



PUTUSAN
Nomor 234 K/TUN/2016

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA
MAHKAMAH AGUNG

Memeriksa perkara tata usaha negara dalam tingkat kasasi telah memutuskan sebagai berikut dalam perkara:

INISIATIF MASYARAKAT PARTISIPATIF UNTUK TRANSISI
BERKEADILAN (IMPARSIAL), dalam hal ini diwakili oleh Poengky

Indarti, Direktur Eksekutif IMPARSIAL tempat kedudukan di Jalan Tebet Utara II C Nomor 25, Jakarta Selatan;

Selanjutnya memberi kuasa kepada:

1. Febi Yonesta, S.H.;
2. Haris Azhar, S.H., M.A.;
3. Alghiffari Aqsa, S.H.;
4. Asfinawati, S.H.;
5. Muhamad Isnur, S.H.;
6. Yati Andriyani, S.H.;
7. Pratiwi Febry, S.H.;
8. Ichsan Zikry, S.H.;
9. Ahmad Biky, S.H.;
10. Chrisbiantoro, S.H., L.L.M.;
11. Arif Maulana, S.H.;
12. Putri Kanesia, S.H., M.H.;
13. Johanes Gea, S.H.;

Advokat dan Pengacara Publik pada Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta yang tergabung dalam Komite Aksi Solidaritas untuk Munir (KASUM), beralamat di Jalan Diponegoro Nomor 74, Menteng, Jakarta Pusat,

berdasarkan Surat Kuasa Khusus dengan hak substitusi Nomor 878/SKK-PK/P.2015.03.21/VIII/2015, tanggal 10 Agustus 2015;

Pemohon Kasasi dahulu sebagai Pembanding/Penggugat;

melawan:

I. MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA REPUBLIK INDONESIA, berkedudukan di H.R. Rasuna Said, Kav. 6-7, Kuningan, Jakarta Selatan;

Selanjutnya memberi kuasa kepada:

1. Handoyo Sudrajat, Direktur Jenderal Pemasarakatan;



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

2. Drs. Imam Suyudi, Bc.IP., S.H., M.H., Direktur Bina Narapidana dan Pelayanan Tahanan;
3. Dr. Ferdinand Siagian, S.H., M.M., Kepala Biro Humas dan KLN Sekretariat Jenderal;
4. Aris Munandar, Amd.IP., S.Sos., M.Si., Kepala Sub Direktorat Intergrasi dan TPP;
5. Nur Ichwan, S.H., M.H. Kepala Bagian Fasilitasi dan Pengaduan Masalah Hukum Biro Humas dan KLN Sekretariat Jenderal;
6. Sjamsudi Wahjuntjo, Amd.IP., S.H., M.Si., Kepala Seksi Intergrasi Umum;
7. Deswati, S.H., M.H., Kepala Sub Bagian Pengaduan Masalah Hukum Biro Humas dan KLN Sekretariat Jenderal;
8. Muhtar, Amd.IP., S.H., M.H., Fungsional Umum pada Seksi Integrasi Umum;
9. Galih Rakasiwi, Amd.IP., S.H., Fungsional Umum pada Seksi Integrasi Khusus;
10. Pramita Ananta T., Amd.IP., S.H., Fungsional Umum pada Seksi Integrasi Umum;
11. Fitroh Qomarudin, Amd.IP., S.H., Fungsional Umum pada Seksi Bantuan Hukum;
12. R. Hardiwinoto, S.H., Fungsional Umum di Biro Humas dan KLN Sekretariat Jenderal;
13. Pahlawan Putra Harimansyah Siregar, S.H., Fungsional Umum di Biro Humas dan KLN Sekretariat Jenderal;
14. Lisa Noviana, S.H. Fungsional Umum di Biro Humas dan KLN Sekretariat Jenderal;
15. Robby Setiawan, S.E., Fungsional Umum di Biro Humas dan KLN Sekretariat Jenderal;

berdasarkan Surat Kuasa Khusus Nomor M.HH.HM.07.03-09 tanggal 24 Maret 2015;

- II. **POLLYCARPUS BUDIHARI PRIYANTO**, kewarganegaraan Indonesia, pekerjaan swasta, tempat tinggal Pamulang Permai Blok B No. 1, Ciputat, Tangerang Selatan;
- Selanjutnya memberi kuasa kepada: Habiburokhman, S.H., M.H., dan Munathsir Mustaman, S.H., keduanya kewarganegaraan Indonesia, Advokat pada Habib & Co., beralamat di



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Gedung Arva Cikini Blok 60 M, Jalan Cikini Raya Nomor 60
Jakarta Pusat, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tanggal 2 April
2015;

Termohon Kasasi I, II dahulu sebagai Terbanding/Tergugat,
Tergugat II Intervensi;

Mahkamah Agung tersebut;

Membaca surat-surat yang bersangkutan;

Menimbang, bahwa dari surat-surat yang bersangkutan ternyata bahwa
sekarang Pemohon Kasasi dahulu sebagai Pembanding/Penggugat telah
menggugat sekarang Termohon Kasasi dahulu sebagai Terbanding/Tergugat,
Tergugat II Intervensi di muka persidangan Pengadilan Tata Usaha Negara
Jakarta pada pokoknya atas dalil-dalil sebagai berikut:

I. Objek Gugatan:

Surat Keputusan Tergugat Nomor WII.PK.01.05.06-0028, tanggal 13
November 2014, tentang Pemberian Pembebasan Bersyarat atas nama
Narapidana Pollycarpus Budihari Priyanto;

II. Hak Dasar Dan Kepentingan Penggugat Mengajukan Gugatan:

1. Bahwa Surat Keputusan Tergugat yang menjadi Objek Sengketa dalam perkara ini telah dikeluarkan sejak tanggal 13 November 2014 dan baru diketahui oleh Penggugat melalui Media Massa pada tanggal 29 November 2014 oleh karenanya sampai saat gugatan ini didaftarkan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta masih dalam jangka waktu 90 hari sebagaimana disyaratkan dalam Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sebagaimana terakhir kali diubah berdasarkan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Selanjutnya disebut "Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara");
2. Surat Keputusan Tergugat dikeluarkan oleh Tergugat dalam kapasitasnya sebagai Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara berdasarkan Pasal 1 angka 10 dan Pasal 14 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pelayaran (Selanjutnya disebut "Undang-Undang Pelayaran"), Pasal 44 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pelayaran sebagaimana terakhir kali diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2012 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun



- 1999 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan (Selanjutnya disebut “Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2012” dan “Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999”), Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 21 Tahun 2013 Tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Remisi, Asimilasi, Cuti Mengunjungi Keluarga, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas, dan Cuti Bersyarat (selanjutnya disebut “Permen 21 Tahun 2013”) *Juncto* Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara;
3. Bahwa Tergugat memiliki kewenangan atributif dalam memberikan Pembebasan Bersyarat berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Pemasyarakatan, Pasal 43 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2012 *Juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 yang kemudian kewenangan tersebut telah dimandatkan kepada Direktur Jenderal Pemasyarakatan berdasarkan Pasal 57 ayat (5) Permen 21 Tahun 2013 dan selanjutnya melalui Instruksi Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.HH-02.OT.03.01 Tahun 2014 (Selanjutnya disebut Instruksi Menteri Tahun 2014) dimandatkan pula kewenangan untuk menerbitkan Surat Keputusan Pembebasan Bersyarat kepada Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia;
 4. Bahwa Surat Keputusan Pembebasan Bersyarat Polycarpus ditandatangani oleh Danan Purnomo selaku Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Barat atas nama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia yang bertindak sebagai pelaksana mandat dari Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (4) dan (8) *Juncto* Penjelasan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (Selanjutnya disebut “Undang-Undang Administrasi Pemerintahan”) dan oleh karenanya tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagai pemberi mandat;
 5. Surat Keputusan Tergugat yang digugat dalam perkara ini merupakan suatu penetapan tertulis (*beschikking*) yang telah memenuhi syarat sebagai suatu Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara. Surat Keputusan Tergugat telah bersifat Konkret, Individual dan Final dengan alasan-alasan sebagai berikut:



- 5.1. Konkret: Bahwa Surat Keputusan Tergugat bersifat konkret karena objek yang diputuskan dalam Surat Keputusan Tergugat merupakan sesuatu yang berwujud, tertentu atau dapat ditentukan. Surat Keputusan Tergugat yang dibuat dalam bentuk tertulis dan berisi suatu hal tertentu berupa pemberian Pembebasan Bersyarat kepada Pollycarpus Budihari Priyanto sehingga Surat Keputusan Tergugat telah memenuhi kriteria Konkret;
- 5.2. Individual: Bahwa Surat Keputusan Tergugat memiliki sifat Individual sebab Surat Keputusan Tergugat tersebut tidak ditujukan secara umum melainkan spesifik kepada suatu hal yang dituju. Sifat Individual dari Surat Keputusan Tergugat yang berisi pemberian Pembebasan Bersyarat kepada Pollycarpus Budihari Priyanto, dengan demikian Surat Keputusan Tergugat telah memenuhi kriteria Individual;
- 5.3. Final: Bahwa Surat Keputusan Tergugat memiliki sifat Final karena telah definitif sehingga untuk melaksanakan segala sesuatu yang diputuskan didalamnya sudah tidak lagi memerlukan persetujuan dari instansi atasan atau instansi lain dan telah menimbulkan akibat hukum. Surat Keputusan Tergugat terkait pemberian Pembebasan Bersyarat kepada Pollycarpus Budihari Priyanto adalah keputusan yang tidak memerlukan persetujuan dari instansi manapun sehingga sudah dapat dilaksanakan dan telah menimbulkan akibat hukum;
6. Adapun akibat hukum yang ditimbulkan dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Tergugat adalah Pollycarpus Budihari Priyanto selaku terpidana penjara 14 Tahun atas pembunuhan aktivis Hak Asasi Manusia Munir Said Thalib dapat keluar dari penjara jauh lebih cepat yaitu hanya menjalani pidana penjara 8 tahun dari yang seharusnya 14 tahun dikurangi masa tahanan dan remisi;
7. Bahwa Penggugat memiliki kepentingan atas Surat Keputusan Tergugat dengan alasan-alasan sebagai berikut:
 - 7.1. Dalam Pasal 4 Anggaran Dasar Penggugat menyebutkan bahwa Penggugat menjalankan organisasi dengan berasaskan pada prinsip-prinsip pernyataan Hak Asasi Manusia Semesta, Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dan Penggugat memiliki maksud dan tujuan untuk memajukan pemahaman dan pengetahuan masyarakat akan pentingnya kontrol atas perilaku serta



pertanggungjawaban terhadap pelanggaran Hukum dan Hak Asasi Manusia termasuk didalamnya kasus pembunuhan Munir dan pemberian Pembebasan Bersyarat kepada Pollycarpus;

- 7.2. Pada saat Munir tewas dibunuh pada tahun 2004, Munir masih menjabat sebagai Direktur Eksekutif Imparsial dan peristiwa pembunuhan Munir tidak dapat dipisahkan dengan adanya dugaan kuat bahwa Munir dibunuh karena aktifitasnya memperjuangkan Hak Asasi Manusia;
- 7.3. Penggugat bersama-sama dengan lembaga-lembaga yang fokus terhadap isu-isu Hak Asasi Manusia telah konsisten melakukan pengawasan dan advokasi pengungkapan kasus pembunuhan Munir sejak awal terjadinya peristiwa pembunuhan Munir sampai dengan saat ini dalam rangka menuntut adanya pertanggungjawaban dari pelaku pembunuhan Munir sampai ke level pelaku intelektual dan memastikan pemerintah telah maksimal dan sungguh-sungguh dalam mengungkap tuntas kasus pembunuhan Munir;
8. Bahwa Surat Keputusan Tergugat yang memberikan Pembebasan Bersyarat kepada Pollycarpus telah nyata-nyata menunjukkan ketidakseriusan Pemerintah dalam melindungi dan menegakkan hak asasi manusia dengan tidak bersungguh-sungguh dalam mengungkap, mengontrol perilaku dan menuntut pertanggungjawaban kasus-kasus berdimensi pelanggaran Hukum dan Hak Asasi Manusia dan atas hal tersebut Penggugat sebagai organisasi memiliki hak untuk mengajukan gugatan sebagai wujud partisipasi dalam perlindungan, penegakan, dan pemajuan hak asasi manusia sebagaimana diatur dalam Pasal 100 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
9. Bahwa Penggugat sudah menjalankan advokasi terkait penegakan, perlindungan dan pemajuan hak asasi manusia di Indonesia secara konsisten dalam berbagai isu hak asasi manusia termasuk didalamnya kasus pembunuhan Munir yang terbukti dengan ditunjuknya Rachland Nashidik selaku Direktur Eksekutif Imparsial untuk menjadi bagian dari Tim Pencari Fakta yang dibentuk oleh Mantan Presiden Republik Indonesia, Susilo Bambang Yudhoyono melalui Keputusan Presiden Nomor 111 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Tim Pencari Fakta Kasus Meninggalnya Munir;



10. Bahwa dengan alasan-alasan tersebut dan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, doktrin dan yurisprudensi terkait hak gugat lembaga/organisasi, Penggugat memiliki kepentingan untuk menggugat Surat Keputusan Tergugat sebagai bentuk upaya melindungi kepentingan Penggugat atas kebijakan Tergugat terkait kontrol perilaku dan pertanggungjawaban pelaku pelanggaran Hukum dan Hak Asasi Manusia;
11. Bahwa Surat Keputusan Tergugat telah menimbulkan kerugian bagi Penggugat dengan alasan-alasan sebagai berikut:
 - 11.1 Penggugat mengalami kerugian berupa halangan dalam tercapainya tujuan yang selama ini diperjuangkan oleh Penggugat yaitu mengontrol perilaku dan pertanggungjawaban pelanggar Hak Asasi Manusia, dalam kasus ini pelaku pembunuhan Munir. Pollycarpus belum selesai mempertanggungjawabkan perbuatannya membunuh Munir namun Tergugat selaku pemerintah justru memberikan Pembebasan Bersyarat tanpa pertimbangan dan alasan yang tepat;
 - 11.2 Bahwa dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Tergugat, Penggugat juga mengalami kerugian berupa semakin terhambatnya pengungkapan kasus pembunuhan Munir dikarenakan adanya kemungkinan Pollycarpus menghilangkan bukti-bukti penting untuk mengungkap kasus Pembunuhan Munir yang selama ini masih belum diketahui dan adanya kemungkinan Pollycarpus mengulangi tindak pidana sebagai upaya menutupi perbuatannya dan orang-orang lain dibelakangnya;
 - 11.3 Pemberian Pembebasan Bersyarat kepada Pollycarpus juga berpotensi membahayakan keselamatan Penggugat dan bahkan pihak-pihak lain yang terus menerus mendesak pengungkapan kasus pembunuhan Munir. Dengan diberikannya Pembebasan Bersyarat kepada Pollycarpus dalam kondisi belum adanya rasa penyesalan dan kesadaran dari Pollycarpus tentu akan menimbulkan kekhawatiran adanya pembalasan dari Pollycarpus kepada pihak-pihak yang dianggap mengancam kebebasannya;
12. Bahwa dikarenakan Surat Keputusan Tergugat telah memenuhi ketentuan pasal 1 angka 9 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara dan telah menimbulkan serangkaian akibat hukum yang merugikan kepentingan Penggugat maka dapat disimpulkan Penggugat



memiliki kedudukan hukum (*Legal Standing*) untuk mengajukan Gugatan *a quo*;

