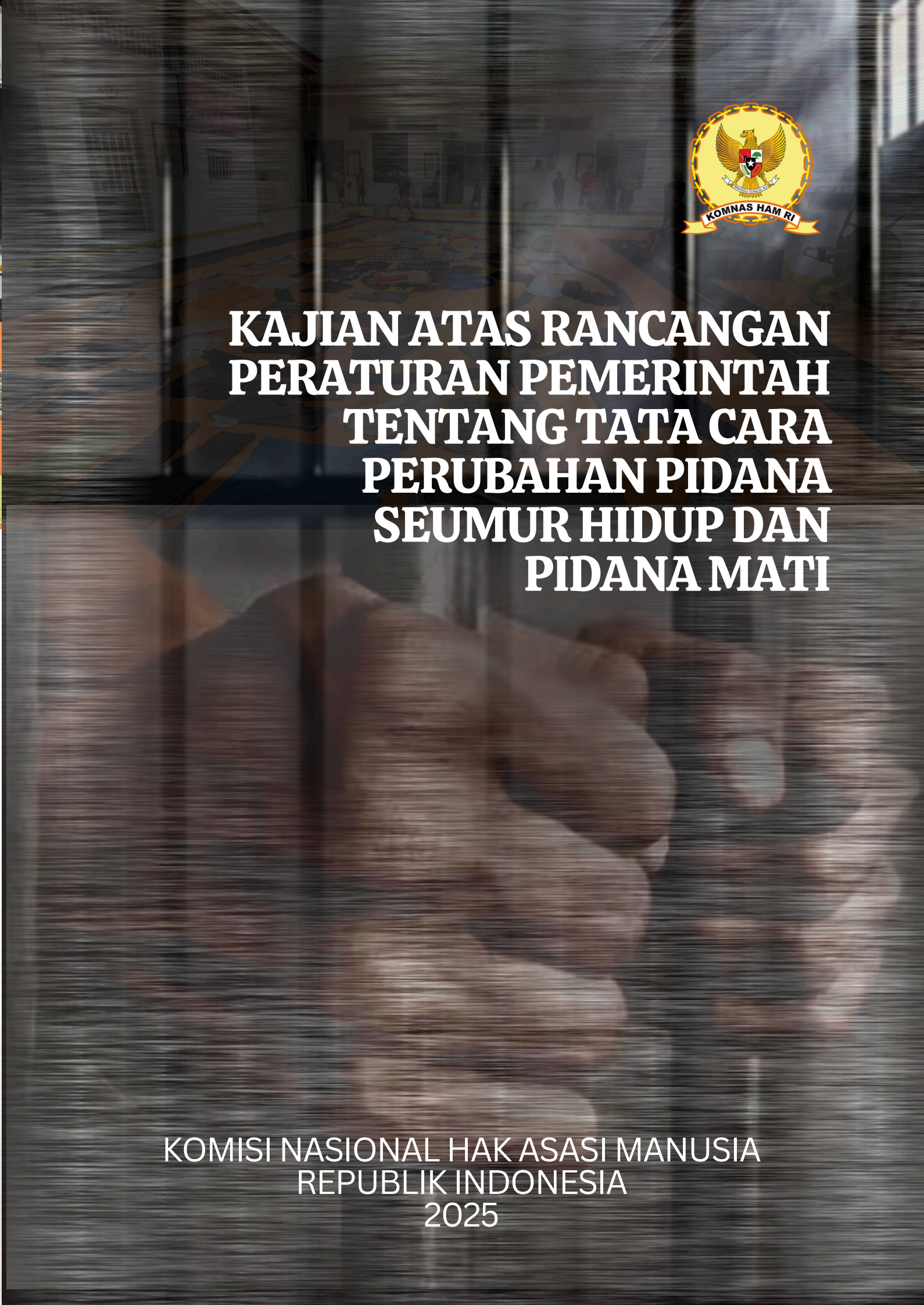


KAJIAN ATAS RANCANGAN PERATURAN PEMERINTAH TENTANG TATA CARA PERUBAHAN PIDANA SEUMUR HIDUP DAN PIDANA MATI

KOMISI NASIONAL HAK ASASI MANUSIA
REPUBLIK INDONESIA
2025

KAJIAN ATAS RANCANGAN PERATURAN PEMERINTAH (RPP) TENTANG TATA CARA PERUBAHAN PIDANA SEUMUR HIDUP DAN PIDANA MATI

KOMISI NASIONAL HAK ASASI MANUSIA
REPUBLIK INDONESIA
2025

Tim Penyusun

Pengarah

Anis Hidayah
Saurlin P Siagian
Atnike Nova Sigiro
Uli Parulian Sihombing
Abdul Haris Semendawai

Penanggung Jawab
Endang Sri Melani

Koordinator
Mimin Dwi Hartono

Anggota
Okta Rina Fitri

Editor
Mimin Dwi Hartono

Kontributor
Zsabrina Marsya Ayunda
Muhammad Aulia Nasution
Irna Keisha Putri

Administrasi
M. Nurdin
Lanang Aji F.

Penata Letak
Timotius Charles Evelyn S.

Penerbit:
Komisi Nasional Hak Asasi Manusia RI
Jl. Latuharhary No.4b, RT.1/RW.4, Menteng, Kec. Menteng, Kota Jakarta Pusat, Daerah Khusus Ibukota Jakarta 10310
Email: info@komnasham.go.id

Cetakan Pertama, Juli 2025

DAFTAR ISI

Tim Penyusun i
DAFTAR ISI ii
DAFTAR GAMBAR iv
DAFTAR TABEL iv
KATA PENGANTAR v
I. PENDAHULUAN 1
A. Latar Belakang 1
B. Kewenangan 6
C. Metodologi 6
II. RANCANGAN PERATURAN PEMERINTAH TENTANG TATA CARA PERUBAHAN PIDANA SEUMUR HIDUP DAN PIDANA HUKUMAN MATI 8
A. Perubahan pidana seumur hidup menjadi pidana 20 tahun 8
B. Perubahan pidana mati dengan masa percobaan 10 tahun menjadi pidana seumur hidup 8
C. Perubahan pidana mati menjadi pidana seumur hidup 8
III. KAJIAN LAPANGAN 17
A. Wilayah 18
1. Sumatera Utara 19
2. Banten 21
3. Jawa Tengah 21
B. Temuan 27
IV. ANALISIS HAK ASASI MANUSIA 37
A. Kerangka Hukum Hak Asasi Manusia 37
B. Analisis Regulasi 39
C. Analisis RPP Komutasi 31
D. Analisis HAM 58
V. KESIMPULAN 70
A. Umum 70
B. Persyaratan 72
C. Tata Cara 73
VI. REKOMENDASI 75
A. Pemerintah: 75

a. Presiden 75
b. Kementerian Sekretariat Negara 75
c. Kementerian Hukum 76
d. Kementerian Imigrasi dan Pemasyarakatan 76
B. Mahkamah Agung 77
DAFTAR PUSTAKA 78
Dokumen 78
Regulasi 79
Media Online 79

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Jumlah narapidana dan tahanan di Indonesia per 12 Juni 2025 (Kementerian Imipas) 4
Gambar 2. Rancangan tata cara perubahan pidana seumur hidup menjadi penjara 20 tahun. 13
Gambar 3. Tata Cara Perubahan Pidana Mati menjadi Pidana Penjara Seumur Hidup (Setelah KUHP Baru) ..... **Error! Bookmark not defined.**
Gambar 4. Rancangan tata cara perubahan pidana mati menjadi pidana penjara seumur hidup (sebelum KUHP baru) 16
Gambar 5. Alur penerapan komutasi hukuman mati dalam RPP Komutasi..... 50
Gambar 6. Alur perubahan pidana mati dengan masa percobaan menjadi pidana seumur hidup 51

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Ketentuan Pasal terkait RPP Komutasi dalam KUHP Baru 2
Tabel 2. Ketentuan RPP Komutasi dalam KUHP Baru 8
Tabel 3. Temuan Kajian Lapangan berdasarkan klasifikasi HAM 27

KATA PENGANTAR

Komnas HAM sebagai lembaga negara mandiri yang diberikan tugas dan tujuan untuk mengembangkan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan HAM dan meningkatkan pelindungan dan penegakan HAM, harus aktif dalam mendorong regulasi dan kebijakan berperspektif HAM. Regulasi dan kebijakan yang berperspektif HAM menjadi salah satu syarat utama bagi kondusifnya penghormatan, pelindungan, dan penegakan HAM.

Kajian atas Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tentang Tata Cara Perubahan Pidana Seumur Hidup dan Pidana Mati dilaksanakan mengingat hukuman mati masih diterapkan dalam sistem pemidanaan di Indonesia. Komnas HAM mengapresiasi bahwa UU No. 1/2023 tentang KUHP yang akan berlaku pada 2 Januari 2026 telah mengatur hukuman mati sebagai pidana alternatif, bukan pidana pokok. Meskipun pada prinsipnya, Komnas HAM berpendirian hukuman mati adalah pelanggaran HAM karena mencabut hak yang paling mendasar yaitu hak hidup.

Komnas HAM berharap bahwa RPP tersebut akan mampu mengakomodasi dan menjadi jalan keluar terhadap masih diberlakukannya hukuman mati dalam KUHP Baru dan bagi narapidana hukuman mati yang mencapai 579 orang menurut data per 12 Juni 2025. Tingginya jumlah narapidana mati ini menimbulkan pelbagai persoalan hak asasi manusia karena para narapidana tidak hanya dipenjara, namun juga diliputi ketidakpastian atas eksekusi yang mungkin akan dijalani sehingga mendapatkan tekanan mental, psikologis, dan moral. Hal tersebut diistilahkan sebagai “Fenomena Deret Tunggu”.

Namun berdasar kajian Komnas HAM atas RPP tersebut diemukan persoalan yang mendasar karena ruang pengaturan dalam RPP sudah

dibatasi ketentuan norma dalam Pasal 100 dan Pasal 101 KUHP Baru sehingga akan mempersulit bagi narapidana hukuman mati mendapatkan haknya untuk diubah hukumannya menjadi hukuman seumur hidup. Hal tersebut dibahas secara mendalam dalam kajian ini. Pun dengan narapidana seumur hidup, ketentuan dalam RPP Komutasi agar bisa diubah menjadi pidana 20 tahun juga dibatasi ruang pengaturannya dalam Pasal 69 dimana harus telah menjalani masa hukuman minimal 15 tahun.

Komnas HAM berharap rekomendasi hasil dari kajian atas RPP ini menjadi masukan bagi pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Mahkamah Agung (MA), dan masyarakat sipil, dalam penyusunan dan pembahasan RPP sehingga lebih berperspektif HAM dan kemanusiaan, serta memenuhi hak publik berpartisipasi secara bermakna.

Kami mengucapkan terima kasih kepada segenap tim penyusun kajian RPP ini atas kerja keras dan dedikasinya sehingga meskipun sempat mengalami pemangkasan anggaran pada awal 2025, namun masih tetap menjalankan tugasnya sebagai bentuk pertanggungjawaban dan akuntabilitas kepada publik.

Jakarta, 10 Juli 2025

Anis Hidayah
Ketua Komnas HAM

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-Undang No. 1 tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP Baru) akan efektif berlaku pada 2 Januari 2026. KUHP baru menekankan pada keadilan korektif, restoratif, dan rehabilitatif.[1] Setelah 79 tahun, akhirnya Indonesia memiliki KUHP Baru. Dalam proses penyusunan dan pembahasan KUHP, diwarnai dengan pelbagai dinamika sosial politik, diantaranya unjuk rasa oleh banyak komponen masyarakat, termasuk mahasiswa.

Kebaruan dalam KUHP Baru diantaranya ketentuan tentang perubahan hukuman (komutasi) terhadap hukuman mati (Pasal 98 sd. Pasal 101). Hukuman mati diancamkan sebagai pidana alternatif, bukan pidana pokok sebagaimana KUHP Lama (UU No. 1/1946).

Hukuman mati adalah pelanggaran HAM karena mencabut hak hidup, hak yang paling fundamental dan esensial.[2] Hak hidup salah satu hak yang tidak boleh dikurangi untuk alasan dan dalam keadaan apapun (*non derogable right*), sebagaimana diatur Pasal 18I Ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) jo. Pasal 4 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM) jo. Pasal 6 Ayat (1) Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik (KIHSP).[3]

---

[1] KUHP Nasional Ubah Paradigma Hukum Pidana Fokus ke Pemulihan Sosial https://www.hukumonline.com/berita/a/kuhp-nasional-ubah-paradigma-hukum-pidana-fokus-ke-pemulihan-sosial-lt679b4b81c5fc8/

[2] Komnas HAM buat lima rekomendasi untuk hapus hukuman mati https://www.antaranews.com/berita/4389626/komnas-ham-buat-lima-rekomendasi-untuk-hapus-hukuman-mati

[3] International Covenant on Civil and Political Rights diratifikasi oleh Indonesia melalui UU No. 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Civil And Political Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil Dan Politik)

Selain perubahan hukuman mati, KUHP baru juga memuat perubahan hukuman pidana seumur hidup menjadi hukuman pidana 20 tahun. Berbeda dengan perubahan hukuman mati, perubahan hukuman seumur hidup menjadi hukuman sementara telah diatur dalam Pasal 9 Ayat (1) Keppres No. 174/1999 tentang Remisi. Di dalamnya disebutkan bahwa narapidana yang dikenakan pidana penjara seumur hidup dan telah menjalani pidana paling sedikit 5 (lima) tahun berturut-turut serta berkelakuan baik, dapat diubah pidananya menjadi pidana penjara sementara, dengan lama sisa pidana yang masih harus dijalani paling lama 15 (lima belas) tahun.

Untuk melaksanakan ketentuan perubahan hukuman mati dan hukuman seumur hidup, pemerintah tengah menyusun Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tentang Tata Cara Perubahan Pidana Seumur Hidup dan Pidana Mati (RPP Komutasi). RPP Komutasi melaksanakan ketentuan pasal dalam KUHP Baru sebagai berikut:

Tabel 1. *Ketentuan Pasal terkait RPP Komutasi dalam KUHP Baru*

Pasal	Uraian
69	*Ayat (1): Jika narapidana yang menjalani pidana penjara seumur hidup telah menjalani pidana penjara paling singkat 15 (lima belas) tahun, pidana penjara seumur hidup dapat diubah menjadi pidana penjara 20 (dua puluh) tahun dengan Keputusan Presiden setelah mendapatkan pertimbangan Mahkamah Agung.* *Ayat (2): Ketentuan mengenai tata cara perubahan pidana penjara seumur hidup menjadi pidana penjara 20 (dua puluh) tahun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.*
98	*Pidana mati diancamkan secara alternatif sebagai upaya terakhir untuk mencegah dilakukannya Tindak Pidana dan mengayomi masyarakat.*

Pasal	Uraian
99	*Ayat (1): Pidana mati dapat dilaksanakan setelah permohonan grasi bagi terpidana ditolak Presiden.*
100	*Ayat (1): Hakim menjatuhkan pidana mati dengan masa percobaan selama 10 (sepuluh) tahun dengan memperhatikan: a. rasa penyesalan terdakwa dan ada harapan untuk memperbaiki diri; atau b. peran terdakwa dalam Tindak Pidana.* *Ayat (2): Pidana mati dengan masa percobaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus dicantumkan dalam putusan pengadilan.* *Ayat (3): Tenggang waktu masa percobaan 10 (sepuluh) tahun dimulai 1 (satu) Hari setelah putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap.* *Ayat (4): Jika terpidana selama masa percobaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menunjukkan sikap dan perbuatan yang terpuji, pidana mati dapat diubah menjadi pidana penjara seumur hidup dengan Keputusan Presiden setelah mendapatkan pertimbangan Mahkamah Agung.* *Ayat (5): Pidana penjara seumur hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dihitung sejak Keputusan Presiden ditetapkan.* *Ayat (6): Jika terpidana selama masa percobaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak menunjukkan sikap dan perbuatan yang terpuji serta tidak ada harapan untuk diperbaiki, pidana mati dapat dilaksanakan atas perintah Jaksa Agung.*
101	*Jika permohonan grasi terpidana mati ditolak dan pidana mati tidak dilaksanakan selama 10 (sepuluh) tahun sejak grasi ditolak bukan karena terpidana melarikan diri, pidana mati dapat diubah menjadi pidana penjara seumur hidup dengan Keputusan Presiden.*

Komutasi atau perubahan hukuman mati menjadi hukuman seumur hidup diharapkan mampu menjadi jalan keluar di tengah tingginya jumlah

narapidana hukuman mati yang hingga 12 Juni 2025, mencapai 579 orang (Kementerian Imipas, 2025).[4]

JUMLAH PENGHUNI NARAPIDANA/TAHANAN/ANAK DI SELURUH UPT PEMASYARAKATAN						
Narapidana	Tahanan	Laki	Perempuan	Anak (12-17 Tahun)	Dewasa (18-59 Tahun)	Lansia (60 Tahun lebih)
219.215	58.637	264.000	13.852	2.058	269.224	6.570
TOTAL :	277.852	KAPASITAS :	146.260	OVERCROWDED :	131.592	/ 90%

JUMLAH NARAPIDANA/TAHANAN/ANAK BERDASARKAN JENIS PIDANA							
Pidana Lainnya	Korupsi	Teroris	Narkotika	Psikotropika	Illegal Logging	Pencucian Uang	Human Trafficking
122.595	5.823	189	147.349	520	132	147	1.097

*SUMBER DATA: SDP PUSAT DIAMBIL PUKUL 07:30 WIB Tanggal 12 June 2025

JUMLAH NARAPIDANA/TAHANAN/ANAK BERDASARKAN KEWARGANEGARAAN	
WNI	WNA
276.726	1.126
TOTAL :	277.852

JUMLAH NARAPIDANA PIDANA MATI DAN SEUMUR HIDUP	
PM	SH
579	2.166

DATA UPT PEMASYARAKATAN							
Lapas	Rutan	LPKA	LPP	Rutan Perempuan	Bapas	RS Pengayoman	TOTAL
303	159	33	33	3	92	1	624

Jenis Kejahatan Narkotika	Narapidana		Tahanan		Total Narkotika	
	Jumlah	Persentase	Jumlah	Persentase	Jumlah	Persentase
Bandar, Pengedar, Penadah, Produsen	77.926	64,07%	14.556	56,61%	92.482	62,76%
Pengguna	43.708	35,93%	11.159	43,39%	54.867	37,24%
Grand Total	121.634		25.715		147.349	

*SUMBER DATA: SDP PUSAT DIAMBIL PUKUL 07:30 WIB Tanggal 12 June 2025

Gambar 1. *Jumlah narapidana dan tahanan di Indonesia per 12 Juni 2025 (Kementerian Imipas)*

Sejak 29 Juli 2016 hukuman mati tidak dilaksanakan. Eksekusi hukuman mati terakhir kali dilaksanakan terhadap empat orang pada 29 Juli 2016 di Pulau Nusakambangan, Jawa Tengah, yaitu terhadap seorang warga negara Indonesia, Freddy Budiman, dan tiga warga negara asing yakni Humphrey Ejike alias Doctor (Nigeria), Seck Osmane (Senegal), dan Michael Titus Igweh (Nigeria). Sedangkan 10 terpidana mati eksekusinya ditunda sampai saat ini, yakni atas nama Merri Utami (Indonesia), Zulfiqar Ali (Pakistan), Gurdip Singh (India), Onkonkwo Nonso Kingsley (Nigeria), Obina Nwajagu (Nigeria), Ozias Sibanda (Zimbabwe), Frederik Luttar (Zimbabwe), Eugene Ape (Nigeria), Pujo Lestari (Indonesia), dan Agus Hadi (Indonesia).[5]

[4] ICJR (2024). Laporan Situasi Kebijakan Hukuman Mati di Indonesia 2023.

