

KEWENANGAN KONSTITUSIONAL (HAK PREROGRAFIF) PRESIDEN

DALAM MEMBERIKAN GRASI KEPADA TERPIDANA ATAS

KASUS NARKOBA

Hasan Basri

Fakultas Hukum Universitas Pakuan

Jalan Pakuan No. 1 Bogor

hasanbasri@gmail.com

Naskah diterima : 21/03/2019, revisi : 03/06/2019, disetujui 14/06/2019

ABSTRAK

Kewenangan Presiden dalam pemberian Grasi kepada terpidana termaktub dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menempatkan kedudukan yang dimiliki Presiden pada posisi dua fungsi dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, yaitu fungsi sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Dalam praktiknya kekuasaan Presiden Republik Indonesia sebagai kepala negara disebut dengan istilah “Hak Prerogatif Presiden” atau Hak Mutlak yang dimiliki Presiden bersifat mandiri diartikan sebagai kekuasaan penuh dan hak istimewa Presiden yang tidak dapat diganggu oleh lembaga negara tertentu. Pemberian grasi kepada terpidana merupakan kewenangan konstitusional Presiden yang diberikan oleh Pasal 14 ayat (1) UUD Tahun 1945, dengan merujuk pada Pasal 11 UU No. 22 Tahun 2002 tentang Grasi sebagaimana telah diubah dengan UU No 5 Tahun 2010, Pasal 1 UU Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, dan Pasal 27 UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang pada dasarnya Presiden dalam pemberian grasi walaupun diharuskan memerhatikan pertimbangan Mahkamah Agung, Presiden berhak mengabulkan atau menolak permohonan grasi yang diajukan terpidana, dengan demikian pertimbangan tersebut tidak mengikat dan tidak mutlak mempengaruhi hak penuh Presiden. Permasalahan dalam pemberian grasi adalah mengenai eksistensi Grasi dalam UUD 1945 dan perundang-undangan berkaitan dengan Grasi tidak mengatur secara eksplisit dan merinci mengenai alasan dan batasan permohonan grasi yang diberikan oleh Presiden, yang tersirat hanya mengatur mengenai prinsip-prinsip umum tentang grasi serta tata cara pengajuan dan penyelesaian permohonan grasi. Untuk itu, Presiden dalam memutus mengabulkan atau menolak permohonan grasi kepada terpidana selayaknya mempunyai dasar atau kriteria yang jelas dalam pemberian grasi.

Kata Kunci: Kewenangan, Presiden, Grasi, Terpidana.

A. Pendahuluan

Secara umum kita sering mendengar nama atau istilah tentang grasi, namun tidak tertutup kemungkinan masih ada sementara orang yang kurang paham terhadap istilah tersebut. Jadi Grasi Ditinjau dari segi bahasa berasal dari bahasa latin yaitu berasal dari kata *gratia* yang berarti pengampunan. Grasi mempunyai arti memberi ampunan terhadap seseorang yang telah melakukan kesalahan. Permohonan grasi ini diajukan oleh yang dihukum bersalah kepada kepala negara atau Presiden. Pemberian grasi merupakan hak prerogratif kepala negara yaitu Presiden.¹ Suatu hak merupakan ketidakharusan peranan terhadap sesuatu menurut hukum yang berlaku.² Oleh karena pemberian grasi merupakan suatu hak, maka kepala negara tidak berkewajiban untuk mengabulkan semua permohonan grasi yang ditujukan kepadanya.

Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menyebutkan bahwa Presiden memberikan grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Sedangkan menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang grasi, menyebutkan Grasi adalah pengampunan berupa perubahan, peringanan, atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada terpidana yang diberikan oleh Presiden.

Merujuk pada ketentuan Pasal 11 UU. No. 22 Tahun 2002 tentang Grasi sebagaimana telah diubah dengan UU No 5 Tahun 2010 yang menyatakan bahwa Presiden memutus permohonan Grasi setelah mendengar pertimbangan Mahkamah Agung. Kewenangan Presiden untuk memangkas kumulasi pembedanaan tentu menarik perhatian sejumlah kalangan akademisi hukum untuk terus menggali nilai-nilai filosofis, yuridis, dan sosiologis.

¹ E.Y. Kanter dan S.R. Sianturi, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*, (Jakarta: Storia Grafika, 2002), hal 448.

² Purnadi Purbacaraka dan A. Ridwan Halim, *Filsafah Hukum Pidana dalam Tanya Jawab*, (Jakarta: Penerbit Rajawali, 1982), hal. 27.

Namun, menjadi pertanyaan penting, ketika produk hukum tersebut justru bertentangan dengan adagium hukum yang berlaku di Indonesia, lantas siapa yang akan menindak. Kemudian, ketika dikaitkan dengan *Stufenbau Theorie* masuk dalam klasifikasi yang manakah Grasi. Mengingat, sama halnya dengan *Judicial Review*, bahwa undang-undang yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi (*lex superior derogat lex inferior*). Bila tidak dikategorikan ke dalam hierarki perundang-undangan, lantas siapa yang berhak melakukan *Clemencial Review* (Pengujian Grasi) terhadap undang-undang/Undang-Undang Dasar. Apa landasan hukumnya, kendati itu merupakan kewenangan atau hak prerogratif Presiden bukan berarti hal tersebut inkrah dalam kacamata hukum.³

Di negara dengan tingkat keanekaragaman penduduknya yang luas seperti Indonesia, sistem presidensiil ini efektif untuk menjamin sistem pemerintahan yang kuat dan efektif. Namun seringkali, karena kuatnya otoritas yang dimilikinya, timbul persoalan berkenaan dengan dinamika demokrasi.⁴ Oleh karena itu, dalam perubahan UUD Tahun 1945, kelemahan sistem presidensiil seperti kecenderungan terlalu kuatnya otoritas dan konsentrasi kekuasaan di tangan Presiden, diusahakan untuk dibatasi. Misalnya, Pasal 14 ayat (1) Amandemen UUD Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa “Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung”. Hal ini bertujuan agar hak prerogratif Presiden dibatasi dan tidak lagi bersifat mutlak.

