

TESIS

***ANALISIS YURIDIS PEMBERIAN GRASI BAGI TERPIDANA BERDASARKAN
PERSPEKTIF KEADILAN DALAM SISTEM PERADILAN PIDANA INDONESIA***



Disusun Oleh :

NAMA : ANDI SAHPUTRA SINAGA, S.H

NOMOR MAHASISWA : 171021026

BIDANG KAJIAN UTAMA : HUKUM PIDANA

PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM

PROGRAM PASCA SARJANA

UNIVERSITAS ISLAM RIAU

PEKANBARU

2021

TESIS

**ANALISIS YURIDIS PERMOHONAN GRASI BAGI NARAPIDANA
BERDASARKAN PERSPEKTIF KEADILAN DALAM SISTEM
PERADILAN PIDANA INDONESIA**

NAMA : ANDI SAHPUTRA SINAGA, S.H
NOMOR MAHASISWA : 171021026
BIDANG KAJIAN UTAMA : HUKUM PIDANA

**Telah Dipertahankan dan Di Depan Tim Penguji
Pada Tanggal 16 Juni 2021
Dan Dinyatakan Lulus**

TIM PENGUJI

Ketua

Dr. Zul Akrial, S.H, M.Hum

Anggota

Dr. M. Musa, S.H, M.H

Anggota

Dr. Zulkarnain S, S.H, M.H

Mengetahui
Direktur Program Pascasarjana
Univesitas Islam Riau

Prof. Dr. H. Yusri Munaf, S.H., M. Hum

TESIS

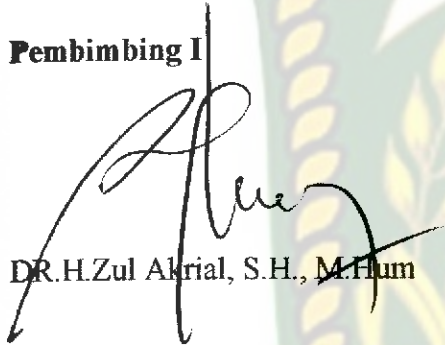
**ANALISIS YURIDIS PEMBERIAN GRASI BAGI NARAPIDANA
BERDASARKAN PRESFEKTIF KEADILAN DALAM SISTEM
PERADILAN PIDANA INDONESIA**

NAMA : ANDI SAHPUTRA SINAGA, S.H
NOMOR MAHASISWA : 171021026
BIDANG KAJIAN UTAMA : HUKUM PIDANA

Telah Diperiksa dan Disetujui Oleh Dosen Pembimbing

Tanggal, 10 Mei 2021

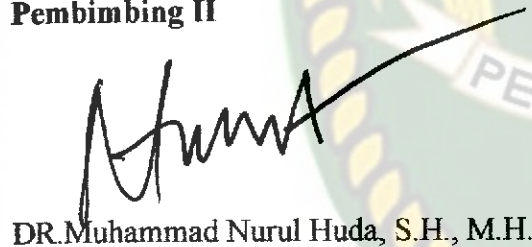
Pembimbing I



DR. H. Zul Akrial, S.H., M.Hum

Tanggal, 23 April 2021

Pembimbing II



DR. Muhammad Nurul Huda, S.H., M.H.

Mengetahui
Ketua Program Prodi



DR. Surizki Febrianto, S.H., M.H

BERITA ACARA BIMBINGAN TESIS

Lakukan bimbingan Tesis terhadap :

Mahasiswa : Andi Sahputra Sinaga, S.H
Studi : 171021026
Studi : Hukum Pidana
Pembimbing I : DR.H.Zul Akrial, S.H., M.Hum.
Pembimbing II : DR.Muhammad Nurul Huda, S.H., M.H.
Tema : Analisis Yuridis Pemberian Grasi Bagi Narapidana Berdasarkan Presfektif Keadilan Dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia

Rincian Sebagai Berikut :

Tanggal	Berita Acara Bimbingan Tesis	Paraf	
		Pembimbing II	Pembimbing I
6-02-2021	a. Perbaiki Format Penulisan b. Perbaiki Judul c. Literatur Minimal 40 d. Perbaiki Penulisan Foot Note	u	X
20-02-2021	a. Tesis Minimal 100 Halaman b. Perbaiki Kerangka Teori	u	X
13-03-2021	a. Perbaiki Tinjauan Umum	u	X
11-04-2021	a. Perbaiki Tinjauan Umum tambahkan 20 halaman b. Perbaiki Kesimpulan, 1 halaman 1 kesimpulan	u	X
23-04-2021	ACC Pembimbing II, Dapat Dilanjutkan Kepada Pembimbing I	u	X



PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU

Jalan KH. Nasution No. 113 Gedung B Pascasarjana Universitas Islam Riau
Marpoyan Damai, Pekanbaru, Riau

SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIAT Nomor: 076/A-UIR/5-PPs/2021

Program Pascasarjana Universitas Islam Riau menerangkan:

Nama : **ANDI SAHPUTRA SINAGA**
NPM : **171021026**
Program Studi : **Ilmu Hukum (Hukum Pidana)**

Telah melalui proses pemeriksaan kemiripan karya ilmiah (tesis) menggunakan aplikasi Turnitin pada tanggal 28 April 2021 dan dinyatakan memenuhi syarat batas maksimal tingkat kemiripan tidak melebihi 30 % (tiga puluh persen).

Demikian surat keterangan bebas plagiat ini dibuat sesuai dengan keadaan sebenarnya, tidak dapat digunakan sebagaimana mestinya.

Mengetahui
Ketua Prodi. Magister Ilmu Hukum


Dr. Surizki Febrianto, S.H., M.H

Pekanbaru, 28 April 2021
Staf Pemeriksa


Indrian Syafitri, S.AP., M.Si.

Lampiran :

- Turnitin Originality Report
- Arsip Syafitri_ind05

Perpustakaan Universitas Islam Riau
Dokumentasi dan Informasi
Arsip Milik :

 Turnitin Originality Report

**ANALISIS YURIDIS PERMOHONAN
PATE BAGI NARAPIDANA
BERDASARKAN PRESFEKTIF KEADILAN
DALAM SITEM PERADILAN PIDANA
INDONESIA** by Andi Sahputra Sinaga

From Prodi. Ilmu Hukum (TESIS
PASCASARJANA UIR)

Similarity Index	Similarity by Source	
27%	Internet Sources:	28%
	Publications:	2%
	Student Papers:	19%

Processed on 28-Apr-2021 10:10 WIB
ID: 1571995669

Word Count: 13504

sources:**1**

2% match (Internet from 14-Apr-2021)

http://repository.uma.ac.id/bitstream/123456789/739/5/111803018_file%205.pdf

2

1% match (Internet from 15-Mar-2021)

<https://repositoryfh.unla.ac.id/browse/previews/506>

3

1% match (Internet from 21-Mar-2021)

<https://repositoryfh.unla.ac.id/browse/previews/852>

4

1% match (Internet from 09-Nov-2018)

<http://eprints.umm.ac.id/39213/3/BAB%20II.pdf>

5

1% match (Internet from 09-Nov-2018)

<http://eprints.umm.ac.id/39413/3/BAB%20II.pdf>

6

1% match (Internet from 12-Sep-2017)

<https://media.neliti.com/media/publications/34490-ID-perindungan-terhadap-korban-sekaligus-pelaku-pada-tindak-pidana-penyalahgunaan.pdf>

7

1% match (Internet from 18-Aug-2017)

<https://media.neliti.com/media/publications/23105-ID-reformasi-kebijakan-sertifikasi-halal-majelis-ulama-indonesia-mui-sebagai-bentu.pdf>

8

1% match (Internet from 15-Apr-2021)

<http://repository.unissula.ac.id/11580/5/4.%20BAB%20I.docx>

9

1% match (Internet from 15-Mar-2021)

<http://repository.unissula.ac.id/12159/2/babl.pdf>

10

1% match (Internet from 03-Jun-2020)

<https://www.scribd.com/document/396673923/BAB-I-26-II-docx>

UNIVERSITAS ISLAM RIAU

PROGRAM PASCASARJANA

Jalan Kaharuddin Nasution No. 113 Pekanbaru 28284 Riau
Telp. (+62) (761) 674717 - 7047726 Fax. (+62) (761) 674717

SURAT KEPUTUSAN DIREKTUR PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU

NOMOR : 085/KPTS/PPS-UIR/2020

TENTANG PENUNJUKAN PEMBIMBING PENULISAN TESIS MAHASISWA
PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM PPS UIR

DIREKTUR PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU

Bahwa penulisan tesis merupakan tugas akhir dan salah satu syarat bagi mahasiswa dalam menyelesaikan studinya pada Program Magister (S2) Ilmu Hukum PPS - UIR.

Bahwa dalam upaya meningkatkan mutu penulisan dan penyelesaian tesis, perlu ditunjuk pembimbing yang akan memberikan bimbingan kepada mahasiswa tersebut.

Bahwa nama - nama dosen yang ditetapkan sebagai pembimbing dalam Surat Keputusan ini dipandang mampu dan mempunyai kewenangan akademik dalam melakukan pembimbingan yang ditetapkan dengan Surat Keputusan Direktur Program Pascasarjana Universitas Islam Riau.

Undang - Undang Nomor : 12 Tahun 2012 Tentang : Pendidikan Tinggi

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor : 8 Tahun 2012 Tentang Kerangka Kualifikasi Nasional Indonesia

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor : 37 Tahun 2009 Tentang Dosen

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor : 66 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor : 63 Tahun 2009 Tentang Sistem Penjaminan Mutu Pendidikan

Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor : 49 Tahun 2014 Tentang Standar Nasional Pendidikan Tinggi

Statuta Universitas Islam Riau Tahun 2018

Peraturan Universitas Islam Riau Nomor : 001 Tahun 2018 Tentang Ketentuan Akademik Bidang Pendidikan Universitas Islam Riau

MEMUTUSKAN

Menunjuk :

No.	Nama	Jabatan Fungsional	Bertugas Sebagai
1.	Dr. H. Zul Akrial, S.H., M.Hum	Lektor Kepala	Pembimbing I
2.	Dr. Muhammad Nurul Huda, S.H., M.H	Lektor	Pembimbing II

Untuk Penulisan Tesis Mahasiswa :

Nama : **ANDI SAHPUTRA SINAGA**

N P M : **171021026**

Program Studi / BKU : **Ilmu Hukum / Hukum Pidana**

Judul Proposal Tesis : **"ANALISIS YURIDIS PERMOHONAN GRASI BAGI NARAPIDANA BERDASARKAN PERSPEKTIF KEADILAN"**

Tugas - tugas pembimbing adalah memberikan bimbingan kepada mahasiswa Program Magister (S2) Ilmu Hukum dalam penulisan tesis.

Dalam pelaksanaan bimbingan supaya diperhatikan usul dan saran dari forum seminar proposal dan ketentuan penulisan tesis sesuai dengan Buku Pedoman Program Magister (S2) Ilmu Hukum.

Kepada yang bersangkutan diberikan honorarium, sesuai dengan peraturan yang berlaku di Universitas Islam Riau.

Keputusan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan dengan ketentuan bila terdapat kekeliruan segera ditinjau kembali.

KUTIPAN : Disampaikan kepada yang bersangkutan untuk dapat diketahui dan diindahkan.

DITETAPKAN DI : PEKANBARU

PADA TANGGAL : 19 Februari 2020

Direktur



Disampaikan kepada :

Universitas Islam Riau di Pekanbaru.

Program Magister (S2) Ilmu Hukum PPS UIR di Pekanbaru.

KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan Puji dan Syukur Kehadirat Tuhan Yang Maha Esa atas segala Rahmat dan Karunianya pada penulis, akhirnya penulis dapat menyelesaikan penyusunan tesis yang berjudul: *Analisis Yuridis Pemberian Grasi Bagi Terpidana Berdasarkan Perspektif Keadilan Dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia*

Penulis menyadari bahwa tesis dapat diselesaikan berkat dukungan dan bantuan dari berbagai pihak, oleh karena itu penulis berterima kasih kepada semua pihak yang secara langsung maupun tidak langsung memberikan kontribusi dalam menyelesaikan Tesis ini. Selanjutnya ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada:

1. Bapak Prof. Dr. H. Syafrinaldi.,SH.,M.C.L selaku Rektor Universitas Islam Riau yang telah memberikan kesempatan untuk menimba ilmu di Universitas Islam Riau;
2. Bapak Prof. Dr. H. Yusri Munaf, S.,H M.Hum selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Islam Riau yang telah mendidik dan memberikan ilmu pengetahuan;
3. Bapak DR. Surizki Febrianto, S.H., M.H selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Islam Riau yang telah mendidik dan memberikan ilmu pengetahuan;

4. Bapak DR.H.Zul Akrial, S.H., M.Hum selaku Pembimbing I dalam penulisan tesis ini, terimakasih atas waktunya yang sangat berharga dalam membimbing penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini tepat pada waktunya;
5. Bapak DR.Muhammad Nurul Huda, S.H., M.H selaku Pembimbing II dalam penulisan tesis saya yang telah banyak membimbing penulis dalam menyelesaikan tesis ini;
6. Bapak dan Ibu Dosen Program Pascasarjana Universitas Islam Riau yang telah memberikan pengetahuan dan pengalamannya yang sangat berharga kepada penulis, semoga jasa dari Bapak dan Ibu Dosen dibalas oleh Allah SWT;
7. Orangtua dan seluruh keluarga yang telah mencurahkan cinta dan kasih sayang yang tulus, memberikan dukungan semangat moril, materil dan selalu mengiringi setiap langkah kehidupan penulis dengan pengertian dan doa-doa yang tiada henti.
8. Terima kasih juga penulis sampaikan buat Istri terkasih yang telah memberikan semangat/motivasi tersendiri dalam penyelesaian tesis ini.

Penulis menyadari masih banyak kekurangan dan kesempurnaan dalam penelitian dan penulisan karya ilmiah ini, dengan itu penulis menerima kritik dan sarannya demi kesempurnaannya.

Pekanbaru, Juni 2021

Penulis

Andi Sahputra Sinaga, SH

DAFTAR ISI

LEMBARAN JUDUL	
KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	iii
ABSTRAK	v
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Masalah Pokok	9
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	9
D. Kerangka Teori	10
E. Kerangka Operasional	22
F. Metode Penelitian	22
BAB II TINJAUAN UMUM GRASI DI INDONESIA	26
A. Tinjauan Umum Tentang Grasi	26
1. Sejarah Grasi	26
2. Tujuan Pemberian Grasi.....	27
3. Pengertian Grasi	29
4. Proses Pemberian Grasi	31
5. Pengaturan Hukum Pemberian Grasi	33
B. Tinjauan Umum Tentang Hak Prerogatif	42
1. Hak Prerogatif	42
2. Sejarah Hak Prerogatif Presiden	51
3. Kekuasaan Presiden	60
C. Tinjauan Umum Tentang Sistem Peradilan Pidana	62
1. Pengertian dan Konsep Sistem Peradilan Pidana	62
2. Asas dan Model Sistem Peradilan Pidana di Indonesia	67
3. Tahapan Proses Peradilan Pidana di Indonesia	71
4. Tujuan Sistem Peradilan Pidana	79
BAB III PEMBERIAN GRASI DALAM SISTEM PERADILAN PIDANA	
INDONESIA	81
A. Pemberian Grasi Oleh Presiden bagi Terpidana Berdasarkan Perspektif	
Keadilan Dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia.....	81

B. Pengaturan yang Ideal Mengenai Pemberian Grasi Bagi Terpidana Berdasarkan Perspektif Keadilan Dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia	139
---	-----

BAB IV PENUTUP 151

A. Kesimpulan	151
B. Saran	153

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR RIWAYAT HIDUP



ABSTRAK

Pemberian grasi merupakan kekuasaan prerogatif Presiden. Keberadaan grasi sebagai kekuasaan yang absolut dan mutlak, dapat mengubah keputusan hakim yang sudah berkekuatan tetap. Dengan adanya perubahan UUD 1945, maka kekuasaan ini tidak bersifat mandiri lagi karena dilakukan dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Permasalahan yang menjadi kajian dalam penelitian ini adalah bagaimana pemberian grasi oleh presiden bagi terpidana berdasarkan sistem peradilan pidana Indonesia dan bagaimana pengaturan yang ideal mengenai pemberian grasi oleh presiden bagi terpidana berdasarkan Perspektif keadilan dalam sistem peradilan pidana di Indonesia.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konsep dan pendekatan perbandingan. Jenis data yang digunakan merupakan data sekunder, yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier yang diperoleh melalui studi kepustakaan. Data yang diperoleh dari studi kepustakaan tersebut dianalisis secara deskriptif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa, pertama, pemberian grasi merupakan hak Prerogatif Presiden atas dasar kemanusiaan dan keadilan. syarat adanya pertimbangan meningkatkan peran MA dalam menjalankan mekanisme *checks and balances*, namun tidak mengurangi kekuasaan Presiden. Pemberian grasi dilakukan terhadap permohonan terpidana yang berkedudukan sebagai warga negara dalam mendapatkan keadilan dan tidak terkait dengan penilaian terhadap suatu putusan pengadilan dan juga tidak dapat menghilangkan kesalahan dari terpidana. Kedua, Pelaksanaan grasi di Indonesia negara Amerika, Kanada dan Filipina berbeda dengan di Indonesia, ketiga negara tersebut telah memiliki standar operasional pemberian grasi dan dilakukan tanpa pertimbangan dari cabang lembaga kekuasaan lain.

Kata Kunci : Permohonan – Grasi – Terpidana

ABSTRACT

Granting clemency is the prerogative of the President. The existence of clemency as absolute and absolute power can change the decision of a judge who has permanent power. With the amendment of the 1945 Constitution, this power is no longer independent because it is exercised by taking into account the considerations of the Supreme Court. The problem that becomes a study in this research is how to grant clemency by the president to convicts based on the Indonesian criminal justice system and what is the ideal arrangement for granting clemency by the president to convicts based on the perspective of justice in the criminal justice system in Indonesia.

This study uses a normative research method with a statutory approach, a conceptual approach and a comparative approach. The type of data used is secondary data, which consists of primary, secondary and tertiary legal materials obtained through literature study. The data obtained from the literature study were analyzed descriptively.

The research results show that, first, granting clemency is the President's prerogative right on the basis of humanity and justice. the condition for consideration of increasing the Supreme Court's role in implementing the checks and balances mechanism, but not reducing the power of the President. Clemency is granted to the petition of a convict who is a citizen in obtaining justice and is not related to an assessment of a court decision and also cannot eliminate the guilt of the convict. Second, the implementation of clemency in the United States, Canada and the Philippines is different from that in Indonesia, the three countries already have operational standards for granting clemency and are carried out without consideration from other branches of power institutions.

Keywords: Application - Clemency - Convicted

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Republik Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum. Dalam Pasal 27 Ayat (1) dalam Amandemen Undang-undang Dasar 1945 yang menyatakan “Segala warga Negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”¹

Penegakan hukum di Indonesia, tidak akan bisa terlepas dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana yang mengacu pada pelaksanaan hukum formil. Bisa dibilang yang dimaksud dengan penegakan hukum (*law enforcement*), bentuk kongkritisasinya adalah merupakan penjatuhan pidana atau sanksi. Berkaitan dengan hal tersebut, menurut Sauer ada tiga pengertian dasar dalam hukum pidana, yaitu sifat melawan hukum, kesalahan dan pidana.²

Hingga saat ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengalami perubahan sebanyak empat kali. Hal ini tentu dimaksudkan untuk dapat mengimbangi kebutuhan akan peraturan tertinggi bangsa ini dengan memperhatikan perkembangan kehidupan sosial dan kemasyarakatan Indonesia.

¹ Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Aksara Baru, Jakarta, 1981, hlm.10

² Dwidja Priyatno, *Pemidanaan untuk Anak dalam Konsep Rancangan KUHP (dalam Kerangka Restorative Justice)*, Lembaga Advokasi Hak Anak (LAHA), Edisi VIII/Volume III, Bandung, 2007, hlm. 9.

Hasil dari amandemen pertama ini kemudian memberikan kewenangan kepada presiden untuk mengurangi dan merubah hukuman yang telah dijatuhkan oleh hakim. Sebagai kepala Negara sekaligus kepala pemerintahan, presiden memiliki peranan yang sangat penting dalam setiap kebijakan yang dikeluarkannya. Bukan saja kebijakan yang bersifat publik, melainkan juga kebijakan yang mengenai perseorangan ataupun kelompok tertentu akan sangat berimplikasi terhadap kepentingan bangsa dan Negara. Dalam perundang-undangan Indonesia grasi diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 dan dirubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010. Yang mana peraturan mengenai pemberian grasi oleh Presiden diatur didalamnya.

Ketentuan mengenai pemberian grasi diatur dalam amandemen ke-IV Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yakni ketentuan pasal 14 ayat (1) yang menentukan bahwa Presiden memberikan grasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Dengan demikian pemberian grasi menurut ketentuan di Indonesia dapat diberikan kepada semua narapidana yang melakukan tindak pidana apapun tanpa kecuali, termasuk tindak pidana narkoba, sebagaimana termaktub dalam Pasal 2 Undang-Undang No. 22 tahun 2002 tentang Grasi. Grasi adalah pengampunan berupa perubahan, peringanan, pengurangan atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada terpidana.³

Grasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah keringanan hukuman yang diberikan kepala negara kepada terhukum setelah mendapat

³ Pasal 1 Undang-Undang No. 22 tahun 2002 Tentang Grasi

keputusan hakim atau pengampunan secara individual.⁴ Sedangkan grasi menurut kamus hukum berarti wewenang dari kepala negara untuk memberi pengampunan terhadap hukuman yang telah dijatuhkan oleh hakim untuk menghapuskan seluruhnya, sebagian, atau merubah sifat atau bentuk hukuman itu.⁵

Grasi tidak hanya dapat diajukan oleh terpidana mati saja, tetapi juga bagi terpidana yang telah memenuhi beberapa persyaratan sebagaimana disebut dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 adalah mereka: "... yang telah diputus dengan pidana mati, pidana penjara seumur hidup, atau pidana penjara paling rendah 2 (dua) tahun."

Di Indonesia, para terpidana yang dikenakan pidana mati diberikan hak untuk mengajukan upaya hukum, baik yang berupa upaya hukum biasa, upaya hukum luar biasa yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP) maupun upaya hukum di luar KUHP, yaitu di antaranya upaya hukum Grasi. Upaya hukum adalah hak yang diberikan hakim kepada para pihak dalam suatu perkara untuk dapat tidak setuju dengan suatu putusan pengadilan.⁶

Kepala Negara dalam melaksanakan haknya untuk memberikan grasi hanya perlu memperhatikan ketetapan dalam membuat keputusan sesuai dengan rasa keadilan yang terdapat di dalam masyarakat, tanpa terikat pada suatu acara tertentu, kecuali pada pertanggungjawaban secara politis kepada

⁴ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, 2002, hlm. 371.

⁵ JCT. Simorangkir, *Kamus Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2004, hlm. 58.

⁶ Luhut M.P. Pangaribuan, *Hukum Acara Pidana: Surat-surat Resmi di Pengadilan oleh Advokat*, Djambatan, Jakarta, 2002, hlm. 76.

Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dalam melaksanakan haknya untuk memberikan grasi itu Kepala Negara juga perlu memperhatikan ketentuan-ketentuan yang telah diatur di dalam undang-undang yang mengatur masalah permohonan grasi.⁷

Berdasarkan prinsip keadilan dan asas persamaan kedudukan dalam hukum (*equality before the law*), hak para pemohon sebagai rakyat dan sebagai warga negara Indonesia atas keadilan tidak terakomodir oleh undang-undang menutup kemungkinan bagi para Pemohon untuk mencapai keadilan.⁸

Keadilan merupakan tujuan yang sering kali tidak sinonim dengan hukum dan sistem hukum tidak selalu mampu untuk mencapai keadilan moral. Elemen dasar dari penegakan hukum pidana atau sistem peradilan pidana seharusnya merupakan proses penemuan fakta yang tidak memihak (*impartial*) dan penuh resolusi atau pemecahan masalah yang harus dilakukan secara adil (*fair*) dan patut (*equitable*).⁹

Pada prinsipnya nilai keadilan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar NKRI 1945 tersebut, dapat disimpulkan keadilan merupakan pilar penegakan hukum di Indonesia, sehingga para pencari keadilan diberikan hak untuk mencari keadilan yang seadil-adilnya sehingga tidak bertentangan dengan prinsip keadilan yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar 1945.¹⁰

⁷ Satochid, Kartanegara, *Hukum Pidana Bagian Dua*, Balai Lektor Mahasiswa, Jakarta, Tanpa Tahun, hlm. 267

⁸ S. Tanusubroto, *Dasar-Dasar Hukum Acara Pidana*, cet ke-II, Armico, Bandung, 1989, hlm.6

⁹ *Ibid*, hlm. 7

¹⁰ *Ibid*

Tabel I.I

Perbandingan Regulasi Grasi yang Merugikan Terpidana Mati

Perbedaan	Undang-Undang No.22 Tahun 2002	Undang-Undang No.5 Tahun 2010	Putusan MK
Waktu pengajuan Grasi	Pasal 7 Ayat (2) Permohonan grasi sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) tidak dibatasi oleh tenggang waktu tertentu.	Pasal 7 Ayat (2) Permohonan grasi sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) diajukan paling lama dalam jangka waktu 1 (satu) tahun sejak putusan memperoleh kekuatan hukum tetap.	Pasal 7 ayat (2) dicabut dan Tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Data Olahan Tahun 2020

Berdasarkan tabel perbandingan di atas, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi tidak memberikan batasan waktu pengajuan permohonan grasi dengan syarat tertentu bagi terpidana mati, sehingga dalam pelaksanaannya menyebabkan eksekusi atau pelaksanaan pidana mati menjadi tertunda sampai dengan waktu yang tidak terbatas, karena terpidana mati dapat mengajukan grasi berkali-kali, sedangkan pada Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 pengajuan grasi dibatasi satu tahun sejak putusan memperoleh kekuatan hukum tetap dan hanya satu kali (Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010).

Contoh kasus eksekusi terpidana mati kasus narkoba yaitu Freddy Budiman. Ia lolos dari eksekusi mati gelombang kedua yang berlangsung 29 April 2015 lalu. Padahal Mahkamah Agung (MA) telah memvonis mati Freddy pada September 2014 silam dan menahannya di Lapas Nusakambangan. Kejagung beralasan Freddy lolos daftar eksekusi mati gelombang kedua karena

berencana mengajukan Peninjauan Kembali (PK) atau grasi kepada Presiden Joko Widodo. Atas dasar itulah pemilik 1,4 juta butir pil ekstasi ini lolos eksekusi mati gelombang kedua.¹¹

Oleh karena dalam pemberian grasi perlu adanya penelitian lebih lanjut mengenai keadaan dan peristiwa hukum terhadap pemohon, sehingga penolakan ataupun pengabulan suatu permohonan grasi didasarkan atas penilaian yang objektif supaya tercapai suatu keadilan hukum dan kepastian hukum para pencari keadilan.

Selanjutnya dijelaskan bahwa kendati pemberian grasi dapat merubah, meringankan, mengurangi atau menghapuskan kewajiban menjalani pidana yang dijatuhkan pengadilan, tidak berarti menghilangkan kesalahan dan juga bukan merupakan rehabilitasi terhadap terpidana. Sebagaimana yang diatur dalam UU Nomor 3 tahun 1950 tentang Grasi, bahwa grasi tidak menghilangkan putusan hakim yang bersangkutan, akan tetapi pelaksanaannya dihapuskan atau dikurangi. Oleh karena itu, grasi dapat berupa (a) tidak mengeksekusi seluruhnya, (b) hanya mengeksekusi sebagian, (c) mengganti jenis pidananya/komutasinya.¹²

Tidak hanya di Indonesia, pemberian grasi pun terjadi di belahan dunia lain yang memiliki istilah dan mekanisme yang berbeda-beda. Sebut saja di Amerika Serikat, Filipina serta Kanada, yang dikenal dengan istilah *Pardon*, yang mana dalam pengajuan permohonan grasi ditangani oleh lembaga khusus yang bertanggung jawab untuk memberikan rekomendasi kepada

¹¹<http://www.merdeka.com/peristiwa/4-fakta-freddy-budiman-raja-narkobaloloshukumanmati.html> diakses pada tanggal 1 Februari 2020 Pukul 21.38.

¹² Ahmad Bahiej, *Hukum Pidana*, Teras, Yogyakarta, 2009, hlm. 49

Presiden/Gubernur Jendral setelah memenuhi syarat dan standar pertimbangan, dan pemberian grasi tidak harus ada pertimbangan dari cabang kekuasaan lembaga lain seperti di Indonesia yaitu adanya pertimbangan Mahkamah Agung.

Ketentuan grasi sebenarnya bukan merupakan upaya hukum, karena grasi adalah wewenang Kepala Negara untuk memberikan ampun kepada warganya yang dijatuhi pidana. Grasi merupakan hak prerogatif presiden dan tercantum dalam UUD 1945. Pasal 14 UUD 1945 menentukan: “presiden memberi grasi, abolisi, dan rehabilitasi”.¹³

Karena bukan merupakan upaya hukum, ketentuan grasi tidak terdapat baik dalam KUHAP, UU pokok kekuasaan kehakiman (UU No. 48 tahun 2009) maupun didalam UU Mahkamah Agung (UU No. 5 tahun 2004), tetapi diatur didalam perundangan-undang tersendiri, UU No. 22 tahun 2002 tentang Grasi dan UU No. 5 Tahun 2010 tentang Perubahan atas UndangUndang No. 22 Tahun 2002. Namun, Undang-Undang tidak menentukan pertimbangan seperti apa yang harus digunakan Presiden untuk memberikan grasi, Undang-Undang hanya menyebutkan bahwa Presiden memberikan grasi dengan memperhatikan pertimbangan dari Mahkamah Agung, yang menjadi pasti dengan adanya UU No. 22 tahun 2002 adalah pembatasan terhadap hukuman yang dapat diajukan grasi.

Berkaitan dengan bagaimana permohonan grasi dapat dikabulkan atau bahkan ditolak oleh Presiden tidak ada keterangan secara tegas ataupun tersirat

¹³ Hamzah dan Irdan Dahlan, *Upaya Hukum Dalam Perkara Pidana*, PT. Bina Aksara, Jakarta, 1987, hlm.134.

dalam UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 maupun peraturan perundang-undangan lainnya. Oleh karena itu, Presiden dapat melaksanakan kekuasaan grasi tersebut untuk alasan apapun yang oleh dia pribadi dianggap pantas. Termasuk alasan kemanusiaan, keadilan, moral ataupun alasan politik.

Dalam konsep negara hukum (*rule of law*), undang-undang menjadi kiblat dalam menangani segala permasalahan hukum baik ketika terjadi pelanggaran hukum materiil maupun formil. Segala pelanggaran atas hukum harus diperangi karena hukum harus ditegakkan dalam keadaan apapun. Namun seringkali keadilan menjadi hal yang sulit ditemukan di dalam hukum itu sendiri. Hukum seolah menutup mata terhadap nilai-nilai kemanusiaan. Keadilan dalam hukum menjadi sempit akibat dari topeng tujuan kepastian hukum dalam penegakkan hukum di Indonesia. Dari kenyataan yang ada, sistem pemidanaan yang berlaku belum sepenuhnya menjamin keadilan terpadu, yaitu keadilan bagi pelaku, keadilan bagi korban, dan keadilan bagi masyarakat.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan suatu kajian dan penelitian dengan judul “*Analisis Yuridis Pemberian Grasi Oleh Presiden Bagi Terpidana Berdasarkan Perspektif Keadilan Dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia*”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka dalam penelitian ini dapat dirumuskan beberapa masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pemberian grasi oleh presiden bagi terpidana berdasarkan sistem peradilan pidana Indonesia?
2. Bagaimana pengaturan yang ideal mengenai pemberian grasi oleh presiden bagi terpidana berdasarkan Perspektif keadilan dalam sistem peradilan pidana di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan penelitian
 - a. Untuk mengetahui pemberian grasi oleh presiden bagi narapidana berdasarkan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.
 - b. Untuk mengetahui pengaturan yang ideal mengenai pemberian grasi oleh presiden grasi bagi narapidana berdasarkan Perspektif keadilan.
2. Kegunaan Penelitian
 - a. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai penunjang materi pendidikan hukum, khususnya terhadap Permohonan Grasi Bagi Narapidana Berdasarkan Presfektif Keadilan. Penelitian ini juga diharapkan bermanfaat bagi para peneliti, yang berkeinginan melakukan studi atau penelitian yang sejenis tentang Permohonan Grasi Bagi Narapidana Berdasarkan Presfektif Keadilan.

b. Kegunaan Praktek

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk memberi informasi kepada masyarakat luas, serta masukan bagi para penegak hukum khususnya dalam permohonan grasi bagi narapidana.

