



SALINAN

**PUTUSAN
Nomor 32/PUU-XIV/2016**

**DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA**

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diajukan oleh:



1. Nama : **Su 'ud Rusli**
Kewarganegaraan : Indonesia
Domisili Hukum : Warga Binaan Lembaga Pemasarakatan
Klas I Surabaya,
Alamat : Desa Kebon Agung - Kecamatan Porong,
Kabupaten Sidoarjo

Sebagai-----**Pemohon I**

2. Nama : **H. Boyamin**
Kewarganegaraan : Ponorogo, 20 Juli 1968
Pekerjaan : Swasta
Alamat : Jalan Budi Swadaya Nomor 133, RT 002,
RW 004, Kampung Rawa, Kelurahan Kebon
Jeruk, Jakarta Barat

Sebagai-----**Pemohon II**

Dalam hal ini berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 7 Maret 2016 memberi kuasa kepada **Kurniawan Adi Nugroho, SH., Dipl-Ing. Harjadi Jahja, SH., MH., Melky Ariyanto Hasudungan, SH., dan Husen Bafadhal, SH., MH.,** masing-masing sebagai Advokat, Advokat Magang, dan Konsultan Hukum, pada kantor "**Boyamin Saiman Law Firm**", yang beralamat di Jalan Budi Swadaya, Nomor 133 RT 002/RW 004, Kebon Jeruk, Jakarta Barat, baik secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa;

Selanjutnya disebut sebagai -----**para Pemohon;**

- [1.2] Membaca permohonan para Pemohon;
- Mendengar keterangan para Pemohon;
- Memeriksa bukti-bukti para Pemohon;

2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa para Pemohon telah mengajukan permohonan bertanggal 7 Maret 2016 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 7 Maret 2016 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 37/PAN.MK/2016 dan telah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi dengan Nomor 32/PUU-XIV/2016 pada tanggal 21 Maret 2016, yang telah diperbaiki dan diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 13 April 2016, pada pokoknya menguraikan hal-hal sebagai berikut:

I. Kewenangan Mahkamah Konstitusi

Kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi (vide bukti P.2) terhadap UUD 1945 adalah:

1. Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum*".
2. Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 "*menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*".
3. Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang pada intinya menyebutkan secara hierarkis kedudukan UUD 1945 adalah lebih tinggi dari Undang-Undang. Oleh karena itu, setiap ketentuan Undang-Undang tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945 (*constitutie is de hoogste wet*).

Jika terdapat ketentuan dalam Undang-Undang yang bertentangan dengan UUD 1945, maka ketentuan tersebut dapat dimohonkan untuk diuji melalui mekanisme pengujian Undang-Undang.

4. Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, Pemohon berpendapat bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang memeriksa dan memutus permohonan pengujian undang-undang dalam perkara ini.
5. Bahwa atas kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi tersebut, karenanya para Pemohon mengajukan permohonan pengujian terhadap Undang-Undang *a quo* maka Mahkamah Konstitusi berwenang untuk mengadili;

II. Kedudukan Pemohon (*Legal Standing*) Dan Kerugian Pemohon

Legal standing

1. Bahwa menurut Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, menyatakan "*Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu: a. Perorangan warga negara Indonesia; b. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang; c. badan hukum publik atau privat; atau d. Lembaga negara*", yang telah dirugikan hak-hak konstitusionalnya dengan berlakunya Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi.
2. Bahwa agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima sebagai Pemohon dalam permohonan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka orang atau pihak dimaksud haruslah:

- a. Menjelaskan kualifikasinya dalam permohonannya yaitu apakah sebagai perorangan warga negara Indonesia, kesatuan masyarakat hukum adat, badan hukum atau lembaga negara;
 - b. Kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya, dalam kualifikasi sebagaimana dimaksud pada huruf a sebagai akibat diberlakukannya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
3. Bahwa atas dasar ketentuan tersebut para Pemohon perlu terlebih dahulu menjelaskan kualifikasinya, hak konstitusi yang ada pada Pemohon, beserta kerugian spesifik yaitu:
- a. Bahwa para Pemohon adalah perorangan warga negara Indonesia yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya telah dirugikan oleh berlakunya dalam hal ini Pasal 2 ayat (3) dan Pasal 7 tyat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi. (vide bukti P.I.1 b);
 - b. Bahwa Pemohon I adalah Terpidana pada perkara pidana di Pengadilan Militer II-08 Jakarta Nomor PUT/14-K/PM II-08/AL/II/2005 yang telah diputus pada tanggal 8 Februari 2005 *juncto* Putusan Pengadilan Militer Tinggi II Jakarta Nomor PUT/32-K/BDG/PMT-II/AL/VIII/2005 tanggal 04 Agustus 2005. Putusan mana telah memiliki kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) dengan Putusan Mahkamah Agung Nomor PUT/34-K/MIL/2006 Pid/2010 tanggal 07 Juli 2006;
 - c. Bahwa Pemohon I telah mengajukan Grasi pada tanggal 27 Januari 2015 dan telah dijawab oleh Presiden RI pada tanggal 31 Agustus 2015 yang berisi: MENOLAK PERMOHONAN GRASI; (vide bukti P.I.2)
 - d. Bahwa Penolakan Grasi Pemohon I dengan alasan tidak memenuhi syarat formal dikarenakan telah melampaui satu tahun sejak Putusan Pemidanaan *inkracht* sehingga semestinya Keputusan Grasi dinyatakan TIDAK DITERIMA, sehingga dengan tidak diterima maka akan dapat diajukan kembali apabila ketentuan Pasal 7 ayat (2) UU

5/2010 dinyatakan tidak berlaku oleh MK atas dasar pengujian oleh Pemohon I sebelumnya;

- e. Bahwa namun demikian Permohonan Grasi Pertama telah DITOLAK tanpa melihat substansi alasan pokok permohonan Grasi, sehingga cukup beralasan pengujian *a quo* apabila Pemohon I hendak mengajukan Grasi yang Kedua dalam rangka menjawab semua keadaan-keadaan telah berkelakuan baik dan alasan-alasan lainnya;
- f. Bahwa dengan telah ditolaknya Grasi yang diajukan maka berdasarkan Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi, Pemohon I tidak memiliki upaya Grasi Kedua untuk mendapatkan keringanan hukuman atau mendapat Grasi menjadi seumur hidup maka tidak akan mendapat kesempatan keluar penjara karena Grasi hanya diberikan hanya sekali;
- g. Bahwa kemudian Pemohon I mengajukan *Judicial Review* Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi untuk digunakan Pemohon I memperoleh kesempatan mendapatkan Grasi yang Kedua akibat telah diajukan grasi Pemohon I pada tanggal 27 Januari 2015 dan telah ditolak;
- h. Pemohon II sebagai sebagai warga negara yang konsen/peduli memberikan pembelaan terhadap Narapidana untuk mendapat haknya dan mendapatkan keadilan dalam bentuk membantu mengajukan Peninjauan Kembali, Grasi dan atau bentuk pembelaan lainnya. Pemohon II dalam melakukan aktifitasnya tersebut salah satunya telah menjadi Kuasa Hukum Antasari Azhar yang sedang mengajukan Grasi sebagaimana pemberitaan media massa sebagai berikut:

<http://nasional.sindonews.com/read/999855/13/grasi-antasari-azhar-raih-dukungan-banyak-pihak-1431328297>

<http://megapolitan.kompas.com/read/2015/09/16/14381611/Antasari.Anda.Belum.Tahu.Sejarahny.Saya.Masuk.Penjara.gara-gara.Siapa>

<http://www.tribunnews.com/nasional/2013/06/28/antasari-azhar-yakin-peninjauan-kembali-bisa-lebih-dari-sekali>

Bahwa atas telah berlakunya Undang-Undang *a quo* menyebabkan kedepannya Pemohon II tidak leluasa atau tidak maksimal dalam memberikan advokasi (pembelaan) terhadap narapidana dalam mengajukan Grasi karena terdapat pembatasan ruang dan waktu;

Bahwa dengan demikian Pemohon II berhak dan sah selaku Pihak yang dirugikan hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya telah dirugikan oleh berlakunya Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi dikarenakan kerugian yang timbul salah satunya adalah tidak bisa memberikan pembelaan maksimal terhadap Antasari Azhar akibat Permohonan Grasi Antasari Azhar juga telah ditolak dengan alasan yang sama pada Grasi oleh Pemohon I. (vide bukti P.II.1 dan bukti P.II.2);

Kerugian Pemohon

1. Bahwa Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi, menyatakan:

“ Pasal 2 ayat (3) Permohonan grasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diajukan 1 (satu) kali“.
2. Bahwa rasa keadilan telah tereliminir oleh ketentuan yang membatasi hanya sekali pengajuan Grasi sebagaimana diatur dalam ketentuan Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji sehingga para Pemohon tidak dapat memperjuangkan hak keadilan di depan hukum sebagai warga negara Indonesia [vide Pasal 28D ayat (1) UUD 1945];
3. Bahwa berdasarkan prinsip keadilan dan asas persamaan kedudukan dalam hukum (*equality before the law*), hak para Pemohon sebagai rakyat dan sebagai warga negara Indonesia atas keadilan tidak terakomodir oleh Undang-Undang yang diajukan untuk diuji materiil yang menutup kemungkinan bagi para Pemohon untuk mencapai keadilan sehingga dalam hal ini para Pemohon merasa didzolimi atas Undang-Undang tersebut. Dengan demikian, adanya Undang-Undang yang melarang

dilakukannya Grasi lebih dari sekali sesungguhnya mencederai rasa keadilan (*sense of justice*) pencari keadilan (*yustitiabelen*);

4. Bahwa terdapat perbedaan pengaturan dan ketidakadilan terhadap materi amnesti abolisisi rehabilitasi tidak ada batasan jumlah pengajuannya, yang kemudian menjadi kerugian konstitusional Pemohon I karena tidak dapat mengajukan Grasi Kedua dengan demikian maka Pasal 2 ayat (3) harus hapus dan kembali sebagaimana dalam diatur dalam UU Nomor 22 Tahun 2002.
5. Bahwa larangan terhadap pengajuan/permohonan Grasi hanya diajukan sekali tersebut setidaknya-tidaknyanya mengabaikan prinsip dan nilai keadilan materiil/substansial, prinsip negara hukum yang menjamin hak asasi warga negara untuk memperjuangkan keadilan, dan bertolak belakang dengan hukum responsif dan progresif, sehingga untuk pencarian keadilan tidak boleh ada pembatasan;
6. Bahwa dalam doktrin hukum pidana letak keadilan lebih tinggi daripada kepastian hukum, sehingga apabila harus memilih maka keadilan mengenyampingkan kepastian hukum. Dengan demikian pengajuan/permohonan Grasi dapat diajukan tidak dibatasi hanya sekali adalah dalam rangka mencari dan memperoleh keadilan haruslah diberi peluang walaupun mengenyampingkan kepastian hukum.
7. Bahwa Keadilan merupakan tujuan yang sering kali tidak sinonim dengan hukum dan sistem hukum tidak selalu mampu untuk mencapai keadilan moral. Elemen dasar dari penegakan hukum pidana atau sistem peradilan pidana seharusnya merupakan proses penemuan fakta yang tidak memihak (*impartial*) dan penuh resolusi atau pemecahan masalah yang harus dilakukan secara adil (*fair*) dan patut (*equitable*).
8. Bahwa kewajiban etik dan moral siapa saja yang bekerja dalam sistem harus konsisten dengan konsep keadilan. Namun, harus jujur diakui bahwa praktik sehari-hari yang terjadi kadang-kadang tidak konsisten dengan pencapaian keadilan bahkan mungkin melanggar asas-asas hukum.
9. Bahwa "*Teori Keadilan*" yang digunakan dalam hal penegakan hukum, harus memerhatikan konsep-konsep kejujuran (*firness*), persamaan (*equality*), tidak memihak (*impartiality*), serta pemberian saknsi dan hadiah

yang patut (*appropriate reward and punishment*). Keadilan harus dibedakan dari kebajikan (*benevolence*), kedermawan (*generosity*), rasa terima kasih (*gratitude*), dan perasaan kasihan (*compassion*).

10. Bahwa pada prinsipnya nilai keadilan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 tersebut di atas dapat disimpulkan keadilan merupakan pilar penegakan hukum di Indonesia sehingga para pencari keadilan diberikan hak untuk mencari keadilan yang seadil-adilnya. Akan tetapi dalam Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji membatasi para pencari keadilan untuk mencari keadilan yang seadil-adilnya sehingga hal ini bertentangan prinsip keadilan yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar 1945;
11. Bahwa Pemohon I telah dipertemukan dengan pihak keluarga korban dan telah dimaafkan oleh keluarga korban sehingga menjadi sangat beralasan Pemohon I mengajukan Grasi Kedua yang semestinya tidak dibatasi waktu pengajuan Grasi sebagaimana Pasal 2 ayat (3) UU Grasi Nomor 5 Tahun 2010.
12. Bahwa Pemohon I telah insyaf dan menyesali perbuatan di masa lalu dan dinyatakan berkelakuan baik serta menjadi panutan para narapidana dalam bentuk memelopori kegiatan positif sehingga menjadi sangat beralasan Pemohon I mengajukan Grasi yang semestinya tidak dibatasi sekali sebagaimana Pasal 2 ayat (3) UU Grasi Nomor 5 Tahun 2010;
13. Bahwa Pemohon I telah berhasil membina narapina teroris Umar Patek sadar dan cinta NKRI dalam wujud Umar Patek bersedia menjadi petugas pengibar bendera merah putih peringatan kemerdekaan 17 Agustus 1945 sebagaimana Photo dan Surat Pernyataan sebagai berikut:



بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

Saya Hisyam bin Ali Zein alias Umar Patek terpidana terorisme kasus bom Bali I (2002) menyatakan bahwa Bpk. Suud Rusli telah membimbing saya dalam program Admisi Orientasi (AO) yang dilaksanakan di Lapas Kelas 1 Surabaya di Porong. Dalam program AO tersebut, saya telah mendapatkan bimbingan dan pelatihan menjadi pasukan pengibar bendera Merah Putih (Paskibra). Hingga pada Hari Kebangkitan Nasional, 20 Mei 2015 dan HUT Kemerdekaan Republik Indonesia, 17 Agustus 2015 saya dipercaya menjadi pasukan pengibar bendera Merah Putih. Bpk. Suud Rusli juga sering sharing dan bercerita kepada saya bagaimana mencintai tanah air.

