGUGAT VII** ;---

Para Penggugat dalam hal ini diwakili oleh kuasanya :-----

1. Prof. Dr. YUSRIL IHZA MAHENDRA, S.H., M.Sc ;-----
2. HIDAYAT ACHYAR, S.H. ;-----
3. MANSUR MUNIR, S.H. ;-----
4. LA ODE HARIS, S.H. ;-----
5. WIDODO ISWANTORO, S.H. ;-----

Semuanya berkewarganegaraan Indonesia, pekerjaan Advokat, beralamat di Kantor Hukum **IHZA & IHZA Law Firm**, Gedung Citra Graha, Lantai 10, Jl. Jend. Gatot Subroto, Kav. 35-36, Jakarta Selatan 12950, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 14 Desember 2011, selanjutnya disebut sebagai **PARA PENGGUGAT/ TERBANDING**;-----

Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta tersebut;-----

Telah membaca :

1. Penetapan Ketua Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta tertanggal 07 Juni 2012, Nomor : 106/B/2012/PT.TUN.JKT., tentang Penunjukan Susunan Majelis Hakim yang memeriksa dan memutus sengketa ini;-----
2. Salinan Resmi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor : 217/G/2011/PTUN.JKT tanggal 7 Maret 2012 yang dimohonkan banding;-----
3. Berkas perkara banding Nomor : 217/G/2011/PTUN.JKT dan surat-surat lainnya yang berkaitan dengan sengketa ini;-----

TENTANG DUDUK SENKETA

Memperhatikan dan menerima keadaan-keadaan mengenai duduk sengketa ini sebagaimana tercantum dalam Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta, Nomor : 217/G/2011/PTUN.JKT tanggal 7 Maret 2012 yang amarnya berbunyi sebagai berikut :-----

MENGADILI

Dalam Penundaan :-----

1. Mengabulkan permohonan Penundaan dari Para penggugat ;-----
2. Memerintahkan Tergugat untuk menunda pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara objek sengketa berupa :-----

- I. Surat Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, Nomor M.H.H-24.PK.01.05.04 TAHUN 2011 tertanggal 16 Nopember 2011, tentang Pencabutan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor : PAS-149.PK. 01.05.06 Tahun 2011 Tentang Pembebasan Bersyarat, dengan Nomor Perorangan khusus terbatas sepanjang atas nama :-----
 3. Nomor : PAS.2.LVII.16333.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama Ahmad Hafiz Zawawi ;-----
 5. Nomor : PAS.2.LVII.16335.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama Bobby Satrio Hardiwibowo Suhardiman ;-----
- II. Surat Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, Nomor M.H.H-17.PK.01.05.04 TAHUN 2011 tertanggal 16 Nopember 2011, Tentang Pencabutan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor : PAS-89.PK.01.05.06 Tahun 2011 Tentang Pembebasan Bersyarat, dengan Nomor Perorangan khusus terbatas sepanjang atas nama :-----
 3. Nomor : PAS.2.XXXVI.8935.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama Mulyono Subroto ;-----
 9. Nomor : PAS.2.XXXVI.8931.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama Hesti Andi Tjahyanto ;-----
 11. Nomor : PAS.2.XXXVI.8946.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama Agus Wijayanto Legowo ;-----
- III. Surat Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, Nomor M.H.H-23.PK.01.05.04 TAHUN 2011 tertanggal 16 Nopember 2011, Tentang Pencabutan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor : PAS-134.PK.01. 05.06 Tahun 2011 Tentang Pembebasan Bersyarat, dengan Nomor Perorangan khusus terbatas sepanjang atas nama :-----
 2. Nomor : PAS.2.LII.14308.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama H. Ibrahim, SH ;-----
 6. Nomor : 2.LII.14307.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama Drs. Hengky Baramuli ;-----

