

KERTAS KEBIJAKAN

MENDORONG KOMUTASI PIDANA MATI DAN PENJARA SEUMUR HIDUP YANG EFEKTIF, BERKEADILAN, DAN BERMARTABAT



KERTAS KEBIJAKAN

**MENDORONG KOMUTASI
PIDANA MATI DAN PENJARA
SEUMUR HIDUP YANG
EFEKTIF, BERKEADILAN, DAN
BERMARTABAT**

KERTAS KEBIJAKAN

Mendorong Komutasi Pidana Mati dan Penjara Seumur Hidup yang Efektif, Berkeadilan, dan Bermartabat

Penulis:

Ricky Gunawan

Pengulas:

1. Lembaga Bantuan Hukum Masyarakat (LBHM)
2. Perhimpunan Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia Indonesia (PBHI)

Penata Letak:

Galih Gerryaldy

Diterbitkan oleh:

Lembaga Bantuan Hukum Masyarakat dan Perhimpunan
Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia Indonesia

@2024

Daftar Isi

LATAR BELAKANG	iv
ANALISIS DAN REKOMENDASI	3
a. Prinsip-Prinsip Komutasi berdasarkan Standar HAM	3
b. Telaah Pasal-Pasal dalam RPP Komutasi	8
PENUTUP	20
LAMPIRAN	22

LATAR BELAKANG

Indonesia telah mengesahkan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) pada tanggal 2 Januari 2023. Biasa dirujuk sebagai KUHP Baru, produk ini mulai berlaku tiga tahun sejak tanggal diundangkan. Artinya KUHP Baru akan berlaku mulai 2 Januari 2026. Melalui KUHP Baru, Indonesia memperkenalkan sejumlah ketentuan dengan tujuan restriksi atau memlimitasi penggunaan pidana mati.

Pertama, pidana mati merupakan pidana khusus yang selalu diancamkan secara alternatif, sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 67 juncto Pasal 98 KUHP Baru. Pengancaman pidana mati secara alternatif bertujuan sebagai “upaya terakhir untuk mencegah dilakukannya tindak pidana dan mengayomi masyarakat.”

Kedua, “hakim menjatuhkan pidana mati dengan masa percobaan selama 10 (sepuluh) tahun dengan memperhatikan (a) rasa penyesalan terdakwa dan ada harapan untuk memperbaiki diri; atau (b) peran terdakwa dalam tindak pidana.”, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 100 ayat (1). Apabila selama masa percobaan tersebut terpidana mati menunjukkan sikap dan perbuatan yang terpuji, pidana matinya dapat diubah menjadi pidana penjara seumur hidup dengan Keputusan Presiden, setelah mendapatkan pertimbangan Mahkamah Agung (MA).

Ketiga, Pasal 101 KUHP Baru menambahkan, “jika permohonan grasi terpidana mati ditolak dan pidana mati tidak dilaksanakan selama 10 (sepuluh) tahun sejak grasi ditolak bukan karena terpidana melarikan diri, pidana mati dapat diubah menjadi pidana penjara seumur hidup dengan Keputusan Presiden. Walau KUHP Baru menyediakan tiga pendekatan yang intensinya membatasi penggunaan pidana mati, KUHP Baru sesungguhnya masih mempertahankan pidana mati.

Selain pidana mati, KUHP Baru juga masih mempertahankan pidana penjara seumur hidup. Serupa dengan komutasi pidana mati, KUHP Baru memungkinkan pidana penjara seumur hidup diubah menjadi pidana penjara 20 tahun dalam hal seorang narapidana seumur hidup telah menjalani pidana penjara paling singkat 15 tahun, melalui Keputusan Presiden dengan pertimbangan Mahkamah Agung. Ketentuan mengenai tata cara perubahan pidana penjara seumur hidup menjadi pidana penjara 20 tahun dan pidana mati menjadi pidana penjara seumur hidup diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Pasal 621 KUHP Baru menyebutkan bahwa peraturan pelaksana KUHP Baru harus ditetapkan paling lama dua tahun terhitung sejak KUHP Baru diundangkan. Artinya, Peraturan Pemerintah yang mengatur tata cara komutasi pidana penjara seumur hidup dan pidana mati tersebut harus diundangkan paling lambat 2 Januari 2025.

Sehubungan dengan penyusunan Rancangan Rencana Peraturan Pemerintah tentang tata cara perubahan pidana penjara seumur hidup dan pidana mati, Lembaga Bantuan Hukum Masyarakat (LBHM) dan Perhimpunan Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia Indonesia (PBHI) Nasional, menyusun Kertas Kebijakan ini sebagai wujud masukan dan rekomendasi dari masyarakat sipil kepada Pemerintah. LBHM dan PBHI menyelenggarakan dua hari lokakarya pada tanggal 19-20 November 2024, di Jakarta, mengumpulkan organisasi masyarakat sipil yang bergerak di isu hak asasi manusia (HAM) dan menaruh perhatian khusus kepada persoalan penghapusan hukuman mati di Indonesia. Setelah menjangring dan mendiskusikan catatan dari masyarakat sipil melalui lokakarya tersebut, penulis merumuskan Kertas Kebijakan ini.