Demikian pernyataan saya ini.
Selian dan terima kasih.

Lapas Kelas 1 Surabaya di
Porong, 13 September 2015


(Hisyam bin Ali Zein alias Umar Patek)

- <http://www.encycity.co/harkitnas-di-lapas-porong-umar-patek-jadi-pengibar-bendera/>
- <http://beta.mediaindonesia.com/news/2015/05/21/1204992/>
- <http://wartakota.tribunnews.com/2015/09/16/suud-rusli-pernah-suruh-teroris-umar-patek-kibarkan-bendera>

III. Norma-Norma Yang Diajukan Untuk Diuji

1. Norma Materiil

Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 100) berbunyi:

“ (3) Permohonan grasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diajukan 1 (satu) kali“.

2. Norma Undang Undang Dasar Tahun 1945 Yang Menjadi Penguji, yaitu:

a. Alenia Keempat Pembukaan Undang Undang Dasar 1945 yang berisi:

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial,.....”

Bangsa Indonesia adalah Warga Negara disini termasuk narapidana yang telah insyaf, berkelakuan baik, berjasa kepada negara dan berkelakuan baik berhak mendapatkan Grasi tanpa harus dibatasi oleh Pasal 2 ayat (3) UU Nomor 5 Tahun 2010 tentang Grasi dalam rangka menuju KEADILAN SOSIAL ;

b. Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 berbunyi:

“Negara Indonesia adalah Negara Hukum”;

Prinsip negara hukum adalah semua berdasar hukum, hukum untuk mencapai keadilan, sehingga semua proses hukum adalah terciptanya keadilan di masyarakat. Apabila dihadapkan pilihan Keadilan dan Kepastian Hukum maka Keadilan haruslah yang dipilih dan diutamakan. Dengan demikian upaya Grasi dalam perkara pidana apabila dibatasi hanya sekali saja dalam rangka mencari keadilan hakiki bagi nasib seseorang untuk terhindar dari hukuman sanksi pidana penjara seumur hidup atau hukuman mati.

Karena Grasi dibutuhkan dalam pemerintahan suatu negara karena dapat meminimalisasi beberapa resiko yang dikhawatirkan sebagai akibat dari vonis yang dijatuhkan oleh hakim, khususnya untuk tindak pidana mati, yaitu adanya kemungkinan terjadi eksekusi terhadap innocent people. Selain itu, adanya kekhilafan dalam proses hukum, meliputi proses penuntutan, penangkapan yang salah, atau keterangan dari saksi yang tidak dapat dipercaya. Grasi berada di luar lingkup peradilan pidana.

Bahwa Indonesia merupakan negara hukum. Hal tersebut tersurat dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, dan mengandung arti bahwa Indonesia merupakan negara hukum (*rechtstaats/rule of law*), bukan negara atas kekuasaan belaka (*machtstaats*). Negara Hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 dan memilih konsep prismatic atau integratif dari dua konsepsi *rechtstaats* dan *rule of law* yang memadukan prinsip “kepastian hukum” dalam *rechtstaats* dengan prinsip “keadilan” dalam *rule of law*. Dengan demikian, Indonesia tidak memilih salah satu atau mana yang lebih baik dan unggul, tetapi mengelaborasi kedua prinsip tersebut menjadi satu kesatuan yang utuh dan tidak terpisah serta memasukkan unsur-unsur positif kedua prinsip tersebut dalam mengawal penyelenggaraan pemerintahan dan penegakan hukum demi terciptanya kemanfaatan dan ketertiban dalam masyarakat sesuai dengan tujuan hukum sebagaimana dinyatakan oleh Gustav Radbruch, yakni keadilan, kepastian, dan kemanfaatan.

c. Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi:

“Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.”

Pemberian Grasi oleh Presiden berdasar kewenangan pemegang kekuasaan Pemerintahan menurut UUD jika kemudian dijabarkan dalam Undang-Undang berkaitan dengan sifat pengaturan-pengaturan namun tidak boleh menjadikan bentuk pembatasan; Hak Konstitusional Presiden sebagai Kepala Negara dalam memberikan Grasi tidak boleh dibatasi jumlah pengajuannya, jika dibatasi jumlah pengajuannya maka bertentangan dengan Undang Undang Dasar;

d. Pasal 14 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi:

(1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.

Hak Konstitusional Presiden sebagai Kepala Negara dalam memberikan Grasi tidak boleh dibatasi sekali, jika dibatasi jumlah sekali pengajuannya maka bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Dengan Grasi dibatasi cara pengajuannya maka telah mengekang Kepala Negara dan memberikan ketidakadilan bagi Presiden dalam rangka kesejahteraan rakyatnya;

e. Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 berbunyi:

“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”;

Pasal 28D ayat (1) jelas menyatakan kepastian hukum yang adil sehingga kepastian hukum tanpa keadilan maka akan mencederai perlindungan, pemberian jaminan dan pengakuan perlakuan yang sama di hadapan hukum. Hukum yang hanya mengejar kepastian akan menjadi sia-sia apabila tidak memberikan keadilan, hukum menjadi tidak berguna dan tidak memberikan sumbangan apa-apa bagi kesejahteraan umat manusia. Dengan demikian pengajuan Grasi dalam perkara pidana apabila dibatasi hanya sekali bertentangan dengan konstitusi.

Dimana penegakan hukum lebih didasarkan pada akal pikiran bukan dengan dasar hati nurani atau dengan kata lain mendahulukan kepastian hukum daripada keadilan atau kebalikan dari asas *ius contra legem*.

Pembatasan Grasi hanya sekali dan menimbulkan ketidakadilan bagi terpidana setelah tahun 2010 dibandingkan dengan terpidana sebelum tahun 2010 yang telah menerima Grasi dari Presiden. Hal ini jelas-jelas perlakuan yang berbeda terhadap warga negara, atas dasar apa pembatasan ini diberlakukan padahal terjadi setelah NKRI berdiri dengan konstitusi yang sama atau setidaknya sama dengan UU Grasi Nomor 22 Tahun 2002 ? Pasal 2 ayat (3) UU 5 Tahun 2010 jelas-jelas DISKRIMINATIF.

f. Pasal 28I ayat (4) dan ayat (5) UUD 1945 berbunyi:

“(4) Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.

“(5) Untuk menegakan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundangan-undangan.”

Prinsip negara hukum yang telah diadopsi dalam UUD 1945 meletakkan suatu prinsip bahwa setiap orang memiliki hak asasi (HAM), yang dengan demikian mewajibkan orang lain, termasuk di dalamnya negara, untuk menghormatinya. Bahkan secara konstitusional, ketentuan konstitusional tentang HAM tersebut dalam perspektif historis-filosofis dalam pembentukan negara dimaksudkan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan berdasarkan kemanusiaan yang adil dan beradab (vide Pembukaan UUD 1945). Oleh karena itu, negara berkewajiban untuk memberikan perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan terhadap HAM termasuk dalam pengajuan Grasi tidak boleh dibatasi jumlahnya;

Prinsip sebagaimana diuraikan di atas, terutama yang terakhir, melahirkan suatu prinsip yang lain bahwa proses peradilan dalam perkara pidana harus sampai pada kebenaran materiil, suatu kebenaran yang di dalamnya tidak terdapat lagi keraguan. Dari prinsip yang demikian lahir pula prinsip dalam proses peradilan pidana yaitu "*lebih baik membebaskan orang yang bersalah daripada menjatuhkan pidana kepada seseorang yang tidak bersalah*". Di dalam ungkapan tersebut terdapat makna yang dalam, bahwa ketika pengadilan menjatuhkan putusan yang menyatakan seseorang bersalah dan karena itu dijatuhi pidana haruslah benar-benar didasarkan pada suatu fakta hukum yang diyakini sebagai suatu kebenaran. Kalau tidak demikian maka akan terjadi bahwa negara melalui pengadilan pidana telah melanggar HAM. Untuk ini apabila sarana upaya hukum dalam mencari kebenaran sudah tertutup baik yang biasa (Banding, Kasasi) dan upaya hukum luar biasa (PK) maka Grasi adalah pilihan agung dan elegant sebagai implementasi negara kesejahteraan. Disisi lain bisa saja terpidana tidak memilih PK seperti Pemohon I, maka sarana terbaik dan terbagus adalah mengajukan Grasi. Grasi bukanlah sarana hina atau sekedar pilihan terakhir jika sarana yang lain sudah habis dan sekedar sarana perjudian atau untung-untungan belaka. Ketentuan upaya PK hanya sekali telah dicabut, maka Grasi hanya sekali semestinya juga ikut dicabut karena esensi dan substansinya sama;

Untuk menegakan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundangan-undangan. Pembatasan Grasi sekali jelas bentuk yang bertentangan dengan prinsip HAM dijamin dan diatur dalam perundang-undangan. Dijamin dan diatur jelas berbeda maknanya dengan pembatasan oleh waktu, dengan demikian Grasi haruslah dapat diajukan sepanjang waktu.

IV. PENDAHULUAN

Pengertian Grasi

Kata grasi berasal dari bahasa Latin *Pardonare*, yang di terjemahkan kedalam bahasa Inggris yaitu *Pardone*. Menurut Blacks Law Dictionary Sixth Edition, yang disusun oleh Henry Campbell Black. M.A Tahun 1990 dituliskan bahwa *Pardon: an executive action that mitigates or sets asid punishment for a crime. An act of grace from governing power which mitigates the punishment the law demands for the offense and restores the right and privileges forfeited on account of the offense .*

Grasi merupakan upaya hukum istimewa, yang dapat dilakukan atas suatu putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum yang tetap, termasuk putusan Mahkamah Agung. Istilah grasi berasal dari kata "*gratie*" dalam bahasa Belanda atau "*granted*" dalam bahasa Inggris. Yang berarti wewenang dari Kepala Negara untuk memberikan pengampunan terhadap hukuman yang telah dijatuhkan oleh hakim, untuk menghapus seluruhnya, sebagian atau mengubah sifat/bentuk hukuman itu.

Secara singkat, Kamus Besar Bahasa Indonesia mengartikan grasi sebagai ampunan yang diberikan Kepala Negara terhadap seseorang yang dijatuhi hukuman.

Sedangkan menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002, yang dimaksud Grasi adalah pengampunan berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada terpidana yang diberikan oleh Presiden.

Dari berbagai pengertian diatas, maka dapat kita simpulkan bahwa yang dimaksud dengan grasi ialah sebuah tindakan yang dilakukan oleh Presiden dalam memberikan ampunan pada seseorang dengan cara mengubah, menghapus atau mengurangi hukuman yang diberikan oleh hakim.

V. Alasan-Alasan Pemohon Dengan Adanya Pembatasan Jumlah Hanya Sekali Dan Jangka Waktu Grasi 1 Tahun Sejak Putusan Berkekuatan Hukum Tetap Pasal 2 Ayat (3) Dan Pasal 7 Ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi Adalah Bertentangan Dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 karena:

1. Bahwa Pemohon I adalah Terpidana pada perkara pidana di Pengadilan Militer II-08 Jakarta Nomor PUT/14-K/PM II-08/AL/II/2005 yang telah diputus pada tanggal 8 Februari 2005 *juncto* Putusan Pengadilan Militer Tinggi II Jakarta Nomor PUT/32-K/BDG/PMT-II/AL/VIII/2005 tanggal 04 Agustus 2005. Putusan mana telah memiliki kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) dengan Putusan Mahkamah Agung Nomor PUT/34-K/MIL/2006 Pid/2010 tanggal 07 Juli 2006 ;
2. Bahwa Pemohon I setelah menjalani pidana di Lembaga Pemasyarakatan Porong Klas I Surabaya, alamat Desa Macan Mlati, Kecamatan Kebon Agung – Porong, Kabupaten Sidoarjo setelah melalui perenungan yang panjang menyadari kesalahan dan insyaf serta menyesal atas perbuatan dimasa lalu. Pemohon I telah berusaha untuk menjadi orang berkelakuan baik dengan memberikan pelatihan dan pembinaan bela begara kepada Narapidana lain.