III. Fakta-fakta Dalam Gugatan:

A. Proses Hukum Kasus Pembunuhan Munir Said Thalib oleh Pollycarpus Budihari Priyanto:

1. Bahwa pada tanggal 6 September 2004 terjadi peristiwa pembunuhan terhadap Aktivis Hak Asasi Manusia Munir Said Thalib yang dilakukan oleh Pollycarpus Budihari Priyanto dengan cara memberikan racun Arsen (Arsenic) dengan dosis tinggi sekitar 90-180 mg yang mengakibatkan Munir meninggal dunia dalam penerbangannya dengan pesawat Garuda GA-974 menuju Utrecht, Belanda;
2. Atas perbuatannya membunuh Munir, Pollycarpus Budihari Priyanto dituntut telah melakukan tindak pidana Pembunuhan Berencana dan Menggunakan Surat Palsu oleh Kejaksaan dan dinyatakan bersalah oleh Pengadilan Negeri Jakarta Pusat melalui Putusan Nomor 1361/Pid.B/2005/PN.Jkt.Pst, dikuatkan pula oleh Pengadilan Tinggi DKI Jakarta melalui Putusan Nomor 16/PID/2006/PT.DKI, akan tetapi Majelis Hakim Kasasi menganulir Putusan Pengadilan Tinggi melalui Putusan Nomor 1185 K/Pid/2006 yang menyatakan bahwa Pollycarpus tidak terbukti telah melakukan Pembunuhan Berencana kepada Munir;
3. Berdasarkan putusan Kasasi tersebut, pihak Penuntut Umum mengajukan upaya hukum Peninjauan Kembali dan dikabulkan oleh Majelis Hakim melalui putusan Nomor 109 PK/Pid/2007 yang menjatuhkan vonis 20 Tahun Penjara kepada Pollycarpus Budihari Priyanto dan dalam pertimbangannya disebutkan bahwa perbuatan Pollycarpus adalah perbuatan yang sangat keji dan tercela serta memalukan Indonesia dimata dunia;
4. Atas Putusan tersebut Pollycarpus juga mengajukan permohonan Peninjauan Kembali dan dikabulkan oleh Majelis Hakim Peninjauan Kembali melalui Putusan Nomor 133/PK/Pid/2011 yang memutuskan mengurangi hukuman Pollycarpus menjadi 14 Tahun penjara;
5. Sampai saat ini hanya Pollycarpus Budihari Priyanto dan Indra Setiawan (Mantan Direktur Utama PT. Garuda Indonesia) yang berhasil dibuktikan keterlibatannya dalam kasus pembunuhan berencana terhadap Munir sebagai eksekutor lapangan, namun pelaku intelektual yang menjadi otak dari Pembunuhan Munir masih



belum dapat dibuktikan keterlibatannya dan dimintakan pertanggungjawaban secara pidana;

B. Terkait Proses Pembebasan Bersyarat Pollycarpus Budihari Priyanto:

6. Bahwa berdasarkan data Tergugat yang terangkum dalam Majalah Tempo Edisi Khusus "Fakta Baru Pembunuhan Munir" tanggal 8-14 Desember 2014, Pollycarpus telah menerima Remisi atau Pengurangan Masa Hukuman dengan total 51 Bulan 80 hari atau setara dengan kurang lebih 4 Tahun 6 Bulan;
7. Bahwa Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Barat menerangkan, sebagaimana dikutip dalam pemberitaan redaksi Kompas tanggal 1 Desember 2014, Pollycarpus dianggap telah memenuhi persyaratan administratif dan substantif untuk memperoleh Pembebasan Bersyarat dan oleh karenanya Tim Pengamat Pemasyarakatan (TPP), Lapas Klas I Sukamiskin menyetujui usulan pemberian Pembebasan Bersyarat kepada Pollycarpus;
8. Usulan pemberian Pembebasan Bersyarat Pollycarpus selanjutnya dibahas dalam sidang TPP Pusat Direktorat Jenderal Pemasyarakatan bersama-sama dengan kurang lebih 1.662 berkas usulan Pembebasan Bersyarat lainnya dan kemudian TPP Pusat juga menyetujui usulan pemberian Pembebasan Bersyarat kepada Pollycarpus;
9. Bahwa melalui Surat Keputusan Nomor PAS PK.01.04.05.06.553. tanggal 10 November 2014, Pollycarpus Budihari Priyanto resmi mendapatkan persetujuan Pembebasan Bersyarat dan atas dasar surat tersebut diterbitkan Surat Keputusan Tergugat Nomor WII.PK.01.05.06-0028, tanggal 13 November 2014, tentang Pemberian Pembebasan Bersyarat atas nama Narapidana Pollycarpus Budihari Priyanto saat Pollycarpus baru menjalani pidana kurang lebih 8 Tahun penjara dan terhitung tanggal 29 November 2014 Pollycarpus sudah keluar dari Lapas Klas I Sukamiskin;
10. Bahwa Pollycarpus mulai sejak awal proses peradilan baik dalam kedudukannya sebagai terdakwa dalam perkarannya sendiri, ataupun sebagai saksi dalam perkara dengan terdakwa Muchdi Purwoprandjono dalam kasus pembunuhan Munir sama sekali tidak menyesali perbuatannya, tidak berkontribusi dalam mengungkap pelaku intelektual pembunuh Munir dan bahkan pada hari ia keluar



dari Lapas Sukamiskin Pollycarpus dengan tegas mengatakan tidak bersalah telah membunuh Munir;

11. Bahwa dalam memberikan Pembebasan Bersyarat Tergugat seharusnya memperhatikan syarat pemberian Pembebasan Bersyarat sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan terkait yaitu dapat diterimanya Pembebasan Bersyarat tersebut oleh masyarakat dan mempertimbangkan faktor kepentingan keamanan, ketertiban umum dan rasa keadilan masyarakat (Vide Pasal 2 *Juncto* Pasal 49 ayat (1) huruf d Permen Nomor 21 Tahun 2013);

IV. Alasan-Alasan Gugatan:

1. Sesuai dengan ketentuan Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, maka Penggugat akan memisahkan alasan-alasan gugatan *a quo* ke dalam 2 (dua) bagian, yaitu pertama, bagian yang memuat alasan pelanggaran peraturan perundang-undangan dan kedua, bagian yang berisi dalil-dalil mengenai pelanggaran asas-asas umum pemerintahan yang baik, yang dilakukan oleh Tergugat dalam menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat;
2. Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Pemasyarakatan menyebutkan mengenai yang dimaksud dengan Pembebasan Bersyarat adalah hak Narapidana berupa bebasnya Narapidana setelah menjalani lebih dari 2/3 (dua per tiga) masa pidananya dengan ketentuan dua pertiga tersebut tidak kurang dari 9 (sembilan) bulan yang syarat dan tata cara pelaksanaannya diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 Tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Pelaksanaan Hak Warga Binaan Masyarakat sebagaimana terakhir kali diubah dengan Peraturan Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2012 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan dan Permen Nomor 21 Tahun 2013 Tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Remisi, Asimilasi, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat;
3. Pemberian Pembebasan Bersyarat bagi Narapidana harus memperhatikan ketentuan dalam Pasal 43 ayat (2) huruf d Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2012 *Juncto* Pasal 49 ayat (1) huruf d Permen 21 Tahun 2013 yang menyebutkan salah satu syarat pemberian Pembebasan Bersyarat adalah dapat diterimanya program Pembebasan Bersyarat tersebut oleh Masyarakat. Selain adanya unsur dapat diterimanya program Pembebasan Bersyarat oleh masyarakat,



pemberian Pembebasan Bersyarat juga harus memperhatikan ketentuan dalam Pasal 2 ayat (3) Permen 21 Tahun 2013, dimana pejabat Tata Usaha Negara dalam mengeluarkan keputusan pembebasan bersyarat haruslah mempertimbangkan kepentingan keamanan, ketertiban umum dan rasa keadilan masyarakat;

Alasan-Alasan Terkait Pelanggaran Terhadap Peraturan Perundang Undangan Yang Dilakukan Oleh Tergugat;

A. Pembebasan Bersyarat Pollycarpus Budihari Priyanto Dikeluarkan Tanpa Memperhatikan Unsur Dapat Diterimanya Pembebasan Bersyarat Oleh Masyarakat;

4. Bahwa dalam Pasal 43 ayat (2) huruf d Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2012 *Juncto* Pasal 49 ayat (1) huruf d Permen 21 Tahun 2013 disebutkan salah satu dari empat syarat yang harus dipenuhi dalam memberikan Pembebasan Bersyarat adalah dapat diterimanya program kegiatan pembinaan Narapidana dalam hal ini Pembebasan Bersyarat oleh masyarakat. Unsur-unsur dalam pasal tersebut bersifat kumulatif sehingga apabila salah satu unsur tidak terpenuhi maka Pembebasan Bersyarat tidak dapat diberikan;

5. Terkait unsur dapat diterimanya program Pembebasan Bersyarat tercermin dalam Pasal 50 ayat (1) huruf h Permen 21 Tahun 2013 yang menyebutkan salah satu dokumen yang perlu dilengkapi untuk memenuhi syarat pemberian Pembebasan Bersyarat adalah adanya surat jaminan kesanggupan dari pihak keluarga yang diketahui oleh lurah atau kepala desa atau nama lain yang menyatakan bahwa Narapidana tidak akan melarikan diri dan atau tidak melakukan perbuatan melanggar hukum dan kesediaan untuk membantu dalam membimbing dan mengawasi Narapidana selama mengikuti program Pembebasan Bersyarat, walaupun demikian adanya surat jaminan kesanggupan dari pihak keluarga yang diketahui oleh lurah atau kepala desa tidak cukup untuk memenuhi unsur dapat diterimanya Pembebasan Bersyarat oleh masyarakat;

6. Bahwa Pembebasan Bersyarat diberikan kepada seorang Narapidana yang menjalankan hukuman akibat melanggar aturan pidana. Hukum Pidana adalah Hukum Publik yang penegakannya ditujukan bukan hanya untuk melindungi kepentingan korban, akan tetapi juga kepentingan si pelaku dan juga masyarakat luas, sehingga pemberian Pembebasan Bersyarat kepada seorang pelaku pidana juga harus



memperhatikan aspek kepentingan korban dan masyarakat luas disamping kepentingan si pelaku;

7. Bahwa Tergugat tidak cermat dalam memperhatikan terpenuhi atau tidaknya unsur dapat diterima masyarakat dalam pemberian Pembebasan Bersyarat kepada Pollycarpus yang terbukti dengan munculnya protes dari keluarga korban, berbagai elemen masyarakat dan organisasi masyarakat sipil atas diberikannya Pembebasan Bersyarat kepada Pollycarpus. Lebih lanjut akan dijabarkan dasar-dasar yang menjadi alasan tidak dapat diterimanya Pembebasan Bersyarat Pollycarpus oleh Masyarakat sebagai berikut:
 - a) Masyarakat menolak Pembebasan Bersyarat Pollycarpus atas dasar belum tuntasnya kasus pembunuhan Munir dan tidak adanya kontribusi Pollycarpus untuk membantu terungkapnya dalang pembunuhan;
8. Bahwa kasus Pembunuhan Munir adalah kasus yang menarik perhatian publik nasional dan internasional. Mantan Presiden Republik Indonesia, Susilo Bambang Yudhoyono pada awal jabatannya pada tahun 2004 mengungkapkan bahwa kasus ini sebagai *"a test of our history"* sebagai gambaran bahwa kasus pembunuhan Munir adalah suatu tragedi dalam sebuah negara yang sedang berusaha keras memperkuat Demokrasi dan penghormatan nilai-nilai Hak Asasi Manusia;
9. Kasus pembunuhan Munir sampai hari ini masih belum tuntas terselesaikan. Dalam jangka waktu kurang lebih 10 tahun pemerintah hanya mampu menuntut pertanggungjawaban Pollycarpus Budihari Priyanto dan Indra Setiawan selaku pelaku lapangan pembunuhan Munir, namun tidak satupun pelaku intelektual berhasil dibuktikan keterlibatan dan dimintakan pertanggungjawabannya;
10. Bahwa salah satu penyebab tidak dapat terungkapnya siapa pelaku intelektual pembunuhan Munir adalah tidak adanya kontribusi Pollycarpus dalam memberikan kesaksian yang sebenar-benarnya dalam persidangannya Muchdi Purwoprandjono (Muchdi PR) yang didakwa sebagai salah satu otak pembunuhan Munir;
11. Bahwa Pollycarpus saat memberikan kesaksian dalam persidangan Muchdi PR tetap menyangkal segala pertanyaan penuntut umum terkait bukti adanya hubungan Pollycarpus dengan Muchdi PR dalam kasus pembunuhan Munir terutama adanya komunikasi Pollycarpus dengan nomor telepon 0811900978 yang merupakan nomor telepon Muchdi PR



pada tanggal 7 September 2004, tanggal terbunuhnya Munir. Padahal Pollycarpus memberikan kesaksian dalam kedudukannya sebagai terpidana atas dasar putusan yang telah berkekuatan hukum tetap sehingga seharusnya tidak lagi memiliki kepentingan untuk melindungi dirinya dari “*self Incrimination*”;

12. Bahwa tidak adanya kontribusi Pollycarpus sebagai pelaku lapangan Pembunuhan Munir telah menjadi salah satu penyebab dibebaskannya Muchdi PR pada pengadilan tingkat pertama dan kasasi dan hingga sampai saat ini tidak lagi terlihat adanya upaya konkrit untuk mengusut pelaku intelektual pembunuhan Munir. Oleh karenanya Masyarakat tidak dapat menerima Pemberian Pembebasan Bersyarat kepada Pollycarpus dikarenakan Negara belum tuntas mengungkap pelaku intelektual dibalik pembunuhan Munir;

b) Masyarakat tidak dapat menerima Pembebasan Bersyarat Pollycarpus atas dasar adanya kekhawatiran sebagai akibat belum maksimalnya pemidanaan terhadap Pollycarpus dan belum tercapainya tujuan Pemidanaan;

“saya tidak bersalah, saya tidak membunuh Munir”;

(Pollycarpus Budihari Priyanto, menjawab pertanyaan wartawan saat keluar dari Lapas Sukamiskin. Nasional. News. Viva.co.id Tanggal 29 November 2014);

13. Bahwa Pemidanaan dilakukan dengan tujuan agar Narapidana dapat menyadari kesalahannya, memperbaiki diri, dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat diterima kembali oleh masyarakat dan dapat hidup sebagai warga negara yang baik dan bertanggungjawab, sedangkan Pembebasan Bersyarat secara filosofis dan historis dimasukkan kedalam *Wetboek van Strafrecht* pada tahun 1915 sebagai kewenangan yang diberikan pada Pemerintah sebagai pelaksana pemidanaan untuk mengambil suatu kebijaksanaan terhadap seorang terpidana yang dianggap telah cukup menjalani pidana dan telah tercapai tujuan pemidanaan lebih cepat dari yang diperkirakan oleh Hakim saat menjatuhkan pidana dan mendorong terpidana untuk berkelakuan baik. (Utrecht, Hukum Pidana II, 1958);