ANALISIS DAN REKOMENDASI

Kertas Kebijakan ini menganalisis Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tentang Tata Cara Perubahan Pidana Penjara Seumur Hidup dan Pidana Mati (selanjutnya disebut dengan “RPP Komutasi”), dengan menyisir pasal demi pasal RPP tersebut. Di pasal dan/atau ayat yang diberikan catatan, sedapat mungkin penulis menyediakan rekomendasi alternatif penulisan pasal.

Sebelum ke bagian khusus tersebut, bagian ini akan memaparkan pandangan secara umum yang menjadi landasan berpikir atau memandu rumusan analisis Kertas Kebijakan ini.

Prinsip-prinsip komutasi berdasarkan standar HAM

Kertas Kebijakan ini menggunakan tiga prinsip dalam menganalisis RPP Komutasi.

Pertama, mengingat KUHP Baru memperkenalkan sejumlah pendekatan yang pada dasarnya bermaksud membatasi penggunaan hukuman mati, hal itu bisa dibaca bahwa Indonesia beranjak meninggalkan status quo dan mengambil pendekatan yang berorientasi pada penghapusan pidana mati dalam jangka waktu yang panjang.

Di satu sisi, Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) ketika membahas dan mengesahkan KUHP Baru seolah memandang bahwa penghapusan hukuman mati seketika itu juga belum memungkinkan dilakukan mengingat adanya hambatan sosiologis dan politisnya. Hal ini dikarenakan, antara lain, dukungan masyarakat terhadap hukuman mati yang masih tinggi. Sementara itu, di sisi lain, Pemerintah dan DPR seperti menyadari bahwa terdapat tren global penghapusan hukuman mati. Di 1977 hanya ada 16 negara di dunia yang telah menghapus hukuman mati untuk segala bentuk kejahatan. Per Desember 2023, tercatat 144 negara telah menghapus hukuman mati secara hukum atau berdasarkan praktik, dan hanya 55 negara saja yang masih mempertahankan pidana mati. Selain mencermati perkembangan internasional, Pemerintah dan DPR juga seperti memahami bahwa praktik hukuman mati dan eksekusi selalu berpotensi mengandung persoalan. Gelombang eksekusi mati terakhir yang dilakukan di masa kepresidenan Joko Widodo (April 2015 dan Juli 2016), memunculkan sejumlah permasalahan terkait fair trial dan pemenuhan hak terpidana mati.¹ Pasca eksekusi mati di Juli 2016, Indonesia memasuki moratorium eksekusi mati secara de- facto.

Berangkat dari situasi tersebut di atas, Indonesia tampak berkehendak untuk menghapus pidana mati di masa mendatang. KUHP Baru adalah satu tahapan berikutnya yang Indonesia tempuh mengarah ke sana. **Oleh karena itu, ketentuan restriksi dan limitasi pidana mati di dalam KUHP Baru, dapat ditafsirkan sebagai upaya pemerintah dan DPR untuk mengedepankan prinsip non-punitif (sekalipun pidana mati masih dipertahankan sebagai salah satu bentuk penghukuman di Indonesia), dalam upayanya menjauhi pidana mati.** Kertas Kebijakan ini menggunakan lensa non-punitif dalam membedah RPP Komutasi. Selain itu, RPP Komutasi juga hendaknya mengandung semangat yang sama yakni, menjauhi pidana mati (*moving away from the death penalty*).

1 Lihat misalnya kasus Rodrigo Gualarte, seorang warga negara Brasil dengan bipolar dan paranoid schizophrenia yang dieksekusi mati pada 29 April 2015. Informasi lebih lanjut dapat dibaca di: https://www.bbc.com/indonesia/dunia/2015/04/150430_eksekusi_brasil Atau kasus Humphrey Ejike Jefferson, seorang warga negara Nigeria yang dieksekusi pada 29 Juli 2016 ketika tengah menunggu putusan grasinya. Informasi lebih lanjut dapat dibaca di: <https://www.theguardian.com/world/2017/aug/01/indonesia-executed-nigerian-humphrey-jefferson-despite-case-being-unresolved-watchdog-says>
Pelanggaran fair trial di kasus eksekusi mati lainnya juga dapat ditelusuri di Analisis Putusan dan Praktik Eksekusi Mati Orang-Orang yang Dijatuhi Pidana Mati di Indonesia: Mengingat Mereka yang Telah Tereksekusi, (ICJR, 2023), <https://icjr.or.id/seri-3-laporan-tematik-pidana-mati-icjr-analisis-putusan-dan-praktik-eksekusi-orang-orang-yang-dijatuhi-pidana-mati-di-indonesia-mengingat-mereka-yang-telah-tereksekusi/>

Kedua, pendekatan yang KUHP Baru adopsi dalam hal pidana mati menggambarkan juga sikap Indonesia yang sepertinya ingin mempermudah seorang terpidana penjara seumur hidup dan terpidana mati agar hukumannya bisa dikomutasi menjadi pidana penjara 20 tahun dan pidana penjara seumur hidup. Dalam menganalisis RPP Komutasi, Kertas Kebijakan ini juga mengambil sikap yang sama, bahwa **tata cara komutasi di dalam RPP haruslah mempermudah komutasi bagi terpidana penjara seumur hidup dan terpidana mati dan tidak boleh sampai memiliki syarat-syarat yang justru malah memberatkan**. Adanya syarat-syarat yang memberatkan justru kontra produktif dengan pendekatan yang KUHP Baru usung.

