

**CLEMENCIAL REVIEW OLEH PERADILAN TATA USAHA NEGARA
(Telaah Kritis Keputusan Presiden tentang Pemberian Grasi dalam Sistem
Pemerintahan Presidensiil di Indonesia)**

Dzikry Gaosul Ashfiya^{1*}, Anna Erliyana^{2}**

Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Jl. Prof. Mr. Djokosoetono, Kota Depok

E-Mail: dzikri522@gmail.com, annaerliyana@gmail.com

Naskah diterima : 02/07/2020, revisi : 07/07/2020, disetujui 07/07/2020

Abstrak

Salah satu poros kekuasaan dalam konsep trias politica adalah kekuasaan eksekutif yang pada dasarnya merupakan cabang kekuasaan yang memegang kewenangan administrasi pemerintahan negara tertinggi. Salah satu kewenangan Presiden dalam menjalankan kekuasaan eksekutif adalah pemberian atau penolakan grasi yang diartikulasikan dalam bentuk Keputusan Presiden. Tulisan ini bertujuan untuk mendiskusikan Keputusan Presiden tentang pemberian grasi dalam sistem pemerintahan presidensiil di Indonesia dalam kaitannya dengan kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan serta kemungkinan Keputusan Presiden a quo dijadikan Objek Sengketa Tata Usaha Negara. Hasil dari diskursus tulisan ini memperlihatkan bahwa dalam sistem pemerintahan presidensiil seperti yang dianut oleh Negara Republik Indonesia dimana tidak terdapat perbedaan atau dikotomi antara kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan, maka tidak dimungkinkan pula adanya pembedaan jenis Keputusan Presiden selaku Kepala Negara dan Keputusan Presiden selaku Kepala Pemerintahan, yang ada hanyalah Keputusan Presiden saja. Selain itu, mengingat semua unsur-unsur Keputusan Tata Usaha Negara dalam Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara telah terpenuhi, serta tidak terdapatnya pengecualian terhadap Keputusan Presiden tentang pemberian atau penolakan grasi dalam Pasal 2 Undang-Undang a quo, maka sejatinya Keputusan Presiden tentang pemberian atau penolakan grasi dalam sistem pemerintahan presidensiil di Indonesia merupakan Keputusan Tata Usaha Negara sehingga seharusnya dapat menjadi Objek Sengketa Tata Usaha Negara, mengingat mekanisme pengujian suatu Keputusan Tata Usaha Negara adalah melalui Pengadilan Tata Usaha Negara.

Kata Kunci: *Grasi, Keputusan Presiden, Kepala Negara, Kepala Pemerintahan, Sistem Pemerintahan Presidensiil, Keputusan Tata Usaha Negara.*

Abstract

One of power in the concept of trias politica is executive power which is basically a branch of power that holds the highest administrative authority of the country. One of the President's authorities in exercising executive power is the granting or rejection of clemency articulated in the form of a Presidential Decree. This writing aims to examine the Presidential Decree regarding granting clemency in a presidential governmental system

¹ Mahasiswa Program Pascasarjana Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Indonesia Konsentrasi Hukum Tata Negara/Hukum Administrasi Negara.

² Guru Besar Tetap Hukum Administrasi Negara Universitas Indonesia.

in Indonesia in relation to the position of the President as Head of State and Head of Government and the possibility of the Presidential Decree being the object of State Administrative Dispute. The results of this writing show that in a presidential governmental system as adopted by the State of the Republic of Indonesia where there is no difference or dichotomy between the position of the President as the Head of State and the Head of Government, it is also not possible to distinguish the types of Presidential Decrees as Head of State and Presidential Decrees as Head of Government, there is only a Presidential Decree. In addition, considering that all elements of the State Administrative Decree in Article 1 Number 3 of the Law on State Administrative Courts have been fulfilled, and there are no exceptions to the Presidential Decree on granting or rejecting clemency in Article 2 of the Act a quo, then the Presidential Decree on granting or rejecting clemency in the presidential governmental system in Indonesia is a State Administrative Decree so that it should be the object of State Administrative Dispute considering the mechanism of examining a State Administrative Decree is through the State Administrative Courts.

Keywords: *Clemency, Presidential Decree, Head of State, Head of Government, Presidential Governmental System, State Administrative Decree.*

A. Pendahuluan

Merupakan sebuah kesepakatan bersama berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Salah satu unsur negara hukum (*rechtsstaat*) yaitu adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan atau yang lebih dikenal dengan istilah *trias politica* yang merupakan sebuah keniscayaan untuk mengurangi sentralisasi kekuasaan. Salah satu poros kekuasaan dalam konsep *trias politica* adalah kekuasaan eksekutif yang pada dasarnya merupakan cabang kekuasaan yang memegang kewenangan administrasi pemerintahan negara tertinggi.³

Negara dibentuk dengan diberikan tugas, fungsi, dan kewajiban untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Oleh karenanya, untuk menjalankan tugas, fungsi dan kewajiban tersebut, pemerintah sebagai personifikasi negara diberikan hak untuk melakukan tindakan-tindakan (*bestuurhandlingen*) karena sejatinya pemerintah merupakan subjek hukum, sebagai pendukung hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang melakukan tindakan-tindakan (*dragger van de rechten en pelichten*).⁴ Tindakan pemerintah (*bestuurhandlingen*) adalah setiap tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh alat kelengkapan pemerintahan (*bestuurorgan*) dalam menjalankan fungsi pemerintahan.⁵

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) menentukan bahwa kekuasaan eksekutif dilaksanakan oleh Presiden.⁶ Kekuasaan eksekutif

³ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Depok: Rajawali Pers, 2019), hlm. 323.

⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2006), hlm. 109.

⁵ Sadjijono, *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*, (Yogyakarta: LaksBang Presindo, 2008), hlm. 84.