Mengenai kewenangan Presiden memberikan grasi, disebut kewenangan Presiden yang bersifat judicial, atau disebut juga sebagai kekuasaan Presiden dengan konsultasi. Kekuasaan dengan konsultasi adalah kekuasaan yang dalam pelaksanaannya memerlukan usulan atau nasehat dari institusi-institusi yang berkaitan dengan materi kekuasaan tersebut. Selain grasi dan rehabilitasi, amnesti dan abolisi juga termasuk dalam kekuasaan Presiden dengan konsultasi.

Dalam Penjelasan UU. Nomor 22 tahun 2002 tentang Grasi sebagaimana telah diubah dengan UU No 5 Tahun 2010 disebutkan, grasi pada dasarnya pemberian dari

³ Rendi Wijaya, *Posisi Grasi Dalam Sistem Hukum Nasional*, (Jakarta: Posted, 2012), hal. 162.

⁴ *Ibid*, hal.164.

Presiden dalam bentuk pengampunan yang berupa perubahan, peringanan, pengurangan atau penghapusan pelaksanaan putusan kepada terpidana. Dengan demikian pemberian grasi bukan merupakan persoalan tehnik yuridis peradilan dan tidak terkait dengan penilaian terhadap putusan hakim. Pemberian grasi bukan merupakan campur tangan Presiden dalam bidang yudikatif, melainkan hak prerogatif Presiden untuk memberikan ampunan. Kendati pemberian grasi dapat mengubah, meringankan, mengurangi atau menghapuskan kewajiban menjalani pidana yang dijatuhkan pengadilan, tidak berarti menghilangkan kesalahan dan juga bukan merupakan rehabilitasi terhadap terpidana.

Grasi praktis dikenal dalam seluruh sistem hukum di seluruh dunia. Sebagaimana diketahui, Grasi diberikan oleh Presiden dalam kedudukannya sebagai Kepala Negara. Dalam kedudukannya sebagai Kepala Negara, maka walaupun ada nasihat atau pertimbangan dari Mahkamah Agung, Grasi oleh Presiden pada dasarnya adalah merupakan hak prerogatif seorang Kepala Negara. Dengan demikian Grasi bersifat pengampunan berupa mengurangi pidana (*starfverminderend*) atau memperingan pidana atau penghapusan pelaksanaan pidana yang telah diputuskan oleh Mahkamah Agung.

Pokok permasalahan mengenai eksistensi Grasi dalam undang-undang tidak mengatur secara eksplisit yang merinci mengenai alasan Presiden atas pemberian grasi kepada terpidana, sedangkan dalam UU. Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi sebagaimana telah diubah dengan UU No 5 Tahun 2010, hal ini merupakan kekuasaan Presiden bidang yudikatif yang berwenang memberikan grasi, abolisi, amnesti dan rehabilitasi. Kekuasaan ini sering juga disebut dengan kekuasaan Prerogatif seorang Presiden.

Mensikapi uraian di atas penulis melihat ada hal-hal yang perlu dianalisis, khususnya berkenaan dengan peraturan perundang-undangan mengenai kewenangan konstitusional (Hak Prerogatif) Presiden yang berkaitan dengan pemberian grasi terhadap terpidana atas kasus narkoba, dan dalam penerapan pelaksanaannya sudah

barang tentu tidak terlepas dari berbagai permasalahan sebagai konsekuensi dari pemberian grasi kepada terpidana.

B. Wewenang Presiden dan Pertimbangan Mahkamah Agung Dalam Pemberian Grasi

Mencermati dan mengkaji tentang kekuasaan pemerintahan yang dilakukan oleh Presiden selalu menarik untuk di bahas karena Presiden merupakan pemegang kekuasaan tertinggi di Indonesia. Apabila dalam praktik ketatanegaraan yang terjadi, fenomena yang berjalan selama empat dekade terakhir ini menunjukkan kecenderungan pengaturan sitem bernegara yang lebih berat ke lembaga eksekutif. Posisi Presiden sebagai kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan yang tidak jelas batasan wewenangnya dapat berkembang ke arah yang negatif berupa penyalahgunaan wewenang.⁵

Mengenai kewenangan Presiden dalam memberikan grasi, rehabilitasi, amnesti, dan abolisi merupakan bagian dari hak Presiden dalam kedudukannya sebagai Kepala Negara. Dalam hal ini, Presiden tidak menjalankan fungsinya sebagai aparatur pemerintahan, akan tetapi Presiden sebagai Kepala Negara memberikan pengampunan (dalam hal grasi) berupa perubahan/peringatan/pengurangan/penghapusan kepada terpidana. Pemberian grasi tersebut mewakili keputusan politik yang diambil oleh Presiden sebagai Kepala Negara Indonesia, tentu setelah mendapatkan pertimbangan dari Mahkamah Agung. Pemberian grasi ini bukan dijalankan dalam kapasitas sebagai Kepala Pemerintahan yang tujuannya adalah menjalankan fungsi eksekutif demi terlaksananya program-program pemerintahan, tetapi lebih merepresentasikan keputusan politik negara Indonesia.

Dalam kapasitas sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan berbeda satu sama lain. Dalam hal Presiden melaksanakan fungsinya sebagai Kepala Pemerintahan, tindakan yang diambilnya merupakan pengejawantahan fungsi administratif untuk menjalankan kegiatan pemerintahan pada ranah kekuasaan eksekutif. Sedangkan dalam

⁵ Anom Suryo Putra, *Hukum Konstitusi Masa Transisi; Semiloka, Psikoanalisis dan Kritik Ideologi, Nuansa Cendekian*, (Bandung: Nuansa Cendekian, 2003), hal 9.

kapasitas sebagai Kepala Negara, tindakannya tidak berhubungan dengan fungsi menjalankan pemerintahan dan (biasanya) terdapat kontrol dari cabang kekuasaan lain terkait pelaksanaan tindakan tersebut.