[5] Kilas Balik Eksekusi Mati Freddy Budiman 8 Tahun Lalu, Gembong Kelas Kakap Rombak Lapas Jadi Pabrik Narkoba https://www.tempo.co/hukum/kilas-balik-eksekusi-mati-freddy-budiman-8-tahun-lalu-gembong-kelas-kakap-rombak-lapas-jadi-pabrik-narkoba--35433

Tingginya jumlah narapidana hukuman mati mengakibatkan munculnya fenomena deret tunggu. Fenomena deret tunggu adalah penderitaan yang muncul akibat kombinasi dari sangat lamanya waktu yang dihadapi terpidana mati dalam menuju eksekusi (KuPP, 2020). Fenomena ini berupa penderitaan yang muncul akibat kombinasi dari sangat lamanya waktu yang dihadapi terpidana mati dalam menuju eksekusi mati, kondisi pemenjaraan buruk yang dialami terpidana mati, dan penderitaan terus menerus baik mental maupun fisik terus memuncak ketika menunggu eksekusi mati (KuPP, 2020). Narapidana yang berada dalam deret tunggu mengalami kondisi yang memprihatinkan karena menunggu dalam ketidakpastian selama belasan bahkan ada yang hingga puluhan tahun (Komnas HAM, 2025).[6] Kondisi ini merupakan bentuk dari tindakan yang tidak manusiawi dan merendahkan martabat manusia (KuPP, 2020).

Sementara itu, jumlah narapidana hukuman seumur hidup sampai 12 Juni 2025 tercatat sebanyak 2.166 orang (Kementerian Imipas, 2025). Kondisi narapidana seumur hidup juga mengalami ketidakpastian karena hukuman tidak berujung yang dijalankan, meskipun ada mekanisme grasi dan remisi.

Sehubungan dengan penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Tata Cara Perubahan Pidana Pidana Seumur Hidup dan Pidana Mati (selanjutnya disebut RPP Komutasi), Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) sebagai lembaga negara mandiri perlu memastikan dan mendorong agar RPP Komutasi secara formil dan materiil sejalan dengan komitmen Indonesia menjunjung tinggi HAM, khususnya hak hidup dan hak untuk bebas dari penyiksaan, serta dalam pelaksanaannya sesuai koridor pendekatan berbasis HAM, yaitu non-diskriminasi, transparan, dan akuntabel.

[6] Kajian lapangan Komnas HAM di Sumut, Banten, dan Jawa Tengah pada April dan Mei 2025.

B. Kewenangan

Tujuan Komnas HAM dalam UU HAM di Pasal 75, yakni mengembangkan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan hak asasi manusia sesuai dengan Pancasila, UUD 1945, dan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, serta Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia; serta meningkatkan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia guna berkembangnya pribadi manusia Indonesia seutuhnya dan kemampuannya dalam berbagai bidang kehidupan.

Dalam mencapai tujuannya, Komnas HAM dalam melakukan pengkajian atas RPP Komutasi berdasarkan kewenangan melakukan pengkajian dan penelitian atas peraturan perundang-undangan dan pembahasan berbagai permasalahan HAM untuk pemajuan dan penegakan HAM sebagaimana diatur Pasal 89 ayat (1) huruf b dan huruf e UU HAM.

C. Metodologi

Kajian ini menerapkan metode penelitian deskriptif kualitatif. Metode pengumpulan data dan informasi dilakukan melalui studi literatur khususnya KUHP Baru dan RPP Komutasi (versi Januari 2025); diskusi kelompok terfokus (FGD); kajian lapangan; diskusi dengan ahli/praktisi, dan dialog kebijakan dengan pengemban kewajiban khususnya Kementerian Imigrasi dan Pemasyarakatan, Kementerian Hukum, Kementerian Sekretariat Negara, dan MA.

Kajian lapangan dilaksanakan di tiga wilayah yaitu Sumut (Lapas kelas I Tanjung Gusta dan Lapas Perempuan kelas IIA Tanjung Gusta), Banten (Lapas Perempuan Kelas IIA Tangerang), dan Jawa Tengah (Kompleks Pemasyarakatan Nusakambangan).

Dalam melaksanakan wawancara dan FGD, untuk menghormati dan melindungi hak privasi, Komnas HAM telah meminta persetujuan dari setiap responden dengan menandatangani formulir *informed consent*. Formulir

ini berisi penjelasan mengenai tujuan kegiatan, hak-hak responden termasuk hak untuk menolak atau menghentikan partisipasi kapan saja, serta jaminan bahwa data yang diberikan akan dijaga kerahasiaannya dan digunakan hanya untuk keperluan penelitian. Proses ini dilakukan guna memastikan bahwa partisipasi dilakukan secara sukarela dan berdasarkan pemahaman responden.

II. RANCANGAN PERATURAN PEMERINTAH TENTANG TATA CARA PERUBAHAN PIDANA SEUMUR HIDUP DAN PIDANA HUKUMAN MATI

Sebagai tindak lanjut dari ketentuan dalam KUHP Baru, pemerintah menyusun RPP Komutasi. RPP ini merupakan instrumen pelaksana yang mengatur prosedur, persyaratan, dan tata cara perubahan pidana. Berikut adalah ketentuan dalam RPP tersebut (versi Januari 2025).

Tabel 2. *Ketentuan RPP Komutasi dalam KUHP Baru*

	Perubahan pidana seumur hidup menjadi pidana 20 tahun	**Perubahan pidana mati dengan masa percobaan 10 tahun menjadi pidana seumur hidup**	**Perubahan pidana mati menjadi pidana seumur hidup**
Persyaratan	a. telah menjalani pidana penjara paling singkat 15 (lima belas) tahun terhitung sejak Narapidana menjalani masa tahanan; b. berkelakuan baik selama masa menjalani pidana penjara dalam Lapas; c. aktif mengikuti program pembinaan; dan d. telah menunjukkan penurunan tingkat resiko	a. Narapidana telah menjalani pidana penjara paling singkat 10 (sepuluh) tahun; dan b. Narapidana menunjukkan sikap dan perbuatan yang terpuji selama masa menjalani pidana penjara dalam Lapas.	a. Narapidana telah mengajukan permohonan grasi kepada Presiden dan permohonan grasi tersebut ditolak; dan b. pidana mati tidak dilaksanakan selama 10 (sepuluh) tahun terhitung sejak permohonan grasi sebagaimana dimaksud dalam huruf a ditolak bukan karena terpidana melarikan diri.

	Perubahan pidana seumur hidup menjadi pidana 20 tahun	Perubahan pidana mati dengan masa percobaan 10 tahun menjadi pidana seumur hidup	Perubahan pidana mati menjadi pidana seumur hidup
	Syarat berkelakuan baik selama masa menjalani pidana Lapas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a dibuktikan dengan tidak melakukan pelanggaran disiplin yang tercatat dalam register hukuman disiplin.	Sikap dan perbuatan terpuji sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b yakni: a. berkelakuan baik selama masa menjalani pidana penjara dalam Lapas; b. aktif mengikuti program pembinaan; dan c. telah menunjukkan penurunan tingkat resiko;	
	Perubahan pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan berdasarkan Keputusan Presiden setelah mendapatkan pertimbangan Mahkamah Agung.		
Tata cara	Perubahan pidana berdasarkan permohonan	Perubahan pidana berdasarkan permohonan	Perubahan pidana berdasarkan permohonan
	Permohonan kepada Presiden melalui menteri oleh narapidana atau kuasa hukum atau keluarga narapidana	Permohonan melalui Kalapas kepada Presiden melalui menteri. Diajukan paling cepat 1 tahun sebelum masa percobaan hukuman berakhir	Permohonan kepada Presiden melalui menteri oleh narapidana atau kuasa hukum atau keluarga narapidana

	Perubahan pidana seumur hidup menjadi pidana 20 tahun	Perubahan pidana mati dengan masa percobaan 10 tahun menjadi pidana seumur hidup	Perubahan pidana mati menjadi pidana seumur hidup
	Permohonan disampaikan kepada presiden melalui menteri dengan disertai permohonan secara tertulis dan salinan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap	Permohonan ditindaklanjuti dengan pengkajian oleh kementerian dengan melibatkan kementerian atau lembaga terkait	Permohonan disampaikan melalui Kalapas kepada presiden disertai: – surat keputusan penolakan grasi; – salinan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap; – surat keterangan kalapas tentang kelakuan baik
	Permohonan kepada menteri dapat diajukan melalui: Kalapas atau Kakanwil atau Dirjen Pemasyarakatan	Hasil pengkajian disampaikan maksimal 14 hari kerja sejak permohonan diterima menteri Hasil kajian dalam bentuk rekomendasi Menteri menyampaikan permohonan tertulis perubahan pidana kepada presiden	Presiden meminta dilakukannya kajian oleh menteri dengan membentuk tim kajian
	Kalapas / Kakanwil / Dirjen Pemasyarakatan menyampaikan permohonan dan data narapidana kepada menteri	Berdasarkan permohonan, presiden meminta pertimbangan MA	Hasil pengkajian disampaikan maksimal 14 hari kerja sejak permohonan diterima menteri Hasil kajian dalam bentuk rekomendasi Menteri menyampaikan permohonan tertulis perubahan pidana kepada presiden

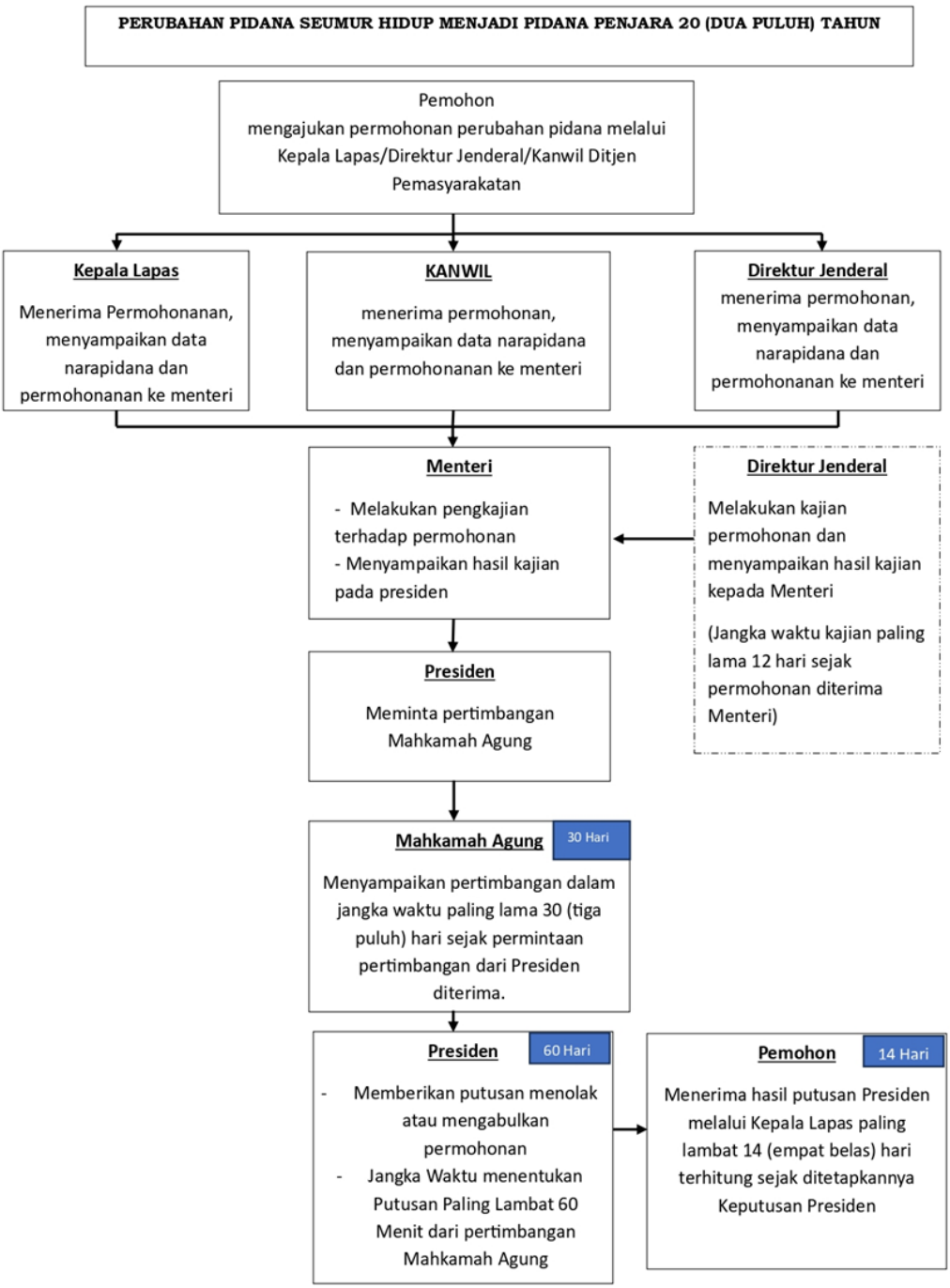
	Perubahan pidana seumur hidup menjadi pidana 20 tahun	Perubahan pidana mati dengan masa percobaan 10 tahun menjadi pidana seumur hidup	Perubahan pidana mati menjadi pidana seumur hidup
	Menteri melalui Dirjen pemasyarakatan melakukan kajian berkoordinasi dengan kementerian/lembaga terkait dan memberikan pertimbangan tertulis	MA memberikan pertimbangan maksimal 30 hari setelah permintaan diterima oleh MA	Berdasarkan permohonan, presiden meminta pertimbangan MA
	Dirjen Pemasyarakatan menyampaikan hasil kajian kepada menteri maksimal 12 hari setelah permohonan diterima menteri Hasil kajian dalam bentuk rekomendasi Menteri menyampaikan permohonan tertulis perubahan pidana kepada presiden	Berdasarkan permohonan, presiden meminta pertimbangan MA	MA memberikan pertimbangan maksimal 30 hari setelah permintaan diterima oleh MA
	Berdasarkan permohonan, presiden meminta pertimbangan MA	MA memberikan pertimbangan maksimal 30 hari setelah permintaan diterima oleh MA	Presiden memberikan persetujuan atau penolakan berdasarkan pertimbangan MA
	MA memberikan pertimbangan maksimal 30 hari setelah permintaan diterima oleh MA	Presiden memberikan persetujuan atau penolakan berdasarkan pertimbangan MA	Jangka waktu pemberian atau penolakan permohonan paling lambat 60 hari

	Perubahan pidana seumur hidup menjadi pidana 20 tahun	Perubahan pidana mati dengan masa percobaan 10 tahun menjadi pidana seumur hidup	Perubahan pidana mati menjadi pidana seumur hidup
			terhitung sejak diterimanya permohonan MA
	Presiden memberikan persetujuan atau penolakan berdasarkan pertimbangan MA	Jangka waktu pemberian atau penolakan permohonan paling lambat 60 hari terhitung sejak diterimanya permohonan MA	Dalam hal Mahkamah Agung tidak memberikan pertimbangan tertulis atas permohonan perubahan pidana setelah jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2), Presiden tetap dapat memberikan keputusan perubahan pidana.
	Jangka waktu pemberian atau penolakan permohonan paling lambat 60 hari terhitung sejak diterimanya permohonan MA	Dalam hal permohonan ditolak, Kalapas dapat mengajukan permohonan perubahan pidana kembali paling cepat 1 (satu) tahun setelah Keputusan Presiden tentang penolakan diterima.	Keputusan Presiden disampaikan kepada terpidana paling lambat 14 hari sejak diterbitkannya keputusan presiden
	Keputusan Presiden disampaikan kepada terpidana paling lambat 14 hari sejak diterbitkannya keputusan presiden	Keputusan Presiden disampaikan kepada terpidana paling lambat 14 hari sejak diterbitkannya keputusan presiden	

RPP Komutasi menetapkan beberapa syarat substantif bagi narapidana yang ingin mengajukan permohonan perubahan pidana. Untuk perubahan pidana seumur hidup menjadi pidana penjara selama 20 tahun, narapidana harus telah menjalani pidana paling singkat 15 tahun

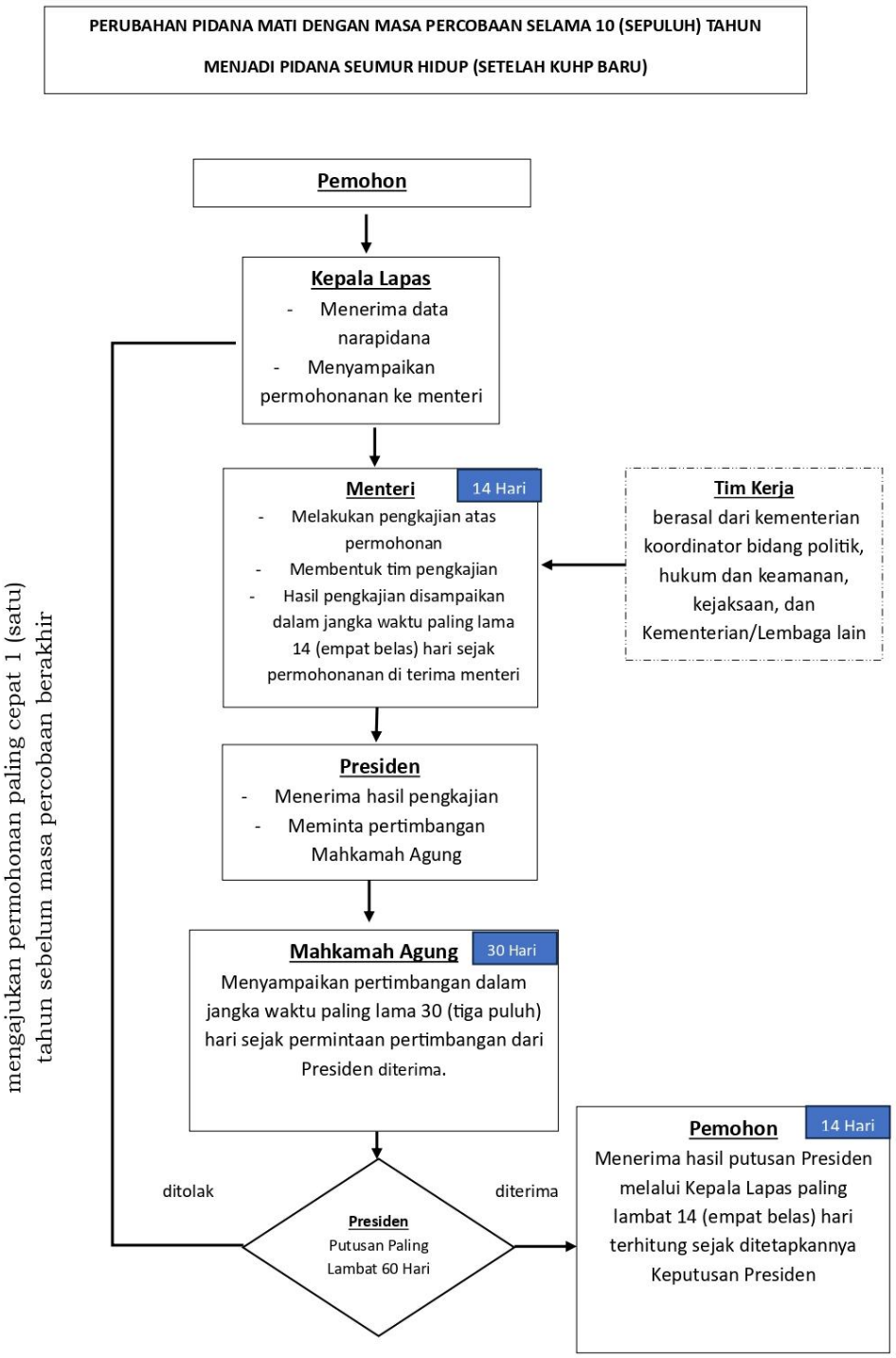
sejak masa tahanan dimulai, berkelakuan baik (dibuktikan dengan tidak melakukan pelanggaran disiplin yang tercatat dalam register hukuman), aktif mengikuti program pembinaan, dan menunjukkan penurunan tingkat risiko (Gambar 2).