Ditambah lagi, walaupun belum ada data resmi yang menyajikan informasi secara kompleks dan mendalam memotret latar belakang sosial ekonomi terpidana penjara seumur hidup dan terpidana mati, hampir dapat dipastikan mayoritas terpidana kedua jenis hukuman tersebut berasal dari latar belakang ekonomi lemah, terpinggirkan, ataupun berpendidikan rendah. Dengan latar belakang seperti itu, sulit bagi terpidana penjara seumur hidup dan terpidana mati untuk mengakses layanan bantuan hukum yang efektif dan berkualitas yang dapat membantu mereka memanfaatkan kemudahan komutasi di dalam RPP ini. **Selain muatannya yang harus mempermudah komutasi, penafsiran terhadap pasal-pasal di dalam PP Komutasi juga haruslah diinterpretasikan secara progresif**.

Ketiga, komutasi adalah wujud kekuasaan pemerintah untuk mengurangi atau mengubah pemidanaan seseorang dari derajat yang serius seperti pidana mati atau pidana penjara seumur hidup, menjadi pidana penjara seumur hidup atau 20 tahun. Dalam perspektif HAM internasional, komutasi adalah perangkat pemerintah untuk menjamin terlindunginya dan terpenuhinya hak seorang terpidana agar tidak sampai terkena atau menjalani penghukuman yang kejam. Oleh karena itu, **komutasi haruslah dilakukan secara efektif dan bermakna (*meaningful*) agar ia mencapai tujuan yang dikehendaki, yakni tetap menjaga martabat terpidana dan melindunginya dari penyalahgunaan kekuasaan pemerintah yang terlalu berlebih**.

Cakupan komutasi yang efektif dan bermakna harus sejalan dengan standar HAM internasional. **Proses komutasi harus berjalan adil, transparan dan non-diskriminatif.** Proses yang jelas, terukur, dan tidak sewenang-wenang akan mencegah hanya segelintir orang saja yang bisa menikmati komutasi. Seluruh terpidana pada dasarnya harus dapat menikmati manfaat komutasi terlepas gender, kewarganegaraannya, ideologi politik, maupun tindak pidana yang ia lakukan.

Komutasi juga harus selalu menimbang faktor individual seperti misalnya riwayat kesehatan jiwa, usia ketika melakukan tindak pidana dan usia ketika mengajukan permohonan komutasi, bukti-bukti perubahan perilaku, dan lain sebagainya. **Penolakan permohonan komutasi tanpa mempertimbangkan situasi khusus terpidana (*blanket rejection*) akan melanggar prinsip keadilan dan proporsionalitas.** Selain itu, terpidana yang mengajukan komutasi harus juga memiliki hak atas akses pendampingan hukum yang berkualitas untuk mempresentasikan permohonan mereka secara lebih utuh, dan memastikan bahwa hak mereka akan komutasi itu tetap terjaga selama proses berlangsung.

Adapun manfaat bagi pemerintah dalam menerapkan komutasi yang non-punitif yang turut mempermudah proses permohonan komutasi bagi para terpidana adalah sebagai berikut:

- 1. Komutasi yang non-punitif mencerminkan sikap dan posisi pemerintah yang memperlakukan terpidana secara bermartabat,** sekalipun mereka telah melakukan kejahatan yang serius. Hal ini berjalan seiring dengan norma HAM internasional yang termaktub di dalam, antara lain, Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik yang Indonesia telah ratifikasi di 2005. Pendekatan komutasi non-punitif juga berpotensi meminimalisir terjadinya eksekusi yang salah atau melawan hukum.

2. Pemerintah mempromosikan pemidanaan yang rehabilitatif dan mendukung reintegrasi terpidana ke dalam masyarakat.

Komutasi non-punitif memberikan insentif bagi para terpidana untuk berpartisipasi aktif dalam program rehabilitasi yang pemerintah selenggarakan, sekaligus mendorong pertumbuhan diri terpidana ke arah lebih baik. Pada akhirnya, ia membantu Direktorat Jenderal Pemasyarakatan menjalani tugas pokok dan fungsinya terkait pembinaan terpidana.

3. Mengurangi beban berlebih pada sistem peradilan pidana.

Komutasi yang berjalan efektif akan membantu pemerintah mengatasi persoalan klasik lembaga pemasyarakatan yang kelebihan beban (overcrowding).