Kedudukan Presiden dalam melaksanakan fungsinya sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan dan kedudukan Mahkamah Agung dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, hal ini berkaitan dengan pemberian Grasi kepada terpidana, kewenangan pemberian Grasi yang diberikan oleh UUD Tahun 1945 kepada Presiden, bukan merupakan kewenangan yang biasa. Hak prerogatif, demikian disebut oleh berbagai ahli tata negara. Keistimewaan ini dapat dilihat dari dilibatkannya cabang kekuasaan lain dalam pengambilan keputusan, yaitu cabang kekuasaan yudikatif (Mahkamah Agung). Presiden diwajibkan untuk meminta pertimbangan Mahkamah Agung sebagai pihak yang telah menjatuhkan pidana kepada terpidana, sebelum pengambilan keputusan. Mahkamah Agung akan memberikan pertimbangan-pertimbangan kepada Presiden sebelum mengambil keputusan. Selanjutnya, Presiden akan mempertimbangkan hal tersebut sebelum menentukan keputusan yang akan diambilnya (dan mewakili keputusan politik negara Indonesia) terhadap permohonan grasi yang diajukan.

Kedudukan Mahkamah Agung sebagaimana tertuang dalam UUD Tahun 1945 menentukan bahwa Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara adalah pelaku kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Selain itu, Mahkamah Agung mempunyai wewenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dan kewenangan lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

Dalam kaitannya dengan pemberian grasi kedudukan dan peran Mahkamah Agung sebagaimana ketentuan dalam Pasal 35 UU. Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU. Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, mempunyai wewenang memberikan pertimbangan hukum kepada Presiden dalam permohonan grasi dan rehabilitasi. Selain itu juga dapat memberikan pertimbangan hukum atau saran kepada

lembaga-lembaga negara dan lembaga pemerintah lainnya. Dengan adanya peran serta Mahkamah Agung dalam hal pertimbangan pemberian grasi ini, memberikan indikasi pembatasan terhadap otoritas Presiden. Sebagaimana diketahui, sistem presidensial yang dianut oleh negara Indonesia mempunyai kelemahan berupa kecenderungan terlalu kuatnya otoritas dan konsentrasi kekuasaan di tangan Presiden, dan dengan pembatasan ini, hak prerogatif Presiden tidak lagi bersifat mutlak.

Dalam UU. No. 22 Tahun 2002 tentang Grasi sebagaimana telah diubah dengan UU No 5 Tahun 2010, ditentukan bahwa permohonan grasi kepada Presiden dapat diajukan terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Artinya, setelah suatu perkara selesai diputus oleh hakim, barulah dapat diajukan permohonan grasi. putusan pemidanaan yang dapat diajukan grasinya selain pidana mati dan penjara seumur hidup adalah pidana penjara yang ditentukan lamanya paling rendah 2 (dua) tahun. Namun, terpidana yang biasanya mengajukan permohonan grasi adalah terpidana yang dijatuhi pidana mati atau pidana penjara seumur hidup.

Sedangkan dasar Hukum mengenai Grasi di dalam KUHP, hanya terdapat dalam satu Pasal saja, yaitu pada Pasal 33a, yang berbunyi “Jika orang yang ditahan sementara dijatuhi pidana penjara atau pidana kurungan, dan kemudian dia sendiri atau orang lain dengan persetujuannya mengajukan permohonan ampun, maka waktu mulai permohonan diajukan hingga ada Keputusan Presiden, tidak dihitung sebagai waktu menjalani pidana, kecuali jika Presiden, dengan mengingat keadaan perkaranya, menentukan bahwa waktu itu seluruhnya atau sebagian dihitung sebagai waktu menjalani pidana”. Pasal 33a tersebut tidak mengatur mengenai grasi secara lengkap. Namun hanya mengatur mengenai waktu menjalani hukuman bagi yang mengajukan permohonan grasi, dalam hal yang berkepentingan dijatuhi hukuman pidana penjara atau hukuman pidana kurungan.

Dalam permohonan grasi, Presiden berhak mengabulkan atau menolak permohonan grasi yang diajukan, setelah mendapat pertimbangan dari Mahkamah Agung. Hal ini sejalan dengan bunyi Pasal 14 ayat (1) Amandemen UUD Tahun 1945 “Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan

Mahkamah Agung”. Pernyataan ini juga sejalan dengan isi Pasal 27 UU. No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, “Mahkamah Agung dapat memberi keterangan, pertimbangan, dan nasihat masalah hukum, kepada lembaga negara dan lembaga pemerintahan apabila diminta”. Oleh karenanya kewenangan Presiden memberikan grasi ini disebut kewenangan dengan konsultasi, maksudnya kewenangan yang memerlukan usulan atau nasihat dari institusi lain. Selain grasi, yang termasuk dalam kewenangan dengan konsultasi yaitu kewenangan memberikan amnesti dan abolisi, dan kewenangan memberikan rehabilitasi.

Dalam hal permohonan grasi diajukan dalam jangka waktu yang bersamaan dengan permohonan peninjauan kembali atau jangka waktu antara kedua permohonan tersebut tidak terlalu lama, maka permohonan peninjauan kembali yang diputus terlebih dahulu. Selanjutnya, keputusan permohonan grasi ditetapkan paling lambat tiga bulan sejak salinan putusan peninjauan kembali diterima Presiden. Hasil keputusan permohonan grasi yang dituangkan dalam bentuk Keputusan Presiden, dapat berupa penolakan atau penerimaan grasi. Penerimaan permohonan grasi dapat berupa peringanan atau perubahan jenis pidana, pengurangan jumlah pidana, penghapusan pelaksanaan pidana.

Pada dasarnya setiap putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap termasuk putusan pidana mati harus segera dilaksanakan eksekusinya meskipun si terpidana mengajukan upaya hukum peninjauan kembali. Berdasarkan Pasal 3 UU. Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi sebagaimana telah diubah dengan UU No 5 Tahun 2010, permohonan grasi tidak menunda pelaksanaan putusan pemidanaan bagi terpidana, kecuali dalam hal putusan pidana mati. Apabila si terpidana mati mengajukan permohonan grasi maka hukuman mati tidak dapat dilaksanakan sebelum Keputusan Presiden menyangkut permohonan grasi tersebut diterima oleh terpidana. Sedangkan menyangkut batas waktu pengajuan permohonan grasi, tidak memberikan batas waktu tertentu bagi terpidana.

