



Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar Unand.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin Unand.

**KEWENANGAN PRESIDEN DALAM PEMBERIAN GRASI
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2010
TENTANG PERUBAHAN ATAS
UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 2002 TENTANG GRASI**

SKRIPSI



**SUCI PUTRI MARTHALIA
07. 940. 073**

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ANDALAS
PADANG 2011**

KEWENANGAN PRESIDEN DALAM PEMBERIAN GRASI BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2010 TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 2002 TENTANG GRASI

(Nama: Suci Putri Marthalia, BP: 07.940.073, PK: Hukum Tata Negara,

Jumlah Hlm: 72, Tahun: 2011)

ABSTRAK

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara yang menganut sistem Pemerintahan Presidensial. Dalam sistem Pemerintahan Presidensial ini terdapat hak prerogatif yang dimiliki oleh seorang Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan. Salah satu hak prerogatif tersebut ada pada kewenangan dalam pemberian Grasi yang tidak bersifat absolut. Pemberian Grasi oleh Presiden kepada terpidana perlu dibatasi, seperti yang diatur di dalam Pasal 14 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia bahwa, "Presiden memberi Grasi dan Rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan dari Mahkamah Agung." Hal ini juga Berkaitan dengan prinsip *Checks and Balances* serta hubungan kewenangan antara Presiden dan lembaga negara lainnya, mengenai pemberian Grasi yang semula menjadi hak prerogatif Presiden sebagai Kepala Negara, dalam menggunakan kewenangannya dengan memperhatikan pertimbangan dari lembaga negara lain yang memegang kekuasaan sesuai dengan wewenangnya. Adapun permasalahan yang diangkat yaitu, Bagaimana pengaturan Kewenangan Presiden dalam pemberian Grasi berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi? Apa Kriteria yang dijadikan pertimbangan bagi Presiden dalam pemberian Grasi dan bagaimana implikasi hukumnya?. Untuk menjawab permasalahan diatas, penulis melakukan penelitian yuridis normatif dengan menggunakan studi kepustakaan guna memperoleh data skunder melalui dokumen yaitu dengan cara mengumpulkan, mempelajari, dan menganalisa teori-teori dan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan permasalahan yang dibahas. Berdasarkan penelitian yang penulis lakukan terlihat bahwa, Pengaturan Kewenangan Presiden dalam pemberian Grasi berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi dengan memperhatikan pertimbangan dari Mahkamah Agung, Kewenangan Presiden dalam pemberian Grasi perlu memperhatikan pertimbangan dari Mahkamah Agung sebagai lembaga yudikatif, agar terjalin saling mengawasi dan saling mengimbangi antara Presiden dan kedua lembaga negara tersebut dalam hal pelaksanaan tugas kenegaraan. Sehingga dengan adanya peran serta pertimbangan Mahkamah Agung kepada Presiden dalam pemberian Grasi, memberikan batasan kepada Presiden dalam menggunakan kekuasaannya, sehingga dapat menghindari pemberian Grasi yang berlebihan kepada pelaku kejahatan yang berat. Kriteria yang dijadikan pertimbangan bagi Presiden dalam pemberian Grasi dan implikasi hukumnya, pertimbangan yang diberikan Presiden berdasarkan atas pertimbangan-pertimbangan lain diluar hukum, termasuk yang menyangkut pertimbangan kemanusiaan dan tetap menjunjung tinggi rasa keadilan dan kepastian hukum. Pemberian Grasi oleh Presiden menimbulkan implikasi hukum terhadap terpidana yang mengajukan permohonan Grasi. Keputusan yang diambil oleh Presiden, baik yang bersifat menolak maupun mengabulkan permohonan Grasi, tidak akan memperberat pidana yang diputus oleh pengadilan.

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur penulis aturkan kepada Allah SWT, karena hanya atas limpahan Rahmat dan karunia-Nya penulis dapat menyelesaikan tulisan ini. Selanjutnya salawat dan salam penulis berikan kepada Nabi Muhammad SAW sebagai pengemban risalah Islam, dengan mewariskan ilmu kepada umatnya yang tersebar di seluruh pelosok dunia.

Tulisan ini disusun dalam rangka melengkapi tugas akhir skripsi untuk mendapatkan gelar Sarjana Hukum dengan judul tulisan: **“KEWENANGAN PRESIDEN DALAM PEMBERIAN GRASI BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2010 TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 2002 TENTANG GRASI,”** guna untuk memenuhi persyaratan untuk memperoleh dan meraih gelar sarjana di bidang Ilmu Hukum pada Fakultas hukum Universitas Andalas Padang.

Pemberian Grasi oleh Presiden selaku Kepala Negara bukan sebagai Kepala Pemerintahan (Eksekutif) atau yudikatif, tetapi merupakan hak prerogatif Presiden untuk memberikan pengampunan. Grasi bukanlah upaya hukum, namun merupakan hak Kepala Negara untuk memberikan pengampunan kepada warganya yang dijatuhi putusan oleh pengadilan. Inilah yang menjadi masalah apakah Presiden sudah melakukan pertimbangan yang cukup matang untuk melaksanakan kewenangannya dalam pemberian Grasi. Sedangkan undang-undang tidak menentukan pertimbangan yang digunakan Presiden dalam pemberian Grasi, undang-undang hanya

menyebutkan bahwa Presiden memberikan Grasi dengan memperhatikan pertimbangan dari Mahkamah Agung.

Penulis menyadari dalam penyelesaian skripsi ini banyak pihak-pihak yang telah turut memberikan bantuan, motivasi, semangat, saran, ide bahkan fasilitas moril dan materil dan rasanya penulis tidak mampu untuk membalas jasa bantuan mereka semua, semoga Allah SWT senantiasa berkenan melimpahkan Rahmat dan menjadi amal shaleh di sisi-Nya. Untuk itu penulis mengucapkan terima kasih banyak kepada kedua orang tua penulis yaitu Ayahanda Marjohan dan Ibunda Darnelis yang telah mencurahkan kasih dan sayang yang tidak ternilai harganya, merawat, membesarkan, mendidik dengan penuh ketabahan dan ketulusan dalam memberikan semangat terutama Do'a yang tidak putus-putusnya demi keberhasilan penulis, beserta adikku tersayang yaitu Dio Satria Darma, yang sudah banyak menghibur dengan permainan-permainan di dunia maya yang juga menjadi inspirasi penulis untuk terus berkembang dalam Ilmu Teknologi masa kini. Juga seluruh keluarga yang ikut memberi motivasi, dorongan dan semangat dalam penyelesaian skripsi ini. Selain itu penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Yuliantri, SH. MH, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Andalas
2. Bapak Yoserwan, SH. MH. LLM, selaku Pembantu Dekan I Fakultas Hukum Universitas Andalas
3. Bapak Dr. Frenadin Adegustara, SH. MH, selaku Pembantu Dekan II Fakultas Hukum Universitas Andalas

4. Bapak Dr. Kurniawarman, SH. M.H, selaku Pembantu Dekan III Fakultas Hukum Universitas Andalas.
5. Bapak Apriwal Gusti, SH, selaku Ketua Reguler Mandiri Fakultas Hukum Universitas Andalas
6. Ibu Arfiani, SH, MH, selaku Sekretaris Reguler Mandiri Fakultas Hukum Universitas Andalas.
7. Bapak Dian Bakti Setiawan, SH. MH, selaku Ketua Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Andalas
8. Ibu Delfina Gusman, SH. MH, selaku Sekretaris Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Andalas.
9. Bapak Didi Nazmi, SH. MH selaku Pembimbing I yang telah meluangkan waktu untuk memberikan bimbingan dan arahan beserta ilmunya kepada penulis bagi penyempurnaan skripsi penulis.
10. Bapak Charles Simabura, SH. MH selaku Pembimbing II, yang telah memberikan motifasi, masukan, beserta ilmunya kepada penulis dalam penyelesaian penulisan skripsi ini.
11. Ibu Yunita Syofyan, SH., MH, selaku Penguji I, yang telah menguji serta memberikan kritik dan saran terhadap penulisan skripsi ini dalam Sidang Komprehensif.
12. Ibu Henny Andriani, SH., MH, selaku Penguji II, yang telah menguji serta memberikan kritik dan saran terhadap penulisan skripsi ini dalam Sidang Komprehensif.

13. Seluruh Dosen yang telah memberikan pendidikan dan pengajaran di bidang ilmu pengetahuan hukum kepada penulis yang akan berguna bagi penulis pada masa yang akan datang.
14. Seluruh staf Biro dan karyawan-karyawati Fakultas Hukum Universitas Andalas atas bantuan yang telah diberikan selama penulis menjadi mahasiswa di Fakultas Hukum Universitas Andalas.
15. Sahabat-sahabatku, teman-teman Angkatan 2007 terutama di lokal 1.1 teman-teman Main Of Brotherhood (MOB), senior-senior dan adik-adik di Fakultas Hukum Universitas Andalas, teman-teman KKN Nagari sumani Kecamatan X Koto Singkarak Kabupaten Solok Tahun 2010 dan pihak-pihak yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu yang telah memberikan semangat, dorongan dan perhatian kepada penulis selama berada di Fakultas Hukum Universitas Andalas dalam menyelesaikan tulisan ini.

Dengan segala keterbatasan, penulis menyadari bahwa skripsi yang penulis susun tidak luput dari segala kekurangan dan kesalahan. Atas segala kekurangan dan kesalahan dalam penulisan skripsi ini penulis mohon maaf, penulis menerima masukan, kritikan maupun saran yang sifatnya membangun demi kesempurnaan karya tulis ini di masa mendatang. Penulis berharap semoga skripsi ini dapat memberi mamfaat terutama untuk penulis dan pihak-pihak lain yang memerlukannya.

Akhir kata, penulis mengucapkan terimakasih, semoga Allah SWT berkenan menerima karya ini sebagai amal ibadah bagi penulis dan semoga tulisan ini berguna bagi kita semua khususnya bagi penulis sendiri. Amin yaa Robbal Alamiin.



DAFTAR ISI

ABSTRAK.....	i
KATA PENGANTAR.....	ii
DAFTAR ISI.....	vii
DAFTAR TABEL.....	vii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Perumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	8
D. Manfaat Penelitian	8
E. Metode Penelitian	9
BAB II TINJAUAN KEKUASAAN PRESIDEN DAN PENGATURANNYA MENURUT KONSTITUSI	
A. Kekuasaan Presiden Republik Indonesia	
1. Bidang Eksekutif	20
2. Bidang Legislatif	21
3. Bidang Yudisial	23
4. Bidang Pertahanan dan Keamanan (Militer)	26
5. Hubungan Luar Negeri (Diplomatik)	26

B. Kewenangan Presiden Dalam Pemberian Grasi Menurut Konstitusi

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Sebelum perubahan.....30

2. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Setelah Perubahan.....38

BAB III PEMBAHASAN

A. Pengaturan Kewenangan Presiden Dalam Pemberian Grasi Berdasarkan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi

1. Pengertian Grasi41

2. Pengaturan Grasi42

B. Kriteria Pertimbangan Presiden Dalam Pemberian Grasi Dan Implikasi

Hukumnya

1. Kriteria Menurut Sarjana52

2. Kriteria Menurut Undang-Undang.....55

3. Implikasi Hukum Grasi.....64

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan.....69

B. Saran.....71

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Cabang kekuasaan eksekutif adalah cabang kekuasaan yang memegang kewenangan administrasi negara yang tertinggi. Dalam hubungan ini, di dunia dikenal adanya tiga sistem Pemerintahan Negara, yaitu: (i) sistem Pemerintahan Presidential, (ii) sistem Pemerintahan Parlemerter atau sistem Kabinet, dan (iii) sistem Campuran.¹ Sistem Pemerintahan Republik Indonesia menganut sistem Presidentil. Itu berarti Presiden dan wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat (Pasal 6A UUD 1945) dan tidak lagi oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).² Dalam sistem Pemerintahan Presidentil ini terdapat hak prerogatif Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan. Namun, karena kuatnya otoritas yang dimiliki Presiden, timbul persoalan sehingga kecenderungan terlalu kuatnya otoritas dan kekuasaan di tangan Presiden diusahakan untuk dibatasi.

Pembatasan kekuasaan Presiden tersebut dilakukan dengan adanya Perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945, dimana salah satu perubahan itu terjadi pada kekuasaan Presiden di bidang yudisial, berkaitan dengan kewenangan Presiden dalam pemberian Grasi. Grasi sebenarnya bukanlah upaya hukum, namun merupakan hak Kepala Negara untuk memberikan pengampunan kepada warganya yang dijatuhi

¹ Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm 323

² Sahetapy J.E, 2007, *Yang Memberi Tauladan Dan Menjaga Nurani Hukum & Politik*, Jakarta, Komisi Hukum Nasional RI, hlm 320

putusan oleh pengadilan. Pemberian Grasi oleh Presiden selaku Kepala Negara bukan sebagai Kepala Pemerintahan (Eksekutif) atau yudikatif, tetapi merupakan hak prerogatif Presiden untuk memberikan pengampunan.

Menurut ketentuan Pasal 14 UUD 1945 sebelum perubahan, Presiden mempunyai kewenangan untuk memberikan Grasi, Amnesti, Abolisi, dan Rehabilitasi. Namun, setelah perubahan UUD 1945 yang pertama, ketentuan tersebut sedikit mengalami perubahan, yaitu dalam hal memberi Grasi dan Rehabilitasi, Presiden memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung, dan dalam hal memberi Amnesti dan Abolisi, Presiden memperhatikan pertimbangan DPR.³ Dalam Praktiknya setiap permohonan Grasi harus disertai dengan pertimbangan Mahkamah Agung, karena Grasi mengenai atau menyangkut putusan hakim.⁴

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi merupakan pengganti dari Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Permohonan Grasi yang dibentuk pada masa pemerintahan Republik Indonesia Serikat, sehingga saat ini tidak sesuai lagi dengan sistem ketatanegaraan Indonesia dan substansinya sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan tata hukum Indonesia.⁵

Menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi: *"Grasi adalah pengampunan berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada terpidana yang diberikan oleh Presiden."*

³ Abdul Ghofar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 Dengan Delapan Negara Maju*, Jakarta: kencana, 2009, hlm 104

⁴ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2003, hlm 161

⁵ Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 22 tahun 2002 tentang Grasi.

Didalam Penjelasan Undang-undang tersebut dikatakan, pemberian Grasi dapat merubah, meringankan, mengurangi atau menghapuskan kewajiban menjalani pidana yang dijatuhkan pengadilan. Hal ini tidak berarti menghilangkan kesalahan dan juga bukan merupakan rehabilitasi terhadap pidana.⁶

Menurut Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi, *"Terhadap putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap, terpidana dapat mengajukan permohonan Grasi kepada Presiden."* Berbeda dengan ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Permohonan Grasi, menyebutkan: *"Atas hukuman-hukuman yang dijatuhkan oleh keputusan kehakiman, baik militer maupun sipil, yang tidak dapat diubah lagi, orang yang dihukum atau pihak lain dapat mengajukan permohonan Grasi kepada Presiden."*

Kedua Undang-Undang diatas yang lebih mengutamakan putusan pengadilan yang telah memperoleh keputusan yang tetap, tidak demikian halnya yang di atur dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 1948 tentang Permohonan Grasi. Dalam Peraturan Pemerintah ini mengatakan bahwa permohonan Grasi yang dapat diajukan kepada Presiden adalah atas hukuman yang dijatuhkan di semua lingkungan peradilan pada waktu itu ditetapkan oleh Menteri Kehakiman.