Gambar 2. *Rancangan tata cara perubahan pidana seumur hidup menjadi* penjara 20 tahun.



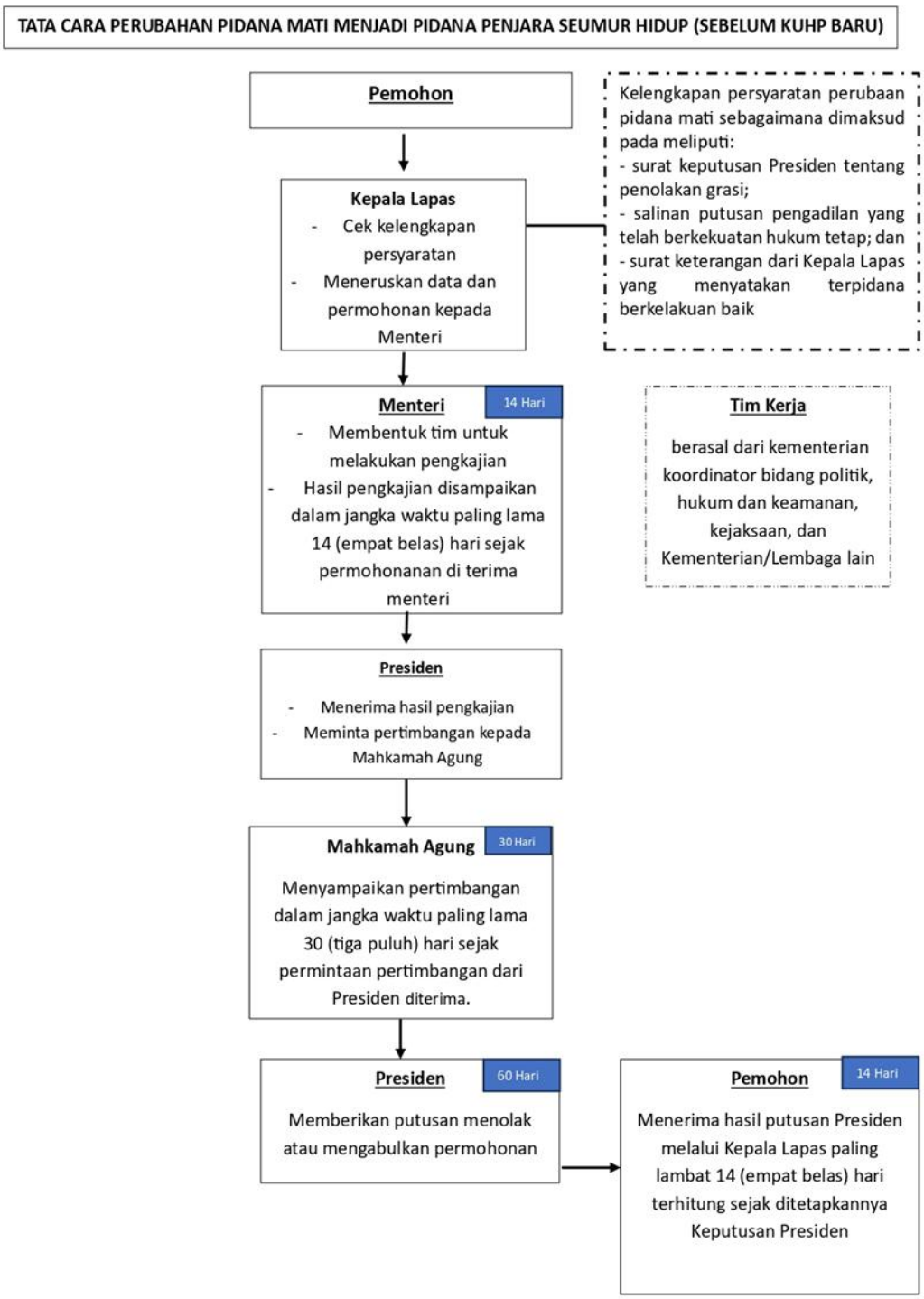
Sementara itu, perubahan pidana mati dengan masa percobaan 10 tahun menjadi pidana seumur hidup mensyaratkan bahwa narapidana telah menjalani pidana penjara paling singkat 10 tahun dan menunjukkan sikap serta perbuatan yang terpuji, termasuk berkelakuan baik, aktif mengikuti pembinaan, dan mengalami penurunan tingkat risiko (Gambar 3).

Gambar 3. *Rancangan tata cara perubahan pidana mati dengan masa percobaan menjadi pidana seumur hidup (setelah KUHP Baru)*



Adapun perubahan pidana mati menjadi pidana seumur hidup untuk perubahan pidana mati sebelum berlakunya KUHP Baru, dapat diajukan jika permohonan grasi telah ditolak dan eksekusi tidak dilakukan dalam jangka waktu 10 tahun sejak penolakan grasi, dengan catatan bahwa keterlambatan bukan karena narapidana melarikan diri (Gambar 4).

Gambar 3. *Rancangan tata cara perubahan pidana mati menjadi pidana penjara seumur hidup (sebelum KUHP baru)*



Tata cara pengajuan perubahan pidana dilakukan melalui permohonan kepada Presiden melalui Menteri Hukum dan HAM (Gambar 4). Permohonan ini dapat diajukan oleh narapidana, kuasa hukum, atau

anggota keluarga, baik secara langsung maupun melalui Kalapas, Kantor Wilayah, atau Direktorat Jenderal Pemasyarakatan. Permohonan harus disertai dokumen lengkap, termasuk salinan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, surat keterangan tentang kelakuan baik dari Kalapas, dan surat keputusan penolakan grasi (bila relevan). Permohonan kemudian dikaji oleh menteri yang membentuk tim kajian dan dapat melibatkan kementerian atau lembaga terkait. Hasil kajian disampaikan kepada Presiden dalam waktu paling lambat 14 hari kerja sejak permohonan diterima dan dituangkan dalam bentuk rekomendasi tertulis.

Setelah menerima permohonan dan kajian, Presiden akan meminta pertimbangan MA, yang harus diberikan paling lambat dalam waktu 30 hari sejak permohonan diterima. Berdasarkan pertimbangan MA, Presiden akan memberikan keputusan menerima atau menolak permohonan perubahan pidana paling lambat 60 hari sejak permohonan diterima MA. Dalam hal MA tidak memberikan pertimbangan tertulis dalam jangka waktu tersebut, Presiden tetap dapat menetapkan keputusan. Keputusan Presiden kemudian disampaikan kepada narapidana paling lambat 14 hari sejak diterbitkan. Jika permohonan ditolak, Kalapas dapat mengajukan kembali permohonan perubahan pidana setelah jangka waktu satu tahun dari diterimanya keputusan penolakan.

III. KAJIAN LAPANGAN

A. Wilayah

Kajian lapangan dalam pengkajian ini bertujuan mencari dan mendapatkan data serta informasi langsung dari pengelola lembaga pemasyarakatan (lapas) maupun dari narapidana atau Warga Binaan Pemasyarakatan (WBP) terkait pelaksanaan pembinaan, pemenuhan hak, serta pandangan mereka terhadap mekanisme perubahan pidana.

Berdasarkan *Laporan Situasi Kebijakan Pidana Mati di Indonesia 2023* (ICJR, 2025), Komnas HAM memperoleh data jumlah terpidana mati di sejumlah lapas sebagai berikut:

1. Lapas Kelas I Medan sebanyak 61 orang;
2. Lapas Kelas IIA Permisan Nusakambangan 60 orang;
3. Lapas Kelas IIA Kembang Kuning Nusakambangan 50 orang;
4. Lapas Kelas IIA Narkotika Nusakambangan 36 orang;
5. Lapas Kelas IIA Besi Nusakambangan 34 orang;
6. Lapas Kelas I Cipinang 30 orang, Lapas Kelas IIA Banda Aceh 28 orang; dan
7. Lapas Kelas IA Tangerang 9 orang.

Berdasarkan sebaran jumlah tersebut, lokasi kajian lapangan Komnas HAM difokuskan pada Lapas Kelas IA Tanjung Gusta Medan, sejumlah Lapas di wilayah Nusakambangan, serta Lapas Perempuan Kelas IIA Tangerang, yang dianggap relevan dalam memberikan gambaran representatif terhadap kondisi aktual pelaksanaan pidana mati dan dinamika di baliknya.

1. Sumatera Utara

a. Lembaga Pemasyarakatan Kelas I Medan

Lapas Kelas I Medan memiliki kapasitas 1.500 narapidana. Jumlah narapidana pada 16 April 2025 sebanyak 2.844 orang atau terjadi kelebihan penghuni hampir 98 persen.

Jumlah narapidana hukuman mati per 16 April 2025 sebanyak 51 orang, dalam kasus pembunuhan 9 orang dan kasus narkoba 42 orang. Terdapat dua orang narapidana hukuman mati warga negara Malaysia. Sebanyak 15 narapidana hukuman mati telah menjalani hukuman lebih dari 10 tahun. Berdasarkan catatan lapas, belum pernah ada pengajuan grasi dari narapidana hukuman mati.

Untuk pidana seumur hidup, terdapat 256 narapidana, yaitu untuk kasus narkotika dan obat-obatan terlarang (narkoba) 206 narapidana; kasus pembunuhan 42 narapidana; kasus perampokan dengan kekerasan 6 narapidana dan kasus pembakaran 2 narapidana. Terdapat dua narapidana hukuman seumur hidup warga asing berkewarganegaraan Lithuania dan Jepang. Sebanyak delapan orang terpidana seumur hidup telah menjalani masa hukuman lebih 15 tahun.

Di Lapas Kelas I Tanjung Gusta, Komnas HAM melakukan wawancara dengan pimpinan Lapas, 10 orang narapidana hukuman mati, dan 10 orang narapidana hukuman seumur hidup.

b. Lapas Perempuan Kelas IIA Medan

Lapas Perempuan Kelas IIA Medan berkapasitas 600 orang narapidana. Per 23 April 2025, lapas telah mencapai kapasitas penuh, yaitu 600 narapidana. Petugas lapas sebanyak 89 orang. Rasio petugas terhadap narapidana sekitar 1:7, atau setiap 1 petugas menangani 7 narapidana. Per 23 April 2025, terdapat satu orang

narapidana hukuman mati dan sembilan orang narapidana seumur hidup, untuk kasus pembunuhan (2 orang) dan kasus narkoba (7 orang). Di Lapas Perempuan Kelas IIA Tanjung Gusta, Komnas HAM mewawancarai pimpinan Lapas dan melakukan diskusi dengan seorang narapidana hukuman mati serta 10 orang narapidana seumur hidup.

c. Balai Pemasyarakatan Medan

Balai Pemasyarakatan atau Bapas adalah lembaga yang menjalankan fungsi pembimbingan kemasyarakatan terhadap klien atau narapidana. Salah satu tugas penting Bapas adalah melakukan penelitian kemasyarakatan (litmas), yaitu kegiatan pengumpulan, pengolahan, analisis, dan penyajian data yang dilakukan secara sistematis dan objektif untuk kepentingan Pelayanan Tahanan atau Anak, Pembinaan Narapidana atau Anak Binaan, dan Pembimbingan Kemasyarakatan Klien, serta sebagai dasar pertimbangan penyidik, penuntut umum, dan hakim dalam penyelesaian perkara.

Kebijakan komutasi akan memberikan tambahan tanggung jawab kepada Pembimbing Kemasyarakatan, jumlah PK untuk Bapas Medan hanya 169 orang, padahal membawahi 17 Unit Pelaksana Teknis (UPT) di Sumatera Utara. Setiap tahun, Bapas Medan menerima sekitar 6.000 permohonan. Pada tahun 2024, Bapas menerima 7.000 permohonan Litmas. Pada Januari sampai dengan April 2025, sudah melayani 1.500 permohonan. Sebagian permohonan dilakukan secara daring karena kebijakan pemangkasan anggaran. Proses litmas dilakukan maksimal selama tujuh hari kerja. Di Bapas Medan, Komnas HAM mewawancarai Kepala Bapas Medan serta jajarannya, termasuk dengan Pembimbing Kemasyarakatan.

2. Banten

a. Lapas Perempuan Kelas IIA Tangerang

Lapas Perempuan Kelas IIA Tangerang berkapasitas 250 orang. Per 8 Mei 2025, dihuni 218 narapidana. Terdapat dua orang narapidana hukuman mati, salah satunya telah menjalani hukuman 18 tahun atas nama Jetlie Chandra (58). Belum ada narapidana hukuman mati yang mengajukan grasi.

Selain itu, terdapat 19 orang narapidana seumur hidup, untuk kasus narkoba (18 orang) dan kasus pembunuhan berencana (1 orang). Terdapat 6 orang WNA narapidana seumur hidup, dari Mozambik (1), Malaysia (2), Thailand (2), dan China (1). Terdapat empat orang narapidana hukuman seumur hidup yang telah menjalani hukuman lebih dari 15 tahun.

Di Lapas Perempuan Kelas IIA Tangerang, Komnas HAM mewawancarai Kalapas serta 2 orang narapidana hukuman mati dan 9 orang narapidana seumur hidup.

3. Jawa Tengah

Di Jawa Tengah, Komnas HAM melakukan kajian lapangan di Pulau Nusakambangan, yang merupakan kawasan khusus pemasyarakatan yang berada di bawah naungan Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, Kementerian Imigrasi dan Pemasyarakatan

Sebagai kawasan khusus pemasyarakatan, di Pulau Nusakambangan terdapat 12 UPT yang terdiri atas 11 (sebelas) UPT Lembaga Pemasyarakatan dan 1 (satu) Balai Pemasyarakatan (Bapas). Keberadaan 12 Lapas di Pulau Nusakambangan dibedakan menurut jenis tingkatan risiko narapidana, yakni Lapas Super Maximum Security, Maximum Security, Medium Security, dan Minimum Security.

Lapas Super Maximum Security terdiri atas Lapas Kelas I Batu Nusakambangan, Lapas Khusus Kelas IIA Karang Anyar, dan Lapas Kelas IIA Pasir Putih (khusus untuk narapidana tindak pidana terorisme). Komnas HAM melakukan kajian lapangan di Lapas Kelas IIA Permisan, Lapas Kelas IIA Kembang Kuning, Lapas Kelas I Batu, Lapas Kelas IIA Pasir Putih, dan Lapas Terbuka Kelas IIB.

a. Lapas Kelas IIA Permisan

Lapas Kelas IIA Permisan termasuk dalam kategori medium security. Dengan kapasitas 400 narapidana, per 14 Mei 2025, Lapas Kelas IIA Permisan dihuni 382 narapidana.

Di Lapas Kelas IIA Permisan, terdapat 60 orang narapidana hukuman mati, untuk kasus narkoba dan pembunuhan. Adapun narapidana hukuman mati berkewarganegaraan asing berasal dari Malaysia (7 orang), Taiwan (3 orang), Nigeria (4 orang), China (2 orang), Hongkong (1 orang), Pakistan (1 orang), dan Zimbabwe (1 orang). Terdapat tiga narapidana hukuman mati yang pernah mengajukan grasi pada periode 2020-2025, namun belum ada yang dikabulkan. Terdapat 177 narapidana seumur hidup, untuk kasus narkoba, pembunuhan, dan terorisme. Di Lapas Permisan, Komnas HAM melakukan diskusi dengan Kepala Lapas dan narapidana hukuman mati sebanyak 10 orang dan narapidana hukuman seumur hidup sebanyak 10 orang.

b. Lapas Kelas IIA Kembang Kuning

Lapas Kelas IIA Kembang Kuning termasuk kategori medium security, dimana per 16 Mei 2025 dihuni oleh 368 narapidana dari kapasitas sebanyak 535 orang. Terdapat 48 narapidana hukuman mati, yaitu untuk kasus narkoba (36 orang), perampokan (3 orang), pembunuhan (7 orang), dan terorisme (2 orang). Narapidana hukuman mati berkewarganegaraan asing berasal dari China (4

orang), Taiwan (8 orang), India (1 orang), Malaysia (3 orang), Hongkong (1 orang), dan Iran (1 orang). Sebanyak 25 orang narapidana hukuman mati telah menjalani hukuman lebih dari 10 tahun. Lima belas orang narapidana hukuman mati telah mengajukan permohonan grasi, namun belum ada yang dikabulkan.

Di Lapas Kelas IIA Kembang Kuning, terdapat 104 orang narapidana hukuman seumur hidup, untuk kasus narkoba (60 orang), pembunuhan (31 orang), terorisme (1 orang), penganiayaan (2 orang), perampokan (8 orang), dan pencurian (2 orang). Terdapat 14 narapidana hukuman mati berkewarganegaraan asing yakni Malaysia (5 orang), Taiwan (4 orang), Inggris (1 orang), Nigeria (2 orang), Cina (1 orang), dan India (1 orang). Sebanyak 27 narapidana seumur hidup telah menjalani hukuman selama lebih dari 15 tahun.

Lapas Kelas IIA Kembang Kuning memiliki program ketahanan pangan berupa peternakan kambing Garut (sekitar 600 ekor) dan pertanian. Program ini merupakan bentuk pembinaan untuk para narapidana. Di Lapas Kembang Kuning, Komnas HAM melakukan diskusi dengan Kepala Lapas dan narapidana hukuman mati sebanyak 5 orang dan narapidana hukuman seumur hidup sebanyak 5 orang.

c. Lapas Kelas I Batu

Lapas Batu adalah lapas super maximum security untuk narapidana super high risk berkapasitas 96 orang. Narapidana berkategori high risk tidak selalu terkait dengan jenis pidana dan masa hukuman, tetapi dilihat dari perannya dalam kejahatan (misalnya bandar atau aktor), perilaku (suka membuat keributan), dan faktor risiko (misalnya teroris ideolog).

Per 16 Mei 2025, terdapat 92 orang narapidana. Tiga diantaranya merupakan narapidana hukuman mati untuk kasus terorisme,

pembunuhan, dan narkoba. Sebanyak empat orang merupakan narapidana hukuman seumur hidup.

Komnas HAM tidak diperkenankan mewawancarai narapidana dengan alasan keamanan. Namun, Komnas HAM bisa melakukan wawancara dengan petugas lapas dan melakukan observasi kondisi lapas secara terbatas.

Setiap narapidana berisiko sangat tinggi dipenjara terpisah di dalam sel berukuran 2 x 1,5 m. Setiap sel dilengkapi dengan CCTV untuk mengawasi dan sebagai alat komunikasi antara petugas lapas dengan para narapidana. Narapidana hanya dikeluarkan pada waktu tertentu dan sangat terbatas, dengan wajah ditutup, dan tangan serta kaki diborgol.

Untuk menghindari paparan negatif dari narapidana, setiap petugas lapas hanya berkomunikasi via CCTV, adapun jika berinteraksi langsung tidak boleh lama dan tidak boleh dilakukan oleh satu orang. Tenaga pengamanan ada 20 orang, dengan pendampingan dari (Yayasan Penerimaan Internasional Indonesia (YPII) khususnya untuk napiter. Setiap narapidana diberikan hak untuk mendapatkan konseling, yang disediakan oleh Lapas, bekerjasama dengan mitra misalnya lembaga YPII. Program pembinaan untuk teroris bekerjasama dengan Densus 88 dan BNPT.

Narapidana di lapas *super maximum security* dan *maximum security* tidak bisa mengikuti atau mengajukan permohonan komutasi karena tidak memenuhi unsur pembinaan dan berkelakuan baik. Narapidana bisa mengikuti program komutasi setelah pindah ke lapas medium security.