Dalam UU. Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi sebagaimana telah diubah dengan UU No 5 Tahun 2010, diatur mengenai prinsip-prinsip umum tentang grasi serta tata cara pengajuan dan penyelesaian permohonan grasi. Ketentuan mengenai tata cara

tersebut dilakukan dengan penyederhanaan tanpa melibatkan pertimbangan dari instansi yang berkaitan dengan sistem peradilan pidana. Untuk mengurangi beban penyelesaian permohonan grasi dan mencegah penyalahgunaan permohonan grasi, dalam undang-undang ini diatur mengenai pembatasan putusan pengadilan yang dapat diajukan grasi paling rendah memuat pemidanaan 2 (dua) tahun penjara serta ditegaskan bahwa grasi tidak menunda pelaksanaan putusan, kecuali terhadap putusan pidana mati.

Untuk menjamin kepastian hukum dan hak-hak terpidana, dalam UU. Nomor 22 Tahun 2002 sebagaimana telah diubah dengan UU No 5 Tahun 2010 diatur pula percepatan tata cara penyelesaian permohonan grasi dengan menentukan tenggat waktu dalam setiap tahap proses penyelesaian permohonan grasi. Permohonan grasi dapat diajukan oleh terpidana atau kuasa hukumnya serta oleh keluarga terpidana sendiri dengan persetujuan dari terpidana. Namun dalam hal terpidana dijatuhi hukuman mati, permohonan grasi dapat diajukan oleh keluarga terpidana tanpa persetujuan terpidana. Pengaturan tersebut termuat dalam ketentuan Pasal 6 UU. Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi sebagaimana telah diubah dengan UU No 5 Tahun 2010.

Persyaratan dan prosedur/tata cara pengajuan permohonan Grasi menurut Pasal 5 sampai dengan Pasal 8 UU. Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi sebagaimana telah diubah dengan UU No 5 Tahun 2010 dengan ketentuan sebagai berikut :

1. Hak mengajukan grasi diberitahukan kepada terpidana oleh hakim atau hakim Ketua sidang yang memutus perkara pada tingkat pertama. Jika pada waktu putusan pengadilan dijatuhkan terpidana tidak hadir, hak terpidana diberitahukan secara tertulis oleh panitera dari pengadilan yang memutus perkara pada tingkat pertama.
2. Permohonan grasi oleh terpidana atau kuasa hukumnya diajukan kepada Presiden. Permohonan dimaksud dapat diajukan oleh keluarga terpidana, dengan persetujuan terpidana. Dalam hal terpidana dijatuhi pidana mati, permohonan grasi dapat diajukan oleh keluarga terpidana tanpa persetujuan terpidana.
3. Permohonan grasi dapat diajukan sejak putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap. Permohonan grasi tidak dibatasi oleh tenggat waktu tertentu.

4. Permohonan grasi diajukan secara tertulis oleh terpidana, kuasa hukumnya, atau keluarganya, kepada Presiden. Salinan permohonan grasi disampaikan kepada pengadilan yang memutus perkara pada tingkat pertama untuk diteruskan kepada Mahkamah Agung. Permohonan grasi dan salinannya dapat disampaikan oleh terpidana melalui Kepala Lembaga Pemasyarakatan tempat terpidana menjalani pidana. Dalam hal permohonan grasi dan salinannya diajukan melalui Kepala Lembaga Pemasyarakatan, Kepala Lembaga Pemasyarakatan menyampaikan permohonan grasi tersebut kepada Presiden dan salinannya dikirimkan kepada pengadilan yang memutus perkara pada tingkat pertama paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya permohonan grasi dan salinannya.

Adapun proses penyelesaian permohonan grasi sebagaimana diatur dalam Pasal 9 sampai dengan Pasal 13 UU. Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi sebagaimana telah diubah dengan UU No 5 Tahun 2010, dengan ketentuan sebagai berikut :

1. Dalam jangka waktu paling lambat 20 (dua puluh) hari terhitung sejak tanggal penerimaan salinan permohonan grasi, pengadilan tingkat pertama mengirimkan salinan permohonan dan berkas perkara terpidana kepada Mahkamah Agung.
Salinan keputusan 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.
2. Dalam jangka waktu paling lambat 3 (tiga) bulan terhitung sejak tanggal diterimanya salinan permohonan dan berkas perkara, Mahkamah Agung mengirimkan pertimbangan tertulis kepada Presiden.
3. Presiden memberikan keputusan atas permohonan grasi setelah memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.
4. Keputusan Presiden dapat berupa pemberian atau penolakan grasi.
5. Jangka waktu pemberian atau penolakan grasi, paling lambat 3 (tiga) bulan terhitung sejak diterimanya pertimbangan Mahkamah Agung.

6. Keputusan Presiden disampaikan kepada terpidana dalam jangka waktu paling lambat 14 (empat belas) hari terhitung sejak ditetapkannya Keputusan Presiden.
7. Bagi terpidana mati, kuasa hukum atau keluarga terpidana yang mengajukan permohonan grasi, pidana mati tidak dapat dilaksanakan sebelum Keputusan Presiden tentang penolakan permohonan grasi diterima oleh terpidana.
8. Dalam hal permohonan grasi diajukan dalam waktu bersamaan dengan permohonan peninjauan kembali atau jangka waktu antara kedua permohonan tersebut tidak terlalu lama, maka permohonan peninjauan kembali diputus lebih dahulu.
9. Keputusan permohonan grasi ditetapkan dalam jangka waktu paling lambat 3 (tiga) bulan terhitung sejak salinan putusan peninjauan kembali diterima Presiden.