Putusan pemidanaan yang dapat dimohonkan Grasi menurut Pasal 2 Ayat (2) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi adalah putusan pidana mati, pidana penjara seumur hidup, dan pidana penjara paling rendah selama 2 (dua) tahun.

⁶ Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 22 tahun 2002 tentang Grasi.

Hal ini berbeda dengan yang dinyatakan dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Permohonan Grasi dan Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 1948 tentang Permohonan Grasi, bahwa semua jenis pidana dapat dimohonkan Grasi.

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi di dalam Pasal 2 Ayat (3) menyatakan bahwa permohonan Grasi hanya dapat diajukan 1 (satu) kali, kecuali dalam hal terpidana yang pernah ditolak permohonan Grasi sebelumnya dan telah lewat waktu 2 (dua) tahun sejak tanggal penolakan permohonan Grasi tersebut. Sedangkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Grasi tidak mengatur pembatasan putusan pengadilan yang dapat diajukan Grasi. Hal tersebut mengakibatkan begitu banyak permohonan Grasi yang diajukan dan adanya penyalahgunaan permohonan Grasi untuk menunda pelaksanaan putusan sehingga penyelesaian permohonan Grasi memakan waktu lama.

Seperti yang terjadi pada permohonan Grasi kedua kalinya terhadap terpidana mati kasus kerusuhan Poso, Fabianus Tibo, Domingus da Silva dan Marinus Riwu. Dimana permohonan Grasi tersebut di tolak. Menurut Ketua Mahkamah Agung RI Bagir Manan, pengajuan Grasi untuk kedua kalinya oleh Fabianus Tibo dan dua rekannya tidak sesuai dengan undang-undang yang berlaku. Dalam undang-undang Kehakiman dengan jelas disebutkan proses pengajuan Grasi hanya dilakukan satukali saja. Oleh karena Jangka waktu 2 (dua) tahun tersebut belum dipenuhi maka permohonan Grasi untuk kedua kalinya tidak dapat diproses.⁷

⁷ <http://www.mahkamahagung.go.id/rnews.asp?jid=8&bid=514> di akses tanggal 1 April 2011

Dari beberapa pengaturan baru dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi ada dirasa lebih menjamin kepastian hukum bagi pemohon Grasi, ternyata ada satu hal yang pengaturannya tidak tegas, yaitu mengenai tidak ada pembatasan waktu bagi pemohon Grasi. Untuk putusan yang berupa pidana penjara seumur hidup, pidana penjara sementara waktu, dengan tidak adanya pembatasan waktu tersebut tidak akan berpengaruh pada pelaksanaan putusan, tetapi untuk terpidana mati eksekusinya harus menunggu putusan penolakan Grasi dari Presiden. Ketidakjelasan pengaturan tersebut dapat dimanfaatkan oleh terpidana mati untuk menunda eksekusi hukuman.⁸

Salah satu pemberian Grasi yang terakhir, diberikan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono kepada Syaukani mantan Bupati Kutai Kartanegara terpidana kasus korupsi. Grasi dari Presiden itu melalui Keppres Nomor 7/G tahun 2010 tertanggal 15 Agustus 2010, yang intinya mengurangi hukuman untuk Syaukani dari enam tahun menjadi tiga tahun penjara. Dengan pengurangan hukuman tersebut, Syaukani langsung bebas dari penjara terhitung sejak 18 Agustus 2010.⁹

Di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi, juga tidak mengatur pengecualian pemberian Grasi diberikan kepada terpidana kasus korupsi. Sehingga pemberian Grasi kepada syaukani sebagai terpidana kasus korupsi tidak bertentangan dengan undang-undang Grasi.

⁸“Grasi Samarkan Hukuman Mati”. Suara pembaharuan Dally, <http://www.suarapembaharuan.com> di akses tanggal 2 April 2011

⁹ <http://forum.kompas.com/showthread.php?31879-Pemberian-Grasi-kepada-Koruptor> di akses tanggal 20 Februari 2011

Pemberian Grasi oleh Presiden kepada Syaukani menjadi perdebatan di kalangan masyarakat. Menurut Kementerian Hukum dan HAM masalah pemberian Grasi kepada terpidana adalah kewenangan Presiden dengan pertimbangan dari Mahkamah Agung sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi.¹⁰ Berbeda dengan pendapat Ketua PP Muhammadiyah Din Syamsudin, langkah itu juga dianggap tidak sejalan dengan semangat pemberantasan korupsi yang selalu didengungkan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.¹¹

Melihat perdebatan dalam pemberian grasi tersebut, DPR segera mengesahkan undang-undang Grasi baru, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi. Di undang-undang ini pemberian Grasi diperketat yang tanggung jawabnya ada di tangan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia. Menurut Wakil Ketua Komisi III DPR, Tjatur Sapto Edyrasi, UU Grasi yang lama kurang komprehensif sehingga menyisakan 2.064 tunggakan Grasi.¹²

Jumlah perkara Grasi yang ditangani Mahkamah Agung selama tahun 2010 berjumlah 319 perkara. Dari jumlah perkara tersebut Mahkamah Agung telah memberikan pertimbangan terhadap 309 perkara. Khusus mengenai perkara pidana khusus yang diterima tahun 2010, Mahkamah Agung telah memberikan pertimbangan

¹⁰ <http://bataviase.co.id/node/355561> di akses tanggal 21 februari 2011

¹¹ <http://www.rimanews.com/read/20100826/2354/din-syamsudin-pemberian-grasi-terhadap-koruptor-tanda-sikap-kontraproduktif> diakses tanggal 20 februari 2011

¹² <http://www.detiknews.com/read/2010/08/21/143943/1424856/10/pemberian-grasi-sudah-diperketat-di-uu-yang-baru-disahkan-dpr> di akses tanggal 1 april 2011

terhadap 213 perkara, dimana 126 perkara dipertimbangkan oleh Mahkamah Agung untuk ditolak permohonannya dan 87 perkara dipertimbangkan untuk dikabulkan.¹³

Dilihat dari permasalahan tersebut, apakah Presiden sudah melakukan pertimbangan yang cukup matang untuk melaksanakan kewenangannya dalam memberikan Grasi. Dapat dikemukakan bahwa Grasi bukan suatu bentuk proses yustisial karena tindakan ini tidak didasarkan pada pertimbangan hukum, tetapi pada pertimbangan kemanusiaan atau pertimbangan-pertimbangan lain di luar hukum seperti pertimbangan politik dan lain sebagainya.¹⁴ Sedangkan, undang-undang tidak menentukan pertimbangan apa yang harus digunakan Presiden untuk memberikan Grasi, undang-undang hanya menyebutkan bahwa Presiden memberikan Grasi dengan memperhatikan pertimbangan dari Mahkamah Agung.

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimana pengaturan Kewenangan Presiden dalam pemberian Grasi berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi?
2. Apa kriteria yang dijadikan pertimbangan Presiden dalam pemberian Grasi dan bagaimana implikasi hukumnya?

¹³ <http://kepaniteraan.mahkamahagung.go.id/component/content/article/118.html> di akses tanggal 1 april 2011

¹⁴ *Ibid*, hlm 158.

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengkaji pengaturan Kewenangan Presiden dalam pemberian Grasi berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi.
2. Untuk mengkaji kriteria yang dijadikan pertimbangan Presiden dalam pemberian Grasi dan implikasi hukumnya.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penulisan skripsi ini bagi penulis merupakan salah satu syarat wajib untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum, selain itu dalam melakukan penelitian ini manfaat yang diberikan ada dua macam, yaitu :

1. Manfaat Teoretis

- a) Hasil penelitian ini bermanfaat bagi kajian ilmu pengetahuan khususnya di bidang Hukum Tata Negara, dan dapat menambah literatur terutama yang berkaitan dengan Kewenangan Presiden dalam pemberian Grasi berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi.
- b) Melatih dan mempertajam daya analisis terhadap persoalan dinamika hukum yang terus berkembang seiring perkembangan zaman dan teknologi terutama dalam Kewenangan Presiden dalam pemberian Grasi berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi

2. Manfaat Praktis

- a) Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi para pembaca, terutama sekali teman-teman mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Andalas tentang Kewenangan Presiden dalam pemberian Grasi berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi.
- b) Agar hasil penelitian ini menjadi perhatian dan dapat digunakan oleh semua pihak baik bagi pemerintah, masyarakat umum, maupun pihak yang bekerja di bidang hukum, khususnya Hukum Tata Negara.
- c) Dapat memberikan bahan evaluasi bagi sistem pemerintahan, bukan hanya mengenai Lembaga Kepresidenan saat ini, tetapi juga untuk perbaikan terhadap kondisi dan struktur ketatanegaraan di masa depan. Dengan adanya gagasan baru yang bisa diambil sekaligus diterapkan, sehingga memberikan penyempurnaan bagi Lembaga Kepresidenan tentang Kewenangan Presiden dalam pemberian Grasi berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi.

E. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu sarana ilmiah bagi pengembangan ilmu pengetahuan, maka metode penelitian yang diterapkan harus sesuai dengan ilmu pengetahuan yang menjadi induknya dan sejalan dengan objek yang diteliti. Dalam mencapai hasil yang diharapkan serta kebenaran dari penulisan dapat

dipertanggungjawabkan, maka dalam penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian untuk membahas masalah yang dirumuskan di atas sebagai berikut :

1. Pendekatan Masalah

Dalam penelitian ini pendekatan masalah dilakukan secara yuridis normatif. Pendekatan yuridis normatif tersebut mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan pengadilan serta norma-norma hukum yang ada dalam masyarakat.¹⁵ Dengan mengkaji prosedural hukum berdasarkan bahan hukum yang dilakukan dengan prosedur pengumpulan bahan hukum secara studi kepustakaan. Pendekatan tersebut dimaksudkan untuk menelaah, mengkritisi serta diharapkan dapat memberikan solusi khususnya yang terkait dengan Kewenangan Presiden Dalam Pemberian Grasi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi.

2. Jenis dan Sumber Data

Berkaitan dengan pendekatan masalah tersebut diatas, maka penulis menggunakan data skunder. Data ini merupakan data yang diperoleh melalui penelitian studi kepustakaan. Data sekunder dapat dibedakan dalam:¹⁶

¹⁵ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, Hlm 105

¹⁶ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, Hlm 113

- a) Bahan Hukum Primer adalah bahan hukum yang mengikat terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan objek penelitian. Bahan Hukum Primer terdiri dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Sebelum Perubahan), Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 Tentang Permohonan Grasi, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi, Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 1948 tentang Permohonan Grasi, dan peraturan lainnya yang berkaitan dengan materi pembahasan tugas akhir penulis.
- b) Bahan Hukum Sekunder adalah buku-buku dan tulisan-tulisan ilmiah hukum yang terkait dengan objek penelitian ini.
- c) Bahan Hukum Tersier yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan mengenai bahan-bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus, majalah, surat kabar, dan sebagainya.

3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam hal ini penulis menggunakan teknik pengumpulan data berupa metode penelitian kepustakaan. Data kepustakaan yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan yang bersumber dari peraturan-perundang-undangan, buku-buku, dokumen resmi, publikasi, dan hasil penelitian.¹⁷

¹⁷ Zainuddin Ali, *Op. cit*, Hlm 107

4. Pengolahan dan Analisis Data.

Pada penelitian hukum normatif yang menelaah data sekunder, maka biasanya penyajian data dilakukan sekaligus dengan analisisnya.¹⁸ Pada data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif yakni uraian yang dilakukan terhadap data yang terkumpul dengan menggunakan kalimat-kalimat atau uraian-uraian yang menyeluruh terhadap fakta-fakta yang ada sehubungan dengan Kewenangan Presiden Dalam Pemberian Grasi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi. Semua hasil Penelitian dihubungkan dengan Peraturan Perundang-undangan yang terkait, setelah itu dirumuskan dalam bentuk uraian kalimat dan akhirnya dapat ditarik kesimpulan sebagai jawaban terhadap permasalahan-permasalahan di dalam penelitian.



¹⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 1986, Hlm 69

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kekuasaan Presiden Republik Indonesia

Negara hukum adalah negara yang berlandaskan atas hukum dan keadilan bagi warganya. Maksudnya adalah segala kewenangan dan tindakan alat-alat perlengkapan negara atau penguasa, semata-mata berdasarkan hukum atau dengan kata lain diatur oleh hukum. Ditinjau dari segi sejarah perkembangannya, konsep "negara hukum" adalah berbeda-beda. Diantaranya terdapat di Eropa Kontinental yang berdasarkan konsep negara hukum menurut yang dikemukakan oleh Immanuel Kant, yakni dikenal sebagai negara hukum liberal atau negara hukum dalam arti sempit yang diistilahkan dengan "nachtwakerstaat"¹⁹

Negara hukum tidak akan ada artinya apabila kekuasaan penguasa negara masih absolut, mutlak, tidak terbatas. Sebab sebagaimana telah dikemukakan bahwa ide negara hukum terutama yang dikemukakan oleh Immanuel Kant itu baru merupakan cita-cita, sehingga timbul gagasan untuk dapat membatasi kekuasaan penguasa.²⁰

Salah satu ciri Negara hukum, yang dalam bahasa Inggris disebut *legal state* atau *state based on the rule of law*, dalam bahasa Belanda dan Jerman disebut *rechtsstaat*, adalah adanya ciri pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan

¹⁹ Didi Nazmi Yunas, *Konsep Negara Hukum*, Angkasa Raya, Padang, 1992, hlm 20

²⁰ *Ibid*, hlm 56

kekuasaan negara. Meskipun kedua istilah *rechtsstaat* dan *rule of law* itu memiliki latar belakang sejarah dan pengertian yang berbeda, tetapi sama-sama mengandung ide pembatasan kekuasaan. Pembatasan itu dilakukan dengan hukum yang kemudian menjadi ide dasar paham konstitusionalisme modern.²¹

Hadirnya ide pembatasan kekuasaan itu tidak terlepas dari pengalaman penumpukan semua cabang kekuasaan negara dalam satu tangan satu orang sehingga menimbulkan kekuasaan yang absolut. Berdasarkan sejarah perkembangan pemikiran kenegaraan, gagasan pemisahan kekuasaan secara horizontal pertama kali dikemukakan oleh John Locke dalam buku "*Two Treaties of Civil Government.*" Dari ketiga cabang kekuasaan itu: legislatif adalah kekuasaan membentuk undang-undang; eksekutif adalah kekuasaan melaksanakan undang-undang, dan federatif adalah kekuasaan untuk melakukan hubungan internasional dengan negara-negara lain.²²

Menurut pendapat Miriam Budiardjo, pengertian kekuasaan adalah:²³

"Kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau kelompok manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu menjadi sesuai dengan keinginan kekuasaan itu."