D. Kerangka Teori

1. Negara Hukum

Konsep negara hukum berakar dari paham kedaulatan hukum yang pada hakikatnya berprinsip bahwa kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara adalah berdasarkan atas hukum. Negara hukum merupakan substansi dasar dari kontrak sosial setiap negara hukum¹⁴

Arti negara hukum itu sendiri pada hakikatnya berakar dari konsep dan teori kedaulatan hukum yang pada prinsipnya menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara adalah hukum, oleh sebab itu seluruh alat perlengkapan negara apapun namanya termasuk warga negara harus tunduk dan patuh serta menjung tinggi hukum tanpa terkecuali.¹⁵ Menurut Utrecht, prinsip-prinsip negara hukum berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat dan negara. Utrecht membedakan dua macam negara hukum, yaitu negara hukum formil atau negara hukum klasik dan negara hukum dalam arti materiil atau negara hukum yang bersifat modern.¹⁶

¹⁴ Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, Alumni, Malang, 2009, hlm. 9

¹⁵ B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*, Universitas Atma Jaya, 2009, Jakarta, hlm. 17

¹⁶ Utrecht, Pengantar *Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, 1962, hlm. 9

Perbedaan kedua model negara hukum tersebut terletak pada tugas negara. Dalam artian formil tugas negara adalah melaksanakan peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan ketertiban atau lebih dikenal sebagai negara penjaga malam (*nachtwackerstaats*). Sementara dalam artian materiil tugas negara tidak hanya sebatas menjaga ketertiban saja, melainkan juga kehadiran negara adalah untuk mencapai kesejahteraan rakyat untuk mencapai keadilan (*welfarestate*). Fungsi negara dalam arti materiil menjadikan yang utama bagi sebuah negara adalah bertindak sebagai pelayan bagi masyarakat (*public service*), dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat tersebut.¹⁷

Untuk menghindari penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang maka tetap diperlukan prinsip-prinsip dasar dalam pelaksanaan negara hukum modern, adapun unsur-unsur terpenting dalam negara hukum hukum kesejahteraan, antara lain :

- a) Jaminan terhadap hak-hak asasi manusia;
- b) Pemisahan/pembagian kekuasaan;
- c) Legalitas Pemerintahan;
- d) Peradilan Administrasi yang bebas dan tidak memihak; dan
- e) Terwujudnya kesejahteraan umum warga Negara.¹⁸

Di Indonesia, pelaksanaan negara hukum mengalami pasang surut. Selama kurun parlementer (1950-1957) negara hukum menjadi ideologi pengabsahan republik konstitusional, tetapi banyak diantara simbol-

¹⁷ B. Hestu Cipto Handoyo, *Op.Cit*, hlm. 20.

¹⁸ *Ibid.* hlm 21

simbolnya secara konservatif dikaitkan dengan lembaga, prosedur dan berbagai kitab undang-undang hukum Belanda yang dilestarikan sampai masa kemerdekaan. Dalam kurun demokrasi terpimpin (1958-1965), negara hukum tenggelam dibawah tekanan petrimonialisme rezim dan ideologinya yang radikal-populis, yang mengutamakan keadilan subntantif dari pada keadilan proseduler. Dengan lainnya Orde Baru,perbincangan mengenai negara hukum bangkit kembali dengan cepat, sebagian sebagai reaksi terhadap demokrasi terpimpin namun lebih jelas dan mendalam dari pada yang sudah-sudah. Selama awal kurun Orde Baru, sampai kira-kira tahun 1971, para pendukung negara hukum boleh dikata lebih optimistis.¹⁹

Pada Era Reformasi saat ini, perjuangan menegakkan negara hukum memegang sangat nampak dipermukaan, terutama dengan lahirnya berbagai berundang-undangan yang lebih responsif dengan tuntunan masyarakat.

Aristoteles berpendapat bahwa pengertian negara hukum itu timbul dari polis yang mempunyai wilayah negara kecil, seperti kota dan berpenduduk sedikit, tidak seperti negara-negara sekarang ini yang mempunyai wilayah luas dan berpenduduk banyak (vlakte staat). Dalam polis itu segala urusan negara dilakukan dengan musyawarah (acclesia), dimana seluruh warga negaranya ikut serta dalam urusan penyelenggaraan Negara.²⁰

Pada masa itu yang dimaksud dengan negara hukum ialah negara yang berdiri diatas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya.

¹⁹ Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, *Loc.Cit.*

²⁰ Moh. Kusnardi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Sinar Bakti, Jakarta, 1987, hlm. 153.

Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik.²¹ Demikian pula peraturan hukum yang sebenarnya hanya ada jika peraturan hukum itu mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antar warga negaranya.²²

2. Teori keadilan

Keadilan berasal dari kata adil, menurut Kamus Bahasa Indonesia adil adalah tidak sewenang-wenang, tidak memihak, tidak berat sebelah. Adil terutama mengandung arti bahwa suatu keputusan dan tindakan didasarkan atas norma-norma objektif. Keadilan pada dasarnya adalah suatu konsep yang relatif, setiap orang tidak sama, adil menurut yang satu belum tentu adil bagi yang lainnya, ketika seseorang menegaskan bahwa ia melakukan suatu keadilan, hal itu tentunya harus relevan dengan ketertiban umum dimana suatu skala keadilan diakui. Skala keadilan sangat bervariasi dari satu tempat ke tempat lain, setiap skala didefinisikan dan sepenuhnya ditentukan oleh masyarakat sesuai dengan ketertiban umum dari masyarakat tersebut.²³

Di Indonesia keadilan digambarkan dalam Pancasila sebagai dasar negara, yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam sila lima tersebut terkandung nilai-nilai yang merupakan tujuan dalam hidup

²¹ Rozikin Daman, *Hukum Tata Negara*, (PT. Raja Grafindo), Jakarta hlm, 166.

²² Moh. Kusnardi, *Loc.Cit.*

²³ M. Agus Santoso, *Hukum, Moral & Keadilan Sebuah Kajian Filsafat Hukum*, Ctk. Kedua, Kencana, Jakarta, 2014, hlm. 85.

bersama. Adapun keadilan tersebut didasari dan dijiwai oleh hakikat keadilan kemanusiaan yaitu keadilan dalam hubungannya manusia dengan dirinya sendiri, manusia dengan manusia lainnya manusia dengan masyarakat, bangsa, dan negara, serta hubungan manusia dengan Tuhannya.²⁴

Nilai-nilai keadilan tersebut haruslah merupakan suatu dasar yang harus diwujudkan dalam hidup bersama kenegaraan untuk mewujudkan tujuan negara, yaitu mewujudkan kesejahteraan seluruh warganya dan seluruh wilayahnya, mencerdaskan seluruh warganya. Demikian pula nilai-nilai keadilan tersebut sebagai dasar dalam pergaulan antar negara sesama bangsa didunia dan prinsip-prinsip ingin menciptakan ketertiban hidup bersama dalam suatu pergaulan antarbangsa di dunia dengan berdasarkan suatu prinsip kemerdekaan bagi setiap bangsa, perdamaian abadi, serta keadilan dalam hidup bersama (keadilan sosial).²⁵

Teori-teori Hukum Alam sejak Socretes hingga Francois Geny, tetap mempertahankan keadilan sebagai mahkota hukum. Teori Hukum Alam mengutamakan “*the search for justice*”. Berbagai macam teori mengenai keadilan dan masyarakat yang adil. Teori-teori ini menyangkut hak dan kebebasan, peluang kekuasaan, pendapatan dan kemakmuran. Diantara teori-teori itu dapat disebut: teori keadilan Aristoteles dalam bukunya *nicomachean ethics* dan teori keadilan sosial John Rawl dalam bukunya a

²⁴ *Ibid*, hlm.86

²⁵ *Ibid*, hlm.87.

theory of justice dan teori hukum dan keadilan Hans Kelsen dalam bukunya *general theory of law and state*.²⁶

a. Teori Keadilan Aritoteles

Pandangan Aristoteles tentang keadilan bisa didapatkan dalam karyanya *nichomachean ethics*, *politics*, dan *rethoric*. Spesifik dilihat dalam buku *nicomachean ethics*, buku itu sepenuhnya ditujukan bagi keadilan, yang, berdasarkan filsafat hukum Aristoteles, mesti dianggap sebagai inti dari filsafat hukumnya, “karena hukum hanya bisa ditetapkan dalam kaitannya dengan keadilan”²⁷

Keadilan menurut pandangan Aristoteles dibagi kedalam dua macam keadilan, keadilan “*distributief*” dan keadilan “*commutatief*”. Keadilan distributif ialah keadilan yang memberikan kepada tiap orang porsi menurut pretasinya. Keadilan *commutatief* memberikan sama banyaknya kepada setiap orang tanpa membeda-bedakan prestasinya dalam hal ini berkaitan dengan peranan tukar menukar barang dan jasa.²⁸ Dari pembagian macam keadilan ini Aristoteles mendapatkan banyak kontroversi dan perdebatan. Keadilan distributif menurut Aristoteles berfokus pada distribusi, honor, kekayaan, dan barang-barang lain yang sama-sama bisa didapatkan dalam masyarakat. Dengan mengesampingkan “pembuktian” matematis, jelaslah bahwa apa yang ada dibenak Aristoteles ialah distribusi kekayaan dan barang berharga

²⁶ Carl Joachim Friedrich, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Nuansa dan Nusamedia. Bandung, 2004, hlm. 24.

²⁷ L. J. Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, cetakan kedua puluh enam, Pradnya Paramita, Jakarta, 1996, hlm. 11-12

²⁸ Carl Joachim Friedrich, *Op.Cit.* hlm 25

lain berdasarkan nilai yang berlaku dikalangan warga. Distribusi yang adil boleh jadi merupakan distribusi yang sesuai dengan nilai kebajikannya, yakni nilainya bagi masyarakat.²⁹

Teori keadilan menurut Arsitoteles yang dikemukakan oleh Theo Huijbers adalah sebagai berikut :³⁰

- 1) Keadilan dalam pembagian jabatan dan harta benda publik. Disini berlaku kesamaan geometris. Misalnya seorang Bupati jabatannya dua kali lebih penting dibandingkan dengan Camat, maka Bupati harus mendapatkan kehormatan dua kali lebih banyak daripada Camat. Kepada yang sama penting diberikan yang sama, dan yang tidak sama penting diberikan yang tidak sama.
- 2) Keadilan dalam jual-beli. Menurutnya harga barang tergantung kedudukan dari para pihak. Ini sekarang tidak mungkin diterima.
- 3) Keadilan sebagai kesamaan aritmetis dalam bidang privat dan juga publik. Kalau seorang mencuri, maka ia harus dihukum, tanpa mempedulikan kedudukan orang yang bersangkutan. Sekarang, kalau pejabat terbukti secara sah melakukan korupsi, maka pejabat itu harus dihukum tidak peduli bahwa ia adalah pejabat.
- 4) Keadilan dalam bidang penafsiran hukum. Karena Undang- Undang itu bersifat umum, tidak meliputi semua persoalan konkret, maka hakim harus menafsirkannya seolah-olah ia sendiri terlibat dalam

²⁹ Pan Mohamad Faiz, *Teori Keadilan John Rawls*, dalam Jurnal Konstitusi, Volume 6 Nomor 1, 2009, hlm. 135.

³⁰ Hyronimus Rhiti, *Filsafat Hukum Edisi Lengkap (Dari Klasik ke Postmodernisme)*, Ctk. Kelima, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2015, hlm. 242.

peristiwa konkret tersebut. Menurut Aristoteles, hakim tersebut harus memiliki epikeia, yaitu “suatu rasa tentang apa yang pantas”.

b. Teori Keadilan John Rawls

Beberapa konsep keadilan yang dikemukakan oleh Filsuf Amerika di akhir abad ke-20, John Rawls, seperti *A Theory of Justice*, *Political Liberalism*, dan *The Law of Peoples*, yang memberikan pengaruh pemikiran cukup besar terhadap diskursus nilai-nilai keadilan.³¹ John Rawls yang dipandang sebagai Perspektif “liberal-egalitarian of social justice”, berpendapat bahwa keadilan adalah kebajikan utama dari hadirnya institusi-institusi sosial (*social institutions*). Akan tetapi, kebajikan bagi seluruh masyarakat tidak dapat mengesampingkan atau menggugat rasa keadilan dari setiap orang yang telah memperoleh rasa keadilan. Khususnya masyarakat lemah pencari keadilan.³²

c. Teori Keadilan Hans Kelsen

Hans Kelsen dalam bukunya *general theory of law and state*, berpandangan bahwa hukum sebagai tatanan sosial yang dapat dinyatakan adil apabila dapat mengatur perbuatan manusia dengan cara yang memuaskan sehingga dapat menemukan kebahagiaan didalamnya.³³ Pandangan Hans Kelsen ini pandangan yang bersifat positifisme, nilai-nilai keadilan individu dapat diketahui dengan aturan-aturan hukum yang

³¹ *Ibid* hlm. 139

³² *Ibid* hlm. 140

³³ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, diterjemahkan oleh Rasisul Muttaqien, Nusa Media, Bandung, 2011, hlm. 9

mengakomodir nilai-nilai umum, namun tetap pemenuhan rasa keadilan dan kebahagiaan diperuntukan tiap individu.

d. Teori Keadilan Thomas Hobbes

Menurut Thomas Hobbes keadilan ialah suatu perbuatan dapat dikatakan adil apabila telah didasarkan pada perjanjian yang telah disepakati. Dari pernyataan tersebut dapat disimpulkan bahwa keadilan atau rasa keadilan baru dapat tercapai saat adanya kesepakatan antara dua pihak yang berjanji. Perjanjian disini diartikan dalam wujud yang luas tidak hanya sebatas perjanjian dua pihak yang sedang mengadakan kontrak bisnis, sewa-menyewa, dan lain-lain. Melainkan perjanjian disini juga perjanjian jatuhan putusan antara hakim dan terdakwa, peraturan perundang- undangan yang tidak memihak pada satu pihak saja tetapi saling mengedepankan kepentingan dan kesejahteraan publik.³⁴

e. Teori Keadilan Roscoe Pound

Roscoe Pound melihat keadilan dalam hasil-hasil konkrit yang bisa diberikannya kepada masyarakat. Ia melihat bahwa hasil yang diperoleh itu hendaknya berupa pemuasan kebutuhan manusia sebanyak-banyaknya dengan pengorbanan yang sekecil- kecilnya. Pound sendiri mengatakan, bahwa ia sendiri senang melihat “semakin meluasnya pengakuan dan pemuasan terhadap kebutuhan, tuntutan atau keinginan-keinginan manusia melalui pengendalian sosial; semakin meluas dan efektifnya jaminan terhadap kepentingan sosial; suatu usaha untuk menghapuskan

³⁴ Muhammad Syukri Albani Nasution, *Hukum dalam Pendekatan Filsafat*, Ctk. Kedua, Kencana, Jakarta, 2017, hlm. 217-218.

pemborosan yang terus-menerus dan semakin efektif dan menghindari perbenturan antara manusia dalam menikmati sumber-sumber daya, singkatnya social engineering semakin efektif”³⁵

3. Grasi

Menurut kamus hukum, grasi adalah bentuk pengampunan yang berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada yang diberikan oleh presiden. Wewenang dari presiden dengan memperlihatkan pertimbangan mahkamah agung untuk memberi pengampunan terhadap hukuman yang telah dijatuhkan oleh hakim untuk menghapuskan seluruhnya atau mengganti jenis hukuman.³⁶

Karena Grasi merupakan salah satu upaya yang dapat diajukan oleh terpidana mati kepada Presiden untuk meminta pengampunan atau pengurangan hukuman kepada Presiden supaya terhindar dari pelaksanaan hukuman mati tersebut. Dengan kata lain grasi adalah upaya bagi terpidana mati untuk mempertahankan hidupnya. Intinya fungsi pemberian grasi juga dipandang sebagai instrumen untuk meniadakan hukuman pidana mati di Indonesia.

Jika terpidana yang dijatuhi hukuman mati telah melakukan upaya hukum biasa dan upaya hukum luar biasa, namun mengalami kebuntuan, maka upaya grasi merupakan upaya hukum istimewa dan menjadi jalan terakhir untuk meminta pengampunan yang dapat mengubah putusan

³⁵ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Ctk. Kedelapan, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014, hlm. 174.

³⁶ Charlie Rudyat, *Kamus Hukum*, Pustaka Mahardika, Jakarta, 2012, hlm 348

tersebut.³⁷ Dalam 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, sedangkan terpidana adalah seseorang yang dipidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum.

Namun tidak seperti dalam undang-undang grasi sebelumnya yang tidak membatasi jenis pidana, pada undang-undang ini dilakukan pembatasan atau persyaratan dalam permohonan grasi. Disebutkan bahwa pidana yang dapat dimohonkan grasinya adalah, putusan pengadilan yang telah berkekuatan hokum tetap yang terdiri dari tiga unsur yaitu pidana mati, penjara seumur hidup dan penjara paling rendah 2 (tahun) Hal ini merupakan perbedaan pertama dengan undang-undang sebelumnya, dan memperjelas kepastian atas jenis-jenis pidana yang dapat dimohonkan grasinya dan menghindari adanya praktek curang terpidana untuk menghindari pelaksanaan hukumannya. Kata “dapat” berarti terpidana diberikan kebebasan untuk menggunakan atau tidak menggunakan haknya untuk mengajukan permohonan grasi sesuai Undang-Undang ini.

Kemudian tentang pembatasan kesempatan terpidana untuk mengajukan grasi. Sebelumnya tidak diatur dalam undang-undang mengenai berapa kali kesempatan yang dimiliki terpidana untuk mengajukan grasi. Berdasarkan UU ini maka, terpidana hanya dapat mengajukan grasi satu

³⁷ Supriyadi Widodo & Eddyono Erasmus A.T. Napitupulu, *Pembatasan Grasi dan Hukuman Mati*, Institute for Criminal Justice Reform (ICJR), Jakarta, 2016, hlm. 3

kali, ia dapat mengajukan grasi kedua kali, kecuali ia memiliki kondisi yang menjadi syarat sebagai berikut :

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

Permohonan grasi itu dapat dilakukan oleh terpidana atau kuasa hukumnya, dan keluarga terpidana atas persetujuannya, kecuali dalam hal putusan pidana mati, permohonan dapat diajukan oleh keluarga terpidana tanpa persetujuannya. Permohonan grasi dapat diajukan terpidana sejak putusan berkekuatan hukum tetap dan tidak dibatasi oleh tenggang waktu tertentu. Frasa ‘tidak dibatasi, mengandung makna tidak ada batasan waktu dalam mengajukan permohonan grasi, sehingga terpidana dapat mengajukannya sejak putusan berkekuatan hukum, atau setelahnya, ia juga dapat mengajukan setahun, dua atau tiga tahun setelahnya.

Putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap adalah pertama, Putusan pengadilan tingkat pertama yang tidak diajukan banding atau kasasi dalam waktu yang ditentukan oleh Undang-undang tentang Hukum Acara Pidana; kedua Putusan pengadilan tingkat banding yang tidak diajukan kasasi dalam waktu yang ditentukan oleh Undang-undang tentang Hukum acara Pidana atau; ketiga, Putusan Kasasi Undang-undang Nomor 5 Tahun 2010 merupakan perubahan atas Undang-undang Nomor 22 Tahun

2002 tentang Grasi. Alasan dilakukannya perubahan yaitu, terutama di dasarkan atas besarnya tunggakan permohonan grasi yang belum dapat diselesaikan Pemerintah dalam jangka waktu sebagaimana ditentukan dalam Pasal 15 dalam undangundang tersebut yaitu 2 (dua) tahun sejak undang-undang grasi di undangkan yang berakhir pada tanggal 22 Oktober 2004.

E. Kerangka Operasional

Grasi adalah pengampunan berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada terpidana yang diberikan oleh Presiden.³⁸

Terpidana adalah seseorang yang dipidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.³⁹

Hak prerogatif adalah hak khusus atau hak istimewa yang ada pada seseorang karena kedudukannya sebagai kepala negara, misal memberi tanda jasa, gelar, grasi, amnesti.⁴⁰

Sistem Peradilan Pidana (*criminal justice system*) adalah sistem dalam suatu masyarakat untuk menanggulangi kejahatan.⁴¹

F. Metode Penelitian

1. Jenis dan Sifat Penelitian

Adapun jenis penelitian dalam metode penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian yang difokuskan untuk

³⁸ Pasal 1 Angka 1, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi

³⁹ Pasal 1 Angka 2, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi

⁴⁰ Kamus Besar Bahasa Indonesia Online, <http://bahasa.kemendiknas.go.id/kbbi/index.php> dilihat pada Sabtu, 4 Mei 2021, pk1. 09 .30 WIB

⁴¹ Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana(Criminal Justice System) Perspektif Eksistensialisme Dan Abolisionalisme*, Penerbit Bina Cipta, Jakarta, 1996, hlm. 15.

mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.⁴² Yuridis Normatif, yaitu pendekatan yang menggunakan konsepsi *legis positivis*. Konsep ini memandang hukum identik dengan norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang. Konsepsi ini memandang hukum sebagai suatu sistem normatif yang bersifat mandiri, tertutup dan terlepas dari kehidupan masyarakat yang nyata.⁴³

Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengetahui keseluruhan peraturan hukum khususnya terkait grasi. Pendekatan kasus bertujuan untuk mempelajari penerapan norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktik hukum.

Sedangkan dilihat dari sifatnya penelitian tersebut bersifat deskriptif yaitu suatu penelitian yang dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin dengan manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya, serta hanya menjelaskan keadaan objek masalahnya tanpa bermaksud mengambil kesimpulan yang berlaku umum⁴⁴

2. Sumber Data

Dalam penelitian pada umumnya dibedakan antara data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat dan dari bahan-bahan pustaka.

⁴² Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang, 2006, Bayumedia Publishing, hlm. 295.

⁴³ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta, 1988, Ghalia Indonesia, hlm. 13-14.

⁴⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, 1981, UI Press, Jakarta, hlm.43.

Yang diperoleh langsung dari masyarakat dinamakan data primer (atau data dasar), sedangkan yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka lazimnya dinamakan data sekunder.⁴⁵ Data dalam penulisan ini adalah data sekunder, yaitu bahan pustaka yang mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku perpustakaan peraturan perundang-undangan, karya ilmiah, artikel-artikel, serta dokumen yang berkaitan dengan materi penelitian. Dari bahan hukum sekunder tersebut mencakup tiga bagian, yaitu :⁴⁶

a. **Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari peraturan perundang-undangan yaitu : Undang-Undang Dasar Tahun 1945, UU No. 22 tahun 2002 tentang Grasi dan UU No. 5 Tahun 2010 tentang Perubahan atas UndangUndang No. 22 Tahun 2002.

b. **Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti, rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, dan seterusnya.

c. **Bahan Hukum Tertier**

Bahan hukum tertier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap hukum primer dan sekunder; contohnya adalah kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif dan seterusnya.

⁴⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 12.

⁴⁶ *Ibid*, hlm.13

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian hukum yuridis normatif akan diperoleh melalui studi dokumen. Studi dokumen yaitu mengumpulkan dokumen dan data-data yang diperlukan dalam permasalahan penelitian lalu ditelaah secara intens sehingga dapat mendukung dan menambah kepercayaan dan pembuktian suatu kejadian⁴⁷. Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah yang pertama studi kepustakaan, merupakan teknik untuk mendapatkan data sekunder melalui dokumen-dokumen yang terkait dengan masalah, tujuan dan manfaat penelitian.⁴⁸

5. Analisis Data

Data yang telah dikumpulkan dan dikelompokkan akan dianalisis secara kualitatif. Analisis kualitatif merupakan cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif, dalam pengertian apa yang dinyatakan responden secara tertulis ataupun lisan. Menggunakan metode deduktif yaitu penarikan kesimpulan dari yang umum kepada hal yang khusus berdasarkan teori yang ada.

⁴⁷ Aan Komariah, Djam'an Satori, *Metode Penelitian Kualitatif*, Alfabeta, Bandung, 2011, hlm.149.

⁴⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1984, hlm. 252

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG GRASI DI INDONESIA

A. Tinjauan Umum Tentang Grasi

1. Sejarah Grasi

Pengampunan pertama ditemukan dalam hukum Perancis pada awal abad ke-15 dan berasal dari bahasa latin “perdonare” (untuk memberikan kebebasan). Menunjukkan hadiah diberikan oleh penguasa. Lebih lanjut bahwa akar sejarah grasi dan amnesti telah ditemukan dalam hukum kuno. Lembaga yang serupa dengan pengampunan modern telah muncul di Babilonia kuno dan hukum Ibrani. Amnesti pertama umumnya dikaitkan dengan Thrasybulus di Yunani kuno (403 SM bangsa Romawi selanjutnya mengembangkan sejumlah bentuk grasi dan memengaruhi perkembangan selanjutnya dalam hukum Eropa.⁴⁹

Pada mulanya pemberian grasi atau pengampunan di zaman kerajaan absolut di Eropa, adalah berupa anugerah raja (*vorstelijke gunst*) yang memberikan pengampunan terhadap orang yang telah dipidana. Jadi sifatnya sebagai kemurahan hati raja yang berkuasa. Tetapi setelah tumbuhnya negara-negara modern, di mana kekuasaan kehakiman telah terpisah dengan kekuasaan pemerintahan atas pengaruh dari paham trias politica, maka

⁴⁹ [http://lib.ui.ac.id/file?file=digital/20238048-T28595- Pelaksanaan%20kekuasaan.pdf](http://lib.ui.ac.id/file?file=digital/20238048-T28595-Pelaksanaan%20kekuasaan.pdf), diakses pada tanggal 17 Maret 2021

pemberian grasi berubah sifatnya menjadi upaya koreksi terhadap putusan pengadilan khususnya mengenai pelaksanaannya.

Di Eropa pada abad pertengahan kekuasaan untuk memberikan pengampunan diselenggarakan oleh berbagai badan, termasuk Gereja Katolik Roma dan penguasa lokal tertentu, tetapi pada abad ke-16 biasanya kekuasaan ini terkonsentrasi di tangan raja. Dalam pasca-reformasi Inggris, hak prerogatif kerajaan sebagai “kemurahan hati raja/ ratu” digunakan untuk tidak tujuan utama: (1) sebagai pendahuluan pada pembelaan diri yang belum diakui; (2) untuk mengembangkan metode baru mengenai para pelaku yang belum diakui oleh undang-undang; dan (3) untuk menghilangkan atas diskualifikasi kriminal.⁵⁰

2. Tujuan Pemberian Grasi

Jika dilihat dalam praktiknya Grasi memiliki tujuan untuk menegakkan dan hak-hak asasi manusia secara materil. Grasi diberikan oleh Presiden kepada narapidana bertujuan untuk mengembalikan harkat dan martabat kemanusiaan yang selama menjalani proses hukum, harkat dan martabat tersebut telah berkurang. Di sisi lain, adanya mekanisme pemberian Grasi menunjukkan bahwa adanya upaya untuk menghapuskan secara perlahan hukuman mati yang ada di Indonesia.

Selain disebutkan di atas, keputusan Grasi juga bertujuan untuk memberikan rasa keadilan yang tidak hanya kepada subjek pemohon, akan tetapi kepada segenap masyarakat. Grasi harus mencerminkan nilai keadilan

⁵⁰ [http://lib.ui.ac.id/file?file=digital/20238048-T28595- Pelaksanaan%20kekuasaan.pdf](http://lib.ui.ac.id/file?file=digital/20238048-T28595-Pelaksanaan%20kekuasaan.pdf), diakses pada tanggal 17 Maret 2021

sebagai basis dari negara hukum. Lebih lanjut, keputusan Grasi tidak boleh menggunakan pertimbangan dangkal, dan politis, namun ia mesti melalui pertimbangan yang mendalam dan sejalan dengan *rechtmatigheid van bestuur*. Pertimbangan yang dimaksud ialah mulai dari pertimbangan rasa keadilan masyarakat, sampai kepada stabilitas negara. Adapun maksud harus sesuai dengan *rechmatigheid van bestuur*, ialah bahwa Grasi tidak boleh menggunakan penerapan “atas kemurahan hati raja/ atau Presiden” namun mesti menggunakan acuan norma hukum yang mengikat.

Di sisi lain, dalam sistem kenegaraan dan pembagian kekuasaan (*distribution of power*) Grasi memiliki tujuan sebagai pelaksanaan *checks and balance* dalam konsep negara hukum. Artinya Presiden dapat kembali menilai putusan peradilan melalui pertimbangan Mahkamah Agung (MA). Melalui keputusan Grasi kemudian dapat memberikan pengurangan, pengampunan dan sebagainya terhadap penjatuhan putusan pengadilan kepada narapidana.

Dari segi hukum administrasi negara, bahwa keputusan Grasi bertujuan sebagai instrument pelaksanaan fungsi pemerintahan. Dalam hal ini, pemerintah melaksanakan fungsinya sebagai umpire (wasit) yang menengahi perbuatan melanggar hukum dari subjek hukum. Pelaksanaan fungsi pemerintahan ini merupakan bentuk untuk menciptakan keadilan dan penghormatan hak-hak asasi manusia di tengah-tengah masyarakat.

3. Pengertian Grasi

Pengertian secara etimologis, grasi berasal dari bahasa Belanda yaitu “*gratie*” atau “*grade*” yang berarti anugerah atau rahmat, dan dalam terminologi hukum diartikan sebagai keringanan hukuman yang diberikan kepala negara kepada terdakwa setelah mendapat keputusan hakim atau pengampunan secara individual.⁵¹

Pengertian grasi dalam arti sempit berarti merupakan tindakan pengampunan berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan pidana atau hukuman yang telah diputuskan oleh hakim. Menurut JCT Simorangkir, Rudy T Erwin dan JT Prasetyo, dalam Kamus Hukum bahwa *gratie* (grasi) adalah wewenang dari kepala negara untuk memberikan pengampunan terhadap hukuman yang telah dijatuhkan oleh hakim untuk menghapuskan seluruhnya, sebagian atau merubah sifat atau bentuk hukuman itu.⁵² Dengan demikian Presiden berhak memberikan grasi berupa:

- 1) Perubahan, dari jenis pidana yang telah dijatuhkan oleh hakim bagi seorang narapidana. Misalnya, dari perubahan hukuman mati menjadi pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara selama-lamanya dua puluh tahun.
- 2) Peringanan, pengurangan, dari pidana penjara, pidana tutupan, pidana kurungan sebagai pengganti denda atau karena telah dapat menyerahkan

⁵¹ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi 3, Balai Pustaka, Jakarta, 2002, hlm. 371.

⁵² JCT Simorangkir, Rudy T Erwin dan JT Prasetyo, *Kamus Hukum*, Jakarta, Bumi Aksara, Jakarta, 1995, hlm. 58

suatu benda yang telah dinyatakan sebagai disita untuk kepentingan negara seperti yang telah diputuskan hakim atau pengurangan besarnya hukuman denda.

- 3) Penghapusan, meniadakan pelaksanaan pidana baik hukuman penjara atau denda yang telah dijatuhkan oleh hakim kepada seseorang Pengampunan menghapuskan akibat-akibat pemidanaan, bukan karena pemidanaannya sendiri.

Di Indonesia ada beberapa istilah yang terkait dengan grasi yaitu amnesti, abolisi dan rehabilitasi, serta remisi. Istilah amnesti, berasal dari bahasa Yunani ,amnesti yang artinya melupakan. amnesti merupakan suatu pernyataan terhadap orang banyak yang terlibat dalam suatu tindak pidana untuk meniadakan suatu akibat hukum pidana yang timbul dari tindak pidana tersebut. Amnesti ini diberikan kepada orang-orang yang sudah ataupun yang belum dijatuhi hukuman, yang sudah ataupun yang belum diadakan pengusutan atau pemeriksaan terhadap tindak pidana tersebut. Amnesti agak berbeda dengan grasi, abolisi atau rehabilitasi karena amnesti ditujukan kepada orang banyak. Pemberian amnesti yang pernah diberikan oleh suatu negara diberikan terhadap delik yang bersifat politik seperti pemberontakan.⁵³

⁵³ <http://ahmadrajafi.wordpress.com/2011/02/02/grasidiindeonsia/>, diakses pada pukul 14.15 wib, tanggal 29 Januari 2021

4. Proses Pemberian Grasi

Proses pemberian grasi di Indonesia dapat dicermati melalui UU No. 5 Tahun 2010 tentang Perubahan atas UU No. 22 Tahun 2002 tentang Grasi, dengan tahapan sebagai berikut:

a. Pengajuan Permohonan Grasi

- 1) Hak untuk mengajukan grasi kepada terpidana oleh hakim atau hakim ketua sidang yang memutus perkara pada tingkat pertama, [Pasal 5 ayat (1) UU No. 22 Tahun 2002]
- 2) Permohonan grasi dapat diajukan oleh terpidana maupun kuasa hukum atau keluarga terpidana kepada Presiden, [Pasal 6 ayat (1) dan (2) UU No. 22 Tahun 2002].
- 3) Menteri yang membidangi urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia dengan alasan kemanusiaan dan keadilan, dapat meminta kepada terpidana, kuasa hukum atau keluarga terpidana untuk mengajukan grasi dan berwenang meneliti permohonan grasi tersebut, [Pasal 6A ayat (1) dan (2) UU No. 5 Tahun 2010].
- 4) Permohonan grasi dapat diajukan sejak putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap, [Pasal 7 ayat (1) UU No. 22 Tahun 2002]. Mengenai batas waktu pengajuan grasi sebelumnya dalam Pasal 7 ayat (2) UU No. 5 Tahun 2010 tentang Grasi membatasi dengan jangka waktu paling lama satu tahun sejak putusan memperoleh kekuatan hukum yang tetap. Namun dalam hal ini, berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 107/PUU/-

XIII/2015 tertanggal 15 Juni 2016, telah menganulir norma Pasal 7 ayat (2), bahwa jangka waktu pengajuan grasi tidak batasi, karena apabila dibatasi maka akan melanggar hak asasi manusia.