4. Komutasi non-punitif juga berperan mendorong pemenuhan dimensi keadilan sosial dalam penghukuman.

Sebab, ia dapat mengoreksi pemidanaan yang bias gender, maupun sosial-ekonomi. Memahami bahwa terjadinya tindak pidana tidak pernah muncul dari satu penyebab tunggal dan selalu ada korelasi dengan isu sosial yang lebih luas (seperti misalnya, kesenjangan sosial ekonomi, minimnya pendidikan yang aksesibel dan berkualitas, dan lain sebagainya), komutasi non-punitif membantu pemerintah menggeser fokusnya dari penghukuman semata ke pendekatan pembinaan terpidana yang lebih bersifat sosial.

5. Apabila komutasi non-punitif berjalan sukses, hal itu turut membantu meningkatkan reputasi pemerintah di arena global, khususnya dalam hal diplomasi HAM internasional.

Dengan demikian ia bisa menempatkan pemerintah Indonesia sebagai role model negara yang mengedepankan prinsip-prinsip martabat manusia dalam pemidanaan.

Telaah pasal-pasal dalam RPP Komutasi

Bagian ini mengurai secara lebih detail pasal demi pasal dalam RPP Komutasi.

1. Bab I Ketentuan Umum

Pasal	Catatan	Rekomendasi
Pasal 1 angka 3 Penelitian Kemasyarakatan ...	Belum memuat definisi	Menggunakan definisi yang telah terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022 Tentang Pemasyarakatan. Pasal 1 angka 15 Penelitian Kemasyarakatan yang selanjutnya disebut Litmas adalah kegiatan pengumpulan, pengolahan, analisis, dan penyajian data yang dilakukan secara sistematis dan objektif untuk kepentingan Pelayanan Tahanan atau Anak, Pembinaan Narapidana atau Anak Binaan, dan Pembimbingan Kemasyarakatan Klien, serta sebagai dasar pertimbangan penyidik, penuntut umum, dan hakim dalam penyelesaian perkara.
Pasal 1 angka 4 Menteri adalah Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum	Kabinet Merah Putih di bawah Presiden Prabowo Subianto memiliki Menteri Imigrasi dan Pemasyarakatan yang tugas pokok dan fungsinya lebih tepat mengurus persoalan terkait komutasi pembedanaan.	Pasal 1 angka 4 RPP Komutasi: Menteri adalah Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang imigrasi dan pemasyarakatan

Pasal	Catatan	Rekomendasi
Menambahkan Pasal 2 tentang Tujuan	-	Pasal 2 RPP Komutasi: Tujuan Peraturan Pemerintah ini adalah menyediakan jaminan keadilan dan kepastian hukum bagi narapidana.
Menambahkan Pasal 3 tentang Asas	-	Pasal 3 RPP Komutasi: Peraturan Pemerintah ini harus dilandaskan pada asas keterbukaan, asas keadilan, dan asas partisipasi.

2. Bab II Perubahan Pidana Seumur Hidup Menjadi Pidana Penjara 20 (Dua Puluh) Tahun

Pasal	Catatan	Rekomendasi
Pasal 2 ayat (1) huruf b, angka 1, 2, dan 3	Kata “dan” di dalam rumusan pasal tersebut dapat dimaknai bersifat kumulatif.	Mengganti kata “dan”, menjadi “atau”.
Pasal 2 ayat (1) dan (2)	Apabila perubahan pidana baru dapat diberikan bagi terpidana seumur hidup yang telah menjalani pidana penjara paling singkat 15 (lima belas) tahun terhitung sejak yang bersangkutan menjalani masa tahanan, hal itu akan sangat merugikan terpidana.	Pasal 2 ayat (2) RPP Komutasi: Perubahan pidana diberikan bagi narapidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a yang telah menjalani pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun terhitung sejak narapidana menjalani masa tahanan.

Pasal	Catatan	Rekomendasi
	<p>Selain itu, ketentuan ini juga tidak sejalan dengan ketentuan hukum yang sebelumnya sudah ada, yakni di Pasal 9 ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 174 Tahun 1999 Tentang Remisi, yang menyebutkan bahwa “narapidana yang dikenakan pidana penjara seumur hidup dan telah menjalani pidana paling sedikit 5 (lima) tahun berturut-turut serta berkelakuan baik, dapat diubah pidananya menjadi pidana penjara sementara, dengan lama sisa pidana yang masih harus dijalani paling lama 15 (lima belas) tahun.”</p> <p>Betul bahwa KUHP Baru menyebut perubahan pidana dapat dilakukan ketika narapidana telah menjalani pidana penjara paling singkat 15 (lima belas) tahun (vide Pasal 69 KUHP). Seharusnya, ketika Pemerintah dan DPR menyusun KUHP Baru, Keppres No. 174/1999 harus dijadikan sebagai pertimbangan hukum dan sosiologis untuk menjaga konsistensi hukum dan semangat non-punitif dalam KUHP Baru, alih-alih memperkenalkan dan memperketat jangka waktu “berkelakuan baik” terpidana. Artinya, syogyanya limit waktu dalam KUHP Baru tersebut harus dikoreksi dan RPP mengikuti standar terbaru selaras dengan Keppres No. 174/1999.</p>	<p>Perubahan pasal ini memiliki konsekuensi bahwa komutasi narapidana seumur hidup berubah menjadi pidana penjara 15 (lima belas) tahun, bukan 20 (dua puluh) tahun sebagaimana dimaksud dalam Bab II ini.</p>