C. Pembahasan

Dari kajian yang dilakukan dapat diambil kesimpulan bahwa pendapat mengenai kekuasaan Presiden adalah didasarkan pada cita negara integralistik sudah tidak lagi relevan dengan kebutuhan demokratisasi di masa mendatang. Konsep kekuasaan Presiden yang sangat besar, abstrak dan sentralistik sudah selayaknya disesuaikan dengan perkembangan konsep demokrasi di negara-negara modern yang menuntut diselenggarakannya kekuasaan secara rasional, terbatas dan dapat dipertanggungjawabkan. UUD Tahun 1945 sebagai pedoman dalam penyelenggaraan kekuasaan negara, telah menegaskan bahwa konsep bernegara Republik Indonesia adalah konsep negara modern yang menganut sistem pemerintahan presidensial. Kekuasaan Presiden dalam sistem pemerintahan ini hanya merupakan salah satu dari kekuasaan alat kelengkapan negara yang berdiri sejajar dengan lembaga negara lainnya. Kekuasaan-kekuasaan Presiden yang dimaksud adalah kekuasaan sebagai kepala negara, sebagai kepala pemerintahan dan kekuasaan legislatif. Kekuasaan ini dibatasi oleh konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dalam penyelenggaraannya mendapatkan pengawasan dari DPR.

Dalam kajian terhadap kewenangan konstitusional atau Hak Prerogatif Presiden dan pertimbangan Mahkamah Agung dalam pemberian grasi kepada terpidana, terutama kewenangan yang pada pelaksanaannya bersifat mandiri dan mutlak dalam arti tidak tersentuh kontrol dari lembaga-lembaga yang memiliki kompetensi dan kapabilitas untuk menilai pelaksanaan kekuasaan tersebut. Mekanisme pelaksanaan kewenangan Presiden dan pertimbangan Mahkamah Agung yang dikaji didasarkan pada ketentuan-ketentuan formal yang tercantum dalam UUD Tahun 1945 serta peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

Kategori kekuasaan yang tidak diatur sama sekali mekanisme pelaksanaannya atau memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada Presiden, dalam kajian ini dikategorikan sebagai kekuasaan Presiden yang mandiri, serta kekuasaan yang dapat dilaksanakan dengan usul atau nasihat dari lembaga-lembaga negara lain, dalam kajian ini dikategorikan sebagai kekuasaan Presiden dengan konsultasi atau pertimbangan dari Mahkamah Agung atas pemberian grasi kepada terpidana atas kasus narkoba.

Salah satu contoh mengenai kekuasaan Presiden dalam kasus mengenai pengujian Keputusan Presiden tentang Pemberian Grasi kepada Schapelle Leight Corby, Warga Negara Australia yang terbukti menyelundupkan narkoba ke Indonesia berupa ganja seberat 4,2 kg, oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 15 Mei 2012 melalui Keputusan Presiden Nomor 22/G/2012 tentang Pemberian Grasi kepada Schapelle Leight Corby dinilai sebagai keputusan yang bertentangan dengan semangat pemberantasan narkoba di Indonesia dan sebagian pihak menilai Keputusan Presiden (Keppres) tersebut harus dibatalkan.⁶

Selanjutnya dalam kaitan dengan Keppres tersebut, Gerakan Nasional Anti Narkotika (GRANAT) yang didampingi oleh tim advokat, antara lain Yusril Ihza Mahendra, Maqdir Ismail, Luhut MP Pangaribuan, serta beberapa advokat lainnya, resmi mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta terkait dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 22/G/2012 tentang Pemberian Grasi kepada Schapelle Leight Corby dan Keputusan Presiden Nomor 23/G/2012 tentang Pemberian Grasi

⁶http://anugrahrizki.blogspot.com/2012/06/Pengujian_Keputusan_Presiden_tentang_Pemberian_Grasi_kepada_Schapelle_Leight_Corby.html, diakses 21 Desember 2019.

kepada Peter Achim Franz Grobmann (terpidana narkoba yang merupakan Warga Negara Jerman).⁷

Tim Advokat GRANAT yang dipimpin oleh Yusril Ihza Mahendra mengangkat beberapa hal mengenai pemberian grasi dalam Keppres tersebut, yang dianggap bermasalah dan menjadi alasan pembatalan Keppres tersebut oleh Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta. Dalam dalil-dalil gugatan tersebut antara lain: Pemberian Keppres bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam UU. Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU. Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara; Pemberian Keppres bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lain seperti UU. Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkoba, UU. Nomor 7 Tahun 1997 tentang Pengesahan *United Nation Conventions Against Illicit Traffic in Narcotic, Drugs, and Psychotropic Substances*, 1998 (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Pemberantasan Peredaran Gelap Narkoba dan Psikotropika, 1998), dan UU. Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi; Keputusan Presiden tentang Pemberian Grasi merupakan Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat diadili oleh Pengadilan Tata Usaha Negara.

Kewenangan Pemberian Grasi oleh Presiden sebagai Kepala Negara merupakan salah satu alasan yang diusung oleh tim advokat Granat dalam pengajuan gugatan tersebut adalah Keppres Pemberian Grasi merupakan Keputusan Tata Usaha Negara dan karenanya Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta berwenang mengadili gugatan tersebut. **Yusril Ihza Mahendra**, mengatakan bahwa sejak UUD NRI Tahun 1945 diamandemen, Indonesia tidak lagi mengenal pembedaan fungsi Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan. Mengapa? Karena Penjelasan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang menjelaskan pembedaan tersebut telah dihapus sehingga pemberian grasi oleh Presiden tidak bisa dipandang sebagai hak prerogatif Presiden karena dianutnya sistem presidensial oleh Indonesia. Yusril berpendapat dihapuskannya

⁷ *Ibid.*

kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara menjadikan Keputusan Presiden sebagai Keputusan Tata Usaha Negara dan dapat diadili oleh Pengadilan Tata Usaha Negara.⁸

Yang menjadi perdebatan selama ini adalah bisa atau tidaknya Keppres Pemberian Grasi tersebut diadili oleh Pengadilan Tata Usaha Negara. Penulis tidak akan membahas apakah pemberian grasi tersebut pantas atau tidak diberikan kepada terpidana narkoba yang katanya adalah kejahatan yang luar biasa. Penilaian atas obyektifitas pemberian grasi merupakan ranah politik dan penuh akan unsur subyektifitas pemangku kepentingan di dalamnya. Yang perlu dinalisis adalah hanya dalam tatanan konseptual dan tatanan sistem yang berdasar pada peraturan perundang-undangan Indonesia.