⁶ Hal ini sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.”

memiliki kewenangan untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang dapat diwujudkan melalui kebijakan publik (*public policy*), pengaturan (*regeling*), dan dalam bentuk keputusan (*beschikking*).⁷ Salah satu kewenangan Presiden dalam menjalankan kekuasaan eksekutif adalah sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 14 Ayat (1) UUD NRI 1945 bahwa, “Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung”. Dalam praktiknya, kewenangan Presiden dalam memberikan grasi diartikulasikan dalam bentuk Keputusan Presiden dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.⁸

Jika menilik pada konsiderans ‘menimbang’ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi, disebutkan bahwa Grasi dapat diberikan oleh Presiden untuk mendapatkan pengampunan dan/atau untuk menegakkan keadilan hakiki dan penegakan hak asasi manusia terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.⁹ Dalam hal ini, Grasi yang diberikan kepada terpidana harus mencerminkan keadilan, perlindungan hak asasi manusia, dan kepastian hukum berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁰

Sehubungan dengan kewenangan pemberian grasi oleh Presiden, dalam tali temalnya dengan kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim membagi kekuasaan Presiden ke dalam tiga kelompok kekuasaan yang salah satunya adalah kekuasaan Presiden sebagai Kepala Negara. Adapun kewenangan Presiden dalam memberikan grasi termasuk ke dalam kekuasaan Presiden sebagai Kepala Negara.¹¹ Berlainan dengan hal tersebut, Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa di dalam sistem pemerintahan presidensiil, sebagaimana yang dianut oleh Negara Indonesia, kapasitas

⁷ Fajar Laksono dan Subarjo, *Kontroversi Undang-Undang Tanpa Pengesahan Presiden*, (Yogyakarta: UII Press, 2006), hlm. 36.

⁸ Ketentuan mengenai grasi selanjutnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010. Yang dimaksud dengan grasi dalam undang-undang *a quo* adalah, “Pengampunan berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada terpidana yang diberikan oleh Presiden.” Selanjutnya, Pasal 11 Ayat (1) menegaskan bahwa, “Presiden memberikan keputusan atas permohonan grasi setelah memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.” Lebih lanjut, Ayat (2) menyebutkan bahwa, “Keputusan Presiden dapat berupa pemberian atau penolakan grasi.”

Secara etimologis, istilah Grasi berasal dari bahasa Belanda “*gratie*” atau “*genade*” yang berarti anugerah atau rahmat. Dalam terminologi hukum, grasi diartikan sebagai keringanan hukuman yang diberikan oleh Kepala Negara kepada terdakwa setelah mendapat keputusan hakim atau pengampunan secara individual. Di Amerika Serikat dan Filipina dikenal adanya istilah “*pardon*” yang artinya pengampunan dan istilah “*clemency*” atau “*executive clemency*” yang artinya pengampunan secara luas. Sedangkan dalam praktiknya di Indonesia, istilah yang terkait dengan grasi adalah amnesti, abolisi dan rehabilitasi. Lihat Dhian Deliani, *Pelaksanaan Kekuasaan Presiden dalam Pemberian Grasi Studi terhadap Pelaksanaan Pemberian Grasi oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono Tahun 2004 s/d 2010*, (Tesis), (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011), hlm. 128-129.

⁹ Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi*, UU Nomor 5 Tahun 2010, LN Nomor 100 Tahun 2010, TLN Nomor 5150, Konsiderans ‘menimbang’ huruf b.

¹⁰ *Ibid*, Konsiderans ‘menimbang’ huruf c.

¹¹ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti, 1988), hlm. 197.

Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan tidak dapat dipisahkan. Keputusan Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan tidak mungkin dapat dibedakan, yang ada hanyalah Keputusan Presiden saja.¹²

Bertolak dari hal tersebut, terdapat dikotomi pandangan dalam melihat Keputusan Presiden tentang pemberian grasi sebagai Keputusan Tata Usaha Negara. Seringnya Keputusan Presiden dalam memberikan atau menolak grasi yang digugat ke PTUN, mengindikasikan adanya pandangan yang melihat bahwa Keputusan Presiden *a quo* sebagai Keputusan TUN dan memposisikan Presiden sebagai Pejabat TUN. Akan tetapi, hal tersebut acapkali kandas di dalam persidangan dan ditolak melalui *dismissal procedure* Ketua PTUN. Hal ini tentunya berangkat dari pandangan yang melihat bahwa Keputusan Presiden *a quo* bukanlah merupakan Keputusan TUN dan tidak termasuk objek Sengketa TUN karena Presiden sebagai Kepala Pemerintahan tidak dapat dikualifisir sebagai Pejabat TUN.

Terlepas dari dikotomi pandangan tersebut, jika mengacu pada ketentuan normatif di dalam Undang-Undang PTUN dan jika ditafsirkan secara *a contrario*, sejatinya Keputusan Presiden tentang pemberian atau penolakan grasi dapat dikualifisir sebagai Keputusan TUN karena tidak termasuk ke dalam Keputusan TUN yang dikecualikan di dalam undang-undang *a quo*.¹³ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi tidaklah termasuk ke dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat hukum pidana dan tidak termasuk ke dalam ranah pidana, melainkan masuk ke dalam ranah politis atau ranah kebijakan Presiden dalam memberikan pengampunan yang tentu saja dengan mempertimbangkan aspek sosiologis masyarakat maupun individu terpidana tersebut.¹⁴

Bertalian dengan hal tersebut, salah satu polemik dan kontroversi yang pernah terjadi dalam pemberian grasi oleh Presiden kepada terpidana adalah ketika melalui Keputusan Presiden Nomor 7/G/2010 tertanggal 15 Agustus 2010, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono memberikan grasi kepada Mantan Bupati Kutai Kartanegara Syaukani Hasan Rais yang terlibat

¹² Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 108-109.

¹³ Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 memberikan pengecualian terhadap KTUN yang tidak dapat digolongkan ke dalam Objek Sengketa TUN, yaitu: (a) KTUN yang merupakan perbuatan hukum perdata; (b) KTUN yang merupakan pengaturan yang bersifat umum; (c) KTUN yang masih memerlukan persetujuan; (d) KTUN yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan KUHP atau KUHAP atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana; (e) KTUN yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; (f) KTUN mengenai tata usaha ABRI; dan (g) Keputusan Panitia Pemilihan, baik di pusat maupun di daerah, mengenai hasil pemilihan umum.