Pasal	Catatan	Rekomendasi
<p>Pasal 2 ayat (3)</p>	<p>Sejalan dengan catatan di atas, terpidana mati yang telah mendapatkan perubahan pidana menjadi pidana penjara seumur hidup, dan menjalani pidana penjara paling singkat 15 (lima belas) tahun terhitung sejak Keputusan Presiden tentang grasi atau perubahan pidana ditetapkan, akan menjadi pihak yang sangat dirugikan. Karena ia bisa jadi sudah menjalani pidana penjara jauh lebih lama dari 15 (lima belas) tahun.</p> <p>Ditambah lagi, Pasal 9 ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 174 Tahun 1999 Tentang Remisi, menyebutkan bahwa “narapidana yang dikenakan pidana penjara seumur hidup dan telah menjalani pidana paling sedikit 5 (lima) tahun berturut-turut serta berkelakuan baik, dapat diubah pidananya menjadi pidana penjara sementara, dengan lama sisa pidana yang masih harus dijalani paling lama 15 (lima belas) tahun.”</p> <p>Senada dengan poin sebelumnya, Keppres No. 174/1999 harus dijadikan sebagai pertimbangan hukum dan sosiologis untuk menjaga konsistensi hukum dan semangat non-punitif dalam KUHP Baru.</p>	<p>Pasal 2 ayat (3) RPP Komutasi:</p> <p>Perubahan pidana diberikan bagi narapidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b yang telah menjalani pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun terhitung sejak Keputusan Presiden tentang pemberian grasi atau perubahan pidana ditetapkan.</p>

3. Komutasi berlaku secara otomatis

RPP Komutasi mengatur ketentuan perubahan pidana seumur hidup menjadi pidana penjara waktu tertentu, pidana mati dengan masa percobaan 10 (sepuluh) tahun menjadi pidana penjara seumur hidup, dan pidana mati menjadi pidana penjara seumur hidup. Ketiga perubahan pidana ini memiliki tata cara permohonan yang sama yakni berdasarkan usulan Menteri atau permohonan dari Narapidana atau keluarga Narapidana (Pasal 3, Pasal 18, dan Pasal 31)

Kertas Kebijakan ini merekomendasikan agar seluruh tata cara perubahan pidana tersebut di atas berlaku otomatis seketika seorang terpidana memenuhi syarat nominal pidana penjaranya.

Artinya, dalam hal komutasi pidana penjara seumur hidup menjadi pidana penjara waktu tertentu, ketika seorang terpidana penjara seumur hidup telah menjalani pidana penjara selama 5 (lima) tahun baik sejak ia menjalani masa tahanan (Pasal 2 ayat (2)) atau sejak Keputusan Presiden tentang pemberian grasi atau perubahan pidana ditetapkan (Pasal 2 ayat (3)), terhadap yang bersangkutan tata cara komutasi langsung berjalan otomatis (dengan asumsi persyaratan lainnya seperti berkelakuan baik juga terpenuhi).

Dalam hal pidana mati, apabila seorang terpidana mati dengan masa percobaan 10 (sepuluh) tahun telah menjalani masa percobaannya – yang juga menunjukkan sikap berkelakuan baik (Pasal 16), atau terpidana mati yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan pidana matinya tidak dilaksanakan selama 10 (sepuluh) tahun sejak grasinya ditolak bukan karena yang bersangkutan melarikan diri (Pasal 31), terhadap mereka juga tata cara komutasinya berjalan otomatis.

Khusus untuk terpidana mati, keberlakuan otomatis ini sejalan dengan prinsip di atas bahwa komutasi hendaknya meringankan, bukannya memberatkan terpidana, dalam memanfaatkan hak komutasi ini. Dalam konteks Pasal 31, di mana eksekusi mati tidak dilakukan bukan karena terpidana melarikan diri, harus dibaca bahwa Pemerintah sesungguhnya menunjukkan sikap politik yang tidak mau mengeksekusi dirinya. Oleh karena itu komutasinya harus berjalan otomatis seketika itu juga demi keadilan dan kepastian hukum bagi terpidana mati.

Keberlakuan komutasi otomatis ini harus juga berlaku terhadap terpidana yang dijatuhi vonis berdasarkan KUHP lama dan telah berkekuatan hukum tetap sebelum KUHP Baru mulai berlaku.

Perlu menjadi catatan di sini bahwa komutasi yang berlaku otomatis ini mensyaratkan adanya integrasi data terkait pidana mati ke dalam Sistem Database Pemasarakatan (SDP) guna memastikan ketika seorang terpidana mati atau penjara seumur hidup sudah melewati jangka waktu yang dipersyaratkan dalam KUHP Baru dan PP Komutasi, pihak terkait seperti misalnya Direktorat Jenderal Pemasarakatan (Ditjenpas) segera mengetahui status yang bersangkutan dan bisa seketika itu juga secara sistem menyiapkan dokumen yang diperlukan dan mengikuti proses yang berlaku.