Narapidana yang telah memenuhi syarat administrasi dan substantif melalui penilaian oleh Bapas dan wali/pamong melalui sidang Tim Pengamat Pemasyarakatan (TPP), berkas permohonan

disampaikan oleh kalapas kepada kakanwil yang memiliki otoritas untuk memberikan keputusan. Sidang TPP adalah salah satu syarat integrasi warga binaan untuk kembali ke Tengah lingkungan masyarakat, disamping sebagai indikator kesuksesan daripada program pembinaan selama berada di dalam Lapas.

Bentuk pembinaan yang dilakukan lapas terhadap narapidana berisiko sangat tinggi yakni:

- Memfasilitasi komunikasi dengan keluarga via video call sebanyak satu kali dalam sebulan;
- Narapidana dikeluarkan dari dalam sel pada waktu tertentu (tangan dan kaki terborgol, serta mata ditutup)
- Hak beribadah di dalam sel, untuk nasrani difasilitasi ibadah Minggu melalui zoom.
- Mengikuti program penelitian kemasyarakatan.
- Penggalangan oleh Densus 88 dan BNPT untuk narapidana terorisme.
- Konseling agama oleh Kemenag.

Lapas Kelas I Batu merasakan dampak pemangkasan anggaran meliputi diantaranya pemutusan kontrak petugas perawatan gedung dan laundry pakaian napi, tugas Lapas Batu sebagai koordinator wilayah menjadi lebih terbatas, pengurangan kontrak kapal penyerangan, dan klinik kesehatan pratama terhenti. Di Nusakambangan, hanya terdapat empat dokter yang harus melayani 12 UPT. Di Lapas Batu, Komnas HAM melakukan diskusi dengan Kepala Lapas dan jajaran.

d. Lapas Kelas IIA Pasir Putih

Lapas Kelas IIA Pasir Putih adalah penjara khusus untuk narapidana terorisme (napiter) beresiko sangat tinggi. Lapas ini dihuni oleh 51 napiter per 16 Mei 2025. Sampai dengan Mei 2025, 12

napiter telah menyatakan kesetiaan/ ikrar pada NKRI. Ada kategori napiter berdasarkan tingkat resikonya yaitu merah, kuning, dan hijau, sebelum dipindahkan ke penjara tingkat maksimum.

Proses litmas oleh Bapas terhadap napiter mempergunakan ISPN[7] dan SSPN[8], tanpa interaksi langsung antara Pembimbing Kemasyarakatan (PK) dan napiter. Litmas untuk napiter hanya diperkenankan minimal oleh Pembimbing Kemasyarakatan (PK) Madya.

Petugas Lapas menyampaikan adanya kebutuhan konseling psikologis secara reguler oleh karena beban dan tanggung jawab yang sangat besar. Selama ini, konseling untuk napiter dilakukan oleh Densus 88, BNPT, Kemensos, dan lembaga mitra (YPII).

Asesmen penurunan risiko secara berkala dilakukan oleh BNPT dan Densus 88. Setiap napiter didampingi pamong / wali tetapi dengan komunikasi yang terbatas dengan pengawalan. Sosialisasi terkait perubahan pidana pernah disampaikan oleh Kejagung, namun napiter menolak karena dianggap produk kafir.

Terdapat 40 tenaga pengamanan khusus yang dilatih oleh ICITAP Amerika. Peralatan pengamanan masih terbatas, hanya peluru karet. Sebagai perbandingan, Lapas SMS Karanganyar, dihuni 475 napiter, tenaga pengamanan berjumlah 17 orang.

Setiap napiter bisa dikunjungi keluarga setiap Rabu dan Jumat, di ruangan khusus yang dibatasi sekat. Di Lapas Pasir Putih, Komnas HAM melakukan diskusi dengan Kalapas dan jajarannya.

[7] Instrumen Screening Penempatan Narapidana)
[8] Standar Sistem Penilaian Pembinaan Narapidana (SPPN)

e. Lapas Terbuka Kelas IIB Nusakambangan

Lapas diperuntukkan untuk narapidana yang sudah menjalani separuh masa hukuman dan berkelakuan baik.Lapas dipergunakan untuk memberikan pembinaan dan bekal (pertanian, peternakan, dan perikanan) sebelum narapidana bebas atau pembebasan bersyarat.

B. Temuan

Dalam temuan ini, disajikan dalam bentuk identifikasi hak-hak asasi yang relevan dengan pemidanaan dan penahanan yang diperoleh Komnas HAM dari wawancara dengan pihak pengelola Lembaga Pemasyarakatan, Balai Pemasyarakatan, Narapidana (WBP), dan observasi selama kajian lapangan.

Tabel 3. Temuan Kajian Lapangan berdasarkan klasifikasi Hak Asasi

	Lapas	Warga Binaan	Bapas	Observasi
Hak atas Informasi	Belum pernah mendapatkan sosialisasi atau dimintai masukan atas RPP Komutasi.	Belum pernah mendapatkan sosialisasi resmi tentang RPP Komutasi Mengetahui informasi tentang perubahan hukuman dari informasi secara informal yaitu dari petugas Lapas, kunjungan keluarga, dan televisi Para narapidana menyambut baik kebijakan komutasi, karena memberikan harapan hidup dan motivasi memperbaiki diri. Hak atas informasi belum dipenuhi dalam kaitan proses dan hasil permohonan grasi, remisi, atau pengurangan hukuman. Narapidana hukuman	Belum pernah mendapatkan sosialisasi dan dimintai masukan atas RPP Komutasi	Televisi disediakan di lokasi tertentu di Lapas, kecuali untuk Lapas maximum dan super maximum security. Disediakan ruang pertemuan / visitasi keluarga. Disediakan alat komunikasi untuk telpon dan video call. Terdapat ruang interaksi antara narapidana, misalnya lapangan olahraga dan tempat ibadah. (Komunikasi sangat dibatasi untuk narapidana di Lapas Super Maximum Security dan Maximum Security). Dengan adanya

	Lapas	Warga Binaan	Bapas	Observasi
		mati tidak mendapatkan hak pengurangan hukuman, serta tidak mendapatkan penilaian atau kelakuan baik. Narapidana mempertanyakan perbedaan antara RPP Komutasi dengan Keppres tentang remisi, dimana dalam Keppres, bagi narapidana seumur hidup yang telah menjalani hukuman selama lima tahun dan berkelakuan baik, bisa mengajukan permohonan remisi atau pengurangan hukuman. Sedangkan dalam RPP, harus menjalani hukuman selama 15 tahun dulu baru bisa mengajukan perubahan hukuman. Narapidana juga mempertanyakan tentang penghitungan masa hukuman, apakah dihitung sejak menjalani tahanan atau putusan telah berkekuatan hukum tetap atau setelah putusan tentang komutasi diterbitkan. Jika masa hukuman dihitung sejak putusan komutasi, narapidana keberatan karena telah banyak yang menjalani hukuman belasan hingga puluhan tahun, serta berusia di atas 50 tahun. Narapidana mempertanyakan, apakah dalam RPP masa hukuman yang telah dijalani dihitung atau dijadikan		RPP Komutasi, maka perlu dirumuskan formulasi penilaian kelakuan baik bagi narapidana hukuman mati. Setiap masa hukuman karena telah mengorbankan kemerdekaan dan kebebasan harus dihitung atau setidaknya dipertimbangkan dalam melakukan komutasi.

	Lapas	Warga Binaan	Bapas	Observasi
		pertimbangan dalam memberikan komutasi. Misalnya, bagi narapidana hukuman mati yang telah menjalani hukuman 25 tahun, sedangkan dalam RPP telah menjalani hukuman 10 tahun dan tidak dieksekusi bisa mengajukan komutasi, apakah "kelebihan" waktu menjalani hukuman yaitu 25 - 10 = 15 tahun dihitung atau dipertimbangkan dalam komutasi hukuman mati menjadi hukuman seumur hidup? Hal ini karena untuk berubah dari seumur hidup menjadi 20 tahun, menjalani hukuman 15 tahun. Apakah angka 15 tahun ini akan otomatis dihitung sehingga dipertimbangkan turun menjadi hukuman 20 tahun atau bagaimana prosedurnya? Narapidana mempertanyakan prosedur berjenjang dalam pengajuan komutasi yang sangat panjang, mereka mencontohkan prosedur permohonan grasi dan remisi yang lama, sehingga berharap tahapan komutasi nantinya bisa disederhanakan dan lebih cepat. Narapidana mempertanyakan objektivitas penilaian oleh presiden melalui setneg, bagaimana mereka bisa memberikan rekomendasi secara		

	Lapas	Warga Binaan	Bapas	Observasi
		faktual dan objektif sementara mereka tidak pernah memahami dan berhadapan dengan narapidana? Hal ini meskipun setneg sebagai pembantu presiden memberikan rekomendasi berdasarkan hasil pengkajian dan penelitian, namun obyektifitasnya masih diragukan. Narapidana berharap ada batas waktu yang jelas dan pasti dalam proses pengajuan komutasi dan hasilnya bisa didapatkan oleh narapidana secara transparan dan tidak diskriminatif.		
Hak atas Bantuan Hukum	Hak atas bantuan hukum adalah salah satu hak setiap narapidana yang diatur dalam UU No 2/2022 tentang Pemasyarakatan	Sebagian besar narapidana mengaku tidak mendapatkan bantuan hukum pada saat penyidikan. Narapidana mendapatkan bantuan hukum yang disediakan oleh negara ketika mulai tahap persidangan. Narapidana mengharapkan adanya bantuan/ konsultasi hukum dalam permohonan komutasi. Hal ini karena dalam permohonan remisi, sebagian besar tidak mendapatkan hasil akhir/ tidak ada informasi.	Bapas memiliki tugas dan peran untuk melakukan pembinaan kemasyarakatan melalui penelitian kemasyarakatan (litmas) bagi narapidana yang mengajukan permohonan pengurangan hukuman (grasi/remisi).	Kebijakan komutasi yang sifatnya otomatis akan membutuhkan peran aktif Pembimbing Kemasyarakatan, sementara jumlah dan kapasitasnya terbatas.
Hak berpartisipasi	Narapidana mendapatkan hak berpartisipasi yang sama dalam program	Narapidana terlibat aktif dalam program pembinaan yang disediakan Lapas, kecuali untuk narapidana yang	Partisipasi narapidana dalam proses penelitian kemasyarakatan dimana	Hak berpartisipasi sangat penting bagi narapidana dalam mengaktualisasikan dirinya selama

	Lapas	Warga Binaan	Bapas	Observasi
	pembinaan Lapas, termasuk mendapatkan wali asuh/ pamong.	memiliki keterbatasan fisik. Narapidana memanfaatkan program pembinaan untuk meningkatkan ibadah, keterampilan, sosialisasi, dan produktivitas.	narapidana berhak menyampaikan pendapatnya kepada petugas Lapas dan Bapas.	menjalani hukuman maupun dalam perumusan kebijakan yang berdampak pada hak-hak dan kewajiban narapidana.
Hak memperoleh Keadilan	Lapas memfasilitasi narapidana yang mengajukan permohonan grasi atau remisi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Komutasi membantu program pembinaan narapidana karena memiliki kesempatan mendapatkan pengurangan hukuman khususnya bagi narapidana hukuman mati. Komutasi dapat membantu narapidana hukuman mati dalam mendapatkan kepastian hukum karena ada yang sudah belasan hingga puluhan tahun ditahan tanpa ada kejelasan eksekusi. Perlunya sinkronisasi tugas, wewenang, dan persepsi antara Lapas dan	Beberapa narapidana telah mengajukan grasi, ada yang ditolak atau tidak mendapatkan informasi atau diterima. Beberapa yang diterima grasinya adalah narapidana hukuman mati yang mengajukan permohonan grasi di masa presiden SBY pada 2011/2012. Bagi narapidana yang belum mengajukan grasi, karena ada pertimbangan hukum karena grasi adalah pengakuan bersalah, sedangkan beberapa tahanan masih memiliki opsi untuk mengajukan PK, ataupun ada narapidana yang tidak mengetahui prosedur grasi (terutama bagi WNA) Lapas telah memfasilitasi permohonan remisi kepada narapidana, namun sangat sering narapidana tidak mengetahui atau diberitahukan hasilnya, sehingga mengajukan remisi setiap tahun. Kemungkinan ada berkas yang hanya sampai di kanwil	Berperan dalam proses penelitian kemasyarakatan bagi narapidana yang mengajukan permohonan grasi atau remisi.	Menarik pengalaman dari proses remisi dan grasi, narapidana berharap proses dan hasil perubahan hukuman lebih transparan dan informatif, baik dalam syarat maupun tata caranya. Kurangnya transparansi dan akuntabilitas atas proses dan hasil grasi atau remisi. Syarat dan tata cara komutasi harus menjamin transparansi dan akuntabilitas dalam setiap proses dan hasilnya disampaikan ke permohonan/narapidana. Efisiensi anggaran berdampak pada pelayanan dan operasional lapas diantaranya mengurangi anggaran kesehatan, bahan bakar minyak, dan listrik.

	Lapas	Warga Binaan	Bapas	Observasi
	Bapas dalam memahami dan melaksanakan aturan misalnya terkait ketentuan Penjamin dalam upaya mengajukan pengurangan hukuman. Ketentuan perlu adanya Penjamin tidak bisa dipenuhi semua narapidana karena ada yang sudah tidak memiliki keluarga, domisili keluarga yang berpindah-pindah, dan bagi WNA, keengganan kedutaan besar dalam memberikan rekomendasi. Pada dasarnya bagi narapidana hukuman seumur hidup yang telah memenuhi syarat, akan diajukan permohonan pengurangan hukuman sesuai ketentuan Keppres 174/1999. Namun ada penambahan persyaratan untuk kategori tindak pidana khusus seperti narkoba dan terorisme. Lapas memiliki sistem pembinaan	sehingga tidak sampai ke kementerian. Sedangkan narapidana yang mengetahui hasilnya setelah berinisiatif melihat sistem informasi yang disediakan oleh MA.		

	Lapas	Warga Binaan	Bapas	Observasi
	yang berjalan, termasuk akses ibadah, pelatihan keterampilan, dan fasilitas kesehatan. Kondisi hunian relatif layak dan akses terhadap makanan dan air bersih tersedia.			
Hak atas Kebutuhan Dasar (Kesehatan, Pangan, Air, Papan, dan Sandang)	Lapas menyediakan kebutuhan dasar yaitu pangan tiga kali sehari, air minum dan sanitasi, kesehatan, ruang penahanan, ruang rekreasi, ruang olahraga, kunjungan keluarga, hak berkomunikasi, dan informasi yang terbatas. Kebutuhan dasar sangat dibatasi untuk narapidana yang dibina di Lapas Super Maximum Security, dimana mereka sangat dibatasi interaksi, komunikasi, informasi, dan ruang penahanannya. Napi kategori ini belum bisa masuk dalam klasifikasi pemohon komutasi karena belum bisa masuk dalam kriteria berkelakuan baik dan	Narapidana hukuman mati mengalami tekanan mental dan psikologis karena ketidakpastian waktu eksekusi dan tidak adanya kesempatan mendapatkan perubahan hukuman. Narapidana mendapatkan hak kebutuhan dasarnya dengan memadai, baik hak kesehatan, hak air, hak beribadah, dan hak pangan. Efisiensi anggaran berdampak pada optimalisasi pemenuhan hak dasar, misalnya berkurangnya biaya kesehatan dan nasi yang diberikan menjadi kurang layak. Air yang dikonsumsi di Nusakambangan adalah air kapur, sehingga dibutuhkan ada penanganan agar tidak berdampak buruk bagi kesehatan narapidana. Meskipun tersedia klinik, tetapi tidak ada dokter di Lapas Permisan, dimana dokter hanya ada di Lapas Pasir Putih. Tercatat ada beberapa narapidana hukuman	-	Hak atas kebutuhan dasar menjadi kebutuhan mutlak bagi narapidana hukuman mati dan seumur hidup karena jenis hukuman yang berat dan tidak berujung. Hak ini untuk memastikan bahwa mereka yang menjalani hukuman bisa hidup secara manusiawi di tengah keterbatasan yang ada. Efisiensi anggaran harus dikaji ulang yang berdampak pada pemenuhan hak-hak dasar narapidana.

	Lapas	Warga Binaan	Bapas	Observasi
	memenuhi syarat-syarat khusus untuk narapidana kejahatan tertentu (terorisme, narkoba, dll)	mati yang meninggal di dalam Lapas karena sakit. Diperlukan psikolog bagi narapidana (super maximum security). Narapidana warga negara asing membutuhkan adanya pendampingan tambahan misalnya bantuan untuk mengajukan grasi atau remisi karena keterbatasan bahasa dan keterbatasan dukungan dari kedutaan besar.		
Hak untuk bebas dari segala bentuk penyiksaan	UU No. 22/2022 tentang Pemasyarakatan di Pasal 9 huruf i mengatur setiap narapidana mendapatkan perlakuan manusiawi dan dilindungi dari penyiksaan.	Narapidana hukuman mati merasa tersiksa secara mental dan psikologis karena menjalani hukuman yang sewaktu-waktu khawatir akan dieksekusi. Terdapat narapidana seumur hidup yang mengalami gangguan fisik karena peluru masih bersarang di kakinya, sehingga mengalami kesakitan pada kondisi tertentu.	-	Bentuk penyiksaan tidak dialami secara fisik oleh narapidana, namun oleh karena mengalami tekanan mental dan psikologis karena divonis hukuman mati, bahkan ada yang telah menjalani masa tahanan belasan hingga puluhan tahun (fenomena deret tunggu).
Non diskriminasi	Setiap narapidana yang telah memenuhi syarat diberikan kesempatan untuk memohon grasi atau remisi. Ketentuan Pasal 34A Ayat (1) PP No 9 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua atas PP No. 32 Tahun 1999 tentang	Narapidana mendapatkan hak bagi yang telah memenuhi syarat untuk mengajukan grasi dan remisi yang difasilitasi oleh Lapas. Narapidana narkoba merasa didiskriminasi dalam mendapatkan remisi karena tidak ada yang dikabulkan permohonannya. Padahal dalam Keppres 174/1999 tidak ada ketentuan yang melarang napi	Kesulitan yang dihadapi pembina kemasyarakatan misalnya terkait dengan ketiadaan penjamin dan domisili keluarga narapidana yang berpindah-pindah. Kesulitan lain adalah bagi narapidana hukuman mati yang telah	Komutasi berlaku untuk semua jenis tindak pidana. Syarat-syarat komutasi tidak diskriminatif. Komutasi bersifat otomatis bagi yang telah memenuhi syarat. Hak hidup adalah hak mendasar, tidak hanya bagi narapidana namun juga keluarganya

	Lapas	Warga Binaan	Bapas	Observasi
	Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan, bahwa pemberian Remisi bagi Narapidana yang dipidana karena melakukan tindak pidana terorisme, narkotika dan prekursor narkotika, psikotropika, korupsi, kejahatan terhadap keamanan negara, kejahatan hak asasi manusia yang berat, serta kejahatan transnasional terorganisasi lainnya, selain harus memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 juga harus memenuhi persyaratan tambahan. Pembatasan hak bagi narapidana hukuman mati dan narapidana seumur hidup berbeda dengan narapidana jenis lain yaitu tidak diberikan hak cuti mengunjungi keluarga, pembebasan bersyarat, tidak diberikan	narkoba mengajukan remisi.	menjalani hukuman belasan hingga puluhan tahun namun belum/tidak dieksekusi, kehilangan kontak dengan keluarganya.	yang terdampak oleh karena kepala keluarganya menjalani hukuman tidak terbatas waktunya (seumur hidup)

	Lapas	Warga Binaan	Bapas	Observasi
	pembinaan proses asimilasi dan tidak diberikan remisi umum maupun khusus.			