¹⁴ Masan Nurpian, "Pengujian Keputusan Presiden Tentang Grasi", *Jurnal Rechtsvinding Online*, PDF, https://rechtsvinding.bphn.go.id/jurnal_online/PENGUJIAN%20KEPUTUSAN%20PRESIDEN%20TENTANG%20GRA%20SI.pdf, diakses pada 11 Mei 2020, hlm. 3.

kasus korupsi (*extraordinary crime*) yang merugikan negara Rp. 40,75 miliar. Syaukani Hasan Rais yang dijatuhi hukuman 2,5 tahun penjara oleh Pengadilan Tipikor yang ditambah menjadi 6 tahun oleh Mahkamah Agung dalam perkara kasasinya, kemudian mendapatkan pengurangan hukuman penjara (grasi) selama 3 tahun atas dasar pertimbangan Hak Asasi Manusia. Lantas, pernyataan kontra pun datang dari berbagai kalangan masyarakat yang menilai bahwa pemberian grasi tersebut sejatinya telah mencederai rasa keadilan masyarakat. Mantan Ketua KPK, Ery Riana Harjapamengkas menegaskan bahwa semestinya pemberian grasi tersebut tidak hanya dilihat berdasarkan rasa kemanusiaan terpidana melainkan rasa kemanusiaan masyarakat luas yang juga menderita akibat tindakan korupsi tersebut juga perlu dipertimbangkan oleh Presiden sebelum memberikan grasi. Bahkan, Mantan Juru Bicara KPK Johan Budi pun menilai bahwa pemberian grasi tersebut sangatlah kontra produktif dalam pemberantasan korupsi.¹⁵

Polemik dan kontroversi perihal pemberian grasi pun terulang kembali ketika pada tanggal 15 Mei 2012, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono melalui Keputusan Presiden Nomor 22/G/2012 memberikan grasi kepada Schapelle Leight Corby, seorang Warga Negara Australia yang terbukti menyelundupkan narkoba ke Indonesia berupa ganja seberat 4,2 kg. Selain itu, Presiden SBY melalui Keputusan Presiden Nomor 23/G/2012 juga memberikan grasi kepada Peter Achim Franz Grobmann, seorang terpidana narkoba yang merupakan Warga Negara Jerman. Kedua Keputusan Presiden *a quo* oleh sebagian pihak dinilai bertentangan dengan semangat pemberantasan narkoba (*extraordinary crime*) di Indonesia dan harus dibatalkan sehingga Gerakan Nasional Anti Narkotika (GRANAT) melalui kuasa hukumnya Yusril Ihza Mahendra, Maqdir Ismail, Luhut MP Pangaribuan, dkk resmi mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta pada hari Kamis tanggal 7 Juni 2012.

Terdapat 3 (tiga) poin yang mendasari dalil-dalil gugatan tersebut, yaitu: (1) Penetapan Keputusan Presiden *a quo* dinilai bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik dalam Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara; (2) Penetapan Keputusan Presiden *a quo* dinilai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya seperti, Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1997 tentang Pengesahan Konvensi PBB tentang Pemberantasan Peredaran Gelap Narkotika dan Psikotropika, 1998, dan Undang-Undang tentang Grasi; serta (3) Keputusan Presiden tentang Pemberian Grasi merupakan Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat diadili oleh Pengadilan Tata Usaha Negara. Selain itu, Keputusan Presiden *a quo* juga dinilai sangat ironis mengingat kebijakan pemberantasan narkoba selalu didengungkan oleh Pemerintah

¹⁵ Dhian Deliani, *Op cit*, hlm. 1-2.

termasuk Mahkamah Agung yang telah menjadikan narkoba sebagai kejahatan yang perlu mendapatkan perhatian khusus oleh pengadilan.¹⁶

Pada faktanya, gugatan *a quo* dinyatakan tidak dapat diterima, hanya sampai pada tahap *dismissal procedure* (rapat permusyawaratan) dan tidak sampai pada tahap pemeriksaan perkara atau persidangan. Salah satu poin yang menjadi *ratio decidendi* dari Majelis Hakim adalah bahwa grasi merupakan tindakan yudisial karena tidak dapat dipisahkan baik secara langsung maupun tidak langsung dari proses yustisial walaupun tidak termasuk ke dalam upaya hukum. Selain itu, objek gugatan *a quo* termasuk hak prerogatif Presiden berdasarkan kewenangan yang diatur dalam UUD 1945 dan merupakan kewenangan Presiden yang bersifat yudisial, bukan merupakan tindakan Presiden dalam melaksanakan urusan pemerintahan. Kendati demikian, tentu saja diperlukan adanya pertimbangan khusus bagi Presiden dalam memberikan grasi terhadap terpidana *extraordinary crime* seperti korupsi dan narkoba agar mampu memperbaiki substansi hukum yang lebih efektif, menjawab tuntutan masyarakat, serta memberikan perlindungan kepada masyarakat dan korban yang dirugikan oleh tindak pidana yang dilakukan.¹⁷

Bertolak dari berbagai polemik dan kontroversi perihal pemberian grasi tersebutlah kemudian tulisan ini secara khusus ingin mendiskusikan kewenangan Presiden dalam memberikan atau menolak pemberian grasi dalam tali temalnya dengan sistem pemerintahan presidensiil sebagaimana yang dianut oleh Negara Indonesia berdasarkan UUD NRI 1945 serta kemungkinan pengujian terhadap Keputusan Presiden perihal tersebut oleh Pengadilan Tata Usaha Negara. Berdasarkan rangkaian uraian tersebut, maka yang menjadi rumusan masalah dalam diskursus tulisan ini adalah: (1) Apakah Keputusan Presiden tentang pemberian grasi

¹⁶ Sebagaimana Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 3 Tahun 2001 menegaskan bahwa perlu ada kesungguhan dan perhatian dari pengadilan atas perkara narkoba, "*Hendaknya para hakim menganut satu pendirian, yaitu tekad untuk menjadi barisan terdepan dalam memberantas sampai ke akarnya segala bentuk kejahatan tersebut.*"

¹⁷ Darull Rakhman, *et al.*, "Analisis Yuridis Pengujian Keputusan Presiden Nomor 22/G/2012 tentang Pemberian Grasi kepada Schapelle Leigh Corby oleh Pengadilan Tata Usaha Negara", Fakultas Hukum Universitas Jember, *Artikel Ilmiah Hasil Penelitian Mahasiswa*, 2013, hlm. 5.

Jika ditelisik secara historis, misalnya dalam Keputusan Presiden Nomor 22/G/2003, permohonan grasi terpidana narkoba Ayodhya Prasad Chaubey pernah ditolak oleh Presiden Megawati Soekarnoputri setelah menimbang Surat Jaksa Agung, Surat Ketua Mahkamah Agung, dan Surat Menteri Kehakiman. Akan tetapi, presiden tersebut tidak terlihat di dalam Keputusan Presiden Nomor 22/G/2012 tentang Pemberian Grasi kepada Schapelle Leigh Corby dimana tidak disebutkan sama sekali apa dasar pemikiran Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono dan bagaimana pertimbangan Mahkamah Agung dalam mengabulkan permohonan grasi tersebut.