- <http://www.jpnn.com/read/2012/01/07/113472/Suud-Rusli,-Terpidana-Mati-yang-Jadi-Instruktur-Kedisiplinan-di-Lapas-Porong>

3. Bahwa Pemohon I pernah melarikan diri dari Rumah Tahanan dimasa awal perkara semata-mata atas perlakuan tidak manusiawi termasuk dikencingi dari oknum yang tidak bertanggungjawab. Namun setelah dipindah ke Lembaga Pemasyarakatan Porong Klas I Surabaya , alamat : Desa Macan Mlati, Kecamatan Kebon Agung – Porong, Kabupaten Sidoarjo dan mendapat perlakuan manusiawi maka Pemohon I sangat patuh dan disiplin terhadap peraturan yang berlaku. Pemohon I tidak pernah lagi berusaha melarikan diri meskipun kesempatan untuk itu terbuka lebar;

- <http://www.kaskus.co.id/thread/515feceb552acffe0f000003/kopda-marinir-suud-rusli-saya-tidak-akan-kabur-lagi>

- <http://news.detik.com/berita/490386/tni-al-sayangkan-suud-rusli-dicokok-layaknya-binatang>

4. Bahwa apabila Pemohon I yang berpangkat Kopral Dua Marinir Angkatan Laut *flashback* atas perkara yang pernah terjadi melakukan pembunuhan adalah semata-mata atas pengaruh dan perintah atasan yaitu Letda

Syam Ahmad Sanusi. Pemohon I tidak pernah berani mengungkapkan peristiwa yang sebenarnya karena semata-mata jiwa korsa dan bermaksud melindungi atasan untuk pasang badan. Namun hal tersebut telah berlalu dan hanya dengan upaya Grasi Pemohon I berkehendak tetap mengabdikan dan berbakti kepada NKRI. Untuk memperkuat dalil ini, Para Pemohon akan mengajukan saksi Mayor Jendral (Purn.) Saurip Kadi dan petugas penjaga gudang senjata saat kejadian perkara;

5. Bahwa setelah perjalanan waktu yang panjang menjadi insyaf dan berkelakuan baik serta keinginan kuat mengabdikan kepada Negara, Pemohon I telah mengajukan Grasi dan telah ditolak, sehingga tetap berkeinginan mengajukan yang Kedua namun terbentur ketentuan Pasal 2 ayat (3) UU Nomor 5 Tahun 2010 yang berisi pembatasan pengajuan Grasi hanya sekali. Untuk itu Pemohon I mengajukan pengujian ketentuan tersebut untuk dibatalkan;
6. Bahwa dengan telah ditolaknya Grasi Pertama padahal semestinya TIDAK DAPAT DITERIMA karena alasannya adalah tidak memenuhi syarat formil, sehingga hal ini menjadi kerugian konstitusional Pemohon I karena tidak dapat mengajukan Grasi yang Kedua, dengan demikian maka Pasal 2 ayat (3) harus hapus dan kembali sebagaimana dalam diatur dalam UU lama dalam Pasal 2 ayat (3) UU Nomor 22 Tahun 2002.
7. Bahwa alasan Konstitusional dan Kemanusiaan era Reformasi pada hakikatnya adalah suatu proses yang tidak pernah berhenti untuk menuju suatu fenomena tertentu yang ideal. Reformasi pada saat ini harus diartikan sebagai suatu usaha yang sistematis dari Bangsa Indonesia guna mengaktualisasikan indeks demokrasi dan penegakan hukum pada era yang lalu dilupakan. Nilai-nilai dasar (*core values*) tersebut, yang bertumpu pada lima indeks utama, yaitu:
 1. Sistem Pemerintahan yang jujur dan adil untuk jabatan-jabatan publik;
 2. Keberadaan Pemerintah yang Terbuka, Akuntabel, dan Responsif;
 3. Promosi dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, khususnya hak Sipil dan Politik (*civil and political rights*);

4. Keberadaan masyarakat yang penuh percaya hukum (*civil society*); dan
5. Eksistensi kepemimpinan yang *committed* pada nilai-nilai dasar demokrasi dan penegakan hukum;

Dengan pembatasan Grasi hanya dapat diajukan hanya sekali maka telah memberikan batasan yang mencederai 5 poin nilai-nilai dasar tersebut diatas;

8. Para Pemohon tetap menghormati prinsip-prinsip Negara Hukum (*the rule of law*) dengan tidak mengurangi penghormatannya atas putusan Majelis Hakim karena bagaimanapun juga Lembaga Peradilan sebagai perwujudan Kekuasaan Kehakiman (*Judicial Power*) haruslah dijunjung tinggi dan difungsikan keberadaannya dengan mengingat:

- 1) Katup penekan (*Pressure Value*), yaitu kewenangan yang diberikan oleh Konstitusi dan Undang-Undang adalah untuk menekan setiap tindakan yang bertentangan dengan hukum dengan cara menghukum setiap pelanggaran yang dilaksanakan oleh siapapun dan pihak manapun, khususnya pelanggaran yang bersifat inkonstitusional.

- 2) Konstitusi dan Undang-Undang menempatkan badan-badan peradilan sebagai senjata pamungkas untuk mencari dan menegakkan kebenaran dan keadilan.

- 3) Menjaga kemerdekaan masyarakat (*The Guardian Of Citizen's constitutional rights and human rights*), yaitu bahwa Lembaga Peradilan harus mampu mengedepankan hak-hak konstitusional Warga Negara dan perlindungan hak asasi manusia.

- 4) Sebagai wali masyarakat (*Judiciary are regarded as costodian of society*), yaitu badan-badan peradilan adalah tempat perlindungan dan pemulihan bagi anggota masyarakat yang merasa teraniaya atau dirugikan kepentingan haknya baik perorangan atau kelompok untuk memperoleh keadilan.

9. Bahwa Pasal 1 ayat (3), Pasal 24 ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 menyatakan Indonesia sebagai negara hukum, memberikan

pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil terhadap setiap warga negara atas hukum dan keadilan. Titik tekan dari norma-norma dalam Pasal 1 ayat (3), Pasal 24 ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 adalah terwujudnya kepastian hukum yang adil, bukan semata-mata kepastian hukum yang mengenyampingkan rasa keadilan.

10. Bahwa Aristoteles dalam buku Dr. Krisna Harahap, S.H., M.H; yang berjudul "*Konstitusi Republik Indonesia. Sejak Proklamasi hingga Reformasi*", Penerbit PT. Grafitri Budi Utami, Bandung 2004, halaman 11, menegaskan negara hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada seluruh warganya. Lebih lanjut Aristoteles menekankan bahwa *yang memerintah dalam negara bukanlah manusia, tetapi pikiran yang adil, sedangkan penguasa hanya memegang hukum dan keseimbangan belaka.*
11. Bahwa Hak untuk mendapatkan keadilan adalah hak setiap warga negara tanpa kecuali terutama warga negara yang sedang memperjuangkan keadilan (*yustitiabelen*) dan siapapun tidak boleh menghalangi warga negara atau pencari keadilan untuk mendapatkan keadilan. Dalam kaitan dengan keadilan tersebut Prof. Dr. Moh. Mahfud MD, S.H; dalam bukunya yang berjudul "*Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*", Pustaka LP3ES, Jakarta, 2006, halaman 187 dan 188 menyatakan bahwa Indonesia sebagai negara hukum terutama dalam arti materiil melihat bahwa *hukum itu bukan hanya yang secara formal ditetapkan oleh lembaga legislatif tetapi yang nilai keadilannya dijadikan hal penting;*
12. Bahwa penegakkan hukum (*law enforcement*) itu berarti penegakkan keadilan (*justice enforcement*) dan kebenaran. Disini, konsep negara hukum diberi arti materiil sehingga acuan utamanya bukan hanya hukum yang tertulis seperti yang dianut di dalam paham legisme melainkan hukum yang adil. Kepastian hukum di sini haruslah diletakkan di dalam kerangka penegakan keadilan (*justice enforcement*), sehingga jika antara keduanya tidak sejalan, maka keadilanlah yang harus dimenangkan, sebab hukum itu adalah alat untuk menegakkan

keadilan substansial (*materiil*) di dalam masyarakat, bukan alat untuk mencari menang secara formal. Dengan demikian Keadilan adalah abadi sepanjang masa sehingga pemenuhannya tidak dapat dibatasi jumlahnya termasuk Grasi;

13. Bahwa setiap kejahatan akan memberikan pintu kebenarannya secara tidak terduga misalnya pelaku kejahatan/pembunuh yang sebenarnya akan memberikan pengakuan dikemudian hari sebagai bentuk penyesalan dan penebusan dosa, sehingga hukum harus tetap memberikan pintunya untuk mendapatkan kebenaran dan keadilan melalui salah satu upaya yang diberikan negara berupa Grasi;
14. Bahwa kata grasi berasal dari kata "*gratie*" dalam bahasa Belanda atau "*granted*" dalam bahasa Inggris. Yang berarti wewenang dari Kepala Negara untuk memberikan pengampunan terhadap hukuman yang telah dijatuhkan oleh hakim, untuk menghapus seluruhnya, sebagian atau mengubah sifat/bentuk hukuman itu.

Kamus Besar Bahasa Indonesia mengartikan grasi sebagai ampunan yang diberikan Kepala Negara terhadap seseorang yang dijatuhi hukuman. Sedangkan menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002, yang dimaksud Grasi adalah pengampunan berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada terpidana yang diberikan oleh Presiden.

15. Bahwa dengan demikian dapat disimpulkan yang dimaksud dengan grasi ialah sebuah tindakan yang dilakukan oleh Presiden dalam memberikan ampunan pada seseorang dengan cara mengubah, menghapus atau mengurangi hukuman yang diberikan oleh hakim.

Sesungguhnya grasi bukanlah sebuah upaya hukum, karena upaya hukum hanya terdapat sampai pada tingkat Kasasi dan atau PK ke MA. Grasi merupakan upaya non hukum yang didasarkan pada hak konstitusional Presiden dan juga diputuskan berdasarkan pertimbangan subjektif Presiden.

16. Bahwa Grasi yang merupakan hak yang dimiliki oleh Presiden sebagai kepala negara didasarkan pada hak konstitusional sebagaimana

disebutkan dalam Pasal 14 ayat (1) UUD 1945 sehingga jelas Pemberian grasi merupakan kewenangan Presiden yang diberikan oleh UUD 1945. Hak Konstitusional Presiden sebagai Kepala Negara dalam memberikan Grasi tidak boleh dibatasi jumlah pengajuannya, jika dibatasi waktu pengajuannya hanya sekali maka bertentangan dengan Undang-Undang Dasar sehingga dengan demikian menimbulkan kerugian nyata kepada Pemohon I. Rakyat (narapidana) tidak dapat dibatasi memperoleh fasilitas Grasi dalam rangka Presiden mewujudkan kesejahteraan rakyat;

17. Bahwa untuk menjawab dan memberikan solusi kebenaran dan keadilan, maka upaya non hukum Grasi merupakan upaya Istimewa yang didasarkan pada hak konstitusional Presiden dan juga diputuskan berdasarkan pertimbangan subjektif Presiden.

Grasi dibutuhkan dalam pemerintahan suatu negara karena dapat meminimalisasi beberapa resiko yang dikhawatirkan sebagai akibat dari vonis yang dijatuhkan oleh hakim, khususnya untuk pidana mati yaitu adanya kemungkinan terjadi eksekusi terhadap *innocent people*. Selain itu, adanya kekhilafan dalam proses hukum, meliputi proses penuntutan, penangkapan yang salah, atau keterangan dari saksi yang tidak dapat dipercaya. Grasi berada di luar lingkup peradilan pidana yang dapat digunakan untuk memperbaiki proses hukum yang mungkin saja salah.

18. Bahwa apabila Grasi merupakan Hak Konstitusional Presiden maka artinya adalah hak istimewa yang dimiliki oleh Presiden untuk melakukan sesuatu tanpa meminta persetujuan lembaga lain kecuali yang sudah disebutkan UUD 1945 berupa pertimbangan Mahkamah Agung meskipun pertimbangan MA tidak bersifat mengikat, dapat diikuti maupun tidak diikuti oleh Presiden. Hal ini bertujuan agar fungsi dan peran pemerintahan direntang sedemikian luas sehingga dapat melakukan tindakan-tindakan yang dapat membangun kesejahteraan masyarakat, termasuk dalam perkara *in casu* merupakan pemberian Grasi tidak boleh ada pembatasan atas Hak Konstitusional Presiden, sehingga jelas pengaturan mengenai pembatasan jangka waktu 1 tahun

dan hanya sekali adalah melanggar Hak Konstitusional Presiden yang diatur pula dalam Undang-Undang Dasar 1945. Bahwa kemudian Grasi diberikan dalam hal kejahatan biasa dan diberikan setelah selesainya penuntutan dan telah dijatuhkan hukuman, dimana hal ini perkara pidana tersebut telah habis upaya hukumnya dan telah berkekuatan hukum tetap sehingga terpidana telah menjalankan hukuman pidananya.

19. Bahwa harus ada kepastian hukum sebagaimana ketentuan Pasal 6 ayat (1) huruf i Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang salah satunya menyatakan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas ketertiban dan kepastian hukum sebagaimana pula hak memberikan Grasi yang diberikan kepada Presiden merupakan Hak Konstitusional Presiden. Kepastian disini haruslah dimaknai yang mengandung dan mengutamakan keadilan sebagai sifat hukum pidana atas dasar kebenaran materiel;
20. Bahwa mengingat Presiden dapat memberikan grasi dengan menggunakan hak konstitusional sebagai Kepala Negara yang diatur dalam Pasal 14 ayat (1) UUD 1945 sehingga pada dasarnya tidak hanya mengatur pemberian grasi oleh Presiden setelah menerima pengajuan permohonan grasi dari terpidana dan/atau keluarganya, tetapi juga seharusnya memungkinkan Presiden memberikan grasi atas inisiatif Presiden sendiri sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Grasi Tahun 2002 berisi Menteri dapat berinisiatif pemberian Grasi.
21. Bahwa dengan kata lain, pemberian grasi oleh Presiden dimungkinkan setelah terpidana dan/atau keluarganya mengajukan hak konstitusionalnya menurut UU Nomor 5 Tahun 2010 (UU yang lahir untuk memenuhi ketentuan Pasal 14 ayat (1) UUD 1945) dan pemberian grasi oleh Presiden karena Presiden menggunakan hak konstitusionalnya menurut Pasal 14 ayat (1) UUD 1945. Artinya, pemberian grasi oleh Presiden dapat terjadi karena terpidana dan/atau keluarganya proaktif atau karena Presiden sendiri proaktif melalui

inisiatif Menteri Hukum dan HAM RI, sehingga pembatasan hanya sekali telah kehilangan esensinya;

22. Bahwa dengan telah berkekuatan hukum tetap, maka upaya hukum yang dapat dilakukan merupakan upaya hukum berupa upaya hukum luar biasa berupa Peninjauan Kembali dan Upaya Non Hukum (istimewa) berupa Grasi, namun hal ini pada kenyataannya menjadi bertabrakan dan berlawanan saat Peraturan Perundang-undangan membatasi jangka waktu Grasi hanya sekali.

23. Bahwa berdasarkan diktum dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi yang berbunyi:

"Menimbang:

b. Bahwa untuk mendapatkan pengampunan yang berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan pidana yang telah dijatuhkan kepada terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dapat diajukan grasi kepada Presiden;

c. Bahwa 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;

d. Bahwa grasi yang diberikan kepada terpidana sebagaimana dimaksud dalam huruf a harus mencerminkan keadilan, perlindungan hak asasi manusia, dan kepastian hukum berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

e. Bahwa permohonan grasi berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Permohonan Grasi belum dapat diselesaikan dalam batas waktu 2 (dua) tahun sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi, sehingga terdapat kekosongan hukum untuk penyelesaian permohonan tersebut;

- f. *Bahwa 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 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
- g. *Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e perlu membentuk Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi.”*

Pemberlakuan Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi tidak mencerminkan bahkan bertentangan dari diktum Pertimbangan tersebut karena membatasi jangka waktu pemberian Grasi hanya sekali.