Selanjutnya, konsep pemisahan kekuasaan yang dikemukakan John Locke dikembangkan oleh Baron de Montesquieu dalam karyanya *L'Esprit des Lois* (*The*

²¹ Jimly Asshidiqie, *Op. cit.*, Hlm 281

²² Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi legislasi Memperkuat Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, PT Raja Grafindo persada, Jakarta, 2010, Hlm 74.

²³ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm 17

Spirit of the Laws). Dalam uraiannya, Montesquieu membagi kekuasaan Pemerintahan dalam tiga cabang, yaitu kekuasaan membuat undang-undang (legislatif), kekuasaan untuk menyelenggarakan undang-undang yang oleh Montesquieu diutamakan tindakan dibidang politik luar negeri (eksekutif), dan kekuasaan mengadili terhadap pelanggaran undang-undang (yudikatif). Ketiga kekuasaan itu terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas (fungsi) maupun mengenai alat kelengkapan (lembaga) yang menyelenggarakannya. Konsepsi yang dikembangkan oleh Montesquieu lebih dikenal dengan ajaran *Trias Politica*.²⁴ Jadi berbeda dengan John Locke yang memasukkan kekuasaan yudikatif ke dalam kekuasaan eksekutif, Montesquieu memandang kekuasaan pengadilan (yudikatif) itu sebagai kekuasaan yang berdiri sendiri. Sebaliknya Montesquieu kekuasaan hubungan luar negeri yang disebut John Locke sebagai kekuasaan federatif, dimasukkan ke dalam kekuasaan eksekutif.²⁵

Prof Jennings membicarakan lebih lanjut tentang "Pemisahan Kekuasaan" (*Separation of Power*). Disitu ia memperbedakan antara pemisahan kekuasaan dalam arti materieel dan pemisahan kekuasaan dalam arti formeel. Yang dimaksudkannya dengan pemisahan kekuasaan dalam arti materieel ialah pemisahan kekuasaan dalam arti pembagian kekuasaan itu dipertahankan dengan tegas dalam tugas (*functie-functie*) kenegaraan yang secara karakteristik mempertlihatkan adanya pemisahan kekuasaan itu kepada 3 bagian; legislatif, eksekutif dan judikatif. Sedangkan yang

²⁴ Saldi Isra, *Loc. Cit*

²⁵ *Ibid.*, Hlm 283

dimaksud dengan pemisahan kekuasaan dalam arti formeel ialah bila pembagian kekuasaan itu tidak dipertahankan dengan tegas.²⁶

Mirip dengan itu, sarjana Belanda, **Van Vollenhoven** membagi fungsi kekuasaan juga dalam empat fungsi, yang kemudian biasa disebut dengan ‘catur praja,’ yaitu: *Regeling* (pengaturan) yang kurang lebih identik dengan fungsi legislatif menurut Montesquieu, *Bestuur* yang identik dengan fungsi pemerintahan eksekutif, *Rechtspraak* (peradilan) dan *Politie* yang menurutnya merupakan fungsi untuk menjaga ketertiban dalam masyarakat (*social order*) dan peri kehidupan bernegara.²⁷

Konsepsi trias politica yang diidealkan oleh Montesquieu ini jelas tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan antarcabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.²⁸

UUD 1945 sebelum mengalami perubahan, tidak menganut teori pemisahan kekuasaan (*Separation of Power*), melainkan menganut pembagian kekuasaan (*Division of Power*). Kedaulatan dipandang berada ditangan rakyat dan dilakukan

²⁶ Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Aksara baru, Jakarta, 1978, hlm 8

²⁷ Jimly Asshidiqie, *Op. cit*, 2011, Hlm 284

²⁸ Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, Hlm 31

sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dari MPR sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat yang tertinggi inilah mengalir kekuasaan lembaga-lembaga negara lainnya seperti Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.²⁹

Sekarang UUD 1945 menganut ajaran pemisahan kekuasaan (*Separation of Power*) yang tegas antara cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisial, meskipun bukan dalam konteks ajaran *Trias Politica* Montesquieu yang bersifat mutlak. Karena cabang-cabang kekuasaan yang tercermin dalam struktur kelembagaan negara Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 itu tidak hanya terdiri atas tiga fungsi dan tiga organ negara, masih ada lembaga-lembaga lain yang menjalankan kekuasaan lain seperti fungsi Auditif oleh Badan Pengelolaan Keuangan dan lain-lain.³⁰

Sebagai salah satu lembaga negara diantara sekian lembaga negara, Presiden memiliki fungsi, tugas, dan wewenang menyelenggarakan kekuasaan negara dibidang eksekutif, sedangkan kedudukan Presiden sebagai lingkup jabatan, fungsi, tugas dan wewenang dijalankan oleh pejabat (*ambt*) yang diisi melalui pemilihan (langsung atau perwakilan) untuk jangka waktu tertentu. Penyelenggaraan fungsi, tugas, dan wewenang Presiden selaku Kepala Negara eksekutif senantiasa berhubungan dengan lembaga negara lainnya, baik legislatif maupun yudikatif yang secara teoritis

²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, Hlm 166

³⁰ *Ibid*, Hlm 168

membentuk sistem hubungan kelembagaan negara apakah pembagian kekuasaan atau pemisahan kekuasaan.³¹

Undang-Undang Dasar 1945 menempatkan kedudukan Presiden pada posisi yang sangat penting dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Itu terlihat dengan dimilikinya dua fungsi penting oleh Presiden, yaitu sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan (Eksekutif). Dalam kedudukan selaku Kepala Negara Republik Indonesia, Presiden Indonesia mempunyai kewenangan yang diatur dalam UUD 1945, yakni Pasal 10 sampai Pasal 16 dalam UUD 1945:

Pasal 10: *"Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, Angkatan Udara"*

Pasal 11 Ayat (1): *"Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan membuat perjanjian dengan negara lain"*

Pasal 12: *"Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang"*

Pasal 13 Ayat (1): *"Presiden mengangkat duta dan konsul"*

Pasal 13 Ayat (3): *"Presiden menerima duta penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat"*

Pasal 14 Ayat (1): *"Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan dari Mahkamah Agung"*

Pasal 14 Ayat (2): *"Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat"*

Pasal 15: *"Presiden memberikan gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang"*

³¹ Firdaus, *Pertanggungjawaban Presiden Dalam Negara Hukum Demokrasi*, Yrama Widya, Bandung, 2007, Hlm 6

Pasal 16: ” *Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam Undang-Undang*”

Kekuasaan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan (Eksekutif) diatur dan ditentukan dalam Bab III Undang-Undang Dasar Negara 1945. Selaku Kepala Pemerintahan Menurut Undang-Undang Dasar 1945 Presiden Republik Indonesia mempunyai wewenang, yaitu:

Pasal 4 Ayat (1): ”*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*”

Pasal 5 Ayat (1): ”*Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat*”

Pasal 5 Ayat (2): ”*Presiden menetapkan peraturan pemerintahan untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya*”

Pasal 17 Ayat (2): ” *Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden*”

Pasal 20 Ayat (2): ” *Setiap Rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama*”

Pasal 22 Ayat (1): ”*Dalam hal-ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang*”

Kekuasaan Umum dari Eksekutif adalah berasal dari Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang; termasuk : (a) kekuasaan Administratif, yaitu pelaksanaan Undang-Undang dan politik administratif, (b) kekuasaan Legislatif, yaitu memajukan rencana undang-undang dan mengesahkan undang-undang, (c) kekuasaan Yudikatif, yaitu kekuasaan untuk memberikan Grasi dan Amnesti, (d) kekuasaan Militer, yaitu

kekuasaan mengenai angkatan perang dan urusan pertahanan, (e) kekuasaan Diplomatik, yaitu kekuasaan yang mengenai hubungan luar negeri.³²

Kekuasaan Presiden Republik Indonesia dapat digolongkan kedalam beberapa jenis, yaitu

1. Bidang Penyelenggaraan Pemerintahan (Eksekutif)

Menurut **Stepen Leacock**, kekuasaan eksekutif adalah:³³

"kekuasaan yang mengenai pelaksanaan undang-undang. Dengan kata lain bahwa eksekutif menyelenggarakan kemauan negara. Dalam satu negara demokrasi, kemauan negara itu dinyatakan melalui badan pembentuk undang-undang. Tugas utama dari eksekutif, tidak mempertimbangkan, tetapi melaksanakan undang-undang yang ditetapkan oleh badan legislatif."

Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa "*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.*" Ditinjau dari teori pembagian kekuasaan, yang dimaksud kekuasaan pemerintahan adalah kekuasaan eksekutif. Sebagai kekuasaan eksekutif, penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan Presiden dapat dibedakan antara *kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum* dan *kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat khusus*.³⁴

Kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum adalah kekuasaan menyelenggarakan administrasi negara. Presiden adalah pimpinan tertinggi penyelenggaraan administrasi negara. Pemerintahan administrasi negara

³² Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1977, Hlm 44

³³ Titik Triwulan Tutik, *Konstitusi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana, Jakarta, 2010, hlm 199

³⁴ Bagir Manan, *Op. cit.*, hlm 122

meliputi lingkup tugas dan wewenang yang sangat luas, yaitu setiap bentuk perbuatan atau kegiatan administrasi negara.³⁵

Sedangkan yang dimaksud dengan tugas-tugas penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat khusus adalah penyelenggaraan tugas dan wewenang pemerintahan yang secara konstitusional ada pada Presiden pribadi yang memiliki sifat prerogatif (Di Bidang Pemerintahan). Tugas dan wewenang pemerintahan tersebut adalah: "*Presiden sebagai pimpinan tertinggi angkatan perang, hubungan luar negeri, dan hak memberi gelar dan tanda jasa.*" Meskipun tugas dan wewenang konstitusional Presiden bersifat "Prerogatif", tetapi ada dalam lingkungan kekuasaan pemerintahan sehingga menjadi bagian dari objek administrasi negara.³⁶

2. Bidang Peraturan Perundang-undangan (Legislatif)

a. Mengajukan RUU, dan Membahasnya Bersama DPR

Berdasarkan Pasal 5 UUD 1945 sebelum perubahan Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan rakyat (DPR). Namun, setelah perubahan kekuasaan membentuk undang-undang dipegang oleh DPR sebagaimana yang diatur dalam Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945 setelah perubahan. Secara tegas pasal tersebut mengatakan, "*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.*" Meskipun begitu, Presiden tetap mempunyai hak untuk

³⁵ *Ibid*

³⁶ *Ibid*, 127

mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Tetapi khusus mengenai rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara, hanya Presiden yang mempunyai kekuasaan untuk mengajukan rancangannya. DPR dan DPD tidak mempunyai kewenangan untuk mengajukan rancangan mengenai hal itu.³⁷

b. Membentuk Peraturan Pemerintah Sebagai Pengganti Undang-Undang (Perpu)

Ketentuan Pasal 22 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 tidak mengalami perubahan, yaitu:

"Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang."

Wewenang Presiden menetapkan Perpu merupakan wewenang luar biasa di bidang perundang-undangan, sedangkan wewenang (ikut) membentuk undang-undang Peraturan Pemerintah, dan Keputusan Presiden merupakan wewenang luar biasa. Menurut UUD 1945, Perpu adalah PP yang ditetapkan dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Hal ini lebih diperkuat dengan ketentuan Pasal 22 Ayat (3) yang menyebutkan "jika tidak mendapat persetujuan, maka Peraturan Pemerintah itu harus di cabut."³⁸

c. Membentuk Peraturan Pemerintah

Dalam Pasal 5 Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan:

³⁷ Abdul ghofar, *Op. cit*, hlm 100

³⁸ Bagir Manan, *Op. cit*, hlm 150

"Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya."

Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah (PP) untuk melaksanakan undang-undang tertentu. PP ditetapkan berdasarkan perintah tegas undang-undang (delegasi) atau semata-mata berdasarkan pertimbangan Presiden untuk melaksanakan undang-undang.³⁹

d. Menetapkan Keputusan Presiden

Keputusan Presiden dapat dibedakan berdasarkan sumber kewenangan dan sifat materi muatannya. Dari sumber kewenangnya, keputusan Presiden dapat dibedakan menjadi dua. Pertama, keputusan Presiden yang melekat pada kewenangan Presiden baik dalam rangka menjalankan administrasi negara yang umum maupun menjalankan administrasi negara yang khusus bersumber pada kewenangan yang bersifat prerogatif (memberi tanda jasa dan lain-lain). Kedua, Keputusan Presiden yang bersifat delegasi untuk melaksanakan UUD, TAP MPR, dan undang-undang atau PP.⁴⁰

3. Bidang Yudisial

Kekuasaan Presiden di bidang yudisial Menurut Pasal 14 Undang-Undang Dasar Negara 1945 sebelum Amandemen, Presiden mempunyai kewenangan memberikan Grasi, Amnesti, Abolisi dan Rehabilitasi. Sedangkan menurut

³⁹ *Ibid*, hlm 147

⁴⁰ *Ibid*, hlm 148

Undang-Undang Dasar 1945 setelah amandemen Presiden mempunyai kewenangan, yaitu:

Pasal 14 Ayat (1): *"Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan dari Mahkamah Agung"*

Pasal 14 Ayat (2): *"Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat"*

Menurut Van Hamel pengertian Grasi adalah:⁴¹

"Suatu pernyataan dari kekuasaan yang tertinggi yang menyatakan bahwa akibat-akibat menurut hukum pidana dari suatu delik itu menjadi ditiadakan, baik seluruhnya maupun sebagian."

Menurut Hazewinkel-Suringa memberikan pengertian Grasi sebagai:⁴²

"Peniadaan dari seluruh pidana atau pengurangan dari suatu pidana (pengurangan mengenai waktu, pengurangan mengenai jumlah) atau perubahan mengenai pidana tersebut (misalnya perubahan dari pidana penjara menjadi pidana denda."

Menurut Lamintang, Grasi adalah:⁴³

"Hak dari Kepala Negara untuk memberikan pengampunan kepada seseorang terhukum, baik yang hukumannya itu telah dijatuhkan oleh Hakim Pengadilan Militer maupun Sipil dan yang putusannya itu telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap."