IV. ANALISIS HAK ASASI MANUSIA

A. Kerangka Hukum Hak Asasi Manusia

Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum sehingga penyelenggara negara berkewajiban untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi HAM (*rule of law*). Komutasi pidana hukuman mati dan pidana hukuman seumur hidup terkait dengan hak asasi manusia, setidaknya dengan hak memperoleh keadilan, hak hidup, dan hak untuk bebas dari segala bentuk penyiksaan atau perlakuan yang kejam dan tidak manusiawi.

Hak hidup merupakan hak asasi yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun (*non-derogable right*) sebagaimana diatur Pasal 28I ayat (1) UUD NRI 1945 dan Pasal 4 UU HAM.

Pasal 2 ayat (6) KIHSP juga menegaskan bahwa bagi negara yang belum menghapus hukuman mati, penerapannya hanya boleh untuk kejahatan paling serius (*the most serious crimes*), dan tidak boleh dilakukan secara sewenang-wenang.

Komentar Umum Komite HAM Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) Nomor 36 menyatakan bahwa bahkan di tengah konflik bersenjata atau keadaan darurat, hak hidup tetap wajib dihormati.

Selain itu, hak untuk memperoleh kehidupan yang layak, sebagaimana tersirat dalam Pasal 28C ayat (1) dan 28H ayat (1) UUD NRI 1945, merupakan hak dasar yang harus tetap dijamin, termasuk bagi narapidana. Pasal 9 UU No. 22 Tahun 2022 tentang Pemasyarakatan mewajibkan negara memberikan perlakuan manusiawi terhadap narapidana.

Konstitusi Indonesia (UUD NRI 1945), mengakui dan menjamin hak setiap orang untuk bebas dari penyiksaan, perlakuan, atau penghukuman yang kejam, tidak manusiawi, atau merendahkan martabat. Pasal 28G ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan "Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain." Pasal 28I ayat (1) UUD NRI 1945 menegaskan bahwa hak untuk tidak disiksa merupakan hak yang tidak bisa dikurangi dalam keadaan apapun. Dengan demikian kebijakan komutasi diharapkan merupakan langkah progresif negara dalam memenuhi amanat Pasal 28I UUD NRI 1945 yaitu hak untuk hidup.

Konvensi Menentang Penyiksaan (CAT)[9] melarang segala bentuk penyiksaan dalam berbagai peraturan perundang-undangan, termasuk UU No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP) dan UU HAM.

Hak untuk bebas dari penyiksaan dan perlakuan sewenang-wenang lainnya, berkaitan erat dengan prinsip harkat dan martabat manusia. Larangan penyiksaan dan perlakuan sewenang-wenang lainnya diatur secara tegas di level internasional berdasarkan fakta bahwa perbuatan kejam seperti itu merupakan penghinaan dan serangan secara serius terhadap harkat dan martabat manusia. Bahkan, terdapat konsensus internasional bahwa perbuatan ini melanggar martabat yang melekat pada diri pribadi manusia dan tidak dibenarkan dalam keadaan apapun.

Pemidanaan yang tidak memiliki kepastian, seperti hukuman mati dengan masa tunggu panjang (*death row*), atau hukuman seumur hidup tanpa evaluasi, dapat menciptakan kondisi mental dan fisik yang menyiksa, yang bertentangan dengan prinsip perlakuan manusiawi dan bermartabat.

[9] Indonesia telah meratifikasi *Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (CAT) melalui UU No. 5 Tahun 1998 tentang Pengesahan *Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia).

Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945 menjamin hak atas persamaan di hadapan hukum, sementara Pasal 5 UU HAM menegaskan bahwa setiap orang diakui sebagai pribadi yang berhak atas perlindungan hukum sesuai martabat kemanusiaannya.

B. Analisis Regulasi

1. Problematika Pasal 100 dan Pasal 101 KUHP Baru

Perubahan dan/atau pengurangan hukuman telah diatur dalam beberapa regulasi, sehingga perlu dianalisis perbedaan sekaligus kelebihan serta kekurangannya sebagai bahan perbandingan dengan RPP Komutasi. Namun sebelumnya, perlu ditelaah secara kritis KUHP Baru.

Ketentuan atau persyaratan komutasi bagi narapidana hukuman mati tidak bisa dilepaskan dari norma yang sudah diatur dalam KUHP Baru, yaitu pada Pasal 100 dan Pasal 101. Di dalam Pasal 101 Ayat (1) disebutkan bahwa Ayat (1): *"Hakim menjatuhkan pidana mati dengan masa percobaan selama 10 (sepuluh) tahun dengan memperhatikan: a. rasa penyesalan terdakwa dan ada harapan untuk memperbaiki diri; atau b. peran terdakwa dalam Tindak Pidana."* Ketentuan ini menyebabkan tidak semua terpidana mati bisa mendapatkan komutasi jika tidak memenuhi syarat-syarat yang diatur dalam Pasal 101 Ayat (1).

Kemudian Pasal 101 Ayat (2) disebutkan: "*Pidana mati dengan masa percobaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus dicantumkan dalam putusan pengadilan.*" Ketentuan ini problematik, bagaimana jika ada putusan yang tidak mencantumkan masa percobaan 10 tahun? Apakah ini menyebabkan terpidana mati kemudian mengikuti ketentuan sebagaimana terpidana mati yang telah divonis sebelum KUHP Baru berlaku, yaitu harus memohon

grasi terlebih dahulu dan ditolak, dan setelah itu harus menunggu 10 tahun?

Lebih lanjut, ketentuan dalam Pasal 101 Ayat (5): *"Pidana penjara seumur hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dihitung sejak Keputusan Presiden ditetapkan.* Ketentuan ini menimbulkan konsekuensi dimana masa hukuman yang telah dijalani oleh terpidana mati melebihi ketentuan 10 tahun - terpidana hukuman mati ada yang telah menjalani masa hukuman belasan hingga puluhan tahun - tidak dihitung atau tidak dijadikan pertimbangan. Artinya, hukuman seumur hidup mulai dihitung sejak keppres diterbitkan, dan harus menunggu minimal 15 tahun jika ingin mengajukan perubahan pidana seumur hidup.

Lantas dalam Pasal 100 Ayat (6) disebutkan: *Jika terpidana selama masa percobaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak menunjukkan sikap dan perbuatan yang terpuji serta tidak ada harapan untuk diperbaiki, pidana mati dapat dilaksanakan atas perintah Jaksa Agung*. Ketentuan ini berimplikasi bahwa tidak semua terpidana mati bisa mendapatkan komutasi, namun bisa tetap dieksekusi jika tidak ada harapan untuk diperbaiki.

Instrumen untuk menilai dan melakukan observasi secara mendalam untuk menilai sikap dan perbuatan terpuji menjadi sangat krusial. Berdasarkan keterangan Ditjen Pemasyarakatan kepada Komnas HAM pada 23 Juni 2025, instrumen penilaian bagi narapidana terdiri atas penilaian risiko pengulangan tindak pidana secara reguler (tinggi, medium, dan rendah); kebutuhan pembinaan (untuk mengetahui faktor pendorong melakukan kejahatan); dan SPPN untuk menilai kehidupan sehari-hari narapidana di lembaga pemasyarakatan.

Sementara itu, untuk narapidana hukuman mati yang selama ini belum memiliki instrumen penilaian sikap dan perbuatan terpuji, akan mengadopsi instrumen yang ada dengan pengembangan sesuai kebutuhan.

Problematika lain juga terdapat dalam Pasal 101, yang berbunyi: *Jika permohonan grasi terpidana mati ditolak dan pidana mati tidak dilaksanakan selama 10 (sepuluh) tahun sejak grasi ditolak bukan karena terpidana melarikan diri, pidana mati dapat diubah menjadi pidana penjara seumur hidup dengan Keputusan Presiden.* Ketentuan ini "mengunci" bahwa setiap narapidana yang memenuhi syarat mendapatkan komutasi adalah wajib mengajukan grasi dan jika ditolak, harus menunggu 10 tahun sebelum mendapatkan kesempatan asesmen apakah layak mendapatkan komutasi.

Padahal, banyak diantara narapidana yang belum atau tidak mengajukan grasi dengan pelbagai alasan sebagai ditemukan Komnas HAM dalam kajian lapangan. Alasannya diantaranya tidak mengetahui mekanisme grasi; belum mengajukan grasi karena jika mengajukan berarti telah mengaku bersalah dan tidak ada kesempatan melakukan upaya hukum luar biasa atau Peninjauan Kembali; dan tidak percaya dengan mekanisme grasi.

Alasan lain, khawatir jika grasi ditolak, maka akan dieksekusi. Ini sejalan dengan ketentuan dalam Pasal 99 Ayat (1), yang berbunyi: *"Pidana mati dapat dilaksanakan setelah permohonan grasi bagi terpidana ditolak Presiden."* Padahal sebagai hak, grasi sifatnya pilihan, tidak bisa dipaksakan.

Sampai 12 Juni 2025, tercatat terdapat 579 terpidana mati dalam deret tunggu, sementara eksekusi terpidana mati terakhir dilaksanakan pada 29 Juli 2016. Selama masa tunggu tersebut, terpidana hukuman mati mengalami pelbagai beban psikis, mental,

dan emosional sehingga tidak sedikit dari terpidana mati yang meninggal selama dalam penjara (Komnas HAM, 2025).[10]

2. UU Nomor 22 Tahun 2022 tentang Pemasyarakatan

Ketentuan tentang pengurangan pidana untuk narapidana diatur dalam UU 22/2022, namun dikecualikan untuk narapidana hukuman mati dan narapidana hukuman seumur hidup. Di dalam Pasal 10 Ayat (1) UU 22/2022 bahwa bagi narapidana yang telah memenuhi persyaratan tertentu tanpa terkecuali juga berhak atas:

a. remisi;
b. asimilasi;
c. cuti mengunjungi atau dikunjungi keluarga;
d. cuti bersyarat;
e. cuti menjelang bebas;
f. pembebasan bersyarat; dan
g. hak lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kemudian di Pasal 10 Ayat (2) disebutkan bahwa narapidana harus memenuhi persyaratan meliputi:

a. berkelakuan baik;
b. aktif mengikuti program Pembinaan; dan
c. telah menunjukkan penurunan tingkat risiko.

Namun di dalam Pasal 10 Ayat (4) diberikan pengecualian bagi narapidana yang dijatuhi pidana penjara seumur hidup dan terpidana mati. Ketentuan pengecualian ini yang menjadi peluang untuk dirumuskan dalam bentuk RPP Komutasi.

[10] Kajian Lapangan Komnas HAM di Lapas Kelas IIA Permisan, 15 Mei 2025.

3. UU Nomor 5 Tahun 2010 tentang Grasi

Di dalam UU 5/2010, narapidana hukuman mati dan narapidana hukuman seumur hidup dapat mengajukan grasi. UU ini pada bagian pertimbangan disebutkan bahwa untuk mendapatkan pengampunan yang berupa perubahan, keringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan pidana yang telah dijatuhkan kepada terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dapat diajukan grasi kepada Presiden. Grasi dapat diberikan oleh Presiden untuk mendapatkan pengampunan dan/atau untuk menegakkan keadilan hakiki dan penegakan hak asasi manusia terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Pemberian grasi harus dilakukan secara tepat dalam waktu tertentu dan sesegera mungkin untuk tercapainya kepastian hukum, keadilan, dan perlindungan hak asasi manusia berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945.

Di dalam Pasal 2 Ayat (1) disebutkan bahwa terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, terpidana dapat mengajukan permohonan grasi kepada Presiden. Dalam Pasal 10 Ayat (2) juga disebutkan, putusan pemidanaan yang dapat dimohonkan grasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pidana mati, pidana penjara seumur hidup, atau pidana penjara paling rendah 2 (dua) tahun. Permohonan grasi sebagaimana dimaksud pada hanya dapat diajukan 1 (satu) kali.

Namun pada 15 Juni 2016, Mahkamah Konstitusi (MK) mengeluarkan putusan terkait permohonan pengujian Pasal 7 ayat 2 UU No 5 Tahun 2010 tentang Perubahan atas UU No 22 Tahun 2002 tentang Grasi (UU Grasi). Pasal itu mengatur grasi diajukan paling lama dalam jangka waktu satu tahun sejak putusan memperoleh kekuatan

hukum tetap. Jika lebih dari satu tahun maka permohonan Grasi dianggap kadaluarsa. Dalam Putusan bernomor: 107/PUU-XII/2015, MK memutuskan bahwa permohonan grasi merupakan hak prerogatif presiden yang tidak dibatasi waktu pengajuannya karena menghilangkan hak konstitusional terpidana. Putusan MK ini menganulir adanya jangka waktu (pembatasan) pengajuan grasi oleh terpidana. Dengan adanya putusan ini maka seluruh terpidana, khususnya terpidana mati dapat mengajukan grasi kapan saja tanpa ada ketentuan tenggat waktu yang bersifat prosedural.

Tata cara permohonan grasi, pada Pasal 6A disebutkan, menteri yang membidangi urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia dapat meminta para pihak untuk mengajukan permohonan grasi. Menteri yang bersangkutan berwenang meneliti dan melaksanakan proses pengajuan Grasi dan menyampaikan permohonan dimaksud kepada Presiden.

Lantas pada Pasal 7 Ayat (1) disebutkan, permohonan grasi dapat diajukan sejak putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap. Pasal 7 Ayat (2), permohonan grasi diajukan paling lama dalam jangka waktu 1 (satu) tahun sejak putusan memperoleh kekuatan hukum tetap. Lantas di Pasal 10 disebutkan, dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal diterimanya salinan permohonan dan berkas perkara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9, Mahkamah Agung mengirimkan pertimbangan tertulis kepada Presiden.

Pasal 15A Ayat (2), terhadap terpidana mati yang belum mengajukan permohonan grasi berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi, jangka waktu 1 (satu) tahun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) dihitung sejak Undang-Undang ini mulai berlaku yaitu 20 Agustus 2010.

4. PP No 9 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua atas PP No. 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan.

Di dalam peraturan ini, syarat untuk mendapatkan remisi, asimilasi, dan pembebasan bersyarat bagi narapidana untuk tindak pidana terorisme, narkotika dan prekursor narkotika, psikotropika, korupsi, kejahatan terhadap keamanan negara dan kejahatan hak asasi manusia yang berat, serta kejahatan transnasional terorganisasi lainnya, diperketat. Hal ini karena tindak pidana tersebut merupakan kejahatan luar biasa karena mengakibatkan kerugian yang besar bagi negara atau masyarakat atau korban yang banyak atau menimbulkan kepanikan, kecemasan, atau ketakutan yang luar biasa kepada masyarakat.

Pengetatan syarat dan tata cara pemberian Remisi, Asimilasi, dan Pembebasan Bersyarat bagi pelaku tindak pidana terorisme, narkotika dan prekursor narkotika, psikotropika, korupsi, kejahatan terhadap keamanan negara dan kejahatan hak asasi manusia yang berat, serta kejahatan transnasional terorganisasi lainnya diperketat untuk memenuhi rasa keadilan masyarakat.

Dalam Pasal 34 Ayat (1) disebutkan, setiap Narapidana dan Anak Pidana berhak mendapatkan Remisi, dengan syarat sebagaimana Ayat (2) yaitu: a. berkelakuan baik; dan b. telah menjalani masa pidana lebih dari 6 (enam) bulan.

Lalu Pasal 34 Ayat (3) disebutkan, persyaratan berkelakuan baik dibuktikan dengan: a. tidak sedang menjalani hukuman disiplin dalam kurun waktu 6 (enam) bulan terakhir, terhitung sebelum tanggal pemberian Remisi; dan b. telah mengikuti program pembinaan yang diselenggarakan oleh Lapas dengan predikat baik.

Kemudian pada Pasal 34A Ayat (1) diatur bahwa pemberian Remisi bagi Narapidana yang dipidana karena melakukan tindak pidana terorisme, narkotika dan prekursor narkotika, psikotropika, korupsi,

kejahatan terhadap keamanan negara, kejahatan hak asasi manusia yang berat, serta kejahatan transnasional terorganisasi lainnya, selain harus memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 juga harus memenuhi persyaratan:

- bersedia bekerjasama dengan penegak hukum untuk membantu membongkar perkara tindak pidana yang dilakukannya;
- telah membayar lunas denda dan uang pengganti sesuai dengan putusan pengadilan untuk Narapidana yang dipidana karena melakukan tindak pidana korupsi; dan
- telah mengikuti program deradikalisasi yang diselenggarakan oleh Lapas dan/atau Badan Nasional Penanggulangan Terorisme, serta menyatakan ikrar: 1) kesetiaan kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia secara tertulis bagi Narapidana Warga Negara Indonesia, atau 2) tidak akan mengulangi perbuatan tindak pidana terorisme secara tertulis bagi Narapidana Warga Negara Asing, yang dipidana karena melakukan tindak pidana terorisme.

Narapidana yang dipidana karena melakukan tindak pidana narkotika dan prekursor narkotika, psikotropika sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya berlaku terhadap Narapidana yang dipidana dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun. Kesediaan untuk bekerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a harus dinyatakan secara tertulis dan ditetapkan oleh instansi penegak hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Namun, MA telah membatalkan Pasal 34A dan Pasal 43A Peraturan Pemerintah (PP) No.99 Tahun 2012 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan terkait syarat khusus (tambahan) pemberian remisi bagi narapidana kasus kejahatan luar biasa, seperti perkara korupsi, terorisme, dan narkoba. Dengan putusan MK tersebut, semua terpidana yang sedang menjalani masa

hukuman di lapas, berhak mendapatkan remisi sebagaimana dijamin UU Pemasyarakatan.

Lantas di Pasal 34B Ayat (1) disebutkan, remisi diberikan oleh Menteri. Setelah mendapat pertimbangan tertulis dari menteri dan/atau pimpinan lembaga terkait. Pertimbangan tertulis sebagaimana disampaikan oleh menteri dan/atau pimpinan lembaga terkait dalam jangka waktu paling lama 12 (dua belas) hari kerja sejak diterimanya permintaan pertimbangan dari Menteri. Pemberian Remisi ditetapkan dengan Keputusan Menteri.

5. Keppres No. 174/1999 tentang Remisi

Dalam Keppres 174/1999, narapidana hukuman seumur hidup diberikan kesempatan untuk diubah pidananya menjadi hukuman sementara. Hal ini diatur dalam Pasal 9 Ayat (1), dimana Narapidana yang dikenakan pidana penjara seumur hidup dan telah menjalani pidana paling sedikit 5 (lima) tahun berturut-turut serta berkelakuan baik, dapat diubah pidananya menjadi pidana penjara sementara, dengan lama sisa pidana yang masih harus dijalani paling lama 15 (lima belas) tahun.

Dalam Pasal 9 Ayat (2), perubahan pidana penjara seumur hidup menjadi pidana penjara sementara ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Lantas dalam Pasal 9 Ayat (3), permohonan perubahan pidana penjara seumur hidup menjadi pidana penjara sementara diajukan oleh Narapidana yang bersangkutan kepada Presiden melalui Menteri Hukum dan Perundang-undangan.

C. Analisis RPP Komutasi

a. Perubahan pidana seumur hidup menjadi hukuman 20 tahun

Berdasarkan ketentuan dalam RPP Komutasi, salah satu syarat untuk mendapatkan komutasi hukuman seumur hidup menjadi 20 tahun adalah:

a. telah menjalani pidana penjara paling singkat 15 (lima belas) tahun terhitung sejak Narapidana menjalani masa tahanan;
b. berkelakuan baik selama masa menjalani pidana penjara dalam Lapas;
c. aktif mengikuti program pembinaan; dan
d. telah menunjukan penurunan tingkat resiko.