14. Esensi Pemidanaan dan Pembebasan Bersyarat tersebut tercermin dalam poin pertimbangan dan Pasal 2 Undang-Undang Pemasarakatan yang menyebutkan bahwa sistem pemasarakatan bertujuan agar Warga Binaan dapat menyadari kesalahannya,



- memperbaiki diri, dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat;
15. Sedangkan dalam kasus Pollycarpus tujuan pemidanaan masih belum tercapai sampai saat Tergugat memutuskan memberikan Pembebasan Bersyarat karena masih terlihat tidak adanya rasa penyesalan dalam diri Pollycarpus. Bahwa fakta terkait tidak adanya rasa menyesal dalam diri Pollycarpus terlihat dari segala tindakannya yang menutup rapat dalang pembunuhan Munir dan tidak pernah menunjukkan rasa penyesalannya telah membunuh Munir;
 16. Bahwa Pemberian Pembebasan Bersyarat Pollycarpus oleh Tergugat sudah jelas tidak memperhatikan faktor apakah terpidana telah menyadari kesalahannya atau belum, apabila mengacu kepada fakta-fakta keterangan berbelit Pollycarpus di persidangan, tidak berkontribusi mengungkap pelaku intelektual pembunuhan, menyatakan tidak membunuh Munir dan bersikap acuh terkait kelanjutan pengungkapan kasus pembunuhan Munir seketika keluar dari Lapas Sukamiskin setelah menerima Pembebasan Bersyarat;
 17. Bahwa Tergugat seharusnya mengupayakan tercapainya tujuan pemidanaan dalam rentang waktu yang telah ditentukan oleh Hakim yaitu 14 tahun penjara sebagai akibat tindakan pembunuhan berencana yang dilakukan oleh Pollycarpus terhadap Munir apabila memang Pollycarpus secara nyata-nyata belum dapat menyadari kesalahannya;
 18. Selain agar dapat menyadari kesalahannya, pidana penjara atau pidana perampasan kemerdekaan salah satunya bertujuan agar terpidana tidak membahayakan orang lain, khususnya keluarga korban dan pihak-pihak yang berkaitan dengan tindak pidana yang ia lakukan seperti saksi-saksi, aparat penegak hukum dan masyarakat umum. Untuk itu, Terpidana harus menjalani pidana perampasan kemerdekaan agar dapat dibina menjadi orang yang lebih baik dan menyadari kesalahannya sekaligus melindungi pihak-pihak terkait dari ancaman bahaya yang mungkin ditimbulkan oleh Terpidana yang belum menyadari kesalahannya;
 19. Bahwa selama proses peradilan Pollycarpus yang sangat mendapat sorotan nasional ataupun internasional telah berhasil menarik dukungan masyarakat dan organisasi masyarakat yang vokal dalam menyuarakan penuntasan kasus-kasus berdimensi pelanggaran HAM Berat yang



konsisten sampai hari ini untuk mengadili Pollycarpus dan orang-orang yang berada dibaliknya;

20. Bahwa dalam kondisi masih belum terungkapnya dalang pembunuhan Munir dan belum adanya rasa menyesal dalam diri Pollycarpus telah menimbulkan kekhawatiran yang wajar akan adanya tindak pidana yang diulangi oleh Pollycarpus dalam diri pihak-pihak yang berkaitan dengan pengungkapan kasus Pembunuhan Munir seperti keluarga korban, saksi-saksi yang memberatkan, masyarakat dan organisasi masyarakat yang mengawal proses peradilan Pollycarpus dan bahkan aparat Penegak Hukum yang mengadili Pollycarpus;

21. Bahwa dengan demikian berdasarkan uraian di atas maka cukup beralasan bagi Tergugat untuk menyimpulkan bahwa Surat Keputusan Tergugat tidak memperhatikan persyaratan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan terkait pemberian Pembebasan Bersyarat yaitu mengenai dapat diterimanya Pembebasan Bersyarat oleh masyarakat.

B. Pembebasan Bersyarat Pollycarpus Budihari Priyanto Tidak Mempertimbangkan Kepentingan Keamanan, Ketertiban Umum Dan Rasa Keadilan Masyarakat;

“Pembunuhan terhadap korban tersebut menimbulkan reaksi begitu luas baik nasional maupun internasional yang sungguh-sungguh mempermalukan Indonesia yang sedang gigih membangun demokrasi, Negara berdasarkan atas hukum dan hak asasi manusia”;

(Kutipan pertimbangan Majelis Hakim Peninjauan Kembali dalam Putusan Nomor 109/PK/Pid/2007 atas nama Terdakwa Pollycarpus Budihari Priyanto);

22. Bahwa Pembebasan Bersyarat bukanlah suatu hal yang bersifat imperatif harus diberikan oleh Tergugat melainkan suatu hal yang bersifat kebijaksanaan Tergugat. Tergugat diberikan kebijaksanaan untuk menilai apakah Terpidana berhak memperoleh suatu Pembebasan Bersyarat dengan mengacu kepada persyaratan-persyaratan yang telah diatur dalam Undang-Undang Pemasasyarakatan, Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 99 *Juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2012 dan Permen Nomor 21 Tahun 2013;

23. Bahwa selain syarat dapat diterimanya Pembebasan Bersyarat oleh masyarakat, Permen Nomor 21 Tahun 2013 juga menentukan Tergugat harus mempertimbangkan kepentingan keamanan, ketertiban umum, dan rasa keadilan masyarakat dalam memutuskan memberikan atau



tidak memberikan Pembebasan Bersyarat, akan tetapi dalam peraturan terkait Pembebasan Bersyarat memang tidak diatur pengertian dan tolak ukur keamanan, ketertiban umum dan rasa keadilan masyarakat oleh karena itu akan digunakan pengertian keamanan, ketertiban umum dan rasa keadilan masyarakat dalam arti luas;

24. Ketertiban umum didefinisikan secara internasional dalam konteks penegakan hukum dan Hak Asasi Manusia dalam *Siracusa Principles* sebagai *"the expression "public order" as used in the covenant may be defined as the sum of rules which ensure the functioning of society or the set of fundamental principles on which society is founded. Respect for human rights is part of public order"* yang diterjemahkan secara bebas ("ungkapan ketertiban umum yang digunakan dalam kovenan dapat didefinisikan sebagai sejumlah aturan yang memastikan berfungsinya suatu masyarakat atau seperangkat prinsip fundamental dari masyarakat tersebut. Penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia adalah bagian dari ketertiban umum);
25. Bahwa seperti yang telah disebutkan sebelumnya, kasus Pembunuhan Munir telah menyita perhatian masyarakat luas, baik Nasional ataupun Internasional. Indonesia sebagai negara Demokrasi mendapatkan ujian dalam bentuk adanya kasus pembunuhan berencana terhadap seorang aktivis Hak Asasi Manusia yang dilakukan secara terorganisir dan terindikasi kuat melibatkan organ Negara dalam hal ini Badan Intelijen Negara sebagaimana disimpulkan oleh Tim Pencari Fakta kasus pembunuhan Munir yang dibentuk Presiden Republik Indonesia berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 111 Tahun 2004;
26. Bahwa yang menjadi bagian dari ketertiban umum dalam perkara ini adalah adanya harapan dari masyarakat luas dalam pengungkapan dan penegakan hukum atas kasus pembunuhan Munir sebagai wujud penghormatan Hak Asasi Manusia yang secara langsung membebaskan tanggung jawab atas pengungkapan dan penegakan hukum dalam kasus tersebut kepada Negara. Akan tetapi sampai saat ini Negara belum maksimal dalam menghormati Hak Asasi Manusia yang tercermin dalam tindakannya yang masih belum mampu mengungkap tuntas kasus pembunuhan Munir;
27. Selain itu dalam Putusan Peninjauan Kembali Nomor 109/PK/PID/2007 a.n Pollycarpus Budihari Priyanto pada tanggal 25 Januari 2007, perbuatan Pollycarpus dianggap sebagai perbuatan yang sangat keji



dan dilakukan semata-mata karena kebencian terhadap Munir yang dalam pernyataan-pernyataannya dipandang sangat tidak menyenangkan walaupun tidak ada satupun perbuatan Munir yang merupakan bahaya bagi bangsa dan negara, disebutkan pula pembunuhan terhadap Munir menimbulkan reaksi begitu luas baik nasional maupun internasional yang sungguh-sungguh mempermalukan Indonesia yang sedang gigih membangun demokrasi Negara berdasarkan atas hukum dan Hak Asasi Manusia;

28. Atas dasar kondisi ini Negara demi kepentingan dan ketertiban umum wajib memulihkan nama baik Negara Indonesia di hadapan masyarakat Indonesia ataupun masyarakat Internasional atas terjadinya peristiwa Pembunuhan Munir sebagai bentuk komitmen Indonesia atas penghormatan, perlindungan dan pemenuhan terhadap Hak Asasi Manusia dengan cara mengungkap tuntas kasus pembunuhan Munir, menuntut pertanggungjawaban pidana bagi seluruh pelaku yang terlibat sampai ke level tertinggi, memberikan pemulihan efektif bagi keluarga korban dan perlindungan sungguh-sungguh bagi seluruh masyarakat Indonesia atas adanya ancaman terulangnya peristiwa pembunuhan Munir;
29. Bahwa Tergugat melalui Surat Keputusan Tergugat telah memberikan Pembebasan Bersyarat kepada Pollycarpus adalah bentuk rendahnya komitmen negara dalam menghormati, melindungi dan memenuhi Hak Asasi Manusia karena selain masih gagal mengungkap kasus pembunuhan Munir secara tuntas, Tergugat juga masih gagal dalam membina, menyadarkan dan memperbaiki perilaku Pollycarpus sehingga negara melalui Tergugat telah lalai dalam memperhatikan unsur ketertiban umum dalam mengeluarkan Surat Keputusan Tergugat;
30. Pentingnya mempertimbangkan apakah Narapidana telah menyadari kesalahan sebelum memberikan Pembebasan Bersyarat sangat berkaitan erat dengan rasa keamanan dalam masyarakat. Adalah tindakan yang membahayakan keamanan masyarakat apabila seorang pelaku tindak pidana yang sedang menjalankan pidana namun belum menyadari kesalahannya kemudian diberikan Pembebasan Bersyarat. Dengan mengenyampingkan fakta bahwa Pollycarpus belum menyadari kesalahannya maka Tergugat juga telah lalai dalam mempertimbangkan unsur keamanan dalam memberikan Pembebasan Bersyarat;



31. Apabila Negara mampu memenuhi kewajibannya untuk menghormati, melindungi dan memenuhi Hak Asasi Manusia maka akan berdampak pula pada terpenuhinya rasa keadilan dalam masyarakat. Dengan demikian berdasarkan uraian di atas, kelalaian Tergugat dalam mempertimbangkan ketertiban umum dalam mengeluarkan Surat Keputusan Tergugat juga berdampak pada tidak terpenuhinya rasa keadilan dalam masyarakat;

Alasan-Alasan Terkait Pelanggaran Terhadap Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Yang Dilakukan Oleh Tergugat;

31. Bahwa dalam ilmu administrasi negara (*vide*, Indroharto dalam Buku Usaha Memahami Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara Buku I, hlm 98) kewenangan pemberian Pembebasan Bersyarat dapat dikategorikan sebagai suatu kewenangan yang mengandung kebebasan untuk melakukan penilaian. Kewenangan ini tidak boleh digunakan selain dari tujuan diberikannya kewenangan tersebut;

32. Bahwa untuk menguji apakah Tergugat telah menggunakan kewenangan sesuai dengan tujuan dari kewenangannya dalam mengeluarkan Surat Keputusan Tergugat dapat pula dilakukan pengujian atas dasar Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik, diantaranya adalah asas Kepentingan Umum, Kepastian Hukum, Keterbukaan dan Akuntabilitas;

- A. Surat Keputusan Tergugat Melanggar Asas Kepentingan Umum;
"Seharusnya kepala kanwil, kepala lapas lapor saya dong. Jadi sensitivitasnya itu enggak ada, makanya kemarin saya marahin";
(Yasonna Laoly, Menteri Hukum dan Hak Asasi terkait Pembebasan Bersyarat Pollycarpus. Sebagaimana dikutip Nasional.kompas.com 5 Desember 2014");

32. Bahwa Surat Keputusan Tergugat bertentangan dengan asas kepentingan umum yang mengharuskan Tergugat untuk mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif. Pemberian Pembebasan Bersyarat Pollycarpus justru bertentangan dengan kepentingan umum karena kepentingan umum dalam kasus ini adalah terungkapnya pelaku pembunuhan Munir sampai ke level tertinggi dan tercapainya tujuan pemidanaan Pollycarpus Budihari Priyanto bukan sebaliknya, mengabaikan pengungkapan kasus pembunuhan Munir dan melalaikan kewajibannya melakukan pembinaan terhadap Pollycarpus;



33. Bahwa Surat Keputusan Tergugat telah menunjukkan ketidakpekaan Tergugat dalam menangani kasus-kasus berdimensi Pelanggaran Hak Asasi Manusia Berat termasuk dalam melakukan program pembinaan Narapidana sehingga tidak dapat menafsirkan asas kepentingan umum dalam memberikan Pembebasan Bersyarat kepada Pollycarpus. Pemberian Pembebasan Bersyarat kepada Pollycarpus merupakan kesalahan Tergugat dalam membuat suatu keputusan berdasarkan kepentingan umum;
34. Tergugat mengenyampingkan fakta bahwa kasus Munir masih belum terungkap tuntas dan Pollycarpus belum menyadari kesalahannya dalam memberikan Keputusan Pembebasan Bersyarat salah satunya dikarenakan dampak dari sistem pemberian Pembebasan Bersyarat itu sendiri yang memungkinkan Tergugat untuk tidak memperhatikan dan mempertimbangkan satu persatu siapa Narapidana yang berhak mendapatkan Pembebasan Bersyarat berdasarkan persyaratan yang telah diatur dalam Peraturan Perundang-Undangan, akan tetapi biar bagaimanapun Tergugat selaku pemegang kewenangan atributif pemberian Pembebasan Bersyarat tetap memiliki tanggung jawab untuk memastikan keputusan pemberian Pembebasan Bersyarat berdasarkan peraturan perundang-undangan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik;
35. Bahwa fakta ketidakhati-hatian Tergugat dalam mempertimbangkan Pembebasan Bersyarat kepada Pollycarpus telah diakui oleh Tergugat dalam keterangannya di Media Massa yang menyalahkan pemberian Pembebasan Bersyarat kepada Pollycarpus kepada bawahannya yaitu Kepala Kantor Wilayah Hukum dan HAM dan Kepala Lembaga Pemasyarakatan dan hal ini membuktikan Tergugat lalai dalam menilai dan mempertimbangkan pemberian Pembebasan Pollycarpus Budihari Priyanto secara selektif dan memastikan keputusan tersebut sesuai dengan Kepentingan Umum;
- B. Surat Keputusan Tergugat Melanggar Asas Kepastian Hukum;
37. Asas kepastian hukum adalah asas yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara. Asas ini mengamanatkan agar setiap penyelenggara negara harus berdasarkan peraturan perundang-undangan serta keadilan dalam setiap penyelenggaraan negara dalam mewujudkan kepastian hukum dan keadilan;