24. Bahwa namun demikian upaya tersebut terkendala akibat adanya peraturan yang merugikan para Pemohon khususnya Pemohon I untuk memohon Grasi karena ketidakadilan pengaturan jumlah Grasi hanya sekali sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi.
25. Bahwa menurut Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H., adanya perlindungan konstitusional terhadap hak asasi manusia dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil. Perlindungan terhadap hak asasi manusia tersebut dimasyarakatkan secara luas dalam rangka mempromosikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai ciri yang penting suatu negara hukum yang demokratis;
26. Bahwa Undang-Undang Grasi Nomor 5 Tahun 2010 yang hanya berisi perubahan dua hal isu utama yaitu:
- pembatasan hanya sekali dan maksimal 1 tahun sejak *inkracht* dan hanya sekali
 - pemberian waktu sampai dengan akhir 2012 bagi pengajuan Grasi

yang belum selesai diproses

maka nampak UU Grasi Nomor 5 Tahun 2010 semata-mata dibuat untuk kepentingan sesaat terkait isu pemberian Grasi kepada Schapelle Corby yang notabene WNA, kasus Narkoba dan tidak pernah berjasa bagi RI serta Corby tidak pernah mengakui kesalahannya meskipun telah mengajukan Grasi. Namun Undang-Undang *a quo* justru untuk membatasi pengajuan Grasi oleh warga negara Indonesia, sudah berjasa, didukung keluarga korban dan telah berkelakuan baik siap mengabdikan hidupnya pada keluarga, masyarakat dan negaranya; Bukti Pengajuan Grasi Schapelle Corby tidak mengaku bersalah karena merasa jadi korban mafia narkoba sebagai berikut:

<http://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/12/05/25/m4ktn5-inilah-3-pendapat-ma-yang-dijadikan-dasar-grasi-corby>

27. Bahwa menurut **Prof. Dr. Arief Hidayat, SH** dalam pendapatnya pada Putusan Nomor 73/PUU-XII/2014: Sebagai negara hukum, konstitusi negara diletakkan pada posisi tertinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam konteks hierarki, tata hukum digambarkan sebagai sebuah piramida dengan konstitusi sebagai hukum tertinggi, dan peraturan yang berada di bawahnya merupakan penjabaran dari konstitusi itu. Pandangan ini bersifat struktural karena memosisikan konstitusi di puncak piramida. Sementara itu, pandangan kedua digagas Satjipto Rahadjo, yang mengutip pendapat Hans Kelsen yang menyatakan bahwa, "*this regressus is terminated by a highest, the basic norm...*" (rangkainan pembentukan hukum diakhiri oleh norma dasar yang tertinggi). Hierarki tata hukum digambarkan sebagai piramida terbalik, dengan konstitusi sebagai hukum tertinggi berada berada di dasar piramida. Pandangan ini lebih bersifat fungsional. Meskipun melihat dari perspektif yang berbeda, namun kedua pandangan ini memiliki benang merah yang sama bahwa pembentukan norma yang lebih rendah, ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi, yang pembentukannya ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi lagi dan rangkaian pembentukan hukum ini diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi, yakni konstitusi. Artinya konstitusi merupakan norma abstrak

yang perlu dijabarkan dan diuraikan dalam produk-produk hukum yang berada di bawahnya (*concretisering process*).

Produk-produk hukum yang berada di bawah konstitusi tidak boleh bertentangan dengan konstitusi. Dalam upaya menjaga agar produk hukum yang berada di bawah konstitusi, maka terdapat kaidah-kaidah yang berfungsi untuk menjaga agar produk hukum yang dibuat memiliki koherensi, konsistensi, dan korespondensi serta tidak bertentangan dengan konstitusi baik dalam perspektif formil maupun materiel.

Keseluruhan produk hukum harus merupakan satu kesatuan yang harmonis (karena sinkron atau konsisten secara vertikal dan horizontal) baik dari aspek materil yang meliputi asas hukum/karena memenuhi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, dan asas materi muatan), serta sesuai dengan asas hukum yang merupakan latar belakang/alasan/ratio legis dari pembentukan hukum, makna (baik makna yang tersurat maupun yang tersirat), hingga penggunaan peristilahannya; maupun dari aspek formil di mana cara penyusunannya harus sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Sebagai suatu sistem, hukum mempunyai banyak keterkaitan dengan berbagai aspek bahkan sistem-sistem lain dalam masyarakat. Hukum sebagai produk harus dapat menciptakan kepastian hukum bagi masyarakat. Seringkali peraturan perundang-undangan yang dibentuk gagal memberikan kepastian hukum bagi masyarakat, yang pada akhirnya gagal menciptakan ketertiban hukum dalam masyarakat.

Menurut Lon L. Fuller terdapat delapan persyaratan yang harus dipenuhi agar hukum yang dibentuk dapat bekerja dengan baik sehingga kepastian dan ketertiban dalam masyarakat dapat terwujud. Kedelapan persyaratan tersebut adalah:

1. *Generality* (generalitas undang-undang);
2. *Promulgation* (undang-undang harus diumumkan);
3. *Prospectivity* (undang-undang tidak berlaku surut);
4. *Clarity* (rumusan undang-undang harus jelas);
5. *Consistency or avoiding contradiction* (konsistensi dalam konsepsi

hukum);

6. *Possibility of obedience* (undang-undang yang dibuat harus dapat dilaksanakan);
7. *Constancy through time or avoidance of frequent change* (undang-undang tidak boleh terlalu sering diubah);
8. *Congruence between official action and declared rules* (kesesuaian antara undang-undang dan pelaksanaan);

Apabila salah satu atau lebih dari delapan persyaratan tersebut tidak terpenuhi dalam proses pembuatan hukum/undang-undang maka dapat berdampak pada efektivitas dalam pelaksanaannya, yang pada akhirnya menimbulkan ketidakpastian hukum.

Selain itu, mengutip salah satu pendapat Lon L. Fuller di atas bahwa undang-undang tidak boleh sering diubah, karena perubahan secara terus menerus/(terlalu sering diubah) akan membuat masyarakat menjadi tidak dapat memprediksi akibat dari suatu perbuatan yang mereka lakukan;

28. Bahwa kemudian asas Hak Asasi Manusia dan asas persamaan kedudukan dalam hukum (*equality before the law*) dijabarkan dalam Pasal 24 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, mendasarkan pada ketentuan UUD 1945 yang digunakan sebagai alat uji, terkandung esensi:
 - Perlu adanya persamaan di dalam hukum (*equality before the law*); dan
 - Prinsip keadilan;
29. Bahwa adalah kewajiban seluruh masyarakat untuk berperan serta mengadakan kontrol sosial terhadap peraturan perundang-undangan yang tidak berpihak kepada rasa keadilan dan tidak membawa manfaat bagi masyarakat luas serta menghambat terciptanya kepastian hukum;
30. Bahwa persamaan di dalam hukum (*equality before the law*) dan prinsip keadilan telah tereliminir oleh ketentuan yang membatasi pengajuan Grasi selama 1 Tahun setelah berkekuatan hukum tetap sebagaimana diatur dalam ketentuan Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji

sehingga para Pemohon tidak dapat menikmati keadilan atau memberikan pembelaan di depan hukum sebagai warga negara Indonesia [vide Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945];

31. Melihat pada ketentuan **Pasal 66 ayat (2) UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 5 Tahun 2004 dan sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 3 Tahun 2009**, ditentukan sebagai berikut:

“permohonan peninjauan kembali tidak menangguhkan atau menghentikan pelaksanaan putusan Pengadilan.”

Dari ketentuan pasal tersebut dan dari penjelasan pasalnya yang juga berbunyi “cukup jelas”, maka dapat kita simpulkan bahwa upaya Peninjauan Kembali (“PK”) tidak akan menunda pelaksanaan putusan kasasi.

Dengan demikian asas kepastian hukum sudah terpenuhi dengan berlakunya Pasal 66 ayat (2) UU MA karena pengajuan PK tidak menghalangi eksekusi sehingga suatu perkara yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dan sudah dieksekusi dengan sendirinya prosesnya sudah final.

Namun apabila terdapat jalan non hukum selain daripada Peninjauan Kembali yang diajukan Pemohon I dibutuhkan Upaya Pengajuan Grasi dapat meminimalisasi beberapa risiko yang dikhawatirkan sebagai akibat dari vonis yang dijatuhkan oleh hakim, khususnya untuk tindak pidana mati, yaitu adanya kemungkinan terjadi eksekusi terhadap innocent people atau sudah berkelakuan baik serta mendapat ampunan dari keluarga korban. Selain itu, adanya kekhilafandalam proses hukum, meliputi proses penuntutan, penangkapan yang salah, atau keterangan dari saksi yang tidak dapat dipercaya. Grasi berada di luar lingkup peradilan pidana sebagai solusi atas kebuntuan hukum yang terjadi.

Keadilan dalam UUD 1945 terlalu banyak disebut termasuk di Pembukaan yang terkait dengan Pancasila Sila ke 5 (lima)

“Keadilan sosial bagi seluruh masyarakat Indonesia”

Sementara disisi lain asas kepastian hukum dalam UUD 1945 hanya disebut sekali dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, itupun dengan syarat kepastian hukum harus adil, apabila kepastian hukum ini tidak adil maka akan gugur dengan sendirinya.

32. Perbedaan cara Penyusunan antara Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi dengan Undang Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi sebagai berikut:

No.	PERBEDAAN	Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi	Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi
1.	Penyusunan	Pembahasan DPR dengan membentuk Panitia Khusus dengan Proses Rapat Paripurna.	Pembahasan DPR dengan membentuk Panitia Kerja (Panja) Komisi III dengan mekanisme Rapat kerja (Raker), Rapat Paripurna hanya untuk pengesahan.
2.	Risalah Rapat	Terdiri dari 418 Halaman, menyangkut Pasal 2 ayat (3) dan Pasal 7 ayat (2) dibahas secara mendalam. Ini dapat dipahami SANGAT SERIUS.	Terdiri dari 6 Halaman, menyangkut Pasal 2 ayat (3) dan Pasal 7 ayat (2) tidak terdapat pembahasan.
3.	Rancangan Undang-Undang (RUU) Pasal 7 ayat (2)	Grasi tidak dibatasi jumlah dan waktu antara RUU dan UU yang disahkan terdapat persamaan.	Grasi dibatasi jumlah dan waktu , dan antara RUU dan UU yang disahkan terdapat perbedaan yaitu RUU terdiri 4 ayat Pembatasan Khusus hukuman mati, sedangkan UU yang disahkan hanya terdiri dari 2 ayat dan Pembatasan Grasi berlaku untuk semua

			jenis Pidana.
4.	Pasal 7 ayat (2) dan Pasal 2 ayat (3)	Grasi tidak ada batas waktu dan boleh lebih dari sekali dengan pertimbangan Grasi adalah wewenang Penuh Presiden, sehingga apabila dibatasi pengajuannya maka mengurangi kewenangan Presiden.	Grasi dibatasi waktu dan hanya sekali dengan pertimbangan untuk segera memberikan kepastian hukum, dengan didasari awal RUU hanya untuk Hukuman Mati.

33. Bahwa penyusunan Undang Undang Grasi Nomor 05 Tahun 2010 sama sekali tidak mengatur aturan peralihan bagaimana dengan kasus-kasus perkara yang tempusnya sebelum tahun 2010 dan hanya sekedar membatasi pengajuan Grasi yang diajukan berdasar berlakunya Undang Undang Grasi Nomor 22 Tahun 2002 maka akan diproses sampai dengan akhir tahun 2012, padahal terdapat ketentuan asas hukum Pasal 1 ayat (2) KUHP yang mengatur apabila terjadi pergantian peraturan maka dipakai yang menguntungkan. Namun demikian untuk menghindari

tabrakan dengan Pasal 1 ayat (2) KUHP maka sudah semestinya Pasal 7 ayat (2) dan Pasal 2 ayat (3) UU Grasi Nomor 5 Tahun 2010 dicabut dan tidak berlaku;

34. Bahwa praktik pemberian Grasi pada masa pemerintahan sebelumnya (SBY) terdapat dugaan melanggar konstitusi karena Grasi diberikan tanpa adanya pertimbangan Mahkamah Agung (dapat dilacak di Kepaniteraan Pidana Pengadilan Negeri Jakarta Barat atas perkara Grasi tahun 2012/2013) ;

35. Bahwa praktik pemberian Grasi pada masa pemerintahan sekarang diduga tidak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 dimana Presiden telah memberikan Grasi kepada terpidana elemen OPM Papua yang perkaranya terjadi tahun 2003-2004 dan telah *inkracht* sejak tahun 2005 namun pada tahun 2015 mendapatkan Grasi .