sampai putusan ini berkekuatan hukum tetap ;-----

Dalam Eksepsi :-----

- Menolak Eksepsi Tergugat Seluruhnya;-----

Dalam Pokok Perkara :-----

1. Mengabulkan gugatan Para Penggugat untuk seluruhnya ;-----
2. Menyatakan batal Keputusan Tata Usaha Negara Objek Sengketa berupa :-----
 - I. Surat Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, Nomor M.H.H-24.PK.01.05.04 TAHUN 2011 tertanggal 16 Nopember 2011, tentang Pencabutan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor : PAS-149.PK. 01.05.06 Tahun 2011 Tentang Pembebasan Bersyarat, dengan Nomor Perorangan khusus terbatas sepanjang atas nama :-----
 3. Nomor : PAS.2.LVII.16333.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama Ahmad Hafiz Zawawi ;-----
 5. Nomor : PAS.2.LVII.16335.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama Bobby Satrio Hardiwibowo Suhardiman ;-----
 - II. Surat Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, Nomor M.H.H-17.PK.01.05.04 TAHUN 2011 tertanggal 16 Nopember 2011, Tentang Pencabutan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor : PAS-89.PK.01.05.06 Tahun 2011 Tentang Pembebasan Bersyarat, dengan Nomor Perorangan khusus terbatas sepanjang atas nama :-----
 3. Nomor : PAS.2.XXXVI.8935.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama Mulyono Subroto ;-----
 9. Nomor : PAS.2.XXXVI.8931.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama Hesti Andi Tjahyanto ;-----
 11. Nomor : PAS.2.XXXVI.8946.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama Agus Wijayanto Legowo ;-----
 - III. Surat Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, Nomor M.H.H-23.PK.01.05.04 TAHUN 2011 tertanggal 16 Nopember 2011, Tentang Pencabutan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: PAS-134.PK.01. 05.06 Tahun 2011 Tentang Pembebasan Bersyarat, dengan Nomor Perorangan khusus terbatas

sepanjang atas nama : -----

2. Nomor : PAS.2.LII.14308.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama H. Ibrahim, SH ; -----

6. Nomor : 2.LII.14307.PK.01.05.06 Tahun 2011 atas nama Drs. Hengky Baramuli ; -----

4. Mewajibkan Tergugat mencabut Objek Sengketa yang dinyatakan batal tersebut di atas ;-----
5. Menghukum Tergugat untuk membayar biaya yang timbul dalam perkara ini sebesar Rp. 134.000,00. (seratus tiga puluh empat ribu rupiah);-----

Bahwa putusan tersebut diucapkan dalam sidang yang terbuka untuk umum pada hari Rabu tanggal 7 Maret 2012, dengan dihadiri oleh Kuasa Hukum Penggugat dan Kuasa Hukum Tergugat ;-----

Bahwa atas putusan tersebut Kuasa Hukum Tergugat/Pembanding telah mengajukan permohonan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta pada tanggal 20 Maret 2012 sesuai Akta Permohonan Banding yang dibuat oleh Panitera Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta dan ditanda tangani oleh Panitera dan pihak Tergugat/Pembanding dan permohonan banding tersebut telah diberitahukan kepada pihak Penggugat/ Terbanding sesuai dengan Surat Pemberitahuan Pernyataan Banding pada tanggal 21 Maret 2012 ;-----

Bahwa dalam sengketa banding ini Kuasa Hukum Tergugat/ Pembanding mengajukan Memori Banding tertanggal 18 April 2012 yang diterima di Kepaniteraan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta tanggal 18 April 2012 dan telah diberitahukan kepada Kuasa Hukum Para Penggugat/Terbanding pada tanggal 18 April 2012 ;-----

Bahwa terhadap Memori Banding dari pihak Tergugat/Pembanding tersebut, Para Penggugat/Terbanding atau Kuasa Hukumnya sampai dengan perkara ini diputus tidak menyerahkan Kontra Memori Banding ;-----

Bahwa kepada para pihak telah diberi kesempatan untuk melihat dan memeriksa berkas perkara sebelum dikirim ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta dengan Surat Pemberitahuan Untuk Melihat Berkas Perkara (Inzage) Nomor : 217/G/2011/PTUN.JKT masing-masing pada tanggal 26 Maret 2012 ;-----

TENTANG PERTIMBANGAN HUKUM

Menimbang, bahwa Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor : 217/G/2011/PTUN.JKT telah diucapkan dalam sidang yang terbuka untuk umum pada hari Rabu, tanggal 7 Maret 2012, dengan dihadiri oleh Kuasa Hukum Para Penggugat/Terbanding dan Kuasa Hukum Tergugat/Pembanding;-----

Menimbang, bahwa terhadap putusan tersebut di atas Kuasa Hukum Tergugat/Pembanding pada tanggal 20 Maret 2012 telah mengajukan permohonan banding sebagaimana sesuai dengan Akta Permohonan Banding tertanggal 20 Maret 2012, dan telah diberitahukan kepada Para Penggugat/Terbanding pada tanggal 21 Maret 2012;-----