38. Asas tersebut melekat juga pada Tergugat sebagai penyelenggara negara yang dibebankan kewajiban berdasarkan Undang-Undang Pemasarakatan untuk melakukan tindakan pembinaan terhadap narapidana untuk mencapai tujuan pemidaan. Berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Pemasarakatan, tujuan pemasarakatan adalah membuat warga binaannya menyadari kesalahan, memperbaiki diri dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat diterima oleh kembali oleh lingkungan masyarakat.
39. Kenyataannya, Pollycarpus Budihari Priyanto hingga ia keluar dari Lembaga Pemasarakat Sukamiskin tetap berdalih bahwa ia bukanlah pembunuh Munir. Sikap tersebut tentu bertentangan dengan tujuan pemidaan yang mengharapakan narapidana menyadari kesalahannya. Hal ini membuktikan bahwa Tergugat telah melakukan penilaian secara tidak patut dalam memberikan pembebasan bersyarat pada Pollycarpus Budihari Priyanto. Tindakan yang tidak patut secara umum dikategorikan Prof. Rosa Agustina sebagai perbuatan yang merugikan orang lain tanpa kepentingan yang layak atau perbuatan yang tidak berguna yang menimbulkan bahaya bagi orang lain berdasarkan pemikiran yang normal perlu diperhatikan;
40. Pasca reformasi 1998, Indonesia berubah menjadi negara demokrasi yang berkembang di dunia, sehingga memungkinkan setiap warga negara untuk berekspresi terutama mengkritisi sikap atau kebijakan pemerintah yang dirasa bertentangan dengan kehendaknya atau dengan kata lain, masyarakat berkembang berbalik mengontrol tindakan yang dilakukan oleh negara. Upaya mengontrol tindakan Negara oleh Munir itulah yang dianggap berlebihan oleh Pollycarpus Budihari Priyanto dan orang-orang dibelakangnya sehingga menjadi alasan mereka untuk merencanakan pembunuhan terhadapnya;
41. Atas pembunuhan tersebut, Pollycarpus Budihari Priyanto dijatuhi hukuman 14 tahun penjara dan menyisakan aktor-aktor lainnya yang belum tersentuh hukum lantaran Pollycarpus yang bersifat tidak kooperatif hingga akhirnya ia mendapatkan pembebasan bersyarat ditengah kasus pembunuhan Munir yang tidak terungkap. Hal itu justru membahayakan masyarakat lainnya yang berpotensi menjadi sasaran-sasaran pembungkaman sebagaimana tindakan yang dilakukan oleh Pollycarpus Budihari Priyanto dan juga Badan Intelejen Negara (BIN) yang diduga terlibat dalam kasus pembunuhan Munir;



42. Pembebasan bersyarat tidak hanya merugikan keluarga korban tetapi juga masyarakat sipil yang melakukan aktivitas serupa dengan Munir, baik secara langsung atau tidak langsung, sekarang atau dimasa yang akan datang demi tegaknya demokrasi di Indonesia secara utuh. Selain itu, tindakan Tergugat yang mengeluarkan Surat keputusan merupakan suatu tindakan yang kontraproduktif dengan tujuan pemidanaan. Dimana hal itu adalah selain merupakan tindakan yang tidak beralasan hukum juga perbuatan yang tidak perlu karena, dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Tergugat tersebut tidak memberikan implikasi positif terhadap penegakan hukum khususnya pengungkapan kasus pembunuhan Munir secara tuntas;
43. Bahwa Tergugat juga keliru dalam memahami hak memperoleh Pembebasan Bersyarat yang seolah-olah diartikan oleh Tergugat sebagai suatu hal yang sudah pasti dan harus diberikan kepada setiap Terpidana. Pembebasan Bersyarat memang hak Narapidana, namun pemberiannya bersifat diskresi dan harus didasarkan atas dasar peraturan perundang-undangan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik;
44. Tindakan yang dilakukan Tergugat jelas merupakan bukti pelanggaran atas asas kepastian hukum yang mengamanatkan agar setiap penyelenggara negara harus berdasarkan peraturan perundang-undangan serta keadilan dalam setiap penyelenggaraan negara dalam mewujudkan kepastian hukum dan keadilan;
- C. Objek Sengketa Dikeluarkan Oleh Tergugat Melanggar Asas Keterbukaan Dan Akuntabilitas;
49. Bahwa yang dimaksud dengan Asas Akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
50. Surat Keputusan Tergugat merupakan keputusan yang tidak bertanggungjawab karena Tergugat dalam mengeluarkan keputusan mengenyampingkan fakta-fakta penting seputar persyaratan pemberian Pembebasan Bersyarat yaitu terkait unsur dapat diterimanya Pembebasan Bersyarat oleh Masyarakat dan mempertimbangkan Kepentingan Umum, Ketertiban Umum dan Rasa Keadilan Masyarakat. Tergugat lalai dalam memperhatikan aspirasi masyarakat terhadap



kasus Pembunuhan Munir yang berimplikasi pada pertimbangan yang tidak bertanggungjawab dalam memberikan Pembebasan Bersyarat kepada Pollycarpus;

51. Tergugat memiliki tanggungjawab penuh untuk mempertimbangkan apakah seseorang layak atau tidak diberikan Pembebasan Bersyarat. Seharusnya Tergugat peka terhadap aspirasi masyarakat yang telah disuarakan secara konsisten dan terus menerus selama 10 tahun terakhir dan seharusnya pula Tergugat mempertimbangkan pandangan masyarakat dan atau keluarga korban sebelum mengambil keputusan;
52. Berdasarkan pendapat Prof. Dr. Phillipus M. Hadjon S.H (Hukum Administrasi Negara, Gadjahmada University Press, Cetakan kelima, Februari 1997 halaman 274), mengatakan bahwa badan-badan pemerintah sebelum mengambil suatu ketetapan diwajibkan meneliti semua fakta dan kepentingan yang relevan ke dalam pertimbangannya. Dalam konteks pengambilan keputusan oleh badan-badan pemerintah, disyaratkan adanya kewajiban untuk mendengarkan pihak yang berkepentingan sebelum mereka dihadapkan pada suatu keputusan yang merugikan;
53. Bahwa keluarga korban dan masyarakat adalah pihak yang berkepentingan dan dirugikan dalam pemberian Pembebasan Bersyarat kepada Pollycarpus, namun kenyataannya Tergugat tidak terlebih dahulu meminta pendapat dari pihak berkepentingan sebelum mengeluarkan Surat Keputusan Tergugat dan oleh karena itu Tergugat telah mengeluarkan Surat Keputusan Tergugat dengan tidak mendasarkan kepada Asas Keterbukaan dan Akuntabilitas;

Bahwa berdasarkan hal-hal tersebut di atas, Penggugat mohon kepada Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta agar memberikan putusan sebagai berikut:

1. Mengabulkan Gugatan Penggugat untuk seluruhnya;
2. Menyatakan batal atau tidak sah Surat Keputusan Tergugat Nomor WII.PK.01.05.06-0028 tanggal 13 November 2014 tentang Pemberian Pembebasan Bersyarat atas nama Narapidana Pollycarpus Budihari Priyanto;
3. Mewajibkan Tergugat untuk mencabut Surat Keputusan Tergugat Nomor WII.PK.01.05.06-0028, tanggal 13 November 2014, tentang Pemberian Pembebasan Bersyarat atas nama Narapidana Pollycarpus Budihari Priyanto;



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

4. Menghukum Tergugat untuk membayar biaya perkara yang timbul sehubungan dengan diajukan nya Gugatan ini;

Menimbang, bahwa terhadap gugatan tersebut Tergugat dan Tergugat II Intervensi mengajukan eksepsi yang pada pokoknya atas dalil-dalil sebagai berikut:

Eksepsi Tergugat:

1. Dalam Kompetensi Absolut;

Bahwa pengadilan tata usaha negara tidak berwenang memeriksa dan mengadili objek sengketa karena objek sengketa bukanlah merupakan keputusan tata usaha negara karena penilaian dari segi penerapan hukumnya terhadap macam keputusan objek sengketa tersebut hanya dapat dilakukan oleh pengadilan di lingkungan peradilan umum (eksepsi kompetensi absolut);

- a. Berdasarkan ketentuan Pasal 2 huruf (d) Undang-Undang R.I. Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dinyatakan bahwa:

“Tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang ini:

huruf (d) “Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana”;

Dengan demikian, Pasal ini mengatur pembatasan terhadap pengertian Keputusan Tata Usaha Negara yang termasuk dalam ruang lingkup kompetensi mengadili dari Peradilan Tata Usaha Negara. Pembatasan ini diadakan oleh karena ada beberapa jenis Keputusan yang karena sifat atau maksudnya memang tidak dapat digolongkan dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang ini;

- b. Bahwa penerbitan Objek Sengketa dalam perkara *a quo* terkait hak narapidana yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan (“Undang-Undang Pemasyarakatan”) dan Undang-Undang Pemasyarakatan tergolong dalam “peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana” sebagaimana dimaksud Pasal 2 huruf (d) Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara. Bahwa hal tersebut secara jelas dan tegas dinyatakan di dalam ketentuan Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Pemasyarakatan sebagai berikut:

“Pemasyarakatan adalah kegiatan untuk melakukan pembinaan Warga



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Binaan Pemasyarakatan berdasarkan sistem, kelembagaan, dan cara pembinaan yang merupakan bagian akhir dari sistem pemidanaan dan; Dasar hukum dari Pembebasan Bersyarat adalah pasal 15 KUHP yang pada hakekatnya pemberian Pemberian Bersyarat ini hanyalah merupakan hadiah/remisi dari Negara bagi narapidana untuk bebas lebih awal dari masa hukuman yang sebenarnya Pemberian Pembebasan Bersyarat ini hanya merupakan hadiah/remisi dari Negara; Berdasarkan ketentuan Pasal 77 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, maka sebelum Yang Mulia Majelis Hakim memeriksa dan memutus pokok sengketa, Mohon berkenan menjatuhkan Putusan Sela sebagai berikut:

- Menyatakan menerima dan mengabulkan Eksepsi Kompetensi Absolut yang diajukan oleh Tergugat untuk seluruhnya;
- Menyatakan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta tidak berwenang memeriksa dan mengadili perkara *a quo*;
- Menghukum para Penggugat membayar seluruh biaya yang timbul dalam perkara ini;

2. Gugatan Kabur (*Obscure Libels*);

Bahwa penggugat dalam gugatannya menyatakan dalam objek gugatan adalah Surat Keputusan Tergugat Nomor WII.PK.01.05.06-0028, tanggal 13 November 2014 tentang Pemberian Pembebasan Bersyarat atas nama narapidana Pollycarpus Budihari Priyanto adalah keliru, karena tergugat tidak pernah menerbitkan Surat Keputusan Nomor WII.PK.01.05.06-0028 tanggal 13 November 2014 tentang Pemberian Pembebasan Bersyarat atas nama narapidana Pollycarpus Budihari Priyanto;

Dengan demikian objek gugatan penggugat tidak jelas/ kabur (*Obscuur Libel*);

Sehingga gugatan penggugat dalam perkara *a quo* harus ditolak untuk seluruhnya;

3. Gugatan Penggugat Tidak Memenuhi Syarat Formil Pasal 1 Ayat (9) Juncto Pasal 53 Ayat (1) Dan (2) Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, Karena Tidak Ada Kerugian Secara Langsung Yang Dialami Oleh Penggugat;

1. Bahwa sebagaimana tertib hukum yang berlaku umum dalam peradilan tata usaha Negara diketahui bahwa syarat formil dalam beracara di Peradilan Tata Usaha Negara adalah apabila telah memenuhi unsur



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

yang terkandung dalam pasal 1 ayat 9 *Juncto* pasal 53 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara diantaranya yaitu:

- a) Penetapan tertulis;
- b) Dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara;
- c) Berisi tindakan hukum tata usaha negara;
- d) Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- e) Bersifat konkrit, individual, dan final;
- f) Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu keputusan dan;
- g) Keputusan yang dikeluarkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan atau telah salah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain;

Bahwa dengan merujuk pada rumusan di atas, maka sesungguhnya Penggugat tidak memiliki "*Legal Standing*" untuk mengajukan pembatalan terhadap Surat Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia R.I. Nomor W11.PK.01.05.06-0028, tanggal 13 November 2014 Tentang Pemberian Pembebasan Bersyarat atas nama Narapidana Pollycarpus Budihari Priyanto;

Hal ini disebabkan karena Penggugat sama sekali tidak mengalami kerugian secara langsung (*rechtstreeks* belang) akibat dikeluarkannya objek sengketa. Bahwa pandangan tersebut disebabkan karena keberlakuan objek sengketa ditujukan kepada pembebasan bersyarat terhadap Pollicarpus Budihari Priyanto;

Berdasarkan fakta hukum tersebut di atas, semakin meneguhkan bahwa gugatan Penggugat tidak memenuhi syarat formil yang digariskan berdasarkan pasal 1 ayat 3 *Juncto* pasal 53 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara;

Bahwa berdasarkan hal tersebut mohon kepada Yang Mulia Majelis Hakim Yang Memeriksa dan Mengadili perkara ini untuk menyatakan gugatan para Penggugat *a quo* tidak dapat diterima (*niet onvankelijke verklaard*);

Eksepsi Tergugat II Intervensi:

- A. Objek Sengketa Bukan Merupakan Keputusan Tata Usaha Negara Karena Dikeluarkan Berdasarkan Ketentuan KUHP, KUHPA dan Peraturan Perundang-undangan Lain yang Bersifat Hukum Pidana;



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

1. Bahwa Pasal I angka 1 Pasal 2 huruf d Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara mengatur:

“Tidak termasuk keputusan tata usaha negara menurut undang-undang ini: Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana”;

2. Bahwa ternyata Objek Sengketa memang dikeluarkan berdasarkan KUHP dan sekaligus berdasarkan peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana yakni Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995, dengan perincian sebagai berikut:

2.a. Dikeluarkan Berdasarkan KUHP:

- i. Bahwa Objek Sengketa yang berupa Surat Keputusan Tergugat mengenai Pembebasan Bersyarat tidak termasuk Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara karena dikeluarkan berdasarkan Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP);
- ii. Bahwa fakta jika Objek Sengketa dikeluarkan berdasarkan KUHP sangat jelas terlihat dari dasar hukum Objek Sengketa pada bagian “Mengingat” yang berbunyi:
“Mengingat: Kitab Undang-undang Hukum Pidana”;
- iii. Bahwa dalam teori penyusun perundang-undangan, kata “Mengingat” merujuk pada dasar hukum diterbitkannya peraturan perundang-undangan tersebut;
- iv. Bahwa dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (“UU 12/2012”) diatur mengenai dasar hukum, antara lain:
“1. Dasar hukum diawali dengan kata Mengingat”.
- v. Bahwa dalam KUHP soal Pembebasan Bersyarat disebut dengan istilah Pelepasan Bersyarat dan secara jelas diatur pada Pasal 15 yang berbunyi:
(1) Jika terpidana telah menjalani dua pertiga dari lamanya pidana penjara yang dijatuhkan kepadanya, sekurang-kurangnya harus sembilan bulan, maka ia dapat dikenakan pelepasan bersyarat. Jika terpidana harus menjalani