Tidak berhenti sampai di sini, Polemik dan Kontroversi perihal grasi juga terjadi di Era Pemerintahan Presiden Jokowi dimana melalui Keputusan Presiden Nomor 1/G/2017 tanggal 16 Januari 2017, Presiden Jokowi memberikan grasi kepada terpidana Antasari Azhar. Keputusan Presiden *a quo* dinilai sarat akan muatan politis dan berpotensi terjadinya penyimpangan karena dikeluarkan tanpa didasari pada Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria (NSPK) tertentu sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Dalam hal ini, tentu saja diperlukan penilaian yang terukur dalam pemberian grasi untuk mencegah dan mengurangi potensi terjadinya penyalahgunaan kewenangan (*detournement de pouvoir*) dan/atau tindakan sewenang-wenang (*abus de droit/wellikeur*). Lihat Bagus Teguh Santoso, "Pemberian Grasi oleh Presiden bagi Terpidana Antasari Azhar", *Jurnal Mimbar Yustitia*, Volume 1, Nomor 1, (Juni 2017), hlm. 3.

dalam sistem pemerintahan presidensiil di Indonesia adalah Keputusan Presiden sebagai Kepala Negara atau Keputusan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan? (2) Apakah Keputusan Presiden tentang pemberian grasi dalam sistem pemerintahan presidensiil di Indonesia merupakan Keputusan Tata Usaha Negara sehingga dapat dijadikan Objek Sengketa Tata Usaha Negara?

Setelah Pendahuluan (Bagian Pertama), Bagian Kedua mendiskusikan terlebih dahulu tinjauan umum Keputusan Tata Usaha Negara beserta unsur-unsurnya sebagai sebuah fondasi dalam membangun argumen dan kerangka berfikir untuk menjawab diskursus tulisan yang sedang dibahas. Selanjutnya, Bagian Ketiga mendiskusikan kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara sekaligus Kepala Pemerintahan dalam sistem pemerintahan presidensiil di Indonesia. Diskursus tulisan pada bagian ini secara khusus mengkritisi pandangan yang mendikotomi kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan yang notabene merupakan logika berfikir dalam sistem pemerintahan parlementer. Dengan mendasarkan logika berfikir pada diskursus tulisan bagian ketiga, selanjutnya Bagian Keempat secara khusus mendiskusikan Keputusan Presiden tentang pemberian atau penolakan grasi dalam sistem pemerintahan presidensiil di Indonesia yang sejatinya merupakan Keputusan Tata Usaha Negara sehingga seharusnya dapat dilakukan mekanisme pengujian terhadapnya di Pengadilan Tata Usaha Negara. Yang terakhir, Bagian Kelima menguraikan kesimpulan dan saran.

B. Metode Penelitian

Penelitian hukum ini berbentuk penelitian hukum (yuridis) normatif dengan tipologi penelitian yang bersifat preskriptif-analitis yang mengusulkan gagasan hukum perihal Keputusan Presiden tentang pemberian grasi dan kemungkinan mekanisme pengujian terhadapnya (*clemencial review*) oleh Peradilan Tata Usaha Negara. Penelitian hukum ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dengan menelaah berbagai peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bertalian dengan isu hukum yang sedang dibahas. Penelitian hukum ini juga menggunakan pendekatan kasus (*case approach*) dalam memahami *ratio decidendi*, yaitu alasan-alasan dan pertimbangan hukum Presiden dalam mengeluarkan Keputusan terkait pemberian atau penolakan grasi. Selain itu, dengan mendasarkan pada prinsip-prinsip hukum yang dapat diketemukan dalam pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin dari para ahli/pakar hukum, penelitian hukum ini juga menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dalam membangun argumentasi hukum perihal isu hukum yang sedang dihadapi.

Adapun jenis data yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah data sekunder yang kemudian dapat dibedakan ke dalam bahan hukum primer yang meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Selain itu, bahan hukum sekunder berupa pendapat para ahli hukum ketatanegaraan dan hukum administrasi negara perihal Keputusan Presiden tentang grasi dan hak prerogatif dalam tali temalnya dengan kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara sekaligus Kepala Pemerintahan dalam sistem pemerintahan presidensiil di Indonesia. Bahan hukum sekunder tersebut diperoleh dari berbagai buku teks, jurnal dan artikel ilmiah, tesis dan disertasi, serta naskah internet.

Sedangkan alat pengumpulan data dalam penelitian hukum ini adalah dengan menggunakan studi dokumen atau literatur kepustakaan (*library research*). Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah kualitatif berdasarkan kemampuan penalaran penulis dalam menganalisis data penelitian dan bahan hukum serta pandangan para ahli/pakar hukum ketatanegaraan dan hukum administrasi negara berdasarkan teori hukum dan peraturan perundang-undangan yang bertalian dengan isu hukum yang sedang ditangani. Dengan demikian, isu hukum tersebut diharapkan dapat ditemukan jawaban dan solusi penyelesaiannya dalam suatu gagasan hukum yang diusulkan oleh penulis.

C. Pembahasan

1. Tinjauan Umum Keputusan Tata Usaha Negara

Definisi Keputusan Tata Usaha Negara secara normatif dapat dilihat dalam Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 *juncto* Pasal 1 Angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyebutkan bahwa:

“Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisikan tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.”

Ketentuan tersebut sejatinya mengatur objek gugatan dalam Peradilan Tata Usaha Negara yaitu Keputusan Tata Usaha Negara yang menurut Indroharto dapat diperinci unsur-unsurnya sebagai berikut: (1) bentuk penetapan tersebut harus tertulis; (2) dikeluarkan oleh

Badan/Pejabat Tata Usaha Negara; (3) berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara; (4) berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku; (5) bersifat *konkrit, individual, dan final*; serta (6) menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.¹⁸

Selanjutnya, definisi Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dapat dilihat dalam Pasal 1 Angka 8 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyebutkan bahwa:

“Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Menurut sistem pemerintahan di Indonesia berdasarkan UUD 1945, Badan atau Jabatan yang memiliki kewenangan pemerintahan umum di pusat adalah Badan Kepresidenan dan Kementerian. Oleh karena itu di tingkat pusat, Badan Kepresidenan dan Kementerian-lah yang memiliki kewenangan atributif menerbitkan keputusan, peraturan dan kebijakan. Wewenang tersebut dapat dilimpahkan kepada Badan lain yang berada di bawahnya, baik dalam bentuk delegasi maupun mandat.¹⁹

Hamid S. Attamimi berpendapat bahwa dalam bidang ketatanegaraan dan tata pemerintahan, keputusan (*besluit*) merupakan pernyataan kehendak yang masih bersifat netral, dapat berisi peraturan (*regeling*) dan dapat pula berisi penetapan (*beschikking*). Dalam kaitannya dengan Keputusan Presiden, maka Keputusan Presiden Republik Indonesia adalah pernyataan kehendak di bidang ketatanegaraan dan tata pemerintahan yang dapat berisi penetapan (*beschikking*) dan dapat pula berisi peraturan (*regeling*). Dengan perkataan lain, Keputusan Presiden adalah nama gabungan dari keputusan yang isinya dapat berupa penetapan dan peraturan.²⁰

Selanjutnya, Keputusan Presiden dapat mengandung berbagai norma hukum yang rentangnya luas, dari norma hukum yang umum-abstrak sampai kepada norma hukum yang individual-konkrit. Oleh karena itu Keputusan Presiden dalam perkembangannya dewasa ini merupakan ‘wadah’ bagi menampung aneka ragam peraturan dan keputusan, seperti:²¹

- a. Peraturan perundang-undangan (*gedelegeerde wettelijke regels*);
- b. Peraturan yang menyelenggarakan kebijakan pemerintahan yang tidak terikat (*beleidsregels*):

¹⁸ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996), hlm. 34.