Grasi adalah kewenangan Presiden memberi pengampunan dengan cara meniadakan atau mengubah atau mengurangi pidana bagi seseorang yang dijatuhi pidana dan telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap. Grasi tidak meniadakan kesalahan, tetapi mengampuni kesalahan sehingga orang

⁴¹ Lamintang, *Hukum Penitensir Indonesia*, Bandung, Armico, 1984, hlm 281

⁴² *Ibid*, hlm 282

⁴³ Lamintang, *Hukum Pidana Indonesia*, Bandung, Sinar Baru, hlm 31

bersangkutan tidak perlu menjalani seluruh masa hukuman atau diubah jenis pidananya.⁴⁴

Amnesti adalah kewenangan Presiden meniadakan sifat pidana atas perbuatan seseorang atau kelompok orang. Mereka yang terkena Amnesti dipandang tidak pernah melakukan suatu perbuatan. Umumnya Amnesti diberikan kepada sekelompok orang yang melakukan tindakan pidana sebagai bagian dari kegiatan politik, seperti pemberontakan atau perlawanan bersenjata terhadap pemerintah yang sah.⁴⁵

Abolisi adalah kewenangan Presiden meniadakan penuntutan. Seperti halnya Grasi, Abolisi tidak menghapus sifat pidana suatu perbuatan, tetapi Presiden dengan pertimbangan-pertimbangan tertentu menetapkan agar tidak diadakan penuntutan atas suatu perbuatan pidana. Perbedaannya dengan Grasi adalah Grasi diberikan setelah proses peradilan selesai dan pidana yang dijatuhkan telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap. Pada Abolisi proses yustisial seperti penuntutan dan pemeriksaan di pengadilan belum dijalankan.⁴⁶ Sedangkan Rehabilitasi adalah pengembalian pada kedudukan atau keadaan semula sebelum atau sesudah seseorang dijatuhi pidana atau dikenai pidana.⁴⁷

⁴⁴ Bagir Manan, *Op. Cit*, hlm 158

⁴⁵ *Ibid*

⁴⁶ *Ibid*, hlm 159

⁴⁷ *Ibid*

4. Bidang Pertahanan dan Keamanan (Militer)

Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara. Dari ketentuan tersebut, maka Kepolisian tidak termasuk sebagai angkatan perang atau bersenjata. Tetapi era sebelum reformasi, berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang No. 13 tahun 1961 Angkatan Kepolisian dinyatakan sebagai Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.⁴⁸

5. Hubungan Luar Negeri (Diplomatik)

Hubungan luar negeri termasuk ke dalam lingkungan kekuasaan asli eksekutif (*original power of executive*). Hanya eksekutif yang mempunyai kekuasaan untuk melakukan setiap bentuk atau inisiatif hubungan luar negeri. Hanya eksekutif yang mempunyai kekuasaan mengadakan atau tidak mengadakan perjanjian atau hubungan dengan negara lain. Hanya eksekutif yang mempunyai kekuasaan untuk mengadakan perdamaian atau menyatakan perang dengan negara lain.⁴⁹

Dalam UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah perubahan, menetapkan beberapa jenis kekuasaan Presiden dalam hubungan luar negeri yaitu:

a. Mengadakan Perjanjian dengan Negara Lain.

Ada sedikit perubahan dalam ketentuan Pasal 11 UUD 1945 yang mengatur mengenai perjanjian internasional. Perubahan tersebut berupa

⁴⁸ Abdul Ghofar, *Op. Cit*, hlm 113

⁴⁹ Bagir Manan, *Op. Cit*, hlm 162

penambahan dua ayat pada pasal tersebut hingga menjadi 3 ayat, pada Ayat

(1) isinya sama dengan bunyi Pasal 11 UUD 1945 sebelum perubahan, yaitu:

Ayat (1), "Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain."

Ayat (2): "Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan Negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat."

Ayat (3): "Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang."

b. Menyatakan Perang dengan Negara Lain

Presiden sesuai dengan ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 11 UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah perubahan mempunyai kewenangan menyatakan perang dengan negara lain. Secara esensial Pasal 11 UUD 1945, terutama yang berkaitan dengan pengaturan perang dengan negara lain, tidak mengalami perubahan secara signifikan, dari dulu sampai sekarang Presiden tetap membutuhkan persetujuan DPR.⁵⁰

Menyatakan perang dengan negara lain memerlukan persetujuan DPR. Ini wajar karena perang membawa konsekuensi yang luas bagi kehidupan bangsa dan negara, baik secara ketatanegaraan, politik, ekonomi, maupun pertahanan keamanan. Persetujuan DPR menyatakan perang akan disertai pula dengan wewenang khusus untuk memungkinkan Presiden membuat

⁵⁰ Abdul Ghofar, *Op. cit.*, hlm 109

keputusan atau tindakan menyimpangi ketentuan-ketentuan yang berlaku, karena ada keadaan tidak normal (luar biasa).⁵¹

c. Menyatakan Perdamaian dengan Negara Lain

Kekuasaan mengadakan perdamaian adalah kekuasaan yang berkaitan dengan peperangan. Tidak termasuk pengertian perdamaian menurut Pasal 11 UUD 1945 apabila perdamaian dilakukan dalam rangka mengakhiri perbedaan pandangan politik, ekonomi, atau hal-hal lain diluar peperangan. Kekuasaan membuat perdamaian tidak boleh diartikan hanya sebagai cara mengakhiri suatu permusuhan perang yang telah atau sedang terjadi. Di dalam pengertian perdamaian ini termasuk memelihara atau mempertahankan perdamaian, memasuki suatu fakta pertahanan untuk menciptakan atau memelihara perdamaian.⁵²

d. Mengangkat dan Menerima Duta dan Konsul

Pasal 13 UUD 1945 yang menjadi dasar kewenangan Presiden dalam mengangkat duta dan konsul serta menerima duta dan konsul negara lain sedikit mengalami perubahan. Sebelum perubahan kewenangan tersebut dilakukan sepenuhnya oleh Presiden tanpa ada pertimbangan dari lembaga negara lainnya. Namun, setelah perubahan UUD 1945 (perubahan pertama)

⁵¹ Bagir Manan, *Op. cit.*, Hlm 168

⁵² *Ibid*, Hlm 171

dalam hal mengangkat duta dan menerima duta dari negara lain Presiden diharuskan memerhatikan pertimbangan DPR.⁵³

Pengangkatan duta perlu memerhatikan pertimbangan DPR, ketentuan ini hanya berlaku untuk duta. Pengangkatan konsul tidak memerlukan pertimbangan DPR. Mengingat, secara konstitusional pengangkatan duta merupakan hak konstitusional Presiden, maka pertimbangan DPR selain tidak mengikat Presiden, juga DPR harus sungguh-sungguh memerhatikan kehendak Presiden, kecuali ada alasan luar biasa, sehingga seseorang dianggap tidak layak menjadi duta.⁵⁴

B. Kewenangan Presiden Dalam Pemberian Grasi Menurut Konstitusi

Definisi yang dikemukakan oleh Robert Bierstedt yang mengatakan bahwa Wewenang (*Authority*) adalah *institutionalized power* (kekuasaan yang dilembagakan). Dianggap bahwa yang mempunyai wewenang (*Authority*) berhak untuk mengeluarkan perintah dan membuat peraturan-peraturan serta berhak untuk mengharapkan kepatuhan terhadap peraturan-peraturannya.⁵⁵ Adapun kewenangan dapat diartikan sebagai suatu tipe khusus dari kekuasaan yang secara asli melekat pada jabatan yang diduduki oleh pemimpin. Dengan demikian kewenangan merupakan kekuasaan yang disahkan.⁵⁶

⁵³ Abdul Ghofar, *Op. cit*, hlm 110

⁵⁴ Bagir Manan, *Op. cit* hlm 173

⁵⁵ Mariam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik, Op. Cit*, hlm 64

⁵⁶ Miftah Thoha, *Kepemimpinan Dalam Manajemen*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995, hlm 91

Kewenangan Presiden Republik Indonesia dalam pemberian Grasi menurut konstitusi yang pernah berlaku, yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sebelum Perubahan

Pasal 4 ayat (1) jelas mengatakan: "*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.*" Menurut Wirjono Prodjodikoro, ketentuan pasal tersebut mempunyai makna bahwa Presiden RI adalah satu-satunya orang yang memimpin seluruh pemerintahan.⁵⁷

Kata-kata Menurut 'Undang-Undang Dasar' berarti wewenang diatur didalam UUD sehingga pembatasan wewenang tersebut terletak sesuai pada yang tertulis di dalam UUD tersebut. Meskipun begitu, karena Indonesia adalah negara hukum, maka Presiden juga harus tunduk pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang lain.⁵⁸

Presiden menurut UUD 1945, juga mempunyai beberapa kekuasaan yudisial, yaitu: pertama, kekuasaan memberi Grasi kepada orang yang dihukum, baik berupa penghapusan hukuman atau pengurangan hukuman. Kedua, Presiden mempunyai kekuasaan untuk menghentikan penuntutan terhadap orang atau segolongan orang yang telah melakukan sesuatu tindak pidana dengan memberikan Abolisi. Ketiga, Presiden mempunyai kekuasaan untuk melakukan

⁵⁷ Abdul Ghofar, *Op. cit*, hlm 77

⁵⁸ *Ibid*

Rehabilitasi kepada seorang yang haknya telah hilang akibat putusan pengadilan.⁵⁹

Permohonan Grasi ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1948 Tentang Permohonan Grasi, peraturan yang memuat Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1947 jo 18 dan 26 Tahun 1947 Tentang Permohonan Grasi. Kemudian ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1948 Tentang Perubahan Dalam Peraturan pemerintah Nomor 7 Tahun 1947 Dari Hal Permohonan Grasi. Terakhir ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 1948 Tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1948, yang menarik semua peraturan tentang permohonan Grasi yang berlaku dan menetapkan peraturan ini sebagai Peraturan Pemerintah tentang Permohonan Grasi.

Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 1948 tentang Permohonan Grasi ini menyebutkan Permohonan Grasi yang dapat diajukan kepada Presiden adalah atas hukuman yang dijatuhkan di semua lingkungan peradilan yang pada waktu itu yang ditetapkan oleh Menteri Kehakiman, yang terdapat Pada Pasal 1 yang berbunyi:

“Atas hukuman yang dijatuhkan oleh Mahkamah Agung, Pengadilan Tinggi, Pengadilan Negeri, Pengadilan Kepolisian, Mahkamah Tentara Agung, Mahkamah Tentara Tinggi, Mahkamah Tentara, dan pengadilan lain yang ditetapkan oleh Menteri Kehakiman, terhukum atau orang lain dapat mohon grasi kepada Presiden.”

⁵⁹ *Ibid*

Pasal 3 menyebutkan putusan yang dapat dimohonkan Grasi adalah semua jenis pidana, yaitu:

“Hukuman tutupan, penjara dan kurungan, termasuk juga hukuman kurungan pengganti, tidak boleh dijalankan, apabila terhukum mohon supaya penjalanan hukuman itu ditunda karena permohonan grasi atau kehendaknya akan mengajukan permohonan grasi.”

Di dalam Pasal 4 menyatakan bahwa Permohonan grasi atas hukuman denda tidak dapat menunda penjalanan hukuman dan terhadap permohonan grasi atas pidana denda jika dikabulkan, denda yang telah dibayarkan harus dikembalikan seluruh atau sebagiannya saja.

Diterima atau ditolaknya permohonan Grasi oleh Presiden menurut Peraturan Pemerintah ini setelah melalui pertimbangan-pertimbangan secara tertulis yang diberikan atas:

- a) Pertimbangan hakim atau ketua pengadilan kepada kepala kejaksaan pada pengadilan yang memutus tingkat pertama
- b) Pertimbangan jaksa atau kepala kejaksaan yang melakukan penuntutan pada peradilan tingkat pertama kepada ketua Mahkamah Agung
- c) Pertimbangan hakim untuk perkara summier pada Pengadilan Kepolisian kepada ketua Mahkamah Agung
- d) Pertimbangan Ketua Mahkamah Agung kepada Menteri Kehakiman, jika perlu Ketua Mahkamah Agung lebih dahulu dapat minta pertimbangan pada Jaksa Agung.

Didalam Peraturan Pemerintah diatas juga menyebutkan, jika perlu berhubung dengan keadaan Presiden berhak menyimpang dari peraturan tersebut. Peraturan yang boleh dikesampingkan itu maksudnya adalah terhadap pertimbangan yang diberikan oleh jaksa atau kepala kejaksaan, hakim pada perkara summier Pengadilan Kepolisian, dan pertimbangan oleh Ketua Mahkamah Agung,

termasuk pertimbangan pada Jaksa Agung yang diminta terlebih dahulu oleh Ketua Mahkamah Agung.

Berdasarkan ketentuan dari Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 1948 Tentang permohonan Grasi, bahwa kewenangan Presiden dalam pemberian Grasi, juga terlebih dahulu disertai dengan pertimbangan-pertimbangan yang diberikan oleh pihak-pihak dalam lembaga peradilan yaitu, jaksa, hakim, Ketua Mahkamah Agung, dan Jaksa Agung. Presiden sebagai kepala negara yang memiliki hak prerogatif dalam pemberian Grasi berhak menyimpang dari peraturan pemerintah diatas, tidak harus terikat kepada pertimbangan-pertimbangan yang diberikan kepadanya.

Konstitusi RIS menetapkan susunan ketatanegaraan berdasarkan sistem pemerintahan parlementer, fungsi, sifat, dan kedudukan Presiden (dan Wakil Presiden) sebagai simbol representasi negara (fungsi *'can do no wrong'*, tidak bisa di ganggu gugat). Fungsi eksekutif dilakukan oleh kabinet pemerintahan di bawah pimpinan Perdana Menteri.⁶⁰

Seperti halnya dalam UUD 1945, menurut Konstitusi RIS Pasal 160 Ayat (1) dan (2), Presiden mempunyai hak memberi ampun dan keringanan hukuman atas hukuman-hukuman yang dijatuhkan oleh vonis pengadilan. Jika vonis pengadilan tersebut berupa hukuman mati, maka keputusan tersebut tidak bisa dijalankan oleh Presiden menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan Undang-Undang

⁶⁰ Hendarmin Ranadireksa, *Dinamika Konstitusi Indonesia*, Fokusmedia, Bandung, 2009, Hlm 49

Federal diberi kesempatan untuk diberi ampun. Tetapi kalau Amnesti, hanya dapat diberikan dengan perintah Undang-Undang Federal diberikan oleh Presiden sesudah meminta nasihat dari Mahkamah Agung.⁶¹ Sedangkan ketentuan Abolisi tidak ditemukan, karena ketentuan Abolisi diatur secara khusus di dalam lampiran Konstitusi RIS 1949 sebagai salah satu dari pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan yang dibebankan kepada pemerintahan pusat.⁶²

Ketika berlakunya Konstitusi RIS 1949, diundangkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 Tentang Permohonan Grasi, yang mencabut Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 1948 Tentang Permohonan Grasi. Pasal 1 Nomor 3 Tahun 1950 Tentang Permohonan Grasi, menyebutkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap diistilahkan dengan keputusan kehakiman yang tidak dapat diubah lagi, yaitu:

“Atas hukuman-hukuman yang dijatuhkan oleh keputusan kehakiman, baik militer maupun sipil, yang tidak dapat diubah lagi, orang yang dihukum atau pihak lain dapat mengajukan permohonan Grasi kepada Presiden.”

Pasal 3 menyebutkan bahwa Putusan pidana yang dapat dimohonkan Grasi adalah terhadap semua jenis pidana, yaitu:

”Hukuman tutupan, penjara dan kurungan, termasuk juga hukuman kurungan pengganti, tidak boleh dijalankan, apabila orang yang dihukum mohon supaya hukuman itu tidak dijalankan karena permohonan Grasi, atau kehendaknya akan memajukan permohonan Grasi.”