Disclaimer

Kepaniteraan Mahkamah Agung Republik Indonesia berusaha untuk selalu mencantumkan informasi paling kini dan akurat sebagai bentuk komitmen Mahkamah Agung untuk pelayanan publik, transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan fungsi peradilan. Namun dalam hal-hal tertentu masih dimungkinkan terjadi permasalahan teknis terkait dengan akurasi dan keterkinian informasi yang kami sajikan, hal mana akan terus kami perbaiki dari waktu ke waktu. Dalam hal Anda menemukan inakurasi informasi yang termuat pada situs ini atau informasi yang seharusnya ada, namun belum tersedia, maka harap segera hubungi Kepaniteraan Mahkamah Agung RI melalui :
Email : kepaniteraan@mahkamahagung.go.id Telp : 021-384 3348 (ext.318)



beberapa pidana berturut-turut, pidana itu dianggap sebagai satu pidana;

(2) Ketika memberikan pelepasan bersyarat, ditentukan pula suatu masa percobaan, serta ditetapkan syarat-syarat yang harus dipenuhi selama masa percobaan;

(3) Masa percobaan itu lamanya sama dengan sisa waktu pidana penjara yang belum dijalani, ditambah satu tahun. Jika terpidana ada dalam tahanan yang sah, maka waktu itu tidak termasuk masa percobaan;

vi. Bahwa kesamaan arti antara “Pembebasan Bersyarat” dengan “Pelepasan Bersyarat” disampaikan oleh pakar hukum R. Achmad S. Soemadipradja dan Romli Atmasasmita dalam buku Sistem Pemasyarakatan Di Indonesia, sebagai berikut: “Ketentuan mengenai pembebasan bersyarat di dalam peraturan perundang-undangan Indonesia, pertama kalinya termuat dengan istilah pelepasan bersyarat di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), dimana penyusunan KUHP dibuat berdasarkan *Wetboek van strafrecht voor Nederlandsch Indie*, yang Hukum Pidana itu sendiri”;

2.b. Dikeluarkan Berdasarkan KUHP;

- i. Bahwa Objek Sengketa yang berupa Surat Keputusan Tergugat mengenai Pembebasan Bersyarat tidak termasuk Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara karena dikeluarkan berdasarkan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHP);
- ii. Bahwa Pembebasan Bersyarat merupakan bagian dari pelaksanaan putusan pengadilan;
- iii. Bahwa soal pelaksanaan putusan pengadilan secara jelas diatur dalam Bab XX Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana;

2.b. Dikeluarkan Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan Lain Yang Bersifat Hukum Pidana;

- i. Bahwa apa yang dimaksud Kitab Undang undang Hukum Pidana dan Kitab Undang undang Hukum Acara Pidana dalam Pasal 1 angka 1 Pasal 2 huruf d Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 sudah jelas, selanjutnya kita perlu memahami apa



- yang dimaksud “peraturan perundang-undangan lain yang bersifat pidana”;
- ii. Bahwa dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tidak ada definisi khusus tentang apa yang dimaksud “peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana”;
 - iii. Bahwa Penjelasan Pasal 1 angka 1 Pasal 2 huruf d Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 hanya memberikan perumpamaan atau contoh mengenai apa yang dimaksud “Keputusan Tata Usaha Negara berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana” yaitu perintah jaksa untuk melakukan penyitaan barang-barang terdakwa dalam perkara tindak pidana ekonomi;
 - iv. Bahwa oleh karena itu penafsiran atas kalimat “peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana” dapat dilakukan dengan metode interpretasi menurut bahasa (gramatikal) yaitu suatu cara penafsiran Undang-undang menurut arti kata-kata (istilah) yang terdapat pada Undang-undang. Hukum wajib menilai arti kata yang lazim dipakai dalam bahasa sehari-hari yang umum;
 - v. Bahwa jika mengacu pada perumpamaan pada penjelasan Bahwa Pasal 1 angka 1 Pasal 2 huruf d maka dapat dilihat jika perintah jaksa tersebut berada dalam ruang lingkup hukum pidana, jadi kita dapat menyimpulkan pengertian frasa “bersifat hukum pidana” sebagai berada dalam ruang lingkup hukum pidana;
 - vi. Bahwa soal Pembebasan Bersyarat secara detail diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan;
 - vii. Bahwa Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan jelas merupakan peraturan perundang-undangan yang bersifat hukum pidana, sebab dasar hukum utama Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 adalah Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) hal mana dapat kita lihat pada bagian “Mengingat” angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tersebut yang berbunyi berbunyi:
“Mengingat:



Undang-undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana (Berita Negara Republik Indonesia II Nomor 9) *Juncto*. Undang-undang Nomor 73 Tahun 1958 tentang Menyatakan Berlakunya Undang-undang Nomor 1 Tahun 1946 Republik Indonesia tentang Peraturan Hukum Pidana Untuk Seluruh Wilayah Republik Indonesia dan Mengubah Kitab Undang-undang Hukum Pidana (Lembaran Negara Tahun 1958 Nomor 127, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1660) yang telah beberapa kali diubah dan ditambah, terakhir dengan Undang-undang Nomor 4 Tahun 1976 tentang Perubahan dan Penambahan Beberapa Pasal Dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana Bertalian Dengan Perluasan Berlakunya Ketentuan Perundang-undangan Pidana, Kejahatan Penerbangan, dan Kejahatan terhadap Sarana/Prasarana Penerbangan (Lembaran Negara Tahun 1976 Nomor 26, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3080)”;

viii. Bahwa Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasarakatan jelas merupakan peraturan perundang-undangan yang bersifat hukum pidana, hal mana dapat kita lihat pada konsiderans huruf c Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tersebut yang berbunyi berbunyi:

“bahwa sistem pemasarakatan sebagaimana dimaksud dalam huruf b, merupakan rangkaian penegakan hukum yang bertujuan agar Warga Binaan Pemasarakatan 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”;

ix. Bahwa fakta jika Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasarakatan jelas merupakan peraturan perundang-undangan yang bersifat hukum pidana dapat kita lihat lebih lanjut pada ketentuan Pasal 1 angka 1 UU tersebut yang berbunyi:

“Pemasarakatan adalah kegiatan untuk melakukan pembinaan Warga Binaan Pemasarakatan berdasarkan sistem, kelembagaan, dan cara pembinaan yang merupakan



bagian akhir dari sistem pemidanaan dalam tata peradilan pidana”;

- x. Bahwa tahap menjalani pidana (hukuman) di Lembaga Pemasyarakatan jelas merupakan bagian dari sistem peradilan pidana. Untuk itu kita bisa mengacu pada ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Sistem Peradilan Pidana anak yang berbunyi:
“Sistem Peradilan Pidana Anak adalah keseluruhan proses penyelesaian perkara Anak yang berhadapan dengan hukum, mulai tahap penyelidikan sampai dengan tahap pembinaan setelah menjalani pidana”;
- xi. Bahwa Menurut Pakar Hukum dari Universitas Gajah Mada Zaenal Arifin Muchtar, S.H., M.H., pelaksanaan hukuman di Lembaga Pemasyarakatan adalah bagian dari pemidanaan, sehingga pelaksanaan hukuman dalam Lembaga Pemasyarakatan adalah bagian yang tidak bisa dipisahkan dari *criminal justice* sistem;
- xii. Bahwa Mardjono Reksodiputro menjelaskan untuk mencapai tujuan dari Sistem Peradilan Pidana maka komponen-komponen di dalamnya wajib untuk bekerja sama, terutama instansi-instansi (badan-badan) dikenal dengan: 1. Kepolisian; 2. Kejaksaan; 3. Pengadilan; dan 4. Lembaga Pemasyarakatan. Fakta bahwa Lembaga Pemasyarakatan sebagai bagian dari Sistem Peradilan Pidana maka Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan jelas merupakan peraturan yang bersifat hukum pidana;
- xiii. Bahwa menurut Romli Atmasasmita, pelaksanaan hukuman di Lembaga Pemasyarakatan merupakan bagian dari sistem peradilan pidana. Dari segi pendekatan sosial, keempat aparaturnya penegak hukum (kepolisian, kejaksaan, pengadilan, dan lembaga pemasyarakatan) merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari suatu sistem sosial sehingga masyarakat secara keseluruhan ikut bertanggung jawab atas keberhasilan atau ketidakberhasilan dari keempat aparaturnya penegak hukum tersebut dalam melaksanakan tugasnya. Sistem yang dipergunakan adalah sistem sosial;



- xiv. Bahwa menurut Mega Prihartini dalam Karya Ilmiahnya berjudul “Peranan Lembaga Pemasyarakatan Dalam Perspektif Kesatuan Konsep Sistem Peradilan Pidana”, Sistem Peradilan Pidana terbagi menjadi 3 tahap yaitu tahap sebelum sidang pengadilan (pra adjudikasi), tahap sidang pengadilan (adjudikasi), dan tahap setelah pengadilan (post adjudikasi);
- xv. Bahwa menurut Rakei Yunardhani sistem peradilan pidana mempunyai empat komponen, sebagaimana yang lazim dikenal dalam ilmu kebijakan pidana, yaitu kepolisian, kejaksaan, pengadilan, dan lembaga pemasyarakatan;
- xvi. Bahwa berdasarkan pendapat-pendapat para ahli di atas, jelas jika Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 merupakan peraturan yang bersifat hukum pidana dan dengan demikian Objek Sengketa jelas bukan merupakan Keputusan Tata Usaha Negara karena dikeluarkan berdasarkan peraturan yang bersifat hukum pidana dan konsekwensinya Gugatan Penggugat haruslah dinyatakan tidak dapat diterima;
3. Bahwa berdasarkan uraian pada poin 2 di atas sangat jelas jika Objek Sengketa bukan merupakan Keputusan Tata Usaha Negara dan oleh karenanya Gugatan Penggugat harus dinyatakan tidak dapat diterima;
- B. Penggugat Tidak Memiliki Kepentingan Untuk Menggugat (*Legal Standing*):
1. Bahwa Pasal 53 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara berbunyi:
“Orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi”;
 2. Bahwa Objek Sengketa dalam perkara ini adalah mengenai diberikannya Pembebasan Bersyarat kepada Tergugat II Intervensi oleh Tergugat;
 3. Bahwa tidak ada kerugian apapun yang diderita Penggugat dengan keluarnya Objek Sengketa;
 4. Bahwa Objek Sengketa juga sama sekali tidak menghalangi tujuan pendirian Penggugat;



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

5. Bahwa oleh karena itu Penggugat tidak memiliki hak gugat (legal standing) untuk mengajukan gugatan ini;
6. Bahwa oleh karena itu Gugatan Penggugat haruslah dinyatakan tidak dapat diterima;

Bahwa terhadap gugatan tersebut, Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta telah mengambil putusan, yaitu Putusan Nomor 22/G/2015/PTUN-JKT, tanggal 29 Juli 2015 yang amarnya sebagai berikut:

Dalam Penundaan:

- Menolak permohonan penundaan pelaksanaan keputusan objek sengketa yang dimohonkan oleh Penggugat;

Dalam Eksepsi:

- Menerima Eksepsi Tergugat dan Tergugat II Intervensi tentang kompetensi absolut Pengadilan;

Dalam Pokok Sengketa:

1. Menyatakan gugatan Penggugat tidak dapat diterima;
2. Menghukum Penggugat untuk membayar biaya perkara yang timbul dalam sengketa ini sebesar Rp302.000,00 (tiga ratus dua ribu Rupiah);

Menimbang, bahwa dalam tingkat banding atas permohonan Penggugat putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut telah dikuatkan oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta dengan Putusan Nomor 280/B/2015/PT.TUN.JKT, tanggal 23 November 2015;

Menimbang, bahwa sesudah putusan terakhir ini diberitahukan kepada Pembanding pada tanggal 14 Desember 2015, kemudian terhadapnya oleh Pembanding dengan perantaraan kuasanya, berdasarkan Surat Kuasa Khusus dengan hak substitusi Nomor 878/SKK-PK/P.2015.03.21/VIII/2015, tanggal 10 Agustus 2015 diajukan permohonan kasasi secara lisan pada tanggal 22 Desember 2015, sebagaimana ternyata dari Akta Permohonan Kasasi Nomor 22/G/2015/PTUN-JKT yang dibuat oleh Panitera Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta. Permohonan tersebut diikuti dengan Memori Kasasi yang diterima di Kepaniteraan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta tersebut pada tanggal 5 Januari 2016;

Bahwa setelah itu, oleh Termohon Kasasi I, II yang pada tanggal 13 Januari 2016 telah diberitahu tentang Memori Kasasi dari Pemohon Kasasi, diajukan Jawaban Memori Kasasi (Kontra Memori Kasasi) yang diterima di Kepaniteraan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta masing-masing pada tanggal 18 Februari 2016 dan tanggal 25 Januari 2016;

Halaman 32 dari 49 halaman. Putusan Nomor 234 K/TUN/2016



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Menimbang, bahwa permohonan kasasi *a quo* beserta alasan- alasannya telah diberitahukan kepada pihak lawan dengan saksama, diajukan dalam tenggang waktu dan dengan cara yang ditentukan oleh Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 dan perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009, maka secara formal dapat diterima;

ALASAN KASASI

Menimbang, bahwa alasan-alasan yang diajukan oleh Pemohon Kasasi dalam Memori Kasasi pada pokoknya sebagai berikut:

Majelis Hakim Pada Pemeriksaan *Judex Facti* Salah Menerapkan Ketentuan Pasal 2 Huruf D Undang-Undang Pengadilan Tata usaha Negara;

“Tidak ada peraturan perundang-undangan yang lengkap selengkap-lengkapnnya dan sejelas-jelasnya”;

(Prof. Sudikno Mertokusumo);

1. Bahwa Majelis Hakim Tingkat Pertama dalam putusan Nomor 22/G/2015/PTUNJKT telah menjatuhkan putusan pada tanggal 29 Juli 2015 dengan amar sebagai berikut:

mengadili:

Dalam Penundaan:

Menolak permohonan Penundaan pelaksanaan Keputusan objek sengketa yang dimohonkan oleh Penggugat;

Dalam Eksepsi:

Menerima Eksepsi Tergugat dan Tergugat H Intervensi tentang kompetensi absolut Pengadilan:

Dalam Pokok Sengketa:

1. Menyatakan Gugatan Penggugat tidak dapat diterima;
2. Menghukum Penggugat untuk membayar biaya perkara yang timbul dalam sengketa ini sebesar Rp302.000,00 (tiga ratus dua ribu Rupiah);
2. Begitu pula dengan Majelis Hakim Banding melalui Putusan Nomor 280/B/2015/PT.TUNJKT Tertanggal 23 November 2015 yang dalam pertimbangannya menyatakan sependapat dengan pertimbangan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta yang menyatakan gugatan Penggugat/Pembanding tidak dapat diterima, dan oleh karenanya pertimbangan hukum dalam putusan nomor 22/G/2015/PTUNJKT diambil alih oleh Majelis Hakim Pengadilan Tingkat Banding. Dengan demikian, untuk selanjutnya dalam membahas kesalahan penerapan hukum dalam



putusan banding, juga akan mengacu pada poin-poin pertimbangan dalam putusan pengadilan tingkat pertama;