- (http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/05/150509_papua_grasi_jokowi)

- (<http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/hukum/15/05/09/no3c3y-ini-lima-tahanan-politik-papua-yang-diberikan-grasi-jokowi>)
- (<http://www.cnnindonesia.com/nasional/20150604173102-12-57759/jokowi-pertimbangkan-beri-grasi-36-tapol-papua/>)

36. Bahwa perbandingan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi adalah sebagai berikut:

Perbandingan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi		
No.	Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi.	Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi.
1.	Batasan Pengajuan Permohonan Grasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 dalam Pasal 2 ayat (3) menyebutkan bahwa pengajuan permohonan grasi tidak terbatas dengan syarat tertentu. Pengajuan satu kali kecuali ditolak telah berumur 2 tahun dan untuk pidana mati dapat diajukan lagi setelah Grasi pertama yang ditolak telah lewat waktu 2 tahun	Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 menetapkan batasan pengajuan permohonan grasi dibatasi maksimal 1 tahun sejak <i>inkracht</i> . Dengan Proses administrasi dan Pertimbangan di PN, MA, Presiden paling cepat 7 bulan maka Pengajuan Grasi UU Nomor 5 Tahun 2010 sama dengan Pengajuan Grasi hanya 1 kali karena umur 1 tahun hanya 12 bulan jika dikurangi 7 bulan maka Pengajuan Kedua sudah habis
2.	Kewenangan Menteri Hukum dan	Undang-Undang Nomor 5

	Ham Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tidak mengatur adanya wewenang Menteri Hukum dan HAM dalam Proses pengajuan grasi.	Tahun 2010 menetapkan ketentuan baru yaitu memberikan kewenangan kepada Menteri Hukum dan HAM untuk aktif membantu pengajuan Grasi
--	--	--

37. Bahwa Grasi adalah sebagai sarana dari Kepala Negara untuk memperbaiki sistem hukum maupun sosiologis apabila ada kecacad-an dalam penerapannya atau terjadinya perubahan sistem ketatanegaraan sehingga pemberian Grasi semestinya tidak dibatasi waktu pengajuan maupun jumlah pemberiannya;
38. Bahwa Grasi adalah senjata pamungkas Presiden RI dalam rangka melindungi warga negaranya yang bisa terjadi sebagai korban akibat peradilan sesat dan atau cacad namun gagal mendapatkan keadilan dengan segala upaya hukum biasa maupun upaya hukum luar biasa (PK), apalagi Mahkamah Agung masih berketetapan aturan PK hanya dapat diajukan sekali. Grasi adalah sarana terakhir untuk memberikan keadilan apabila terdapat *Novum* yang kuat, tidak terbantahkan berdasar perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang telah dijamin oleh UUD 1945;
39. Bahwa Grasi dalam prakteknya diberikan atas dasar alasan kemanusiaan termasuk kesehatan. Pembatasan setahun sejak *inkracht* dan hanya sekali adalah sangat bertentangan dengan semangat kemanusiaan apabila Narapidana kemudian sakit-sakitan parah selama kurun waktu panjang bertahun-tahun namun tidak dapat menerima Grasi akibat pembatasan berdasar Pasal 7 ayat (2) dan Pasal 2 ayat (3) UU Nomor 5 Tahun 2010;
40. Bahwa merujuk sistem pemasyarakatan dalam Undang-Undang Pemasyarakatan Nomor 12 Tahun 1995 pada diktum menimbang: "C. Bahwa sistem pemasyarakatan sebagaimana dimaksud dalam huruf b, merupakan rangkaian penegakan hukum yang bertujuan agar Warga Binaan Pemasyarakatan menyadari kesalahannya, memperbaiki diri,

dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat aktif berperan dalam pembangunan, dan dapat hidup secara wajar sebagai warga yang baik dan bertanggung jawab”.

Hal ini sangat jelas terkandung maksud Pemasyarakatan dinyatakan berjalan dan berhasil apabila warga binaan mendapatkan keringanan, pengurangan dan penghapusan pidana yang berasal dari Grasi. Untuk mencapai tujuan Pemasyarakatan membutuhkan waktu yang panjang sehingga pembatasan Grasi maksimal 1 tahun dan hanya sekali adalah bertentangan dengan prinsip Pemasyarakatan yang sudah dianut negara modern dan beradab termasuk Indonesia;

41. Bahwa alasan Pemberian Grasi selain atas dasar kemanusiaan, juga atas dasar pemohon sudah berkelakuan baik dan menjadi teladan bagi narapidana yang lain. Disisi lain alasan pengajuan untuk grasi dapat berupa alasan seperti pengajuan PK yaitu adanya *novum*, kekhilafan hakim, pertentangan putusan, namun apabila upaya PK dianggap berat atau rumit sedangkan pemohon yakin merasa tidak bersalah atas vonis maka pilihan upaya untuk meringankan atau membebaskan hukuman adalah mengajukan Grasi. Mengacu dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013 yang membatalkan ketentuan PK hanya sekali maka semestinya Pembatasan grasi hanya sekali juga dibatalkan.

Hal ini dapat mengacu pada pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013 dan keterangan ahli pada putusan Nomor 34/PUU-XI/2013 sebagai berikut:

A. Pertimbangan Putusan Nomor 34/PUU-XI/2013:

[3.15] Menimbang bahwa sebelum Mahkamah mempertimbangkan isu konstitusional tersebut, Mahkamah terlebih dahulu mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

1. Alasan untuk dapat mengajukan PK sebagaimana ditentukan dalam Pasal 263 ayat (2) KUHAP yang menyatakan, “*Permintaan peninjauan kembali dilakukan atas dasar:*

- a. apabila terdapat keadaan baru yang menimbulkan dugaan kuat, bahwa jika keadaan itu sudah diketahui pada waktu sidang masih berlangsung, hasilnya akan berupa putusan bebas atau putusan lepas dari segala tuntutan hukum atau tuntutan penuntut umum tidak dapat diterima atau terhadap perkara itu diterapkan ketentuan pidana yang lebih ringan;
- b. apabila dalam pelbagai putusan terdapat pernyataan bahwa sesuatu telah terbukti, akan tetapi hal atau keadaan sebagai dasar dan alasan putusan yang dinyatakan telah terbukti itu, ternyata telah bertentangan satu dengan yang lain;
- c. apabila putusan itu dengan jelas memperlihatkan suatu kekhilafan hakim atau suatu kekeliruan yang nyata.

Alasan tersebut pada umumnya terkait dengan hakikat dalam proses peradilan perkara pidana yang benar-benar pembuktiannya harus meyakinkan hakim mengenai kebenaran terjadinya suatu peristiwa (kebenaran materiil), yaitu suatu kebenaran yang di dalamnya tidak terdapat lagi keraguan. Pencarian kebenaran yang demikian dilatarbelakangi oleh sifat hukum pidana seperti dalam ungkapan, "*bak pedang bermata dua*". Artinya, hukum pidana dimaksudkan untuk melindungi manusia, tetapi dengan cara mengenakan pidana pada hakikatnya menyerang apa yang dilindungi dari manusia;

2. Prinsip negara hukum yang telah diadopsi dalam UUD 1945 meletakkan suatu prinsip bahwa setiap orang memiliki hak asasi (HAM), yang dengan demikian mewajibkan orang lain, termasuk di dalamnya negara, untuk menghormatinya. Bahkan secara konstitusional, ketentuan konstitusional tentang HAM tersebut dalam perspektif historis-filosofis dalam pembentukan negara dimaksudkan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan berdasarkan kemanusiaan yang adil dan beradab (vide Pembukaan UUD 1945). Oleh karena itu, negara berkewajiban untuk memberikan perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan terhadap HAM. [vide Pasal 28I ayat (4) UUD 1945].

Prinsip sebagaimana diuraikan di atas, terutama yang terakhir, melahirkan suatu prinsip yang lain bahwa proses peradilan dalam perkara pidana harus sampai pada kebenaran materiil, suatu kebenaran yang di dalamnya tidak terdapat lagi keraguan. Dari prinsip yang demikian lahir pula prinsip dalam proses peradilan pidana yaitu "*lebih baik membebaskan orang yang bersalah daripada menjatuhkan pidana kepada seseorang yang tidak bersalah*". Di dalam ungkapan tersebut terdapat makna yang dalam, bahwa ketika pengadilan menjatuhkan putusan yang menyatakan seseorang bersalah dan karena itu dijatuhi pidana haruslah benar-benar didasarkan pada suatu fakta hukum yang diyakini sebagai suatu kebenaran. Kalau tidak demikian maka akan terjadi bahwa negara melalui pengadilan pidana telah melanggar HAM, padahal secara konstitusional negara melalui proses peradilan justru harus melindungi HAM [vide Pasal 24 ayat (1) UUD 1945];

3. Kewajiban negara untuk menegakkan dan melindungi HAM sesuai prinsip negara hukum yang demokratis mengharuskan pelaksanaan HAM dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan [vide Pasal 28I ayat (5) UUD 1945]. Hukum acara pidana merupakan implementasi dari penegakan dan perlindungan HAM sebagai ketentuan konstitusional dalam UUD 1945. Hal demikian sesuai pula dengan prinsip negara hukum yang demokratis, yaitu *due process of law*;
4. Terkait dengan penegakan dan perlindungan HAM yang juga merupakan hak konstitusional berdasarkan UUD 1945 maka dalam proses peradilan pidana yang dialami seseorang haruslah mendapatkan kepastian hukum yang adil [vide Pasal 28D ayat (1) UUD 1945]. Dalam hal ini ditekankan bahwa kepastian hukum yang acapkali mendominasi suatu proses peradilan diberikan syarat yang fundamental, yaitu keadilan yang menjadi kebutuhan dasar bagi setiap insan, termasuk ketika menjalani

proses peradilan. Karena itulah pentingnya diatur peninjauan kembali supaya setiap orang dalam proses peradilan pidana yang dijalaninya tetap dapat memperoleh keadilan, bahkan ketika putusan telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap dengan alasan tertentu yang secara umum terkait dengan keadilan;

Berdasarkan ketiga alasan PK sebagaimana diuraikan di atas, terdapat satu alasan terkait dengan terpidana, sedangkan kedua alasan lainnya terkait dengan hakim sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman. Alasan satu-satunya yang terkait dengan terpidana yaitu menyangkut peristiwa yang menguntungkan terpidana berupa keadaan baru (*novum*) yang manakala ditemukan ketika proses peradilan berlangsung putusan hakim diyakini akan lain [vide Pasal 263 ayat (2) huruf a KUHAP]. Oleh karena itu dan karena terkait dengan keadilan yang merupakan hak konstitusional atau HAM bagi seseorang yang dijatuhi pidana, selain itu pula karena kemungkinan keadaan baru (*novum*) dapat ditemukan kapan saja, tidak dapat ditentukan secara pasti kapan waktunya maka adilkah manakala PK dibatasi hanya satu kali sebagaimana ditentukan dalam Pasal 268 ayat (3) KUHAP. Apa sesungguhnya makna keadilan sebagai hak konstitusional bagi seseorang yang terpenuhinya merupakan kewajiban negara, jika negara justru menutupnya dengan ketentuan Pasal 268 ayat (3) KUHAP;

[3.16] Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, Mahkamah selanjutnya akan mempertimbangkan apakah dalil para Pemohon

bahwa Pasal 268 ayat (3) KUHAP yang menyatakan, "*Permintaan peninjauan kembali atas suatu putusan hanya dapat dilakukan satu kali saja*" bertentangan dengan UUD 1945. Terhadap hal tersebut Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

[3.16.1] Bahwa upaya hukum luar biasa PK secara historis-filosofis merupakan upaya hukum yang lahir demi melindungi kepentingan

terpidana. Menurut Mahkamah, upaya hukum PK berbeda dengan banding atau kasasi sebagai upaya hukum biasa. Upaya hukum biasa harus dikaitkan dengan prinsip kepastian hukum karena tanpa kepastian hukum, yaitu dengan menentukan limitasi waktu dalam pengajuan upaya hukum biasa, justru akan menimbulkan ketidakpastian hukum yang tentu akan melahirkan ketidakadilan dan proses hukum yang tidak selesai. Dengan demikian, ketentuan yang menjadi syarat dapat ditempuhnya upaya hukum biasa di samping terkait dengan kebenaran materiil yang hendak dicapai, juga terkait pada persyaratan formal yaitu terkait dengan tenggang waktu tertentu setelah diketahuinya suatu putusan hakim oleh para pihak secara formal pula. Adapun upaya hukum luar biasa bertujuan untuk menemukan keadilan dan kebenaran materiil. Keadilan tidak dapat dibatasi oleh waktu atau ketentuan formalitas yang membatasi bahwa upaya hukum luar biasa (peninjauan kembali) hanya dapat diajukan satu kali, karena mungkin saja setelah diajukannya PK dan diputus, ada keadaan baru (*novum*) yang substansial baru ditemukan yang pada saat PK sebelumnya belum ditemukan. Adapun penilaian mengenai sesuatu itu *novum* atau bukan *novum*, merupakan kewenangan Mahkamah Agung yang memiliki kewenangan mengadili pada tingkat PK. Oleh karena itu, yang menjadi syarat dapat ditempuhnya upaya hukum luar biasa adalah sangat materiil atau substansial dan syarat yang sangat mendasar adalah terkait dengan kebenaran dan keadilan dalam proses peradilan pidana sebagaimana ditentukan dalam Pasal 263 ayat (2) KUHAP, yang menyatakan "*Permintaan peninjauan kembali dilakukan atas dasar:*

- a. *apabila terdapat keadaan baru yang menimbulkan dugaan kuat, bahwa jika keadaan itu sudah diketahui pada waktu sidang masih berlangsung, hasilnya akan berupa putusan bebas atau putusan lepas dari segala tuntutan hukum atau tuntutan penuntut umum tidak dapat diterima atau terhadap perkara itu diterapkan ketentuan pidana yang lebih ringan;*
- b. *dst*";

Karakter kebenaran mengenai peristiwa yang menjadi dasar dalam putusan perkara pidana adalah kebenaran materiil berdasarkan pada bukti yang dengan bukti-bukti tersebut meyakinkan hakim, yaitu kebenaran yang secara rasional tidak terdapat lagi keraguan di dalamnya karena didasarkan pada bukti yang sah dan meyakinkan. Oleh karena itu, dalam perkara pidana bukti yang dapat diajukan hanya ditentukan batas minimalnya, tidak maksimalnya. Dengan demikian, untuk memperoleh keyakinan dimaksud hukum harus memberikan kemungkinan bagi hakim untuk membuka kesempatan diajukannya bukti yang lain, sampai dicapainya keyakinan dimaksud;

Sejalan dengan karakter kebenaran tersebut di atas, karena secara umum, KUHAP bertujuan untuk melindungi HAM dari kesewenang-wenangan negara, terutama yang terkait dengan hak hidup dan kebebasan sebagai hak yang sangat fundamental bagi manusia sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945 maka dalam mempertimbangkan PK sebagai upaya hukum luar biasa yang diatur dalam KUHAP haruslah dalam kerangka yang demikian, yakni untuk mencapai dan menegakkan hukum dan keadilan. Upaya pencapaian kepastian hukum sangat layak untuk diadakan pembatasan, namun upaya pencapaian keadilan hukum tidaklah demikian, karena keadilan merupakan kebutuhan manusia yang sangat mendasar, lebih mendasar dari kebutuhan manusia tentang kepastian hukum;

Kebenaran materiil mengandung semangat keadilan sedangkan norma hukum acara mengandung sifat kepastian hukum yang terkadang mengabaikan asas keadilan. Oleh karena itu, upaya hukum untuk menemukan kebenaran materiil dengan tujuan untuk memenuhi kepastian hukum telah selesai dengan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan menempatkan status hukum terdakwa menjadi terpidana. Hal tersebut dipertegas dengan

ketentuan Pasal 268 ayat (1) KUHP yang menyatakan, “*Permintaan peninjauan kembali atas suatu putusan tidak menanggukkan maupun menghentikan pelaksanaan dari putusan tersebut*”.