Sejalan dengan hal tersebut di atas, **Jimly Asshiddiqie**⁹ menjelaskan bahwa kewenangan Presiden dalam sistem presidensial yang biasa dirumuskan dalam UUD Tahun 1945 di berbagai negara mencakup lingkup kewenangan di antaranya kewenangan yang bersifat judicial dalam rangka pemulihan keadilan yang terkait dengan putusan pengadilan, yaitu untuk mengurangi hukuman, memberikan pengampunan, ataupun menghapuskan tuntutan yang terkait erat dengan kewenangan pengadilan. Dalam sistem parlementer yang mempunyai kepala negara, ini biasanya mudah dipahami karena adanya peran simbolik yang berada di tangan kepala negara. Tetapi dalam sistem presidensial, kewenangan untuk memberikan grasi, abolisi dan amnesti itu ditentukan berada di tangan Presiden.

Dalam kesempatan yang lain, **Jimly Asshiddiqie**¹⁰ juga berpendapat bahwa dalam sistem presidensial saat ini tidak perlu ada lagi pembedaan terhadap kedudukan Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Sebab sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara, di dalamnya terkandung status kepala negara (*head of state*) sekaligus kepala pemerintahan (*head of government*) yang menyatu dan tidak terpisahkan. Namun jika dipandang dari paham negara hukum, dan prinsip *rule of law*,

⁸ Gerakan Nasional Anti Narkoba (GRANAT), *Pengujian Keputusan Presiden Tentang Pemberian Grasi Oleh Pengadilan Tata Usaha Negara*, Kamis, 7 Juni 2012.

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, (Yogyakarta, FHUII, 2002), hal. 172.

¹⁰ *Ibid.* hal. 173.

dapat dikatakan secara simbolik, yang dinamakan kepala negara dalam sistem presidensial itu adalah konstitusi. Dengan kata lain, kepala negara dari negara konstitusional Indonesia adalah UUD Tahun 1945. Presiden dan Wapres cukup disebut sebagai Presiden dan Wapres saja, tidak perlu membedakan kapan berperan sebagai kepala pemerintahan dan kapan berperan sebagai kepala negara seperti dalam kebiasaan sistem parlementer. Dalam sistem kenegaraan, kedudukan konstitusi pada dasarnya merupakan Kepala Negara yang sesungguhnya.

Dalam kaitan itu adalah kewenangan pemberian grasi kepada terpidana merupakan kewenangan konstitusional Presiden yang diberikan oleh UUD Tahun 1945 melalui Pasal 14 ayat (1). Pendapat Yusril Ihza Mahendra, yang mengatakan bahwa kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara telah dihapus pasca amandemen UUD Tahun 1945 merupakan suatu hal yang tidak tepat. Meskipun Penjelasan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 telah dihapus pasca dilakukannya amandemen, hal ini tidak berarti bahwa kewenangan Presiden sebagai Kepala Negara bisa ditiadakan begitu saja dan secara otomatis membuat Keppres Pemberian Grasi menjadi suatu Keputusan Tata Usaha Negara.

Mengapa demikian? Karena karakteristik tindakan yang diambil dalam kapasitas sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan berbeda satu sama lain. Dalam hal Presiden melaksanakan fungsinya sebagai Kepala Pemerintahan, tindakan yang diambilnya merupakan pengejawantahan fungsi administratif untuk menjalankan kegiatan pemerintahan pada ranah kekuasaan eksekutif. Sedangkan dalam kapasitas sebagai Kepala Negara, tindakannya tidak berhubungan dengan fungsi menjalankan pemerintahan dan (biasanya) terdapat kontrol dari cabang kekuasaan lain terkait pelaksanaan tindakan tersebut.

Kewenangan Presiden untuk mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri negara dalam Pasal 17 ayat (2) UUD Tahun 1945 adalah salah satu contoh kewenangan yang dimiliki Presiden dalam rangka menjalankan fungsi administratif untuk menjalankan pemerintahan. Berbeda halnya dengan kewenangan Presiden dalam memberikan grasi, rehabilitasi, amnesti, dan abolisi yang merupakan bagian dari hak

Presiden sebagai Kepala Negara. Dalam hal ini, Presiden tidak menjalankan fungsinya sebagai aparatur pemerintahan, akan tetapi Presiden sebagai Kepala Negara memberikan pengampunan (dalam hal grasi) berupa perubahan/peringanan/pengurangan/penghapusan kepada terpidana. Pemberian grasi tersebut mewakili keputusan politik yang diambil oleh Presiden sebagai Kepala Negara Indonesia, tentu setelah mendapatkan pertimbangan dari Mahkamah Agung. Pemberian grasi ini bukan dijalankan dalam kapasitas sebagai Kepala Pemerintahan yang tujuannya adalah menjalankan fungsi eksekutif demi terlaksananya program-program pemerintahan, tetapi lebih merepresentasikan keputusan politik negara Indonesia.

Kekuasaan Presiden sebagaimana dimaksud adalah kekuasaan Presiden yang tidak diatur mekanisme pelaksanaannya secara jelas, tertutup atau yang memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada Presiden. Analisis terhadap kekuasaan tersebut mengacu atas dasar hukum kekuasaan Presiden dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Batasan wewenang dan tanggung jawab kekuasaan tidak diatur lebih lanjut dalam UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan. Kekuasaan Presiden tidak sekedar kekuasaan eksekutif, melainkan mencakup ruang lingkup yang lebih luas dari pada itu, sehingga batasan yang jelas untuk mengatur tugas, wewenang dan tanggung jawab kekuasaan Presiden tidak perlu dilakukan.

Posisi kajian ini adalah untuk mengusulkan dibentuknya suatu pengaturan yang rasional dan jelas serta dapat dipertanggungjawabkan atas kekuasaan pemerintahan. Pengaturan kekuasaan pemerintahan yang definitif dalam suatu negara umumnya diletakkan dalam sebuah konstitusi. Begitu pula sebaiknya hal itu dilakukan di dalam konstitusi negara Republik Indonesia. Perubahan konstitusi, sekurang-kurangnya dengan melakukan amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945, harus dilakukan agar pengaturan kekuasaan pemerintahan yang lebih jelas dapat termasuk di dalamnya. Selain itu, tetap diperlukan pengaturan lebih lanjut terhadap kekuasaan pemerintahan dengan sebuah undang-undang berisi pengaturan yang sifatnya lebih operasional dari kekuasaan pemerintahan yang ada dalam konstitusi.