5) Permohonan diajukan secara tertulis kepada Presiden, dapat pula disampaikan kepada Kepala Lembaga Perasyarakatan tempat terpidana menjalani pidana, kemudian melalui Kepala Lembaga Perasyarakatan tersebut kepada Presiden. Salinan permohonan grasi ini diteruskan kepada pengadilan negeri yang memutus perkara tingkat pertama untuk kemudian diteruskan kepada Mahkamah Agung, [Pasal 8 ayat (1), s/d (4) UU No. 22 Tahun 2002].

b. Penyelesaian Permohonan Grasi

1) Dalam jangka waktu paling lambat 20 (dua puluh) hari terhitung sejak tanggal penerimaan salinan permohonan grasi yang disampaikan kepada pengadilan yang memutus perkara tingkat pertama, maka selanjutnya pengadilan tingkat pertama mengirimkan salinan permohonan dan berkas perkara terpidana kepada Mahkamah Agung, [Pasal 9 UU No. 22 Tahun 2002].

2) Dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal diterimanya salinan permohonan dan berkas perkara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9, Mahkamah Agung mengirimkan pertimbangan tertulis kepada Presiden. [Pasal 10 UU No. 5 Tahun 2010].

- 3) Presiden memberikan keputusan atas permohonan grasi setelah memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Keputusan Presiden dapat berupa pemberian atau penolakan grasi. Jangka waktu pemberian atau penolakan grasi paling lambat 3 (tiga) bulan terhitung sejak diterimanya pertimbangan Mahkamah Agung. [Pasal 11 ayat (1) s/d (3) UU No. 5 Tahun 2010].
- 4) Keputusan Presiden pemberian atau penolakan grasi disampaikan kepada terpidana dalam jangka waktu paling lambat 14 (empat belas) hari terhitung sejak ditetapkannya Keputusan Presiden. Kemudian salinan keputusan tersebut disampaikan kepada:
 - a) Mahkamah Agung;
 - b) Pengadilan yang memutus perkara pada tingkat pertama;
 - c) Kejaksaan negeri yang menuntut perkara terpidana; dan
 - d) Lembaga Pemasyarakatan tempat terpidana menjalani pidana.

5. Pengaturan Hukum Pemberian Grasi

1) Sebelum Perubahan UUD 1945

Pemberian Grasi diatur dalam pasal 14 UUD 1945 yang berbunyi, Presiden memberi grasi, rehabilitasi, amnesti dan abolisi.⁵⁴ Pasal tersebut mencerminkan kekuasaan yang mandiri dan mutlak. Dalam memberikan pengampunan Presiden tidak memerlukan persetujuan maupun pertimbangan dari cabang lembaga negara yang lain. Kekuasaan ini sangat besar dan Presiden mempunyai kekuasaan penuh untuk

⁵⁴ Pasal 14 ayat 1 UUD 1945

melakukannya. Menurut penjelasan UUD 1945, dalam kekuasaan ini Presiden bertindak sebagai kepala negara. Grasi oleh presiden pada dasarnya bukan suatu tindakan hukum, melainkan suatu tindakan non hukum berdasarkan hak prerogatif seorang kepala negara, dengan demikian grasi bersifat pengampunan berupa mengurangi pidana atau memperingan pidana atau penghapusan pelaksanaan pidana yang telah diputuskan dan berkekuatan hukum tetap.⁵⁵

Pada awalnya tindakan pengampunan didasarkan pada kemurahan hati orang yang berkuasa. Karena penguasa dipandang sebagai sumber keadilan dan hak pengadilan sepenuhnya berada ditangannya, maka tindakan pengampunan itu semata-mata didasarkan pada hasrat untuk memberi ampun dan belas kasihan kepada orang yang berdosa. Oleh sebab itu, dengan memiliki kekuasaan pengampunan yang mutlak dan mandiri, Presiden tampak seperti raja atau ratu.

Pada perkembangan selanjutnya anggapan terhadap grasi bergeser bahwa fungsi grasi harus dilihat sebagai tindakan keadilan untuk mengoreksi ketidakadilan dalam proses peradilan, bahwa hukuman yang diterima terpidana lebih berat dari seharusnya. Disamping tujuan mengadakan koreksi terhadap keputusan pengadilan, maka pengampunan itu juga dapat diberikan karena pertimbangan kepentingan negara yang mendorong untuk tidak menjalankan keputusan pengadilan. Selain itu

⁵⁵ Penjelasan Umum UU. No. 22 Tahun 2002 Tentang Grasi

faktor kemanusiaan juga ikut menjadi bahan pertimbangan dari tujuan pemberian pengampunan tersebut.

Konstitusi pada saat itu tidak menjelaskan mekanisme dan prosedur pengampunan, oleh karenanya, perlu dibuat peraturan pelaksanaannya. Peraturan perundangan dalam pelaksanaan grasi sebelum amandemen UUD 1945 yaitu Undang-undang No. 3 Tahun 1950. Namun jauh sebelum itu, pengaturan pemberian grasi diatur dalam beberapa peraturan pemerintah. Tujuan grasi diatur dalam peraturan pemerintah hal grasi, karena untuk menghindarkan ketidakadilan yang mungkin terjadi sebagai akibat dilaksanakannya hukuman dan karena untuk membela dan menegakkan kepentingan negara. Disini penulis mencoba menampilkan dalam dua bagian periodeisasi pelaksanaan grasi sebelum amandemen UUD 1945 yaitu, grasi menurut peraturan perundangan pada masa kemerdekaan dan menurut Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950.

a. Menurut Peraturan Perundangan Masa Kemerdekaan

Pengaturan grasi pada masa penjajahan Belanda diatur dalam Gratieregeling dalam Staatblad Tahun 1933 Nomor 2 dan Verodening Militair Gezag tanggal 12-XII-1941 Nomor 108/D.v.O; kemudian pada masa kemerdekaan peraturan mengenai grasi dalam beberapa Peraturan Pemerintah yaitu, Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1947 yang memuat tata cara pelaksanaan permohonan ampun kepada Presiden, kemudian diubah menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1947, yang memuat perubahan peraturan sebelumnya dan

Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 1947 juga memuat perubahan peraturan sebelumnya. Pada tahun 1948, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1948 dan terakhir diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 1948.⁵⁶

b. Undang-Undang Nomor 03 tahun 1950 Tentang Permohonan Grasi

Undang-Undang No. 3 Tahun 1950 terdiri dari 15 (lima belas) Pasal yang berisi mengenai persyaratan dan mekanisme tata cara pengajuan serta penyelesaian permohonan grasi. Persyaratan yang diatur adalah grasi dapat diajukan oleh semua terpidana yang dijatuhi hukuman yang tidak dapat diubah lagi. Baik yang dijatuhi hukuman mati, penjara, kurungan, tutupan dan hukuman kurungan serta denda dapat mengajukan grasi, dan hukuman tersebut dapat dilakukan penundaan atas pelaksanaannya apabila dimohonkan oleh si terhukum untuk tidak dijalankan. Permohonan grasi dapat diajukan oleh pihak lain selain terpidana tanpa persetujuan terpidana, kecuali terhadap hukuman mati, pihak lain yang mengajukan permohonan grasi harus mendapat persetujuan dari si terhukum.

Subyek pemohon pengajuan grasi adalah orang yang dihukum dan pihak lain. Pengajuan permohonan oleh pihak lain baru dapat diterima jika permohonan grasi tersebut mendapat persetujuan dari orang yang dihukum. Namun khusus untuk hukuman mati, permohonan pengajuan grasi boleh tanpa persetujuan dari orang yang

⁵⁶ <http://wawasanhukum.blogspot.com/2007/06/mekanisme-pengawasan-atas-hak-hak.html>, diakses pada pukul 14.00 wib, tanggal 29 Januari 2021

dihukum. Istilah pihak lain tidak dijelaskan lebih lanjut, maka bias berarti keluarga si orang yang dihukum ataupun kuasa hukumnya.⁵⁷ Para pihak ini berhak mendapatkan salinan atau petikan keputusan hakim atau pengadilan dan kesempatan untuk melihat surat-surat pemberitaan.⁵⁸ Jika orang yang dihukum tidak mengajukan permohonan grasi dalam tenggang waktu yang diberikan, maka Hakim atau Ketua Pengadilan dan Jaksa atau Kepala Kejaksaan berhak mengajukan permohonan grasi karena jabatannya sehingga ketentuan yang termaktub dalam Pasal 8, 9, 10 dan 11 berlaku juga.⁵⁹ Menurut penulis Pasal ini cukup kontradiktif, mengingat hakim atau ketua pengadilan negeri yang menjatuhkan vonis kepada terpidana, tetapi juga mempunyai kewenangan untuk mengajukan permohonan grasi kepada Presiden.

Tenggang waktu yang diperlukan untuk memajukan sebuah permohonan grasi dilihat dari hukuman yang diputuskan oleh keputusan hakim di pengadilan. Jika hakim memutuskan hukuman biasa maka tenggang waktunya adalah 14 hari, terhitung mulai hari berikutnya setelah keputusan tetap dan dalam pemeriksaan ulangan maka, tenggang waktunya 14 hari, terhitung mulai hari berikutnya setelah keputusan diberitahukan pada orang yang dihukum.⁶⁰ Jika hakim memutuskan hukuman mati, maka tenggang waktu untuk

⁵⁷ Pasal 6 Ayat (4), Undang-U No 3 Tahun 1950 Tentang Permohonan Grasi

⁵⁸ Pasal 7 Ayat (1) dan (2), Undang-U No 3 Tahun 1950 Tentang Permohonan Grasi

⁵⁹ Pasal 12 Undang-U No 3 Tahun 1950 Tentang Permohonan Grasi. Hal ini juga diatur dalam Surat Edaran MA Nomor 1 Tahun 1986

⁶⁰ Pasal 5 Ayat (1) dan (2), Undang-U No 3 Tahun 1950 Tentang Permohonan Grasi

mengajukan grasi adalah 30 hari dihitung mulai esok hari keputusan tetap, dalam pemeriksaan ulangan yang dijatuhkan oleh pengadilan ulangan maka tenggang waktunya 30 hari dihitung mulai hari berikut setelah keputusan diberitahukan kepada orang yang dihukum.⁶¹

Permohonan grasi dapat diajukan dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari mulai hari setelah keputusan menjadi tetap. Sedangkan yang dijatuhi hukuman mati dapat memajukan grasi dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari

Dalam UU No. 3 Tahun 1950 tidak menetapkan jangka waktu Presiden harus memberikan keputusannya atas suatu permohonan grasi. Keputusan Presiden atas permohonan grasi dengan segera diberitahukan oleh Menteri Kehakiman kepada pegawai yang diwajibkan menjalankan kehakiman dan kepada yang berkepentingan (Pasal 11 UU No. 3 Tahun 1950). Kemudian, Undang-undang Nomor 3 Tahun 1950 ini dinyatakan tidak berlaku oleh Undang-undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi. Alasan penggantian Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 menurut konsiderans huruf b UU No. 22 tahun 2002, karena UU No. 3 Tahun 1950, dibentuk berdasarkan konstitusi RIS, 31 Januari 1950. Oleh karena itu dipandang tidak sesuai lagi dengan perkembangan ketatanegaraan dan kebutuhan hukum masyarakat. Alasan itu, dikemukakan lagi pada alinea kedua Penjelasan Umum. Dikatakan, selain UU No. 3 Tahun 1950

⁶¹ Pasal 2 Ayat (1), Undang-Undang No 3 Tahun 1950 Tentang Permohonan Grasi

bersumber dari Konstitusi RIS serta tidak sesuai lagi dengan sistem ketatanegaraan yang berlaku sekarang, substansinya pun tidak sesuai lagi dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat.⁶²

2) Setelah Amandemen UUD 1945

a. Undang-undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi

Perubahan mengenai kekuasaan Presiden termasuk prioritas dalam agenda Perubahan UUD 1945, tak terkecuali Pasal 14. Finalisasi pembahasan Pasal 14 tersebut kemudian disampaikan dalam Rapat BP MPR, Rapat Paripurna SU MPR, dan terakhir dalam Rapat Pleno Komisi C MPR.⁶³ Maka, rumusan Pasal 14 UUDNRI 1945 adalah sebagai berikut:

1. Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung;
2. Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Selanjutnya implikasi dari perubahan UUD 1945 tersebut, telah terdapat dua kali priodeisasi regulasi yang diatur dalam pemberian grasi, sebagaimana menurut UU No. 22 Tahun 2002 dan Perubahannya UU No. 5 Tahun 2010.

⁶² Triana Putrie Vinansari, Tinjauan Yuridis Mengenai Pemberian Grasi Terhadap Terpidana Di Indonesia, *Jurnal hukum Pidana*, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan 2013

⁶³ Sekretariat Jendral MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta 1999, hlm. 64

b. Undang-Undang Nomor 05 tahun 2010 Tentang Grasi

Undang-Undang No. 5 Tahun 2010 hanya terdiri dari 2 (dua) Pasal. Pasal 1 menyebutkan mengenai beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 yang diubah. Ketentuan Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) diubah, sehingga seluruhnya berbunyi menjadi:

1. Terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
2. Terpidana dapat mengajukan permohonan grasi kepada Presiden.
3. Putusan pidana yang dapat dimohonkan grasi sebagaimana dimaksud;
4. Pada ayat (1) adalah pidana mati, pidana penjara seumur hidup, atau pidana;
5. Penjara paling rendah 2 (dua) tahun;
6. Permohonan grasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diajukan 1 (satu) kali.

Pembatasan pengajuan permohonan grasi hanya dapat diajukan 1 (satu) kali dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum dalam pelaksanaan pengajuan permohonan grasi dan menghindari pengaturan yang diskriminatif.⁶⁴

Perubahan ketentuan UU No. 22 tahun 2002 lainnya yaitu dengan penyisipan 1 (satu) pasal diantara Pasal 6 dan Pasal 7 yaitu Pasal 6A. Pasal 6A berbunyi:

⁶⁴ Pasal 2 ayat (3), Undang-Undang No. 5 Tahun 2010 Tentang Grasi

1. Demi kepentingan kemanusiaan dan keadilan, menteri yang membidangi urusan pemerintahan dibidang hukum dan hak asasi manusia dapat meminta para pihak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 untuk mengajukan permohonan grasi.
2. Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berwenang meneliti dan melaksanakan proses pengajuan grasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dan Pasal 6A ayat (1) dan menyampaikan permohonan dimaksud kepada Presiden.

Perubahan berikutnya mengenai penetapan jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun suatu permohonan grasi dapat diajukan sejak putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap (Pasal 7 ayat (2)). Ketentuan Pasal 10 juga diubah mengenai jangka waktu Mahkamah Agung mengirimkan pertimbangan tertulisnya kepada Presiden yang dalam UU No. 22 Tahun 2002 ditentukan paling lambat 3 (tiga) bulan terhitung sejak tanggal diterimanya salinan permohonan dan berkas perkara, kini diubah menjadi paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal diterimanya salinan permohonan dan berkas perkara.

Undang-Undang No. 5 Tahun 2010 menetapkan untuk menyisipkan 1 (satu) pasal yakni Pasal 15A diantara Pasal 15 dan Bab IV yang menyatakan bahwa permohonan grasi yang belum diselesaikan berdasarkan Pasal 15 UU No. 22 Tahun 2002 diselesaikan paling lambat 22 Oktober 2012. Kepada terpidana mati

yang belum mengajukan permohonan grasi berdasarkan UU No. 22 tahun 2002, jangka waktu 1 (satu) tahun yang dimaksud pasal 7 ayat (2) dihitung sejak UU ini mulai berlaku. Undang-Undang yang mengatur grasi yang berlaku saat ini yaitu UU No. 22 Tahun 2002 jo UU No. 5 Tahun 2010 Tentang Grasi.

B. Tinjauan Umum Tentang Hak Prerogatif

1) Hak Prerogatif

Prerogatif berasal dari bahasa latin *praerogativa* (dipilih sebagai yang paling dahulu memberi suara), *praerogativus* (diminta sebagai yang pertama memberi suara), *praerogare* (diminta sebelum meminta yang lain).⁶⁵ Dalam bahasa Inggris hak prerogatif disebut dengan *prerogative*, dalam bahasa Jerman: *das Vorrecht*; artinya adalah "hak istimewa"). Hak-Hak prerogatif Presiden ini merupakan hak istimewa yang dimiliki oleh Presiden untuk melakukan sesuatu tanpa meminta persetujuan lembaga lainnya.⁶⁶ Hal ini bertujuan agar fungsi dan peran pemerintahan direntang sedemikian luas sehingga dapat melakukan tindakan-tindakan yang dapat membangun kesejahteraan masyarakat.

Hak Prerogatif terdiri dari dua suku kata, hak dan prerogatif. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), hak adalah sebagai kekuasaan atau kewenangan untuk melakukan sesuatu.⁶⁷ Sementara prerogatif itu adalah hak istimewa yang dipunyai oleh kepala negara di luar kekuasaan badan-

⁶⁵ Bagir Manan, Kekuasaan Prerogatif, Makalah yang dipublikasikan di Bandung, 20 Agustus 1998.

⁶⁶ Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm 256.

⁶⁷ Suharso dan Ana Retnoningsih, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Cet.ke-9, Widya Karya, (Semarang, 2011, hlm. 161

badan perwakilan.⁶⁸ Lebih lanjut disebutkan dalam KBBI bahwa hak prerogatif adalah hak khusus atau hak istimewa yang ada pada seseorang karena kedudukannya sebagai kepala negara, misalnya memberi tanda jasa, gelar, grasi, amnesti. Secara teoritis, hak prerogatif dalam berbagai literatur umumnya diterjemahkan sebagai hak istimewa yang dimiliki oleh lembaga-lembaga tertentu yang bersifat mandiri dan mutlak, dalam arti tidak dapat digugat oleh lembaga negara yang lain.⁶⁹

Dalam Blacks Law Dictionary, *prerogative* diartikan sebagai: “An exclusive or peculiar privilege. The special power, privilege, immunity, or advantage vested in an official person, either generally, or in respect to the things of his office, or in an official body, as a court or legislature. In English law. A power or will which is discretionary, and above and uncontrolled by any other will. That special pre-eminence which the king (or queen) has over and above all other persons, in right of his (or her) regal dignity. A term used to denote those rights and capacities which the sovereign enjoys alone, in contradistinction to others.” Apabila definisi tersebut diterjemahkan secara bebas, prerogatif mengandung makna “sebuah keistimewaan eksklusif atau hak istimewa (*privilege*) yang khas. Berupa kekuatan khusus, hak istimewa, kekebalan, atau keuntungan yang berada di tangan orang yang resmi, baik secara umum, atau sehubungan dengan hal-

⁶⁸ *Ibid* , hlm. 390

⁶⁹ <http://bahasa.kemendiknas.Go.id/kbbi/index.php> diakses pada tanggal, 4 Mei 2021

hal berkaitan kantornya, atau badan resmi, sebagai pengadilan atau legislatif.⁷⁰

Secara teoritis, hak prerogatif dalam berbagai literatur yang umumnya diterjemahkan sebagai hak istimewa yang dimiliki oleh lembaga-lembaga tertentu yang bersifat mandiri dan mutlak, dalam arti tidak dapat digugat oleh lembaga negara yang lain. Menurut Oksep Adhayanto,⁷¹ hak prerogatif adalah hak yang dimiliki oleh seorang kepala pemerintahan atau kepala negara tanpa ada intervensi dari pihak manapun dalam menggunakan hak tersebut. Oleh karenanya, hak prerogatif itu dikatakan sebagai hak privilege atau hak istimewa seorang kepala negara dalam menjalankan tugas kenegaraannya. Definisi tersebut menunjukkan bahwa prerogatif merupakan hak istimewa bagi pemegang kekuasaan untuk menentukan sesuatu tanpa dapat diawasi atau dihilangkan oleh orang lain karena kedudukannya yang agung dan berdaulat.⁷²

Dalam sistem pemerintahan negara-negara modern hak prerogatif dimiliki oleh kepala negara (raja maupun presiden) maupun kepala pemerintahan dalam bidang-bidang tertentu yang dinyatakan dalam konstitusi. Contoh dari pelaksanaan hak ini yaitu, Perancis yang memberikan hak prerogatif kepada Presiden untuk memecat kepala pemerintahan dan membubarkan National Assembly setelah berkonsultasi terlebih dahulu dengan Perdana Menteri dan Ketua-ketua National

⁷⁰ <http://rikosyahrudin.blogspot.co.id/2014/11/hak-prerogatif-presiden-dalam-uud-1945.html> ?m=1, diakses pada tanggal 2 Mei 2021

⁷¹ Oksep Adhayanto, Eksistensi Hak Prerogatif Presiden Pasca Amndemen UUD 1945, Jurnal, FISIP UMRAH Vol.2, No.2, 2011. hlm. 23

⁷² *Ibid*

Assembly. Contoh lainnya adalah hak Presiden Amerika Serikat yang dapat memveto undang-undang yang disetujui oleh Kongres Amerika Serikat. Hak ini juga dipadankan dengan kewenangan penuh yang diberikan oleh konstitusi kepada lembaga eksekutif dalam ruang lingkup kekuasaan pemerintahannya (terutama bagi sistem yang menganut pemisahan kekuasaan secara tegas, misalnya Amerika Serikat), seperti membuat kebijakan-kebijakan politik dan ekonomi.⁷³

Secara umum, hak prerogatif berarti "hak istimewa", yang dimiliki oleh banyak Kerajaan atau Monarki di Eropa yang masih ada sampai sekarang. Dalam arti yang lebih sempit dan tepat, hak-hak prerogatif kerajaan ini dimiliki oleh seorang raja yang terpisah dari hak-hak perwakilan daerah atau rakyat, dimana mereka tidak memiliki hak untuk berpartisipasi. Termasuk di sini adalah hak-hak untuk mengadakan, membuka dan menutup atau menunda pertemuan Parlemen maupun penentuan lamanya masa kerja mereka. Menurut sebagian besar pakar undang-undang, suatu raja ("*Monarch*") dapat membubarkan Majelis Perwakilan Rakyat sebelum berakhirnya masa legislasi maupun menentukan pembentukan Parlemen yang baru. Raja memiliki kuasa melawan hak inisiatif, yang berarti "hak untuk membuat peraturan" yang dimiliki oleh Parlemen. Lebih jauh, ia juga memiliki hak sanksi atas keputusan Parlemen, berkaitan dengan kekuasaan publikasi hukum berdasarkan keputusan

⁷³ Baital, Bachtiar. "Pertanggungjawaban Penggunaan Hak Prerogatif Presiden di Bidang Yudikatif dalam Menjamin Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman." *Jurnal Cita Hukum* II, no. 1 2014., hlm 25

Parlemen, dimana pelaksanaan suatu undang-undang dapat dibatalkan dengan pemberian veto olehnya.

Tugas pokok pemerintah dalam membangun kesejahteraan masyarakat, bukan hanya melaksanakan undang-undang. Untuk itulah dalam konsep negara hukum modern sekarang ini terdapat suatu lembaga kewenangan yang disebut *Freises Ermessen*, yaitu suatu kewenangan bagi pemerintah untuk turut campur atau melakukan intervensi di dalam berbagai kegiatan masyarakat guna membangun kesejahteraan masyarakat tersebut. Dengan demikian pemerintah dituntut untuk bersikap aktif. Hal inilah dalam bidang pemerintahan implikasi *freises ermessen* ini ditandai dengan adanya hak prerogatif.⁷⁴

Secara historis hak prerogatif ini apabila dilihat dari sudut pandang pranata hukum tata negara, prerogatif berasal dari sistem ketatanegaraan Inggris (*United Kingdom*). Menurut Dicey, hak prerogatif secara historis dan sebagai sebuah fakta aktual, tampaknya tidak lain hanyalah residu dari kewenangan diskresi yang dimiliki Ratu /Raja.⁷⁵ Kewenangan diskresi Raja tersebut bukanlah berasal dari undang-undang yang dibentuk oleh parlemen, melainkan bersumber pada “*common law*” atau hukum tidak tertulis yang berasal dari putusan hakim.⁷⁶

⁷⁴ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Universitas Indonesia, 1988, hlm. 83.

⁷⁵ V.Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Terjemahan oleh Nurhadi, *Pengantar Studi Hukum Konstitusi* (Bandung: Nusa Media, 2007), hlm. 454

⁷⁶ Bagir Manan, *Loc.Cit*

Dalam sejarah ketatanegaraan Inggris, kekuasaan (kewenangan)⁷⁷ raja sebenarnya ada terlebih dahulu dibandingkan kekuasaan parlemen (Majelis Rendah).⁷⁸ Pergolakan yang terjadi di Inggris waktu itu, sebagai bentuk perlawanan atas kekuasaan mutlak Raja yang sewenang-wenang, menimbulkan sebuah Revolusi Tahun 1688, telah memaksa Raja untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya tersebut kepada Majelis Rendah (*House of Commons*) yang mewakili rakyat. Sisa-sisa (residu) dari kekuasaan Raja tersebutlah yang kemudian disebut sebagai hak prerogatif.⁷⁹

Menurut Dicey, hak prerogatif ini menjadi nama bagi residu kekuasaan bebas yang pada saat kapanpun tetap ada di tangan Raja, apakah kekuasaan tersebut dalam kenyataannya dijalankan oleh Raja itu sendiri atau oleh Menteri-Menterinya.⁸⁰ Karena tidak berasal atau tidak ditentukan pada peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh parlemen, maka kekuasaan prerogatif mengandung kekuasaan diskresi (*discretionary power*).⁸¹

Salah satu faktor lain yang dapat dilihat mengapa kekuasaan prerogatif ada dalam sistem ketatanegaraan Inggris adalah sistem pemerintahan parlementer yang dianut, dimana ada perbedaan yang tegas antara jabatan kepala negara (*head of state*) dan kepala pemerintahan (*head of government*).⁸² Dengan kepala negara dipegang oleh Raja/Ratu Inggris,

⁷⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cet. Ke-12, Ed.12, Rajawali Pers, Jakarta: 2016. hlm. 90-100

⁷⁸ V. Dicey, *Loc.Cit*

⁷⁹<http://rikosyahrudin.blogspot.co.Id/2014/11/hak-prerogatif-presiden-dalam-uud-1945.html?1>, diakses pada tanggal 4 Mei 2021

⁸⁰ Bagir Manan, *Op.Cit*, hlm. 5

⁸¹ *Ibid.*

⁸² Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Paska Reformasi* (Jakarta: Buana Ilmu Populer, 2007, hlm. 312.

maka terdapat asas yang dipakai yaitu raja tidak dapat diganggu gugat (*the king can do no wrong*).⁸³ Asas ini memberikan dasar bagi Raja/Ratu Inggris untuk diberikan kekuasaan prerogatif, sebuah kekuasaan istimewa yang melekat penuh pada diri Raja/Ratu Inggris tanpa dapat diganggu gugat. Untuk itu dapat dipahami, dalam ketatanegaran Inggris, kekuasaan prerogatif dipertahankan sebagai sebuah sistem bernegara.

Dicey menyebutkan beberapa hak prerogatif di Inggris, misalnya menyatakan perang atau deklarasi damai dan membubarkan parlemen. Sementara itu, Bagir Manan mengatakan meskipun tidak dapat dikenali secara enumerative, kekuasaan prerogatif di Inggris meliputi antara lain:⁸⁴

- a. Kekuasaan mengerahkan tentara untuk suatu peperangan;
- b. Kekuasaan membuat perjanjian internasional dan mengadakan hubungan internasional;
- c. Kekuasaan memberi ampunan

Dalam buku *Two Treatises of Government*, John Locke mengungkapkan prerogatif sebagai kekuasaan untuk bertindak menurut keputusan sendiri (diskresi) untuk kebaikan publik, tanpa memastikan ketentuan hukum, kadangkadang bahkan melawan hukum itu sendiri (*"This power to act according to discretion for the public good, without the prescription of the law and sometimes even against it, is that which is called prerogative"*).⁸⁵ Locke beralasan undang-undang yang ada tidaklah mampu menampung banyaknya permasalahan yang ada. Bahkan mustahil pula

⁸³ *Ibid*

⁸⁴ V. Dicey, *Op.Cit.*, hlm 233.

⁸⁵ <http://www.efm.bris.ac.uk/het/locke/government.pdf> diakses pada tanggal, 4 Mei 2021

meramalkan undang-undang yang dapat menyediakan solusi terhadap kepentingan publik. Untuk itulah keberadaan kekuasaan istimewa yang disebut dengan prerogatif ini diperlukan. Lebih lanjut Locke mengatakan prerogatif tidak lain adalah kekuasaan berbuat baik bagi publik tanpa adanya hukum/aturan (*prerogative is nothing but the power of doing public good without a rule*).⁸⁶ Dalam konteks ini, Locke menganggap prerogatif sebagai kekuasaan yang positif untuk kebaikan publik. Oleh karenanya, prerogatif sangat bergantung kepada kebijaksanaan Raja/Pangeran (*wise of princes*).⁸⁷

Tentunya, menyerahkan prerogatif kepada kebijaksanaan pemegang kekuasaan adalah tidak cukup. Sesuai tabiat kekuasaan yang diungkapkan *Lord Acton*, “*power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*” (kekuasaan cenderung untuk disalah gunakan, tetapi kekuasaan yang absolut/tidak terbatas pasti akan disalah gunakan), demikian juga dengan masalah prerogatif ini.⁸⁸ Karena tidak memerlukan suatu dasar Undang-undang bahkan terkadang bertentangan dengan Undang-undang. Oleh sebagian orang kekuasaan prerogatif dipandang sebagai suatu hal yang tidak demokratis dan berbahaya. Le Sueur – Herberg sebagaimana dikutip oleh Bagir Manan menyebut kekuasaan prerogatif sebagai *undemocratic and potentially dangerous*.⁸⁹ Untuk mengurangi sifat tidak demokratis dan bahaya-bahaya tersebut, maka penggunaan kekuasaan prerogatif dibatasi

⁸⁶ *Ibid.*, hlm. 178.

⁸⁷ *Ibid.*, hlm. 179.

⁸⁸ Irfan Fachrudin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung, Alumni, 2004, hlm. 142-143.

⁸⁹ Bagir Manan, *Loc.Cit*

dengan dialihkan kedalam undang-undang, kemungkinan diuji melalui peradilan (judicial review), atau kalau akan dilaksanakan oleh Raja/Ratu terlebih dahulu mendengar pendapat atau pertimbangan Menteri.⁹⁰

Sementara itu, suatu kekuasaan prerogatif yang sudah diatur dalam undang-undang tidak disebut sebagai hak prerogatif lagi, melainkan hak yang berdasarkan undang-undang. Hal tersebut dikatakan oleh Le Sueur – Herberg, yang dikutip Bagir Manan, bahwa kekuasaan prerogatif, “...can be, and frequently are removed and replaced by statutory powers”.⁹¹

Atas dasar pertimbangan tersebut, maka Bagir Manan menyebutkan beberapa karakter kekuasaan prerogatif, yaitu:⁹²

- a. sebagai “residual power”;
- b. merupakan kekuasaan diskresi (freis ermessen, beleid);
- c. tidak ada dalam hukum tertulis;
- d. penggunaan dibatasi;
- e. akan hilang apabila telah diatur dalam undang-undang atau UUD.

Dengan melihat contoh-contoh yang disebutkan dan asas the king can do now rong, penulis menambahkan salah satu ciri karakter prerogatif melekat pada jabatan kepala negara bukan pada kepala pemerintahan. Lebih lanjut Bagir Manan mengatakan bahwa pengertian hilang (kekuasaan prerogatif) disini bukan selalu materi kekuasaan prerogatif akan sirna.⁹³

⁹⁰ *Ibid*

⁹¹ *Ibid.*, hlm. 6.

⁹² *Ibid.*

⁹³ *Ibid.*, hlm. 7

Berbagai kekuasaan prerogatif tersebut dapat diatur dalam undang-undang atau juga Undang-Undang Dasar (UUD). Apabila telah diatur dalam undang-undang atau UUD tidak lagi disebut sebagai kekuasaan prerogatif, tetapi sebagai kekuasaan menurut atau berdasarkan undang-undang (statutory power) atau kekuasaan menurut atau berdasarkan UUD (constitutional power).

Namun perlu dicatat pula, masih sering dipergunakannya istilah hak prerogatif Presiden walaupun telah diatur dalam UUD maupun undang-undang, sebagai contoh hak prerogatif Presiden dalam mengangkat maupun memberhentikan menteri, membuat penggunaan istilah hak prerogatif Presiden tetap dapat digunakan.