4. Syarat berkelakuan baik

Ketiga perubahan pidana juga mengatur syarat yang terpidana harus penuhi sebagai bagian dari perubahan pidana, yakni:

- Berkelakuan baik;
- Aktif mengikuti program pembinaan; dan
- Telah menunjukkan penurunan tingkat risiko.

(lihat Pasal 2 ayat (4), Pasal 17 ayat (2), dan Pasal 32 ayat (2)).

Sehubungan dengan kriteria tersebut di atas, terdapat sejumlah catatan sebagai berikut:

Mengapa perumusan pasal-pasal tersebut mengasumsikan seolah terpidana (selalu dan dianggap *by default*) berkelakuan buruk dan ia harus membuktikan bahwa dirinya telah berubah dan berkelakuan baik. Hal tersebut jelas merugikan terpidana karena ia yang harus membuktikan dirinya telah berubah. Beban pembuktian ini perlu digeser kepada otoritas yang berwenang dalam hal Ditjenpas. Sebab, bukankah menjadi tugas pokok, dan fungsi Ditjenpas untuk membina dan menyediakan bimbingan kemasyarakatan kepada terpidana

agar ia berubah menjadi pribadi yang lebih baik.²

Dalam situasi tertentu, seorang terpidana tidak bisa mengikuti program pembinaan bukan karena kesalahannya. Misalnya karena yang bersangkutan sakit yang cukup serius sehingga menghalangi dirinya untuk berpartisipasi aktif dalam program pembinaan.

Bentuk pelanggaran disiplin yang dirujuk sebagai cakupan berkelakuan baik, juga bisa bermacam-macam. **RPP Komutasi perlu memperjelas bahwa yang dimaksud dengan berkelakuan baik adalah “dengan tidak melakukan pelanggaran disiplin berat yang tercatat dalam register hukuman disiplin, dalam kurun waktu tertentu”.**

RPP Komutasi juga perlu memberikan jangka waktu yang spesifik terkait ketiga syarat tersebut di atas. Jangan sampai ketika seorang terpidana telah berkelakuan baik sepanjang periode penghukumannya, dan hanya karena satu kesalahan berat yang dilakukan pada tahun permohonan komutasinya diproses, yang bersangkutan jadi tidak dapat menerima manfaat komutasi.

Pada dasarnya, catatan-catatan di atas menunjukkan bahwa **RPP harus bisa memberikan syarat kualifikasi yang jelas, terukur, dan transparan terkait apa yang dimaksud dengan berkelakuan baik. Syarat kualifikasi tersebut harus disertai dengan mekanisme uji atau akuntabilitas terhadap proses penilaian kelakuan baik terhadap terpidana.** Hal ini bertujuan agar proses dan hasil atau keluarannya melalui tahapan yang objektif, imparsiial dan jelas pertanggungjawabannya.

2 Pasal 2 huruf b Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022 Tentang Pemasarakatan menyebutkan bahwa, Sistem Pemasarakatan diselenggarakan untuk tujuan: “meningkatkan kualitas kepribadian dan kemandirian Warga Binaan agar menyadari kesalahan, memperbaiki diri, dan tidak mengulangi tindak pidana, sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat hidup secara wajar sebagai warga yang baik, taat hukum, bertanggung jawab, dan dapat aktif berperan dalam Pembangunan.”

5. Ketiadaan jangka waktu bagi Presiden dalam meminta pertimbangan kepada Mahkamah Agung (MA) dan peran MA itu sendiri dalam proses komutasi

Perubahan pidana dalam RPP Komutasi juga mengatur prosedur pengajuan komutasi, di mana Presiden meminta pertimbangan kepada Mahkamah Agung (lihat Pasal 6 ayat (1), Pasal 10 huruf a, Pasal 21 ayat (1), dan Pasal 25 huruf a) sebagai bagian dari pertimbangannya dalam mengabulkan atau menolak perubahan pidana. Namun, di semua ketentuan tersebut, tidak ada tenggat waktu kapan Presiden harus meminta pertimbangan kepada MA. Di tahapan lainnya, seperti misalnya, kapan Menteri harus paling lambat menyampaikan pengajuan komutasi kepada Presiden, atau kapan MA harus paling lambat memberikan pertimbangannya kepada Presiden sejak diminta, informasi tenggat waktu itu tersedia. **Ketiadaan tenggat waktu bagi Presiden kapan ia harus meminta pertimbangan ke MA jelas tidak adil dan merugikan terpidana, karena berpotensi menunda (*delay*) proses pengambilan Keputusan komutasinya.**

Logika proses di atas pada dasarnya mengadopsi logika tahapan grasi sebagaimana diurai dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi yang tidak memuat tenggat waktu sebagaimana dimaksud di atas serta konsekuensi dalam hal pihak yang berwenang (seperti Presiden dan MA) lalai atau tidak menjalankan prosedur dalam kurun waktu yang telah ditentukan UU. Artinya, jikapun PP Komutasi menyediakan tenggat waktu kapan Presiden harus meminta pertimbangan kepada MA, hal itu juga harus disertai ketentuan apabila Presiden tidak bisa penuhi syarat tersebut. Sebagai contoh, di dalam kasus Merri Utami (yang LBHM dampingi), Presiden mengeluarkan keputusan grasi di 2023, padahal grasi diajukan di 2016. UU Grasi tidak menyertakan ketentuan apabila Presiden mengeluarkan Keputusan grasi melewati jangka waktu tertentu.