Kekuasaan memberikan grasi dapat dikaji, yaitu dasar hukum kekuasaan ini adalah dari Amandemen Pertama Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menyebutkan bahwa “Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung” yang diatur lebih lanjut dengan UU. Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi. Kekuasaan memberikan grasi digolongkan ke dalam kekuasaan yudikatif Presiden, dengan alasan bahwa kekuasaan berada dalam ruang lingkup kekuasaan kehakiman. Apabila materi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi diperhatikan lebih lanjut, maka dengan jelas terlihat bahwa tindakan Presiden dalam memberikan grasi bukanlah tindakan yudikatif, karena ia lebih didasarkan pada alasan-alasan politis daripada alasan-alasan yuridis, karena pertimbangan yuridis dalam hal pemberian grasi dilakukan oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Mahkamah Agung dan Jaksa Agung, dan pada saat pertimbangan tersebut disampaikan kepada Presiden oleh Mahkamah Agung, persoalan yuridis telah dianggap selesai.

Pasal 24 Amandemen UUD 1945 Tahun 1945 jo. Pasal 1 UU. No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, menyebutkan: “Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan pengadilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya negara hukum Republik Indonesia”. Ketentuan tersebut mengandung makna bahwa kekuasaan kehakiman itu bebas dari segala campur tangan kekuasaan ekstra yudisial. Oleh sebab itu kekuasaan di luar kekuasaan kehakiman tidak diperkenankan untuk turut campur tangan dalam urusan pengadilan. Cabang kekuasaan lainnya hanya dapat saling mengontrol dengan sistem *check and balances*, tanpa turut campur tangan. Namun apabila ditelusuri lebih lanjut, pada Pasal 4 ayat (3) UU. No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, dinyatakan: “Segala campur tangan dalam urusan peradilan oleh pihak lain di luar kekuasaan kehakiman dilarang, kecuali dalam hal-hal sebagaimana disebut dalam UUD Tahun 1945”. Pernyataan ini mengandung makna pengecualian bagi Pasal 1 yang disebutkan sebelumnya. Maksudnya, mengenai campur tangan dalam kekuasaan kehakiman diperbolehkan sejauh yang diatur dalam UUD Tahun 1945.

Sebagaimana diketahui, permohonan grasi hanya dapat diajukan terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (*inkracht*). Putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap tidak dapat dilawan dengan upaya hukum biasa, tetapi dapat dengan jalan upaya hukum luar biasa. Upaya hukum biasa menurut KUHAP (Undang-undang No. 8 Tahun 1981), terdiri dari: perlawanan (*verzet*), banding, dan kasasi. Sedangkan upaya hukum luar biasa terdiri atas: kasasi demi kepentingan hukum dan peninjauan kembali keputusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap berupa pemidanaan dalam bentuk apapun, tidak dapat dibatalkan dan diberikan putusan oleh kekuasaan pemerintahan di luar lingkup badan peradilan. Dengan kata lain, putusan tersebut tidak dapat diganggu gugat. Pemberian grasi bukan dimaksudkan untuk menganulir hukum atau membatalkan hukum, karena hukum telah ditegakkan. Pemberian grasi sifatnya hanya memberikan pengampunan, tanpa meniadakan kesalahan terpidana.

Pokok permasalahan mengenai eksistensi Grasi dalam undang-undang tidak mengatur secara eksplisit yang merinci mengenai alasan Presiden atas pemberian grasi kepada terpidana, sedangkan dalam UU. Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi sebagaimana telah diubah dengan UU No 5 Tahun 2010, hal ini merupakan kekuasaan Presiden bidang yudikatif yang berwenang memberikan grasi, abolisi, amnesti dan rehabilitasi. Kekuasaan ini sering juga disebut dengan kekuasaan Prerogatif seorang Presiden.

Menurut penulis, yang menjadi permasalahan adalah bahwa ketentuan yang tercantum dalam Pasal 14 ayat (1) UUD Tahun 1945 tidak menjelaskan secara rinci mengenai pemberian grasi oleh Presiden kepada terpidana, yang ada hanya menentukan "Presiden memberikan grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung", hal ini merujuk pula pada ketentuan Pasal 11 UU. No. 22 Tahun 2002 tentang Grasi sebagaimana telah diubah dengan UU No 5 Tahun 2010 yang menyatakan bahwa Presiden memutus permohonan Grasi setelah mendengar

pertimbangan Mahkamah Agung. Selanjutnya substansi dalam pasal-pasal UU. No. 22 Tahun 2002 tentang Grasi sebagaimana telah diubah dengan UU No 5 Tahun 2010 hanya mengatur mengenai prinsip-prinsip umum tentang grasi serta tata cara pengajuan dan penyelesaian permohonan grasi, sedangkan batasan-batasan dan alasan-alasan permohonan grasi oleh terpidana tidak diatur dalam undang-undang ini.

Selanjutnya adalah bahwa Grasi adalah hak yang dimiliki oleh terpidana yang dapat diajukan setelah pemeriksaan tingkat kasasi demi kepentingan hukum dan Peninjauan Kembali putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Jika upaya hukum yang dilakukan tersebut ternyata tetap gagal maka si terpidana masih memiliki kesempatan untuk mengajukan Grasi kepada Presiden. Grasi sebenarnya merupakan upaya hukum, namun merupakan hak Kepala Negara untuk memberikan pengampunan kepada warganya yang dijatuhi pidana oleh pengadilan. Hak memberikan grasi merupakan hak yang diberikan oleh UUD Tahun 1945 kepada Presiden sebagai Kepala Negara. Dengan demikian pemberian grasi bukan merupakan persoalan teknis yuridis peradilan dan tidak terkait dengan penilaian terhadap Putusan Hakim. Pemberian grasi bukan merupakan campur tangan Presiden dalam bidang yudikatif melainkan hak prerogratif Presiden untuk memberikan ampunan. 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.