3. *Judex Facti* dalam putusannya halaman 112 s.d 115 mengkualifikasikan objek sengketa sebagai Keputusan Tata Usaha Negara yang dikecualikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Pengadilan Tata Usaha Negara *Juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Pengadilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut "Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara") dengan pertimbangan sebagai berikut:

Menimbang, bahwa terhadap keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan berdasarkan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana menurut pengadilan adalah ketentuan yang sudah sangat jelas dan tegas sehingga tidak memerlukan penjelasan lebih lanjut akan tetapi terhadap keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang bersifat hukum pidana masih memerlukan penjelasan lebih lanjut yaitu apakah yang dimaksud peraturan perundang-undangan bersifat hukum pidana tersebut;

Menimbang, bahwa pengertian "dikeluarkan berdasarkan" dalam ketentuan Pasal 2 huruf d Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara adalah mengacu kepada sumber hukum atau dasar hukum diterbitkannya keputusan tata usaha negara tersebut dan dalam lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan diatur tentang dasar hukum, antara lain menyebutkan "I. Dasar hukum diawali dengan kata mengingat";

Menimbang, bahwa berdasarkan bukti P-1 = T-1 = T.II. Int-1 berupa keputusan objek sengketa terdapat fakta bahwa dalam konsideran mengingat keputusan objek sengketa secara tegas disebutkan bahwa keputusan objek sengketa didasarkan pada : "I. Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP), 2. Undang-undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pelayaran, 3. Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pembinaan dan Pembimbing Warga Binaan Pemasyarakatan, dst";

Menimbang, bahwa dalam Pasal 15 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana disebutkan:

- 1) Jika terpidana telah menjalani dua pertiga dari lamanya pidana penjara yang dijatuhkan kepadanya, sekurang-kurangnya harus sembilan bulan, maka ia dapat dikenakan pelepasan bersyarat. Jika terpidana harus



menjalani beberapa pidana berturut-turut, pidana itu dianggap sebagai suatu pidana;

- 2) Ketika pemberian pelepasan bersyarat, ditentukan pula suatu masa percobaan serta ditetapkan syarat-syarat yang harus dipenuhi selama masa percobaan;
- 3) Masa percobaan itu lamanya sama dengan sisa waktu pidana penjara yang belum dijalani, ditambah satu tahun. Jika terpidana ada dalam tahanan yang sah, maka waktu itu tidak termasuk masa percobaan;

Menimbang, bahwa berdasarkan konsiderans mengingat keputusan objek sengketa dan ketentuan pasal 15 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana tersebut terdapat fakta bahwa keputusan objek sengketa memang diterbitkan berdasarkan atau dengan dasar hukum Kitab Undang-undang Hukum Pidana sebagaimana dimaksud ketentuan Pasal 2 huruf d Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara;

Menimbang, bahwa norma yang disebutkan dalam ketentuan Pasal 2 huruf d Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara secara kontekstual adalah norma yang sangat jelas dan tegas, oleh karena itulah dalam penjelasannya tidak lagi menjelaskan apa yang dimaksud keputusan tata usaha yang dikeluarkan berdasarkan KUHP dan KUHP atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana melainkan langsung menunjuk pada contoh konkret keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan berdasarkan KUHP dan KUHP atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana;

4. Bahwa apabila diperhatikan uraian pertimbangan dalam Putusan dapat disimpulkan bahwa *Judex Facti* mengkualifikasikan objek sengketa berupa Keputusan Pembebasan Bersyarat sebagai Keputusan Tata Usaha Negara yang dikecualikan berdasarkan Pasal 2 huruf d dikarenakan:
 - a. Norma yang tercantum dalam Pasal 2 huruf d Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara adalah norma yang sudah jelas dan tegas. Oleh karena itu dalam bagian penjelasan, langsung disebutkan contoh dari Keputusan Tata Usaha Negara yang dikecualikan berdasarkan Pasal 2 huruf d Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara;
 - b. Dicontumkannya "Kitab Undang-Undang Hukum Pidana" dalam bagian "Mengingat" Keputusan Nomor WII.PK.01.05.06-0028 Tanggal 13 November 2014 tentang Pembebasan Bersyarat Narapidana Pollycarpus Budihari Priyanto;



5. Bahwa pertimbangan majelis hakim dalam perkara *a quo* yang mengkualifikasikan Keputusan Pembebasan Bersyarat sebagai Keputusan Tata Usaha Negara yang dikecualikan berdasarkan Pasal 2 huruf d adalah pertimbangan yang keliru dan tidak cermat;
6. Prof. Sudikno Mertokusumo dalam bukunya berjudul "Penemuan Hukum" menjelaskan bahwa Hakim dalam mengadili suatu perkara haruslah melakukan suatu penemuan hukum, yaitu proses konkretisasi atau individualisasi peraturan hukum yang bersifat umum dengan peristiwa konkrit tertentu. Penemuan hukum itu sendiri dilakukan dengan metode interpretasi, baik secara gramatikal, historis, sistematis dan teleologis. (Sudikno, Penemuan Hukum, Hlm. 56-57);
7. Mengaitkan pendapat Prof. Sudikno dengan perkara *a quo*, *Judex Facti* pada dasarnya tidak tepat dalam melakukan penemuan hukum dikarenakan ketidaktepatan penerapan metode penafsiran. Bahwa sebagaimana telah Pembanding kutip dalam poin 2, *Judex Facti* dalam perkara *a quo* menyimpulkan Pasal 2 huruf d sebagai ketentuan yang sudah sangat jelas dan tegas sehingga tidak memerlukan penjelasan lebih lanjut;
8. Bahwa *Judex Facti* dalam perkara *a quo* mengkualifikasikan Keputusan Pembebasan Bersyarat sebagai Keputusan Tata Usaha Negara yang dikecualikan berdasarkan Pasal 2 huruf d tanpa pertimbangan yang didasari oleh metode penafsiran yang tepat. Hal ini terlihat dari pertimbangan *Judex Facti* yang menyatakan bahwa ketentuan dalam Pasal 2 huruf d adalah ketentuan yang sudah sangat jelas dan tidak memerlukan penjelasan lebih lanjut, tanpa terlebih dahulu menjelaskan apa maksud dari Pasal 2 huruf d dikaitkan dengan penjelasan dari Pasal 2 huruf d tersebut;
9. Mengacu pada Lampiran n BAB I Bagian E Nomor 176 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan disebutkan bahwa Penjelasan berfungsi sebagai tafsir resmi pembentuk peraturan perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh. Bila dikaitkan dengan ketentuan dalam Pasal 2 huruf d Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara maka seharusnya penafsiran pasal tersebut tidak dapat dilepaskan dari penjelasannya;
10. Maka dengan demikian, seharusnya *Judex Facti* dalam melakukan penafsiran atas Pasal 2 huruf d Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara untuk menilai apakah Keputusan Pembebasan Bersyarat merupakan Keputusan TUN yang dikecualikan atau tidak, harus



memperhatikan pula penjelasan dari Pasal 2 huruf d Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara tersebut;

11. Bahwa dalam pertimbangannya *Judex Facti* putusan sama sekali tidak ada pembahasan terkait pengertian ketentuan Pasal 2 huruf d dikaitkan dengan penjelasannya. *Judex Facti* hanya mengutip bunyi penjelasan dari Pasal 2 huruf d tanpa menafsirkan apa maksud dari pasal tersebut. Hal ini dikarenakan *Judex Facti* beranggapan bahwa tidak perlu lagi menafsirkan Pasal 2 huruf d dan penjelasannya karena dengan dicantumkannya "Kitab Undang-Undang Hukum Pidana" dalam bagian "Mengingat" Surat Keputusan Pembebasan Bersyarat Pollycarpus sehingga dianggap sudah cukup untuk menyimpulkan bahwa Surat Keputusan Pembebasan Bersyarat Pollycarpus adalah Keputusan yang dikecualikan berdasarkan Pasal 2 huruf d Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara;
12. Bahwa dengan demikian, pertimbangan *Judex Facti* yang mengenyampingkan penjelasan Pasal 2 huruf d dalam menilai apakah Keputusan Pembebasan Bersyarat masuk ke dalam kategori keputusan Tata Usaha Negara yang dikecualikan tidaklah dapat dibenarkan, hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 53 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman yang mengharuskan Hakim untuk memuat pertimbangan hukum yang didasarkan pada alasan dan dasar hukum yang tepat dan benar;

Keputusan: Pembebasan Bersyarat Bukanlah Keputusan Tata Usaha Negara yang Dikecualikan Sebagaimana Dimaksud Pasal 2 Huruf d Undang-Undang Pengadilan Tata Usaha Negara;

13. Penjelasan Pasal 2 huruf d Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara pada dasarnya memberikan contoh terkait Keputusan apa saja yang tidak dapat digolongkan dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara dikarenakan sifat atau maksudkan keputusan tersebut. Contoh-contoh yang diberikan di dalam penjelasan Pasal 2 huruf d Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara adalah gambaran dari maksud pembuat undang-undang terkait keputusan apa saja yang sifat dan maksudnya tidak dapat digolongkan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara;
14. Dikarenakan penjelasan Pasal 2 huruf d hanya bersifat contoh dan tidak secara jelas dan tegas menyebutkan Keputusan Tata Usaha Negara seperti apa saja yang dikualifikasikan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara yang



dikecualikan maka sudah sepatutnya *Judex Facti* kembali melakukan penemuan hukum untuk menemukan maksud dari Pasal 2 huruf d yang mengatur norma pengecualian Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana atau Peraturan Perundang-Undangan lain yang bersifat hukum pidana sebagai Keputusan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, dalam hal ini dengan menggunakan metode penafsiran historis;

15. Prof. Sudikno Mertokusumo menjelaskan bahwa penafsiran historis adalah penafsiran yang didasarkan kepada sejarah terjadinya peraturan tersebut, dalam menerapkan penafsiran historis dikenal salah satunya berupa penafsiran menurut sejarah lahirnya undang-undang. Penafsiran menurut sejarah undang-undang dilakukan dengan mencari maksud si pembuat ketentuan pada waktu pembuatannya. Sumber yang dapat digunakan dalam penafsiran historis adalah surat menyurat dan pembicaraan DPR yang memberi gambaran tentang apa yang dikehendaki oleh pembentuk undang-undang. (Prof. Sudikno Mertokusumo, Penemuan Hukum, Hlm. 60-61);
 16. Untuk menemukan maksud dari pembuat Undang-Undang Pengadilan Tata Usaha, dapat digunakan sumber berupa Risalah Proses Pembahasan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Pengadilan Tata Usaha Negara dan Risalah Pembentukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Pengadilan Tata Usaha Negara;
 17. Bahwa dalam Risalah Proses Pembentukan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 setebal 547 Halaman tidak ditemukan penjelasan terkait perubahan Pasal 2 huruf d. Perubahan dalam Pasal 2 huruf d tersebut hanya sebatas perubahan kata-kata "dan" diantara frase Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, terkait penjelasan secara umum tetap sama. Oleh karena itu, untuk mencari maksud pembuat Undang-Undang Tata Usaha Negara khususnya Pasal 2 huruf d akan merujuk sumber risalah proses pembentukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Pengadilan Tata Usaha Negara;
- Keputusan Tata Usaha Negara Sebagaimana Dimaksud Dalam Pasal 2 Huruf d Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara Dikecualikan Karena Telah Ada Jalur Hukum yang Tersedia;
18. Draft awal Rancangan Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara disampaikan pemerintah melalui Surat Presiden Nomor R.04/PU/IV/1986



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

kepada Pimpinan DPR perihal Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara Nomor 5 Tahun 1986. Terkait Pasal 2 huruf d rumusan awalnya adalah sebagai berikut:

Pasal 2

Pasal ini mengatur tentang pembatasan terhadap pengertian keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang termasuk dalam ruang lingkup kompetensi mengadili dari Peradilan Tata Usaha Negara.

Pembatasan ini diadakan oleh karena ada beberapa jenis keputusan yang karena sifatnya atau maksudnya memang tidak dapat digolongkan pada pengertian keputusan menurut undang-undang ini. Untuk jelasnya perlu diberikan beberapa contoh keputusan-keputusan tersebut, misalnya antara lain adalah sebagai berikut :

- Keputusan yang menyangkut masalah jual-beli yang dilakukan antara instansi Pemerintah dengan perseorangan yang didasarkan pada ketentuan-ketentuan Hukum Perdata.
- Keputusan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah mengenai pengurusan atau pelebaran jalan.
- Keputusan-keputusan yang belum bersifat final.
- Keputusan tentang pembayaran ganti rugi dalam masalah pra peradilan.

1 Halaman 62 dari 1099 Risalah Pembentukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986

Dari kutipan di atas, terlihat bahwa Penjelasan Pasal 2 huruf d secara jelas menyebutkan "Keputusan tentang pembayaran ganti rugi dalam masalah praperadilan" untuk menjelaskan Keputusan apa yang dimaksud sebagai Keputusan Tata Usaha Negara yang dikecualikan karena dikeluarkan berdasarkan KUHP, KUHAP atau Peraturan lain yang bersifat pidana;

19. Selanjutnya terkait draft awal yang diajukan oleh Pemerintah, dalam tahap Pandangan Umum anggota dewan dari Fraksi PDI mempertanyakan alasan mengapa Keputusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf d dikualifikasi sebagai keputusan Tata Usaha Negara yang dikecualikan;

7. Pada Pasal 2 huruf (d), Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan-ketentuan KUHP atau KUHAP atau peraturan-peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, dan tidak menjadi obyek sengketa. Kami agak kurang sependapat, karena bagaimanapun juga, di dalam hal ini Badan Tata Usaha Negara atau Pejabat Tata Usaha Negara telah bertindak dalam kewenangannya dalam bidang hukum publik. KUHP dan KUHAP terletak dalam bidang hukum publik. Kiranya Pemerintah tidak berkeberatan memberikan tanggapan penjelasannya lebih lanjut dalam hal ini.

2. Risalah Resmi Rapat Paripurna ke 35, Senin 12 Mei 1986 Acara Rapat Pembicaraan Tingkat II/Pemandangan Umum Para Anggota atas Rancangan UU PTUN, Pandangan Umum FPDI (Dudy Singadilaga, S.H.,MPA). Hlm 128 dari 1099.

20. Atas pertanyaan dari FPDI, Pemerintah memberikan alasan mengapa Keputusan Tata Usaha Negara yang berdasarkan KUHP, KUHAP dan Peraturan lain yang bersifat pidana dikecualikan adalah dikarenakan terhadap keputusan-keputusan tersebut sudah tersedia jalur hukum yang berwenang melakukan pemeriksaan seperti contohnya melalui prosedur Praperadilan. Dengan demikian, dikecualikannya Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf d sebagai bagian dari



kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara adalah dikarenakan untuk keputusan tersebut sudah memiliki jalur atau upaya hukum yang tersedia;

Selanjutnya FPDI agak kurang sependapat dengan Pasal 2 huruf (d) yang menentukan bahwa Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan KUHP atau KUHP atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dan tidak menjadi obyek sengketa.