Tetapi hal yang lebih fundamental lagi dalam konteks ini sesungguhnya adalah peran MA dalam pertimbangan Presiden mengabulkan atau menolak perubahan

pidana. **Mengingat syarat substansi yang harus Presiden perhatikan ketika ia mempertimbangkan permohonan komutasi adalah syarat berkelakuan baik, maka sesungguhnya hal itu adalah sepenuhnya ranah Ditjenpas.** Peran MA di sini sebenarnya irelevan karena sebagai institusi pengadil (yudikatif), perannya sudah selesai seketika ia menjatuhkan hukuman kepada terpidana dan apabila putusannya juga telah mempunyai kekuatan hukum tetap, ataupun menjatuhkan putusan Peninjauan Kembali (PK). **MA tidak memiliki kapasitas dan yurisdiksi untuk memeriksa apakah seseorang berkelakuan baik atau tidak di dalam lembaga pemasyarakatan (lapas).** Pada praktiknya juga MA tidak selalu menyediakan pertimbangan yang Presiden perlukan. **Oleh karena itu, Kertas Kebijakan ini merekomendasikan agar peran MA di dalam komutasi dihapuskan.**

6. Transparansi dan akuntabilitas Keputusan Presiden tentang Komutasi

Ada tiga persoalan kunci terkait Keputusan Presiden yang mengabulkan atau menolak permohonan perubahan pidana.

- a. **Dalam hal Presiden menolak komutasi, maka ia harus memberikan penjelasan yang memadai di dalam Keputusan Presidennya mengapa permohonan komutasi seorang terpidana ditolak.** Keputusan Presiden tersebut tidak cukup hanya memuat jawaban singkat yang menolak permohonan komutasi. Hal ini penting demi asas transparansi dalam proses perubahan pidana, sekaligus dapat membantu terpidana mengetahui bagaimana ia perlu memperbaiki permohonan komutasi berikutnya.
- b. **Salinan Keputusan Presiden baik dalam hal ia mengabulkan atau menolak permohonan komutasi seorang terpidana, harus juga disampaikan kepada keluarga terpidana dan kuasa hukum terpidana.** Selama ini, jika berkaca kepada praktik grasi, Keputusan Presiden jarang atau hampir tidak pernah disampaikan kepada terpidananya langsung, keluarganya, termasuk kuasa hukum, sekalipun pihak Presiden mengetahui bahwa terpidana yang bersangkutan memiliki kuasa hukum.

- c. PP Komutasi juga perlu menjawab sejauh mana Keputusan Presiden terkait komutasi bisa diuji, secara khusus diuji di forum pengadilan yakni Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Mengingat komutasi tampaknya tidak berada di derajat yang sama dengan grasi yang adalah manifestasi hak prerogatif Presiden sebagai Kepala Negara, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 Undang-Undang Dasar 1945. **Maka seyogyanya Keputusan Presiden yang menolak permohonan komutasi seorang terpidana harus dapat diuji sebagai bagian dari proses akuntabilitas.**

7. Komutasi menunda eksekusi mati

Dalam hal perubahan pidana mati dengan masa percobaan 10 (sepuluh) tahun menjadi pidana penjara seumur hidup, maupun pidana mati menjadi pidana penjara seumur hidup, **ketika proses pengajuan dan pemeriksaan komutasi tengah berlangsung, hal tersebut haruslah menunda eksekusi mati.** Hal ini untuk memastikan agar hak terpidana mengajukan permohonan komutasi betul-betul berarti dan tidak menjadi sia-sia oleh eksekusi mati yang prematur. Ketentuan ini juga sejalan dengan standar HAM internasional, seperti misalnya:

- UN *Safeguards Guaranteeing Protection of the Rights of Those Facing the Death Penalty* (1984), yang menyebutkan di Pasal 8 bahwa **“eksekusi tidak boleh dilakukan sampai seluruh proses banding, petisi, grasi, atau komutasi telah betul-betul tuntas.”** Jaminan perlindungan ini bertujuan untuk menjaga proses komutasi yang adil dan melindungi terpidana dari praktik eksekusi yang salah atau terburu-buru.
- Komentar Umum No. 36 (2018) dari Komite HAM PBB mengenai Pasal 6 Kovenan Hak Internasional Sipil dan Politik (Kovenan Hak Sipil) yang memuat tentang hak untuk hidup. Komite HAM menekankan bahwa **semua terpidana mati harus mempunyai akses perlindungan (safeguard) yang efektif**, termasuk kesempatan yang berarti untuk adanya komutasi atau grasi, dan **eksekusi mati ketika permohonan komutasi tengah berlangsung adalah bentuk pelanggaran Pasal 6 Kovenan Hak Sipil.**

RPP harus memuat ketentuan pasal yang eksplisit menyebutkan bahwa pengajuan komutasi menunda dilakukannya eksekusi mati.