2) Sejarah Hak Prerogatif Presiden

a) Hak Prerogatif Presiden Dalam UUD 1945 Sebelum Amandemen

Pada masa pendudukan Jepang di Indonesia, yaitu pada tanggal 29 April 1945 dibentuk suatu badan untuk menyelidiki usaha-usaha persiapan kemerdekaan, yang mulai bekerja pada tanggal 28 Mei 1945 dan telah melakukan sidang dua kali, yaitu dari tanggal 29 Mei sampai dengan 1 Juni 1945 dan dari tanggal 10 sampai 17 Juli 1945. Pada tanggal 16 Juni 1945 Badan Penyelidik menyetujui rancangan UUD untuk negara Indonesia merdeka dan pada tanggal 9 Agustus 1945 oleh pemerintah Jepang dibentuk badan baru yang dinamakan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) dan bertugas menentukan UUD dan hal-hal lain untuk persiapan kemerdekaan Indonesia. Belum

sempat panitia ini menjalankan tugasnya, pada tanggal 15 Agustus 1945 Jepang telah menyerah dan dinyatakan kalah perang oleh sekutu, sehingga tugas dari panitia ini tetap dilanjutkan dibawah kendali bangsa Indonesia sendiri yang dipimpin oleh Soekarno dengan menanbah anggotanya yang berasal dari perwakilan nasional dari bangsa Indonesia. Termasuk ketua dan wakil ketua PPKI menjadi 27 orang yang berasal dari seluruh tanah air dan mewakili segala lapisan bangsa Indonesia.⁹⁴

Setelah Proklamasi Kemerdekaan dinyatakan pada tanggal 17 Agustus 1945, maka PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945 mengesahkan UUD 1945. Pada tanggal 16 Juli dari Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dengan beberapa perubahan. Perubahan itu dilakukan oleh Panitia Sembilan yang dibentuk dengan Ketuanya Bung Karno. Dalam batang tubuh UUD 1945 (sebelum amandemen) terdapat pasal-pasal yang mengatur tentang hak prerogatif atau setidaknya dapat dianggap sebagai pasal-pasal yang memberikan hak prerogatif kepada Presiden, yaitu: Hak prerogatif Presiden sebelum amandemen UndangUndang Dasar 1945.⁹⁵

Undang-Undang Dasar 1945 menempatkan kedudukan Presiden pada posisi yang sangat penting dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Itu terlihat dengan dimilikinya sebagai kepala negara, diantaranya yaitu:

⁹⁴ Pringgodigdo, *Tiga Undang-Undang Dasar* (Jakarta: Pembangunan, 1981), hlm. 21.

⁹⁵ Undang-Undang Dasar 1945 Sebelum Amandemen

- a. Pasal 5 ayat (2) UUD 1945:⁹⁶ “Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya”
- b. Pasal 10 UUD 1945: “Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara”. Menurut penjelasan UUD 1945 (sebelum amandemen), kekuasaan yang dimaksud dalam Pasal 10 UUD 1945 tersebut termasuk konsekuensi dari kedudukan Presiden sebagai kepala negara.
- c. Pasal 11: “Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain”.⁹⁷
- d. Pasal 12 UUD 1945: “Presiden menyatakan keadaan bahaya.”⁹⁸ Syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya ditetapkan dalam undang-undang”. Yang diatur dalam Pasal 12 UUD 1945 di atas pada pokoknya adalah bahwa yang berwenang menyatakan keadaan bahaya adalah Presiden, melalui suatu keputusan Presiden. Adapun akibat dan syarat-syarat dari keadaan bahaya tersebut diatur dalam peraturan perundang-undangan.⁹⁹

⁹⁶ Undang-Undang Dasar Tahun 1945

⁹⁷ <http://www.blog.limc4au.com/2012/12/penjelasan-rumusan-pasal-10-dan-11-uud.html?1> (diakses pada Selasa pada tanggal 5 Mei 2021)

⁹⁸ Pasal 12, Undang-Undang Dasar Tahun 1945

⁹⁹ Kaharuddin, “Hak Prerogatif Presiden dalam Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Berdasarkan UUD 1945”, *Jurnal Media Hukum*, Vol.23. No.2, Desember 2016, hlm. 141

- e. Pasal 13 UUD 1945: (1) “Presiden mengangkat duta dan konsul”; dan ayat (2) “Presiden menerima duta negara lain”.¹⁰⁰
- f. Pasal 14 UUD 1945: Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi.¹⁰¹ Grasi adalah hak Kepala Negara untuk menghapuskan hukuman keseluruhannya ataupun sebagian yang dijatuhkan oleh hakim dengan keputusan yang tidak dapat diubah lagi kepada seseorang ataupun menukar hukuman itu dengan yang lebih ringan menurut urutan dalam Pasal 10 KUHP.¹⁰² Amnesti adalah hak Kepala Negara untuk meniadakan akibat hukum yang mengancam terhadap suatu perbuatan atau sekelompok kejahatan. Amnesti diberikan secara massal terhadap suatu perbuatan atau sekelompok kejahatan. Abolisi adalah hak Kepala Negara untuk menggugurkan hak penuntutan umum buat menuntut seseorang. Abolisi berlaku dalam hak kejahatan politik seperti amnesti dan abolisi diberikan secara massal ataupun satu orang pada saat sebelum adanya penuntutan. Rehabilitasi adalah hak Kepala Negara untuk mengembalikan seseorang kepada kedudukan dan nama baiknya yang semula tercemar oleh karena suatu keputusan hakim yang tidak benar.¹⁰³

¹⁰⁰ Pasal 13 UUD 1945 (sebelum amendemen)

¹⁰¹ Pasal 14 UUD 1945 (sebelum amendemen)

¹⁰² M. Jamhuri, “Analisis Yuridis terhadap Hak Prerogatif Presiden Sebelum dan Sesudah Amendemen Undang-Undang Dasar 1945”, *Jurnal JOM Fakultas Hukum* Volume II No.2 Oktober 2015, hlm.5-7

¹⁰³ *Ibid*

- g. Pasal 15 UUD 1945: “Presiden memberi gelar, tanda jasa dan lainlain tanda kehormatan”.¹⁰⁴ Pemberian gelar dan tanda jasa ini tidak hanya diberikan kepada warga negara Indonesia, melainkan juga kepada pejabat-pejabat dari negara asing yang dianggap oleh Indonesia telah berjasa.¹⁰⁵
- h. Pasal 17 ayat (2) UUD 1945: “Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden”.¹⁰⁶ Menteri-menteri ini sebagai pembantu Presiden bertanggungjawab kepada Presiden bukan kepada DPR atau MPR. Presidenlah yang mempertanggungjawabkan segala tindakan pemerintah kepada MPR.
- i. Pasal 22 ayat (1) UUD 1945: “Dalam hal kepentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang”,¹⁰⁷ Pasal ini memberikan hak kepada pemerintah Presiden untuk membuat peraturan darurat. Peraturan darurat yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu). Hak membuat peraturan darurat ini hanya boleh digunakan bila ada hal kegentingan yang memaksa.

b) Hak Prerogatif Presiden dalam UUD 1945 Setelah Amandemen

Setelah melalui perjuangan panjang, akhirnya sejak tahun 1999, bangsa Indonesia dapat melakukan perubahan (istilah populernya adalah amandemen) atas UUD 1945. Kemajuan besar dalam sistem

¹⁰⁴ Pasal 15 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (Sebelum Amandemen)

¹⁰⁵ M.Jamhuri, *Ibid*, hlm.8

¹⁰⁶ Pasal 17 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (Sebelum Amandemen)

¹⁰⁷ Pasal 22 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (Sebelum Amandemen)

ketatanegaraan telah dapat dilihat dari hasil perubahan tersebut, terutama dengan menguatnya format dan mekanisme checks and balances dan pengaturan secara lebih rinci tentang perlindungan Hak Asasi Manusia. Reformasi yang terjadi di Indonesia menghendaki adanya perubahan di segala bidang, dan salah satu perubahan yang terpenting dalam bidang ketatanegaraan adalah dengan melakukan perubahan dalam bidang konstitusi. Oleh karena itu perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi negara Republik Indonesia adalah menjadi sebuah keharusan. Perubahan terhadap Undang-Undang Dasar mempunyai banyak arti. Dalam konteks itu, Sri Soemantri mengatakan bahwa amandemen tidak saja memiliki arti menjadi lain isi serta bunyi ketentuan dalam Undang-Undang Dasar tetapi juga mengandung sesuatu yang merupakan tambahan pada ketentuan dalam Undang-Undang Dasar yang sebelumnya tidak terdapat di dalamnya.¹⁰⁸

Perubahan UUD 1945 meliputi sistem pelebagaan dan hubungan tiga cabang kekuasaan negara yang utama (legislatif, eksekutif, dan yudikatif), sistem pemerintahan lokal, pengaturan jaminan perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM) yang lebih rinci, dan berbagai sistem dalam penyelenggaraan negara (pemilihan umum, pendidikan dan kebudayaan, perekonomian dan kesejahteraan sosial, pertahanan dan keamanan) dan lain-lain. Pembahasan menyangkut presiden dan wakil presiden mendapat sorotan tajam dari para anggota panitia ad hoc III Badan

¹⁰⁸ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Alumni, 1984, hlm. 33.

Pekerja (BP MPR). Mulai dari hak-hak presiden, masa jabatan presiden, sistem pengisian jabatan presiden/wakil presiden, sampai dengan masalah pertanggungjawaban presiden merupakan perdebatan yang cukup panjang. Jika ditelaah lagi, tidak jelasnya batas kewenangan presiden dalam menjalankan fungsinya juga mengakibatkan adanya salah pengertian dalam mengenali hak-hak tertentu yang dimiliki oleh presiden berdasarkan UUD 1945, karena adanya fungsi presiden sebagai kepala negara.¹⁰⁹

Hak-hak tersebut sering disalahpahami oleh banyak pihak sebagai hak prerogatif presiden, yang berarti hak istimewa yang dimiliki oleh lembaga-lembaga tertentu yang bersifat mandiri dan mutlak, dalam arti tidak dapat digugat oleh lembaga negara yang lain. Dalam hal hak prerogatif, sebenarnya UUD NRI 1945 tidak menyebutkan secara eksplisit mengenai hak prerogatif. Akan tetapi, dalam praktiknya hal ini dikenal luas dan bahkan menjadi argumentasi utama dalam membenarkan penggunaan hak-hak tertentu oleh Presiden secara mandiri (tanpa adanya mekanisme pengawasan dari lembaga lainnya).

Dalam UUD NRI 1945 tersebut terdapat beberapa pasal yang berkaitan dengan hak prerogatif Presiden, antara lain yaitu:

- a. Pasal 10: Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara.

¹⁰⁹ Suharial dan Firdaus Arifin, *Refleksi Reformasi Konstitusi 1998-2002, Beberapa Gagasan Menuju Amandemen Kelima UUD 1945* (Bandung, Citra Adya Bakti, 2007), hlm 103.

- b. Pasal 11 ayat (2): Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan DPR.
- c. Pasal 13 ayat (2):
 - 1) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.
 - 2) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR.
- d. Pasal 14:
 - 1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.
 - 2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR.
- e. Pasal 15: Presiden memberi gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang.
- f. Pasal 17 ayat (2): Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden
- g. Pasal 23F ayat (1): Anggota badan pemeriksa keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.

- h. Pasal 24A ayat (3): Calon Hakim Agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai Hakim Agung oleh Presiden.
- i. Pasal 24B ayat (3): Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- j. Pasal 24C ayat (3): Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan anggota Hakim Konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan tiga orang oleh Presiden.

Sebelum amandemen UUD 1945, beberapa di antara kewenangan presiden yang diatur dalam pasal-pasal tersebut di atas merupakan hak prerogatif presiden, yang dapat dilaksanakan sendiri oleh presiden tanpa harus meminta persetujuan atau pertimbangan dari lembaga lain. Namun setelah dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945, hampir tidak ada kewenangan presiden yang dapat dilakukan sendiri tanpa meminta persetujuan atau pertimbangan dari lembaga lain, kecuali pengangkatan menteri-menteri sebagaimana diatur dalam Pasal 17 ayat (2) UUD NRI 1945. Namun itupun dalam prakteknya masih sangat terikat dengan partai-partai pendukung atau pihak lain yang telah membuat komitmen politik dengan presiden ketika suksesi pemilihan presiden dan wakil presiden berlangsung. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa saat ini di dalam UUD NRI 1945 tidak ada lagi yang benar-benar menjadi hak

prerogatif presiden yang dapat dilakukan tanpa mendapat persetujuan atau pertimbangan dari lembaga lain, terutama Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan/atau lembaga lainnya.

3) Kekuasaan Presiden

Kekuasaan presiden dapat dibedakan dua macam, yaitu: kekuasaan yang diperoleh secara atributif dan kekuasaan yang diperoleh secara derivatif. Perolehan kekuasaan secara atributif menyebabkan terjadinya pembentukan kekuasaan, karena berasal dari keadaan yang belum ada menjadi ada. Kekuasaan yang timbul karena pembentukan secara atributif bersifat asli (oorspronkelijk) dan pembentukan kekuasaan secara atributif menyebabkan adanya kekuasaan baru. Sedangkan kekuasaan secara derivatif disebut pelimpahan kuasa, karena dari kekuasaan yang telah ada dialihkan kepada pihak lain dan sifatnya derivatif (afgeleid). Kekuasaan yang afgeleid adalah kekuasaan yang diturunkan atau diderivasikan kepada pihak lain.

Kekuasaan yang diperoleh secara atributif melalui UUD 1945 juga dimiliki oleh Presiden selaku kepala pemerintahan (eksekutif) dan selaku Kepala Negara. Kekuasaan Presiden yang diperoleh melalui pelimpahan kekuasaan secara teoritis hanya dapat dilaksanakan oleh Presiden dalam fungsi selaku kepala eksekutif. Ditinjau dari sumber formalnya, kekuasaan Presiden dapat dibedakan menjadi tiga macam, yaitu: kekuasaan yang berdasarkan UUD 1945, kekuasaan yang berdasarkan ketetapan MPR dan kekuasaan yang berdasarkan undang-undang. Menurut Suwoto

Mulyosudarmo untuk menentukan kekuasaan yang diperoleh secara atributif yang dilaksanakan dalam tugasnya selaku kepala eksekutif, adalah:¹¹⁰ Sifat kekuasaan yang asli, Sumber formal yang utama, untuk jenis kekuasaan ini adalah UUD 1945 dan Undang-undang.

Kekuasaan Presiden yang berkaitan dengan tugas selaku kepala pemerintahan adalah:

1. Kekuasaan membuat undang-undang yang meliputi kekuasaan mempersiapkan dan mengusulkan pembentukan undang-undang dan menetapkan undang-undang;
2. Kekuasaan menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang;
3. Kekuasaan menetapkan peraturan pemerintah;
4. Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri. Pembuat UUD 1945 mengatur secara rinci macam substansi yang harus ditetapkan dengan bentuk UU. Substansi yang harus ditetapkan dengan UU, menurut pembuat UUD 1945 adalah :¹¹¹
 - a. Menyatakan keadaan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain;
 - b. Menetapkan syarat-syarat dan akibat negara dalam keadaan bahaya dalam bentuk UU;
 - c. Menetapkan dan menyusun Anggaran Pendapatan Negara dan Belanja Negara yang dimintakan persetujuan kepada DPR;

¹¹⁰ Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997), hlm. 52.

¹¹¹ *Ibid*, hlm. 53.

- d. Menetapkan segala macam pajak untuk keperluan negara dengan undang – undang.

Kekuasaan atributif Kepala Negara digunakan untuk kepanjangan kekuasaan Presiden yang diperoleh secara atributif. Kekuasaan yang bersifat atributif Kepala Negara itu adalah:

1. Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara;
2. Presiden menyatakan keadaan bahaya. Untuk menyatakan negara dalam keadaan bahaya, Presiden tidak perlu minta persetujuan terlebih dahulu dari DPR. Namun syarat dan akibat keadaan bahaya harus diatur dengan undang-undang. Ini berarti memerlukan persetujuan DPR;
3. Presiden mengangkat duta dan konsul, serta menerima duta dari negara lain;
4. Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi;
5. Presiden memberi gelar, tanda jasa kepada orang yang berjasa pada bangsa atau negara.

3) Tinjauan Umum Tentang Sistem Peradilan Pidana Indonesia

1) Pengertian dan Konsep Sistem Peradilan Pidana

Istilah *criminal justice system* pertama kali dikemukakan di Amerika Serikat oleh pakar hukum pidana dan para ahli dalam *criminal justice science*. *Criminal justice system* muncul seiring dengan ketidakpuasan terhadap mekanisme kerja aparaturnya penegak hukum dan institusi penegakan

hukum yang didasarkan pada pendekatan hukum dan ketertiban yang sangat menggantungkan keberhasilan penanggulangan kejahatan pada efektivitas dan efisiensi kerja hanya pada organisasi kepolisian (*law enforcement*).¹¹²

Lawrence M. Friedman dalam menguraikan konsep dari sistem hukum beliau melihat dari beberapa aspek (sudut pandang) yakni substansi, struktur dan budaya hukum.¹¹³ *Criminal justice system* jika dilihat dari cakupannya akan lebih luas dari hukum acara pidana, hal ini dikarenakan cakupan materi hukum acara pidana hanya terbatas pada aspek substansinya saja. Sementara dalam *criminal justice system* meliputi substansi, struktur juga budaya hukum. Artinya dalam suatu sistem, hukum tidak hanya dipandang apa yang diatur secara eksplisit didalam buku maupun peraturan-peraturan tertulis lainnya, akan tetapi juga bagaimana konteks dan dalam prakteknya.

Criminal justice system merupakan mekanisme kerja dalam penanggulangan kejahatan yang menggunakan dasar pendekatan sistem. Pendekatan sistem yang dimaksud adalah bahwa penanggulangan kejahatan dilakukan dengan melibatkan sub-sub sistem didalamnya sebagai suatu kesatuan yang saling berhubungan dan saling mempengaruhi antara sub-sub sistem tersebut. Melalui pendekatan sistem ini Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Lembaga Pemasyarakatan merupakan sub-sub sistem yang berkaitan satu sama lain dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

¹¹² Romli Atmasasmita, *Op.Cit*, hlm. 9

¹¹³ Lawrence M. Friedman, *American Law an Introduction. Second Edition. Hukum Amerika sebuah pengantar*. Penerjemah Wisnu Basuki. PT Tata Nusa. Jakarta. 2001, hlm. 9

Romington dan Ohlin dalam buku karangan Romli Atmasasmita, yang berjudul “Sistem Peradilan Pidana Kontemporer” mengemukakan sebagai berikut :

“*Criminal justice system* dapat diartikan pemakaian pendekatan sistem terhadap mekanisme administrasi peradilan pidana dan peradilan pidana sebagai suatu sistem merupakan hasil interaksi antara peraturan perundang-undangan, praktik administrasi dan sikap atau tingkah laku sosial. Pengertian sistem itu sendiri mengandung implikasi suatu proses interaksi yang dipersiapkan secara rasional dan dengan cara efisien untuk memberikan hasil tertentu dengan segala keterbatasannya”.¹¹⁴

Criminal justice system pada dasarnya merupakan suatu open system. Open system merupakan suatu sistem yang di dalam gerakan mencapai tujuan baik dalam tujuan jangka pendek (resosialisasi), jangka menengah (pencegahan kejahatan) maupun jangka panjang (kesejahteraan sosial) dipengaruhi oleh lingkungan masyarakat dan bidang-bidang kehidupan manusia, maka sistem peradilan pidana dalam gerakannya akan selalu mengalami interface (interaksi, interkoneksi, interdependensi) dengan lingkungannya dalam peringkat-peringkat, masyarakat, ekonomi, politik, pendidikan dan teknologi, serta subsistem-subsistem dari *criminal justice system* itu sendiri.

Dari beberapa penjelasan yang telah penulis uraikan diatas, maka *criminal justice system* tidaklah boleh dipandang sempit. Adnan Buyung

¹¹⁴ Romli Atmasasmita, *Op.Cit.*, hlm. 2

Nasution¹¹⁵ melihat bahwa konsekuensi dari pandangan sempit terhadap suatu *criminal justice system* akan menghasilkan sistem hukum acara pidana yang hanya akan berorientasi pada hukuman semata.

Padahal hakikatnya fungsi dari *criminal justice system* lebih dari pada itu, yakni untuk menegakkan keadilan, memberantas kejahatan dan mencegah kejahatan. Maka hemat penulis menyatakan bahwa dalam suatu *criminal justice system* tidak boleh adanya anggapan bahwa masing-masing komponen bekerja sendiri-sendiri dan tidak memperhatikan satu sama lain jika ingin membentuk sistem peradilan pidana yang berintegritas (*integrated criminal justice system*).

Hal ini sejalan dengan konsep *integrated approach* dari Hiroshi Ishikawa yang mana meskipun komponen-komponen tersebut berbeda fungsi dan berdiri sendiri (*diversity*) tetapi harus mempunyai satu tujuan dan persepsi yang sama sehingga merupakan suatu kekuatan yang utuh (*unity*) yang saling mengikat. Lebih lanjut beliau memberikan pernyataan terkait yaitu :¹¹⁶ “*criminal justice agencies including the police, prosecution, judiciary institution should be compared with a chain of gears and each of them should be precise and tenacious in maintaining good combination with each other.*” (Terjemahan : Lembaga peradilan pidana termasuk polisi, penuntut, lembaga peradilan harus dibandingkan dengan rantai persneling

¹¹⁵ Adnan Buyung Nasution, *Dalam makalah pokok-pokok pikiran penyusunan hukum acara pidana pada tanggal 5-7 Juli 2007*. hlm. 1

¹¹⁶ Mardjono Reksodiputro, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia, Melihat Kejahatan dan Penegakan Hukum dalam Batas-Batas Toleransi*, Pusat Keadilan dan Pengabdian Hukum, Malang, 1994, hlm. 6-7

dan masing-masing harus tepat dan gigit dalam menjaga kombinasi yang baik satu sama lain.)

Romli Atmasasmita dalam bukunya “Sistem Peradilan Pidana Kontemporer” menyebutkan bahwa dalam sistem peradilan pidana dikenal tiga bentuk pendekatan yaitu dapat dilihat dari sudut pendekatan normatif yang memandang keempat aparat (kepolisian, kejaksaan, pengadilan, dan lembaga pemasyarakatan) sebagai institusi pelaksana peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga keempat aparat tersebut merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem penegakan hukum semata-mata. Pendekatan manajemen atau administratif yang memandang keempat aparat penegak hukum sebagai suatu organisasi manajemen yang memiliki mekanisme kerja, baik hubungan yang bersifat horisontal maupun yang bersifat vertikal sesuai dengan struktur organisasi yang berlaku dalam organisasi tersebut. Sistem yang digunakan adalah sistem administrasi.

Pendekatan sosial yang memandang keempat aparat penegak hukum merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari suatu sistem sosial sehingga masyarakat secara keseluruhan ikut bertanggung jawab atas keberhasilan atau ketidakberhasilan dari keempat aparat penegak hukum tersebut dalam melaksanakan tugasnya. Sistem yang dipergunakan adalah sistem sosial. Ketiga bentuk pendekatan tersebut sekalipun berbeda, tetapi tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Bahkan lebih jauh ketiga pendekatan tersebut

saling mempengaruhi dalam menentukan tolak ukur keberhasilan dalam menanggulangi kejahatan.¹¹⁷

2) Asas dan Model Sistem Peradilan Pidana di Indonesia

Sistem peradilan pidana di Indonesia pada umumnya dasar atau landasan yang digunakan saat ini yakni Undang-undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana (yang untuk selanjutnya disebut KUHAP). Dalam KUHAP terdapat asas-asas yang mengatur perlindungan terhadap keluhuran harkat dan martabat manusia yang ditegakkan, antara lain sebagai berikut:

1. Peradilan dilakukan “DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA”.¹¹⁸
2. Asas persamaan di depan hukum (*equality before the law*)
3. Asas pemeriksaan pengadilan terbuka untuk umum
4. Tidak seorang pun dapat dihadapkan di depan pengadilan selain dari pada yang ditentukan oleh undang-undang (Pasal 6 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009).
5. Tidak seorang pun dapat dijatuhi pidana, kecuali apabila pengadilan, karena alat pembuktian yang sah menurut undang-undang, mendapat keyakinan bahwa seseorang yang dianggap dapat bertanggung jawab, telah bersalah atas perbuatan yang didakwakan atas dirinya (Pasal 6 ayat (2) UU No. 48 Tahun 2009).

¹¹⁷ Romli Atmasasmita *Op.Cit.*, hlm. 7

¹¹⁸ Pasal 2 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

6. Asas perintah tertulis dari yang berwenang (Pasal 7 UU No. 48 Tahun 2009).
7. Asas praduga tak bersalah (*presumption of innocence*).
8. Asas pemberian ganti rugi dan rehabilitasi atas salah tangkap, salah tahan dan salah tuntutan, mengadili tanpa alasan berdasarkan undang-undang atau kekeliruan mengenai orangnya (*error in persona*) atau hukum yang diterapkannya berhak menuntut ganti kerugian dan rehabilitasi (Pasal 9 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009).
9. Asas peradilan dilakukan dengan sederhana, cepat dan biaya ringan atau lazim disebut *contante justitie* (Pasal 2 ayat (4) jo Pasal 4 ayat (4) UU No. 48 Tahun 2009).¹¹⁹
10. Asas memperoleh bantuan hukum seluas-luasnya, artinya bahwa setiap orang wajib diberikan kesempatan untuk memperoleh bantuan hukum pada tiap tingkatan pemeriksaan guna kepentingan pembelaan¹²⁰ (Pasal 56 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009).
11. Asas wajib diberitahu dakwaan dan dasar hukum dakwaan, serta hak-haknya termasuk hak menghubungi dan meminta bantuan penasihat hukum.
12. Asas hadirnya terdakwa, artinya pengadilan memeriksa, mengadili, dan memutus perkara pidana dengan hadirnya terdakwa (Pasal 12 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009).

¹¹⁹ Huruf e Penjelasan Umum Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, Pasal 24 ayat (4), 26 ayat (4), 27 ayat (4), dan Pasal 28 ayat (4) KUHAP. Demikian pula lihat Pasal-pasal lainnya yang berkaitan dengan asas ini, yaitu Pasal 60, 102 ayat (1), 106, 107 ayat (3), 110, 138 dan Pasal 140 ayat (1) KUHAP

¹²⁰ Masalah bantuan hukum diatur dalam Pasal 69 sampai dengan pasal 74 KUHAP.

13. Asas pemeriksaan terbuka untuk umum, artinya pengadilan dalam pemeriksaan perkara terbuka untuk umum, jadi setiap orang diperbolehkan hadir dan mendengarkan pemeriksaan di persidangan (Pasal 13 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009).
14. Asas pembacaan putusan, yaitu semua putusan pengadilan hanya sah dan mempunyai kekuatan hukum apabila diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum (Pasal 13 ayat (2) UU No. 48 Tahun 2009).
15. Asas pemeriksaan Hakim yang langsung dan lisan Pada dasarnya dalam praktik pemeriksaan perkara pidana di depan persidangan dilakukan hakim secara langsung kepada terdakwa dan saksi-saksi serta dilaksanakan dengan secara lisan dalam bahasa Indonesia.
16. Asas putusan harus disertai alasan-alasan (Pasal 50 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009).
17. Asas tidak seorang pun dapat dijatuhi pidana, kecuali apabila pengadilan, karena alat pembuktian yang sah menurut undang-undang, mendapat keyakinan bahwa seseorang yang dianggap dapat bertanggung jawab, telah bersalah atas perbuatan yang didakwakan atas dirinya (Pasal 10 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009).
18. Asas pengadilan wajib memeriksa, mengadili dan memutus perkara (Pasal 10 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009).
19. Asas pengawasan pelaksanaan putusan, (Pasal 55 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009).

Sistem peradilan pidana dalam KUHAP adalah berupa sistem peradilan pidana terpadu (*integrated criminal justice system*). Sistem ini diletakkan pada landasan prinsip diferensiasi fungsional di antara aparat penegak hukum sesuai dengan proses kewenangan yang diberikan Undang-Undang.¹²¹ Sistem peradilan pidana di Indonesia tidak hanya diatur di dalam sebuah kitab peraturan perundang-undangan saja dalam hal ini KUHAP melainkan di dalam peraturan perundang-undangan lainnya yang berhubungan dengan sistem peradilan pidana.¹²²

Romli Atmasasmita mengartikan sistem peradilan pidana sebagai suatu istilah yang menunjukkan mekanisme kerja dalam penanggulangan kejahatan dengan mempergunakan dasar pendekatan sistem.¹²³ Sebagai sebuah sistem peradilan pidana mengenal tiga pendekatan yaitu pendekatan normatif, administratif dan sosial.¹²⁴

Pendekatan normatif memandang keempat aparatur penegak hukum (kepolisian, kejaksaan, pengadilan, dan lembaga pemasyarakatan) sebagai institusi pelaksana peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga keempat aparatur tersebut merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem penegakan hukum semata-mata. Pendekatan administratif memandang keempat aparatur penegak hukum sebagai suatu organisasi manajemen yang memiliki mekanisme kerja baik hubungan yang bersifat

¹²¹ Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan Dan Penerapan KUHAP: Penyidikan Dan Penuntutan*, Sinar grafika, Jakarta, 2009, hlm. 90.

¹²² Tolib Effendi, *Sistem Peradilan Pidana: Perbandingan Komponen Dan Proses Sistem Peradilan Pidana Di Beberapa Negara*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2013, hlm. 145.

¹²³ Romli Atmasasmita, *Op.Cit*, hlm. 14.

¹²⁴ *Ibid*, hlm. 17

horizontal maupun yang bersifat vertikal sesuai dengan struktur organisasi yang berlaku dalam organisasi tersebut, sistem yang digunakan adalah sistem administrasi sedangkan pendekatan sosial memandang keempat aparaturnya sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari suatu sistem sosial sehingga masyarakat secara keseluruhan ikut bertanggungjawab atas keberhasilan dan ketidakberhasilan dari keempat aparaturnya tersebut dalam melaksanakan tugasnya, sistem yang digunakan adalah sistem sosial.¹²⁵

3) Tahapan Proses Peradilan Pidana di Indonesia

Sistem peradilan pidana dimanifestasikan pada proses peradilan dari awal sampai akhir yaitu hingga adanya putusan hakim yang berkekuatan hukum tetap. Di Indonesia proses peradilan pidana menurut KUHAP dibagi menjadi tahap penyelidikan dan penyidikan, tahap peradilan, dan tahap pelaksanaan pidana. Berikut merupakan uraian secara umum proses peradilan pidana Indonesia:

a. Tahap Penyelidikan dan Penyidikan

Adanya suatu proses peradilan pidana dimulai dari masuknya pengaduan atau laporan atas suatu tindak pidana di tingkat kepolisian. Pengaduan dalam pasal 1 butir 25 KUHAP merupakan suatu pemberitahuan disertai permintaan oleh pihak yang berkepentingan kepada pejabat yang berwenang untuk menindak menurut hukum seorang

¹²⁵ *Ibid*, hlm. 6-7

yang telah melakukan tindak pidana aduan yang merugikannya.¹²⁶ Sedangkan laporan dalam pasal 1 butir 24 KUHAP merupakan suatu pemberitahuan yang disampaikan oleh seorang karena hak atau kewajiban berdasarkan undangundang kepada pejabat yang berwenang tentang telah atau sedang atau diduga akan terjadinya peristiwa pidana.¹²⁷

Selain adanya pengaduan atau laporan, dimulainya proses peradilan pidana dapat dikarenakan tertangkap tangan yaitu tertangkapnya seseorang pada waktu melakukan tindak pidana atau dengan segera sesudah beberapa saat tindak pidana tersebut dilakukan atau sesaat kemudian diserukan oleh khalayak ramai sebagai orang yang melakukannya atau apabila sesaat kemudian padanya ditemukan benda yang diduga keras telah dipergunakan untuk melakukan tindak pidana itu yang menunjukkan bahwa ialah pelaku atau turut melakukan atau membantu melakukan tindak pidana tersebut.

Kemudian, tahap selanjutnya yaitu penyelidikan yang menurut pasal 1 butir 5 KUHAP menyatakan bahwa Penyelidikan adalah serangkaian tindakan penyelidikan untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini. Yang berwenang untuk melakukan penyelidikan menurut

¹²⁶ Pasal 1 butir 25 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana.

¹²⁷ Pasal 1 butir 24 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana.

pasal 4 KUHAP adalah setiap pejabat polisi negara Republik Indonesia.¹²⁸

Penyelidikan merupakan tindakan tahap pertama permulaan penyidikan. Namun penyelidikan bukan tindakan yang berdiri sendiri terpisah dari fungsi penyidikan tetapi penyelidikan merupakan bagian yang tak terpisah dari fungsi penyidikan. Menurut Buku Petunjuk Pedoman Pelaksanaan KUHAP, penyelidikan merupakan salah satu cara atau metode atau sub daripada fungsi penyidikan yang mendahului tindakan lain, yaitu penindakan berupa penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan, pemeriksaan surat, pemanggilan, tindakan pemeriksaan, dan penyerahan berkas kepada penuntut umum.

Tahap selanjutnya yaitu penyidikan yaitu dalam KUHAP pasal 1 penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya. Penyidik dalam hal ini adalah pejabat kepolisian atau pegawai negeri sipil yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang melakukan penyidikan. Dalam melaksanakan tugasnya untuk mencari dan mengumpulkan bukti maka penyidik mempunyai wewenang sebagaimana diatur dalam pasal 7 ayat (1) KUHAP.¹²⁹

¹²⁸ Pasal 1 butir 5 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana.

¹²⁹ Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana.