⁶¹ Abdul Ghofar, *Op. cit.*, hlm 84

⁶² *Ibid*

Pasal 8 Ayat (6), mengenai diterima atau ditolaknya permohonan Grasi oleh Presiden, dilakukan melalui pertimbangan yang dimintakan kepada Jaksa Agung, yaitu:

- a) Apabila keputusan pengadilan itu mengenai hukuman mati
- b) Apabila Mahkamah Agung Indonesia membutuhkan pendapat Jaksa Agung tentang kebijaksanaan penuntutan umum.
- c) Apabila Jaksa Agung sebelum mengemukakan keinginannya kepada Mahkamah Agung Indonesia untuk diminta Pertimbangannya.

Selanjutnya pada Ayat (7) dan (8) menyebutkan, setelah Mahkamah Agung meneruskan surat-surat permohonan Grasi beserta pertimbangannya kepada Menteri Kehakiman, kemudian meneruskan surat-surat permohonan Grasi tersebut yang telah disertai pula pertimbangannya kepada Presiden. Menteri Kehakiman dapat meminta pertimbangan Menteri yang lain tentang permohonan Grasi sebelum memberikan pertimbangannya kepada Presiden.

Ada beberapa hal yang menjadi Prinsip dalam hal Grasi menurut Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Permohonan Grasi, yaitu:⁶³

- a) Grasi dapat diajukan dan diberikan hanyalah kepada Pemohon yang telah dinyatakan bersalah dan dipidana dengan putusan pengadilan (sipil ataupun militer) yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap (Pasal 1). Jadi Grasi tidak dapat diberikan pada orang yang telah dinyatakan bersalah dengan dijatuhi tindakan.
- b) Permohonan Grasi tidak saja dapat diajukan oleh terpidana sendiri atau kuasa khusus untuk itu, tetapi dapat juga diajukan oleh orang lain (pihak ketiga) dengan syarat terpidana menyetujui permohonan yang diajukan oleh orang lain itu dalam hal dipidana selain dari pidana mati (Pasal 6 Ayat 4), dalam hal

⁶³ Adami Chazawi, *Pelajaran Hukum Pidana bagian II*, Raja Grafindo Persada, Jakarta. 2002, Hlm 193

dipidana mati dapat diajukan permohonan grasi tanpa persetujuan terpidana (Pasal 2 Ayat (1), (2), (3) jo (8) jo (12)).

- c) Berdasarkan ketentuan Pasal 6 ayat (4) itu, maka dapat diartikan bahwa bagi terpidana mati permohonan Grasi dapat diajukan oleh orang lain tanpa persetujuan dari terpidana mati itu tersendiri
- d) Pelaksanaan putusan pengadilan yang mempidana dengan pidana tutupan, penjara dan kurungan termasuk kurungan pengganti denda tidak boleh dijalankan apabila pemohon meminta agar pidana yang dijatuhkan tidak dijalankan karena mengajukan permohonan Grasi atau karena akan mengajukan Grasi (Pasal 3 Ayat (1)), kecuali bagi terpidana dengan dipidana denda (Pasal 4 Ayat (1))
- e) Permohonan Grasi yang diajukan dalam tenggang waktu 14 hari sejak diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum, atau 14 hari sejak diberitahukannya pada terpidana dalam hal putusan oleh pengadilan tingkat banding atau kasasi, menyebabkan pelaksanaan pidana tertunda apabila ketika mengajukan permohonan Grasi pidana belum dijalankan. Tetapi apabila permohonan diajukan setelah tenggang waktu 14 hari tersebut dilampaui, maka permohonan Grasi tidak menunda eksekusi (Pasal 5 Ayat (1), (2), jo 3 Ayat (1)).
- f) Putusan Pengadilan dengan pidana mati tidak boleh dijalankan sebelum putusan dari Presiden sampai kepada Kejaksaan pada pengadilan yang memutus tingkat pertama (Pasal 2 Ayat (3) jo (8)).

Pejabat dan instansi yang terlibat dalam Proses pengajuan Grasi menurut

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Permohonan Grasi, yaitu:⁶⁴

- a) Hakim pengadilan yang memutus pada tingkat pertama (Pengadilan Negeri), sifatnya imperatif.
- b) Jaksa Penuntut Umum pada perkara yang diputus oleh Pengadilan tingkat pertama, sifatnya imperaktif
- c) Ketua Mahkamah Agung, sifatnya imperaktif
- d) Jaksa Agung, sifatnya fakultatif, kecuali dalam hal putusan yang dimohonkan Grasi adalah putusan dengan pidana mati
- e) Menteri kehakiman, yang sifatnya imperaktif
- f) Menteri-Menteri yang dianggap perlu, sifatnya fakultatif
- g) Presiden sebagai kepala Negara, sifatnya imperatif, karena beliaulah yang memutus.

⁶⁴ *Ibid*, Hlm 196

UUDS 1950 bersifat parlementer maka fungsi dan kedudukan Presiden seyogyanya sebatas sebagai Kepala Negara (simbol negara, artinya tidak memiliki kewenangan eksekutif yang karenanya bersifat 'can do no wrong' alias tidak bisa di ganggugugat). Namun Presiden dalam UUDS 1950 memiliki kewenangan eksekutif yang teramat besar: membentuk kementerian, mengangkat formatur, membubarkan DPR, hak atas Angkatan Perang tanpa campur tangan legislatif. Bahkan atas hak dan kewenangan yang sangat besar itu UUDS 1950 mencantumkan ketentuan bahwa "Presiden (dan Wakil Presiden) tidak bisa diganggugugat (Pasal 83)".⁶⁵

Di dalam Undang-Undang Dasar Sementara 1950, pada Pasal 107 Ayat (1) dan (2), dicantumkan pula tentang hak Presiden tersebut yang rumusannya sama dengan Pasal 160 Ayat (1) dan (2) Konstitusi RIS. UUD Sementara 1950 memberi kekuasaan yudisial kepada Presiden berupa kekuasaan memberi Grasi bagi seseorang yang dijatuhi hukuman oleh pengadilan. Kekuasaan ini dimaksudkan sebagai kekuasaan untuk meringankan hukuman atau membatalkan hukuman. Sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan Amnesti dan Abolisi tidak diberikan oleh UUD melainkan diberikan melalui UU setelah meminta nasihat dari Mahkamah Agung.⁶⁶

⁶⁵ Hendarmin Ranadireksa, *Op.cit*, Hlm 64

⁶⁶ Abdul Ghofar, *Op. cit*, hlm 87

2. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Setelah Perubahan

Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa:

"Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar."

Pasal tersebut sama sekali tidak mengalami perubahan. Menurut Harun Kamil, Pimpinan Rapat ke-1 PAH III Badan Pekerja MPR Tahun 1999, Pasal 4 Ayat (1) tersebut tidak perlu dilakukan perubahan karena yang menyebabkan terjadinya penyimpangan dalam pemerintahan bukan karena isi pasal tersebut, tetapi karena adanya beberapa TAP-TAP MPR yang memberikan kewenangan diluar pasal tersebut. Hal serupa juga terjadi pada Pasal 4 Ayat (2) yang tidak mengalami perubahan.⁶⁷ Pasal tersebut tetap berbunyi:

"Dalam melakukan kewajibanya, Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden."

Kekuasaan Presiden di bidang yudisial Menurut Pasal 14 Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen, yaitu:

"Presiden mempunyai kewenangan memberikan Grasi, Amnesti, Abolisi dan Rehabilitasi."

Menurut Undang-Undang Dasar 1945 setelah amandemen Presiden mempunyai kewenangan, yaitu:

Pasal 14 Ayat (1): *"Presiden memberi Grasi dan Rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan dari Mahkamah Agung"*

⁶⁷ *Ibid*, hlm 98

Pasal 14 Ayat (2): "Presiden memberi Amnesti dan Abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat"

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 Tentang Permohonan Grasi dicabut dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 108, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4234), yang mulai berlaku pada tanggal 22 Oktober 2002. kemudian diubah dengan undang-undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 100, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5150), yang mulai berlaku pada tanggal 23 Agustus 2010.

Sebelumnya, ketentuan mengenai Grasi diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 Tentang Permohonan Grasi. Kemudian, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 ini dinyatakan tidak berlaku oleh Undang-undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi. Didalam penjelesaian undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi, Penggantian Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tersebut dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi dilakukan berdasarkan pertimbangan:

- a) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tersebut dibentuk pada masa Republik Indonesia Serikat sehingga tidak sesuai lagi dengan sistem ketatanegaraan Indonesia yang berlaku pada saat ini dan substansinya sudah tidak sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan hukum masyarakat
- b) Dalam mengatur tata cara pengajuan dan penyelesaian permohonan Grasi, Undang-Undang tersebut di samping tidak mengenal pembatasan putusan pengadilan yang dapat diajukan Grasi, juga melibatkan beberapa instansi yang berkaitan dengan sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) dan

mengatur pula penundaan pelaksanaan putusan pengadilan jika diajukan permohonan Grasi. Hal tersebut mengakibatkan begitu banyak permohonan Grasi yang diajukan dan adanya penyalahgunaan permohonan Grasi untuk menunda pelaksanaan putusan sehingga penyelesaian permohonan Grasi memakan waktu yang lama dan terlalu birokratis

- c) Perlu menyesuaikan pengaturan mengenai Grasi dengan ketentuan Pasal 14 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menentukan bahwa Presiden memberikan Grasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.

Pengaturan mengenai Permohonan Grasi berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi, akan dijelaskan di dalam pembahasan.



BAB III

PEMBAHASAN

A. Pengaturan Kewenangan Presiden Dalam Pemberian Grasi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi

i. Pengertian Grasi

Pemberian Grasi atau pengampunan pada mulanya di zaman kerajaan Absolut di Eropa adalah berupa anugerah raja (*vorsteijke gunsi*) yang memberikan pengampunan kepada orang yang telah dipidana, jadi sifatnya sebagai kemurahan hati raja yang berkuasa.⁶⁶ Grasi dalam bahasa latin "*Gratia*" adalah semacam anugerah, di Belgia disebut "*Genade*", dari Kepala Negara dalam Rangka memperingan atau membebaskan pidana si terhukum. Grasi dikenal dalam seluruh sistem hukum di seluruh dunia. Sebagaimana diketahui, Grasi diberikan oleh Presiden dalam kedudukannya sebagai Kepala Negara. Maka meskipun ada nasihat atau pertimbangan dari Mahkamah Agung, Grasi oleh Presiden pada dasarnya adalah bukan suatu tindakan hukum, melainkan suatu tindakan non hukum berdasarkan hak prerogatif seorang Kepala Negara. Dengan demikian Grasi bersifat pengampunan berupa mengurangi pidana (*starfvermiderend*) atau memperingan pidana atau penghapusan pelaksanaan pidana.⁶⁹

⁶⁶ Adami Chazawi, *Pelajaran Hukum Pidana bagian II*, Raja Grafindo Persada, Jakarta. 2002, hlm 190

⁶⁹ <http://ahmadrajafi.wordpress.com/2011/02/02/grasi-di-indeonesia/> di akses tanggal 13 Agustus 2011

Grasi diatur dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi, yaitu: "Grasi adalah pengampunan berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada terpidana yang diberikan oleh Presiden." Menurut Undang-undang ini, Grasi merupakan bentuk pengampunan dari Presiden setelah terpidana mengajukan permohonan Grasi kepada Presiden.

2. Pengaturan Grasi

Di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi, ada Beberapa ketentuan mengenai Grasi diantaranya :

1. Permohonan Grasi, selain diajukan terpidana atau kuasa hukumnya, juga dapat diajukan keuargaanya.
2. Permohonan grasi hanya dapat dimohonkan terhadap terpidana mati, seumur hidup, dan pidana penjara paling rendah dua tahun.
3. Permohonan Grasi hanya dapat diajukan sekali, namun bagi terpidana yang permohonan Grasinya ditolak, dapat mengajukan permohonan Grasi kembali kepada Presiden, setelah lewat dua tahun sejak diterima penolakan yang sebelumnya.
4. Permohonan Grasi yang diajukan dalam waktu bersamaan atau berdekatan dengan permohonan peninjauan kembali, maka yang harus diputus terlebih dahulu adalah permohonan peninjauan kembali.
5. Pengajuan Grasi dilakukan melalui Pengadilan Negeri tempat terpidana divonis dan dikirim ke Mahkamah Agung (MA). MA mempunyai wewenang

untuk memberikan pertimbangan hukum bagi Presiden, sedangkan Presiden dalam memberikan Grasi dengan memperhatikan pertimbangan dari MA.

Didalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi terdapat beberapa pengaturan hal baru, sebagai berikut:

- i. Instansi yang terlibat dalam pemberian Grasi disederhanakan tanpa melihat banyak instansi yang berkaitan dengan sistem peradilan pidana yaitu, pengadilan Negeri, Mahkamah Agung, dan Presiden. Sementara Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 Tentang Permohonan Grasi, instansi pemerintah yang terlibat yaitu, Pengadilan Negeri, Kejaksaan Negeri, Mahkamah Agung atau Jaksa Agung, Menteri kehakiman, dan lain-lain.
2. Pembatasan putusan yang boleh dimintakan Grasi yaitu, pidana mati, penjara seumur hidup, penjara paling rendah 2 (dua) tahun. Sedangkan pada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 Tentang Permohonan Grasi dan Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 1948 Tentang Permohonan Grasi, bahwa semua jenis pidana dapat dimohonkan Grasi, mulai dari pidana mati, pidana penjara, pidana kurungan, pidana denda, bahkan pidana kurungan pengganti denda.
3. Dalam hal terpidana dalam mengajukan Grasi, maka pelaksanaan putusan pengadilan tetap dilaksanakan oleh para eksekutor putusan kecuali untuk hukuman mati.
4. Percepatan penyelesaian permohonan Grasi dengan pembatasan tengang waktu pada setiap instansi yang terlibat didalam pemberian Grasi. Sementara pada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Permohonan Grasi,

dan Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 1948 tentang Permohonan Grasi, tidak ada pembatasan tengang waktu pada setiap instansi yang terlibat.

5. Adanya kesempatan bagi terpidana untuk mengajukan Grasi kedua, apabila permohonan Grasi pertama ditolak atau permohonan Grasi pertama dikabulkan oleh Presiden, dari pidana mati menjadi pidana seumur hidup. Sedangkan pada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 Tentang Permohonan Grasi dan Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 1948 Tentang Permohonan Grasi, tidak ada dijelaskan mengenai berapa kali permohonan Grasi bisa dilakukan. Dengan keadaan demikian, menyebabkan banyak menumpuk permohonan pengajuan Grasi pada saat berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi.