Menimbang, bahwa karena permohonan banding dari Tergugat/ Pembanding diajukan dalam tenggang waktu banding sebagaimana ditentukan Pasal 123 Undang-Undang Nomor : 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang telah diubah yang kedua kalinya dengan Undang-Undang Nomor : 51 Tahun 2009, maka permohonan banding dari Tergugat/Pembanding secara formal haruslah dinyatakan dapat diterima ;-----

Menimbang, bahwa setelah Majelis Hakim Pengadilan Tingkat Banding mempelajari dengan seksama berkas perkara yang terdiri dari salinan resmi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor: 217/G/2011/PTUN.JKT, tanggal 7 Maret 2012, Berita Acara Pemeriksaan Persiapan, Berita Acara Persidangan, Alat-alat bukti dari para pihak, keterangan saksi Ahli yang diajukan oleh para pihak, memori banding, serta surat-surat lain yang berkaitan dengan sengketa ini, Majelis Hakim Tingkat Banding berpendapat bahwa pertimbangan hukum Putusan Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta tersebut sudah tepat dan benar, maka pertimbangan hukum Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta tersebut diambil alih menjadi pertimbangan hukum Majelis Hakim Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta dalam memutuskan sengketa ini pada pemeriksaan tingkat banding;-----

Menimbang, bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut di atas maka Majelis Hakim Pengadilan Tingkat Banding berpendapat bahwa Putusan Majelis Hakim Tingkat Pertama Nomor : 217/G/2011/PTUN.JKT. tanggal 7 Maret 2012 yang dimohonkan pemeriksaan dalam tingkat banding ini patut dikuatkan;-----

Menimbang, bahwa oleh karena Putusan Majelis Hakim Tingkat Pertama Nomor : 217/G/2012/PTUN.JKT tanggal 7 Maret 2012 dikuatkan, maka pihak Tergugat/Pembanding sebagai pihak yang kalah terhadapnya harus dibebankan untuk membayar biaya perkara yang timbul di kedua tingkat peradilan seperti diatur dalam Pasal 110 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang untuk tingkat banding akan disebutkan dalam amar putusan ini;-----

Memperhatikan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara serta peraturan perundang-undangan lain yang terkait;-----

MENGADILI

- Menerima Permohonan Banding dari Tergugat/Pembanding;-----
- menguatkan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor: 217/G/2011/PTUN.JKT tanggal 7 Maret 2012 yang dimohonkan banding;-----
- Menghukum Tergugat/Pembanding untuk membayar biaya perkara pada dua tingkat peradilan yang untuk tingkat banding ditetapkan sebesar Rp. 250.000,- (Dua ratus lima puluh ribu rupiah);---

Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta pada hari SELASA, tanggal 24 Juli 2012 oleh kami IS SUDARYONO, S.H., M.H., Wakil Ketua Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta sebagai Ketua Majelis, DR. SANTER SITORUS, S.H., M.Hum. dan DR. IRFAN FACHRUDDIN, S.H.,CN. masing-masing sebagai Hakim Anggota, putusan mana diucapkan dalam sidang yang terbuka untuk umum pada hari itu juga oleh Ketua Majelis tersebut diatas dengan didampingi Hakim-Hakim Anggota dan dibantu oleh NUR DWIYANTO, S.H., sebagai Panitera Pengganti, tanpa dihadiri oleh para pihak maupun kuasa hukumnya;-----

HAKIM-HAKIM ANGGOTA,

TTD

1. DR. SANTER SITORUS, S.H., M.Hum.

TTD

2. DR. IRFAN FACHRUDDIN, S.H.,CN.

HAKIM KETUA MAJELIS,

TTD

IS SUDARYONO, S.H., MH.

PANITERA PENGGANTI,

TTD

NUR DWIYANTO, S.H.

Perincian biaya sengketa :

- | | |
|-------------------------------|----------------------|
| 1. Surat Pemberitahuan..... | Rp. 14.500,- |
| 2. Redaksi | Rp. 5.000,- |
| 3. Materi | Rp. 6.000,- |
| 4. Leges | Rp. 5.000,- |
| 5. Biaya proses banding | <u>Rp. 219.500,-</u> |
| Jumlah | Rp. 250.000,- |

Terbilang : Dua ratus lima puluh ribu rupiah

Catatan :

- Salinan putusan ini disampaikan untuk kepentingan dinas, memenuhi ketentuan pasal 51 A ayat (2) Undang-Undang No.51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Ke dua atas Undang-Undang No.5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Pengajuan tenggang waktu upaya hukum dihitung sejak tanggal pemberitahuan putusan, yang akan diberitahukan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara pengaju kepada para pihak