Sebelum memulai penyidikan, penyidik membuat surat pemberitahuan dimulainya penyidikan (SPDP) yang ditujukan kepada kejaksaan. Berita-berita acara tersebut dibuat selengkap mungkin karena akan dijadikan berkas perkara yang nantinya akan diserahkan kepada penuntut umum (kejaksaan). Apabila oleh penyidik dianggap tindakan penyidikan telah selesai maka penyidik menyerahkan berkas perkara (beserta barang bukti) dan tersangka kepada penuntut umum. Dari sini terlihat bentuk komunikasi antara penyidik dan penuntut umum dalam suatu perkara, apabila berkas perkara yang diajukan dinilai oleh penuntut umum belum memenuhi syarat atau kriteria untuk dimulainya suatu penuntutan, maka penuntut umum dapat mengembalikan kepada penyidik untuk diperbaiki.

Penyidik dapat memberikan status kepada seseorang sebagai tersangka, jika terdapat bukti permulaan yang cukup dan memberikan petunjuk bahwa orang tersebut patut disangkakan sebagai orang yang melakukan tindak pidana tersebut. Bukti permulaan yang dimaksud adalah bendabenda, keterangan saksi, petunjuk surat dan lainnya yang dapat memberikan petunjuk pelaku tindak pidana. Dalam upaya mengumpulkan bukti-bukti dan keterangan yang cukup oleh penyidik maka dia berwenang untuk melakukan pengungkapan, dan penahanan terhadap seseorang.

b. Tahap Penuntutan

Jika berkas dari penyidik telah dinyatakan siap untuk dilakukan penuntutan maka selanjutnya yaitu dimulailah tahap penuntutan oleh jaksa. Pengertian penuntutan tercantum pada Pasal 1 butir 7 KUHAP dimana Penuntutan adalah tindakan penututan umum untuk melimpahkan perkara pidana ke Pengadilan Negeri yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh hakim di sidang pengadilan.¹³⁰

Dalam tahap penuntutan, penuntut umum segera membuat surat dakwaan berdasarkan hasil penyidikan. Dalam hal didapati oleh penuntut umum bahwa tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut bukan merupakan peristiwa pidana atau perkara ditutup demi hukum, maka penuntut umum menghentikan penuntutan yang dituangkan dalam suatu surat ketetapan. Apabila tersangka be rada dalam tahanan, sedangkan surat ketetapan telah diterbitkan maka tersangka harus segera di keluarkan dari tahanan. Selanjutnya, surat ketetapan yang dimaksud tersebut dikeluarkan dari tahanan. Selanjutnya, surat ketetapan yang dimaksud tersebut dibertahukan kepada tersangka. Turunan surat ketetapan tersebut disampaikan kepada tersangka atau keluarga atau penasihat hukum, pejabat rumah tahanan negara, penyidik dan hakim. Atas surat ketetapan ini maka dapat dimohon praperadilan, sebagaimana diatur dalam BAB X bagian kesatu KUHAP dan apabila kemudian

¹³⁰ Pasal 1 butir 7 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana.

didapati alasan baru, penuntut umum dapat melakukan penuntutan terhadap tersangka.

c. Tahap Peradilan

Setelah tahap penuntutan selesai dan penuntut umum melimpahkan berkas perkara termasuk surat dakwaan¹³¹ ke pengadilan negeri setempat (sesuai dengan kompetensi relatifnya). Kemudian Ketua Pengadilan Negeri (selanjutnya disebut Ketua PN) mempelajarinya, apakah perkara tersebut masuk wewenangnya atau bukan.¹³² Maka setelah itu Ketua PN menetapkan, bahwa PN tersebut berwenang mengadili, dan PN tersebut tidak berwenang mengadili,¹³³ apabila Ketua PN menetapkan bahwa Pengadilan Negeri tersebut berwenang, maka akan dibuat suatu ketetapan mengenai komposisi majelis hakim yang akan memeriksa, mengadili dan memutus perkara pidana tersebut. Pada saat majelis hakim telah ditetapkan, selanjutnya ditetapkan hari sidang. Pemberitahuan hari sidang disampaikan oleh penuntut umum kepada terdakwa di alat tempat tinggalnya atau disampaikan di tempat kediaman terakhir apabila tempat tinggalnya diketahui. Dalam hal ini surat panggilan memuat tanggal, hari serta jam dan untuk perkara apa ia dipanggil. Surat panggilan termaksud disampaikan selambat-lambatnya tiga hari sebelum sidang dimulai.

¹³¹ Pasal 143 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana

¹³² Pasal 147 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana

¹³³ Pasal 84 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana

Pertama-tama hakim membuka sidang dan sidang dinyatakan terbuka untuk umum selanjutnya menanyakan identitas terdakwa dan sesudah itu penuntut umum membacakan surat dakwaan yang harus dihadiri oleh terdakwa, dakwaan memuat uraian tindak pidana yang didakwakan kepada terdakwa. Atas surat dakwaan oleh penuntut umum, terdakwa maupun penasehat hukumnya dapat melakukan perlawanan melalui eksepsi atau tangkisan atas surat dakwaan penuntut umum. Terdapat dua kemungkinan atas diajukannya eksepsi dan kemungkinan tersebut dituangkan dalam putusan sela oleh majelis hakim, jika eksepsi diterima maka proses persidangan ditutup, apabila eksepsi ditolak majelis hakim maka agenda persidangan tetap berlanjut.

Selanjutnya yaitu memasuki agenda pembuktian, dimana pada tahap ini memiliki peranan terpenting dalam menentukan apakah terdakwa terbukti bersalah atau tidak. Sistem pembuktian yang dianut oleh KUHAP adalah sistem pembuktian berdasarkan undang-undang yang negatif (Negatif wettelijk). Hal ini tercantum dalam Pasal 183 KUHAP.¹³⁴ Sehingga nyatalah bahwa pembuktian harus didasarkan pada alat bukti yang disebutkan dalam undangundang disertai keyakinan hakim atas alat-alat bukti yang diajukan dalam persidangan, yang terdiri dari Keterangan saksi; Keterangan Ahli; Surat; Petunjuk; dan Keterangan terdakwa.

¹³⁴ Pasal 183 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana.

Pada pembuktian tersangka atau terdakwa tidak dibebani kewajiban pembuktian.¹³⁵ Ketentuan ini merupakan penjelmaan dari asas praduga tidak bersalah (presumption of innocence) yang merupakan salah satu asas dalam KUHAP. Selain itu dalam hukum acara pidana juga dikenal asas siapa yang menyangka/mendakwa diwajibkan membuktikan kebenaran dari dakwaannya.¹³⁶ Karena dalam proses pemeriksaan perkara pidana yang membuat/menyampaikan dakwaan jaksa penuntut umum, maka yang dibebani kewajiban untuk membuktikan kesalahan terdakwa adalah jaksa penuntut umum (burden of proof is always on the prosecutor). Akan tetapi menurut ketentuan yang diatur dalam KUHAP dan dalam praktek proses peradilan perkara pidana pada umumnya majelis hakim dalam sidang pengadilan secara aktif juga membuktikan kesalahan terdakwa berdasarkan surat dakwaan yang dibuat oleh penuntut umum.¹³⁷

Setelah tahap pembuktian, selanjutnya yaitu masuk pada pernyataan surat tuntutan oleh penuntut umum yang berisikan hal-hal yang ada selama persidangan (tahap pembuktian) dikaitkan dengan apa yang didakwakan kepada terdakwa dan berisi kesimpulan jumlah atau ketentuan mengenai ancaman pidana yang dituntutkan kepada terdakwa.

Atas surat tuntutan tersebut, terdakwa atau penasihat hukumnya diberikan pilihan untuk mengajukan perlawanan melalui nota pembelaan

¹³⁵ Pasal 66 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana.

¹³⁶ HMA Kuffal, *Penerapan KUHAP dalam Praktik Hukum*. UMM Press. Malang, 2008, hlm. 146.

¹³⁷ *Ibid.*, hlm. 147

(pledoi). Setelah melalui proses diatas, maka majelis hakim akan mengadakan rapat pemusyawaratan majelis hakim untuk menentukan putusan yang dijatuhkan kepada terdakwa berdasarkan apa yang telah terjadi dan terbukti selama persidangan. Putusan pengadilan adalah pernyataan hakim yang diucapkan dalam sidang pengadilan terbuka yang dapat berupa pemidanaan atau bebas atau lepas dari segala tuntutan hukum dalam hal serta menurut cara yang diatur dalam KUHAP (Pasal 1 butir 11 KUHAP).¹³⁸

4) Tujuan Sistem Peradilan Pidana

Adapun tujuan sistem peradilan pidana menurut Mardjono Reksodiputro adalah :¹³⁹

- a. Mencegah masyarakat menjadi objek/korban.
- b. Menyelesaikan kasus kejahatan yang terjadi sehingga masyarakat puas bahwa keadilan telah ditegakan dan yang bersalah dipidana
- c. Mengusahakan agar mereka yang pernah melakukan kejahatan tidak mengulangi lagi kejahatannya.

Dari tujuan tersebut, Mardjono Reksodiputro mengemukakan bahwa komponen-komponen yang ebrada dalam sistem peradilan pidana yakni Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Lembaga Pemasyarakatan diharapkan dapat bekerja sama dan dapat membentuk suatu “*integrated criminal justice system*”. Karena menurutnya apabila anatar komponen-komponen terseput tidak terdapat keterpaduan dalam menjalankan tugas dan

¹³⁸ Pasal 1 butir 11 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana.

¹³⁹ Mardjono Reksodiputro *Op.Cit*, hlm. 15

fungsinya, maka akan diperkirakan terdapat tiga kerugian yang akan terjadi, antara lain sebagai berikut:¹⁴⁰

- a. Kesukaran dalam menilai sendiri keberhasilan atau kegagalan masing-masing instansi, sehubungan dengan tugas mereka bersama;
- b. Kesulitan dalam memecahkan sendiri masalah-masalah pokok masing-masing instansi (sebagai subsistem dari sistem peradilan pidana); dan
- c. Karena tanggung jawab masing-masing instansi sering kurang jelas terbagi, maka setiap instansi tidak terlalu memperhatikan efektivitas menyeluruh dari sistem peradilan pidana.

¹⁴⁰ *Ibid*, hlm. 3-4

BAB III

PEMBERIAN GRASI DALAM SISTEM PERADILAN PIDANA

INDONESIA

A. Pemberian Grasi Oleh Presiden bagi Terpidana Berdasarkan Perspektif Keadilan Dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia.

Sistem Pemerintahan Republik Indonesia menganut sistem Presidensial. Itu berarti Presiden dan wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat sebagaimana ketentuan Pasal 6A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) dan tidak lagi oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).¹⁴¹ Dalam sistem Pemerintahan Presidensial 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 UUD NRI 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 putusan oleh pengadilan. Pemberian Grasi oleh Presiden selaku Kepala Negara bukan sebagai Kepala Pemerintahan (eksekutif)

¹⁴¹ Sahetapy J.E, *Yang Memberi Tauladan Dan Menjaga Nurani Hukum & Politik*, Komisi Hukum Nasional RI, Jakarta, 2007, hlm 320

atau yudikatif, tetapi merupakan hak prerogatif Presiden untuk memberikan pengampunan.

Ketentuan Pasal 14 UUD 1945 sebelum perubahan, Presiden mempunyai kewenangan untuk memberikan Grasi, Amnesti, Abolisi, dan Rehabilitasi. 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.¹⁴² Setiap permohonan Grasi harus disertai dengan pertimbangan Mahkamah Agung karena Grasi mengenai atau menyangkut putusan hakim.

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.¹⁴³

Pada 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.”

Penjelasan undang-undang tersebut dikatakan, pemberian Grasi dapat merubah, meringankan, mengurangi atau menghapuskan kewajiban menjalani

¹⁴² Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm 161

¹⁴³ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 22 tahun 2002 tentang Grasi

pidana yang dijatuhkan pengadilan. Hal ini tidak berarti menghilangkan kesalahan dan juga bukan merupakan rehabilitasi terhadap pidana.

Fungsi pemberian grasi juga dipandang sebagai instrumen untuk meniadakan hukuman pidana mati di Indonesia. Seperti yang kita ketahui bahwa dalam hukum positif Indonesia kita mengenal dengan adanya hukuman mati atau pidana mati. Dalam KUHP Bab II mengenai Pidana, pasal 10 menyatakan mengenai macam-macam bentuk pidana, yaitu terdiri dari pidana pokok dan pidana tambahan. Dan pidana mati termasuk jenis pidana pokok yang menempati urutan yang pertama.

Jika terpidana yang dijatuhi hukuman mati telah melakukan upaya hukum biasa dan upaya hukum luar biasa, namun mengalami kebuntuan, maka upaya grasi merupakan upaya hukum istimewa dan menjadi jalan terakhir untuk meminta pengampunan yang dapat mengubah putusan tersebut.¹⁴⁴

Oleh karena itu, Kepala Negara di dalam melaksanakan haknya untuk memberikan grasi perlu adanya ketepatan dalam membuat suatu keputusan dengan sesuai dan memenuhi rasa keadilan yang terdapat di masyarakat, tanpa terikat suatu acara tertentu.¹⁴⁵

Mengenai kebijakan hukum pidana pemberian grasi kepada terpidana narkoba dalam UU No. 35 Tahun 2009, ada Pasal yang menyebutkan adanya kebijakan hukum pidana dalam pelaksanaan pemberian grasi kepada terpidana narkoba atas perkara tindak pidana Narkotika dan tindak pidana Prekursor

¹⁴⁴ Agustinus Edy Kristianto, editor, *Panduan Bantuan Hukum di Indonesia: Pedoman Anda Memahami dan Menyelesaikan Masalah Hukum*, YLBHI, Jakarta, 2008, hlm.340

¹⁴⁵ P.A.F. Lamintang dan Theo Lamintang, *Hukum Penitensier Indonesia*, Armico, 1984, Bandung, hlm.267.

Narkotika, pelaksanaannya harus dipercepat sesuai dengan peraturan perundang-undangan, yaitu pada Pasal 74 ayat (2) yang berbunyi:

“ Proses pemeriksaan perkara tindak pidana Narkotika dan tindak pidana Prekursor Narkotika pada tingkat banding, tingkat kasasi, peninjauan kembali, dan eksekusi pidana mati, serta proses pemberian grasi, pelaksanaannya harus dipercepat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Ketentuan Pasal tersebut, menjelaskan mengenai ketentuan yang menegaskan bahwa jika terdapat perkara lain yang oleh undang-undang juga ditentukan untuk didahulukan, maka penentuan prioritas diserahkan kepada pengadilan. Dalam penjelasan ketentuan ini yang dimaksud dengan “penyelesaian secepatnya” adalah mulai dari pemeriksaan, pengambilan putusan, sampai dengan pelaksanaan putusan atau eksekusi, termasuk dalam hal ini adalah proses pemberian grasi yang pelaksanaannya dipercepat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

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. 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.¹⁴⁶

Dalam Undang-undang Kehakiman dengan jelas disebutkan proses pengajuan Grasi hanya dilakukan satu kali saja. Oleh karena Jangka waktu 2 (dua) tahun tersebut belum dipenuhi maka permohonan Grasi untuk kedua kalinya tidak dapat diproses.¹⁴⁷

Beberapa pengaturan baru dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi yang 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.¹⁴⁸

Di dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi, juga tidak mengatur pengecualian pemberian Grasi diberikan kepada terpidana

¹⁴⁶ E. Utrecht, Rangkaian Sari Kuliah Hukum Pidana II, Universitas, Bandung, 1965

¹⁴⁷ <http://www.mahkamahagung.go.id/rnews.asp?jid=8&bid=514> di akses tanggal 1 Februari 2021

¹⁴⁸ <http://www.suarapembaharuan.com> di akses tanggal 2 Februari 2021

kasus korupsi. 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.

Berdasarkan kenyataan demikian jelaslah, bahwa hak Presiden untuk mengabulkan atau menolak permohonan grasi adalah hak prerogatif Presiden. Yang mana hak Prerogatif tersebut merupakan hak khusus yang diberikan oleh konstitusi kepada Presiden. Sebagai suatu hak prerogatif, maka pada dasarnya dalam mengambil suatu keputusan Presiden tidak dapat dipengaruhi oleh lembaga negara manapun termasuk oleh Mahkamah Agung. Termasuk dalam hal menolak dan/atau menerima permohonan grasi. Sehingga berkaitan dengan pertimbangan hukum Mahkamah Agung bersifat tidak mengikat. Jadi Presiden dapat menggunakan dan/atau tidak menggunakan pertimbangan tersebut, berdasarkan pertimbangan Presiden sendiri.

Misalnya dalam peristiwa Tan Malaka, terhadap para terduduh telah dijatuhi hukuman oleh Mahkamah Agung di Yogyakarta, atas tuduhan dan terbukti hendak menggulingkan Pemerintah R.I. Kemudian kepada para terduduh diberi grasi, dengan pertimbangan bahwa mereka dilandasi oleh cita-cita hukum untuk membela Negara.

Kemudian kasus Scapple Leigh Corby warga negara Australia, kemudian terpidana diberi grasi dengan pertimbangan Pertama, terpidana (Corby) mengalami depresi berat sehingga perlu didampingi psikiater. Kedua, terpidana (Corby) hingga kini masih merasa tidak bersalah karena narkoba yang

ditemukan adalah disisipkan orang tidak dikenal. Dan ketiga, polisi Australia tidak memiliki catatan cacat Corby terkait narkoba.¹⁴⁹

Bahwa pada dasarnya alasan yang dijadikan dasar pemberian grasi adalah karena faktor keadilan dan faktor kemanusiaan. Faktor keadilan yaitu jika ternyata karena sebab-sebab tertentu hakim pada lembaga peradilan telah menjatuhkan pidana yang dianggap “kurang adil” maka grasi dapat diberikan sebagai penerobosan untuk mewujudkan keadilan. Faktor kemanusiaan dilihat dari keadaan pribadi terpidana, misalnya jika terpidana dalam keadaan sakit atau telah membuktikan dirinya telah berubah menjadi lebih baik, maka grasi juga dapat diberikan sebagai suatu penghargaan.

Grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi merupakan salah satu upaya untuk meringankan dan menghapuskan suatu pidana. Namun hanya grasi yang dapat menyelamatkan seseorang dari ancaman pidana mati. Grasi sendiri merupakan bagian dari hukum tata negara karena berkaitan dengan hak Prerogatif presiden namun tidak bisa dipungkiri bahwa grasi merupakan bagian dari suatu sistem pemidanaan karena bisa meringankan dan menghilangkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Peran grasi dalam sistem pemidanaan diperlukan dengan memperhatikan kegunaannya.¹⁵⁰

¹⁴⁹ <http://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/12/05/25/m4ktn5- inilahtiga-pendapat-ma-yang-dijadikan-dasar-grasi-corby> diakses 31 Januari 2021

¹⁵⁰ Yon Artiono Arba'i. *Aku Menolak Hukuman Mati : Telaah atas Penerapan Pidana Mati*, Kepustakaan Populer Gramedia (KPG), Jakarta, 2012, hlm. 28

Undang- undang tidak mengatur secara detail mengenai alasan dari pemberian grasi. Jan Rummelink mengemukakan alasan-alasan pemberian grasi sebagai berikut:¹⁵¹

- 1) Jika setelah vonis berkekuatan hukum pasti terpidana menghadapi suatu keadaan khusus yang sangat tidak menguntungkan baginya. Misalnya terpidana menderita penyakit tidak disembuhkan atau keluarganya terancam akan bercerai berai;
- 2) Jika setelah vonis berkekuatan hukum pasti, ternyata bahwa hakim secara tidak layak telah tidak memberi perhatian pada keadaan, yang bila ia ketahui sebelumnya, akan mengakibatkan penjatuhan pidana yang jauh lebih rendah. Patut dicermati bahwa hal ini bukanlah alasan untuk memohonkan peninjauan kembali. Terpikirkan juga sejumlah kesalahan hakim lainnya yang tidak membuka peluang bagi permohonan peninjauan kembali;
- 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 di sini 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”

¹⁵¹ Jan Rummelink, *Hukum Pidana: Komentar atas Pasal-pasal Terpenting dari KUHP Belanda dan Padanannya dalam KUHP Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, hlm.587

Sedangkan Utrecht, menyebutkan 4 alasan pemberian grasi secara singkat, yaitu :¹⁵²

- 1) kepentingan keluarga terpidana;
- 2) terpidana pernah berjasa pada masyarakat;
- 3) terpidana menderita penyakit yang tidak dapat di sembuhkan;
- 4) terpidana berkelakuan baik selama berada di lembaga permasyarakatan dan memperlihatkan keinsyafan atas kesalahannya”.

Pemberian Grasi dalam hukum pidana di Indonesia bukan hanya tentang pengampunan ataupun mengurangi vonis terhadap suatu putusan hakim. Namun disisi lain perlu dilihat bahwa grasi menyangkut hak warga negara, grasi mengatasi keterbatasan hukum, grasi sebagai dasar hilangnya hak negara untuk menjalankan pidana, serta bagaimana tujuan atas pemberian grasi itu sendiri jika dihubungkan dengan tujuan pemidanaan.

a. Grasi sebagai Hak Warga Negara

Pemberian grasi merupakan pencabutan atau upaya meringankan sanksi yang dijatuhkan melalui putusan pengadilan pidana. Dahulu kala, penguasa beranjak dari kekuasaan mutlak yang dimilikinya menganugerahkan grasi sebagai wujud kebajikan hatinya. Sekarang kita tak lagi mengenal grasi dalam bentuk seperti itu, terutama karena hak prerogatif (hak istimewa) telah diserahkan kepada pemerintah dan pelaksanaannya

¹⁵² Utrecht, *Op. Cit*, hlm.240

menjadi tanggung jawab Kepala Negara atau dalam sistem pemerintahan presidensiil ada di tangan presiden”¹⁵³

Dalam sistem pemerintahan presidensiil murni, meskipun tidak ada perbedaan antara Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan, tugas dan wewenang presiden sebagai puncak kepemimpinan negara, tetap saja ada tugas dan wewenangnya yang merupakan lingkup pemerintahan atau eksekutif dan kewenangan yang berada di luar lingkup tersebut. Meskipun hal ini tidak secara nyata dibedakan, seperti nampak dalam sistem pemerintahan parlementer.

Kewenangan presiden di luar lingkup eksekutif tersebut, misalnya kewenangan di bidang judicial. Kewenangan ini mencakup pemulihan yang terkait dengan putusan pengadilan, yaitu untuk mengurangi hukuman, memberikan pengampunan, ataupun menghapuskan tuntutan yang terkait erat dengan kewenangan pengadilan

Mengenai pemberian ampunan atau grasi, perlu diketahui konsep bahwa terpidana yang mengajukan permohonan grasi ini bukan sebagai terpidana, melainkan sebagai warga negara. Sebagai seorang warga negara, seseorang berhak meminta ampun kepada presiden sebagai pemimpin negara. Pasal 28 D ayat 1 Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 dalam sub mengenai Hak Asasi Manusia, diatur mengenai “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”. Inilah yang menjadi dasar

¹⁵³ Yon Artiono Arba'i, *Op. Cit.*, hlm. 32

setiap warga negara apapun status yang sedang disandangnya, untuk mendapatkan suatu kepastian hukum.

Pemberian grasi bukan isu kepastian hukum, tetapi cerminan tingkat kearifan hukum presiden dan juga masyarakat. Dengan adanya pertimbangan dari Mahkamah Agung, dan berbagai faktor sosial serta respon dari kelompok tertentu, pemberian grasi mencerminkan kearifan hukum dari presiden. Mungkin kita lupa bahwa pemberian grasi adalah juga tempat dimana kita memberikan tempat bagi hati nurani kemanusiaan kita.¹⁵⁴

Bagi pemohon yang dijatuhi pidana mati, grasi merupakan persoalan hidup dan mati. Melalui pemberian grasi, mungkin saja seseorang yang dijatuhi pidana mati dapat menjadi penjara seumur hidup atau pidana penjara dalam waktu tertentu. Hal seperti ini akan terasa lebih arif, karena terpidana akan mempunyai kesempatan untuk memperbaiki dirinya. Berbeda dengan pidana mati yang tidak memberikan kesempatan bagi terpidana untuk memperbaiki kesalahannya.

Seorang pemohon yang mengajukan permohonan grasi mempunyai satu dari dua alasan berikut, mengapa ia mengajukan grasi:

- 1) seorang yang telah mengakui kesalahannya dan memohon ampun atas kesalahannya, namun pidana yang dijatuhkan kepadanya dirasakannya terlalu berat. Sehingga ia mengajukan grasi dengan harapan memperoleh keringanan pidana (hukuman);

¹⁵⁴ *Ibid.*, hlm. 33

2) seorang yang merasa dirinya benar-benar tidak bersalah, berniat ingin mencari keadilan bagi dirinya. Dengan mengajukan grasi ia berharap presiden dapat mengoreksi kesalahan pengadilan sebelumnya, sehingga keadilan dapat ditegakkan.

Menurut Adami Chazawi, dengan mengajukan grasi berarti dari sudut hukum pemohon telah dinyatakan bersalah, dan dengan mengajukan permohonan ampunan (grasi) berarti dia telah mengakui kesalahannya itu.¹⁵⁵

b. Grasi Mengatasi Keterbatasan Hukum (*Recovery System*)

Keterbatasan dan kelemahan dalam sistem hukum, dapat terjadi dimana saja dan pada tingkat masyarakat manapun. Negara-negara maju seperti Amerika, meskipun tingkat kejahatan dan kontrol terhadap aparat pelaksana hukum sangat tinggi, namun orang masih menyadari kemungkinan terjadi kekeliruan pada subjek orang dan penerapan hukumnya. Lebih dari pada itu, terdapat pula pengertian bahwa sampai di suatu titik tertentu hukum mempunyai keterbatasan internal (*the limit of law*). Seperti tentang adanya kelemahan-kelemahan dalam sistem pengumpulan informasi di lingkungan peradilan pidana yang dapat merusak kehidupan atau masa depan seseorang.¹⁵⁶

Di negara yang menganut sistem *common law*, dalam hal ini Amerika, sebelum seseorang didakwa dengan pasal pidana mati (*capital punishment*), saksisaksi yang mmberatkan terdakwa harus digelar dalam sebuah sidang terpisah atau pendahuluan (*preliminary hearing*), untuk menentukan apakah

¹⁵⁵ Adami Chazawi, *Pelajaran Hukum Pidana Bagian I*, Raja Grafindo, Jakarta, 2005, hlm. 27

¹⁵⁶ Yon Artiono Arba'i, *Op. Cit.*, hlm 34

kesaksian itu dapat diterima secara hukum dan dapat dijadikan alat bukti di persidangan utama. Tidak dengan mudah sebuah kesaksian yang memberatkan terdakwa dapat diperlakukan sebagai alat bukti.

Sistem yang demikian ini tidak terdapat dalam sistem beracara di Indonesia. Seorang terdakwa yang diancaman pidana mati mempunyai kedudukan yang sangat rentan atau lemah. Satu kesaksian atau lebih dapat dengan mudah di gelar tanpa diperiksa tingkat kelayakannya, yang seharusnya dilaksanakan khusus untuk itu. Bedanya, sistem beracara pidana di Indonesia terkesan begitu mudah memperlakukan sebuah kesaksian menjadi alat bukti yang notabene dapat mengakibatkan kehancuran hidup si terdakwa.

Beban mengejar pengajuan target perkara, sering kali mendorong aparat Kepolisian menggunakan cara-cara yang tidak fair untuk menjebak terdakwa. Saksi terdakwa yang dijadikan saksi memperoleh kemudahan seperti pengurangan hukuman atau bebas dari tuntutan hukum. Praktik demikian ini telah umum di lingkungan para penyidik perkara pidana di kepolisian. Hakim di Indonesia, sesuai dengan sistem beracara hakim aktif, mempunyai peran yang aktif dalam persidangan. Peran aktif ini sering kali tidak dijalankan sesuai standar profesi kehakiman. Banyak faktor yang mempengaruhi, diantaranya gaji yang relatif rendah, dan tingkat pendidikan hukum yang hanya S1. Kita dapat membayangkan seseorang yang baru selesai dari program S1, kemudian diterima sebagai hakim dan mengikuti

kursus calon hakim selama 12 bulan, kemudian magang selama 6 bulan, lalu mulai menangani perkara.¹⁵⁷

Putusan-putusan dan analisa hukum hakim tidak terbuka untuk umum. Sehingga publik tidak dapat mengetahui bobot analisa hukum hakim. Hal ini di satu pihak tidak mendidik hakim, karena tidak ada sarana mempertajam analisa hukum hakim akibatnya sebuah putusan dapat menjadi bias atau error. Keadaan jauh berbeda dengan hakim-hakim di negara maju, sebelum seseorang menjadi hakim yang bersangkutan harus menjadi jaksa (rata-rata 10 tahun), kemudian menjadi pembela (rata-rata 10 tahun), baru kemudian dia dapat dicalonkan menjadi hakim. Begitupun mengenai putusan pengadilan, meskipun peran hakim pasif dalam sistem juri, hakim selalu memberikan argumen hukum secara tertulis yang dapat dibaca oleh siapapun.¹⁵⁸

Kesemua keterbatasan dan kelemahan sistem hukum tersebut, mengharuskan kita untuk menyingkapi prinsip-prinsip pengambilan keputusan hukum. Bidangbidang hukum sendiri telah menyediakan lembaga atau sarana untuk memungkinkan memperbaiki "error-error hukum itu", seperti adanya lembaga peninjauan kembali (*herziening*) yang dapat digunakan oleh terpidana. Di luar ranah hukum, lembaga *recovery* untuk error itu adalah grasi. Grasi dapat sebagai sarana mengoreksi kesalahan-kesalahan dalam penyelenggaraan hukum. Oleh karenanya lembaga ini tidak

¹⁵⁷ Tedung Mulya Lubis, *Kontroversi Hukuman Mati*, Kompas, Jakarta, 2009, hlm. 33

¹⁵⁸ *Ibid.*

dengan kebetulaan berada di luar sistem peradilan. Di sini sebenarnya presiden dapat melakukan koreksi-koreksi dengan menunjukkan kearifan hukumnya. Kearifan hukum di perlukan untuk megisi lubang-lubang dalam penyelenggaraan sistem hukum dan peradilan pada khususnya.¹⁵⁹

c. Hapusnya Hak Negara Untuk Menjalankan Pidana

Jan remelink memasukan grasi sebagai salah satu dari tiga alasan gugurnya kewenangan untuk mengeksekusi pidana . Adami Chazawi juga menyebutkan hal yang sama, namun ia menyebutnya dengan istilah hapusnya hak negara untuk menjalankan pidana.

Dasar hapusnya hak negara menjalankan pidana yang di tentukan dalam KUHP, ialah:

- 1) Matinya terpidana (Pasal 83 KUHP)
- 2) Daluarsa dari eksekusi (Pasal 84 KUHP)

Sedangkan dasar dari hapusnya hak negara menjalankan pidana di luar KUHP adalah grasi yang diberikan oleh presiden dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung (Amademen Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 14 jo. UndangUndang No 22 Tahun 2002)

Prinsip dasar pemberian grasi ialah diberikan pada orang yang telah dipidana dengan putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Sifat pemberian grasi sekedar mengoreksi mengenai pidana yang dijatuhkan, tidak mengoreksi substansi pertimbangan pokok perkaranya.

¹⁵⁹ Yon Artiono Arba'i, *Op. Cit.*, hlm. 11

Sifat yang demikian ini tampak dari tiga hal yang dapat diputuskan oleh presiden dalam permohonan grasi, yakni:

- 1) Meniadakan pelaksanaan seluruh pidana yang telah dijatuhkan dalam putusan pengadilan;
- 2) Melaksanakan sebagian saja dari pidana yang dilakukan dalam putusan;
- 3) Mengubah jenis pidana (komutasi) jenis pidananya yang telah dijatuhkan dalam putusan menjadi pidana yang lebih ringan seperti tersebut dalam Pasal 10 KUHP.

Dari tiga hal tersebut di atas, yang menjadi dasar dari hapusnya hak negara untuk menjalankan pidana adalah poin No.1, sedangkan poin No. 2 dan No. 3 tidak menghapuskan hak negara untuk melaksanakan pidana, tetapi sekedar meringankan pelaksanaan pidananya

d. Hubungan Grasi dengan Tujuan Pidanaan

Terlepas dari hal-hal tersebut diatas, mengenai pemberian grasi harus didasarkan pada tujuan pidana, presiden baik mengabulkan atau menolak permohonan grasi yang diajukan, haruslah disandarkan pada tujuan pidana. Menurut literatur mengenai Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (Undang-Undang No. 1 Tahun 1946) dapat dikatakan mempunyai tujuan pidana dengan aliran kompromis atau teori gabungan, mencakup semua aspek yang ada di dalamnya

Jadi, dalam permohonan grasi ini presiden harus mempertimbangkan masalah pembalasan juga tidak lupa mempertimbangkan masalah mengenai perlindungan tertib hukum masyarakat, baik mengabulkan atau menolak

permohonan grasi dari permohonan. Dalam hal ini masukan dari Mahkamah Agung sangat diperlukan oleh presiden sebagai badan yang memang brekompeten untuk itu, dalam pengambilan putusan oleh presiden.