Permohonan Grasi yang masih dapat diajukan untuk kedua kalinya, seperti yang terjadi pada permohonan Grasi kedua kalinya terhadap terpidana mati kasus kerusuhan Poso, Fabianus Tibo, Dominggus da Silva dan Marinus Riwu. Dimana permohonan Grasi tersebut ditolak oleh Presiden. Pengajuan permohonan Grasi untuk kedua kalinya oleh Fabianus Tibo dan dua rekannya tidak sesuai dengan undang-undang yang berlaku. Dimana di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi, terdapat pengecualian permohonan Grasi dapat dilakukan kedua kali dan telah lewat waktu 2 tahun sejak penolakan Grasi pertama. Keputusan Presiden yang menolak permohonan Grasi Fabianus Tibo sudah berkekuatan hukum tetap, artinya Keputusan Presiden itu sudah final, dan

tidak ada upaya hukum lain yang dapat dilakukan para terpidana kasus Poso itu sehingga mereka hanya tinggal menunggu waktu eksekusi saja.⁷⁰

Dengan Melihat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi yang memberikan kesempatan dalam pengajuan Grasi untuk kedua kalinya, maka dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi, dimana permohonan Grasi hanya dapat diajukan satu kali saja, dan pengajuan Grasi untuk kedua kalinya tidak dapat dilakukan. Sehingga kesempatan bagi terpidana untuk mengajukan Grasi semakin lebih diperketat, dan tidak ada lagi kesempatan terpidana untuk mengajukan Grasi kedua sesuai dengan yang telah ditetapkan oleh undang-undang.

Pembahasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi dilatarbelakangi oleh kegagalan pemerintah dalam menjalankan ketentuan yang termuat di dalam peralihan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi, yang mengatur bahwa permohonan Grasi yang belum mendapat penyelesaian yang diajukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 Tentang Permohonan Grasi diberikan waktu penyelesaian selama 2 (dua) tahun terhitung sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi. Namun, tenggang waktu 2 (dua) tahun tersebut ternyata tidak cukup untuk menyelesaikan semua

⁷⁰ <http://www.mahkamahagung.go.id/rnews.asp?jid=8&bid=514> di akses tanggal 1 April 2011

permohonan Grasi tersebut, sehingga penyelesaian grasi tersebut setelah tanggal 22 Oktober 2004 tidak mempunyai landasan hukum. Untuk menghindari adanya kekosongan hukum bagi penyelesaian pemberian Grasi yang diajukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 Tentang Permohonan Grasi, batas waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi perlu diperpanjang sampai dengan tanggal 22 Oktober 2012.⁷¹ Sehingga, seharusnya penyelesaian pengajuan Grasi sebagaimana diatur dalam ketentuan peralihan oleh undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi harus sudah selesai pada 2004, tetapi hingga 2010 atau Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi disahkan, Pemerintah tidak dapat menyelesaikan pengajuan permohonan Grasi hingga menyisakan 2.064 tunggakan Grasi.⁷²

Untuk mengatasi permasalahan tersebut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi, memberikan waktu selama sepuluh tahun untuk dapat menyelesaikan permohonan Grasi berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi. Penyelesaian ini paling lambat tanggal 22 Oktober 2012, terhitung sejak tanggal pengundangan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi.⁷³

⁷¹ Lihat Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi

⁷² <http://www.detiknews.com/read/2010/08/21/143943/1424856/10/pemberian-grasi-sudah-diperketat-di-uu-yang-baru-disahkan-dpr> di akses tanggal 1 april 2011

⁷³ Lihat Pasal 15A Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi

Menurut Pasal 6 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi, bahwa permohonan Grasi oleh terpidana atau kuasanya diajukan kepada Presiden. Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi, maka sebelum mengajukan permohonan Grasi kepada Presiden diupayakan untuk lebih diperketat. Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (Menkum dan HAM) sebagai pihak yang dianggap memegang tanggung jawab dalam mengurus permasalahan Grasi, berwenang untuk meminta terpidana mengajukan permohonan Grasi. Menkum dan HAM juga berwenang untuk meneliti dan melaksanakan proses pengajuan Grasi tersebut sebelumnya berada di Sekretaris Negara. Hal ini dilakukan agar pengajuan permohonan Grasi tersebut dapat lebih diteliti dan dipelajari terlebih dahulu oleh Menkum dan HAM, sehingga tidak terjadi penumpukan Grasi untuk kedepannya.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi, ditentukan bagi setiap instansi yang berwenang memberikan Grasi dibatasi tenggang waktu tertentu. Pengadilan negeri diberi jangka waktu 20 hari untuk meneruskan Grasi ke Mahkamah Agung, Mahkamah Agung dibatasi 3 bulan untuk meneruskan ke Presiden, dan Presiden diberi waktu 3 bulan untuk memberi putusan Grasi yang diajukan kepadanya. Dan dalam jangka waktu 14 hari terpidana yang memohonkan Grasi sudah harus menerima putusan dari Presiden. Maka jangka waktu penyelesaian permohonan Grasi hanya memakan waktu 7 bulan 4 hari. Bisa dikatakan, dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 Tentang

Permohonan Grasi dan Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 1948 Tentang Permohonan Grasi, tidak dibatasi jangka waktu, maka penyelesaian permohonan Grasi membutuhkan waktu yang cukup lama.

Terkait dengan permasalahan pengajuan permohonan Grasi yang dapat dilakukan lebih dari satu kali, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi, mengubah ketentuan itu dengan membatasi bahwa pengajuan Grasi hanya dapat dilakukan sebanyak satu kali. Sebelumnya, tidak diaturnya batasan pengajuan Grasi dapat menimbulkan permasalahan kepastian hukum, terutama bagi terpidana mati. Pengaturan yang tidak memberi batas pengajuan Grasi dapat menyebabkan tertundanya eksekusi atau pelaksanaan hukuman mati sampai dengan waktu yang tidak terbatas. Sementara itu, terkait jangka waktu proses pemeriksaan permohonan Grasi oleh Mahkamah Agung, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi, juga mempersingkat proses penanganan pengajuan Grasi, dimana Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi memberi jangka waktu Mahkamah Agung selama tiga bulan untuk memproses permohonan Grasi sampai dengan penyerahan pertimbangannya kepada Presiden. Namun, ketentuan itu dianggap terlalu lama sehingga berpengaruh pada kepastian hukum bagi terpidana yang dirasakan sangat lama sehingga terpidana mengalami penderitaan baru karena salah satu haknya untuk segera mendapatkan kepastian. Sehingga Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun

2002 Tentang Grasi mengubah proses pemeriksaan permohonan Grasi tersebut dengan mempersingkat jangka waktu menjadi 30 hari atau satu bulan.

Pengaturan ketentuan Grasi menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2010 Tentang Grasi, akan di ricikan di dalam Tabel berikut, yaitu:

Tabel 1 Perbandingan UU No. 5 Tahun 2010 dan UU No. 22 Tahun 2002

Ruang Lingkup Pengaturan	Ketentuan Baru (UU No. 5 Tahun 2010)	Ketentuan Lama (UU No. 22 Tahun 2002)
Batasan Pengajuan Permohonan Grasi	Satu kali	Tidak terbatas dengan syarat tertentu
Kewenangan Menhukham	Meminta terpidana atau keluarga terpidana mengajukan permohonan Grasi	Tidak diatur
Pengajuan Grasi	Satu tahun sejak putusan berkuat hukum tetap	Tidak terbatas
Jangka Waktu Pemeriksaan oleh MA	30 hari	+/- 90 hari (3 bulan)

Sumber : Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2010 Tentang Grasi

Mengenai lembaga negara yang memberikan pertimbangan kepada Presiden diatur di dalam Pasal 14 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, "*Presiden memberikan Grasi dan Rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan*

Mahkamah Agung.” Permohonan Grasi harus disertai pertimbangan Mahkamah Agung, karena Grasi mengenai atau menyangkut putusan hakim. Selanjutnya hal tersebut juga di atur didalam Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi, *“Presiden berhak mengabulkan atau menolak permohonan Grasi yang diajukan oleh terpidana, setelah mendapat pertimbangan dari Mahkamah Agung.”*

Mahkamah Agung dalam memberikan pertimbangan Grasi kepada Presiden, didalam Pasal 22 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman, *“Mahkamah Agung dapat memberi keterangan, pertimbangan, dan nasihat masalah hukum kepada lembaga negara dan lembaga pemerintahan.”* Sehingga kewenangan Presiden dalam pemberian Grasi ini disebut juga dengan kewenangan dengan konsultasi, maksudnya kewenangan yang memerlukan usulan atau nasihat dari institusi lain. Pemberian Grasi dan Rehabilitasi dikaitkan dengan pertimbangan teknis hukum oleh Mahkamah Agung.

Mahkamah Agung dalam memberikan pertimbangannya kepada Presiden hanyalah dengan melihat berpedoman kepada peraturan hukum yang berlaku. Setelah Presiden menerima pertimbangan dari Mahkamah Agung, maka Presiden dapat mengabulkan atau menolak Grasi. Penerimaan permohonan Grasi dapat berupa peringanan atau perubahan jenis pidana, pengurangan jumlah pidana, dan penghapusan pelaksanaan pidana.

Walaupun kewenangan Presiden dalam pemberian Grasi dengan memperhatikan pertimbangan dari Mahkamah Agung, tetapi tidak ada

konsekuensinya jika Presiden tidak memperhatikan pertimbangan dari Mahkamah Agung, karena Presiden mempunyai hak Prerogatif untuk memberikan ampunan. Berkaitan dengan prinsip *Checks and Balances system* serta hubungan kewenangan antara Presiden dan lembaga negara lainnya, mengenai pemberian Grasi yang semula menjadi hak prerogatif Presiden sebagai Kepala Negara, dalam menggunakan kewenangannya dengan memperhatikan pertimbangan dari lembaga negara lain yang memegang kekuasaan sesuai dengan wewenangnya. Dalam hal ini Mahkamah Agung memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian Grasi. Dengan adanya pertimbangan dari Mahkamah Agung sebagai lembaga yudikatif, juga dimaksudkan agar terjalin saling mengawasi dan saling mengimbangi antara Presiden dan kedua lembaga negara tersebut dalam hal pelaksanaan tugas kenegaraan.

Sebagaimana dijelaskan diatas, konstitusi telah membatasi kewenangan Presiden dalam memberikan pengampunan. Hal ini dilakukan untuk menghormati prinsip pemisahan kekuasaan, untuk menjamin prinsi-prinsip Negara Hukum (*rule of law*) dan menghormati persamaan dimuka hukum.

Menurut Sudagar Gautama, terdapat ciri-ciri atau unsur-unsur negara hukum, yaitu:⁷⁴

- a. Terdapat pembatasan kekuasaan negara terhadap perorangan, maksudnya negara tidak dapat bertindak sewenang-wenang, tindakan negara dibatasi oleh hukum, individual mempunyai hak terhadap negara atau rakyat mempunyai hak terhadap penguasa.

⁷⁴ Didi Nazmi Yunas, *Op. cit*, hlm 23

- b. Asas Legalitas. Setiap tindakan negara harus berdasarkan hukum yang telah diadakan terlebih dahulu yang harus ditaati juga oleh pemerintah atau aparturnya.
- c. Pemisahan Kekuasaan. Agar hak-hak asasi itu betul-betul terlindungi adalah dengan pemisahan kekuasaan yaitu badan yang membuat peraturan perundang-undangan melaksanakan dan mengadili harus terpisah satu sama lain tidak ada dalam satu tangan.

Sementara F.J. Stahl mengatakan sebagai elemen dari negara hukum antara lain:⁷⁵

1. Adanya jaminan atau hak dasar manusia
2. Adanya pembagian dan pembatasan kekuasaan
3. Pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan hukum
4. Adanya peradilan administrasi negara

Terlihat bahwa terdapat pembatasan kekuasaan negara dimana tindakan negara tersebut dibatasi oleh hukum. Mengenai kewenangan Presiden dalam pemberian Grasi dengan memperhatikan pertimbangan dari Mahkamah Agung, agar dapat menghindari pemberian Grasi yang berlebihan kepada pelaku kejahatan yang berat.

B. Kriteria Pertimbangan Presiden Dalam Pemberian Grasi dan Implikasi Hukumnya

1. Kriteria Menurut Sarjana

Pemberian Grasi di dalam undang-undang Grasi tidak diatur secara jelas kriteria yang dijadikan pertimbangan Presiden dalam memberikan Grasi. Menurut para Sarjana yang menjadi alasan pemberian Grasi, adalah:

⁷⁵ *Ibid*, hlm 24

a. Menurut Utrecht, alasan pemberian Grasi, yaitu:⁷⁶

- 1) Kepentingan keluarga terpidana
- 2) Terpidana pernah berjasa pada masyarakat
- 3) Terpidana menderita penyakit yang tidak dapat disembuhkan
- 4) Terpidana berkelakuan baik selama berada di lembaga permasyarakatan dan memperhatikan keinsyafan atas kesalahannya.

b. Menurut Jan Remmelink, alasan-alasan pemberian Grasi, yaitu:⁷⁷

- 1) Jika setelah vonis berkekuatan hukum pasti terpidana menghadapi suatu keadaan khusus yang sangat tidak menguntungkan baginya. Misalnya, terpidana menderita penyakit tidak tersembuhkan atau keluarganya terancam akan bercerai berai
- 2) Jika setelah vonis berkekuatan hukum pasti, ternyata bahwa hakim secara tidak layak tidak memberi perhatian pada keadaan, yang bila ia ketahui sebelumnya, akan mengakibatkan penjatuhan pidana yang jauh lebih rendah.
- 3) Jika semenjak putusan berkekuatan hukum pasti, ternyata situasi kemasyarakatan telah berubah total, misalnya deklarasi perihal situasi darurat sipil karena tiadanya pangan telah dicabut atau pandangan politik yang dulu berlaku telah mengalami perubahan mendasar.
- 4) Jika ternyata telah terjadi kesalahan hukum yang besar. Terbayangkan disini putusan-putusan pengadilan terhadap para pelaku kejahatan perang, yang di periksa dan diadili setelah perang usai. Melalui Grasi, putusan-putusan yang nyata sangat tidak adil masih dapat diluruskan.

c. Pompe, menyebutkan sejumlah keadaan-keadaan yang dapat dipakai sebagai alasan untuk memberikan Grasi, yaitu:⁷⁸

- 1) Adanya kekurangan di dalam perundang-undangan yang di dalam suatu peradilan telah menyebabkan hakim terpaksa menjatuhkan suatu pidana tertentu, yang apabila kepada hakim itu telah diberikan suatu kebebasan yang lebih besar, akan menyebabkan seseorang harus dibebaskan atau

⁷⁶ Adami Chazawi, *Op. cit.*, hlm 193

⁷⁷ Jan Remmelink, *Hukum Pidana: Komentor Atas Pasal-Pasal Terpenting Dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda Dan Padananya Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia*, Gramedia Pustaka utama, Jakarta, 2003, hlm 587.

⁷⁸ Lamintang, *Hukum Penitensir Indonesia*, Bandung, Armico, 1984, Hlm 287

tidak akan diadili oleh pengadilan ataupun harus dijatuhi suatu pidana yang lebih ringan.