Bagi Pemerintah, alasan utama untuk tidak memasukkannya sebagai obyek sengketa adalah karena sudah tersedia jalur atau upaya hukum menurut undang-undang bagi sengketa tentang hal-hal yang berkaitan dengan masalah tersebut, yaitu misalnya melalui prosedur praperadilan. Di samping itu perlu disadari pula, bahwa sekalipun hukum materiil yang diterapkan di Pengadilan Tata Usaha Negara adalah hukum publik, tetapi pengertian hukum publik disini, adalah hukum Tata Usaha Negara. Sebab kita mengetahui bersama bahwa dalam sistematika dan disiplin ilmu hukum, pengertian hukum publik itu memang luas dan mencakup pula cabang Hukum Tata Usaha Negara, cabang Hukum Pidana, dan sebagainya. Namun tidaklah dapat dikatakan bahwa semua cabang hukum publik itu lalu dengan sendirinya termasuk dalam hukum materiil yang diterapkan di Pengadilan Tata Usaha Negara, sebagaimana halnya yang disimpulkan oleh FPDI.

3. Risalah Resmi Rapat Paripurna ke 36, Selasa 20 Mei 1986, Pembicaraan Tingkat II/Jawaban Pemerintah Atas Pemandangan Umum Para Anggota Atas Rancangan UU Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Hlm 154 dari 1099.

21. Pembahasan terhadap Pasal 2 huruf d dilanjutkan dalam tahap pembahasan Daftar Inventaris Masalah. FPDI dan FKP meminta pemerintah untuk kembali menjelaskan maksud dari Pasal 2 huruf d. Sedangkan FKP meminta agar terhadap Pasal 2 huruf d diberikan contoh yang lebih konkret untuk lebih mempermudah pemahaman;

FPDI (SOETOMO HR, S.H.) :

Dijelaskan bahwa dalam hal ini FPDI meminta penjelasan dari Pemerintah mengenai ayat (d) mengenai yang dimaksud di dalam persoalan keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan KUHP atau KUHP atau Peraturan Perundang-undangan lainnya yang bersifat hukum pidana dan mohon lebih dijelaskan saja. Bukan FPDI menolak, mohon penjelasan.

Kedua, dikatakan bahwa untuk merechten kesimpulan daripada Ketua bahwa sub d itu bukan beshikking, sedangkan tadi disebutkan beschikking.

FKP (A.S.S. TAMBUNAN, S.H.) :

Memberikan keterangannya bahwa FPDI sejalan dengan FKP yang pertanyaannya mirip dan mungkin sama masalahnya. Mungkin perlu diberikan contoh yang konkret supaya permasalahannya lebih jelas. Apa yang dimaksud dengan keputusan yang didasarkan kepada Peraturan Perundang-undangan lain yang bersifat Hukum Pidana.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1985 tentang Perindustrian, banyak sekali mengandung pasal-pasal pidana. Apakah suatu keputusan Tata Usaha Negara yang berdasarkan Undang-undang tentang Perindustrian ini nanti termasuk pengertian butir d ini? Karena Undang-undang itu juga mengandung ketentuan-ketentuan yang bersifat pidana. Oleh karena itulah demi penjelasan supaya dapat dihindarkan penafsiran yang bukan-bukan FKP ingin menerima penjelasan lebih lanjut dari pihak Pemerintah. FKP yakin bahwa bukan demikianlah yang dimaksud oleh Pemerintah. Namun kita di sini dalam membahas Rancangan Undang-undang sudah ada yang timbul penafsiran yang demikian, apalagi nanti dalam praktek orang lain tentu penafsiran yang demikian itu tidak tertutup kemungkinan akan timbul juga.

4. Raker Panitia Khusus ke-4 Jumat, 3 Oktober 1986, Acara Rapat : Pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah atas Rancangan Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara antara DPR-RI dan Pemerintah, Hlm 372 dari 1099.



22. Pemerintah melalui Menteri Kehakiman kembali menjelaskan bahwa alasan untuk tidak memasukkan KTUN yang berdasarkan KUHP atau KUHAP adalah karena sudah tersedia jalur upaya hukum yang berkaitan dengan masalah tersebut yaitu prosedur Praperadilan;

Mengenai FPD, FKP dan FABRI, sekaligus dijawab bahwa yang pertama tentang masalah KUHP atau KUHAP. Alasan utama bagi Pemerintah untuk tidak memasukkannya sebagai obyek sengketa, oleh karena termasuk dalam Pasal 2, dan Pasal 2 tidak termasuk obyek sengketa, adalah karena sudah tersedia, jalur upaya hukum.

Menurut undang-undang bagi sengketa tentang hal-hal yang berkaitan dengan masalah tersebut. Umpama saja pra peradilan, yaitu melalui prosedur pra peradilan, itu masalah KUHP atau KUHAP.

Sedangkan dari FKP perlu ada penjelasan lebih lanjut. Peraturan Perundang-undangan lain yang bersifat Hukum Pidana, bagaimana sesungguhnya? Kita ketahui bahwa di dalam undang-undang lain di luar KUHP, ada ketentuan-ketentuan yang bersifat pidana. Saya ambil contoh saja undang-undang tindak pidana ekonomi, ketentuan-ketentuan yang bersifat Hukum Pidana yang jalur penyelesaian hukumnya sudah jelas itu bukan ke Peradilan Tata Usaha Negara ini, karena bersifat hukum pidana.

5. Raker Panitia Khusus ke-4 Jumat, 3 Oktober 1986, Acara Rapat : Pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah atas Rancangan Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara antara DPR-RI dan Pemerintah, Hlm 373 dari 1099

- Kemudian Menteri Kehakiman juga menjelaskan mengenai maksud dari dikecualikannya keputusan yang dikeluarkan berdasarkan peraturan lain yang bersifat hukum pidana dengan memberikan contoh berupa keputusan untuk mengeluarkan orang asing dari wilayah Republik Indonesia berdasarkan UU Imigrasi. Menteri Kehakiman menjelaskan bahwa keputusan tersebut tidak dapat diperiksa oleh PTUN karena sifat dari keputusan tersebut adalah hukum pidana. Penekanan sifat hukum pidana dari keputusan tersebutlah yang menjadi pembeda dengan keputusan yang dapat diuji oleh PTUN yang hanya dapat menguji keputusan yang mengandung sifat hukum administrasi;
23. Terhadap penjelasan pemerintah, FKP kembali mempertanyakan perihal contoh yang diberikan oleh pemerintah berupa keputusan mengeluarkan orang asing dari Indonesia. FKP beranggapan bahwa yang dimaksud oleh pemerintah terhadap Pasal 2 huruf d adalah keputusan TUN yang didasarkan ketentuan atau sanksi pidana dalam artian menjalankan sanksi pidana;



FKP (A.S.S. TAMBUNAN, S.H.) :

Apa yang telah diusulkan oleh FKP telah mendapat tanggapan dari Pemerintah untuk sebagian besar dari apa yang diuraikan pihak Pemerintah bagi FKP dapat menerimanya. Tetapi ada beberapa hal yang menimbulkan pertanyaan kembali, umpamanya tadi dikatakan oleh Pemerintah bahwa atau sebagai contoh pengusiran orang asing berdasarkan Undang-undang Imigrasi. Kalau pengusiran itu berdasarkan ketentuan atau putusan pengadilan itu memang benar, itu putusan tidak dapat diganggu gugat. Tetapi kalau hanya putusan berdasarkan wewenang yang diberikan oleh pihak Pemerintah untuk mengawasi dan menyatakan seseorang yang tidak boleh berada di wilayah Indonesia, kiranya hal ini merupakan keputusan (beschikking) Keputusan Tata Usaha Negara dan tentu terbuka upaya administratif terhadap

keputusan ini. Jadi contoh yang diberikan oleh Pemerintah ini menggaris bawahi pertanyaan FKP, apa yang sebenarnya dimaksud dengan peraturan perundangan yang bersifat hukum pidana. Karena umpamanya contoh yang FKP tadi berikan, Undang-undang Perindustrian itu hanya satu bab saja yang memuat ketentuan-ketentuan mengenai sanksi pidana. FKP belum berani menggunakan yang bersifat hukum pidana tetapi membuat sanksi-sanksi pidana di dalamnya. Apakah dengan demikian suatu Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara yang didasarkan kepada pasal-pasal atau ketentuan-ketentuan lain di luar bab tadi itu terkena oleh rumusan ini dan menurut hemat FKP tidak terkena. Tetapi belum tentu pendapat FKP ini benar, oleh karena itu FKP ajukan pertanyaan itu.

Yang pasti adalah kalau Keputusan Tata Usaha Negara didasarkan kepada ketentuan-ketentuan atau sanksi pidana dalam arti pelaksanaan sanksi pidana ini, kiranya FKP sependapat dengan pihak Pemerintah bahwa terhadap itu tidak ada terbuka jalan dan tidak merupakan keputusan atau sebagaimana dimaksud dalam Rancangan Undang-undang.

FKP dapat menerima rumusan secara umum, hanya mengenai yang akhir ini saja yang masih timbul keragu-raguan pada pihak FKP yaitu Peraturan Perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana. Jadi yang bersifat hukum pidana ini apa saja. Mungkin kurang tepat istilah ini atau peraturan-peraturan lain yang

memuat sanksi pidana umpamanya, itu beda. Peraturan-peraturan yang bersifat Hukum Pidana dengan demikian masih belum jelas.

6. Raker Panitia Khusus ke-4 Jumat, 3 Oktober 1986, Acara Rapat : Pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah atas Rancangan Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara antara DPR-RI dan Pemerintah, Hlm. 374 dari 1099

24. Pemerintah kembali menjelaskan dengan sebelumnya menyepakati pemahaman FKP, bahwa yang dimaksud dalam Pasal 2 huruf d termasuk dalam Keputusan yang dikeluarkan dalam rangka menjalankan sanksi pidana, namun Pemerintah kembali menekankan bahwa Pasal 2 huruf d tidak hanya mencakup Keputusan yang menjalankan sanksi pidana, namun juga keputusan yang bersifat pemidanaan/penghukuman (*Strachrechtelijke*). Pemidanaan yang dimaksud oleh Menteri Kehakiman adalah Keputusan yang dikeluarkan yang sifatnya menghukum, meskipun bukan sanksi pidana. Menteri Kehakiman memberikan contoh pengusiran terhadap orang asing dari Indonesia sebagai bentuk penghukuman, dan keputusan yang bersifat penghukuman (*Strachrechtelijke*) tersebut juga termasuk dalam ketentuan keputusan yang dikecualikan berdasarkan Pasal 2 huruf d Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara;



Pemerintah dapat menangkap apa yang dikemukakan oleh FKP.

Jadi intinya adalah apabila ini ketentuan-ketentuan yang bersifat pelaksanaan sanksi pidana, jadi titik beratnya pada sanksi pidana, FKP setuju. Jadi rumusan Peraturan Perundang-undangan lain yang bersifat Hukum Pidana itu mungkin diganti sanksi pidana. Tetapi ada suatu beschiking lagi yang tak secara tegas-tegas dinyatakan melaksanakan suatu sanksi pidana, tetapi oleh Pemerintah ingin dimasukkan di sini. Jadi sifat strachrechtelijknya ini, sifat Hukum Pidana, barangkali kata hukum pidana kurang pas. Jadi mempunyai en strachrenhtilejk karakter. Jadi umpama saja Menteri Kehakiman mengeluarkan beschiking terhadap seseorang yang ilegal ada di Indonesia. Jadi suatu imigran gelap. Imigran gelap di Indonesia dan apapun juga perlu kita tetap waspada terhadap imigran gelap-imigran gelap. Beschiking -beschiking yang dikeluarkan Menteri, keputusan-keputusan yang dikeluarkan selaku Pejabat Tata Usaha Negara, itu juga dimasukan di sini sebagai kategori yang tidak bisa digugat oleh Peradilan Tata Usaha Negara. Nah, apa enaknya rumusan itu? Mempunyai strachrechtelijk karakter itu. Jadi tidak hanya sanksi pidana, tetapi juga yang melaksanakan suatu basis regeling.

Jadi ada suatu basis regeling yang memberikan wewenang kepada Menteri Kehakiman mengusir seseorang karena dia secara tidak sah memasuki negara Indonesia. Beschiking demikian, itu juga termasuk di sini yang tidak dapat digugat. Jadi baik mengenai pelaksanaan suatu sanksi pidana, maupun yang merupakan pelaksanaan dari suatu undang-undang yang mempunyai suatu sifat atau strachrechtelijk karakter, suatu sifat yang bersifat pemidanaan. Jadi mungkin Hukum Pidana kurang pas yang pemidanaan umpamanya, yang mempunyai sifat pemidanaan. Jadi menghukum seseorang untuk diusir, diusir itu dihukum. Itu sesungguhnya. Sebab kalau keputusan Menteri Kehakiman menjadi obyek sengketa, mengusir seseorang, wah kemana ini nanti negara kita, bisa digugat oleh sekian banyak orang asing.

7. Raker Panitia Khusus ke-4 Jumat, 3 Oktober 1986, Acara Rapat : Pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah atas Rancangan Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara antara DPR-RI dan Pemerintah, Hlm. 375 dari 1099

25. Atas penjelasan pemerintah, FKP masih mempertanyakan kembali Keputusan Tata Usaha Negara yang dimaksud dalam Pasal 2 huruf d. FKP mempertanyakan relevansi mengapa keputusan mengusir orang asing dari Indonesia dikualifikasi sebagai keputusan Tata Usaha Negara yang dikecualikan;

FKP (A.S.S. TAMBUNAN, S.H.) :

Pada pihak Pemerintah, FKP menyampaikan penghargaan karena telah memberikan suatu usul rumusan baru yang memang agak lebih baik daripada rumusan yang ada yaitu keputusan ini bersifat pemidanaan. Jadi bukan peraturannya itu yang bersifat hukum pidana.

Jadi Keputusan Tata Usaha Negara ini berdasarkan ketentuan KUHP atau KUHAP atau pun bersifat pemidanaan berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang ada. Mungkin begitu maksudnya. Tetapi contoh yang diberikan oleh pihak Pemerintah tadi masih mengganggu FKP, umpamanya mengenai imigrasi.

Kalau berdasarkan Undang-undang Imigrasi seorang warga negara asing diusir umpamanya dari negara Indonesia. Kalau orang yang bersangkutan itu memasuki/wilayah kita secara tidak sah (ilegal), FKP dapat memahami/menyetujui secara sepenuhnya. Tetapi kalau orang yang bersangkutan itu tidak bersifat ilegal tetapi secara legal dia masuk negara kita, dia melanggar suatu peraturan atau ketentuan dan orang yang bersangkutan ditindak/diusir, apakah terhadap warga asing itu tidak dibuka kemungkinan untuk mengajukan upaya administratif. Karena sebagaimana biasanya dalam dunia ini berlaku hukum sopan santun timbal balik (reprosititas). Kalau umpamanya kita usir seorang warga negara asing karena dia telah melakukan suatu pelanggaran, jadi yang legal dan bukan ilegal, kalau kita tutup kemungkinan bagi dia untuk mengajukan suatu upaya administratif sebab mengajukan protes. Apakah tidak demikian juga halnya nanti di negara-negara lain, warga yang demikian itu masih dibuka kemungkinan baginya untuk mengajukan protes.