Adapun Syarat-Syarat Permohonan Grasi Narapidana yang ingin mengajukan permohonan Grasi kepada Presiden harus memenuhi syarat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2002 Tentang Grasi, sebagai berikut :

- 1) Pemohon grasi hanya dapat diajukan oleh terpidana yang dijatuhi putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.¹⁶⁰
- 2) Permohonan Grasi hanya dapat diajukan oleh terpidana yang dijatuhi:¹⁶¹
 - a) Pidana mati;
 - b) Pidana penjara seumur hidup;
 - c) Pidana penjara paling rendah 2 (dua) tahun;
- 3) Permohonan Grasi hanya dapat diajukan sebanyak 1 kali.¹⁶²
- 4) Permohonan Grasi hanya dapat diajukan oleh para pihak antara lain:
 - a) Terpidana;
 - b) Kuasa Hukum;
 - c) Keluarga Terpidana, yaitu:
 - a. Istri atau suami,
 - b. Anak kandung,

¹⁶⁰ Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi.

¹⁶¹ Pasal 2 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi

¹⁶² Pasal 2 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi.

- c. Orang tua kandung, atau
- d. Saudara kandung terpidana.

Akan tetapi dalam hal terpidana dijatuhi hukuman mati, permohonan Grasi dapat diajukan oleh keluarga terpidana tanpa persetujuan.¹⁶³

- d) Menteri Hukum dan Ham Pasal 6A Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 memberi kewenangan kepada menteri Hukum dan Ham untuk meneliti dan melaksanakan pengajuan permohonan Grasi.

Prosedur Pengajuan Permohonan Grasi kepada Presiden Republik Indonesia Tahapan prosedur permohonan pengajuan Grasi yang dapat dilakukan oleh terpidana adalah sebagai berikut:

1. Hak mengajukan Grasi diberitahukan kepada terpidana oleh hakim atau hakim ketua sidang yang memutus perkara pada tingkat pertama.¹⁶⁴
2. Jika pada waktu putusan pengadilan dijatuhkan terpidana tidak hadir, hak Grasi diberitahukan secara tertulis oleh panitera dari pengadilan yang memutuskan perkara pada tingkat pertama.¹⁶⁵
3. Permohonan Grasi oleh terpidana atau terpidana atau kuasa hukumnya diajukan kepada Presiden sebagaimana diatur pada Pasal 6 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi.

¹⁶³ Pasal 6 Undang-Undang 22 Tahun 2002 Tentang Grasi.

¹⁶⁴ Nur Muhammad Wahyu Kuncoro, *Jangan Panik Jika Terjerat Kasus Hukum*, Penebar Swadaya Grup, Jakarta, 2011, hlm. 130.

¹⁶⁵ *Ibid*

4. Permohonan Grasi dapat pula diajukan oleh keluarga terpidana, dengan persetujuan terpidana sebagaimana diatur pada Pasal 6 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi.
5. Dalam hal terpidana dijatuhi pidana mati, permohonan Grasi dapat diajukan oleh keluarga terpidana tanpa persetujuan terpidana sebagaimana diatur pada Pasal 6 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi.
6. Permohonan Grasi dapat diajukan sejak putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap.(Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi.)
7. Permohonan Grasi diajukan secara tertulis kepada Presiden. Pengajuan dilakukan oleh terpidana, kuasa hukumnya, atau keluarganya.(Pasal 8 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi.)
8. Salinan permohonan Grasi disampaikan kepada Pengadilan yang memutus perkara pada tingkat pertama untuk diteruskan kepada Mahkamah Agung. (Pasal 8 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi.)
9. Permohonan Grasi dan salinannya dapat pula disampaikan oleh terpidana melalui Kepala Lembaga Perasyarakatan tempat terpidana menjalani pidana.¹⁶⁶
10. Dalam hal permohonan Grasi dan salinannya diajukan melalui Kepala Lembaga Perasyarakatan, Kepala Lembaga Perasyarakatan menyampaikan permohonan Grasi tersebut tersebut kepada Presiden dan

¹⁶⁶ *Ibid*

salinannya dikirimkan kepada pengadilan yang memutus perkara pada tingkat pertama paling lambat tujuh hari terhitung sejak diterimanya permohonan Grasi dan salinannya.¹⁶⁷

11. Panitera wajib membuat akta penerimaan salinan permohonan Grasi, selanjutnya berkas perkara beserta permohonan Grasi dikirim ke Mahkamah Agung. Apabila permohonan Grasi tidak memenuhi persyaratan, Panitera membuat Akta Penolakan Permohonan Grasi.¹⁶⁸
12. Dalam jangka waktu 20 hari bekerja sejak tanggal penerimaan salinan permohonan Grasi, Pengadilan tingkat pertama mengirimkan salinan permohonan dan berkas perkara kepada Mahkamah Agung.(Pasal 9 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi)
13. Berkas perkara yang diajukan ke Presiden harus dilengkapi dengan surat-surat sebagai berikut:¹⁶⁹
 - a. Surat pengantar.
 - b. Daftar isi berkas perkara.
 - c. Akta berkekuatan hukum tetap.
 - d. Permohonan Grasi dan Akta penerimaan permohonan Grasi.
 - e. Salinan permohonan Grasi dari terpidanadan Akta penerimaan salinan permohonan Grasi.
 - f. Surat kuasa dari terpidana untuk kuasanya atau surat persetujuan untuk keluarga dari terpidana (jika ada).

¹⁶⁷ *Ibid*

¹⁶⁸ Limey Agus Fazzlli Banurea, *Eksistensi Grasi dalam Perspektif Hukum Pidana*, Departement Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Sumatra Utara, Medan, 2013, hlm. 48

¹⁶⁹ *Ibid*, hlm. 48-49.

- g. Foto copy berita acara sidang.
- h. Foto copy putusan pengadilan tingkat pertama.
- i. Foto copy putusan pengadilan tingkat banding.
- j. Foto copy putusan pengadilan tingkat kasasi.
- k. Foto copy surat dakwaan.
- l. Eksepsi dan putusan sela (jika ada).
- m. Foto copy surat tuntutan, Pembelaan, Replik, Duplik (jika ada).
- n. Foto copy penetapan penunjukan Majelis Hakim.
- o. Dalam jangka waktu paling lambat 30 hari terhitung sejak tanggal diterimanya salinan, Mahkamah Agung mengirimkan pertimbangan tertulis kepada Presiden.¹⁷⁰

Pemberian Grasi oleh Presiden Republik Indonesia memiliki beberapa prosedur yang diantaranya adalah:

1. Setelah prosedur permohonan pengajuan Grasi telah dilakukan oleh terpidana, selanjutnya Mahkamah Agung memberikan berkas permohonan Grasi tersebut kepada Menteri Kehakiman. Namun sebelum Ketua Mahkamah Agung mengirim berkas permohonan Grasi kepada Menteri Kehakiman, ketua Mahkamah Agung meminta pertimbangan kepada Jaksa Agung, dalam hal-hal berikut:
 - a. Apabila keputusan pengadilan itu mengenai hukuman mati;
 - b. Apabila Mahkamah Agung membutuhkan pendapat Jaksa Agung tentang kebijakan penuntut umum;

¹⁷⁰ Pasal 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi.

c. Apabila Jaksa Agung sebelumnya mengemukakan keinginannya kepada Ketua Mahkamah Agung untuk diminta pertimbangannya.¹⁷¹

Sehingga dalam waktu paling lambat 30 hari Mahkamah Agung sudah memberikan pertimbangan tertulis kepada Presiden

2. Setelah Menteri Kehakiman menerima berkas permohonan Grasi dari Mahkamah Agung, selanjutnya berkas tersebut diteruskan kepada Presiden.¹⁷²
3. Setelah Presiden menerima berkas permohonan Grasi, maka selanjutnya Presiden memberikan keputusan atas permohonan Grasi tersebut dengan mempertimbangkan pertimbangan yang disampaikan secara tertulis oleh Mahkamah Agung.¹⁷³
4. Keputusan Presiden atas permohonan Grasi tersebut dapat berupa pemberian atau penolakan Grasi.¹⁷⁴
5. Jangka waktu pemberian atau penolakan atas permohonan Grasi tersebut paling lambat 3 bulan terhitung sejak diterimanya pertimbangan yang disampaikan secara tertulis oleh Mahkamah Agung.¹⁷⁵
6. Keputusan Presiden atas permohonan Grasi yang diterima oleh Presiden disampaikan kepada terpidana paling lambat 14 hari terhitung sejak ditetapkan keputusan Presiden.¹⁷⁶

¹⁷¹ Alfitra, *Hapusnya Hak & Menuntut Mejalankan Pidana*, Penebar Swadaya Grup, Jakarta, 2012, hlm. 167.

¹⁷² *Ibid*

¹⁷³ Pasal 11 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi.

¹⁷⁴ Pasal 11 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi.

¹⁷⁵ Pasal 11 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi.

¹⁷⁶ Pasal 11 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi.

7. Salinan keputusan tentang permohonan Grasi tersebut disampaikan kepada:

- a. Mahkamah Agung;
- b. Pengadilan yang memutus perkara pada tingkat pertama;
- c. Kejaksaan Negeri yang menuntut perkara pidana; dan
- d. Lembaga pemasyarakatan tempat terpidana menjalani pidana

Prosedur pengajuan grasi sebagaimana telah dipaparkan diatas merupakan prosedur pengajuan grasi yang baku yang harus dilakukan oleh terpidana maupun kuasa hukumnya baik pada pengajuan grasi yang pertama maupun pengajuan grasi yang kedua. Namun untuk dapat mengajukan permohonan grasi yang kedua, terpidana harus menunggu waktu dua tahun sejak pengajuan grasi yang pertama ditolak oleh Presiden.

Undang- undang tidak mengatur secara rinci mengenai alasan dari pemberian grasi. Jan Remmelink mengemukakan ada beberapa alasan-alasan pemberian grasi kepada narapidana sebagai berikut :¹⁷⁷

- a. Jika setelah vonis berkekuatan hukum pasti terpidana menghadapi suatu keadaan khusus yang sangat tidak menguntungkan baginya. Misalnya terpidana menderita penyakit tidak disembuhkan atau keluarganya terancam akan bercerai berai;
- b. Jika setelah vonis berkekuatan hukum pasti, ternyata bahwa hakim secara tidak layak telah tidak memberi perhatian pada keadaan, yang bila ia ketahui sebelumnya, akan mengakibatkan penjatuhan pidana yang jauh lebih

¹⁷⁷ Jan Remmelink, *Hukum Pidana: Komentar atas Pasal-pasal dari KUHP Belanda dan Padanannya dalam KUHP Indonesia*, Gramedia Pustaka, Jakarta, 2003,

rendah. Patut dicermati bahwa hal ini bukanlah alasan untuk memohonkan peninjauan kembali. Terpikirkan juga sejumlah kesalahan hakim lainnya yang tidak membuka peluang bagi permohonan peninjauan kembali;

- c. 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;
- d. Jika ternyata telah terjadi kesalahan hukum yang besar. Terbayangkan di sini 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.

Grasi dalam hukum pidana, tidak hanya mengenai ampunan atau pengurangan hukuman terhadap putusan hakim saja. Kita perlu melihat grasi dari sisi lainnya, yakni grasi sebagai hak warga negara.¹⁷⁸ Mengenai pemberian ampunan atau grasi, perlu diketahui konsep bahwa terpidana yang mengajukan permohonan grasi ini bukan sebagai terpidana, melainkan sebagai warga negara. Sebagai seorang warga negara, seseorang berhak meminta ampun kepada presiden sebagai pemimpin negara. Pasal 28 D ayat (1) Amandemen Undang-undang Dasar 1945 dalam sub mengenai Hak Asasi Manusia, diatur mengenai “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”.

¹⁷⁸ Andi Hamzah, *Asas-asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta, 1991.

Inilah yang menjadi dasar setiap warga negara apapun status yang sedang disandangnya, untuk mendapatkan suatu kepastian hukum. Pemberian grasi bukan isu kepastian hukum, tetapi cerminan tingkat kearifan hukum presiden dan juga masyarakat. Dengan adanya pertimbangan dari Mahkamah Agung, dan berbagai faktor sosial serta respon dari kelompok tertentu, pemberian grasi mencerminkan kearifan hukum dari presiden. Mungkin kita lupa bahwa pemberian grasi adalah juga tempat dimana kita memberikan tempat bagi hati nurani kemanusiaan kita. Bagi pemohon yang dijatuhi pidana mati, grasi merupakan persoalan hidup dan mati. Melalui pemberian grasi, mungkin saja seseorang yang dijatuhi pidana mati dapat menjadi penjara seumur hidup atau pidana penjara dalam waktu tertentu. Hal seperti ini akan terasa lebih arif dan adil karena terpidana akan mempunyai kesempatan untuk memperbaiki dirinya. Berbeda dengan pidana mati yang tidak memberikan kesempatan bagi terpidana untuk memperbaiki kesalahannya.¹⁷⁹

B. Pengaturan yang Ideal Mengenai Pemberian Grasi Oleh Presiden Bagi Terpidana Berdasarkan Perspektif Keadilan Dalam Sistem Peradilan Pidana Di Indonesia

Pasal 1 ayat 3 Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tegas menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Negara yang mendasarkan segala aktifitas kehidupannya berlandaskan kepada

¹⁷⁹ Adami Chazawi, *Pelajaran Hukum Pidana Bagian II*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002

hukum, Hukum harus dijadikan panglima atas segala hal yang berkaitan dengan kehidupan berbangsa dan bernegara bagi segenap tumpah darah Indonesia.¹⁸⁰

Hukum merupakan aturan – aturan yang berlaku, bersifat memaksa dan berlaku dalam kehidupan masyarakat. Hukum itu sendiri berisi tentang larangan-larangan dan perintah - perintah yang berguna untuk mengatur tata tertib dimasyarakat. Hukum tersebut diciptakan untuk melindungi kepentingan masyarakat dan untuk menciptakan ketertiban, rasa aman, nyaman dan tentram di masyarakat.

Berdasarkan undang-undang dasar republik indonesia tahun 1945, Indonesia merupakan negara hukum (*rechstaat*). Indonesia sendiri menganut pemerintahan Presidensil, didalam sistem pemerintahan presidensi, terdapat pemisahan yang tegas antara kekuasaan Legislatif dengan Eksekutif. Pemisahan yang tegas antara kekuasaan eksekutif dengan legislatif ini dipengaruhi oleh teori "*Trias Politika*" dari "*Montesquieu*" yang membagi kekuasaan negara atas tiga lembaga, yakni *eksekutif*, *legislative*, dan *yudikatif*.¹⁸¹ Dalam sistem pemerintahan ini ada beberapa hak prerogatif yang mana dimiliki oleh presiden sebagai kepala negara seperti pemberian Grasi, Amnesti, Abolisi, Rehabilitasi dll. Namun dalam pembahasan ini penulis akan membahas salah satu hak prerogatif presiden yaitu pemberian Grasi.

Dalam proses pengadilan yang bertujuan untuk mendapat suatu putusan yang telah memperoleh atau mendapat kekuatan hukum tetap tidak menjamin bahwa putusan tersebut memberikan kebenaran secara yuridis. Bisa jadi

¹⁸⁰ Ahmad Siboy, "*Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*", Jurnal Magister Ilmu Hukum Vol.4 No. 07, 2015, hlm. 2

¹⁸¹ Umar Said Sugiarto, *Pengantar Hukum Indonesia*, Sinar Grafika. Jakarta, 2016, hlm. 255.

didalam keputusan tersebut terdapat kekeliruan dan kekhilafan bahkan didalam putusan itu bersifat memihak pada salah satu pihak yang berperkara di pengadilan. Cara untuk memperbaiki keputusan hakim yang terdapat kekeliruan atau kekhilafan demi tegaknya kebenaran dan keadilan yaitu dengan melakukan upaya hukum. Upaya hukum yang bisa dilakukan adalah melakukan upaya hukum biasa seperti Banding dan Kasasi dan Upaya Hukum Luar Biasa yang ketentuannya diatur dalam KUHAP. Namun selain dengan melakukan upaya hukum, terpidana bisa juga menggunakan upaya hukum lainnya diluar KUHAP dalam hal ini mengajukan Grasi.

Tujuan dalam mengajukan grasi ialah untuk memperoleh pengampunan, perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan hukuman yang telah diputus oleh pengadilan dan telah memperoleh kekuatan hukum tetap, tentunya yang dapat mengabulkannya atau yang mempunyai wewenang adalah seorang presiden. Walaupun presiden mempunyai hak untuk mengabulkan bukan berarti presiden hanya dengan Cuma – Cuma tanpa mempertimbangkannya terlebih dahulu. Tentunya presiden harus mempertimbangkan dulu apa yang akan ia lakukan, selain itu apabila dalam pertimbangannya presiden menolak permohonan dari terpidana untuk mengabulkan grasinya maka grasi tidak dapat diajukan lagi. Berbeda dengan upaya hukum yang ada di KUHAP yang terdapat beberapa tahapan dan proses yang biasa diajukan apabila tidak menerima suatu putusan pengadilan, grasi hanya dapat diajukan satu kali saja dan apabila grasi telah ditolak terpidana tidak dapat mengajukan grasi kembali.

Selain masuk dalam upaya hukum diluar KUHAP Grasi juga ada hubungannya dengan Tata Usaha Negara karena yang memberikan grasi adalah termasuk Pejabat Tata Usaha Negara. Seperti yang telah disinggung sebelumnya Grasi adalah upaya hukum yang hanya dimiliki oleh seorang presiden, karena dalam sistem presidensial khususnya di Indonesia hak ini hanya bisa dimohonkan kepada presiden selaku kepala negara.

Pada dasarnya Presiden sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara di Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki hak prerogatif yang telah dijamin oleh konstitusi negara, yaitu UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Salah satu bentuk hak prerogatif tersebut adalah grasi. Ketentuan mengenai hak prerogatif berupa grasi disebutkan dalam Pasal 14 ayat (1) UUD 1945 “Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung”. Dasar pengaturan mengenai grasi sebagaimana diatur dalam UUD 1945 merupakan bentuk jaminan terhadap hak presiden.

Pengaturan mengenai grasi di Indonesia diatur dalam Undang – Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi, yang selanjutnya disebut UU Grasi. Berdasarkan UU tersebut, definisi grasi adalah grasi adalah pengampunan berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada terpidana yang diberikan oleh Presiden.

Menurut peneliti, ada beberapa kelemahan dari UU No. 22 Tahun 2002 Tentang Grasi diantaranya belum adanya peraturan pelaksana dalam bentuk Peraturan Pemerintah sebagai aturan teknis dan penjabaran lebih lanjut dari UU No. 22 Tahun 2002 Tentang Grasi. Kemudian terkait pembatasan waktu, tidak adanya ketentuan tenggang waktu pengajuan grasi dapat menimbulkan kendala dalam pelaksanaan hukuman oleh Jaksa selaku eksekutor putusan pengadilan, hal ini terjadi pasca Putusan MK Nomor 107/PUU-XII/2015 tentang dicabutnya ketentuan Pasal 7 ayat (2) terkait tenggang waktu pengajuan grasi sehingga tidak memberikan kepastian hukum untuk pelaksanaan pidana.

Dalam UU No. 22 tahun 2002 tentang Grasi Prosedur pengajuan permohonan grasi, dapat dimulai dengan pemberitahuan hak mengajukan grasi kepada terpidana oleh hakim atau hakim ketua sidang yang memutus perkara pada tingkat pertama. Pasal 2 ayat (1) yaitu terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, terpidana dapat mengajukan permohonan grasi kepada Presiden. Pasal 2 ayat (2) yaitu pengajuan grasi dapat diajukan oleh terpidana yang dijatuhi pidana mati, penjara seumur hidup dan penjara paling rendah 2 (dua) tahun.

Pengajuan permohonan grasi diajukan secara tertulis oleh terpidana dan ditandatangani sendiri oleh terpidana atau atas namanya kepada Presiden. Pasal 2 ayat (3) yaitu pengajuan permohonan hanya dapat diajukan 1 (satu) kali, kecuali dalam hal tertentu yang terdapat dalam Pasal tersebut.

Jenis grasi yang dapat diajukan oleh semua terpidana yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap terbatas dalam putusan yaitu putusan

pidana mati, penjara seumur hidup, dan penjara minimal 2 (dua) tahun tanpa mempersoalkan jenis tindak pidana yang dilakukan oleh terpidana.

Bentuk-bentuk grasi (pengampunan) yang diberikan Presiden dalam Pasal 4 ayat (2) yaitu berupa: a. Peringan atau perubahan jenis pidana seperti dari pidana mati menjadi pidana seumur hidup dan sebagainya; b. Pengurangan jumlah pidana, atau c. Penghapusan pelaksanaan pidana.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 merupakan perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 ini hanya terdiri dari 2 (dua) Pasal. Pasal 1 menyebutkan mengenai beberapa ketentuan dalam UU No. 22 Tahun 2002 yang diubah. Ketentuan Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) diubah.

Pengajuan permohonan grasi secara tegas dibatasi 1 (satu) kali. Pihak-pihak yang dapat mengajukan permohonan grasi adalah: terpidana, kuasa hukum, keluarga terpidana (istri atau suami, anak kandung, orang tua kandung atau saudara kandung keluarga), Menteri Hukum dan HAM. Ketentuan lain yang diubah yaitu mengenai penetapan jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun suatu permohonan grasi dapat diajukan sejak putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap (Pasal 7 ayat (2)).

Hambatan yang dihadapi dalam penyelesaian grasi pada umumnya bukan kendala yang bersifat teknis, namun kendala akan muncul seiring dengan kerumitan permasalahan yang menyertai permohonan grasi.

Grasi merupakan salah satu hak prerogatif Presiden sebagai kepala negara dalam bidang yudikatif. Grasi juga dapat di masukkan sebagai dasar

penghapus penuntutan maupun dasar penghapus pemidanaan di Luar KUHP. Hal ini ada dalam Konsep RUU KUHP, yaitu dalam Pasal 62 mengenai mengenai waktu pengajuan terpidana untuk pelaksanaan grasi. Dimana dalam pelaksanaan hukuman tetap dilaksanakan, dan permohonan grasi tidak menunda pelaksanaan hukuman kecuali dalam hal putusan hukuman mati. Pasal 99 maksudnya mengenai pelaksanaan hukuman tetap dilaksanakan, kecuali hukuman mati. Akan tetapi, dalam hal pelaksanaan hukuman pidana mati baru dapat dilaksanakan apabila pengajuan grasi terpidana ditolak presiden.

Pasal 101 mengenai pengubahan pidana mati menjadi pidana seumur hidup apabila permohonan grasi terpidana mati yang ditolak atau tidak dilaksanakan selama 10 (sepuluh) tahun. Dalam Pasal ini ada pengecualian bagi terpidana dalam mengubah hukuman, melalui bentuk grasi berupa peringanan atau perubahan dari jenis pidana yang telah dijatuhkan. Pasal 140 mengenai kewenangan pelaksanaan pidana gugur apabila terpidana mendapatkan grasi dan amnesti.

Pada umumnya sering kali terdapat kendala dalam penyelesaian grasi, kendala muncul seiring dengan kerumitan dan permasalahan yang menyertai permohonan grasi. Permohonan grasi yang memiliki permasalahan umumnya merupakan kasus-kasus luarbiasa terkait dengan pidana khusus, yaitu tindak pidana narkoba dan psikotropika, tindak pidana terorisme dan tindak pidana

korupsi serta kasus yang melibatkan Warga Negara Asing (WNA).¹⁸² Dalam penyelesaian permohonan grasi tersebut, tidak jarang harus melibatkan beberapa Kementerian lain untuk dimintakan pertimbangan atau pendapat. Misalnya melibatkan Kementerian Hukum dan HAM, KemenkoPolhukam, BNN, Densus 88, BIN, Kementerian Luar Negeri, dan khusus dalam kasus terpidana mati, dimintakan pendapat dari Kejasaaan Agung. Permintaan pertimbangan lembaga lain, akan memerlukan waktu lama dan dapat melampaui batas waktu yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang, bahwa Presiden dalam memberikan keputusan grasi dalam tenggang waktu 3 bulan.

Sebelum peneliti menguraikan terkait pengaturan ideal dalam permohonan grasi, peneliti mencoba untuk menguraikan dan melihat perbandingan pengaturan grasi di beberapa negara.

1. Grasi di Negara Amerika Serikat

Secara garis besar pengampunan di Amerika terdiri dari *pardon* dan *commutation*. Kantor Pengacara Urusan Grasi (*The Office of the Pardon Attorney*) membantu Presiden dalam melaksanakan grasi eksekutif. Selama lebih dari 100 tahun, Presiden telah mengandalkan pada Departemen Kehakiman, dan khususnya Kantor Pengacara Urusan Grasi, untuk memberikan bantuan dalam menjalankan kekuasaan eksekutif dalam pemberian grasi yang diamanatkan kepada Presiden oleh Pasal II, Bagian 2 Konstitusi.

¹⁸² <http://majalah.tempointeraktif.com/id/arsip/2010/11/08/ITR/mbm>. diakses pada tanggal 2 Februari 2021

Berdasarkan Konstitusi, kekuasaan grasi Presiden hanya berlaku untuk tindak pidana federal. Grasi eksekutif terdiri dari beberapa bentuk, termasuk pengampunan, pergantian hukuman, pengampunan atas denda atau restitusi, atau penangguhan hukuman. Semua permintaan grasi eksekutif untuk pelanggaran federal diarahkan kepada Pengacara Urusan Grasi untuk ditinjau, diinvestigasi, dan dipersiapkan rekomendasi dari Departemen Kehakiman kepada Presiden, yang ditandatangani oleh Wakil Menteri Kehakiman untuk disposisi akhir setiap permohonan. Kantor Pengacara Urusan Grasi juga mempersiapkan penandatanganan dokumen Presiden saat pemberian grasi eksekutif dan memberitahu semua pemohon tentang keputusan grasi eksekutif.¹⁸³ Selanjutnya ketentuan dalam pemberian pengampunan diatur dalam *Rules Governing Petitions for Executive Clemency* yang diterbitkan dalam FEDERAL REGISTER of the National Archives and Records Administration of the United States, October 18, 1993, Vol. 58, No. 199, at pages 53658 and 53659 yang beberapa kali mengalami perubahan.¹⁸⁴

Dalam ketentuan ini, diantaranya *pertama* mengatur tentang penyampaian permohonan dan isi permohonan. Seseorang yang mencari pengampunan harus menyampaikan kepada Presiden Amerika Serikat

¹⁸³ <http://www.justice.gov/pardon/about-pardon.html> < diakses pada tanggal 5 Februari 2021

¹⁸⁴ Diterbitkan dalam *the FEDERAL REGISTER of the National Archives and Records Administration of the United States, October 18, 1993, Vol. 58, No. 199, at pages 53658 and 53659*; yang telah diubah dengan *the FEDERAL REGISTER of the National Archives and Records Administration of the United States, August 8, 2000, Vol. 65, No. 153, at page 48381*; dan diubah dengan *in the FEDERAL REGISTER of the National Archives and Records Administration of the United States, September 28, 2000, Vol. 65, No. 189, at pages 58223 and 58224, 28 CFR §§ 1.1 et seq. See also 28 CFR § 0.35*

melalui Pengacara Urusan Grasi, Departemen Kehakiman kecuali kecuali untuk permohonan berkenaan dengan tindak militer, harus mengajukan permohonannya langsung kepada Sekretaris Departemen Militer yang memiliki yurisdiksi atas sidang pengadilan militer dan hukuman pemohon. Dalam kasus seperti itu, formulir aplikasi dari Pengacara Grasi dapat digunakan tetapi harus dimodifikasi untuk memenuhi kebutuhan kasus tertentu. Permohonan untuk pergantian bentuk hukuman juga dapat diperoleh dari sipir lembaga pemasyarakatan federal. Setiap permohonan grasi eksekutif harus mencakup informasi yang diperlukan dalam formulir aplikasi yang ditentukan oleh Menteri Kehakiman.¹⁸⁵

Kedua, mengenai persyaratan untuk mengajukan permohonan pengampunan (*pardon*), yaitu permohonan pengampunan harus diajukan hingga berakhirnya masa tunggu minimal lima tahun setelah tanggal pembebasan pemohon dari penjara, dalam hal tidak ada hukuman penjara yang dijatuhkan, maka permohonan bisa diajukan sampai berakhirnya jangka waktu paling sedikit lima tahun setelah tanggal hukuman pemohon. Secara umum, tidak ada permohonan yang diajukan oleh orang yang sedang dalam masa percobaan, pembebasan bersyarat, atau dibawah pengawasan.¹⁸⁶

Ketiga, tidak ada permohonan untuk pergantian hukuman, termasuk pengampunan denda, harus diajukan jika ada bentuk keringanan hukum atau administrasi yang lain telah tersedia, kecuali dalam keadaan luar biasa.¹⁸⁷

¹⁸⁵ Section 1.1 Submission of petition; form to be used; contents of petition.

¹⁸⁶ Section 1.2 Eligibility for filing petition for pardon.

¹⁸⁷ Section 1.3 Eligibility for filing petition for commutation of sentence.

Keempat, permohonan grasi eksekutif hanya berhubungan dengan pelanggaran hukum Amerika Serikat. Permohonan yang berkaitan dengan pelanggaran hukum harta milik Amerika Serikat atau wilayah tunduk pada yurisdiksi Amerika Serikat harus diserahkan kepada petugas yang tepat atau agen dari kepemilikan atau wilayah yang bersangkutan.¹⁸⁸ *Kelima*, segala permohonan, laporan, memorandum, yang terkait dengan pertimbangan permohonan grasi eksekutif umumnya harus tersedia hanya untuk pengacara yang terlibat dengan pertimbangan permohonan. Namun, dokumen-dokumen tersebut harus tersedia untuk pemeriksaan, secara keseluruhan atau sebagian, bila Menteri Kehakiman menilai pengungkapan dokumen diharuskan oleh hukum atau demi keadilan.¹⁸⁹

Keenam, setelah menerima permohonan grasi eksekutif, Menteri Kehakiman harus mengusahakan penyelidikan tersebut yang dianggap perlu dan tepat, menggunakan jasa, atau memperoleh laporan dari, pejabat yang tepat dan badan-badan Pemerintah, termasuk Biro Investigasi Federal, dalam hal kejahatan yang menimbulkan korban Menteri Kehakiman harus memberitahukan korban tentang permohonan grasi dari si pelaku kejahatan. Kemudian Menteri Kehakiman akan meninjau setiap permohonan dan semua informasi terkait yang dikembangkan oleh penyelidikan dan akan menentukan apakah permohonan grasi adalah cukup layak untuk dipertimbangkan oleh Presiden. Menteri Kehakiman harus melaporkan secara tertulis rekomendasinya kepada Presiden, yang menyatakan dalam

¹⁸⁸ *Section 1.4 Offenses against the laws of possessions or territories of the United States.*

¹⁸⁹ *Section 1.5 Disclosure of files.*

penilaiannya, apakah Presiden harus memberikan atau menolak permohonan.¹⁹⁰

Ketujuh, ketika permohonan grasi dikabulkan, pemohon atau pengacaranya harus diberitahu tentang keputusan tersebut dan surat perintah pengampunan harus dikirim ke pemohon. Ketika pergantian hukuman diberikan, pemohon harus diberitahu tentang tindakan tersebut dan surat perintah pergantian harus dikirimkan kepada pemohon melalui petugas yang bertanggung jawab tempatnya di penjara, atau langsung ke pemohon jika dia dalam pembebasan bersyarat, masa percobaan, atau dibawah pengawasan.¹⁹¹ *Kedelapan*, Setiap kali Presiden memberitahukan kepada Menteri Kehakiman bahwa ia telah menolak permintaan grasi, maka Menteri Kehakiman akan memberitahu pemohon dan menutup kasus ini. Kecuali dalam kasus-kasus di mana hukuman mati telah dijatuhkan, setiap kali Menteri Kehakiman merekomendasikan kepada Presiden untuk menolak permintaan grasi dan Presiden tidak menyetujui atau mengambil tindakan lain, maka sehubungan dengan bahwa rekomendasi yang berlawanan dalam waktu 30 hari setelah tanggal penyerahan untuknya, maka harus dianggap bahwa Presiden sepakat dalam rekomendasi dari Menteri Kehakiman, sehingga akan memberitahukan pemohon dan menutup kasus ini.¹⁹²

¹⁹⁰ *Section 1.6 Consideration of petitions; notification of victims; recommendations to the President*

¹⁹¹ *Section 1.7 Notification of grant of clemency.*

¹⁹² *Section 1.8 Notification of grant of clemency.*

Kesembilan, Menteri Kehakiman dapat mendelegasikan urusan pengampunan pada pejabat yang bertanggungjawab di Departemen Kehakiman.¹⁹³ *Kesepuluh*, mengenai prosedur permohonan grasi yang diajukan oleh terpidana mati yang dijatuhkan oleh Pengadilan Distrik Amerika Serikat. Permohonan penangguhan hukuman atau penggantian hukuman mati dapat diajukan oleh terpidana atau orang lain atas persetujuannya, dan harus diajukan selambat-lambatnya 30 hari setelah pemohon telah menerima pemberitahuan dari Biro Penjara tentang jadwal tanggal eksekusi, semua materi dan dokumen pendukung permohonan selambat-lambatnya harus disampaikan 15 hari setelah pengajuan permohonan itu sendiri. Pengacara terpidana dapat mengajukan presentasi/dengar pendapat untuk mendukung permohonan. Proses permohonan grasi bisa terhenti jika ada perintah pengadilan untuk melanjutkan pelaksanaan eksekusi. Hanya satu permintaan pergantian hukuman mati akan diproses sampai selesai, kecuali dalam keadaan luar biasa. Ketentuan ini berlaku untuk setiap orang yang dijatuhi hukuman mati oleh Pengadilan Distrik Amerika Serikat yang tanggal eksekusinya diatur pada atau setelah tanggal 1 Januari 2000.¹⁹⁴

Kesebelas, peraturan yang terkandung dalam bagian ini adalah bersifat saran saja dan untuk pedoman internal personil Departemen Kehakiman.