Permohonan grasi kepada Presiden merupakan hak terpidana yang dijamin oleh peraturan perundang-undangan untuk memperoleh ampunan dapat berupa peringanan atau perubahan jenis pidana, pengurangan jumlah pidana atau penghapusan pelaksanaan pidana, meskipun pemberian grasi bukan merupakan persoalan teknis yuridis peradilan dan tidak terkait dengan penilaian terhadap putusan hakim. Pemberian hak pengajuan grasi merupakan upaya atau langkah terakhir yang ditempuh oleh terpidana, kuasa hukumnya, atau keluarganya kepada Presiden. Hal ini memang sebagai upaya negara dalam pemenuhan hak terpidana yang secara kodrati diakui sekalipun telah dijatuhi hukuman mati. Akan tetapi substansi atau muatan materi yang

terdapat dalam UUD Tahun 1945 dan UU. Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi sebagaimana telah diubah dengan UU No 5 Tahun 2010, seharusnya dijabarkan dengan jelas mengenai alasan-alasan seorang terpidana yang akan mengajukan grasi. Hal ini dimaksudkan untuk mengurangi beban dalam penyelesaian permohonan grasi dan mencegah terjadinya penyalahgunaan dalam permohonan grasi serta untuk menjamin kepastian akan status dan kesalahan yang melatarbelakangi seseorang mengajukan grasi.

Grasi mempunyai arti memberi ampunan terhadap seseorang yang telah melakukan kesalahan. Permohonan grasi ini diajukan oleh yang dihukum bersalah kepada kepala negara atau Presiden. Pemberian grasi merupakan hak prerogratif kepala negara.¹¹ Suatu hak merupakan ketidakharusan peranan terhadap sesuatu menurut hukum yang berlaku.¹² Oleh karena pemberian grasi merupakan suatu hak, maka kepala negara tidak berkewajiban untuk mengabulkan semua permohonan grasi yang ditujukan kepadanya.

Mengenai pemberian ampunan atau grasi, perlu diketahui 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 UUD Tahun 1945 mengatur tentang Hak Asasi Manusia, bahwa “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”. 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 seorang 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. Jangan dilupakan bahwa

¹¹ E.Y. Kanter dan S.R. Sianturi, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*, (Jakarta: Storia Grafika, 2002), hal 448.

¹² Purnadi Purbacaraka dan A. Ridwan Halim, *Filsafah Hukum Pidana dalam Tanya Jawab*, (Jakarta: Penerbit Rajawali, 1982), hal. 27.

pemberian grasi adalah juga tempat untuk memberikan tempat bagi hati nurani kemanusiaan.

Sejalan itu pula, 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.

Putusan-putusan dan analisa hukum hakim tidak terbuka untuk umum. Oleh sebab itu publik tidak dapat mengetahui bobot analisa hukum hakim. Hal ini di satu pihak tidak mendidik hakim, karena tidak ada sarana mempertajam analisa hukum akibatnya sebuah putusan hakim dapat menjadi bias atau *error*. Kesemua keterbatasan dan kelemahan sistem hukum tersebut, mengharuskan kita untuk menyingkapi prinsip-prinsip pengambilan keputusan hukum. Bidang-bidang hukum sendiri telah menyediakan lembaga atau sarana untuk memungkinkan memperbaiki "*error-error* hukum itu", seperti adanya lembaga peninjauan kembali 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 dengan kebetulan berada di luar sistim peradilan. Di sini sebenarnya Presiden dapat melakukan koreksi-koreksi dengan menunjukkan kearifan hukumnya. Kearifan hukum diperlukan untuk mengisi lubang-lubang dalam penyelenggaraan sistem hukum dan peradilan pada khususnya. Sedangkan dasar dari hapusnya hak negara menjalankan pidana di luar KUHP adalah grasi yang diberikan oleh Presiden dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.

Walaupun grasi merupakan Hak Prerogatif seorang Presiden, bukan tidak mungkin dalam pemberian grasi oleh Presiden kepada terpidana pada kenyataannya tidak selalu sama antara terpidana yang satu dengan terpidana yang lainnya. Oleh karena itu menurut penulis, seyogyanya pihak pemerintah maupun pihak legislatif (DPR), agar substansi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan grasi hendaknya

dirumuskan kembali secara lebih rinci. Hal ini dimaksudkan agar Presiden dalam memberikan keputusan grasi kepada terpidana tidak tebang pilih, bukan berarti Presiden berbuat sewenang-wenang karena kekuasaan dan wewenangnya, melainkan didasarkan hak asasi manusia, hak warga negara selaku terpidana yang pada dasarnya memang telah bersalah namun juga sebagai pencari keadilan, pengakuan dan persamaan dalam bidang hukum, serta dilaksanakan berdasarkan aturan yang secara eksplisit tertera dengan mengacu kepada isi dari rumusan pasal-pasal yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar dan dijabarkan melalui peraturan perundangan-undangan.

DAFTAR PUSTAKA

- Anom Suryo Putra, *Hukum Konstitusi Masa Transisi; Semiloka, Psikoanalisis dan Kritik Ideologi*, Bandung: Nuansa Cendekian, 2003.
- Darwan Prinst, *Hukum Acara Pidana Dalam Praktik*, Jakarta : Penerbit Djambatan, 2002.
- E.Y. Kanter dan S.R. Sianturi, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*, Jakarta: Stora Grafika, 2002.
- Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta, FHUII, 2002.
- Purnadi Purbacaraka dan A. Ridwan Halim, *Filsafah Hukum Pidana dalam Tanya Jawab*, Jakarta: Penerbit Rajawali, 1982.
- Rendi Wijaya, *Posisi Grasi dalam Sistem Hukum Nasional*, Jakarta: Posted, 2012.
- [http://anugrahrizki.biogspot.com/2012/06/Pengujian Keputusan Presiden tentang Pemberian Grasi kepada Schapelle Leight Corby. html](http://anugrahrizki.biogspot.com/2012/06/Pengujian_Keputusan_Presiden_tentang_Pemberian_Grasi_kepada_Schapelle_Leight_Corby.html), diakses 21 Desember 2019.