[3.16.2] Menimbang bahwa Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 menyatakan, “*Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis*”, menurut Mahkamah, pembatasan yang dimaksud oleh Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 tersebut tidak dapat diterapkan untuk membatasi pengajuan PK hanya satu kali karena pengajuan PK dalam perkara pidana sangat terkait dengan hak asasi manusia yang paling mendasar yaitu menyangkut kebebasan dan kehidupan manusia. Lagi pula, pengajuan PK tidak terkait dengan jaminan pengakuan, serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan tidak terkait pula dengan pemenuhan tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam masyarakat yang demokratis;

[3.16.3] Menimbang bahwa benar dalam ilmu hukum terdapat asas *litis finiri oportet* yakni setiap perkara harus ada akhirnya, namun menurut Mahkamah, hal itu berkaitan dengan kepastian hukum, sedangkan untuk keadilan dalam perkara pidana asas tersebut tidak secara *rigid* dapat diterapkan karena dengan hanya membolehkan peninjauan kembali satu kali, terlebih lagi manakala ditemukan adanya keadaan baru (*novum*). Hal itu justru bertentangan dengan asas keadilan yang begitu dijunjung tinggi oleh kekuasaan kehakiman Indonesia untuk menegakkan hukum dan keadilan [vide Pasal 24 ayat (1) UUD 1945] serta sebagai konsekuensi dari asas negara hukum;

42. Bahwa Grasi telah dijamin oleh Konstitusi sehingga tidak dapat direduksi atau dibatasi oleh Undang-Undang di bawahnya dalam hal ini Pasal 2 ayat (3) UU Nomor 5 Tahun 2010. Grasi tidak termasuk Open Legal Policy yang diserahkan kepada pembuat Undang-Undang untuk mengatur lebih lanjut dengan cara membatasinya.
43. Bahwa apabila pembatasan Hak Konstitusional Presiden dibiarkan atau diperbolehkan seperti dalam Grasi ini, maka kedepannya akan terjadi DPR memaksa dan atau bersekongkol dengan Presiden membatasi hak konstitusional Presiden dengan berbagai alasan (misalnya perlu penguatan dari rakyat melalui DPR atau bentuk lari dari tanggung jawabnya). Selanjutnya rakyat jadi KORBAN ;
44. Bahwa apabila pembatasan Grasi hanya sekali maka jelas-jelas akan merusak tatanan ketatanegaraan NKRI karena masa jabatan maksimal hanya 5 tahun, maksimal dua periode, dan praktiknya terdapat Presiden RI hanya menjabat setahun (Habibie) 2,5 tahun (Gus Dur dan Megawati) sehingga pembatasan sekali jelas-jelas membatasi keadilan bagi Presiden selaku Kepala Negara karena kebijakan dapat berbeda dalam pemberian Grasi. Bisa saja Grasi yang telah ditolak Presiden sebelumnya akan dipertimbangkan diberikan oleh Presiden berikutnya atau Presiden yang bersangkutan akan berubah pikiran sehingga berkehendak memberikan Grasi yang sebelumnya telah ditolak, maka ketentuan Grasi hanya sekali jelas-jelas tidak hanya merugikan Pemohon namun juga akan merugikan Kepala Negara menuju Keadilan dan Kesejahteraan;
45. Bahwa Mahkamah Konstitusi telah menolak pengujian ketentuan PK tidak menghalangi eksekusi termasuk berlaku untuk pidana mati (**Putusan Nomor 17/PUU-XIII/2015**) . Hal ini senafas dengan ketentuan Pasal 3 UU Grasi dimana Grasi menunda eksekusi mati. Para Pemohon memahami alasan MK jika menyangkut nyawa diperlukan kehati-hatian. Untuk menjamin hak hidup maka sudah seharusnya Grasi tidak boleh dibatasi dalam bentuk apapun. Grasi sepenuhnya hak Presiden untuk dikabulkan atau ditolak yang tidak mungkin dibatasi ruang dan

waktunya. Pengajuan Grasi belum tentu dikabulkan sehingga tidak perlu pintu masuknya dikunci gerendel;

46. Bahwa Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 menyatakan, "*Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis*". Pembatasan yang dimaksud oleh Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 tersebut tidak dapat diterapkan untuk membatasi pengajuan Grasi karena pengajuan Grasi dalam perkara pidana sangat terkait dengan hak asasi manusia yang paling mendasar yaitu menyangkut kebebasan dan kehidupan manusia. Lagi pula, pengajuan Grasi tidak terkait dengan jaminan pengakuan, serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan tidak terkait pula dengan pemenuhan tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam masyarakat yang demokratis;

47. Bahwa pembatasan sebagaimana Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 tetap mengandung syarat terpenuhinya rasa adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokrasi sehingga pembatasan jangka waktu pengajuan Grasi paling lama 1 (satu) Tahun dan dibatasi hanya sekali jelas-jelas menabrak prinsip keadilan sebagaimana bunyi lengkapnya sebagai berikut:

"(1) Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.

(2) Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah."

48. Bahwa untuk memperkuat dalil-dalil yang diajukan para Pemohon sudah seharusnya berdasarkan bukti keterangan saksi (Saurip Kadi, Anton

Medan dan Bambang) dan ahli (ahli hukum dan psikolog) yang telah disampaikan pada Persidangan Perkara Nomor 107/PUU-XIII/2015 (vide bukti P.P.1 dan bukti P.P.2 dalam bentuk *download* risalah sidang);

49. Bahwa dengan permohonan pembatalan perubahan Undang-Undang (vide Putusan Nomor 1-2/PUU-XII/2014) maka ketentuan Grasi atas dasar pengujian perubahan Undang-Undang *a quo* (UU Baru – UU Nomor 5 Tahun 2010) apabila dikabulkan maka secara mutatis mutandis ketentuan yang diubah (UU Lama - UU Nomor 22 Tahun 2002) menjadi berlaku kembali dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sehingga berbunyi selengkapnya sebagai berikut :

Pasal 2 :

(3) Permohonan grasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diajukan 1 (satu) kali, kecuali dalam hal:

- a. terpidana yang pernah ditolak permohonan grasinya dan telah lewat waktu 2 (dua) tahun sejak tanggal penolakan permohonan grasi tersebut; atau**
- b. terpidana yang pernah diberi grasi dari pidana mati menjadi pidana penjara seumur hidup dan telah lewat waktu 2 (dua) tahun sejak tanggal keputusan pemberian grasi diterima.**

Berdasarkan uraian-uraian disertai bukti-bukti para Pemohon kiranya Bapak Ketua/Wakil Ketua dan Anggota Majelis Hakim Konstitusi berkenan untuk menetapkan dan memutuskan:

Petitum

1. Menerima permohonan para Pemohon seluruhnya;
2. Menyatakan Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 100) berbunyi: “ (3) Permohonan grasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diajukan 1 (satu) kali. “ **bertentangan dengan Undang Undang Dasar 1945;**

3. Menyatakan Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 100) berbunyi: “ (3) Permohonan grasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diajukan 1 (satu) kali.” **tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat**;
4. Menyatakan Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 108) sebagaimana telah diubah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 100), **berlaku kembali** sebagaimana sebelum diubah oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 100);
5. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;

Apabila Majelis Hakim Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*);

[2.2] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalilnya, Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda PI-1 sampai dengan bukti PII-2 sebagai berikut:

1. Bukti PI-1 : Fotokopi KTP Pemohon I;
2. Bukti PI-2 : Fotokopi Keputusan Presiden Nomor 34/G Tahun 2015;
3. Bukti PII-1 : Fotokopi KTP Pemohon II;
4. Bukti PII-2 : Fotokopi Surat Kuasa Khusus bertanggal 17 Februari 2015;
5. Bukti PP-1 : Risalah Sidang Perkara Nomor 107/PUU-XIII/2015, tanggal 22 Oktober 2015;
6. Bukti PP-2 : Risalah Sidang Perkara Nomor 107/PUU-XIII/2015, tanggal 2 November 2015;

[2.3] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan cukup ditunjuk dalam Berita Acara Persidangan, yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini.

3. PERTIMBANGAN HUKUM

Kewenangan Mahkamah

[3.1] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226, selanjutnya disebut UU MK), serta Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076), salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar;

Bahwa permohonan para Pemohon adalah pengujian konstitusionalitas Pasal 2 ayat (3) dan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 100, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5150, selanjutnya disebut UU 5/2010), yang menyatakan:

1. Pasal 2 ayat (3):

Permohonan grasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diajukan 1 (satu) kali;

2. Pasal 7 ayat (2):

Permohonan grasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan paling lama dalam jangka waktu 1 (satu) tahun sejak putusan memperoleh kekuatan hukum tetap;

Terhadap Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945, Pasal 1 ayat (3), Pasal 4 ayat (1), Pasal 14 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28I ayat (4) serta ayat (5) UUD 1945 yang menyatakan:

- Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945:
"Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada : Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia."
- Pasal 1 ayat (3):
Negara Indonesia adalah negara hukum
- Pasal 4 ayat (1):
Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar;
- Pasal 14 ayat (1):
Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung
- Pasal 28D ayat (1):
Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum;
- Pasal 28I ayat (4) dan ayat (5):
(4) Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah;
(5) Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi

manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan;

[3.2] Menimbang bahwa oleh karena permohonan para Pemohon adalah pengujian konstusionalitas norma Undang-Undang, *in casu* Pasal 2 ayat (3) dan Pasal 7 ayat (2) UU 5/2010, terhadap Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945, Pasal 1 ayat (3), Pasal 4 ayat (1), Pasal 14 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28I ayat (4) serta ayat (5) UUD 1945, sehingga Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, yang dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu Undang-Undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara;

Dengan demikian, para Pemohon dalam pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 harus menjelaskan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai para Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. ada tidaknya kerugian hak dan/atau kewenangan konstusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian dalam kedudukan sebagaimana dimaksud pada huruf a;

[3.4] Menimbang bahwa Mahkamah sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 tanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 tanggal 20 September 2007 serta putusan-putusan selanjutnya, telah berpendirian bahwa kerugian hak

dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh para Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab-akibat antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan uraian ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK dan syarat-syarat kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana diuraikan di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon sebagai berikut:

- (1) Bahwa Pemohon I mendalilkan dirinya sebagai perseorangan warga negara Indonesia yang pada saat permohonan ini diajukan berstatus sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dan merupakan warga binaan di Lembaga Pemasyarakatan Kelas I Surabaya;
- (2) Bahwa Pemohon I telah mengajukan grasi kepada Presiden pada tanggal 27 Januari 2015 dan pada tanggal 31 Agustus 2015 Presiden telah menyatakan menolak permohonan grasi dimaksud;
- (3) Bahwa penolakan terhadap permohonan grasi sebagaimana disebut pada angka 2 di atas didasarkan atas Pasal 7 ayat (2) UU 5/2010 yang menyatakan, "*Permohonan grasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan paling lama dalam jangka waktu 1 (satu) tahun sejak putusan memperoleh kekuatan hukum tetap*";

- (4) Bahwa, menurut Pemohon I, penolakan permohonan grasi sebagaimana dijelaskan di atas diambil tanpa mempertimbangkan alasan pokok permohonan grasi dimaksud sehingga, menurut Pemohon I, seharusnya bukan ditolak melainkan tidak dapat diterima karena didasarkan atas alasan tidak dipenuhinya syarat formal permohonan grasi;
- (5) Bahwa oleh karena ditolaknya permohonan grasi tersebut, Pemohon I tidak dapat lagi mengajukan permohonan grasi kembali karena berdasarkan Pasal 2 ayat (3) UU 5/2010, grasi hanya dapat diajukan satu kali. Pasal 2 ayat (3) UU 5/2010 menyatakan, "*Permohonan grasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diajukan 1 (satu) kali*". Pemohon I menganggap Pasal 2 ayat (3) UU 5/2010 telah merugikan haknya sebagai warga negara Indonesia atas keadilan di hadapan hukum. Padahal, selama menjalani proses sebagai warga binaan, Pemohon I telah insyaf dan menyesali perbuatannya yang dibuktikan, antara lain, bahwa Pemohon dijadikan teladan atas kepeloporannya dalam berbagai kegiatan positif bagi narapidana lainnya. Di samping itu, Pemohon I juga telah dipertemukan dengan keluarga korban tindak pidana yang dilakukan Pemohon I dan telah dimaafkan;
- (6) Bahwa berdasarkan uraian pada angka 1 sampai dengan angka 5 di atas, terlepas dari persoalan terbukti tidaknya dalil Pemohon I tentang inkonstitusionalnya Pasal 2 ayat (3) UU 5/2010, telah terang bagi Mahkamah bahwa meskipun Pemohon I tidak secara tegas menerangkan hak konstitusionalnya yang dianggap dirugikan oleh berlakunya norma Undang-Undang yang dimohonkan pengujian, Pemohon secara aktual telah mengalami kerugian yang disebabkan oleh berlakunya Pasal 2 ayat (3) UU 5/2010 yaitu Pemohon I tidak dapat lagi mengajukan permohonan grasi untuk kali kedua terlepas dari persoalan apakah Pasal 2 ayat (3) UU 5/2010 bertentangan atau tidak dengan UUD 1945.
- (7) Bahwa, selain itu, Penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU MK menyatakan, "*Yang dimaksud dengan 'hak konstitusional' adalah hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*". Sehubungan dengan ketentuan tersebut, Mahkamah berpendapat bahwa pengertian "diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945" bukanlah semata-mata berarti hak itu harus secara tegas atau eksplisit tertulis dalam

UUD 1945 melainkan juga mencakup hak yang secara implisit melekat dalam ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945. Pasal 14 ayat (1) UUD 1945 memberi kewenangan kepada Presiden untuk memberikan grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Dari ketentuan tersebut secara implisit terkandung pengertian adanya hak dari seseorang, lebih-lebih warga negara Indonesia, untuk mengajukan permohonan grasi kepada Presiden sebagai organ negara yang oleh konstitusi diberi kekuasaan untuk memberikan grasi. Hak inilah yang oleh Pemohon I dianggap dirugikan oleh berlakunya ketentuan Pasal 2 ayat (3) UU 5/2010.