¹⁹³ Section 1.9 Delegation of authority.

¹⁹⁴ Section 1.10 Procedures applicable to prisoners under a sentence of death imposed by a United States District Court.

Mereka tidak mempunyai hak dalam pengajuan grasi eksekutif, juga tidak membatasi wewenang Presiden berdasarkan Pasal II, Bagian 2 Konstitusi.¹⁹⁵

Kantor Pengacara Urusan Grasi Departemen Kehakiman AS juga memiliki standar-standar pertimbangan pemberian grasi eksekutif, khususnya dalam permohonan pengampunan (*pardon*) dan pergantian hukuman (*commutation*).¹⁹⁶

Pada umumnya, grasi atau pengampunan diberikan berdasarkan pada perilaku baik yang dipertunjukkan oleh pemohon grasi untuk periode waktu yang cukup lama setelah penghukuman dan masa hukuman yang dijalani. Peraturan Departemen menentukan seorang pemohon grasi harus menunggu paling sedikitnya selama lima (5) tahun setelah penghukuman atau pembebasan dari kurungan (mana yang paling belakangan) sebelum pengajuan permohonan grasi. Di dalam menentukan apakah seorang pemohon tertentu harus direkomendasikan untuk suatu grasi, berikut ini adalah faktor utama yang menjadi pertimbangan.¹⁹⁷

a. Perilaku, karakter dan reputasi pasca-penghukuman

Kemampuan yang ditunjukkan seseorang yang memberikan kontribusi kehidupan yang bertanggung jawab dan produktif untuk periode yang cukup lama setelah penghukuman atau bebas dari kurungan merupakan bukti yang kuat mengenai pemulihan dan nilai hidup yang berharga untuk grasi. Penyelidikan latar belakang biasanya dilakukan

¹⁹⁵ *Section 1.11 Advisory nature of regulations*

¹⁹⁶ *Standards for Consideration of Clemency Petitions. Reproduced from the United States Attorneys' Manual, last updated in September 1997*

¹⁹⁷ <http://www.usdoj.gov/pardon/petitions.htm> diakses pada tanggal 2 Februari 2021

oleh FBI dalam kasus grasi yang berfokus pada stabilitas pekerjaan dan keuangan pemohon, tanggung jawab terhadap keluarga, reputasi di dalam masyarakat, partisipasi di dalam pelayanan masyarakat, kegiatan sosial atau yang bermanfaat lainnya dan, bilamana perlu, catatan militer. Di dalam menilai pemenuhan pasca penghukuman, masing-masing keadaan kehidupan pemohon dipertimbangkan di dalam totalitas mereka; Ini mungkin tidak cukup atau realistis untuk mengharapkan pencapaian paska-penghukuman yang “luar biasa” dari masing-masing yang mempunyai situasi yang kurang beruntung dalam hal latar belakang, budaya, pendidikan, atau ekonomi.

b. Berat dan Baru atau tidaknya pelanggaran yang sifatnya relatif

Ketika suatu pelanggaran sangat berat (misalnya, kejahatan yang keji, perdagangan obat bius jumlah besar, pelanggaran atas kepercayaan publik, atau penipuan yang dilakukan orang-orang berdasi yang melibatkan sejumlah uang yang sangat besar), jangka waktu yang cukup harus dilalui untuk mencegah berkurangnya keseriusan pelanggaran atau merusak dampak penghukuman yang dihindari. Dalam hal mengenai seseorang yang terkenal atau kejahatan yang keji, dampak yang kemungkinan besar muncul dari suatu grasi atas kepentingan penyelenggaraan hukum atau pada masyarakat umum harus dipertimbangkan. Dampak korban juga dapat dijadikan bahan pertimbangan yang relevan. Ketika suatu pelanggaran sudah sangat lama

dan pada dasarnya kecil, keadilan dapat menaksir lebih condong terhadap kepentingan tindakan memaafkan, dengan ketentuan pemohon tidak lain adalah calon yang layak untuk diberi pengampunan.

- c. Penerimaan tanggung jawab, penyesalan yang dalam, dan penebusan Kesalahan

Tingkat dimana seorang pemohon telah menerima pertanggung jawaban atas perilaku kejahatannya dan telah melakukan penggantian rugi kepada korbannya merupakan pertimbangan yang penting. Seorang pemohon harus sungguh-sungguh menginginkan tindakan memaafkan dibandingkan dengan pemulihan nama baik. Sementara tidak adanya pernyataan penyesalan yang dalam tidak boleh menghalangi pertimbangan yang baik, upaya seorang pemohon untuk memperkecil atau memaafkan keadaan bersalah tidak mempercepat kasus untuk grasi. Dalam hal ini, pernyataan yang dibuat dalam peringanan (misalnya; setiap orang melakukan hal ini“, atau Saya tidak menyadari kalau hal ini melanggar hukum“) harus dinilai di dalam konteks. Mereka yang mencari grasi berdasarkan tidak bersalah atau kelalaian peradilan menanggung beban kepercayaan yang berat.

- d. Kebutuhan untuk pembebasan

Tujuan dimana pengampunan dicari dapat memengaruhi pengaturan permohonan. Penghukuman atas tindak pidana yang berat dapat mengakibatkan berbagai ketidakmampuan hukum yang luas berdasarkan hukum negara bagian dan federal, beberapa daripadanya

dapat memberikan dasar yang persuasif untuk memberikan rekomendasi pengampunan. Seperti misalnya, kebutuhan untuk pengampunan yang berkaitan dengan pekerjaan tertentu, seperti halnya memindahkan pekerjaan kepada pemberi izin atau pemberian surat tanggungan, dapat membuat suatu kasus kecil lain yang secara cukup mendorong menjamin suatu dana dalam membantu pemulihan seseorang secara berkelanjutan. Di sisi lain, tidak adanya kebutuhan tertentu tidak boleh ditahan terhadap pemohon lain yang pantas ditolong, yang mungkin secara dapat dimengerti termotivasi semata-mata oleh keinginan pribadi yang kuat untuk pertanda tindakan memaafkan.

e. Rekomendasi dan Laporan Resmi

Komentar dan rekomendasi dari para pejabat yang bersangkutan dan yang pengetahuannya banyak, khususnya Pengacara Amerika Serikat yang kantornya mengusut kasus dan hakim yang menjatuhkan hukuman, dipertimbangkan dengan sangat teliti. Dampak dari tindakan yang mungkin menguntungkan di wilayah atau secara nasional, khususnya pada prioritas penyelenggaraan hukum saat ini, akan selalu relevan dengan keputusan Presiden. Terlepas daripada arti mereka yang sangat penting terhadap individu-individu yang mencari mereka, grasi/pengampunan dapat memainkan bagian penting di dalam menentukan dan melanjutkan tujuan yang sifatnya merehabilitasi sistem peradilan terhadap kejahatan.

Dalam hal penggantian hukuman (*commutation*), sebuah penggantian hukuman mengurangi masa penahanan, tetapi tidak berarti mengampuni tindak pidananya. Permohonan penggantian hukuman tidak bisa dilakukan oleh terpidana yang sedang melakukan perlawanan melalui banding.

Secara umum, penggantian hukuman adalah pengampunan yang luar biasa yang jarang diberikan. Alasan yang tepat untuk mempertimbangkan penggantian hukuman adalah ketimpangan atau beratnya hukuman yang tidak semestinya, penyakit kritis atau usia tua, dan pelayanan berjasa diberikan kepada pemerintah dari pemohon, misalnya, bekerjasama dengan upaya investigasi atau pengusutan yang belum cukup dihargai oleh tindakan resmi lainnya . Kombinasi ini dan / atau faktor adil lainnya juga dapat memberikan dasar untuk merekomendasikan penggantian dalam konteks kasus tertentu. Jumlah waktu hukuman yang sudah dijalani dan ketersediaan upaya hukum lain (seperti pembebasan bersyarat) diperhitungkan dalam memutuskan apakah grasi dikabulkan atau tidak.¹⁹⁸

Kekuasaan pemberian grasi eksekutif merupakan kemampuan yang unik untuk mengesampingkan sistem peradilan, melepaskan dari siapa pun yang dipilih dari hukuman denda, dan mengembalikan orang pada keadaan semula seperti sebelum dia pernah melakukan kejahatan. Presiden tidak diperlukan untuk menjelaskan atau membenarkan tindakan tersebut pada masyarakat atau Kongres untuk hal demikian. Kekuasaan untuk

¹⁹⁸ <http://www.usdoj.gov/pardon/petitions.htm> diakses tanggal 5 Mei 2021

mengampuni hanya dimiliki oleh presiden, dan tidak dapat ditinjau atau dibatalkan oleh salah satu cabang pemerintahan yang lain. Seorang presiden dalam kekuasaan pengampunan lebih menyerupai seorang raja daripada pejabat publik terpilih.¹⁹⁹

Pada masyarakat Amerika, mereka hidup dalam masyarakat bebas, jadi ketika Presiden memberikan suatu pengampunan yang tidak populer, masyarakat merasa bebas untuk memprotes. Misalnya keputusan Presiden George W. Bush yang mengampuni hukuman penjara asisten wakil presiden I. Lewis "Scooter" Libby telah membuat orang bertanya-tanya Libby tidak lagi menginjakkan kaki di dalam sel penjara, setelah diadili dan dihukum karena sumpah palsu dan menghalangi proses hukum.²⁰⁰

Ketika berhadapan dengan alat politik yang sehebat ini, perdebatan tentang penggunaannya timbul dari cabang dari pemerintah lain. Kongres sering menggigit lidah dan frustrasi selama musim pengampunan, yang cenderung paling sulit dan muncul dalam masa akhir seorang presiden. Namun, setiap anggota Kongres tahu bahwa kekuasaan pengampunan ini tidak tersentuh: Ini akan menyebabkan amandemen konstitusi untuk membuat perubahan kekuatan pengampunan.

Untuk sepenuhnya memahami apa grasi ini, pertama mempertimbangkan bahwa ketika seseorang dihukum karena kejahatan, ia

¹⁹⁹ <http://people.howstuffworks.com/presidential-pardon.htm> diakses pada tanggal 2 Februari 2021

²⁰⁰ <http://www.kabarindonesia.com/berita.php?pil=14&jd=Dikecam%2C+Putusan+Bush+Ringan+Hukuman+Libby&dn=20070704071618> diakses tanggal 5 Mei 2021

akan kehilangan kebebasan sipilnya, kehilangan hak untuk memilih, harus melapor pada juri, pencabutan hak untuk memiliki senjata api. Hidup tanpa hak-hak tertentu disebut kecacatan sebagai sipil. Apa yang dapat grasi lakukan adalah mengembalikan hak-hak ini. Biasanya, kemampuan yang sipil seseorang yang dipulihkan melalui pengampunan setelah seseorang telah menjalani hukuman penjara atau membayar denda, tetapi tidak selalu. (Presiden Nixon diampuni oleh Presiden Ford sebelum tuduhan itu bahkan diajukan terhadapnya.)

Grasi adalah istilah untuk tindakan yang diambil oleh presiden dalam pengampunan. Hal ini dapat berupa tindakan belas kasihan yang diberikan kepada seseorang yang telah divonis bersalah atas kejahatan. Tindakan grasi termasuk kekuasaan presiden untuk pengampunan, penggantian/peringan dan penangguhan dan remisi. Masing-masing bentuk grasi telah berpengaruh sendirinya mengenai status hukum dari seorang individu yang telah diberikan grasi.

Penggantian, misalnya, mempersingkat atau menghapuskan hukuman, namun meninggalkan cacat sipil yang melekat pada status individu sebagai warga negara. *Pengampunan penuh* akan menempatkan status hukum dan sipil dari terpidana kembali ke tempat itu sebelum kejahatan itu dilakukan - itu seolah-olah kejahatan yang tidak pernah terjadi. Dapat juga berupa penghapusan hukuman penjara seperti halnya penggantian hukuman. *Pengampunan bersyarat*, dalam keadaan ini, presiden dapat mengeluarkan pengampunan dalam pertukaran untuk sesuatu sebagai balasannya. *Remisi*

adalah tindakan melepaskan seseorang dari kewajiban hukum. Contohnya, untuk melepaskan seseorang yang dijatuhi hukuman denda, ia dibebaskan untuk membayar. Tetapi hanya berlaku untuk denda dikenakan terhadap seseorang dalam kasus federal. Tindakan terakhir dari grasi presiden adalah *penangguhan*, ini adalah tindakan jangka pendek - hanya berlangsung sebulan atau dua bulan - dan memungkinkan untuk menunda hukuman.²⁰¹

Meskipun grasi merupakan kekuatan yang luas dan unik, namun memiliki keterbatasan. Pengampunan tidak berlaku untuk kasus pemakzulan. Setiap pejabat terpilih dan diangkat di Amerika Serikat tunduk pada aturan pemberhentian dari jabatan karena oleh pemakzulan. Dengan mayoritas sederhana (50 persen suara, ditambah satu suara tambahan) DPR dapat memberhentikan seorang pejabat, dan berkas pemakzulan dikirim ke senat. Dalam Senat, keputusan untuk memberhentikan secara resmi juga dibuat dengan suara mayoritas sederhana. Kekuatan pengampunan telah lebih lanjut dibatasi oleh kasus pengadilan federal. Keterbatasan yang lain adalah bahwa pengampunan tidak dapat dikeluarkan untuk kejahatan yang belum dilakukan. Pengampunan juga tidak berpengaruh terhadap kasus perdata, atau kasus negara bagian atau lokal. Ketika presiden mengeluarkan grasi yang sah secara hukum, tak terbantahkan, apa yang bisa dilakukan Kongres untuk membatasi dan melakukan pengawasan pemberian grasi? Kongres dapat memanggil dan meminta pertanggung jawaban Presiden,

²⁰¹ <http://people.howstuffworks.com/presidential-pardon3.htm>, diakses tanggal 5 Mei 2021

namun hal ini selalu gagal karena kekuasaan presiden untuk mengampuni dijamin dalam Konstitusi.

Pemerintah Federal Amerika Serikat sengaja dipisahkan menjadi tiga entitas yang berbeda: legislatif, eksekutif dan yudikatif. Dalam pengaturan ini, masing-masing cabang diberikan kemampuan untuk *checks and balances* kepada cabang lain sehingga tidak ada cabang menjadi lebih kuat daripada yang lain. Hal ini disebut "pemisahan kekuasaan," dan itu dasar dari pemerintah Amerika. Ini berlaku dalam semua kasus, kecuali satu - pengampunan presiden. Dalam kasus, *Schick vs. Reed* 1974, Mahkamah Agung memutuskan bahwa "kekuasaan mengampuni adalah kekuasaan disebutkan dalam Konstitusi dan keterbatasannya, jika ada, harus ditemukan dalam Konstitusi itu sendiri".²⁰²

Pemberian grasi ini mengakibatkan presiden mempunyai fungsi pemeriksaan/ *checks* tambahan atas peradilan (yudisial) dan kongres (legislatif), fungsi yang tidak dimiliki oleh cabang lain. Hal ini menjadikan grasi eksekutif menjadi alat yang sangat berguna ketika Gedung Putih dan Kongres yang bertentangan dengan satu sama lain. Jika anggota pemerintahan presiden dipanggil untuk bersaksi di Kongres, mereka mungkin tidak memiliki alasan untuk bekerjasama atau membantu Kongres menemukan fakta dalam penyelidikan kongres ke dalam cabang eksekutif. Hal ini karena meskipun staf yang menolak untuk berbicara dengan Kongres dan ditangkap untuk itu, presiden dapat langsung memberikan staf sebuah

²⁰² <http://supreme.justia.com/us/419/256/case.html> diakses tanggal 5 Mei 2021.

pengampunan. Ini seperti bermain tic-tac-toe, dengan cabang eksekutif pasti menang setiap waktu.²⁰³

2. Grasi di Negara Filipina

Presiden Filipina memiliki kekuasaan untuk memberi grasi atau pengampunan untuk narapidana. Atas rekomendasi dari Dewan Pengampunan dan Pembebasan Bersyarat (*Board of Pardons and Parole*), ia bisa memberikan pengampunan, pergantian hukuman atau penangguhan pelaksanaan hukuman. Pemberian Grasi oleh Presiden diatur dalam Konstitusi Filipina dalam Pasal VII Bagian 19²⁰⁴

“Except in cases of impeachment, or as otherwise provided in this Constitution, the President may grant reprieves, commutations and pardons, and remit fines and forfeitures, after conviction by final judgment. He shall also have the power to grant amnesty with the concurrence of a majority of all the Members of the Congress.”
(Presiden dapat memberikan penangguhan atau penundaan hukuman, penggantian hukuman dan pengampunan, dan membatalkan denda dan tebusan, setelah diputuskan secara final dan mengikat, kecuali dalam kasus *impeachment*. Presiden juga memiliki kekuasaan untuk memberikan amnesti dengan persetujuan mayoritas dari anggota Kongres)

Presiden dapat memberikan penangguhan atau penundaan hukuman, penggantian hukuman dan pengampunan, dan membatalkan denda dan tebusan, setelah diputuskan secara final dan mengikat, kecuali dalam kasus *impeachment*. Presiden juga memiliki kekuasaan untuk memberikan amnesti dengan persetujuan mayoritas dari anggota Kongres.

Terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan pelanggaran dalam Pemilu, pemberian pengampunan oleh Presiden harus dengan persetujuan

²⁰³ <http://people.howstuffworks.com/presidential-pardon5.htm> diakses tanggal 5 Mei 2021

²⁰⁴ <http://www.gats.blogspot.com/2008/12/sistem-hukum-philipina.html> diakses pada tanggal 2 Februari 2021

Komisi Konstitusi (*Constitutional Commisions*) seperti yang tertuang dalam Pasal IX Bagian 5.

“No pardon, amnesty, parole, or suspension of sentence for violation of election rules, and regulations shall be granted by the President without a favorable recommendation of the Commission”

Dalam melakukan tugasnya, Presiden dibantu oleh sebuah badan/dewan bernama Dewan Pengampunan dan Pembebasan Bersyarat (*Board of Pardons and Parole*) di bawah Departemen Kehakiman. Berdasarkan UU No 4103 tanggal 5 Desember 1933 dan *Executive Order* No 83 tanggal 11 Januari 1937, Dewan ini bertugas memberikan pembebasan bersyarat dan merekomendasikan kepada Presiden mengenai segala bentuk grasi untuk seseorang atau tahanan yang berhak mendapatkannya. Fungsi dewan termasuk melakukan studi dan review serta pembahasan tahanan yang memenuhi syarat untuk pembebasan bersyarat maupun grasi Presiden dan mereview laporan yang disampaikan oleh *Parole and Probation Admnistration* dan membuat keputusan yang diperlukan.²⁰⁵ Dewan Pengampunan dan Parole dipimpin oleh seorang Ketua, Direktur Eksekutif dan Deputi Direktur Eksekutif. Badan ini terdiri dari tiga bagian yaitu, Bagian Pengawasan, Bagian Investigasi dan Bagian Pelayanan Teknis Beberapa istilah yang digunakan dalam peberian pengampunan yang berlaku di negara Filipina, yaitu :

a) Grasi Eksekutif (*Executive Clemency*) - penangguhan hukuman, pengampunan mutlak, pengampunan bersyarat dengan atau tanpa syarat

²⁰⁵<http://www.doj.gov.ph/index.php?id1=2&id2=4&id3=2> diakses pada tanggal 3 Februari 2021

pembebasan bersyarat dan pergantian hukuman yang dapat diberikan oleh Presiden Filipina.

- b) Penangguhan hukuman (*Reprieve*)- penangguhan pelaksanaan hukuman untuk interval waktu; yang tidak membatalkan hukuman tetapi hanya mengulur waktu atau menunda pelaksanaannya.
- c) Pengampunan mutlak (*Absolute Pardon*) - penghapusan dari tanggung jawab pidana seseorang yang diberikan tanpa syarat apapun, mengembalikan hak-hak sipil dan politik kepada seseorang dan pengurangan dikenakan terhadap hukuman atas pelanggaran tertentu.
- d) Pengampunan Bersyarat (*Conditional Pardon*) - pembebasan seseorang, dalam batas tertentu atau kondisi, dari hukuman yang menimbulkan hukum atas pelanggaran yang telah dilakukan mengakibatkan penghapusan sebagian kewajiban pidana.
- e) Pembebasan Bersyarat (*Parole*) - pembebasan bersyarat dari pelaku dari lembaga pemasyarakatan setelah menjalani minimum hukuman penjara
- f) Pergantian Hukuman (*Commutation of Sentence*)- pengurangan durasi hukuman penjara tahanan

Pedoman Pemberian Grasi selanjutnya diatur dalam *Manual Board of Pardon and Parole*²⁰⁶ yang telah diubah tahun 2006. Ada beberapa hal yang diatur dalam *Manual Board of Pardon* tersebut diantaranya mengenai pertimbangan dan syarat-syarat ketentuan serta pengecualian dalam pemberian grasi.

²⁰⁶ <http://www.gmanews.tv/story/65885/backgrounder-on-executive-clemency> diakses pada tanggal 4 Februari 2021

- 1) Pertimbangan permohonan untuk grasi Presiden, - Dewan Pengampunan dan Parole dapat mempertimbangkan kasus pengajuan grasi eksekutif atas permohonan dari terpidana, atau rujukan oleh Kantor Presiden, atau *motu proprio*.²⁰⁷
- 2) Keadaan Luar Biasa, - Dewan Pengampunan dan Parole akan merekomendasikan kepada Presiden pemberian grasi ketika keadaan yang luar biasa berikut ini muncul dalam penerapan hukum yang akan menghasilkan ketidakadilan nyata:²⁰⁸
 - a. Sidang pengadilan atau pengadilan banding dalam putusannya merekomendasikan pemberian grasi eksekutif untuk tahanan;
 - b. Dalam keadaan khusus kasus tersebut, denda yang dikenakan terlalu keras dibandingkan dengan kejahatan yang dilakukan
 - c. Bukti dalam pengadilan gagal dipertimbangkan, sebelum penghukuman, yang akan membenarkan bebaskan seorang terdakwa;
 - d. Narapidana yang berumur lebih dari sembilan (9) tahun tetapi di bawah delapan belas (18) tahun pada saat tindak pidana tersebut dilakukan;
 - e. Narapidana yang berumur tujuh puluh (70) tahun atau lebih yang telah menjalani sekurang-kurangnya lima (5) tahun hukuman mereka atau mereka yang dipenjara terus menerus namun bertentangan dengan

²⁰⁷ Section 2. Consideration of Cases for Executive Clemency - The Board [of Pardons and Parole] may consider cases for executive clemency upon petition, or referral by the Office of the President, or *motu proprio*

²⁰⁸ Section 3 Extraordinary Circumstances - The Board shall recommend to the President the grant of executive clemency when the following extraordinary circumstances are present such that a strict application of the law will result in manifest injustice:

kesehatan mereka seperti yang direkomendasikan oleh dokter yang ditunjuk oleh Departemen Kesehatan atau yang ditunjuk oleh Direktur Klinik Malacanang;

f. Narapidana yang menderita penyakit serius dan mengancam jiwa/penyakit atau cacat fisik yang berat seperti orang-orang yang benar-benar buta, lumpuh, sakit, dll, seperti yang direkomendasikan oleh dokter dari Biro Koreksi Rumah Sakit dan diterangkan oleh dokter yang ditunjuk oleh Departemen Kesehatan atau yang ditunjuk oleh Direktur Klinik Malacanang;

g. Tahanan-tahanan warga negara asing, di mana pertimbangan diplomatik dan persahabatan antara bangsa-bangsa memerlukan tinjauan;

h. Kasus serupa lainnya yang mirip atau keadaan yang dapat disamakan apabila demi kepentingan keadilan akan dilakukan dengan cara demikian.

3) Keadaan lain-lain - Bila tidak ada keadaan luar biasa yang disebutkan di atas, Dewan tetap dapat memeriksa dan / atau merekomendasikan kepada Presiden pemberian grasi untuk seorang tahanan pada salah satu dari alasan berikut:²⁰⁹

a. Ketika ia menderita cacat fisik parah seperti seorang tuli-bisu penderita lepra, cacat, atau sebagian buta, dll, seperti yang

²⁰⁹ Section 4. Other Circumstances -- When none of the extraordinary circumstances enumerated in Section 3 exist, the Board may nonetheless review and/or recommend to the President the grant of executive clemency to a prisoner upon any of the following grounds:'

- direkomendasikan oleh dokter dari Biro Koreksi Rumah Sakit dan diterangkan oleh dokter yang ditunjuk oleh Departemen Kesehatan atau yang ditunjuk oleh Direktur Klinik Malacanang;
- b. Ketika ia menderita penyakit serius seperti yang direkomendasikan oleh dokter dari Biro Koreksi Rumah Sakit dan diterangkan oleh dokter yang ditunjuk oleh Departemen Kesehatan atau yang ditunjuk oleh Direktur Klinik Malacanang;
- c. Situasi lain tersebut jika demi kepentingan keadilan akan dilakukan dengan cara demikian. Dengan syarat, bahwa permohonan grasi presiden berdasarkan ketentuan ini dapat ditinjau kembali hanya jika pemohon telah memenuhi persyaratan minimum sebagai berikut:²¹⁰
- a. *Untuk Pergantian Hukuman, napi harus menjalani*
- a) Sekurang-kurangnya satu-setengah (1 / 2) dari minimum masa hukuman yang tidak ditentukan dan /atau hukuman penjara tertentu atau sejumlah minimum masa hukuman yang tidak ditentukan dan/atau hukuman penjara tertentu - Sekurang-kurangnya sepuluh (10) tahun, untuk tahanan yang dihukum pengasingan atau penjara seumur hidup, atas kejahatan/pelanggaran yang berdasarkan Undang-Undang Republik Nomor 7659 dan undangundang khusus lainnya.

²¹⁰ *For Commutation of Sentence, the prisoner should have served*

- b) Sekurang-kurangnya dua belas (12) tahun, bagi tahanan yang hukuman-hukuman diatur sampai (40) tahun sesuai dengan ketentuan Pasal 70 KUHP Revisi, yang telah diubah.
- c) Sekurang-kurangnya lima belas (15) tahun, bagi tahanan yang dihukum karena kejahatan keji sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Republik Nomor 7659 dilakukan pada atau setelah tanggal 1 Januari 1994 dan dijatuhi hukuman pengasingan atau penjara seumur hidup
- d) Sekurang-kurangnya tujuh belas (17) tahun, untuk tahanan dihukum penjara seumur hidup bahkan jika hukuman mereka disesuaikan dengan (40) tahun sesuai dengan ketentuan Pasal 70 KUHP Revisi, yang telah diubah.
- e) Minimal (20) tahun, bagi mereka dihukum mati yang otomatis diringankan atau dikurangi menjadi hukuman pengasingan atau penjara seumur hidup.
- b. *Untuk pengampunan bersyarat,*
- a) Napi harus telah menjalani setidaknya satu-setengah (1 / 2) maksimum masa hukuman yang tak ditentukan dan / atau hukuman penjara tertentu

- 4) Pengecualian - Bahkan dengan adanya salah satu keadaan yang disebutkan dalam Bagian 3 dan 4 diatas, Dewan tidak akan merekomendasikan permohonan grasi eksekutif dari tahanan berikut :²¹¹
- a. Mereka yang dihukum karena Pengelakan Pelayanan hukuman
 - b. Mereka yang melanggar kondisi pengampunan bersyarat;
 - c. Mereka yang melakukan kejahatan sebagai kebiasaan atau residivis
 - d. Mereka dihukum karena Penculikan untuk tebusan;
 - e. Mereka dihukum karena melanggar Undang-Undang Republik Nomor 6425, sebagaimana telah diubah, atau dikenal sebagai "Undang-undang Obat Berbahaya tahun 1972", atau Undang-Undang Republik 9165, juga dikenal sebagai Undang-undang Obat Berbahaya tahun 2002 ", dan pelanggaran obat lain yang terkait kecuali yang dihukum hanya menggunakan dan / atau kepemilikan obat-obatan terlarang atau obato-batan terbatas;
 - f. Mereka dihukum karena pelanggaran yang dilakukan di bawah pengaruh obat-obatan;
 - g. Mereka yang jika dilepaskan dari penjara akan menimbulkan ancaman bagi keselamatan publik atau akan merupakan bahaya bagi masyarakat; dan

²¹¹ SECTION 5. *Exceptions -- Even with the existence of any of the circumstances enumerated in Sections 3 and 4, the Board shall not favorably recommend petitions for executive clemency of the following prisoners:*

- a. Those convicted of Evasion of Service of Sentence;*
- b. Those who violated the conditions of their Conditional Pardon;*
- c. Those who are habitual delinquents or recidivists;*
- d. Those convicted of Kidnapping for Ransom;*

h. Mereka yang menderita demensia atau kegilaan.

Kondisi di atas terlepas, dalam pertimbangan diplomatik dan setelah mendapatkan rekomendasi dari Departemen Luar Negeri, pemberian grasi eksekutif dapat dipakai kesempatannya oleh seorang tawanan asing yang menjalani hukuman penjara di Filipina, sebagai kesempatan untuk mengamankan pembebasan narapidana Filipina, jika dihukum di negara lain.

- 5) Permohonan pengampunan mutlak - napi harus menjalani masa hukuman maksimalnya atau diberikan pembebasan dan pelepasan atau penghentian proses pengadilan. Namun demikian, Dewan dapat mempertimbangkan permohonan grasi mutlak bahkan sebelum pemberian pembebasan dan pelepasan berdasarkan ketentuan Pasal 6 UU Nomor 4103, sebagaimana telah diubah, jika si pemohon: (1) sedang dalam pengangkatan suatu jabatan publik atau kembali menduduki jabatan dalam layanan pemerintah; (2) akan mengambil ujian pemerintah; atau (3) beremigrasi, asalkan pemohon harus mengajukan permohonan imigrasi yang telah disetujui.²¹²

Walaupun aturan pemberian grasi sudah ketat seperti yang diuraikan di atas, namun Presiden Filipina saat ini, Benigno Aquino, berpendapat bahwa diperlukan kajian khusus dan menyeluruh mengenai pemberian grasi

²¹² SECTION 6. *Petition for Absolute Pardon -- the prisoner should have served his maximum sentence or granted final release and discharge or court termination of probation. However, the Board may consider a petition for absolute pardon even before the grant of final release and discharge under the provisions of Section 6 of Act No. 4103, as amended, as when the petitioner: (1) is seeking an appointive/elective public position or reinstatement in the ilgovernment service; (2) will take any government examination; or (3) is emigrating, provided the petitioner shall submit an approved immigrant application.*

presiden. Dia ingin proses pemberian grasi eksekutif ditinjau karena dia ragu-ragu tentang mengurangi hukuman atau pemberian maaf kepada mereka dihukum karena kejahatan seperti pemerkosaan dan kejahatan narkoba. Aquino pun menyatakan keraguan tentang pemberian grasi eksekutif dua bulan setelah ia menandatangani akta/ Pernyataan pemberian amnesti kepada militer dan beberapa orang personil polisi yang berusaha untuk menggulingkan pemerintahan Arroyo. Di antara penerima manfaat yang diharapkan dari amnesti adalah Senator Antonio Trillanes IV, yang seperti Aquino, kritis terhadap mantan Presiden Gloria Macapagal Arroyo.

Pemberian grasi presiden di Filipina menimbulkan kontroversi ketika Presiden Gloria Macapagal Arroyo memberikan pengampunan pada mantan Presiden Joseph Estrada yang dihukum karena penjarahan ekonomi. Pengampunan yang diberikan pada tanggal 25 Oktober 2007 telah dikritik keras oleh banyak kalangan Pers Filipina, beberapa anggota pendeta dan terutama oleh Fidel Ramos, mantan Presiden Filipina yang disegani. Pengampunan ini dimaksudkan untuk mengurangi dan menetralkan ancaman demonstrasi oposisi yang merongrong pemerintahan Arroyo. Namun langkah ini menjadi bumerang, dan memperkuat persepsi bahwa Pemerintahan Arroyo mentolerir sistem politik yang korup dan elitis.²¹³

Joseph Estrada dinyatakan bersalah oleh Sandiganbayan dan dihukum 40 tahun penjara atas kasus penjarahan ekonomi. Sebelum itu, pihak Arroyo

²¹³.http://www.economist/node/10052413?story_id=1005241 diakses tanggal 5 Mei 2021

telah mencium ketidakberesan atas putusan tersebut, baik bersalah atau tidak bersalah akan menimbulkan kekacauan politik.

Kontroversi lain dari Presiden Arroyo adalah pemberian pengampunan terhadap Claudio Teehankee Jr, anak seorang mantan Kepala Kehakiman/ hakim, yang telah ditahan sejak tahun 1991 atas pembunuhan Roland John Chapman dan Maureen Hultman pada tahun 2008. Teehankee telah dihukum masing-masing hukuman penjara 20 sampai 40 tahun dan 12 sampai 20 tahun,. Dia dilaporkan dibebaskan untuk "perilaku yang baik.

