



MAHKAMAH KONSTITUSI

REPUBLIK INDONESIA

IKHTISAR PUTUSAN PERKARA NOMOR 32/PUU-XIV/2016 Tentang

Kesempatan Pengajuan Grasi Hanya Satu Kali

- Pemohon : **Su'ud Rusli (Pemohon I) dan H. Boyamin (Pemohon II)**
- Jenis 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 (UUD 1945)
- Pokok Perkara : Pengujian konstusionalitas 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 (UU 5/2010) bertentangan dengan 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
- Amar Putusan : Menyatakan menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya
- Tanggal Putusan : Selasa, 21 Juni 2016

Ikhtisar Putusan :

Mengenai kewenangan Mahkamah 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*;

Terkait kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon, bahwa Pemohon I mendalilkan dirinya sebagai perseorangan warga negara Indonesia yang pada saat permohonan ini diajukan berstatus sebagai terpidana. 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 konstusionalnya 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. Dengan demikian Mahkamah berpendapat Pemohon I memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*.

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. 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. 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*. Berdasarkan pertimbangan tersebut, 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.

Terhadap 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.

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.

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.

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.

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).

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 terjelmanya prinsip umum itu di dalam praktik kehidupan bernegara sehari-hari di mana sarana kontrolnya yang tertinggi adalah konstitusi, *in casu* UUD 1945. Dengan demikian berdasarkan seluruh pertimbangan hukum di atas, Mahkamah berpendapat permohonan Pemohon tidak beralasan menurut hukum, dan amar putusan Mahkamah menyatakan menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.