¹⁹ Anna Erliyana, *Analisis Keputusan Presiden Republik Indonesia Kurun Waktu Tahun 1987-1998, Tinjauan Asas Larangan Melampaui Wewenang*, (Disertasi), (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hlm. 149.

²⁰ A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, (Disertasi), (Jakarta: Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990), hlm. 226-227.

²¹ A. Hamid S. Attamimi, *Hukum tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)*, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1993), hlm. 15

- c. Keputusan administratif yang berentang umum (*besluiten van algemene strekking*):
- d. Keputusan administratif ditujukan kepada orang-orang/badan-badan tertentu, yang disebut Keputusan Tata Usaha Negara (*besluiten gericht tot bepaalde persoon/personen* atau *beschikkingen*).

Lebih lanjut, Anna Erliyana mengklasifikasikan Keputusan Presiden ke dalam 3 (tiga) klasifikasi, yaitu sebagai berikut:²²

- a. Keputusan Presiden sebagai Peraturan Umum (*regeling*);
- b. Keputusan Presiden sebagai Keputusan (*beschikking*); dan
- c. Keputusan Presiden sebagai Peraturan Kebijakan (*beleidsregels, policy rules*).

Sejatinya, UUD 1945 tidak mencantumkan mengenai kewenangan Presiden dalam membuat Keputusan Presiden. Begitu pula Keputusan Presiden sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan.²³ Kewenangan Presiden dalam membuat atau mengeluarkan keputusan melekat dengan sendirinya pada jabatan Presiden. Pasal 4 Ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan. Dalam penjelasannya disebutkan bahwa Presiden ialah kepala kekuasaan eksekutif dalam negara. Ketentuan dan Penjelasan tersebut menunjukkan bahwa Presiden adalah penanggung jawab dan pimpinan penyelenggara pemerintahan sehari-hari. Presiden adalah pimpinan administrasi negara (*bestuur*). Salah satu fungsi administrasi negara adalah membuat keputusan. Keputusan administrasi negara tidak hanya terbatas pada membuat ketetapan (*beschikking*), tetapi juga membuat peraturan-peraturan (*regeling*).²⁴

Bertalian dengan hal tersebut, keputusan administratif merupakan suatu pengertian yang sangat umum dan abstrak, yang dalam praktiknya tampak dalam bentuk keputusan-keputusan yang sangat berbeda namun demikian memiliki ciri-ciri yang sama. Adalah penting untuk mempunyai pengertian yang mendalam tentang keputusan administratif, karena perlu untuk dapat mengenal dalam praktiknya keputusan-keputusan/tindakan-tindakan tertentu sebagai keputusan administratif mengingat hukum positif mengikat akibat-akibat hukum tertentu pada keputusan-keputusan tersebut. Sifat norma hukum keputusan adalah individual-konkrit.²⁵

Sehubungan dengan itu, Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara adalah ketetapan tertulis

²² Anna Erliyana, *Op cit*, hlm. 131-140.

²³ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, (Jakarta: Ind-Hill, Co, 1992), hlm. 57.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Philipus M. Hadjon, *et al.*, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan Kesepuluh, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2008), hlm. 124.

yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan.²⁶ Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, maka Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam UU PTUN harus dimaknai sebagai:²⁷

- a. Penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;
- b. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya;
- c. Berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB;
- d. Bersifat final dalam arti lebih luas;
- e. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau
- f. Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat.

Adapun mengenai alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara adalah:²⁸

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.²⁹

Satu hal yang perlu dicatat dalam hal ini adalah bahwa tidak ada ketentuan umum yang mengatur tentang tata cara pembuatan Keputusan Tata Usaha Negara. Setiap bidang sejatinya memiliki prosedur tersendiri dan juga persyaratan tersendiri. Bertalian dengan hal tersebut, suatu prosedur yang baik hendaknya memenuhi tiga landasan utama hukum administrasi, yaitu landasan negara hukum, landasan demokrasi, serta landasan instrumental yaitu daya guna (efisien) dan hasil guna (efektif).³⁰ Pada hakikatnya, penetapan suatu Keputusan Tata Usaha Negara merupakan sebuah penterjemahan dari bentuk pelaksanaan tugas, fungsi, dan kewajiban negara untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Selain itu, juga merupakan pengartikulasian dari kehendak Presiden di bidang ketatanegaraan dan tata pemerintahan sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan (kekuasaan eksekutif) negara

²⁶ Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan*, UU Nomor 30 Tahun 2014, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 292 Tahun 2014, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601, Pasal 1 Angka 7.

²⁷ *Ibid*, Pasal 87.

²⁸ Andhika Danesjvara, *Hukum dan Administrasi Publik: Suatu Pengantar Kajian Hukum dalam Konstruksi Manajemen Negara*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hlm. 37.

²⁹ Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan*, UU Nomor 30 Tahun 2014, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 292 Tahun 2014, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601, Pasal 10 Ayat (1) huruf a sampai dengan huruf h.

³⁰ Philipus M. Hadjon, *Op cit*, hlm. 268-269.

tertinggi dan juga kekuasaan administrasi negara. Keputusan Tata Usaha Negara sejatinya juga merupakan konkretisasi dari peraturan perundang-undangan yang bersifat abstrak.