Persetujuan atas permohonan dilakukan oleh terpidana atau keluarga atau kuasa hukumnya kepada Presiden. Berdasarkan permohonan ini, kementerian terkait dalam hal ini Kementerian Hukum dan Kementerian Imipas melakukan pengkajian dengan melibatkan kementerian/ lembaga terkait.

Ketentuan tentang perubahan hukuman seumur hidup menjadi hukuman sementara juga diatur dalam Keppres No. 174/1999 tentang Remisi, dengan ketentuan narapidana telah menjalani masa hukuman minimal lima tahun. Pada Pasal 9 Ayat (1) disebutkan bahwa Narapidana yang dikenakan pidana penjara seumur hidup dan telah menjalani pidana paling sedikit 5 (lima) tahun berturut-turut serta berkelakuan baik, dapat diubah pidananya menjadi pidana penjara sementara, dengan lama sisa pidana yang masih harus dijalani paling lama 15 (lima belas) tahun. Kemudian di Ayat (2), perubahan pidana penjara seumur hidup menjadi pidana penjara sementara ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Lantas di Ayat (3), permohonan perubahan pidana penjara seumur hidup menjadi pidana penjara sementara diajukan oleh

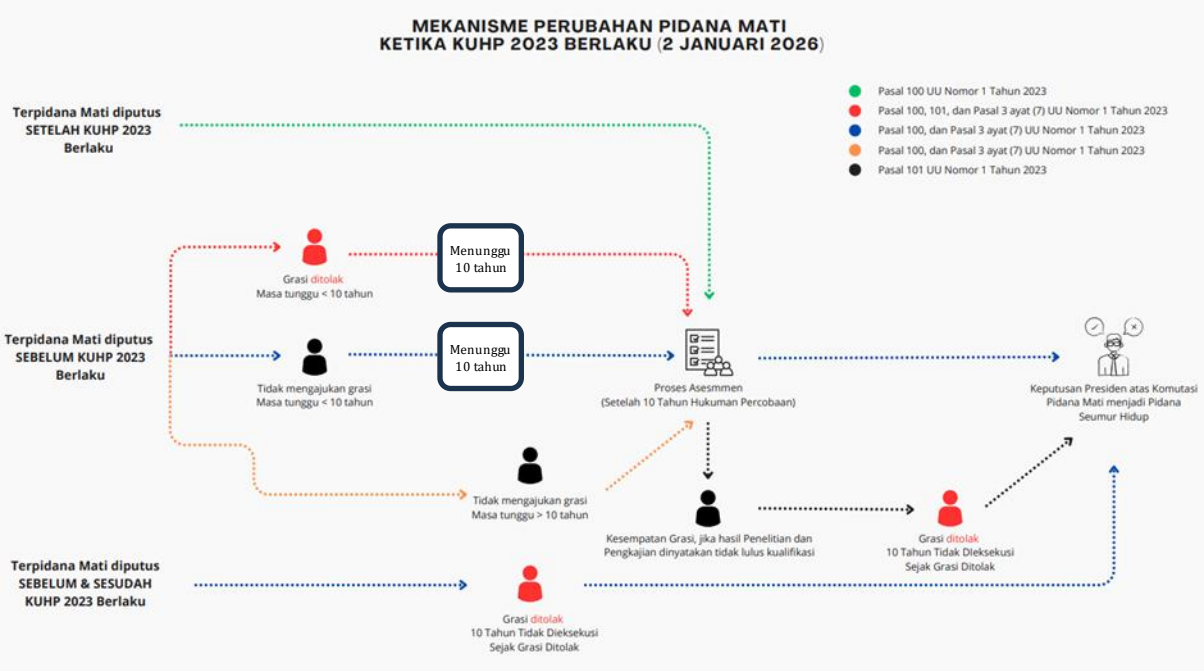
Narapidana yang bersangkutan kepada Presiden melalui Menteri Hukum dan Perundang-undangan.

Dengan begitu, terjadi benturan regulasi antara Keppres 174/1999 dengan Pasal 69 KUHP Baru. Secara norma dan tata urutan perundang-undangan, ketentuan yang lebih tinggi dalam hal ini KUHP Baru akan mengabaikan Keppres 174/1999 padahal memberikan ketentuan yang lebih ringan bagi narapidana. Meskipun demikian, benturan regulasi ini menimbulkan ketidakpastian hukum dan mengabaikan aspek keadilan, sehingga perlu dicermati lebih lanjut oleh penyusun regulasi. Oleh karena itu, dalam RPP Komutasi perlu diperjelas dan diluruskan persyaratan ini, agar tidak terjadi kemunduran penerapan asas kepastian hukum terhadap narapidana seumur hidup.

Pelibatan kementerian atau lembaga yang terlibat, termasuk lembaga negara mandiri, serta perwakilan dari CSO dan akademisi diperlukan dalam proses pengkajian agar objektif dan transparan. Selain itu, perlu dipastikan adalah jangka waktu dilakukannya pengkajian harus dibatasi, terukur, dan supaya tidak berlarut-larut. Untuk itu, perlu disusun peraturan yang lebih detail dan rinci terkait tata cara komutasi yang memberikan kepastian hukum, objektif, dan transparan.

Ketentuan dalam Keppres No. 174/1999 dan PP No 9 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua atas PP No. 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan terkait dengan perubahan pidana seumur hidup harus diselaraskan dengan RPP Komutasi, agar tidak terjadi kebingungan dalam pelaksanaannya.

b. Perubahan pidana mati dengan masa percobaan 10 tahun menjadi pidana seumur hidup



Gambar 5. *Alur penerapan komutasi hukuman mati dalam RPP Komutasi*

Mekanisme komutasi pidana mati menjadi pidana seumur hidup terhadap terpidana yang telah menjalani hukuman percobaan 10 (sepuluh) tahun diatur dalam Pasal 100 Undang-Undang No. 1 Tahun 2023.

Dalam Pasal 11 ayat (3) RPP Komutasi, disebutkan bahwa perubahan pidana hanya diberikan kepada narapidana yang telah:

1) Narapidana telah menjalani pidana penjara paling singkat 10 (sepuluh) tahun (Pasal 11 ayat (3) huruf a); dan
2) Narapidana menunjukan sikap dan perbuatan yang terpuji selama masa menjalani pidana penjara dalam Lapas (Pasal 11 ayat (3) huruf b).

Perubahan pidana mati dengan masa percobaan 10 (sepuluh) tahun menjadi pidana seumur hidup melalui mekanisme dalam RPP Komutasi digambarkan sebagai berikut:



Gambar 6. *Alur perubahan pidana mati dengan masa percobaan menjadi pidana seumur hidup*

Pada UU Nomor 1 Tahun 2023 di Pasal 100 diatur mengenai kebijakan komutasi hukuman mati menjadi hukuman seumur hidup diterapkan melalui masa hukuman percobaan 10 (sepuluh) tahun bagi terpidana yang dijatuhi pidana mati yang harus dimuat dalam Putusan pengadilan. Selanjutnya dalam Pasal 2 ayat (2) huruf b RPP Komutasi, dijelaskan bahwa perubahan pidana mati dapat diberikan dalam bentuk masa percobaan selama 10 tahun sebelum diputuskan apakah hukuman mati akan dieksekusi atau diubah menjadi pidana seumur hidup.

Masa hukuman percobaan 10 (sepuluh) tahun bertujuan untuk memberikan periode evaluasi atau kesempatan bagi terpidana mati untuk memperbaiki diri. Menurut penjelasan perwakilan Ditjen Pemasyarakatan dalam diskusi dengan Komnas HAM pada 23 Juni 2025, ketentuan 10 tahun ini dilandasi pertimbangan untuk mengakhiri jumlah terpidana hukuman mati. Selama periode evaluasi berjalan 10 tahun, terpidana akan dinilai berdasarkan perilaku, sikap, keaktifan mengikuti pembinaan, serta perkembangan mental dan psikologis terpidana.

Jika dalam 10 tahun tersebut narapidana tidak melakukan pelanggaran dan dinilai telah mengalami perubahan signifikan, maka hukuman mati dapat diubah menjadi pidana seumur hidup sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (2) huruf c RPP tersebut. Namun, pada periode evaluasi tersebut juga terdapat kemungkinan lain yaitu, hasil dari periode evaluasi yang dinyatakan tidak lolos kualifikasi komutasi pidana mati.

Persyaratannya adalah terpidana telah menjalani masa hukuman selama 10 tahun sebagai masa percobaan, dimana apabila selama masa ini terpidana memenuhi syarat-syarat untuk mendapatkan komutasi, maka diajukan permohonan kepada presiden melalui kementerian terkait. Berdasarkan permohonan tersebut, dilakukan pengkajian oleh kementerian terkait dengan melibatkan kementerian/ lembaga lain yang relevan. Hasil pengkajian diserahkan kepada Presiden, yang dipakai sebagai bahan untuk meminta rekomendasi dari MA. Dalam hal permohonan ditolak, Kalapas dapat mengajukan permohonan perubahan pidana kembali paling cepat 1 (satu) tahun setelah Keputusan Presiden tentang penolakan diterima.

Dalam hal masa hukuman percobaan 10 (sepuluh) tahun supaya memberikan hasil yang terukur untuk memperbaiki perilaku dan mengurangi tingkat risiko terpidana, maka program pembinaan harus dilakukan secara terencana, terukur, dan transparan. Partisipasi warga binaan atau terpidana menjadi sangat penting. Hal ini karena jika terpidana tidak menjalani masa hukuman percobaan 10 (sepuluh) tahun dengan baik maka negara akan mengalami kerugian dari segi anggaran, waktu, serta tenaga untuk memberikan program pembinaan.

Asesmen selama masa percobaan hukuman 10 (sepuluh) tahun dan pengkajian terutama oleh Kementerian Imigrasi dan

Pemasyarakatan, harus melibatkan berbagai pihak, termasuk Kejaksaan, Kementerian/Lembaga lain, CSO, dan akademisi. Asesmen pada periode evaluasi diharapkan dapat dilakukan secara objektif dan transparan, sehingga tercapai tujuan hukum yang bersifat adil. Untuk menjamin independensi dan objektivitas, keterlibatan CSO, akademisi, dan Lembaga HAM Nasional seperti Komnas HAM dan LPSK menjadi penting di tahap pengkajian.

Dalam proses asesmen ini Komnas HAM menilai bahwa hak atas informasi adalah aspek yang sangat penting. Terpidana, terutama yang berada dalam situasi rentan, memiliki hak untuk mengetahui adanya mekanisme komutasi. Hak atas informasi ini sangat krusial bagi terpidana yang tidak memiliki keluarga atau kuasa hukum yang dapat memberitahu mereka tentang adanya kesempatan mengajukan permohonan komutasi.

Tanpa akses terhadap informasi ini, terpidana tidak akan mengetahui bahwa mereka berhak mengajukan permohonan komutasi, meskipun secara hukum mereka sebenarnya memenuhi syarat untuk mendapatkan perubahan hukuman. Oleh karena itu, Komnas HAM menilai bahwa negara memiliki kewajiban untuk menyediakan akses informasi yang transparan dan proaktif, baik melalui petugas Lapas, penyuluhan hukum, maupun mekanisme lain yang menjamin bahwa setiap terpidana mengetahui hak-hak mereka dalam proses komutasi ini. Hak atas informasi ini juga penting selama proses asesmen sepanjang masa hukuman percobaan 10 tahun, serta hasil pengkajian yang dikoordinasi oleh Kementerian Imipas.

Proses persetujuan pemberian komutasi pidana mati oleh Presiden kepada terpidana melalui beberapa tahapan yang nantinya akan dinilai oleh tim asesmen. Keputusan Presiden diberikan setelah mendapatkan pertimbangan dari Mahkamah

Agung. Akan tetapi hal ini menimbulkan pertanyaan terkait ukuran objektivitas Mahkamah Agung dalam pemberian rekomendasi oleh karena yang mengetahui kondisi narapidana adalah pihak lapas. Mahkamah Agung sebagai lembaga yudikatif pengadil melalui kasasi dan peninjauan kembali (PK) tidak memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan kepada narapidana di dalam lembaga pemasyarakatan. Otoritas tertinggi dalam proses persetujuan pemberian komutasi pidana mati serta pertimbangan pemberian komutasi pidana mati adalah presiden.

Oleh karena itu, kajian ini merekomendasikan agar keputusan akhir serta yang melakukan pertimbangan pemberian komutasi pidana ada pada Presiden. Peran Mahkamah Agung harus dirumuskan secara jelas dan objektif dalam memberikan pertimbangan kepada presiden.

Proses persetujuan komutasi juga harus mempertimbangkan tatanan hukum Indonesia yang mengarah kepada aspek *restorative justice*, pendekatan aspek ini diharapkan dapat mengurangi dampak negatif dari hukuman mati serta memberikan kesempatan kepada terpidana untuk memperbaiki diri dengan kata lain proses komutasi pidana mati tidak hanya mengenai hukum, tetapi juga mengenai kemanusiaan atau hak asasi manusia.

Mekanisme komutasi pidana mati menjadi hukuman seumur hidup merupakan bentuk reformasi hukuman pidana yang diatur pada KUHP Baru pada Pasal 100. Kebijakan komutasi pidana mati pada Pasal 100 memberikan kepastian hukum kepada terpidana mati terlebih yang berada pada deret tunggu atau yang telah divonis sebelum berlakunya UU KUHP Baru serta menciptakan sistem peradilan yang lebih adil dan manusia dengan berlandaskan penerapan HAM seperti yang diatur pada Pasal 98 UU tersebut.

Namun demikian, ketentuan Pasal 100 Ayat (5) yang berbunyi*: "Pidana penjara seumur hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dihitung sejak Keputusan Presiden ditetapkan,"* sangat problematik, karena berarti tidak akan menghitung masa hukuman yang telah dijalani oleh narapidana selama belasan hingga puluhan tahun.

c. Perubahan pidana mati menjadi pidana seumur hidup

Ketentuan ini berlaku untuk terpidana mati yang telah divonis sebelum berlakunya KUHP Baru. Terhadap terpidana mati sebelum berlakunya KUHP Baru terpidana harus mengajukan grasi kepada presiden, jika permohonan grasi diterima dinyatakan lolos kualifikasi maka terpidana mendapatkan keputusan presiden mengenai perubahan pidana mati menjadi pidana seumur hidup. Namun, jika permohonan grasi ditolak dan 10 tahun tidak dilakukannya eksekusi sejak grasi ditolak maka terpidana mendapatkan keputusan presiden mengenai perubahan pidana mati menjadi pidana seumur hidup.

Terhadap mereka yang divonis hukuman mati sebelum berlakunya KUHP baru, dan telah menjalani hukuman lebih dari 10 tahun, harus mengajukan permohonan kepada Presiden melalui Kalapas atau Kakanwil Kementerian Hukum. Permohonan ini dijadikan dasar oleh kementerian untuk melakukan pengkajian dengan melibatkan kementerian/ lembaga terkait. Setelah permohonan perubahan pidana diajukan oleh terpidana, keluarga, atau kuasa hukum melalui Menteri, Menteri wajib melakukan pengkajian terhadap permohonan tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 13 ayat (1) RPP. Untuk melaksanakan pengkajian ini, Menteri membentuk tim khusus yang terdiri dari unsur Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan, Kejaksaan, serta kementerian/lembaga lain (Pasal 13 ayat (2) dan (3)).

Pengkajian dilaksanakan untuk menilai apakah narapidana memenuhi syarat perubahan pidana. Proses asesmen atau penilaian pada kebijakan komutasi pidana mati menjadi pidana seumur hidup harus dilakukan dengan tujuan mengevaluasi perilaku, sikap, dan perubahan kondisi terpidana selama menjalani masa hukuman.

Tim ini bertugas menilai apakah permohonan perubahan pidana dari hukuman mati menjadi pidana seumur hidup layak dikabulkan berdasarkan aspek hukum, keadilan, serta kondisi terpidana. Hasil pengkajian ini disusun dalam bentuk rekomendasi tertulis dan wajib disampaikan paling lama 14 hari sejak permohonan diterima oleh Menteri (Pasal 14 ayat (1) dan (2) RPP). Setelah itu, Menteri menyampaikan permohonan perubahan pidana beserta dokumen pendukung kepada Presiden secara tertulis (Pasal 14 ayat (3) RPP). Penilaian tersebut dilakukan oleh tim asesmen yang dibentuk oleh Menteri meliputi Kementerian Imigrasi dan Pemasyarakatan, Kejaksaan, dan Kementerian/Lembaga Lain, lembaga lain yang dimaksud pada Pasal 17 ayat (3) RPP dapat melibatkan Komnas HAM, Akademisi/Ahli Hukum, Ahli Psikologi, BNPT, BNN, dan lembaga terkait lainnya.

Tujuan utama dari proses asesmen ini adalah untuk memastikan terpidana yang mengajukan permohonan komutasi menunjukkan perubahan serta perkembangan individu atas kehendak diri sendiri. Selama proses asesmen, terpidana diberikan kesempatan untuk berpartisipasi pada program pembinaan dan rehabilitasi yang disediakan oleh Lapas. Program ini diberikan guna untuk membantu terpidana mengembangkan keterampilan, mengendalikan emosional, dan memperbaiki sikap serta perilaku individu. Partisipasi aktif pada program pembinaan yang diselenggarakan oleh Lapas serta pengaruh, dan faktor eksternal lingkungan sosial menjadi aspek utama yang dinilai dalam proses asesmen.

Setelah proses asesmen, tim asesmen akan menyusun laporan atas penilaian perubahan dan perkembangan terpidana dengan *output* berupa surat rekomendasi mengenai kualifikasi terpidana layak atau tidak mendapatkan komutasi pidana mati, serta dokumen pendukung terkait kondisi terpidana. Laporan tersebut disampaikan kepada Presiden untuk akhirnya mendapatkan keputusan Presiden mengenai pemberian komutasi pidana mati menjadi pidana seumur hidup.

Dalam hal Mahkamah Agung tidak memberikan pertimbangan tertulis atas permohonan perubahan pidana setelah jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2), Presiden tetap dapat memberikan keputusan perubahan pidana.

Seperti yang diatur pada Pasal 101 UU Nomor 1 Tahun 2023, jika permohonan grasi terpidana ditolak dan eksekusi tidak dilakukan dalam kurun waktu 10 (sepuluh) tahun, maka komutasi pidana mati menjadi pidana seumur hidup dapat diberikan. Hal ini memberikan keadilan hak kepada terpidana untuk mendapatkan kepastian hukum. Rumusan yang mewajibkan setiap narapidana untuk mengajukan grasi, merugikan terpidana hukuman mati yang sudah bertahun-tahun bahkan ada yang sudah lebih dari 20 tahun menjalani hukuman namun belum mengajukan grasi.

KUHP baru telah membuka ruang penting dengan menempatkan hukuman mati sebagai pidana alternatif, serta mengatur kemungkinan perubahan hukuman berdasarkan evaluasi tertentu. Dalam perkembangan ini, kebijakan turunan seperti RPP Komutasi perlu dipastikan sejalan dengan prinsip-prinsip HAM, baik yang bersumber dari konstitusi maupun instrumen internasional seperti International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) yang telah diratifikasi Indonesia.

Analisis ini disusun untuk memberikan gambaran menyeluruh mengenai hubungan antara kebijakan komutasi dengan prinsip-prinsip HAM, berdasarkan kajian normatif dan temuan lapangan Komnas HAM. Fokus utamanya mencakup penerapan hukuman mati dan fenomena *death row*, ketidakadilan dalam hukuman seumur hidup, persoalan diskriminasi dalam akses pengurangan hukuman, serta pentingnya menjamin asas fair trial dan prinsip non-arbitrariness dalam sistem pemidanaan. Analisis ini bertujuan untuk memberikan masukan substantif bagi penyusunan RPP Komutasi agar kebijakan tersebut benar-benar mampu menjadi sarana perlindungan HAM yang efektif, manusiawi, dan berkeadilan.