- (8) Bahwa, berdasarkan pada angka 6 dan angka 7 di atas, Mahkamah berpendapat Pemohon I memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk bertindak sebagai pemohon dalam permohonan *a quo*.
- (9) Bahwa Pemohon II mendalilkan dirinya sebagai perseorangan warga negara Indonesia yang peduli memberikan pembelaan terhadap narapidana untuk mendapatkan haknya dan mendapatkan keadilan dalam wujud membantu pengajuan peninjauan kembali, grasi dan atau bentuk pembelaan lainnya.
- (10) Bahwa Pemohon II tidak menjelaskan apa hak konstitusionalnya yang dirugikan oleh norma Undang-Undang yang dimohonkan pengujian melainkan hanya menyatakan bahwa Pemohon II menjadi tidak leluasa atau tidak maksimal dalam memberikan advokasi terhadap narapidana dalam pengajuan grasi;
- (11) Bahwa Mahkamah tidak menemukan sama sekali kerugian hak konstitusional Pemohon II yang disebabkan oleh berlakunya norma Pasal 2 ayat (3) UU 5/2010, oleh karena itu Mahkamah berpendapat Pemohon II tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk bertindak selaku pemohon dalam permohonan *a quo*;

[3.6] Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan pada angka 1 sampai dengan angka 11 di atas, oleh karena salah satu dari para Pemohon, *in casu* Pemohon I (Su'ud Rusli, selanjutnya disebut Pemohon), memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*, maka lebih lanjut Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan Pemohon.

Pokok Permohonan

[3.7] Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan pokok permohonan, Mahkamah perlu mengutip Pasal 54 UU MK yang menyatakan, “Mahkamah Konstitusi **dapat** meminta keterangan dan/atau risalah rapat yang berkenaan dengan permohonan yang sedang diperiksa kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan/atau Presiden” dalam melakukan pengujian atas suatu undang-undang. Dengan kata lain, Mahkamah dapat meminta atau tidak meminta keterangan dan/atau risalah rapat yang berkenaan dengan permohonan yang sedang diperiksa kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan/atau Presiden, tergantung pada urgensi dan relevansinya. Oleh karena permasalahan hukum dan permohonan *a quo* cukup jelas, Mahkamah akan memutus permohonan *a quo* tanpa mendengar keterangan dan/atau meminta risalah rapat dari Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan/atau Presiden;

[3.8] Menimbang bahwa permohonan *a quo* adalah permohonan pengujian konstitusionalitas Pasal 2 ayat (3) UU 5/2010 yang menyatakan, “*Permohonan grasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diajukan 1 (satu) kali*”. Pemohon mendalilkan norma Undang-Undang *a quo* bertentangan dengan UUD 1945 dengan alasan yang apabila diringkaskan adalah sebagai berikut:

- (1) Bahwa alinea keempat Pembukaan UUD 1945 yang menyatakan melindungi segenap bangsa Indonesia di mana pengertian bangsa Indonesia, menurut Pemohon, adalah termasuk narapidana yang telah insyaf dan berkelakuan baik sehingga berhak mendapatkan grasi.
- (2) Bahwa Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menyatakan Indonesia adalah negara hukum. Hukum adalah untuk mencapai keadilan. Oleh karena itu, menurut Pemohon, apabila dihadapkan pada persoalan memilih antara kepastian hukum dan keadilan maka keadilanlah yang seharusnya dipilih. Dengan demikian, pengajuan permohonan grasi yang dibatasi hanya sekali adalah tidak adil, lebih-lebih bagi mereka yang terancam pidana mati karena tidak terlepas dari kemungkinan adanya kekhilafan dalam proses hukum.

- (3) Bahwa menurut Pasal 4 UUD 1945, Presiden adalah pemegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Pemberian grasi adalah kewenangan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan. Menurut Pemohon, Undang-Undang yang menjabarkan kewenangan Presiden ini tidak boleh membatasi kewenangan Presiden dalam memberikan grasi.
- (4) Bahwa Pasal 14 ayat (1) UUD 1945 menyatakan Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Jika pemberian grasi dibatasi pengajuannya hanya boleh satu kali, menurut Pemohon, hal itu telah mengekang kewenangan Presiden.
- (5) Bahwa Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 menyatakan setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Jika hukum hanya mengejar kepastian tanpa memberikan keadilan, seperti halnya yang terjadi dalam pembatasan terhadap pengajuan permohonan grasi, menurut Pemohon, hal itu merupakan kesia-siaan.
- (6) Bahwa Pemohon juga mengaitkan argumentasinya dengan ketentuan dalam Pasal 28I ayat (4) dan ayat (5) UUD 1945 yang pada intinya menekankan pada kewajiban negara untuk memberikan perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia. Pembatasan pengajuan permohonan grasi yang hanya boleh sekali, menurut Pemohon, bertentangan dengan prinsip-prinsip hak asasi manusia yang diatur dalam perundang-undangan.

[3.9] Menimbang bahwa setelah memeriksa dengan saksama dalil-dalil Pemohon sebagaimana diuraikan pada paragraf [3.8] di atas, sebelum mempertimbangkan lebih jauh permohonan Pemohon, Mahkamah memandang penting untuk terlebih dahulu mempertimbangkan bahwa keberadaan grasi tidak dapat dipisahkan dari sistem pemerintahan yang dianut sebagai bagian dari sistem ketatanegaraan Indonesia menurut UUD 1945, yaitu sistem pemerintahan Presidensial. Dalam sistem pemerintahan yang demikian, Presiden memiliki kekuasaan yang sangat besar karena kedudukannya di samping sebagai kepala negara adalah juga sebagai kepala pemerintahan. Salah satu kekuasaan Presiden yang dipandang sebagai unsur yang melekat dari sistem pemerintahan

presidensial adalah kekuasaan untuk memberikan grasi. Pasal 14 ayat (1) UUD 1945 menyatakan, "*Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung*". Dengan demikian, pada dasarnya keputusan untuk memberikan atau tidak memberikan grasi (juga rehabilitasi) ada di tangan Presiden sendiri. Sebab keputusan apakah dalam memberikan atau tidak memberikan grasi (atau rehabilitasi) Presiden setuju atau tidak dengan pertimbangan yang diberikan oleh Mahkamah Agung. Presiden mungkin saja memiliki pertimbangan tersendiri yang berbeda dengan pertimbangan atau pendapat Mahkamah Agung. Hal yang tidak boleh dilakukan oleh Presiden adalah jika dalam memutuskan untuk memberikan atau tidak memberikan grasi (atau rehabilitasi) itu Presiden tidak terlebih dahulu meminta pertimbangan Mahkamah Agung.

Grasi adalah pengampunan yang diberikan oleh Presiden kepada terpidana yang bentuk atau jenisnya dapat berupa perubahan, peringanan, pengurangan, ataupun penghapusan pelaksanaan pidana. Yang dimaksud terpidana dalam hubungan ini adalah seseorang yang dipidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (vide Pasal 1 *juncto* Pasal 4 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 sebagaimana telah diubah dengan UU 5/2010). Secara historis, telah menjadi pengetahuan umum di kalangan ahli bahwa gagasan tentang grasi mula-mula dikembangkan di Amerika Serikat sebagai negara yang pertama-tama memperkenalkan konstitusi tertulis sekaligus sistem presidensial. Grasi dimasukkan sebagai bagian dari kekuasaan eksekutif untuk memberikan pengampunan (*executive clemency*) yang diadopsi dari sistem monarki Inggris yang memberi hak kepada Mahkota (Raja atau Ratu) untuk memberi pengampunan yang dikenal sebagai hak prerogatif Mahkota (*the royal prerogative of the Crown*) yang dilandasi oleh pemikiran atau anggapan bahwa Raja adalah sumber keadilan (*the fountain of justice*) di mana dipraanggapkan bahwa sebagai akibat yang wajar dari diakuinya kekuasaan raja untuk menghukum maka ia (raja) dapat melaksanakan hak prerogatif menganugerahkan kemurahan hati atau belas kasihan kepada mereka yang telah melakukan pelanggaran terhadap perdamaian (*as a corollary of his power to punish he could exercise the prerogative to extending mercy to those who breached the peace*). Namun, dalam perkembangannya di Amerika Serikat, dasar pemikiran atau praanggapan tersebut kemudian digantikan atau diubah dengan dasar pemikiran di

mana kekuasaan untuk memberi pengampunan itu adalah melekat pada rakyat selaku pemegang kedaulatan yang dalam praktik, menurut Konstitusi Amerika Serikat, pelaksanaan hak itu kemudian didelegasikan kepada Presiden (sepanjang berkenaan dengan pelanggaran terhadap hukum atau undang-undang federal) dan kepada Gubernur negara bagian (sepanjang hal itu berkenaan dengan pelanggaran terhadap hukum negara bagian), baik secara sendiri-sendiri atau dengan memperhatikan pertimbangan pihak lain sesuai dengan konstitusi masing-masing negara bagian itu.

Ketika model konstitusi tertulis dan sistem presidensial yang mula-mula dikembangkan oleh Amerika Serikat itu dijadikan acuan oleh berbagai negara maka kewenangan untuk memberikan pengampunan itu pun dilekatkan pada presiden, terlepas dari persoalan apakah negara-negara yang lahir kemudian itu berbentuk kesatuan (*unitary*) atau federasi/serikat (*federation*). Kendatipun demikian, dapat dikatakan bahwa tidak ada satu negara pun yang mengatur secara persis sama mengenai pemberian pengampunan oleh presiden tersebut, baik dalam ruang lingkupnya maupun tata cara atau prosedur pelaksanaannya, meskipun negara-negara itu sama-sama menganut sistem pemerintahan presidensial. Hal itu sepenuhnya ditentukan oleh konstitusi (tertulis) negara-negara yang bersangkutan. Prinsip umum yang dapat dikatakan adalah prinsip bahwa dalam sistem pemerintahan presidensial kekuasaan atau hak untuk memberikan pengampunan itu, di mana grasi termasuk di dalamnya, ada di tangan presiden dan prinsip bahwa apakah presiden akan memberikan atau tidak memberikan pengampunan itu sepenuhnya merupakan diskresi presiden.

[3.10] Menimbang, setelah mempertimbangkan hal ihwal grasi dalam hubungannya dengan sistem pemerintahan Presidensial sebagaimana diuraikan pada paragraf [3.9] di atas, persoalan konstitusional yang harus dipertimbangkan lebih lanjut berkenaan dengan permohonan *a quo*, apakah norma Pasal 2 ayat (3) UU 5/2010 yang menyatakan bahwa permohonan grasi hanya dapat diajukan satu kali bertentangan dengan UUD 1945. Dalam hubungan ini, inti dari dalil Pemohon adalah bahwa menurut Pemohon norma Pasal 2 ayat (3) UU 5/2010 bertentangan dengan UUD 1945 karena tidak sesuai dengan prinsip negara hukum, tidak memberikan kepastian hukum yang adil, tidak sejalan dengan kewajiban negara untuk melindungi segenap bangsa Indonesia, serta tidak sejalan dengan kewajiban

pemerintahan untuk memberikan perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia. Terhadap dalil Pemohon tersebut, Mahkamah berpendapat:

1. Bahwa salah satu fondasi penting negara hukum yang demokratis atau negara demokrasi yang berdasar atas hukum adalah terjaminnya kepastian hukum. Oleh karena itu, dalam konteks Indonesia, UUD 1945 menegaskan bahwa salah satu hak konstitusional warga negara yang dijamin oleh UUD 1945 adalah hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum, sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Pasal 2 ayat (3) UU 5/2010 yang menyatakan bahwa permohonan grasi hanya dapat diajukan satu kali justru sangat tegas memberikan pengakuan, jaminan, perlindungan, kepastian hukum, dan perlakuan yang sama di hadapan hukum. Namun hal yang menjadi pertanyaan, khususnya bagi Pemohon, apakah ketentuan tersebut adil? Persoalan keadilan acapkali muncul sebagai argumentasi dalam sejumlah permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 meskipun terhadap hal itu Mahkamah telah berkali-kali pula menegaskan pendiriannya. Salah satu di antaranya ditegaskan dalam Putusan Mahkamah Nomor 25/PUU-XIII/2015 dan Nomor 40/PUU-XIII/2015, tanggal 31 Mei 2016 yang antara lain menyatakan,

“... kendatipun telah memberikan jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum, apakah norma yang termuat dalam Pasal 32 UU 30/2002 itu adil? Jawaban atas pertanyaan ini dapat menjadi sangat subjektif bukan saja karena tidak adanya “definisi hukum” tentang keadilan itu melainkan karena, walaupun niscaya semua orang menempatkan keadilan sebagai nilai absolut, pertanyaan mendasar yang mendahuluinya hingga saat ini tetap tak terjawab, yaitu apakah keadilan itu harus ditemukan dalam gagasan moral-etik ataukah dalam gagasan rasional? Pertanyaan ini tetap tak terjawab meskipun kita dapat mengidentifikasi kapan persoalan atau kebutuhan akan keadilan itu lahir, yaitu misalnya ketika terjadi konflik kepentingan di mana kepentingan seseorang terpenuhi hanya jika mengorbankan kepentingan orang lain, atau ketika terjadi konflik antara dua nilai di mana tidak mungkin memenuhi keduanya pada saat yang

sama, atau manakala sesuatu dapat diwujudkan hanya dengan mengabaikan yang lain, atau tatkala keharusan untuk memilih mewujudkan yang satu daripada yang lain, atau pada saat hendak memutuskan mana yang lebih baik, atau untuk menentukan nilai mana yang lebih tinggi di antara sejumlah nilai.