Keputusan Tata Usaha Negara merupakan tindakan hukum pemerintah yang bersegi satu/sepihak (*eenzijdige*) karena tidak memerlukan persetujuan orang lain dalam penetapannya. Hal ini disebabkan karena dalam perspektif hukum publik, kedudukan pemerintah lebih tinggi daripada warga negara. Kendati demikian, aspek perlindungan hukum terhadap masyarakat juga harus tetap ditegakkan, tidak boleh diderogasi, dikurangi, atau bahkan dihalangi dengan sifat sepihak tersebut. Dengan demikian, penetapan Keputusan Tata Usaha Negara oleh pemerintah haruslah sah dan sesuai dengan hukum (*rechtmatig*). Hukumlah yang akan menjadi batasan dan penentu mana penetapan Keputusan Tata Usaha Negara yang sah dan mana penetapan Keputusan Tata Usaha Negara yang tidak sah.³¹

Sejatinya, Keputusan Presiden dapat dikendalikan secara yudisial. Keputusan Presiden yang berupa peraturan perundang-undangan dapat dikendalikan melalui pranata hak uji materiil (*judicial review*) di Mahkamah Agung. Adapun mengenai Keputusan Presiden yang berupa *beschikking*, pengendalian yudisial dapat dilakukan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara. Kesempatan pengendalian melalui Pengadilan Tata Usaha Negara sesungguhnya lebih luas daripada pengujian di Mahkamah Agung karena dapat dilakukan mulai dari tingkat pertama sampai tingkat kasasi.³² Dengan demikian, jika mengacu pada logika berfikir tersebut, maka sejatinya Keputusan Presiden (*beschikking*) tentang pemberian grasi juga harus dapat dikendalikan secara yudisial (*clemencial review*) melalui Pengadilan Tata Usaha Negara. Hal demikian tentu saja untuk memastikan bahwa penetapan Keputusan Presiden tersebut sudah sah dan sesuai dengan hukum (*rechtmatig*) serta telah terlindunginya hak-hak individu terpidana dan masyarakat luas dari adanya Keputusan Presiden tersebut.

2. Kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara sekaligus Kepala Pemerintahan dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil di Indonesia

Kedudukan Presiden menurut sistem Undang-Undang Dasar 1945 sangatlah penting, karena kekuasaan dan tanggung jawab terpusat pada jabatan Presiden.³³ Sistem yang dianut dalam UUD 1945 (sebelum perubahan) adalah *executive heavy* yakni kekuasaan yang begitu dominan berada di tangan Presiden dilengkapi dengan berbagai hak konstitusional yang lazim disebut sebagai hak prerogatif (antara lain memberikan grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi)

³¹ Ridwan HR, *Op cit*, hlm. 111.

³² Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, *Op cit*, hlm. 58-59.

³³ Harun Alrasid, *Pengisian Jabatan Presiden*, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1999), hlm. 137.

dan juga kekuasaan legislatif karena memiliki kekuasaan membentuk undang-undang.³⁴ Hal demikian menjadi konsekuensi logis dari kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara sekaligus Kepala Pemerintahan. Dengan berbagai hak prerogatifnya, Presiden diberikan kewenangan sepenuhnya untuk menentukan sendiri masalah-masalah tertentu yang berkaitan dengan tugasnya tanpa harus berkonsultasi dengan lembaga negara lainnya.³⁵

Bertalian dengan hal tersebut, kewenangan Presiden yang bersifat judisial dalam rangka pemulihan keadilan yang berkaitan dengan putusan pengadilan, yaitu untuk mengurangi hukuman, memberikan pengampunan, ataupun menghapuskan tuntutan yang terkait erat dengan kewenangan pengadilan, dalam sistem pemerintahan parlementer yang mempunyai Kepala Negara, biasanya mudah difahami karena adanya peran simbolik yang berada di tangan Kepala Negara. Sedangkan di dalam sistem pemerintahan presidensiil, kewenangan untuk memberikan grasi, abolisi, dan amnesti ditentukan berada di tangan Presiden.³⁶ Di Indonesia, untuk membatasi penggunaan kewenangan ini, maka Presiden terlebih dahulu diharuskan mendapat pertimbangan dari Mahkamah Agung ataupun Dewan Perwakilan Rakyat.³⁷

Dalam sistem pemerintahan presidensiil yang dianut oleh UUD 1945, fungsi Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan menyatu dalam jabatan Presiden. Kendati demikian, secara teoritis, semua kekuasaan yang melekat pada fungsi Presiden Republik Indonesia dan termaktub dalam Pasal 10 sampai dengan Pasal 15 UUD 1945 adalah kekuasaan Presiden sebagai Kepala Negara, bukan sebagai Kepala Pemerintahan.³⁸ Sebagaimana disebutkan dalam Penjelasan UUD 1945, kekuasaan-kekuasaan Presiden dalam pasal-pasal *a quo* adalah konsekuensi dari kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara. Menurut Solly Lubis, dalam kedudukannya sebagai Kepala Negara, Presiden mempunyai hak-hak prerogatif yang dalam UUD 1945 diperinci dari Pasal 10 sampai dengan Pasal 15. Dalam hal ini, yang perlu dikembangkan adalah kecenderungan orientatif pada sikap dan kebijakan Kepala Negara agar selalu konsisten dengan nilai-nilai, asas-asas dan norma-norma yang terdapat dalam ketiga landasan ketatanegaraan Republik Indonesia.³⁹

³⁴ Imam Anshori Saleh, "Penguatan Lembaga-Lembaga Negara untuk Mewujudkan Negara yang Berkeadilan dan Berkesejahteraan", *Buletin Komisi Yudisial Republik Indonesia, Volume VI, Nomor 2, Oktober-November 2011*, hlm. 22.

³⁵ Riri Nazriyah, "Pemberhentian Jaksa Agung dan Hak Prerogatif Presiden", *Jurnal Konstitusi Volume 7, Nomor 5, Oktober 2010*, hlm. 24.

³⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi Hukum UII, 2004), hlm. 175-176.

³⁷ *Ibid*, hlm. 177.

³⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, (Jakarta: UI Press, 1996), hlm. 78.

³⁹ Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, Cetakan Kedua, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hlm. 116-117.