- 2) Adanya keadaan-keadaan yang telah tidak ikut diperhitungkan oleh hakim pada waktu menjatuhkan pidana, yang sebenarnya perlu diperhitungkan untuk meringankan atau untuk meniadakan pidana yang telah ia jatuhkan. Misalnya, keadaan terpidana yang sedang sakit atau keadaan terpidana yang tidak mampu untuk membayar pidana denda yang telah dijatuhkan oleh hakim.
- 3) Terpidana baru saja dibebaskan dari lembaga perasyarakatan oleh Pompe telah dikatakan bahwa Pasal 15 dari keputusan mengenai Grasi yang berlaku dinegeri Belanda itu telah selalu menunjuk kepada hal tersebut
- 4) Pemberian Grasi setelah terpidana selesai menjalankan suatu masa percobaan, yang menyebabkan terpidana memang dapat dipandang sebagai pantas untuk mendapatkan pengampunan.
- 5) Pemberian Grasi yang dikaitkan dengan hari besar yang bersejarah. Menurut terpidana selalu ingat kepada hari besar bersejarah yang bersangkutan, dan dapat membantu pemerintah dalam mencapai tujuannya, apabila Grasi seperti itu diberikan kepada orang-orang terpidana yang telah melakukan tindak pidana yang bersifat politis.

d. Menurut Van Hattum, yaitu:⁷⁹

“ Menurut Pandangan hukum dewasa ini, lembaga tersebut tidak boleh lagi dipergunakan sebagai kemurahan hati dari raja, melainkan ia juga harus dipergunakan sebagai alat untuk meniadakan ketidakadilan, yaitu apabila hukum yang berlaku di dalam pemberlakuannya dapat menjurus pada suatu ketidakadilan. Kepentingan negara itu juga dapat dipakai sebagai alasan pemberian Grasi.”

Dilihat dari alasan-alasan yang dikemukakan oleh para Sarjana diatas disimpulkan bahwa, alasan pemberian Grasi yang diberikan kepada terpidana juga dengan mempertimbangkan keadaan terpidana yang sakit atau tidak mampu untuk menjalani pidana yang dijatuhkan oleh hakim, terpidana yang berkelakuan baik selama berada di lembaga perasyarakatan dan menyadari kesalahannya, dimana terpidana yang diberikan Grasi tersebut memang dapat dipandang pantas

⁷⁹ *Ibid*

untuk mendapatkan pengampunan dari Raja atau Negara. Ada juga yang berpendapat terdapat alasan- alasan yang menyangkut kekurangan didalam peraturan Perundang-undangan dalam suatu peradilan maupun kepentingan negara juga dipakai sebagai alasan pemberian Grasi.

B. 2. Kriteria Menurut Undang-Undang

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi, menyebutkan bahwa Presiden dalam pemberian Grasi dengan memperhatikan pertimbangan dari Mahkamah Agung. Didalam Undang-Undang Grasi ini tidak dijelaskan yang menjadi alasan pertimbangan yang diberikan oleh Mahkamah Agung kepada Presiden dalam permohonan Grasi. Juga sebaliknya terhadap Presiden, juga tidak dijelaskan pertimbangan seperti apa yang diberikan oleh Presiden dalam menolak atau menerima permohonan Grasi.

Dilihat dari data permohonan Grasi yang pernah diajukan sepanjang Tahun 1999, seperti yang diungkapkan oleh Menteri Kehakiman dan HAM Marsillam Simanjuntak. Tahun 1999 sampai April 2001, permohonan Grasi yang sudah memperoleh Keppres yang dikabulkan Tahun 1999 sebanyak 68 Keppres, Tahun 2000 sebanyak 176 Keppres, yang dikabulkan 193 orang dan yang ditolak 245 orang. Tahun 2000 yang dikabulkan 159 orang dan yang ditolak 179, sedangkan hingga April Tahun 2001, dari 61 permohonan Grasi yang telah berada di Sekretariat Negara yang diterima dari Departemen Kehakiman dan HAM, belum

satu pun yang dikabulkan Presiden lewat Keputusan Presiden (Keppres).⁸⁰ Data permohonan tersebut akan di ricikan di dalam Tabel berikut, yaitu:

Tabel 2 Permohonan Grasi dari Tahun 1999 sampai 2001

Permohonan Grasi	Tahun	Jumlah Grasi	
		DiTolak	Dikabulkan
	1999	245 orang	68 Keppres/193 orang
	2000	179 orang	176 Keppres/159 orang
	2001		61 Belum ada yang dikabulkan

Sumber: <http://www.library.ohiou.edu/indopubs/2001/06/17/0027.html>

Kasus tindak pidana yang pernah mengajukan Grasi, terpidana mati kasus pembunuhan keluarga Letnan Kolonel Marinir Purwanto, Sumiasih Perempuan berusia 55 Tahun, Sumiasih dibantu oleh anaknya Sugeng, divonis mati karena terbukti membantai Purwanto beserta empat keluarganya pada tanggal 13 Agustus 1988. Selain dibantu, Sumiasih juga melibatkan suaminya, Djais Adi Prayitno, dan menantunya Adi Saputro. Terpidana mati Adi adalah anggota kepolisian yang sudah dieksekusi pada tanggal 30 November 1998. Sedangkan Djais meninggal di dalam sel LP Porong Pasuruan, Jatim, pada Tahun 2001, karena serangan jantung. Sumiasih sudah dua kali mengajukan Grasi, Pertama kepada Presiden Soeharto yang menjabat saat itu, tapi ditolak pada tanggal 28 Juni 1995. Demikian pula Grasi kedua yang ditolak Presiden Megawati Sukarno Putri pada tanggal 3

⁸⁰ <http://www.library.ohiou.edu/indopubs/2001/06/17/0027.html> di akses tanggal 25 juli 2011

Februari 2003. Setelah Grasinya ditolak, ia menyurati Presiden Megawati. Dalam surat yang ditulis tangan tersebut, Sumiasih menyatakan siap dieksekusi mati bila itu sebagai upaya penegakan hukum. Dia juga meminta Pers mempublikasikan surat tersebut. Akan tetapi, ia berharap Presiden meninjau kembali keputusannya jika di balik penolakan Grasi itu ada kepentingan tertentu. Presiden Megawati juga pernah menolak Grasi Suryadi Suwabuwana alias Kumis dan Surit bin Abdullah. Suwabuwana dan Surit adalah terpidana mati dalam kasus pembunuhan di Palembang, Sumatera Selatan.⁸¹

Selain kasus pembunuhan, terjadi juga pada kasus Narkoba. Ayodhya berkewarganegaraan India, terpidana mati kasus narkoba dan obat-obatan berbahaya, divonis mati karena terbukti membawa heroin seberat 12,29 kilogram pada 1994. Presiden Megawati menolak permohonan Grasi Ayodhya yang tertuang dalam Keputusan Presiden Nomor 20/G, 21/G, 22/G, dan No 24/G Tahun 2003. Keppres itu juga menyebutkan bahwa pertimbangan Presiden menolak permohonan Grasi karena tidak ada cukup alasan untuk memberikan grasi.⁸² Juga terhadap permohonan Grasi keduanya yang ditolak oleh Pengadilan Negeri Medan, Dimana mengacu kepada undang-undang Nomor 22 Tahun 2002

⁸¹ <http://berita.liputan6.com/read/49344/menanti-maut-di-tangan-algojo> di akses tanggal 25 juli 2011

⁸² <http://berita.liputan6.com/read/49344/menanti-maut-di-tangan-algojo> di akses tanggal 25 juli 2011

tentang Grasi, khususnya Pasal 2 Ayat (3) yang tidak memberikan kesempatan pengajuan Grasi kedua kalinya.⁸³

Presiden Megawati juga menolak dua permohonan Grasi yang diajukan terpidana kasus narkoba warga Thailand Namsong Sirilak dan Saelow Praset. Penolakan Grasi ini dikeluarkan melalui Keputusan Presiden Nomor 7/G/2004, tertanggal 9 Juli 2004. Dilihat dari butir keputusan Presiden tertera, tidak ada alasan bagi Presiden untuk mengabulkan permohonan Grasi kedua terpidana mati itu.⁸⁴

Hal serupa terhadap terpidana mati Meirika Franola alias Ola yang Grasi nya ditolak Presiden, Ola bersama rekannya Rani Adriani dan Deny Setia Maharwan ditangkap pada tanggal 12 Januari 2000 di Bandar Udara Soekarno Hatta cengkareng. Mereka kedapatan membawa heroin dan divonis hukuman mati pada Agustus 2000.⁸⁵ Terpidana mati kasus narkoba Rani Adriani tidak mengajukan Grasi kepada Presiden Megawati karena sudah ada Grasi yang ditolak atas kasus Narkoba. Rani Andriani berencana mengajukan Grasi kepada Presiden terpilih Susilo Bambang Yudhoyono. Pihaknya mengharapkan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono tidak lagi memberlakukan hukuman mati bagi pelaku tindak pidana di Indonesia. Pemberlakuan hukuman mati jelas-jelas melanggar HAM.

⁸³ <http://berita.liputan6.com/read/81375/permohonan-grasi-kedua-ayodya-ditolak> di akses tanggal 25 Juli 2011

⁸⁴ <http://berita.liputan6.com/read/84349/presiden-menolak-grasi-dua-terpidana-kasus-narkoba> di akses tanggal 25 Juli 2011

⁸⁵ <http://www.poskota.co.id/tag/heroin/page/2> di akses tanggal 25 Juli 2011

Menurutnya Presiden Susilo Bambang Yudhoyono jika benar-benar berkomitmen melakukan perubahan maka harus melakukan koreksi atas kebijakan Megawati soal hukuman mati.⁸⁶

Di saat kepemimpinan Presiden Megawati Sukarno Putri pada saat itu, dalam menjalankan kewenangannya memberikan Grasi, Presiden memang secara resmi menyatakan menolak semua permintaan Grasi para terpidana mati dan menyatakan perang terhadap kasus penyalahgunaan dan peredaran narkotik dan obat-obatan terlarang. Dasar pertimbangannya menolak pemberian Grasi kepada para terpidana karena tindak pidana penyalahgunaan dan pengedaran narkoba merupakan kejahatan yang berdampak luas dan merusak generasi bangsa, dan berdampak kepada penyebaran virus HIV. Sehingga Presiden menolak Grasi tersebut seperti dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 7/G/2004, tertanggal 9 Juli 2004 yang berisi penolakan terhadap permohonan Grasi yang diajukan Namsong Sirilak dan Saelow Praset.

Disaat kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam menjalankan kewenangannya memberikan Grasi, juga menolak permohonan Grasi lima terpidana mati dalam kasus narkotik dan obat-obatan berbahaya. Seluruh terpidana mati itu adalah warga asing. Mereka adalah Hansen Anthony Nuwolisa

⁸⁶ <http://us.detiknews.com/read/2004/10/13/154303/223697/10/terpidana-mati-kasus-narkoba-akan-ajukan-Grasi-ke-sby> di akses tanggal 26 juli 2011

dan Samuel Iwucuku Okoye asal Nigeria, Indra Bahadur Tamang asal Nepal, Namaona Denis dari Malawi, serta Muhammad Awudus Mafdes asal Pakistan.⁸⁷

Sepanjang tahun 2010, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengabulkan sekitar 20 dari 40 permohonan Grasi yang diajukan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkum dan HAM). Dari 20 Remisi dan Grasi yang diberikan, diantaranya adalah terpidana kasus korupsi,⁸⁸ Hal ini dilihat dari data Direktorat Pemasyarakatan (Ditjen PAS) Kemenkum dan HAM tanggal 13 Agustus 2010. Dari 58.234 yang mendapat remisi, 4.780 napi langsung bebas pada hari itu juga. Puluhan ribu narapidana mendapat potongan hukum. Menjadi sorotan masyarakat adalah remisi bagi para narapidana kasus korupsi. Menkum dan HAM Patrialis Akbar pernah menegaskan koruptor dan teroris tidak mendapatkan 'diskon'. Namun, kenyataannya berbeda. Setidaknya ada terdapat 11 terpidana kasus korupsi yang mendapatkan Remisi dan Grasi, berikut beberapa nama-nama diantaranya:⁸⁹

1. Bekas Gubernur Jawa Barat Danny Setiawan. kasus korupsi proyek pemadam kebakaran. Pengadilan Tindak Pidana Korupsi memberikan vonis 4 tahun penjara kepadanya. Danny mendapatkan remisi 2 bulan 10 hari.

⁸⁷ <http://berita.liputan6.com/read/90662/presiden-menolak-grasi-lima-terpidana-mati-narkoba> di akses tanggal 26 juli 2011

⁸⁸ http://indonesianvoices.com/index.php?option=com_content&view=article&id=524:pemberian-remisi-dan-grasi-banyak-ditentang-berbagai-kalangan&catid=48:melawan-korupsi&Itemid=71 di akses tanggal 26 juli 2011

⁸⁹ <http://m.inilah.com/read/detail/757971/inilah-koruptor-yang-dapat-remisi-kemerdekaan> di akses tanggal 26 juli 2011

2. Narapidana Irawady Yunus mendapat remisi 5 bulan. Ia merupakan terpidana kasus korupsi pengadaan lahan gedung KY. Pengadilan Tindak Pidana Korupsi memvonisnya 8 tahun penjara.
3. Aulia Pohan. narapidana kasus pencairan dana Yayasan Pengembangan Perbankan Indonesia. Pohan berstatus bebas bersyarat.
4. Arthalyta Suryani. Ia terbukti menyuap jaksa Urip Tri Gunawan dengan US\$660 ribu. Mendapat remisi 2 bulan 20 hari.
5. Syaukani HR, dinyatakan bersalah menyalahgunakan dana perangsang pungutan sumber daya alam (migas), dana studi kelayakan Bandara Kutai, dana pembangunan Bandara Kutai, dan penyalahgunaan dana pos anggaran kesejahteraan masyarakat, sepanjang 2001-2005 berjumlah Rp 93,204 miliar. mendapatkan Grasi 3 tahun dari total hukuman 6 tahun

Di dalam Data tersebut pemberian Grasi yang diberikan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono kepada mantan Bupati Kutai Kartanegara Syaukani merupakan pemberian Grasi yang diberikan kepada terpidana kasus korupsi. Pengadilan Tipikor dan pengadilan tingkat banding telah menjatuhkan pidana selama dua tahun enam bulan penjara. Di tingkat kasasi, hukumannya justru diperberat menjadi enam tahun penjara. Dengan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 7/G Tahun 2010 tanggal 15 Agustus 2010 menyebutkan hukuman untuk Syaukani dikurangi dari enam tahun jadi tiga tahun penjara, sehingga terpidana korupsi yang telah menjalani hukuman tiga tahun tersebut dinyatakan bebas. Dasar pertimbangan pemberian Grasi kepada Syaukani karena alasan kemanusiaan yang menjadi pertimbangan utama untuk membebaskan Syaukani dari hukuman yang dijalaninya, melihat keadaan Syaukani yang sangat memperhatikan karena menderita sakit komplikasi.

Melihat dari segi yuridis pemberian Grasi oleh Presiden dapat berupa peringanan atau perubahan jenis pidana, pengurangan jumlah pidana atau penghapusan pelaksanaan pidana. Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi, tidak mengatur pengecualian pemberian Grasi diberikan kepada jenis tindak pidana tertentu.