Aquino mengatakan praktek mengurangi hukuman penjara karena "perilaku yang baik" harus dinilai dan dipertimbangkan apakah melepaskan narapidana dari kejahatan keji akan menimbulkan "bahaya kepada masyarakat." [Saya ingin] sistem yang lebih menyeluruh untuk pemeriksaan dan pemberian pengampunan pada pembebasan bersyarat Dan harus mempertimbangkan perasaan keluarga korban yang akan tersinggung, dengan pelepasan pelaku kejahatan,"²¹⁴ Menteri Kehakiman Leila de Lima mengatakan hasil pertimbangan *Board of Pardons and Parole* (BPP) mungkin menyulitkan bagi mereka yang dihukum karena "kejahatan tinggi" seperti pemerkosaan dan narkoba untuk diberikan grasi eksekutif.²¹⁵

De Lima mengatakan dia telah merekomendasikan kepada Presiden Aquino bahwa kepemimpinan dari BPP dikembalikan kepada Sekretaris

²¹⁴<http://www.gmanews.tv/story/209195/aquino-govt-reviewing-guidelines-for-executive-clemency> diakses tanggal 5 Mei 2021

²¹⁵<http://www.gmanews.tv/story/209195/aquino-govt-reviewing-guidelines-for-executive-clemency>

Keadilan untuk memungkinkan dia menjadi lebih "terlibat" dalam memilih narapidana untuk dipertimbangkan untuk mendapatkan grasi presiden.

De Lima mencatat bahwa Presiden Arroyo membuat penerbitan grasi presiden yang kontroversi tersebut, selama masa dihapusnya kepemimpinan *Board of Pardons and Parole* (BPP) dari Sekretaris Kehakiman. Selama tahun 2008, *Board of Pardons and Parole* telah menangani 4,882 kasus permohonan, 390 diantaranya sisa kasus dari tahun 2007, 3,073 kasus diterima pada tahun 2008 dan 1419 kasus untuk permohonan ulangan. Sebanyak 4.528 kasus telah terselesaikan untuk permohonan pembebasan bersyarat dan pengampunan dari presiden. 21 kasus dikembalikan kepada Bureau of Corrections dan 7 atas kasus kesehatan serius dan manula dilimpahkan pada kantor Kepresidenan.²¹⁶

Pada tahun 2009, BPP menangani 5.056 kasus, dan memutus 4.894 kasus untuk permohonan pembebasan bersyarat, penangguhan hukuman, grasi dan termasuk kasus kesehatan serius dan manula yang dilimpahkan ke kantor Kepresidenan.²¹⁷

3. Grasi di Negara Kanada

Kanada atau Dominion Kanada merupakan negara bersifat federal yang sudah dimodifikasi. Cabang eksekutif dipegang oleh raja atau ratu Kerajaan Inggris sebagai penguasa monarki, penguasa persemakmuran, kepala negara yang peranannya bersifat formal dan seremonial. Untuk

²¹⁶ Department Of Justice Annual Report 2008, hlm. 4

²¹⁷ Department Of Justice Annual Report 2009, hlm. 7

bertindak sebagai wakilnya ditunjuk seorang Gubernur Jenderal (*Governor General*) yang menjabat minimal 5 tahun.

Secara garis besar, ada dua jenis pengampunan yang terdapat di negara Kanada, yaitu *pardon* (pengampunan) dan *clemency* (grasi). Walaupun keduanya bersifat pengampunan namun fungsi dan prosedur pemberiannya berbeda. *Pardon* adalah sebuah pengampunan memungkinkan orang-orang yang didakwa melakukan tindak pidana federal dan telah menyelesaikan hukuman mereka serta menunjukkan bahwa mereka adalah warga negara yang patuh hukum, dapat memiliki catatan kriminalnya tetap terpisah dari catatan kriminal lainnya. Fungsi *pardon* untuk memisahkan catatan peradilan hukuman dari catatan kriminal lainnya. Hal ini memberikan kesempatan warga negara untuk kembali berintegrasi ke masyarakat Kanada, sebagai warga sipil biasa.²¹⁸

Yang berwenang memberikan *pardon* adalah *Parole Board of Canada* (Dewan Pembebasan Bersyarat Kanada)²¹⁹ selanjutnya disingkat PBC. Sedangkan *Clemency* (grasi) atau *The Royal Prerogative of Mercy* selanjutnya disingkat RPM adalah hak prerogatif seorang Ratu yang dilaksanakan di Kanada oleh Gubernur Jenderal atau Dewan Gubernur. Hal ini dapat berupa grasi yang diberikan dalam keadaan luar biasa pada kasus yang melibatkan pelanggaran federal yang layak menerimanya. Gubernur Jenderal atau Dewan Gubernur memberikan grasi setelah mendapatkan

²¹⁸ <http://pbc-clcc.gc.ca/about/abt-eng.shtml> <diunduh diakses pada tanggal 2 Februari 2021

²¹⁹ *The Parole Board of Canada* Dewan Pembebasan Bersyarat Kanada (PBC) adalah lembaga di lingkungan Departemen Keamanan Publik Kanada yang juga termasuk Royal Canadian Mounted Police (RCMP), Canadian Security Intelligence Service (CSIS)

rekomendasi dari Menteri Keamanan Publik atau setidaknya satu menteri lainnya.

Gubernur Jenderal memiliki kekuasaan untuk memberikan grasi kepada terpidana berdasarkan *The Letter Patent*²²⁰ dan *The Criminal Code Section 749*, serta *The Corrections and Conditional Release Act Section 110*. Kekuasaan ini berasal dari kekuasaan raja Inggris yang memiliki hak mutlak untuk memberikan belas kasihan pada seseorang. Kekuasaan ini merupakan diskresi yang tidak terbatas untuk diterapkan dalam keadaan luar biasa dan pada orang yang benarbenar layak untuk menerimanya. Tidak ada undang-undang yang dapat membatasi dan mempengaruhi pemberian grasi.²²¹

Dalam *The Letter Patent*, XII berbunyi :²²²

“And do further authorize and empower Our Governor General, as he shall see occasion, in Our name and on Our behalf, when any crime or offence against the laws of Canada has been committed for which the offender may be tried thereunder, to grant a pardon to any accomplice, in such crime or offence, who shall give such infomation as shall lead to the conviction of the principal offender, or of any one of such offenders if more than one; and further to grant to any offender convicted of any such crime or offence in any Court, or before any Judge, Justice, or Magistrate, administering the laws of Canada, a pardon, either free or subject to lawful conditions, or any respite of the execution of the sentence of any such offender, for such a period as to Our Governor General may seem fit, and to remit any fines, penalties, or forfeitures, which may become due and payable to Us. And We do hereby direct and enjoin that Our Governor General shall not pardon or reprieve any such offender without first receiving in capital cases the advice of Our Privy Council for Canada and, in other cases, the advice of one, at least, of his Ministers.”

²²⁰ Letter Patent menurut *Black Law of Dictionary*, “a document granting some right or privilege, issued under governmental seal but open to public inspection” hal. 989

²²¹ <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-46/page-601.html> diakses pada tanggal 2 Februari 2021

²²² <http://www.solon.org/Constitutions/Canada/English/LettersPatent.html> diakses tanggal 5 Mei 2021

Kekuasaan untuk melaksanakan RPM atas pelanggaran atau kejahatan federal diberikan pada Gubernur Jenderal berdasarkan *Letter Patent* yang mendasari kekuasaan tersebut. Dalam prakteknya Gubernur Jenderal akan memberikan grasi setelah menerima saran dari Jaksa Agung Kanada atau atau sekurang-kurangnya saran dari satu menteri lainnya. Selain Gubernur Jenderal, kekuasaan grasi dimiliki pula oleh Dewan Gubernur (*Governor in Council*) berdasarkan *The Criminal Code Section 748 dan 748*.²²³

The Criminal Code / KUHP memberi kewenangan kepada Dewan Gubernur untuk memberikan jenis grasi sebagai berikut:

- a. pengampunan bebas/penuh : didasarkan pada ketidakbersalahan, merupakan pengakuan formal bahwa hukuman yang dijatuhkan adalah sebuah kesalahan dan menghapus segala konsekuensi dan catatan hukuman-pengampunan bersyarat, ada dua macam yaitu :
 - a) catatan kriminal disimpan terpisah dari catatan kriminal lain sebelum pengampunan layak diberikan, berdasarkan *the Criminal Records Act* (Undang-Undang Catatan Pidana) yaitu selama tiga tahun untuk pelanggaran delik biasa, lima tahun untuk suatu pelanggaran berdasarkan delik aduan; atau

²²³ 748.1 (1) *The Governor in Council may order the remission, in whole or in part, of a fine or forfeiture imposed under an Act of Parliament, whoever the person may be to whom it is payable or however it may be recoverable. Terms of remission (2) An order for remission under subsection (1) may include the remission of costs incurred in the proceedings, but no costs to which a private prosecutor is entitled shall be remitted.*

b) pembebasan bersyarat berdasarkan *the Corrections and Conditional Release Act* (UU Koreksi dan Pelepasan Bersyarat) pada kasus hukuman seumur hidup dan hukuman dengan durasi tak tertentu.

b. Remisi denda, penyitaan dan pidana yang berkaitan dengan uang: menghapus semua, atau sebagian dari hukuman keuangan yang dikenakan.

Gubernur Jenderal dapat juga memberikan grasi seperti di atas. Namun, kewenangan Gubernur Jenderal untuk memberikan grasi biasanya digunakan hanya bila tidak mungkin untuk diproses berdasarkan KUHP. Selain kewenangan tersebut, jenis-jenis grasi hanya dapat diberikan oleh Gubernur Jenderal sebagai berikut :

- a. remisi hukuman: semua atau bagian dari hukuman tersebut terhapus.
- b. penangguhan hukuman : penghentian pada pelaksanaan hukuman.
- c. pembebasan dari pelarangan: perubahan atau penghapusan larangan (misalnya larangan mengemudi, larangan memiliki senjata api).

Dalam pelaksanaan RPM, Gubernur Jenderal dibantu oleh PBC, yang membuat rekomendasi untuk pelaksanaan grasi.²²⁴ Selanjutnya pelaksanaan pemberian grasi diatur PBC *Policy Manual Section 14.2*. Setidaknya ada beberapa prinsip pedoman yang harus dipenuhi ketika meninjau aplikasi dengan tujuan untuk menyediakan proses hukum yang adil dan setara, dan

²²⁴ http://pbc-clcc.gc.ca/about/abt_eng.shtml diakses pada tanggal 2 Februari 17.00 Wib

memastikan bahwa grasi diberikan dalam keadaan sangat luar biasa dan layak menerimanya.²²⁵

1. Harus ada bukti yang jelas dan kuat dari ketidakadilan substansial atau kesulitan yang tidak semestinya (misalnya penderitaan yang bersifat mental, fisik dan / atau keuangan yang tidak sesuai dengan sifat dan keseriusan pelanggaran dan lebih berat/parah daripada orang lain dalam situasi serupa).
2. Setiap aplikasi benar-benar diperiksa pada kemampuannya sendiri. Pertimbangan tidak diberikan kepada kesulitan dari orang lain, dan tidak dipertimbangkan secara anumerta.
3. Pemohon harus sudah menempuh semua jalur hukum / jalan lain yang tersedia di bawah KUHP, atau perundang-undangan terkait lainnya (misalnya banding, penghentian percobaan, kegagalan hukum).
4. Independensi peradilan harus dihormati pada bahwa harus ada alasan kuat dan lebih spesifik untuk merekomendasikan tindakan yang akan mengganggu keputusan pengadilan.
5. Hal ini dimaksudkan hanya untuk kasus yang jarang terjadi lebih menitik beratkan pada pertimbangan keadilan, kemanusiaan dan iba/belas kasihan mengesampingkan administrasi hukum secara normal.
6. Keputusan tidak boleh, dengan cara apapun, meningkatkan hukuman bagi pemohon.

²²⁵ *National Parole Board Policy Manual*. Electronic Version - Vol. 1 No. 16.1, 2010 hlm.183185

Selain prinsip-prinsip tersebut, PBC menetapkan kriteria-kriteria khusus yang akan dijadikan pedoman dalam pertimbangan permohonan grasi. Setiap jenis grasi memiliki kriteria tersendiri.

Di Kanada proses pengajuan permohonan pardon seseorang dapat diajukan kepada PBC dengan mengisi sejumlah formulir aplikasi yang tersedia dari Badan tersebut. Biaya pendaftaran pengampunan adalah \$50,00 per aplikasi. Biaya ini belum termasuk biaya-biaya yang terkait lainnya seperti biaya sidik jari, biaya pencarian, biaya pemeriksaan catatan polisi lokal, dan biaya pencarian informasi pengadilan. Total biaya untuk pengajuan grasi berjumlah sekitar \$150,00 dan akan bertambah tergantung pada jumlah dan jenis dakwaan. Untuk proses yang lancar, semua dokumen yang diperlukan harus dikumpulkan dan diajukan sebelum tanggal jatuh tempo dokumen tersebut, dan pekerjaan tersebut merupakan hal yang sulit untuk dikoordinasikan PBC telah menaikkan biaya permohonan pardon tiga kali lipat, menjadi \$150,00 ditambah biaya-biaya yang terkait seperti disebutkan. Alasannya karena biaya permohonan belum diubah sejak tahun 1990 dan tidak dapat lagi menutupi biaya administrasi, sehingga mengambil dari sumber daya PBC yang lain. Hal ini, disampaikan pada komite senat, bahwa ada kebutuhan kenaikan biaya pada saat musim gugur atau musim dingin.

Pada saat ini tampak bahwa sebagian aplikasi pengampunan yang diproses dapat dikabulkan, namun biaya yang berkaitan dengan proses pengampunan telah meningkat. Biaya proses pengampunan karena faktor

ekonomi seperti inflasi. Jumlah aplikasi pengampunan juga meningkat dalam tiga tahun terakhir. Peningkatan permintaan pengampunan berasal dari individual, ketika ingin melamar pekerjaan, mendapatkan sertifikasi tertentu, melanjutkan pendidikan dan lain-lan. Yang perlu diingat bahwa pendanaan organisasi ini berasal dari uang pembayar pajak. Agar organisasi ini dapat membiayainya operasional secara mandiri, maka biaya pengampunan harus meningkat.

Sebuah pardon/pengampunan adalah pemaafan dari kejahatan dan hukuman yang terkait dengannya. Fungsi pengampunan adalah untuk memisahkan catatan dakwaan atau tuntutan peradilan dengan catatan kriminal lainnya. Hal ini memberikan kesempatan pada warga negara yang patuh hukum untuk kembali berintegrasi ke tengah-tengah masyarakat. Ketika pengampunan diberikan ia bisa menghilangkan semua informasi tentang dakwaan dari Pusat Informasi Polisi Kanada (*Canadian Police Information Center*), merupakan database kepolisian yang aktif tentang seluruh file orang-orang yang telah memiliki catatan kriminal. Namun pengampunan ini tidak menghapus fakta bahwa seseorang telah dihukum karena kejahatan, tetapi pengampunan dapat menyimpan record/ informasi dalam database menjadi tidak dapat diakses.

Jika seseorang yang telah diampuni melakukan kejahatan baru, maka catatan kriminal mereka dapat diaktivasi lagi dalam database polisi, yang berakibat pengampunan tersebut dicabut. Salah satu faktor yang kontroversial tentang proses pengampunan di Kanada yaitu bagaimana

seseorang dinyatakan mungkin atau tidak mungkin dalam memenuhi persyaratan pengampunan. Variabel yang berpengaruh dalam pemberian pengampunan semata-mata karena berdasarkan kelayakan. Jika seseorang telah menunjukkan bahwa mereka telah membayar utang mereka pada masyarakat atau dianggap pantas menerima pengampunan dari PBC maka mereka berhak mengajukan permohonan.

PBC telah menjadi korban dari beberapa kritik yang serius pada tahun lalu setelah permohonan maaf Karla Homolka dan, terakhir, kasus Graham James, mantan pelatih hoki yang dihukum dari 350 kasus seksual penyerangan terhadap Sheldon Kennedy, mantan pemain NHL. James menerima pengampunan pada tahun 2007 untuk kejahatan

4. Perbandingan Pemberian Grasi dengan Indonesia

Setelah diuraikan pelaksanaan grasi pada masing-masing negara diatas maka dapat dilihat perbedaan dan perbandingan terkait pengaturan Grasi dari beberapa negara sebagai berikut :

Tabel 4.9

Perbandingan Pemberian Grasi di Tiga Negara dengan Indonesia

Kriteria	Amerika	Kanada	Fillipina	Indonesia
Landasan Hukum	Article II, Section 2, clause 1 Constitution of America	The Letter Patent, The Criminal Code Section 749, serta The Corrections	Konstitusi Filipina dalam Pasal VII Bagian 19	Pasal 14 UUD 1945, UU No 22 Tahun 2002 Tentang Grasi. Perubahan

		and Conditional Release Act Section 110.		atas UU No 5 Tahun 2010 Tentang Grasi
Jenis grasi	Pardon dan Commutation	Pardon dan Royal Prerogative Mercy (RPM/Clemency)	Pardon	Grasi
Fungsi grasi	<p><i>Pardon</i> : pengampunan diberikan setelah terpidana menyelesaikan hukuman; menghilangkan catatan kriminal</p> <p><i>Commutation</i> : Pengubahan, peringanan pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan hukuman (jarang digunakan)</p>	<p><i>Pardon</i>: pengampunan diberikan setelah terpidana menyelesaikan hukuman; menyimpan dan menonaktifkan catatan kriminal</p> <p><i>RPM</i>: Pengubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan hukuman</p>	<p><i>Pardon</i>: Pengubahan, peringanan, pengurangan, penghapusan pelaksanaan hukuman atau penangguhan hukuman</p>	<p><i>Grasi</i> : Pengubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan hukuman</p>
Institusi pelaksanaan grasi	The Office of the Pardon Attorney; Presiden	Parole Board of Canada; Gubernur; Dewan Gubernur	Board of Pardons and Parole	Menteri Hukum dan HAM, Mahkamah Agung, Presiden (Sekretariat

				Negara)
Standar pemberian grasi	Ada	Ada	Ada	Tidak ada
Prosedur Pengajuan Permohonan	Melalui The Office of the Pardon Attorney; dan langsung pada Presiden	Parole Board of Canada	Board of Pardons and Parole dan langsung pada Presiden	Melalui Kepala Lembaga Permasalahan (Menteri Hukum dan HAM) dan langsung pada Presiden
Pertimbangan cabang kekuasaan lain	Tidak	Tidak	Tidak	Ya

Data Olahan Tahun 2021

Setelah melihat perbandingan pelaksanaan grasi di Indonesia dengan ketiga negara tersebut, maka dapat diuraikan bahwa pelaksanaan grasi di Indonesia sudah memiliki landasan hukum yang jelas, tata cara atau proses pengajuan grasi yang telah diatur dalam sebuah Undang-Undang Grasi serta sudah dibentuknya unit kerja di bawah Kementerian Hukum dan HAM yang bertugas sebagai badan yang melaksanakan proses pelaksanaan grasi sebagaimana di negara AS, Kanada dan Filipina.

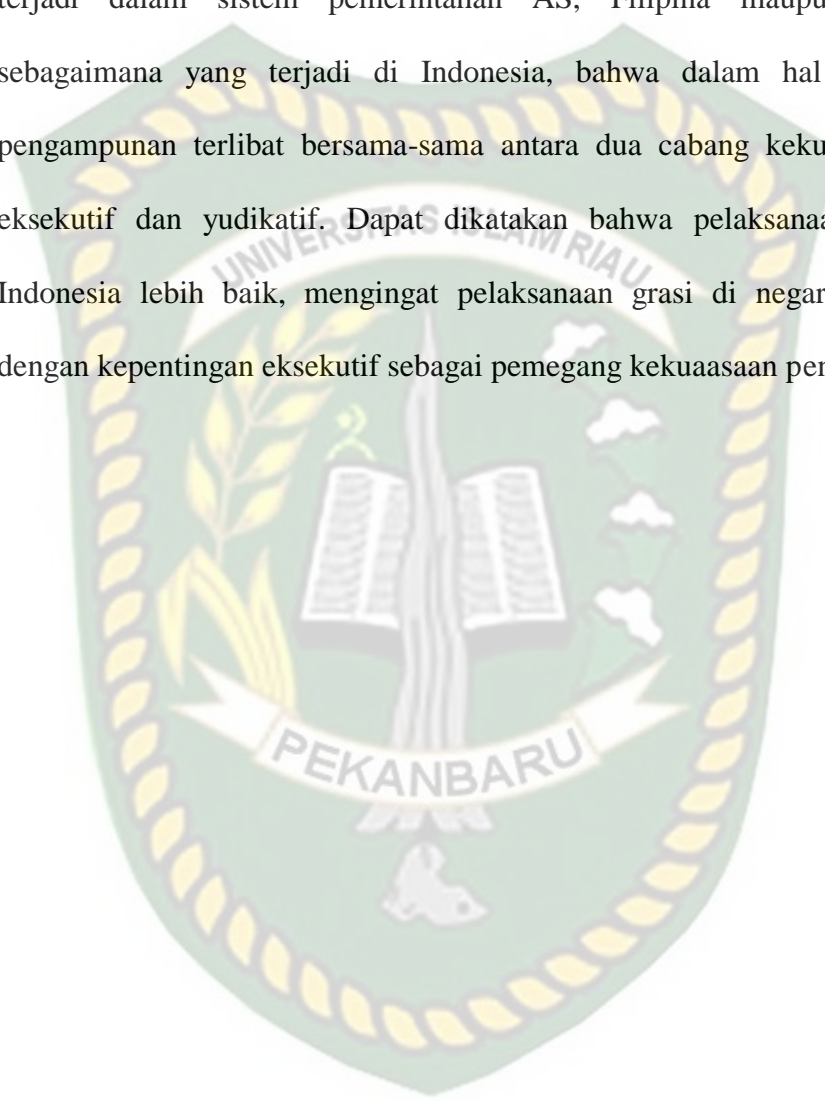
Dilihat dari perbandingan grasi pada tabel di atas, bahwa pelaksanaan grasi di Indonesia memiliki kekurangan dan kelebihan. Hal-hal yang menjadi kekurangan adalah unit kerja yang bertugas dalam proses pelaksanaan grasi belum memiliki standar atau manual yang khusus dalam

menentukan kriteria-kriteria pemberian atau penolakan grasi. Padahal dalam memberikan pertimbangan dikabul atau ditolaknya sebuah permohonan grasi tidak dapat diputuskan melalui kebijaksanaan atau diskresi saja, melainkan berdasarkan standar-standar yang sudah jelas tertulis.

Menurut pendapat peneliti, pemerintah Indonesia dapat mengadopsi Standar permohonan grasi diberbagai negara tersebut terutama yang dimiliki oleh *Board of Pardons and Parole* Filipina, menurut peneliti ada beberapa hal dalam standar tersebut telah memiliki kejelasan diantaranya, mengatur batas usia penerima grasi, mengatur kondisi-kondisi yang luar biasa, mensyaratkan adanya *crosscheck* dari rumah sakit yang berkompeten yang ditunjuk pemerintah apabila terpidana dinyatakan sakit serius atau parah, memberikan pertimbangan khusus pada terpidana dengan status WNA dengan pertimbangan untuk melindungi warga negara Filipina di luar negeri mengingat negara Filipina telah memiliki aturan hukum mengenai *Transfer of Sentenced Persons Agreements* (TSPAs), serta syarat-syarat lain yang harus dipenuhi oleh terpidana yang akan mengajukan permohonan grasi kepada Presiden.

Hal yang menjadi kelebihan yaitu pelaksanaan pemberian grasi, melibatkan pertimbangan cabang kekuasaan yudikatif dalam sebuah permohonan grasi sebagai alat kontrol, dan menerapkan mekanisme *checks and balances* antara yudikatif dan eksekutif. Eksekutif dapat mengontrol kekuasaan yudikatif yang memberikan putusan pengadilan terhadap seseorang sebagai tindakan koreksi terhadap keadilan sedangkan yudikatif

dapat mengontrol eksekutif dalam memberikan pengampunan agar memberikan kepada yang pantas dan berhak. Namun hal ini yang tidak terjadi dalam sistem pemerintahan AS, Filipina maupun Kanada, sebagaimana yang terjadi di Indonesia, bahwa dalam hal pemberian pengampunan terlibat bersama-sama antara dua cabang kekuasaan yaitu eksekutif dan yudikatif. Dapat dikatakan bahwa pelaksanaan grasi di Indonesia lebih baik, mengingat pelaksanaan grasi di negara AS sarat dengan kepentingan eksekutif sebagai pemegang kekuasaan pengampunan.



BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan maka dapat disimpulkan bahwa :

1. Keadilan merupakan suatu kondisi ideal secara moral mengenai suatu hal, yang berorientasi pada upaya pengembalian kondisi pada kondisi sebelum terjadinya suatu kejahatan, harus dijadikan sebagai philosophy kehidupan, sehingga meski tidak terlihat adanya suatu kejahatan, bilamana terasa adanya ketidakadilan pada masyarakat, maka harus ada upaya untuk menyelesaikan ketidakadilan tersebut. Pemberian grasi merupakan hak prerogatif Presiden atas dasar kemanusiaan dan keadilan dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung (MA), namun Presiden berhak untuk membuat keputusan sendiri. Pemohon yang mengajukan grasi tidak sebagai terpidana melainkan sebagai warga negara yang berhak meminta ampun atas kesalahannya kepada Presiden sebagai pemimpin negara. Belum adanya peraturan pelaksana dalam bentuk Peraturan Pemerintah sebagai aturan teknis dan penjabaran lebih lanjut dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi, tidak adanya ketentuan tenggang waktu pengajuan grasi dapat menimbulkan kendala dalam pelaksanaan hukuman oleh Jaksa selaku eksekutor putusan pengadilan.

2. Pengaturan tentang grasi di Indonesia masih memiliki kekurangan, jika dibandingkan dengan beberapa pengaturan tentang grasi di negara lain seperti Amerika, Filipina serta Kanada. Di Filipina hampir mirip dengan praktek pelaksanaan grasi di Indonesia. Di Amerika, pengampunan tersebut diberikan setelah terpidana melewati masa tunggu 5 tahun sedangkan di Kanada, pengampunan diberikan setelah terpidana melewati masa tunggu tertentu sesuai dengan tindak pidananya. Di ketiga negara tersebut pengajuan permohonan grasi ditangani oleh lembaga yang bertanggungjawab untuk memberikan rekomendasi kepada Presiden / Gubernur Jenderal setelah memenuhi persyaratan dan standar-standar pertimbangan. Sedangkan di Indonesia pelaksanaan pemberian grasi mengharuskan adanya pertimbangan Mahkamah Agung. Meskipun pengaturan grasi di Indonesia sudah memiliki landasan hukum dan prosedur yang jelas, namun perlu kiranya adanya aturan pelaksana dan standar atau manual khusus dalam menentukan kriteria-kriteria pemberian atau penolakan grasi. Seperti mengatur batas usia penerima grasi, mengatur kondisi-kondisi yang luar biasa, mensyaratkan adanya *crosscheck* dari rumah sakit yang berkompeten yang ditunjuk pemerintah apabila terpidana dinyatakan sakit serius atau parah, serta syarat-syarat lain yang harus dipenuhi oleh terpidana yang akan mengajukan permohonan grasi kepada Presiden seperti standar grasi permohonan grasi *Board of Pardons and Parole* pada negara Filipina.

B. Saran

1. Presiden memberikan grasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Pemberian dan pengiriman pertimbangan tertulis MA kepada Presiden dalam tenggang waktu 30 hari. Oleh sebab itu, pada prakteknya mekanisme ini harus berjalan sesuai tenggang waktu yang ditetapkan agar permohonan grasi terpidana dapat diselesaikan dengan cepat, sehingga terpidana mendapatkan kepastian hukum dan di masa depan kelak tidak terjadi lagi ada tunggakan kasus permohonan grasi.
2. Diperlukannya pembenahan secara kelembagaan atas institusi pelaksana grasi, dalam hal ini Kementerian Hukum dan HAM, agar lebih jelas tugas pokok dan fungsinya sebagai lembaga yang berwenang meneliti dan melaksanakan proses grasi. Di samping itu diperlukan pula standar-standar dalam menentukan kriteria penerima grasi yang dimuat dalam peraturan pelaksana.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Apeldoorn, L. J. Van, 1996, *Pengantar Ilmu Hukum*, cetakan kedua puluh enam, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Ashiddiqie, Jimly, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta.
- Albani Nasution, Muhammad Syukri, 2017, *Hukum dalam Pendekatan Filsafat*, Ctk. Kedua, Kencana, Jakarta.
- Azhary, Muhammad Tahir, 1992, *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta.
- Bahiej, Ahmad, 2009, *Hukum Pidana*, Teras, Yogyakarta.
- Djam'an Satori, Aan Komariah, 2011, *Metode Penelitian Kualitatif*, Alfabeta, Bandung.
- Daman, Rozikin, *Hukum Tata Negara*, PT. Raja Grafindo, Jakarta.
- Friedrich, Carl Joachim, 2004, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Nuansa dan Nusamedia. Bandung.
- Giddens, Anthony, 1998, *The Third Way : Jalan ketiga Pembangunan Demokrasi Sosial*, Gramedia, 1998, Jakarta.
- Hamzah dan Irdan Dahlan, 1987, *Upaya Hukum Dalam Perkara Pidana*, PT. Bina Aksara, Jakarta.
- Hamidi, Jazim dan Mustafa Lutfi, 2009, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, Alumni, Malang.
- Handoyo, B. Hestu Cipto 2009, *Hukum Tata Negara Indonesia Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*, Universitas Atma Jaya, Jakarta
- Hakum, Abdul Aziz, 2011, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Ibrahim, Johnny, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang.

- Indrati, Maria Farida, 1998, Ilmu Perundang-undangan (Dasar-Dasar dan Pembentukannya), Kansius, Jakarta.
- Kelsen, Hans, 2011, *General Theory of Law and State*, diterjemahkan oleh Rasisul Muttaqien, Nusa Media, Bandung.
- Kusnardi, Moh, 1987, Hukum Tata Negara Indonesia, Sinar Bakti, Jakarta.
- Kartanegara, Satochid, tanpa tahun, *Hukum Pidana Bagian Dua*, Balai Lektor Mahasiswa, Jakarta.
- Pangaribuan, Luhut M.P, 2002, *Hukum Acara Pidana: Surat-surat Resmi di Pengadilan oleh Advokat*, Djambatan, Jakarta.
- Priyatno, Dwidja, 2007, *Pemidanaan untuk Anak dalam Konsep Rancangan KUHP (dalam Kerangka Restorative Justice)*, Lembaga Advokasi Hak Anak (LAHA), Edisi VIII/Volume III, Bandung.
- Rhiti, Hyronimus, 2015, Filsafat Hukum Edisi Lengkap (Dari Klasik ke Postmodernisme), Ctk. Kelima, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta.
- Rahardjo, Satjipto, 2014, Ilmu Hukum, Ctk. Kedelapan, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Santoso, M. Agus, 2014, Hukum, Moral & Keadilan Sebuah Kajian Filsafat Hukum, Ctk. Kedua, Kencana, Jakarta.
- Suny, Ismail, 1981, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Aksara Baru, Jakarta.
- Soemitro, Ronny Hanitijo, 1988, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, 2011, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta.
- _____ 1981, *Pengantar Penelitian Hukum*, 1981, UI Press, Jakarta.
- Tanusubroto, S, 1989, *Dasar-Dasar Hukum Acara Pidana*, cet ke-II, Armico, Bandung.

Tjandra, W. Riawan, 2014, *Hukum Sarana Pemerintahan*, Cahaya Atma Pustaka, Jakarta.

Utrecht, 1962, Pengantar *Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar, Jakarta.

Widodo, Supriyadi & Eddyono Erasmus A.T. Napitupulu, 2016, *Pembatasan Grasi dan Hukuman Mati*, Institute for Criminal Justice Reform (ICJR), Jakarta.

B. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1954

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasarakatan

C. Kamus/Jurnal

Departemen Pendidikan Nasional, 2002, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi ketiga, Balai Pustaka, Jakarta.

Faiz, Pan Mohamad, 2009, *Teori Keadilan John Rawls*, dalam Jurnal Konstitusi, Volume 6 Nomor 1.

Marbun, S.F. 1997, Negara Hukum dan Kekuasaan Kehakiman, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, No. 9 Vol. 4.

Rudyat, Charlie, 2012, *Kamus Hukum*, Pustaka Mahardika, Jakarta.

Surayin, 2001, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Analisis, Yrama Widya, Bandung.

Simorangkir, JCT, 2004, *Kamus Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta.

D. Website

[http:// media.informasill .com/2012/04/pengertian-definisi-analisis.html](http://media.informasill.com/2012/04/pengertian-definisi-analisis.html), pada tanggal 8 Januari 2020, pukul 17:00 WIB.

<https://www.dosenpendidikan.co.id/pengertian-keadilan/>, tanggal 2 Februari 2020, pukul 20.00 WIB.

<http://www.merdeka.com/peristiwa/4-fakta-freddy-budiman-raja-narkobaloloshukumanmati.html> diakses pada tanggal 1 Februari 2020 Pukul 21.38.