Berlainan dengan hal tersebut, Padmo Wahyono menegaskan bahwa UUD 1945 tidak mengenal hak prerogatif. Ragam kekuasaan yang terdapat di dalam Pasal 10 sampai dengan Pasal 15 UUD 1945 lazim disebut sebagai kekuasaan atau kegiatan yang bersifat administratif karena didasarkan dari peraturan perundang-undangan ataupun pertimbangan dari lembaga tinggi negara lainnya. Jadi, bukan merupakan kewenangan khusus (hak prerogatif) yang mandiri.⁴⁰ Lebih lanjut, Padmo Wahyono berpendapat bahwa hak prerogatif yang selama ini disalahpahami adalah hak administratif Presiden yang merupakan pelaksanaan peraturan perundang-undangan dan tidak berarti lepas dari kontrol lembaga negara lainnya.⁴¹

Senada dengan hal tersebut, pada hakikatnya sistem pemerintahan negara-negara modern dewasa ini berusaha menempatkan segala model kekuasaan dalam kerangka pertanggungjawaban publik. Dengan demikian, kekuasaan yang tidak dapat dikontrol, digugat dan dipertanggungjawabkan, dalam praktiknya sulit mendapatkan tempat. Oleh karena itu, dalam praktik ketatanegaraan negara-negara modern, hak prerogatif ini tidak lagi bersifat mutlak dan mandiri, kecuali dalam hal pengambilan kebijakan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.⁴² Jika mengacu pada logika berfikir tersebut, sesungguhnya kewenangan Presiden untuk memberikan atau menolak pemberian grasi dalam sistem pemerintahan presidensiil negara modern Indonesia, juga harus ditempatkan dalam kerangka pertanggungjawaban publik, dapat dikontrol, dan dapat digugat. Sehingga logika berfikir yang menyatakan bahwa kewenangan Presiden perihal tersebut adalah mutlak dan mandiri (hak prerogatif) dipandang perlu untuk dipertanyakan kembali.

Sehubungan dengan hal tersebut, Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa, dalam sistem pemerintahan presidensiil sebagaimana yang dianut oleh Negara Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945, Presiden dan Wakil Presiden merupakan satu institusi penyelenggara kekuasaan eksekutif negara yang tertinggi di bawah Undang-Undang Dasar. Dalam sistem ini tidak dikenal dan tidak perlu dibedakan adanya Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan. Keduanya adalah Presiden dan Wakil Presiden. Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab politik berada di tangan Presiden.⁴³ Pada titik inilah logika berfikir yang mendikotomi kedudukan Presiden dalam sistem pemerintahan presidensiil di Indonesia sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan sejatinya merupakan logika berfikir yang perlu dipertanyakan kembali.

⁴⁰ Padmo Wahyono, dalam *Ibid*, hlm. 122.

⁴¹ Padmo Wahyono, dalam Novianti, "Kontroversi Pemberian Grasi Terhadap Corby", *Info Singkat Hukum, Volume IV, Nomor 11/I/P3DI/Juni/2012*.

⁴² *Ibid*.

⁴³ Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen...., Op cit*, hlm. 60.

Lebih lanjut, konsep pemberian grasi di negara dengan sistem pemerintahan presidensiil seperti di Indonesia sejatinya tidak dapat dinilai sebagai hak prerogatif⁴⁴ Presiden sehingga seharusnya dapat dipertanggungjawabkan secara hukum karena keputusan yang dikeluarkan oleh Presiden merupakan keputusan Kepala Negara sekaligus Kepala Pemerintahan. Sangat sulit untuk membedakan kepentingan yang mendasari dikeluarkannya keputusan tersebut apakah kepentingan Presiden sebagai Kepala Negara atau sebagai Kepala Pemerintahan. Pada titik inilah, diskursus dan perbedaan pandangan di kalangan para ahli hukum dan ketatanegaraan perihal tersebut sangat wajar terjadi.

Menurut Bagir Manan, kewenangan Presiden di bidang administrasi negara berbeda dengan kekuasaan konstitusional Presiden yang biasa disebut kekuasaan prerogatif. Dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, kekuasaan itu ditetapkan dalam Konstitusi sehingga lebih tepat disebut kekuasaan konstitusional (hak prerogatif). Kekuasaan Presiden mengangkat Gubernur bukanlah merupakan kekuasaan konstitusional karena tidak bersifat prerogatif melainkan administratif. Kekuasaan konstitusional yang bersifat prerogatif tidak dapat dialihkan dalam bentuk apapun dan menjadi sesuatu yang tidak dapat digugat secara hukum maupun politik, kecuali secara nyata bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan kekuasaan administratif dapat digugat secara hukum dan politik. Karena tidak dapat menjadi objek sengketa dan tidak dapat digugat secara hukum dan politik (kekuasaan konstitusional yang bersifat prerogatif), maka kekuasaan semacam ini sangat dibatasi.⁴⁵

Berlainan dengan hal tersebut, Muh. Ridhwan Indra berpendapat bahwa, kewenangan Presiden yang terdapat dalam Pasal 14 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bukanlah merupakan kewenangan atau kekuasaan Presiden sebagai Kepala Negara. Menurutnya, kewenangan Presiden sebagai Kepala Negara terdapat di dalam Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, dan Pasal 15 UUD NRI 1945. Dengan demikian, kewenangan pemberian grasi oleh Presiden berdasarkan Pasal 14 Ayat (1) UUD NRI 1945 harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.⁴⁶

⁴⁴ Dalam hal ini, memang Penjelasan Pasal 14 UUD 1945 (Sebelum Amandemen) menyatakan bahwa kewenangan Presiden dalam memberikan grasi merupakan kewenangan Presiden selaku Kepala Negara, sehingga pemberian grasi dianggap sebagai hak prerogatif Presiden yang tidak dapat diganggu gugat. Akan tetapi, dengan dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945 yang memperkuat sistem pemerintahan presidensiil di Indonesia dan dengan ditiadakannya Penjelasan UUD 1945, sejatinya logika berfikir dikotomis antara kedudukan Presiden selaku Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan perlu dipertanyakan kembali, pun demikian halnya dengan hak prerogatif Presiden dalam memberikan grasi.

⁴⁵ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Jakarta: Dirjen Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional, 2000), hlm. 147-148.

⁴⁶ Muh. Ridhwan Indra, *UUD 1945 Sebagai Karya Manusia*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1990), hlm. 46-47.

Bertalian dengan hal tersebut, dalam sistem pemerintahan parlementer, Raja selaku Kepala Negara merupakan lambang kesatuan negara yang tidak dapat diganggu gugat dan tidak dapat dipertanggungjawabkan (*the king can do no wrong*)⁴⁷. Adapun yang bertanggungjawab atas kebijaksanaan pemerintah adalah Menteri baik bersama-sama untuk seluruhnya maupun seseorang untuk bidangnya sendiri.⁴⁸ Dengan demikian, konsep pemberian grasi yang merupakan hak prerogatif –yang tidak dapat dipertanggungjawabkan secara hukum– sejatinya merupakan konsep dan logika berfikir yang ada dalam sistem pemerintahan parlementer dimana kewenangan pemberian grasi berada di tangan Kepala Negara. Logika berfikir tersebut sesungguhnya tidaklah tepat jika digunakan dalam sistem pemerintahan presidensiil seperti yang dianut oleh Negara Republik Indonesia.