8. Adanya mekanisme monitoring dan evaluasi dari sistem komutasi sebagaimana dimaksud dalam PP Komutasi

Satu poin penting di luar substansi RPP Komutasi yang menjadi catatan masyarakat sipil adalah, pemerintah harus menyiapkan mekanisme monitoring dan evaluasi untuk melihat implementasi komutasi. Pemerintah harus bisa menyediakan informasi dan data yang komprehensif dan lengkap sehubungan dengan pelaksanaan komutasi agar pihak yang berkepentingan, termasuk masyarakat sipil, dapat berpartisipasi memberikan saran dan catatan untuk terus memperbaiki sistem dan mekanisme komutasi itu sendiri. Jika penerapan komutasi nanti tidak berjalan efektif sebagaimana dikehendaki oleh RPP Komutasi, atau bahkan justru berjalan buruk, pemerintah harus bersedia memperbarui atau memperbaiki sistem dan mekanisme komutasi tersebut.

Mekanisme monitoring dan evaluasi dapat berupa adanya laporan komutasi yang pemerintah terbitkan secara berkala setiap 6 (enam) bulan sekali atau setahun sekali, lengkap dengan agregasi data berdasarkan gender, tindak pidana, lokasi lapas, durasi terpidana telah menjalani hukuman di dalam lapas, dan lain sebagainya. Dalam proses monitoring dan evaluasi itu, pemerintah juga perlu menyediakan forum konsultasi dengan masyarakat sipil sebagai kesempatan dengar pendapat.



PENUTUP

Pengesahan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Baru pada 2 Januari 2023 merupakan langkah penting bagi Indonesia dalam reformasi hukum pidana, khususnya dalam merestriksi penggunaan hukuman mati. Meski hukuman mati masih dipertahankan, KUHP Baru memberikan alternatif berupa komutasi hukuman sebagai langkah menuju penghapusan hukuman mati di masa depan. **Pendekatan ini mencerminkan upaya pemerintah untuk mengadopsi prinsip non-punitif, yang menempatkan penghormatan terhadap hak asasi manusia dan martabat manusia sebagai prioritas utama.**

Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tentang Tata Cara Perubahan Pidana Seumur Hidup dan Pidana Mati disusun untuk menyediakan kerangka hukum yang jelas, transparan, dan adil dalam pelaksanaan komutasi. RPP ini harus menekankan pentingnya mempermudah proses komutasi bagi terpidana dengan mengurangi syarat administratif yang memberatkan dan mengadopsi pendekatan progresif dalam penilaian perilaku terpidana. Selain itu, proses komutasi diharapkan berjalan otomatis bagi terpidana yang memenuhi syarat, untuk memastikan efisiensi dan kepastian hukum.

Kertas Kebijakan ini menyoroti pentingnya mempertimbangkan aspek keadilan sosial, dengan menghapus hambatan yang dapat mendiskriminasi terpidana dari latar belakang ekonomi lemah. Hak atas pendampingan hukum yang berkualitas harus dijamin untuk memastikan akses yang setara terhadap proses hukum. Selain itu, transparansi keputusan Presiden dalam mengabulkan atau menolak permohonan komutasi harus ditingkatkan, termasuk memberikan salinan putusan kepada keluarga dan kuasa hukum terpidana.

Sebagai bagian dari reformasi pemidanaan, Kertas Kebijakan ini merekomendasikan penghapusan peran Mahkamah Agung dalam proses pemberian pertimbangan komutasi, karena aspek evaluasi perilaku narapidana

lebih tepat berada dalam yurisdiksi Direktorat Jenderal Pemasyarakatan. Bukan peran Mahkamah Agung pula dalam hal memantau perilaku seorang terpidana di dalam lembaga pemasyarakatan. Sebagai tambahan, proses komutasi harus menunda pelaksanaan eksekusi mati, untuk menjamin bahwa hak-hak terpidana tetap dihormati selama proses hukum berlangsung dan mencegah terjadinya eksekusi yang tidak sah dan terburu-buru.

Dengan adopsi langkah-langkah ini, Indonesia dapat mewujudkan sistem pemidanaan yang lebih adil, humanis, dan selaras dengan standar hak asasi manusia internasional. Pembaruan hukum ini mencerminkan komitmen Pemerintah untuk mengurangi ketergantungan pada hukuman mati dan mengedepankan pendekatan keadilan yang progresif di masa mendatang.

LAMPIRAN

Daftar hadir peserta workshop nasional yang LBHM dan PBHI Nasional selenggarakan pada tanggal 19-20 November 2024, di Jakarta (disusun berdasarkan abjad).

1. Imparsial
2. Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS)
3. LBH APIK Jakarta
4. LBH Bali
5. LBH Makasar
6. LBH Masyarakat
7. LBH Medan
8. Lubis, Santosa & Maramis Law Firm
9. PBHI Nasional
10. Reprive
11. Yayasan LBH Indonesia (YLBHI)