D. Analisis HAM

Analisis ini disusun untuk memberikan gambaran menyeluruh mengenai hubungan antara kebijakan komutasi dengan prinsip-prinsip HAM, berdasarkan kajian normatif dan kajian lapangan Komnas HAM. Fokus utamanya mencakup penerapan hukuman mati dan fenomena *death row*, ketidakadilan dalam hukuman seumur hidup, persoalan diskriminasi dalam akses pengurangan hukuman, serta pentingnya menjamin asas fair trial dan prinsip non-arbitrariness dalam sistem pemidanaan.

Hak hidup adalah hak paling mendasar yang harus dihormati dan dilindungi oleh negara. Komutasi pidana hukuman mati menjadi hukuman seumur hidup merupakan langkah negara dalam mewujudkan kewajibannya menghormati dan melindungi hak asasi manusia.

Komutasi khususnya terhadap terpidana hukuman mati bisa menjadi salah satu langkah korektif negara dan pergeseran paradigma pemidanaan menuju pada sistem pidana yang lebih manusiawi dan menghormati hak asasi manusia. Namun demikian, ketentuan yang akan diatur dalam RPP

Komutasi sudah sangat dibatasi norma dalam Pasal 100 dan Pasal 101 KUHP Baru.

a. Komutasi sebagai Respon terhadap *Death Row Phenomenon*

Hukuman mati adalah bentuk pelanggaran HAM, yaitu hak hidup dan hak untuk bebas dari segala bentuk penyiksaan dan tindakan yang merendahkan martabat manusia. Namun, vonis hukuman mati masih diterapkan dalam pelbagai peraturan perundang-undangan. KUHP Baru telah mengatur hukuman mati bukan lagi pidana pokok, namun merupakan pidana alternatif sebagaimana diatur dalam Pasal 98 sd. Pasal 101.

Keterkaitan antara hukuman mati dengan hak untuk bebas dari penyiksaan dan perbuatan/hukuman yang kejam, tidak manusiawi dan merendahkan martabat berkaitan pada dua aspek. Pertama, berkaitan dengan hukuman mati sebagai bentuk dari penyiksaan. Kedua, berkaitan dengan fenomena deret tunggu (*death row phenomenon*). Selama hukuman mati masih ada, maka tidak pernah tercapai pemenuhan dan pelindungan hak hidup ataupun hak untuk bebas dari penghukuman yang kejam, tidak manusiawi dan merendahkan. Kecenderungan dunia internasional mengarah pada penghapusan hukuman mati, sehingga Indonesia adalah sedikit dari negara yang masih mengakomodasi hukuman mati.[11]

Laporan terbaru Amnesty International "*Death Sentences and Executions 2024*" mencatat peningkatan signifikan dalam pelaksanaan hukuman mati secara global, yaitu 1.518 eksekusi pada tahun 2024, meningkat 32% dibanding 1.153 eksekusi pada 2023. Eksekusi ini dilakukan oleh 15 negara, yang mayoritas berasal dari kawasan Timur Tengah dan Afrika Utara. Jumlah ini menjadi yang tertinggi sejak 2015, ketika tercatat 1.634 eksekusi. Di Indonesia sendiri, hingga 12 Juni 2025,

[11] Institute for Criminal Justice Reform. (2017). *Politik kebijakan hukuman di Indonesia dari masa ke masa*. Jakarta: ICJR.

terdapat setidaknya 579 orang yang mendapatkan vonis hukuman mati. Jumlah ini diperkirakan akan terus bertambah seiring dengan masih diakuinya hukuman mati dalam sistem hukum nasional.

Kebijakan komutasi merupakan langkah penting dan progresif dalam pemenuhan kewajiban negara terhadap perlindungan hak untuk hidup. Kebijakan ini memberi peluang untuk menghindari pelaksanaan hukuman mati yang mencabut hak hidup seseorang. Hal ini sejalan dengan prinsip bahwa hukuman mati hanya boleh diberlakukan secara sangat terbatas, dan harus dihindari bila ada alternatif lain yang manusiawi. Komutasi juga menunjukkan langkah Indonesia dalam menghormati perkembangan HAM internasional, di mana semakin banyak negara menghapus atau menangguhkan hukuman mati.[12]

Komentar Umum Komite HAM PBB No. 36 menyebutkan bahwa hukuman mati yang dijatuhkan tanpa mempertimbangkan kondisi individu narapidana, atau berdasarkan proses hukum yang tidak adil, adalah hukuman yang sewenang-wenang dan melanggar Pasal 6 KIHSP.

Selain persoalan proses hukum, pelanggaran juga dapat terjadi dalam tahapan pelaksanaan hukuman, seperti ketika terpidana mati harus menjalani masa penantian eksekusi yang sangat panjang tanpa kepastian hukum. Komutasi seharusnya menjadi instrumen untuk menghindari pelanggaran hak hidup dan memberikan harapan hukum bagi mereka yang telah menjalani masa hukuman sangat panjang. Hak ini tidak hanya berlaku untuk narapidana, tetapi juga berdampak pada keluarga mereka yang hidup dalam ketidakpastian.

[12] Menurut data Amnesty International, saat ini terdapat 113 negara yang telah menghapus hukuman mati sepenuhnya dari peraturan perundang-undangannya.

Temuan kajian lapangan Komnas HAM mengkonfirmasi situasi ini, dengan menunjukkan bahwa banyak terpidana hukuman mati telah menjalani masa penahanan antara 20 hingga 25 tahun tanpa kejelasan waktu eksekusi. Kondisi ini mencerminkan *death row phenomenon* yang menyebabkan tekanan psikologis berat yang dialami narapidana akibat penantian panjang, keterasingan, isolasi sosial, serta ketidakpastian hukum yang berkepanjangan.

Pelapor Khusus PBB untuk Penyiksaan menjelaskan bahwa fenomena deret tunggu eksekusi mati merupakan kombinasi dari berbagai keadaan yang menghasilkan kemunduran fisik dan trauma mental pada narapidana yang divonis hukuman mati.[13] Adapun yang dimaksud dengan berbagai keadaan itu adalah lamanya waktu yang dijalankan dalam deret tunggu eksekusi mati dan kondisi tahanan yang sangat buruk yang mengakibatkan kecemasan yang tinggi.[14] Misalnya, pengurungan berkepanjangan di ruang isolasi; dengan pencahayaan dan ventilasi yang sangat kurang, ketersediaan makanan, kesempatan berolahraga yang minim, pembatasan dikunjungi, dan berkorespondensi dengan pihak luar; disertai dengan kesadaran akan mati dan tidak jelas kapan eksekusi berlangsung sehingga menciptakan risiko kerusakan mental dan fisik yang tidak dapat diperbaiki.

Merujuk laporan Pelapor Khusus PBB, Mendez, kepada Komite Ketiga Sidang Umum PBB, proses menunggu eksekusi mati atau deret tunggu eksekusi mati yang tidak kunjung tiba dan dalam kegelisahan dapat membuka gangguan mental yang serius dan penurunan kondisi fisik yang serius.[15] Dalam situasi deret tunggu yang buruk, hak asasi terpidana dapat terlanggar.

[13] Perserikatan Bangsa-Bangsa (2012). Laporan Interim Pelapor Khusus PBB tentang Hak Bebas Penyiksaan dan Tindakan Kejam serta Tidak Manusiawi Lainnya. 9 Agustus 2012.
[14] Ibid
[15] Ibid

Untuk itu, negara memiliki tanggung jawab untuk secara aktif menjamin perlindungan hak-hak terpidana mati, khususnya mereka yang berada dalam kondisi deret tunggu. Komitmen ini mencakup (a) kewajiban untuk secara berkala meninjau status hukum mereka dengan standar hukum yang tinggi, (b) menyediakan dukungan medis dan psikologis yang memadai, serta (C) membuka akses pemantauan oleh lembaga independen atas kondisi penahanan guna mencegah penyiksaan. Selain itu, (d) negara juga perlu mengambil langkah-langkah konkret untuk mengurangi jumlah narapidana dalam deret tunggu, melalui mekanisme seperti komutasi, grasi, atau penghapusan hukuman mati.

Dengan adanya fenomena deret tunggu tidak berarti mendorong adanya percepatan eksekusi mati. Narapidana hukuman mati berhak memperoleh komutasi, yaitu perubahan hukuman dari hukuman mati menjadi hukuman penjara seumur hidup.[16]

Dari temuan studi lapangan Komnas HAM maka penting untuk menerapkan pendekatan hukum yang lebih berkeadilan bagi para terpidana mati yang telah mengalami *death row* selama bertahun-tahun. Sehubungan dengan itu, asas *lex favor reo* yang diatur dalam Pasal 3 ayat (1) KUHP baru[17] memberikan dasar normatif yang kuat agar ketentuan pemidanaan yang lebih ringan dalam KUHP baru, termasuk hak komutasi, dapat diterapkan secara surut.

b. Komutasi dan Hukuman Seumur Hidup

Temuan kajian lapangan Komnas HAM menunjukkan bahwa tidak hanya terpidana mati, tetapi juga terpidana seumur hidup menghadapi kondisi pemidanaan jangka panjang tanpa kejelasan mekanisme pembebasan bersyarat atau evaluasi ulang yang

[16] Ibid

[17] Pasal 3 ayat (1) UU 1/2023 berbunyi: "Dalam hal terdapat perubahan peraturan perundang-undangan sesudah perbuatan terjadi, diberlakukan peraturan perundang-undangan yang baru, kecuali ketentuan peraturan perundang-undangan yang lama menguntungkan bagi pelaku dan pembantu tindak pidana."

manusiawi. Dalam banyak kasus, hukuman seumur hidup dijalankan tanpa peluang untuk perubahan hukuman, atau bahkan reintegrasi sosial. Hal ini menimbulkan ketidakseimbangan antara beratnya hukuman yang dijatuhkan dan prinsip pemidanaan yang berorientasi pada rehabilitasi.

Di satu sisi, hukuman seumur hidup memang bertujuan melindungi masyarakat dari kejahatan berat. Namun, di sisi lain, pembatasan absolut seperti tidak diberikannya hak untuk mengunjungi keluarga, menunjukkan adanya perlakuan yang sangat keras dan bisa berpotensi bertentangan dengan prinsip HAM, terutama hak atas hubungan keluarga dan perlakuan yang manusiawi. Hukuman seumur hidup juga dapat dilihat sebagai bentuk pelanggaran HAM, khususnya karena menghilangkan hak kebebasan dalam jangka waktu yang tidak terbatas.[18]

Komite Hak Asasi Manusia PBB merekomendasikan bahwa hukuman seumur hidup tanpa kemungkinan pembebasan bersyarat dapat bertentangan dengan Pasal 7, 10, dan 26 KIHSP, terutama jika diterapkan secara wajib atau untuk kejahatan yang tidak melibatkan pembunuhan langsung. Komite merekomendasikan agar negara pihak menghapus hukuman seumur hidup tanpa pembebasan bersyarat, menjamin akses terhadap sistem parole bagi seluruh narapidana, dan mempertimbangkan moratorium atas praktik tersebut.[19]

Berdasarkan hal tersebut, RPP Komutasi harus tidak hanya memberikan alternatif atas hukuman mati, tetapi juga mengatur secara tegas mekanisme perubahan hukuman seumur hidup menjadi pidana waktu tertentu yang lebih manusiawi, dengan mempertimbangkan

[18] T. Masrur and B. Budimartono, "*Lifetime Imprisonment in the Perspective of Human Rights*," *Journal of Law and Legal Reform" 2, no. 2 (2021): 311–320, https://doi.org/10.15294/jllr.v2i2.46488.
[19] Human Rights Committee. (2023). "*Concluding observations on the fifth periodic report of the United States of America*" (CCPR/C/USA/CO/5). United Nations.

masa hukuman yang telah dijalani, perilaku narapidana, dan prinsip-prinsip keadilan korektif.

c. Hak Komutasi dan Penerapan Asas Persamaan di Muka Hukum

Akses terhadap pengurangan hukuman, seperti remisi dan pembebasan bersyarat, selama ini sangat terbatas bagi narapidana kasus tertentu, khususnya yang terkait dengan tindak pidana narkotika, terorisme, korupsi, dan kejahatan berat lainnya. Hal ini disebabkan oleh ketentuan hukum yang mensyaratkan tambahan berupa kesediaan narapidana untuk bekerja sama dengan aparat penegak hukum, misalnya dengan menjadi *justice collaborator* atau membantu membongkar jaringan kejahatan yang melibatkan dirinya.[20] Syarat tambahan ini menjadi hambatan karena dalam praktiknya banyak narapidana tidak memiliki kapasitas, akses, atau posisi strategis untuk memberikan informasi yang diminta, meskipun telah menunjukkan perilaku baik selama menjalani masa hukuman. Akibatnya, narapidana dari jenis kejahatan tersebut seringkali menjalani hukuman panjang, termasuk hukuman mati dan hukuman seumur hidup, tanpa kejelasan mekanisme evaluasi atau peluang pembebasan.

Dampaknya, narapidana kasus tersebut, meskipun telah menjalani masa pidana dalam jangka panjang dan menunjukkan perilaku baik, tetap terjebak dalam status pemidanaan tanpa peluang untuk memperoleh pengurangan hukuman atau reintegrasi sosial. Kondisi ini memunculkan kesan diskriminatif dalam pelaksanaan sistem pemasyarakatan yang seharusnya berlandaskan pada prinsip keadilan, resosialisasi, dan non-diskriminasi antar narapidana. Walaupun tindak pidana narkotika dianggap sebagai kejahatan luar

[20] Pasal 34A ayat (1) PP 99/2012 dan Pasal 8 – Pasal 11 Permenkumham 3/2018

biasa, status sebagai narapidana tidak menghapus hak-hak dasar yang melekat, termasuk hak atas perlakuan yang setara dan manusiawi.[21]

Melalui kebijakan komutasi dalam KUHP baru negara memiliki kesempatan untuk menyesuaikan sistem pemidanaannya agar lebih sejalan dengan standar hukum dan hak asasi manusia internasional. Kebijakan ini juga menjadi waktu yang tepat untuk meninjau ulang praktik-praktik yang selama ini menciptakan ketimpangan dalam perlakuan terhadap narapidana, khususnya dalam konteks asas persamaan di muka hukum yang dijamin dalam UUD NRI 1945.

Oleh karena itu, penerapan komutasi secara lebih inklusif, tanpa diskriminasi berdasarkan jenis tindak pidana, merupakan hal penting untuk mewujudkan sistem pemasyarakatan yang adil, berorientasi pada rehabilitasi, serta menghormati prinsip keadilan dan kesetaraan bagi semua warga negara.

d. Komutasi sebagai Implementasi Prinsip *Non-Arbitrariness*

Penerapan hukuman mati di Indonesia belum sepenuhnya sejalan dengan standar hukum internasional, terutama prinsip-prinsip dalam KIHSP. Dalam sejumlah kasus, hukuman mati dijatuhkan untuk kejahatan yang tidak termasuk kategori "*the most serious crimes*", seperti kasus narkotika yang tidak melibatkan pembunuhan dengan unsur kesengajaan. Serta banyak proses hukum yang melibatkan pelanggaran terhadap hak atas peradilan yang adil (*fair trial*), termasuk tidak adanya pendampingan hukum sejak tahap awal, kurangnya akses terhadap dokumen hukum penting, serta minimnya pemahaman narapidana tentang hak mereka, seperti hak untuk mengajukan banding, grasi, atau komutasi (Komnas HAM, 2025).

[21] Humaida dan Hermansyah, *"Pemberian Remisi terhadap Narapidana Tindak Pidana Narkotika,"* Jurnal Ilmiah Mahasiswa Hukum Pidana, Vol. 3, No. 2 (2019): 195–205.

Situasi ini juga memberatkan bagi narapidana warga negara asing (WNA) yang dalam beberapa kasus tidak disediakan penerjemah yang kompeten, sehingga mereka tidak memahami proses hukum yang dijalani. Kondisi ini berdampak bagi mereka pada risiko tinggi untuk dijatuhi hukuman mati tanpa perlindungan hukum yang layak (Komnas HAM, 2025).

Komentar Umum Komite HAM PBB Nomor 36 menyebutkan bahwa hukuman mati yang dijatuhkan tanpa mempertimbangkan kondisi individu terdakwa[22], atau berdasarkan proses hukum yang tidak adil[23], adalah hukuman yang sewenang-wenang dan melanggar Pasal 6 KIHSP. Selain itu hukuman mati hanya boleh diterapkan untuk "*the most serious crimes*" (kejahatan paling berat), yang secara restriktif dibatasi pada pembunuhan yang disengaja dan menyebabkan kematian langsung.[24] Kejahatan seperti korupsi, narkotika, penculikan, atau perampokan bersenjata *tidak boleh* menjadi dasar hukuman mati dalam kerangka Pasal 6.

Kebijakan komutasi harus menjadi koreksi atas sistem pemidanaan yang belum sepenuhnya adil dan manusiawi, dengan menegaskan kembali pentingnya meninjau ulang dasar pemberlakuan hukuman mati, termasuk mempersempit ruang penerapannya hanya untuk kejahatan yang benar-benar paling serius; menjamin secara ketat hak atas *fair trial*, termasuk akses terhadap bantuan hukum sejak tahap awal serta ketersediaan penerjemah yang berkualitas bagi terdakwa warga negara asing; serta membuka akses terhadap mekanisme komutasi, terutama bagi terpidana mati dan seumur hidup yang menjalani proses peradilan yang tidak adil

[22] General Comment No. 36 (2019), para 40
[23] Ibid., para. 11
[24] Ibid., Para 16

e. Analisis Empiris dan Praktik Lapangan

Analisis menunjukkan bahwa masih terdapat potensi pelanggaran hak asasi bagi narapidana yang perlu diperhatikan dalam materi muatan RPP Komutasi. Oleh karena itu, RPP Komutasi secara proses dan substansi wajib menjamin terpenuhinya hak-hak dasar narapidana, diantaranya hak atas informasi, hak atas bantuan hukum, hak berpartisipasi, hak memperoleh keadilan, hak hidup dan bebas dari penyiksaan dan non diskriminasi. Selain itu, dibutuhkan reformasi prosedur atau tata cara komutasi agar lebih transparan, efisien, dan akuntabel serta memastikan peran aktif negara dalam melindungi hak-hak narapidana secara menyeluruh.

Hak atas Informasi

Hak atas informasi bagi narapidana belum sepenuhnya terpenuhi. Narapidana belum pernah mendapatkan sosialisasi resmi atau dilibatkan dalam pembahasan RPP Komutasi. Informasi yang mereka peroleh lebih banyak bersumber dari jalur informal seperti petugas lapas, kunjungan keluarga, dan media televisi. Hal ini melanggar hak atas informasi yang seharusnya menjadi dasar dalam proses hukum dan perumusan kebijakan yang berdampak langsung pada narapidana.

Ketidaktahuan terhadap prosedur, perbedaan syarat dalam Keppres 174/1999 dan RPP Komutasi, serta ketidakjelasan penghitungan masa hukuman menunjukkan perlunya transparansi dan sosialisasi menyeluruh terhadap isi dan tata cara komutasi.

Hak atas Bantuan Hukum

Sebagian besar narapidana mengaku tidak mendapatkan bantuan hukum pada tahap penyidikan, dan baru memperoleh pendampingan hukum pada saat persidangan. Selain itu, mereka juga menyampaikan harapan untuk memperoleh bantuan hukum khusus dalam proses permohonan komutasi, karena minimnya pemahaman

terhadap mekanisme dan hasil yang sering tidak diinformasikan secara jelas. Hal ini menjadi perhatian penting, mengingat bantuan hukum merupakan hak dasar yang dijamin dalam UU No. 22 Tahun 2022 tentang Pemasyarakatan. Terbatasnya jumlah dan kapasitas Pembimbing Kemasyarakatan juga menghambat proses ini, terutama dalam konteks kebijakan komutasi yang sifatnya otomatis namun tetap memerlukan validasi dan rekomendasi administratif.