Sedangkan di dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi menyebutkan bahwa, Presiden di dalam memberikan keputusan atas suatu permohonan Grasi, perlu mempertimbangkan secara arif dan bijaksana hal-hal yang terkait dengan tindak pidana yang telah dilakukan oleh terpidana, khususnya terhadap tindak pidana yang dilakukan secara berulang-ulang (Residif), tindak pidana kesusilaan, dan tindak pidana yang dilakukan secara sadis dan berencana.⁹⁰ Salah satu contohnya seperti, Tindak Pidana Pornografi, Pembunuhan Berencana, Penganiayaan berat, dll. Ancaman pidananya sangat berat, paling tinggi ancaman pidananya sampai hukuman mati. Jadi jika Para terpidana tersebut mengajukan permohonan Grasi kepada Presiden, sebelum menjatuhkan keputusan pemberian Grasi maka Presiden harus mempertimbangkan secara arif dan bijaksana terhadap kriteria tindak pidana yang dijelaskan di dalam undang-undang Grasi ini.

⁹⁰ Lihat Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi

Menyikapi hal tersebut, dalam hal pemberian Grasi kepada terpidana kasus korupsi yang merugikan negara, dimana Presiden mengabulkan permohonan Grasi terhadap Syaukani. Pemberian Grasi oleh Presiden kepada Syaukani terpidana kasus korupsi tersebut dengan mempertimbangkan rasa kemanusiaan, melihat keadaan Syaukani yang tidak bisa lagi menjalani pidana karena kondisi Syaukani yang sangat kritis. Berbeda halnya dengan Penolakan Grasi yang pernah diberikan oleh Presiden terhadap kasus tindak pidana Pembunuhan Berencana, maupun Narkotika atau Psikotropika, yang ditolak dari masa kepemimpinan Presiden Soeharto, Presiden Megawati Sukarno Putri hingga Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Walaupun Pemberian Grasi dianggap sebagai suatu tindakan pengampunan dari Presiden dimana pemberian Grasi merupakan hak prerogatif Presiden sebagai Kepala Negara dengan telah memperhatikan pertimbangan dari Mahkamah Agung, namun terhadap tindak Pidana Pembunuhan berencana, tindak pidana Pengedaran dan penyalahgunaan Narkotika dan Psikotropika, sejauh ini permohonan Grasi tersebut ditolak oleh Presiden. Tindak pidana Pembunuhan Berencana merupakan suatu kejahatan yang mengakibatkan hilangnya nyawa orang lain, dan Tindak pidana narkotika berdampak luas dan merusak generasi bangsa, dan berdampak kepada penyebaran virus HIV, yang merupakan tindak pidana khusus yang pengaturan tindak-pidananya diatur dalam undang-undang tersendiri, dimana ancaman pidananya sangat berat hingga hukuman mati. Sehingga wajar dengan pertimbangan yang sangat bijaksana Presiden tidak mengabulkan permohonan Grasi tersebut, karena

pemberian Grasi oleh Presiden harus tetap mencerminkan rasa keadilan dan kepastian hukum.

3. Implikasi Hukum Grasi

Implikasi hukum berarti akibat hukum yang akan terjadi berdasarkan suatu peristiwa hukum yang terjadi. Akibat hukum itu sendiri ialah segala akibat atau konsekuensi yang terjadi dari segala perbuatan hukum yang dilakukan oleh subjek hukum terhadap objek hukum ataupun akibat-akibat lain yang disebabkan oleh kejadian-kejadian tertentu yang oleh hukum yang bersangkutan sendiri telah ditentukan atau dianggap sebagai akibat hukum.

Dalam hal ini Pemberian Grasi oleh Presiden kepada terpidana menimbulkan implikasi hukum bagi terpidana sendiri yang mengajukan permohonan Grasi. Menurut Pasal 4 Ayat (2) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi, Pemberian Grasi oleh Presiden dapat berupa, peringanan atau perubahan jenis pidana, pengurangan jumlah pidana, atau penghapusan pelaksanaan pidana. Kendati pemberian Grasi dapat mengubah, meringankan, mengurangi, atau menghapuskan kewajiban menjalani pidana yang dijatuhkan pengadilan, tidak berarti menghilangkan kesalahan dan juga bukan merupakan rehabilitasi terhadap terpidana. Oleh karena Grasi bersifat mengampuni, keputusan yang diambil oleh Presiden, baik yang bersifat menolak maupun mengabulkan permohonan Grasi, tidak akan memperberat pidana yang diputus oleh pengadilan. Terpidana yang

mendapatkan pengurangan masa hukuman, masa tahanannya akan berkurang dari masa hukuman yang harus dijalankannya. Sehingga terpidana yang mendapatkan Grasi akan merasakan kebebasan karena dapat keluar secepatnya dan bebas dari segala kewajiban menjalani pidana yang dijatuhkan padanya. Implikasi hukum yang paling berat diterima oleh terpidana adalah Grasinya ditolak oleh Presiden, sehingga terpidana tetap harus menjalani pidana sesuai dengan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

Menurut Undang-undang Nomor 5 tahun 2010 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi, kesempatan mendapatkan Grasi dari Presiden dibatasi, batasannya adalah lama hukuman dan hukuman mati. Pasal 2 Ayat (2) menyebutkan bahwa, putusan pidana yang dapat dimohonkan Grasi, yaitu hanya terhadap pidana yang dijatuhi pidana mati, pidana penjara seumur hidup, dan pidana penjara paling rendah selama 2 (dua) tahun. Dengan ini terlihat bahwa yang berhak mendapatkan Grasi adalah pidana-pidana berat, yang dalam prakteknya justru menghambat jalannya eksekusi, apalagi bagi terpidana mati, banyak terpidana mati yang terkatung-katung nasibnya hanya karena menunggu pemberian Grasi oleh Presiden. Banyak terpidan mati yang telah diputuskan Mahkamah Agung dan Grasi nya ditolak Presiden sehingga kejaksaan tidak dapat segera melakukan eksekusi karena belum mendapatkan penolakan Grasi tersebut dari Presiden. Akhirnya Terpidana mati tersebut menjadi penghuni abadi di Lembaga Perasyarakatan, sepanjang hari meratapi nasib yang tidak

jelas karena ketidakpastian hukum di negeri ini. Penundaan eksekusi terhadap terpidana mati yang sudah berkekuatan hukum tetap yang terlalu lama dapat menjadi pelanggaran hak asasi manusia. Sebab, kejiwaan terpidana mati bisa terganggu selama menanti pelaksanaan eksekusi. Apalagi bila pelaksanaan eksekusinya pernah dijadwalkan, namun dibatalkan.

Seperti kasus terpidana mati Bahar bin Matar, yang menghabiskan 32 tahun hidupnya dalam ketidakpastian. Bahar dijatuhi hukuman mati Pengadilan Negeri Tembilahan Pada Maret 1970. Permohonan grasi Bahar yang pertama ditolak Presiden pada tanggal 1972. Tahun 1995 kembali mengajukan Grasi tetapi tidak memperoleh jawaban Grasi nya dikabulkan atau ditolak. Terpidana mati tersebut dihadapkan dua pilihan berkelakuan baik selama di tahanan untuk memperoleh pertimbangan untuk diubah hukumannya, atau menunggu Grasinya dikabulkan.⁹¹

Hal yang berbeda pun terjadi terhadap pidana mati, untuk melaksanakan pidana mati harus menunggu keputusan dari Presiden, apakah menolak atau mengabulkan permohonan. Dimana menurut Pasal 11 Ayat (3) dan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002, Tentang Grasi, bahwa Jangka waktu pemberian atau penolakan grasi oleh Presiden paling lambat 3 (tiga) bulan terhitung sejak diterimanya pertimbangan Mahkamah Agung. Terhadap Keputusan Presiden tersebut disampaikan kepada terpidana dalam jangka waktu paling lambat 14 (empat belas) hari terhitung sejak ditetapkannya Keputusan

⁹¹ [http://korupsi.vivanews.com/news/read/172441-terpidana-mati-bisa-memperoleh-grasi-diakses tanggal 26 juli 2011](http://korupsi.vivanews.com/news/read/172441-terpidana-mati-bisa-memperoleh-grasi-diakses%20tanggal%2026%20juli%202011)

Presiden. jadi Selama menunggu proses Grasi dikabulkan atau ditolak, terpidana mati tetap akan berada di lembaga permasyarakatan. Terlebih lagi kalau Presiden menolak permohonannya, tentunya terpidana akan mengajukan permohonan Grasi kedua kalinya. Kesempatan ini dirasakan sebagai cara untuk menambah usia bagi terpidana.

Dalam hal pengajuan Permohonan Grasi Menurut Pasal 7 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi, permohonan Grasi tidak dibatasi tenggang waktu untuk mengajukan permohonan Grasi kepada Presiden, kecuali terhadap pidana mati. Hal ini akan berpengaruh untuk mengeksekusi terpidana mati karena dengan adanya permohonan Grasi dari terpidana mati, pelaksanaan eksekusi akan tertunda. Dengan tidak tegasnya pengaturan mengenai batas waktu permohonan Grasi pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi, dapat dimanfaatkan oleh terpidana mati untuk mengulur waktu eksekusi. Pengajuan Grasi kedua tersebut tidak secepatnya diajukan oleh terpidana mati, sehingga batas waktu setelah 2 tahun dari penolakan Grasi pertama dapat ditafsirkan sesuka hati pemohon Grasi untuk menunda eksekusi hukuman dan akan kendala bagi pelaksanaan putusan atau eksekutor untuk melaksanakan putusan hakim. Untuk mengatasi hal tersebut di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi, membatasi jangka waktu permohonan Grasi yang dapat dilakukan oleh terpidana, paling lama dalam waktu selama satu tahun sejak putusan

memperoleh kekuatan hukum yang tetap.⁹² Sehingga terpidana tidak lagi menyalahgunakan waktu permohonan pengajuan Grasi untuk kepentingan sendiri dengan maksud menunda pelaksanaan eksekusi.



⁹² Lihat pasal 7 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 tahun 2002 tentang Grasi

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Pengaturan Kewenangan Presiden dalam pemberian Grasi menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi, dengan memperhatikan pertimbangan dari Mahkamah Agung. Pemberian Grasi yang menjadi hak prerogatif Presiden sebagai Kepala Negara, dalam menggunakan kewenangannya dengan memperhatikan pertimbangan dari lembaga negara lain yang memegang kekuasaan sesuai dengan wewenangnya. Dimaksudkan agar terjalin saling mengawasi dan saling mengimbangi antara Presiden dan kedua lembaga negara tersebut dalam hal pelaksanaan tugas kenegaraan sesuai dengan prinsip *Checks and Balances*.
2. Kriteria pemberian Grasi Menurut Sarjana, alasan pemberian Grasi dapat diberikan dengan mempertimbangkan keadaan terpidana yang sakit atau tidak mampu untuk menjalani pidana, terpidana yang berkelakuan baik selama berada di lembaga permasyarakatan, dimana terpidana yang diberikan Grasi tersebut memang dapat dipandang pantas untuk mendapatkan pengampunan. Ada juga yang berpendapat, terdapat kekurangan didalam peraturan Perundang-undangan dalam suatu peradilan maupun kepentingan negara juga dipakai sebagai alasan pemberian Grasi. Sedangkan menurut Undang-Undang

Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi, Presiden didalam memberikan keputusan atas suatu permohonan Grasi, mempertimbangkan secara arif dan bijaksana hal-hal yang terkait dengan tindak pidana yang telah dilakukan oleh terpidana, khususnya terhadap tindak pidana yang dilakukan secara berulang-ulang (Residif), tindak pidana kesusilaan, dan tindak pidana yang dilakukan secara sadis dan berencana. Sehingga Kriteria yang dijadikan pertimbangan bagi Presiden dalam pemberian Grasi, juga berdasarkan atas pertimbangan-pertimbangan lain di luar hukum, termasuk yang menyangkut pertimbangan kemanusiaan, tetap menjunjung tinggi rasa keadilan dan kepastian hukum.

3. Pemberian Grasi oleh Presiden menimbulkan implikasi hukum terhadap terpidana yang mengajukan permohonan Grasi. Keputusan yang diambil oleh Presiden, baik yang bersifat menolak maupun mengabulkan permohonan Grasi, tidak akan memperberat pidana yang diputus oleh pengadilan. Terpidana yang mendapatkan Grasi akan merasakan kebebasan karena dapat keluar secepatnya dan bebas dari segala kewajiban menjalani pidana yang dijatuhkan padanya. Implikasi hukum yang paling berat diterima oleh terpidana adalah Grasi nya ditolak oleh Presiden, sehingga terpidana tetap harus menjalani pidana sesuai dengan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

B. Saran

1. Pemberian Grasi bukanlah suatu kewenangan yang berlebihan diberikan oleh Presiden, karena dalam pemberian Grasi tentunya Presiden dengan meminta persetujuan dari Mahkamah Agung, selaku lembaga yang berwenang dalam menyelesaikan perkara hukum sebelum Presiden memutuskan apakah suatu Grasi yang dimohonkan itu akan diterima atau ditolak. Perlu di refisi kembali Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi, apa yang dijadikan dasar bagi Presiden dalam memberikan Grasi bagi terpidana yang diatur secara tegas di dalam peraturan perundang-undangan khususnya di dalam undang-undang Grasi ini. Sehingga terdapat dasar hukum yang kuat dalam menjatuhkan putusan berupa pemberian atau penolakan terhadap Grasi tersebut.
2. Kewenangan Presiden dalam pemberian Grasi agar dapat melalui pertimbangan yang cukup matang, penegakkan terhadap Hak Asasi Manusia dan menjunjung tinggi rasa keadilan. Pemberian Grasi hanya berdasarkan kemanusiaan saja tidak cukup, tanpa mempertimbangkan keadilan terhadap narapidana lain. Dimana konsep keadilan harus diberikan sama kepada narapidana yang lain, tanpa melihat kedudukan sosial atau yang lain. Kondisi yang sama semestinya juga diterapkan kepada narapidana lain dan sehingga tidak terjadinya diskriminasi.
3. Para pejabat negara atau instansi yang terlibat didalam permohonan Grasi agar dapat memproses Grasi secara sungguh-sungguh dan sesuai dengan waktu

yang telah ditentukan. Sehingga permohonan Grasi tidak dijadikan wadah untuk menunda atau mengulur-ulur waktu pelaksanaan eksekusi oleh terpidana. Sehingga para eksekutor tidak terkendala dalam melaksanakan putusan hakim.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Abdul Ghofar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia setelah perubahan UUD 1945 Dengan Delapan Negara Maju*, Jakarta: kencana, 2009

Adami Chazawi, *Pelajaran Hukum Pidana bagian II*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002

Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2003

Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010

Buku Pedoman Akademik 2010 Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang

Didi Nazmi Yunas, *Konsepsi Negara Hukum*, Angkasa Raya, Padang, 1992

Firdaus, *Pertanggungjawaban Presiden Dalam Negara Hukum Demokrasi*, Yrama Widya, Bandung, 2007

Hendarmin Ranadireksa, *Dinamika Konstitusi Indonesia*, Fokusmedia, Bandung, 2009

Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1977

_____, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Aksara baru, Jakarta, 1978

Jan Remmelink, *Hukum Pidana: Komentar Atas Pasal-Pasal Terpenting Dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda Dan Padananya Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia*, Gramedia Pustaka utama, Jakarta, 2003

J.E. Sahetapy, *Yang Memberi Tauladan Dan Menjaga Nurani Hukum & Politik*, Jakarta, Komisi Hukum Nasional RI, 2007

Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010

_____, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007