Identifikasi terhadap peristiwa yang melahirkan persoalan keadilan tersebut menunjukkan bahwa pada suatu keadaan boleh jadi seseorang akan memutuskan untuk mengambil tindakan tertentu yang dianggap adil berdasarkan pertimbangan-pertimbangan yang dilandasi oleh argumentasi moral-etik sementara pada keadaan lainnya justru menjadi tidak adil jika menggunakan pertimbangan-pertimbangan moral-etik dan baru menjadi adil jika menggunakan pertimbangan-pertimbangan rasional. Bahkan, jika dicermati lebih jauh, alasan seseorang memutuskan sesuatu yang dianggap adil itu pun, baik yang didasarkan pada pertimbangan moral-etik maupun pertimbangan rasional, tak sepenuhnya mampu menjelaskan mengapa keputusannya itu dianggap adil kecuali jika “dibantu” oleh persandingan dengan nilai-nilai lainnya seperti kebenaran, kebaikan, kemanfaatan atau kebahagiaan. Artinya, seseorang dalam menjelaskan mengapa tindakan atau keputusan tertentu yang diambilnya dianggap adil karena menurut penilaian moral-etik dan/atau rasionalnya keputusan itulah yang benar, atau baik, atau bermanfaat, atau memberinya kebahagiaan. Dengan demikian tampak jelas bahwa dalam posisinya sebagai nilai absolut pun keadilan ternyata tidak berdiri sendiri dan bebas dari pengaruh nilai-nilai lain dalam kehidupan manusia sebagai makhluk sosial. Sementara itu, nilai-nilai lain (dalam hal ini kebenaran, kebaikan, kemanfaatan, atau kebahagiaan) yang turut mempengaruhi penilaian terhadap keadilan dalam tindakan atau keputusan seseorang itu pun dibatasi oleh ruang dan waktu. Sebab setiap individu pada dasarnya memiliki referensi dan preferensinya sendiri tentang apa yang dianggapnya benar atau baik atau bermanfaat atau membahagiakan.

Ilustrasi di atas menunjukkan betapa persoalan keadilan sesungguhnya sangat lekat dengan subjektivitas. Menjadi pertanyaan kemudian, apakah dengan demikian berarti tidak mungkin ditemukan

adanya keadilan yang objektif? Terhadap pertanyaan ini, salah satu postulat tua dalam doktrin klasik tentang keadilan menyatakan bahwa “keadilan adalah memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi haknya”. Postulat ini menyiratkan keharusan akan adanya praanggapan bahwa seseorang diakui memiliki hak sehingga hak itu ada. Sebab, tidaklah mungkin memberikan sesuatu yang tidak ada atau tidak diakui ada. Sehingga pertanyaannya kemudian adalah siapa atau apa yang memberikan atau menimbulkan adanya hak itu? Jawaban atas pertanyaan ini tidak mungkin digantungkan pada subjektivitas orang per orang melainkan harus secara objektif ditemukan dalam kehidupan sosial. Dengan demikian berarti bahwa seseorang memiliki hak tertentu manakala secara sosial hak itu diakui adanya atau dapat ditemukan adanya (*socially recognized*). Pernyataan ini menimbulkan pertanyaan baru, yaitu bagaimana mengetahui bahwa suatu hak itu secara sosial diakui atau secara sosial ada? Jawaban paling rasional atas pertanyaan ini adalah bahwa hal itu hanya dapat diketahui melalui atau dalam tertib sosial (*social order*) dan tertib sosial yang paling kuat mengakui sekaligus menjamin hak itu adalah hukum.

Jadi, jika hendak menemukan keadilan objektif dengan berpegang pada postulat keadilan di atas maka, suka atau tidak, hal itu harus dicari dalam tertib sosial yang bernama hukum. Namun, penalaran ini tidaklah boleh diartikan bahwa jika demikian halnya maka hukum itu harus serta-merta dianggap adil. Dalam hal ini haruslah dibedakan antara pernyataan bahwa “keadilan yang objektif ditemukan dalam hukum” dan pernyataan “keadilan ditentukan oleh hukum”, meskipun tidak tertutup kemungkinan pada suatu ketika kedua pernyataan itu bisa berjumpaan. Pernyataan bahwa “keadilan objektif ditemukan dalam hukum” berarti untuk menemukan keadilan objektif itu orang harus melakukan penalaran hukum terlebih dahulu sebelum tiba pada kesimpulan bahwa sesuatu yang diatur dalam hukum itu secara relatif dapat dinilai adil, sedangkan pernyataan bahwa “keadilan ditentukan oleh hukum” berarti apa yang ditentukan oleh hukum itulah yang harus diterima sebagai sesuatu yang adil. Dengan kata lain, hukum secara *taken for granted* harus diterima sebagai sesuatu yang adil sehingga tidak dibutuhkan adanya penalaran.

Metode bernalar dalam hukum yang paling umum digunakan adalah penafsiran hukum dan konstruksi hukum. Dalam pandangan Mahkamah, sebagaimana telah menjadi pendiriannya selama ini, hukum dikatakan adil apabila norma hukum itu memungkinkan hadirnya penafsiran atau konstruksi hukum di mana seseorang diperlakukan sama untuk hal yang sama dan diperlakukan berbeda untuk hal yang memang berbeda...". (vide Putusan Nomor 25/PUU-XIII/2015 dan Nomor 40/PUU-XIII/2015).

Berdasarkan pertimbangan di atas, telah terang bahwa tidak terdapat alasan yang komprehensif-fundamental untuk menyatakan Pasal 2 ayat (3) UU 5/2010 bertentangan dengan hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, kepastian hukum, dan perlakuan yang sama di hadapan hukum.

2. Bahwa lebih jauh lagi, jika permohonan grasi boleh diajukan lebih dari satu kali sebagaimana dikehendaki Pemohon dengan argumentasi bahwa hal itu dinilai lebih mencerminkan keadilan, maka keadaan demikian di samping sudah pasti tidak memberi kepastian hukum, pada saat yang sama juga membuat makna grasi itu sendiri sebagai pengampunan yang pengabulan atau penolakannya sepenuhnya di tangan Presiden menjadi tidak jelas. Sebab, logikanya, permohonan grasi diajukan lebih dari satu kali hanya mungkin terjadi apabila permohonan grasi sebelumnya ditolak. Dengan demikian, penolakan oleh Presiden terhadap permohonan grasi yang diajukan seseorang secara hukum tidak akan bermakna apapun sebab akan selalu terbuka kesempatan bagi orang yang bersangkutan untuk mengajukan kembali permohonan yang sama, demikian seterusnya sampai permohonan tersebut dikabulkan. Jika demikian halnya, masihkah grasi itu bermakna, khususnya bagi kebaikan umum (*common good*)? Sebab, pada akhirnya penolakan dan pengabulan grasi akan bertemu pada titik akhir yang sama, yaitu dikabulkannya permohonan grasi tersebut. Dengan kata lain, setiap permohonan grasi berarti harus dikabulkan. Bila itu yang dimaksud, lantas di mana letak keistimewaan hak Presiden dalam kekuasaannya untuk memberikan grasi yang di dalamnya melekat makna prerogatif yang berarti istimewa itu? Dari perspektif keadilan, keadaan demikian sama sekali tidak dapat dikatakan adil. Salah satu alasannya yang sulit dibantah adalah bahwa keadaan demikian dapat dijadikan alasan hukum untuk menunda

pelaksanaan atau eksekusi putusan hakim yang telah berkekuatan hukum tetap dengan dalih bahwa eksekusi tidak boleh atau tidak dapat dilaksanakan karena sedang diajukan permohonan grasi untuk kali kedua, kali ketiga, kali keempat, dan seterusnya. Bila keadaan demikian dianggap sebagai adil, *quod non*, maka hal itu bukan hanya meniadakan kepastian hukum sebagai salah satu prinsip dasar negara hukum tetapi juga menjadikan hukum itu sendiri kehilangan hakikatnya sebagai tertib normatif yang sekaligus merupakan instrumen untuk mengadili. Namun seluruh argumentasi di atas tentu tidak berlaku terhadap permohonan grasi yang ditolak karena pertimbangan tidak memenuhi syarat formal seperti halnya karena lewat waktu sebagaimana telah diputus Mahkamah dalam Putusan Nomor 107/PUU-XIII/2015, bertanggal 15 Juni 2016.

3. Bahwa Pemohon juga mendalilkan, Pasal 2 ayat (3) UU 5/2010 yang menyatakan bahwa permohonan grasi hanya dapat diajukan satu kali bertentangan dan tidak sesuai dengan kewajiban negara untuk melindungi segenap bangsa Indonesia, sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945 alinea keempat. Mahkamah berpendapat dalil Pemohon ini sama sekali tidak ada relevansinya dengan hak atau kekuasaan Presiden untuk memberikan grasi. Kewajiban untuk melindungi segenap bangsa dalam Pembukaan UUD 1945 dimaksud tidak dapat diartikan sebagai kewajiban untuk melindungi pihak-pihak yang oleh putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap dinyatakan bersalah. Pemohon telah terlalu jauh menafsirkan kewajiban negara untuk melindungi segenap bangsa Indonesia itu menurut kepentingan subjektifnya sendiri. Jika penafsiran Pemohon tersebut dibenarkan dan diikuti maka apa gunanya hukum yang ditegakkan melalui putusan hakim atau pengadilan? Argumentasi Pemohon tersebut secara disadari atau tidak sesungguhnya juga telah meniadakan hakikat negara hukum yang mempersyaratkan tegaknya hukum di tangan pengadilan yang merdeka dan tidak berpihak. Padahal, dalam bagian lain dari argumentasinya, Pemohon justru menggunakan dalil negara hukum dalam membangun argumentasinya, sehingga yang tampak kemudian adalah anomali sekaligus kontradiksi dalam bangunan argumentasi Pemohon sendiri.

Dalam kaitan ini hendaklah dibedakan antara pemberian grasi dan perlindungan terhadap warga negara Indonesia yang sedang menghadapi persoalan hukum di luar negeri. Dalam hal yang disebut terakhir ini, memang sudah menjadi kewajiban negara untuk memberikan perlindungan, misalnya dalam bentuk pemberian bantuan hukum atau menggunakan saluran diplomatik sepanjang hal itu dimungkinkan oleh sistem hukum di negara yang bersangkutan dan dibenarkan oleh hukum internasional. Hal itu bukan semata-mata kewajiban konstitusional negara melainkan juga kewajiban negara yang diakui dan dibenarkan oleh hukum internasional, sebagaimana diatur antara lain dalam Konvensi Wina 1961 tentang Hubungan Diplomatik (*Vienna Convention on Diplomatic Relation*), sebagaimana tertuang dalam Pasal 3-nya yang mengatur tentang fungsi misi diplomatik di mana salah satunya adalah melindungi kepentingan negara dan warga negara dari negara pengirim di wilayah negara penerima dalam batas-batas yang dibenarkan oleh hukum internasional (*"Protecting in the receiving State the interests of the sending State and of its nationals, within the limits permitted by international law"*, vide Pasal 3 ayat (1) huruf b Konvensi Wina 1961 tentang Hubungan Diplomatik).

4. Bahwa Pemohon juga telah keliru menafsirkan kewajiban negara, *in casu* pemerintah, untuk memberikan perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia. Seseorang yang terbukti melakukan tindak pidana dan kemudian dipidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap dan kemudian orang yang bersangkutan mengajukan permohonan grasi di mana permohonan tersebut ditolak oleh Presiden, tidaklah dapat dikatakan bahwa dengan penolakannya untuk mengabulkan permohonan grasi tersebut Presiden tidak melaksanakan kewajibannya untuk memberikan perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia. Jika penalaran demikian diikuti berarti terhadap setiap orang yang telah terbukti bersalah dan dipidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap maka Presiden wajib campur tangan dan memberikan grasi, terlepas dari ada atau tidak ada permohonan. Konsekuensi selanjutnya berarti setiap orang yang telah

dipidana karena terbukti melakukan tidak pidana harus dibebaskan melalui pemberian grasi oleh Presiden.

Makna pemberian perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah dimaksudkan sebagai pegangan prinsip bagi negara, khususnya Pemerintah, harus diletakkan dalam konteks kehidupan bernegara yang dilandasi oleh gagasan negara hukum dan diselenggarakan berdasarkan tata hukum nasional Indonesia di mana sebagai prinsip umumnya adalah bahwa tata hukum yang dibuat dan ditegakkan oleh negara harus menjamin perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia. Atas dasar prinsip umum itu dibuatlah berbagai mekanisme hukum yang memungkinkan terjelainya prinsip umum itu di dalam praktik kehidupan bernegara sehari-hari di mana sarana kontrolnya yang tertinggi adalah konstitusi, *in casu* UUD 1945.

[3.11] Menimbang bahwa Pemohon dalam posisinya juga mempersoalkan konstusionalitas Pasal 7 ayat (2) UU 5/2010 namun tidak terdapat permintaan dalam petitum permohonan untuk menyatakan norma dimaksud bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sehingga Mahkamah berpendapat permohonan Pemohon menyangkut Pasal 7 ayat (2) UU 5/2010 adalah kabur dan karena itu tidak dipertimbangkan lebih lanjut.

[3.12] Menimbang, berdasarkan seluruh pertimbangan hukum di atas, Mahkamah berpendapat permohonan Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

[4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

[4.2] Pemohon I memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;

- [4.3] Pemohon II tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.4] Pokok permohonan Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

5. AMAR PUTUSAN

Mengadili,

Menyatakan menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Arief Hidayat selaku Ketua merangkap Anggota, Anwar Usman, Suhartoyo, I Dewa Gede Palguna, Maria Farida Indrati, Manahan MP Sitompul, Aswanto, Patrialis Akbar, dan Wahiduddin Adams, masing-masing sebagai Anggota, pada **hari Rabu, tanggal dua puluh, bulan April, tahun dua ribu enam belas** dan **hari Senin, tanggal dua puluh lima, bulan April, tahun dua ribu enam belas**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada **hari Selasa, tanggal dua puluh satu, bulan Juni, tahun dua ribu enam belas**, selesai diucapkan **pukul 11.23 WIB**, oleh delapan Hakim Konstitusi yaitu Arief Hidayat selaku Ketua merangkap Anggota, Anwar Usman, Suhartoyo, I Dewa Gede Palguna, Manahan MP Sitompul, Aswanto, Patrialis Akbar, dan Wahiduddin Adams, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Saiful Anwar sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh

Pemohon, Presiden atau yang mewakili, dan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili.

KETUA,

ttd.

Arief Hidayat

ANGGOTA-ANGGOTA,

ttd.

Anwar Usman

ttd.

Suhartoyo

ttd.

I Dewa Gede Palguna

ttd.

Manahan MP Sitompul

ttd.

Aswanto

ttd.

Patrialis Akbar

ttd.

Wahiduddin Adams

PANITERA PENGGANTI,

ttd

Saiful Anwar