Hak untuk Berpartisipasi

Partisipasi narapidana dalam pembinaan Lapas relatif telah difasilitasi, termasuk akses terhadap wali asuh/pamong, kegiatan ibadah, pelatihan keterampilan, dan ruang interaksi. Namun, dalam konteks RPP Komutasi, partisipasi substantif dalam perumusan kebijakan yang berdampak langsung terhadap hak mereka belum terjadi. Namun, hak untuk didengar dalam proses penyusunan kebijakan, terutama dalam mekanisme evaluasi kelakuan baik, masih perlu diperkuat. Partisipasi dalam penelitian kemasyarakatan juga perlu dijadikan bagian dari hak yang dijamin, bukan semata formalitas administratif.

Hak atas Keadilan

Komutasi berpotensi memperkuat kepastian hukum, terutama bagi narapidana hukuman mati yang telah menjalani masa deret tunggu hingga puluhan tahun. Namun, proses pengajuan yang berjenjang dan tidak transparan, ketidaktahuan hasil, serta ketentuan seperti keharusan adanya penjamin (yang sulit dipenuhi oleh narapidana tertentu, WNA, atau mereka yang kehilangan hubungan keluarga) menunjukkan perlunya reformasi tata kelola pemidanaan. Perbedaan prosedur antara Keppres 174/1999 dan RPP Komutasi juga menimbulkan kebingungan. Narapidana berharap adanya batas waktu yang jelas, prosedur yang ringkas, dan hasil yang transparan serta akuntabel.

Hak atas Kebutuhan Dasar

Secara umum, Lapas telah menyediakan kebutuhan dasar seperti makanan, air bersih, layanan kesehatan, dan ruang ibadah. Namun, efisiensi anggaran berdampak langsung terhadap kualitas layanan ini, misalnya berkurangnya gizi makanan, ketersediaan dokter, dan kualitas air. Bagi narapidana di Lapas Super Maximum Security, pembatasan hak lebih ekstrem: interaksi dibatasi, layanan komunikasi terbatas, dan akses kebutuhan dasar tidak optimal. Hak atas kebutuhan dasar sangat penting bagi narapidana hukuman mati dan seumur hidup yang tidak memiliki batas waktu pemidanaan dan rentan mengalami tekanan psikologis berat.

Hak untuk bebas dari segala bentuk penyiksaan

Sampai 12 Juni 2025, tercatat terdapat 579 terpidana mati dalam deret tunggu, sementara eksekusi terpidana mati terakhir dilaksanakan pada 29 Juli 2016. Selama masa tunggu tersebut, terpidana hukuman mati mengalami pelbagai beban psikis, mental, dan emosional, hingga jatuh sakit yang berakibat tidak sedikit terpidana mati meninggal selama dalam penjara (Komnas HAM, 2025).[25]

[25] Kajian Lapangan Komnas HAM di Lapas Kelas IIA Permisan, 15 Mei 2025.

V. KESIMPULAN

A. Umum

Pada prinsipnya, hukuman mati merupakan bentuk dari penghukuman yang kejam dan tidak manusiawi. Terlebih bagi terpidana hukuman mati yang tidak mendapatkan kepastian eksekusi, mengalami penyiksaan mental dan fisik..

Kebijakan perubahan hukuman mati diharapkan menjadi langkah konkrit untuk memberikan kepastian hukum bagi narapidana hukuman mati, khususnya dalam merespon fenomena deret tunggu yang hingga 12 Juni 2025 mencapai 579 orang. Komnas HAM dalam koalisi Kerjasama untuk Pencegahan Penyiksaan (KuPP) pada Agustus 2020 telah mengeluarkan rekomendasi supaya komutasi hukuman mati diatur dan melakukan pengetatan atas vonis pidana mati (KuPP, 2020).

RPP Komutasi sebagai pelaksanaan UU KUHP No. 1/2023 merupakan langkah negara dalam menghormati, memenuhi, dan melindungi HAM khususnya hak-hak narapidana hukuman mati. RPP komutasi adalah diharapkan menjadi langkah nyata negara untuk menghormati dan melindungi hak hidup. RPP Komutasi diharapkan mendukung sistem hukum nasional ke arah yang lebih manusiawi dan berkeadilan, dengan memberi ruang untuk koreksi, rehabilitasi, dan pengakuan atas martabat manusia.

Namun demikian, RPP Komutasi dibatasi oleh ketentuan dalam Pasal 100 dan Pasal 101 KUHP yang telah menetapkan norma yang sangat limitatif sehingga sangat membatasi ruang pengaturannya. Hal ini misalnya ketentuan dalam Pasal 101 yang mewajibkan narapidana yang divonis sebelum KUHP baru untuk mengajukan grasi, padahal grasi sifatnya adalah hak, bukan kewajiban.

Ketentuan tentang narapidana hukuman mati sebelum berlakunya KUHP Baru yang dapat mengajukan perubahan hukuman setelah grasinya ditolak, tidak relevan dan berpotensi diskriminatif.. Semestinya, setiap narapidana hukuman mati berhak atau secara otomatis untuk mengajukan perubahan hukuman asalkan telah menjalani hukuman minimal 10 tahun dan belum dieksekusi, dan telah memenuhi syarat hasil pengkajian dan penelitian yang dilaksanakan oleh Lapas, Bapas, dan kementerian/ lembaga terkait.

Kebijakan pemberian grasi berada di luar ranah kewenangan Kementerian Imipas, yaitu berada pada kewenangan Kemenkum khususnya Ditjen Administrasi Hukum Umum. Untuk itu, perlu ada koordinasi dan sinkronisasi kewenangan, karena Kementerian Imipas adalah pihak yang langsung berhadapan dengan narapidana sehari-hari, sedangkan proses grasi di luar kewenangan dan sepengetahuan Kementerian Imipas.

Komutasi sebagai hak, maka narapidana tidak melalui permohonan oleh narapidana, akan tetapi diusulkan oleh pihak lapas. Untuk itu, sistem pendataan narapidana harus akurat dan diperbaharui secara reguler serta transparan.

Pemerintah perlu melakukan sosialisasi terhadap para narapidana maupun jajaran Kementerian Imigrasi dan Pemasyarakatan khususnya Direktorat Jenderal Pemasyarakatan terkait penyusunan dan pembahasan RPP Komutasi.

Adapun proses dan pelaksanaan kebijakan komutasi agar dilaksanakan dengan baik, adil, non diskriminatif, karena memberikan harapan dan semangat bagi narapidana khususnya hukuman mati untuk mendapatkan perubahan pidana.

Selain itu, kebijakan komutasi agar memperhatikan kebutuhan khusus kelompok rentan, seperti perempuan, orang lanjut usia, warga negara asing, dan penyandang disabilitas.

Kebijakan komutasi baik untuk narapidana hukuman seumur hidup maupun hukuman mati seyogianya memerhatikan atau memperhitungkan masa hukuman yang telah dijalani, misalnya bagi narapidana hukuman mati yang telah menjalani hukuman lebih dari lebih dari 10 tahun, demikian juga bagi narapidana seumur hidup yang telah menjalani hukuman lebih dari 15 tahun. Ketentuan bahwa masa hukuman dihitung sejak keputusan presiden diterbitkan memberatkan narapidana karena tidak memperhitungkan masa hukuman yang telah dijalani.

Ketentuan remisi bagi narapidana seumur hidup yang diatur dalam Keppres 174/1999 dengan Pasal 69 KUHP Baru perlu diharmonisasikan, dimana menurut Pasal 3 KUHP Baru, mengatur tentang asas retroaktif, atau yang lebih dikenal dengan "asas yang menguntungkan terdakwa" dalam konteks hukum pidana. Secara singkat, pasal ini menyatakan bahwa jika terjadi perubahan peraturan perundang-undangan setelah suatu perbuatan dilakukan, maka peraturan yang baru akan berlaku, kecuali jika peraturan yang lama lebih menguntungkan bagi pelaku tindak pidana.

B. Persyaratan

- Perlu diformulasikan penilaian sikap dan perbuatan atau kelakuan baik dan penurunan risiko bagi narapidana hukuman mati oleh karena selama ini belum disusun formulasi atau instrumennya.
- Syarat dalam Pasal 101 KUHP Baru bagi narapidana hukuman mati sebelum berlakunya KUHP Baru, yaitu menjalani 10 tahun hukuman dihitung sejak grasinya ditolak, dan belum dieksekusi, berpotensi diskriminatif dan tidak adil.

- RPP Komutasi seyogianya mempertimbangkan atau memperhitungkan masa hukuman narapidana hukuman mati dan narapidana seumur hidup yang telah dijalani lebih dari sepuluh tahun. Misalnya, masa hukuman yang telah dijalani selama lebih dari 10 tahun untuk narapidana hukuman mati dan 15 tahun untuk narapidana seumut hidup, seyogianya diperhitungkan dalam komutasi.
- Syarat adanya Penjamin agar ditetapkan sebagai opsi (dapat) oleh karena tidak semua narapidana bisa memenuhinya disebabkan pelbagai hal.

C. Tata Cara

- Komutasi bersifat hak atau otomatis bagi yang telah memenuhi syarat, sehingga Lapas wajib memfasilitasinya melalui pengusulan.
- Peran dan koordinasi Lapas dan Bapas agar lebih dioptimalkan sehingga proses penelitian kemasyarakatan atau pengkajian dan penelitian bisa dilaksanakan secara efektif dan kolaboratif termasuk melibatkan instansi / pihak yang relevan dan kompeten, serta lembaga negara mandiri.
- Setiap tahap/ proses komutasi harus tercatat dan dibatasi waktunya sehingga lebih terukur, dan hasilnya disampaikan kepada setiap narapidana yang telah memenuhi suarat, dihitung dari saat disampaikannya pengusulan, batasan waktu pengkajian dan penelitian, batasan waktu proses di menteri, batasan waktu pengajuan permohonan menteri kepada presiden, Batasan waktu pemberian rekomendasi MA, dan batasan waktu penerbitan keputusan presiden.
- Mengatur ketentuan jika dalam batas waktu yang ditentukan presiden tidak memberikan keputusan, maka usulan komutasi secara otomatis dianggap disetujui (fiktif positif).

- Di dalam setiap tahap komutasi disertai dengan mekanisme yang transparan dan memenuhi hak atas informasi para pemohon.

VI. REKOMENDASI

A. Pemerintah

a. Presiden

- Memberikan komitmen bahwa kebijakan perubahan hukuman mati menjadi hukuman seumur hidup sebagai bentuk kewajiban negara dalam menghormati hak hidup.
- Menjamin akses, kemudahan, transparansi, serta akuntabilitas dalam komutasi hukuman mati dan hukuman seumur hidup.
- Mengatasi fenomena deret tunggu melalui komutasi hukuman mati dan kebijakan grasi yang efektif serta akuntabel.
- Mengkaji ulang kebijakan efisiensi atau pemangkasan anggaran untuk lapas, bapas, dan tempat-tempat penahanan karena berdampak pada kinerja negara dalam memenuhi hak-hak narapidana.

b. Kementerian Sekretariat Negara

- Memastikan proses yang transparan dan terukur dalam setiap mengkaji usulan komutasi oleh Presiden RI sehingga prosesnya tidak berlarut-larut, objektif, akuntabel, dan memberikan kepastian hukum serta menjamin hak atas keadilan.
- Mempertimbangkan untuk menerapkan fiktif positif atas usulan komutasi, yaitu jika dalam batas waktu yang diatur presiden belum memberikan keputusan, maka usulan komutasi dianggap telah diterima.

c. Kementerian Hukum

- Membuka partisipasi bermakna dari pemangku kepentingan dalam pembahasan RPP.
- Menjamin proses dan hasil permohonan perubahan hukuman secara transparan (dapat diketahui proses dan hasilnya oleh narapidana sesuai tenggat waktu), non diskriminatif (berlaku untuk semua jenis tindak pidana dengan mempertimbangkan karakteristik masing-masing tindak pidana dari sisi keamanan masyarakat dan ketertiban sosial), dan akuntabel (dapat dipertanggungjawabkan secara hukum).
- Melibatkan kementerian, lembaga negara, lembaga negara mandiri, dan lembaga akademik dalam pelaksanaan kebijakan komutasi khususnya dalam tahap pengkajian.
- Melakukan harmonisasi terkait dengan kebijakan grasi yang diatur dalam UU tentang Grasi dengan KUHP Baru dan kebijakan remisi hukuman seumur hidup yang diatur dalam Keppres 174/1999 dengan KUHP Baru.

d. Kementerian Imigrasi dan Pemasyarakatan

- Menyelenggarakan sosialisasi atas RPP Komutasi maupun setelah RPP disahkan kepada Lapas, Bapas, dan narapidana hukuman mati serta narapidana seumur hidup.
- Mengkaji perluasan dan/atau penambahan kewenangan Bapas dalam pelaksanaan kebijakan komutasi khususnya dalam mengawasi dan membina narapidana yang menjalani pidana percobaan selama 10 tahun setelah UU KUHP Baru berlaku.
- Meningkatkan kapasitas dan kapabilitas SDM Bapas, serta anggarannya sehingga lebih efektif dan kredibel dalam melaksanakan tugasnya melakukan litmas atau pengkajian terhadap narapidana yang memenuhi syarat komutasi.

- Mengatur pelibatan tim multi sektor/lembaga dalam tahapan pengkajian komutasi.
- Menjamin transparansi dan akuntabilitas dalam seluruh tahapan komutasi, termasuk menghormati dan memenuhi hak atas informasi bagi narapidana.
- Meninjau kembali secara reguler status hukuman narapidana mati dengan standar hukum yang tinggi disertai ketersediaan bantuan medis dan psikologis bagi narapidana hukuman mati.
- Memantau kondisi kesehatan fisik dan mental terpidana mati.
- Memberi akses pemantauan oleh lembaga independen atas tempat-tempat penahanan guna menghilangkan peluang terjadinya penyiksaan bagi terpidana mati.

B. Mahkamah Agung

- Memberikan pertimbangan perubahan hukuman mati menjadi hukuman seumur hidup dan hukuman seumur hidup menjadi hukuman pidana selama 20 tahun secara tepat guna, tepat waktu, dan objektif.
- Memberikan sosialisasi dan pembinaan pada seluruh jajaran hakim di pusat dan daerah terkait pemberlakuan hukuman mati sebagai pidana alternatif, serta kebijakan perubahan hukuman mati menjadi hukuman seumur hidup dan hukuman seumur hidup menjadi hukuman pidana selama 20 tahun.
- Mendorong hakim agar lebih selektif dalam menjatuhkan vonis hukuman mati.

DAFTAR PUSTAKA

Dokumen

Humaida dan Hermansyah, "*Pemberian Remisi terhadap Narapidana Tindak Pidana Narkotika*," Jurnal Ilmiah Mahasiswa Hukum Pidana, Vol. 3, No. 2 (2019): 195–205.

Human Rights Committee. (2023). "*Concluding observations on the fifth periodic report of the United States of America*" (CCPR/C/USA/CO/5). United Nations.

ICJR (2020). Fenomena Deret Tunggu Hukuman Mati.

ICJR (2024). Laporan Situasi Kebijakan Hukuman Mati di Indonesia 2023.

Komnas HAM (2021). SNP Hak Memperoleh Keadilan.

Komnas HAM (2022). SNP Hak Bebas dari Penyiksaan dan Tindakan yang Merendahkan Martabat Manusia.

Komnas HAM (2023). Kertas Kebijakan Strategi Implementasi 205 Rekomendasi oleh Indonesia dalam UPR Siklus ke Empat.

Komnas HAM (2025). Laporan kajian lapangan di Lapas Tanjung Gusta Medan, 21-24 April 2025.

Komnas HAM (2025). Laporan kajian lapangan di Lapas Perempuan Kelas IIA Tangerang, 8 Mei 2025.

Komnas HAM (2025). Laporan kajian lapangan di Lapas Nusakambangan,, 14-17 Mei 2025.

KuPP (2020). Kertas Kebijakan Fenomena Deret Tunggu Hukuman Mati dan Rekomendasi Komutasi Hukuman Mati. Jakarta, 2020.

LBH Masyarakat. Kertas Kebijakan Mendorong Komutasi Pidana Mati dan Penjara Seumur Hidup yang Efektif, Berkeadilan, dan Bermartabat (https://lbhmasyarakat.org/kertas-kebijakan-mendorong-komutasi-

pidana-mati-dan-penjara-seumur-hidup-yang-efektif-berkeadilan-dan-bermartabat/)

T. Masrur and B. Budimartono, "*Lifetime Imprisonment in the Perspective of Human Rights*," *Journal of Law and Legal Reform" 2, no. 2 (2021): 311–320, https://doi.org/10.15294/jllr.v2i2.46488.

Regulasi

UUD Negara RI Tahun 1945.

UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

UU Nomor 5 Tahun 2010 tentang Grasi

UU Nomor 22 Tahun 2022 tentang Pemasyarakatan

Keppres No. 174/1999 tentang Remisi

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (UU Nomor 1 Tahun 2023)

Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia.

PP No 9 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua atas PP No. 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan.

Perserikatan Bangsa-Bangsa (2019). Komentar Umum Nomor 36 tentang Hak Hidup.

Media Online

Hukuman Mati Tidak Melindungi Siapapun, Hentikan Pidana Mati dan Hapuskan!, (https://www.amnesty.id/kabar-terbaru/siaran-pers/hukuman-mati-tidak-melindungi-siapapun-hentikan-pidana-mati-dan-hapuskan/10/2024/)

Hukuman Mati Tidak Melindungi Siapapun Hentikan Pidana Mati dan Hapuskan!, (https://kontras.org/artikel/hukuman-mati-tidak-melindungi-siapapun-hentikan-pidana-mati-dan-hapuskan)

Kilas Balik Eksekusi Mati Freddy Budiman 8 Tahun Lalu, Gembong Kelas Kakap Rombak Lapas Jadi Pabrik Narkoba

https://www.tempo.co/hukum/kilas-balik-eksekusi-mati-freddy-budiman-8-tahun-lalu-gembong-kelas-kakap-rombak-lapas-jadi-pabrik-narkoba--35433

Komnas HAM buat lima rekomendasi untuk hapus hukuman mati https://www.antaranews.com/berita/4389626/komnas-ham-buat-lima-rekomendasi-untuk-hapus-hukuman-mati

KUHP Nasional Ubah Paradigma Hukum Pidana Fokus ke Pemulihan Sosial https://www.hukumonline.com/berita/a/kuhp-nasional-ubah-paradigma-hukum-pidana-fokus-ke-pemulihan-sosial-lt679b4b81c5fc8/

Penerapan Pidana Mati dalam KUHP Nasional Bersifat Ultimum Remedium, (https://www.hukumonline.com/berita/a/penerapan-pidana-mati-dalam-kuhp-nasional-bersifat-ultimum-remedium-lt6638691cbaedf/)

Siaran Pers Komnas Perempuan tentang Peringatan Hari anti Hukuman Mati Internasional 2024 (https://komnasperempuan.go.id/siaran-pers-detail/siaran-pers-komnas-perempuan-tentang-peringatan-hari-anti-hukuman-mati-internasional-2024)

Tantangan Pemasyarakatan Mengubah Pidana Mati dalam Masa Tunggu (https://www.hukumonline.com/berita/a/tantangan-pemasyarakatan-mengubah-pidana-mati-dalam-masa-tunggu-lt628ddda666f32/)



KOMNAS HAM

Jalan Latuharhari No. 4B, Kelurahan Menteng, Jakarta Pusat 10310, Indonesia