8. Raker Panitia Khusus ke-4 Jumat, 3 Oktober 1986, Acara Rapat : Pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah atas Rancangan Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara antara DPR-RI dan Pemerintah, Hlm. 376 dari 1099.



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

26. Pemerintah mempertegas makna yang terkandung dalam Pasal 2 huruf d adalah pengecualian kewenangan Tata Usaha Negara terhadap Keputusan-Keputusan yang berdasarkan KUHP atau KUHPA yang merupakan pelaksanaan dari sanksi-sanksi pidana. Pada rapat pembahasan DIM sempat disepakati perubahan kalimat dalam Pasal 2 huruf d dengan adanya tambahan frasa "atau keputusan badan atau pejabat tata usaha negara lain yang bersifat pemidanaan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku", sampai akhirnya disepakati rumusan kalimat Pasal 2 huruf d seperti yang sekarang terdapat dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara;

PEMERINTAH (MENTERI KEHAKIMAN/ISMAIL SALEH, S.H.)

Jadi sekarang sudah jelas bahwa d itu apabila berdasarkan ketentuan KUHP atau KUHPA itu adalah pelaksanaan dari sanksi-sanksi pidana.

Sedangkan yang berdasarkan peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana, itu yang mempunyai strachrechtelijk karakter, jadi yang bersifat pemidanaan.

Contoh yang diberikan Pemerintah tadi, itu dapat diterima sepenuhnya oleh FKP. Tetapi andaikata orang itu tidak ilegal tetapi jelas ada di Indonesia, maka bentuknya bukan pengusiran, tetapi tidak diperpanjang visanya.

Seorang asing yang ada di Indonesia itu harus memiliki visa dan visa itu ada batas waktunya 6 bulan - 1 tahun. Sehingga apabila dia menyalahi ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku maka wewenang ada pada Menteri Kehakiman untuk tidak memperpanjang visanya. Seseorang asing yang tidak diperpanjang visanya, kemudian masih tetap ada di Indonesia maka dia termasuk kualifikasi ilegal. Orang asing yang tidak diperpanjang visanya juga beschikking yang dikeluarkan bahkan itu bukan Menteri Kehakiman, itu adalah Direktur Jenderal saja bahkan mungkin Kepala Kantor Imigrasi di daerah itu yang tidak memperpanjang visanya, maka terhadap hal demikian pun juga tidak bisa dijadikan obyek sengketa. Apakah hal ini juga bersifat pemidanaan oleh karena melanggar Peraturan Perundang-undangan melakukan sesuatu. Dan tentu ada contoh lain yaitu terhadap orang asing yang ada di Indonesia walaupun sah ada di Indonesia dan tidak mempunyai suatu ilegal status, karena sesuatu hal itu bisa dikeluarkan, itu yang biasanya termasuk di dalam persona non grata.

9. Raker Panitia Khusus ke-4 Jumat, 3 Oktober 1986, Acara Rapat : Pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah atas Rancangan Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara antara DPR-RI dan Pemerintah, Hlm. 377 dari 1099.

27. Pada akhir pembahasan disepakati rumusan Pasal 2 huruf d sebagai berikut, dan adapun redaksional Pasal yang saat ini terdapat dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara adalah setelah melewati tahap pelengkapan oleh Tim Perumus;

(PEMERINTAH SETUJU)

Dengan demikian rumusannya adalah seperti yang dibacakan oleh Menteri tadi, yaitu :

- Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana atau Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara lain yang bersifat pemidanaan berdasarkan Peraturan

Perundang-undangan yang berlaku.

(RAPAT SETUJU)

Selanjutnya menegaskan bahwa diterima ini dengan tidak memasukkan ke mana-mana lagi, tinggal penjelasan dilengkapi yang akan dibuat oleh Tim Perumus dan bukan Panitia Kerja.

Beralih ke e dipersilakan FKP.



10. Raker Panitia Khusus ke-4 Jumat, 3 Oktober 1986, Acara Rapat : Pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah atas Rancangan Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara antara DPR-RI dan Pemerintah, Hlm. 378 dari 1099.



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

28. Berdasarkan uraian sejarah pembentukan Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara di atas, maka dapat disimpulkan bahwa maksud dari Pasal 2 huruf d Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara yang mengecualikan keputusan yang dikeluarkan berdasarkan KUHP, KUHP dan peraturan lain yang bersifat pidana adalah karena keputusan tersebut (1) Sudah memiliki jalur atau upaya hukum tersendiri; (2) Keputusan tersebut adalah keputusan yang bersifat menjalankan sanksi pidana dan bersifat penghukuman;
29. Bahwa apabila diperhatikan peraturan terkait keputusan Pembebasan Bersyarat, tidaklah memenuhi kategori memiliki jalur atau upaya hukum tersendiri untuk pengujiannya dan keputusan tersebut bukanlah keputusan yang bersifat penghukuman atau melaksanakan sanksi pidana;
30. Keputusan Pembebasan Bersyarat dalam Undang-Undang Pemasyarakatan, Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 Juncto 99 Tahun 2012 dan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 21 Tahun 2013 tidak mengatur jalur khusus untuk menguji keputusan pembebasan bersyarat. Begitupula dalam KUHP, khususnya mengenai kompetensi Praperadilan, juga tidak disebutkan bahwa Praperadilan berwenang menguji keputusan pembebasan bersyarat;
31. Selanjutnya terkait maksud dari Pasal 2 huruf d Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara berupa pengecualian atas keputusan yang bersifat penghukuman atau melaksanakan sanksi pidana juga tidak terpenuhi dalam substansi Keputusan Pembebasan Bersyarat. Mengacu pada Pasal 10 KUHP, sanksi pidana terbagi atas pidana pokok yang meliputi pidana mati, penjara, kurungan, denda dan tutupan, dan pidana tambahan yang meliputi pencabutan hak-hak tertentu, perampasan barang-barang tertentu dan pengumuman putusan hakim;
32. Perihal Pembebasan Bersyarat memang disebutkan dalam Pasal 15 KUHP namun tidak serta merta dapat ditafsirkan bahwa Keputusan Pembebasan Bersyarat adalah keputusan yang dimaksud oleh Pasal 2 huruf d Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara. Keputusan Pembebasan bersyarat bukanlah keputusan yang bersifat penghukuman atau melaksanakan sanksi pidana. Terhadap seorang terdakwa yang dinyatakan bersalah, dibebankan kewajiban untuk melaksanakan sanksi pidana. Kewajiban melaksanakan sanksi inilah yang dimaksud oleh Pasal 2 huruf d Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, sedangkan pembebasan bersyarat bukanlah bagian dari melaksanakan sanksi pidana penjara, melainkan suatu

Halaman 45 dari 49 halaman. Putusan Nomor 234 K/TUN/2016



keringanan yang diberikan kepada terpidana penjara yang dianggap memenuhi persyaratan, sehingga substansi keputusannya bukanlah melaksanakan sanksi pidana, dalam hal ini pidana penjara, namun pelaksanaan keringanan atas sanksi pidana;

33. Bahwa dengan demikian, berdasarkan uraian di atas sudah jelas bahwa Keputusan Pembebasan Bersyarat bukanlah jenis keputusan yang dimaksud oleh Pasal 2 huruf d Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, sekalipun dalam konsiderans Keputusan Pembahasan Bersyarat dalam perkara *a quo* disebutkan "Kitab Undang-Undang Hukum Pidana" dalam bagian "Mengingat", dan oleh karenanya Pengadilan Tata Usaha Negara berwenang untuk memeriksa dan mengadili gugatan atas Pembatalan Pembebasan Bersyarat dalam perkara *a quo*;

Kualifikasi Pasal 2 huruf d UU PTUN	Keputusan Pembebasan Bersyarat	
	Memenuhi	Tidak Memenuhi
Sudah Tersedia Jalur Upaya Hukum		Tidak terdapat jalur upaya hukum khusus untuk pengujian keputusan pembebasan bersyarat berdasarkan KUHP, KUHPA, UU Pemasysarakatan, PP 32 Tahun 1999 Jo. PP 99 Tahun 2012 dan Permenhukham Nomor 21 Tahun 2013
Bersifat penghukuman atau pelaksanaan sanksi pidana		Tidak termasuk kedalam kategori sanksi pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 KUHP
Merupakan Kompetensi Peradilan Umum sebagaimana dimaksud paragraph terakhir penjelasan Pasal 2 huruf d UU PTUN		Tidak termasuk kedalam kewenangan peradilan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 50 UU Peradilan Umum, yaitu perkara pidana atau perdata

Kesimpulan dan Petitum:

A. Kesimpulan:

Proses peradilan gugatan ini sesungguhnya telah benar-benar melenceng dari esensi keadilan dalam lembaga peradilan. Forum pengadilan ini diharapkan mampu menjadi titik awal untuk kembali membuka tabir kelam kasus pembunuhan Alm Munir Said Thalib dengan cara menguji apakah



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

pembebasan bersyarat terhadap Pollycarpus telah sesuai dengan ketentuan hukum. Apabila memang benar pengadilan berpendapat bahwa Pollycarpus telah layak memperoleh pembebasan bersyarat, maka dapat diartikan menurut pemerintah telah ada rasa penyesalan dalam diri Pollycarpus dan tentunya rasa penyesalan tersebut dapat ditindaklanjuti dengan memeriksa Pollycarpus untuk membuka kembali kasus pembunuhan Munir. Begitupula sebaliknya, apabila pengadilan berpendapat Pollycarpus tidak layak menerima pembebasan bersyarat karena tidak memenuhi persyaratan, maka sudah semestinya pula Pollycarpus kembali ke penjara untuk menghabiskan sisa hukumannya dan memberikan kembali waktu untuk menyesali perbuatannya dibalik jeruji besi;

Akan tetapi sampai saat ini, pengadilan melalui para wakil tuhan sama sekali tidak mau menyentuh pokok perkara dalam perkara ini dan bersikukuh bahwa mereka tidak berwenang mewakili perkara ini, yang mana dalil ini sudah kami usahakan semaksimal kami untuk membuktikan dan meyakinkan bahwa perkara ini adalah kewenangan pengadilan tata usaha Negara untuk mengadili. Rasa keadilan semakin terasa menjauh saat pengadilan juga tidak mampu menjawab persoalan kalau memang menganggap Pengadilan Tata Usaha Negara tidak berwenang mengadili, maka lembaga peradilan mana yang berwenang mengadili menurut Pengadilan Tata Usaha Negara?;

Melalui memori kasasi ini, berdasarkan uraian di atas, kami menyimpulkan bahwa pada dasarnya keputusan pembebasan bersyarat tidaklah masuk ke dalam kualifikasi keputusan tata usaha negara yang dikecualikan berdasarkan Pasal 2 huruf d Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara dan. Majelis Hakim di tingkat pertama dan tingkat banding telah keliru dalam memaknai ketentuan dalam Pasal 2 huruf d Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara karena terjebak dalam interpretasi gramatikal tanpa memaknai secara mendalam terkait dalam kondisi apa seharusnya ketentuan dalam Pasal 2 huruf d diterapkan. Majelis Hakim pada tingkat Kasasi sepatutnya berani meluruskan perihal ini dengan memaknai ketentuan pengecualian keputusan tun dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara secara tepat dan tentunya menjawab persoalan hukum dalam perkara ini;

PERTIMBANGAN HUKUM

Menimbang, bahwa terhadap alasan-alasan tersebut Mahkamah Agung berpendapat:

Halaman 47 dari 49 halaman. Putusan Nomor 234 K/TUN/2016

Disclaimer

Kepaniteraan Mahkamah Agung Republik Indonesia berusaha untuk selalu mencantumkan informasi paling kini dan akurat sebagai bentuk komitmen Mahkamah Agung untuk pelayanan publik, transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan fungsi peradilan. Namun dalam hal-hal tertentu masih dimungkinkan terjadi permasalahan teknis terkait dengan akurasi dan keterkinian informasi yang kami sajikan, hal mana akan terus kami perbaiki dari waktu ke waktu. Dalam hal Anda menemukan inakurasi informasi yang termuat pada situs ini atau informasi yang seharusnya ada, namun belum tersedia, maka harap segera hubungi Kepaniteraan Mahkamah Agung RI melalui : Email : kepaniteraan@mahkamahagung.go.id Telp : 021-384 3348 (ext.318)



Bahwa alasan tersebut tidak dapat dibenarkan, dengan pertimbangan sebagai berikut:

- Bahwa Putusan *Judex Facti* sudah benar dan tidak terdapat kesalahan dalam penerapan hukum;
- Bahwa Objek Sengketa bukan merupakan objek dari Peradilan Tata Usaha Negara untuk mengujinya karena objek sengketa merupakan keputusan yang dikecualikan dari kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara yaitu keputusan yang dikeluarkan berdasarkan Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP);

Menimbang, bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, ternyata putusan *Judex Facti* dalam perkara ini tidak bertentangan dengan hukum dan/atau undang-undang, maka permohonan kasasi yang diajukan Pemohon Kasasi: **INISIATIF MASYARAKAT PARTISIPATIF UNTUK TRANSISI BERKEADILAN (IMPARSIAL)** tersebut harus ditolak;

Menimbang, bahwa dengan ditolaknya permohonan kasasi, maka Pemohon Kasasi dinyatakan sebagai pihak yang kalah, dan karenanya dihukum untuk membayar biaya perkara dalam tingkat kasasi ini;

Memperhatikan pasal-pasal dari Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 dan perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, serta peraturan perundang-undangan lain yang terkait;

MENGADILI,

Menolak permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi: **INISIATIF MASYARAKAT PARTISIPATIF UNTUK TRANSISI BERKEADILAN (IMPARSIAL)** tersebut;

Menghukum Pemohon Kasasi untuk membayar biaya perkara dalam tingkat kasasi sebesar Rp500.000,00 (lima ratus ribu Rupiah);

Demikianlah diputuskan dalam rapat permusyawaratan Mahkamah Agung pada hari Kamis, tanggal 28 Juli 2016, oleh Dr. Irfan Fachruddin, S.H., C.N., Hakim Agung yang ditetapkan oleh Ketua Mahkamah Agung sebagai Ketua Majelis, Yosran, S.H., M.Hum., dan Is Sudaryono, S.H., M.H. Hakim-Hakim Agung sebagai Anggota Majelis, dan diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum pada hari itu juga oleh Ketua Majelis beserta Hakim-Hakim



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Anggota Majelis tersebut dan dibantu oleh Maftuh Effendi, S.H., M.H., Panitera Pengganti dengan tidak dihadiri oleh para pihak.

Anggota Majelis:

ttd.

Yosran, S.H., M.Hum.,

ttd.

Is Sudaryono, S.H., M.H.

Ketua Majelis,

ttd.

Dr. Irfan Fachruddin, S.H., C.N.,

Panitera Pengganti,

ttd.

Maftuh Effendi, S.H., M.H.

Biaya-biaya:

- | | |
|-----------------------|---------------|
| 1. Meterai | Rp 6.000,00 |
| 2. Redaksi | Rp 5.000,00 |
| 3. Administrasi | Rp 489.000,00 |
| Jumlah | Rp 500.000,00 |

Untuk salinan
MAHKAMAH AGUNG RI
a.n. Panitera
Panitera Muda Tata Usaha Negara,

H. ASHADI, S.H.
NIP. 220000754