Pada hakikatnya, penyebutan kekuasaan Presiden sebagai Kepala Negara dan kekuasaan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan merupakan konsekuensi logis dari adanya pemahaman sistem pemerintahan presidensiil⁴⁹ dan sistem pemerintahan parlementer⁵⁰ yang dianut oleh suatu negara. Dalam sistem pemerintahan presidensiil Presiden bertindak sebagai Kepala Pemerintahan, sedangkan dalam sistem pemerintahan parlementer Presiden atau Raja bertindak sebagai Kepala Negara.

Selaras dengan hal tersebut, Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa dalam sistem pemerintahan presidensiil, tidak terdapat perbedaan atau dikotomi antara kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara dan kedudukan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan sehingga tidak memungkinkan pula adanya perbedaan jenis Keputusan Presiden dalam dua

⁴⁷ Satu hal yang perlu digarisbawahi dalam kaitannya dengan pemberian grasi adalah bahwa secara historis praktik tersebut telah dikenal dan diberlakukan pada abad ke-18 di zaman kerajaan absolut di Eropa (Inggris) yang merupakan hadiah atau anugerah raja (*vorstelijke gunst*) dan didasarkan pada kemurahan hati raja yang berkuasa untuk memberikan pengampunan kepada orang yang dijatuhi hukuman, dalam hal ini raja dipandang sebagai sumber dari kekuasaan termasuk sumber keadilan dimana hak mengadili sepenuhnya berada di tangan raja. Kendati setelah abad ke-18 praktiknya sudah tidak demikian, namun secara historis, konsep pemberian grasi sebagai hak prerogatif tetaplah merupakan sisa-sisa kekuasaan raja dalam monarki absolut di Inggris yang sumbernya tidak dituliskan di dalam Konstitusi. Hal inilah yang mendasari diskursus pemikiran dalam tulisan ini. Lihat J.C.T. Simorangkir, *Kamus Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2004), hlm. 86. Lihat juga Darull Rakhman, *et al.*, *Op cit*, hlm. 9.

⁴⁸ C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Perbandingan Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2010), hlm. 61.

⁴⁹ Ciri-ciri sistem pemerintahan Presidensiil (S.L. Witman & J.J. Wuest) di antaranya: (a) sistem itu didasarkan atas asas pemisahan kekuasaan; (b) eksekutif tidak mempunyai kedudukan mutlak untuk membubarkan badan perwakilan rakyat atau eksekutif tidak harus mengundurkan diri jika kehilangan dukungan dari badan perwakilan rakyat; (c) tidak ada pertanggungjawaban bersama antara Presiden dengan anggota kabinetnya, bahkan para anggota kabinet sepenuhnya bertanggungjawab kepada kepala eksekutif (Presiden); dan (d) eksekutif dipilih oleh para pemilih...., selengkapnya dalam Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2014), hlm. 178.

⁵⁰ Ciri-ciri sistem pemerintahan Parlementer (S.L. Witman & J.J. Wuest) di antaranya: (a) sistem itu didasarkan atas asas percampuran kekuasaan; (b) adanya pertanggungjawaban bersama antara eksekutif dan badan perwakilan rakyat, eksekutif dapat membubarkan badan perwakilan rakyat jika atau eksekutif harus mengundurkan diri bersama anggota kabinetnya apabila kebijaksanaannya tidak diterima lagi oleh mayoritas anggota badan perwakilan rakyat; (c) di samping itu terdapat pula pertanggungjawaban bersama antara perdana menteri dan para anggota kabinetnya; dan (d) eksekutif (Prime Minister, Premier atau Chancellor) diangkat oleh Kepala Negara (Presiden atau Raja) sesuai dengan dukungan yang diberikan oleh mayoritas anggota badan perwakilan rakyat, selengkapnya dalam *ibid*.

macam kedudukan; Keputusan Presiden selaku Kepala Negara dan Keputusan selaku Kepala Pemerintahan. Yang ada hanyalah Keputusan Presiden saja.⁵¹ Dengan demikian, Keputusan Presiden tentang pemberian grasi dalam sistem pemerintahan presidensiil di Indonesia sejatinya merupakan Keputusan Presiden selaku Kepala Negara sekaligus Kepala Pemerintahan.

3. Keputusan Presiden tentang Pemberian Grasi sebagai Keputusan Tata Usaha Negara dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil di Indonesia

Menurut Bagir Manan, salah satu ketidakberhasilan UUD 1945 (sebelum perubahan) sebagai penjaga dan dasar pelaksana prinsip-prinsip demokrasi, negara berdasar atas hukum, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia adalah struktur UUD 1945 yang menempatkan dan memberikan kekuasaan yang terlalu besar kepada pemegang kekuasaan pemerintahan (*chief executive*), yang juga menjalankan kekuasaan membentuk undang-undang di samping memiliki berbagai hak konstitusional khusus (lazim disebut hak prerogatif) seperti hak memberi grasi, amnesti, dan abolisi.⁵²

Selanjutnya, ciri dari negara hukum modern adalah adanya jaminan perlindungan terhadap masyarakat dari tindakan-tindakan pemerintahan yang berupa adanya pengawasan terhadap kegiatan administrasi negara dan peradilan yang menyelesaikan sengketa antara pemerintah dan warga masyarakat. Pengawasan sejatinya merupakan suatu lembaga/institusi penting dalam suatu kegiatan, agar tujuan dari kegiatan tersebut dapat terwujud dan kendala-kendala yang dapat menghambat proses kegiatan tersebut dapat dihindarkan.⁵³ Pengawasan terhadap tindakan pemerintahan menurut Paulus Effendie Lotulung adalah upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik disengaja maupun tidak disengaja sebagai usaha preventif, atau juga untuk memperbaikinya manakala sudah terjadi kekeliruan tersebut sebagai usaha represif.⁵⁴ Tidak adanya pengawasan berarti pula adanya kemungkinan untuk bertindak secara sewenang-wenang. Hanya dengan adanya pengawasan antara masing-masing badan kenegaraan dan masing-masing kekuasaan, maka sejatinya kemerdekaan individu sungguh-sungguh dapat terjamin.⁵⁵

⁵¹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi*, *Op cit*, hlm. 108-109.

⁵² Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, *Op cit*, hlm. 8.

⁵³ Safri Nugraha, *et al.*, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007), hlm. 390.

⁵⁴ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: Alumni, 2004), hlm. 89-90.

⁵⁵ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Cetakan Kesembilan, diterjemahkan oleh Moh. Saleh Djindang, (Jakarta: Ichtiar Baru, 1990), hlm. 5.

Kemerdekaan pejabat administrasi negara (dalam hal ini Presiden) tidak boleh dijalankan sedemikian rupa sehingga merugikan kepentingan individu tanpa alasan yang layak dan pantas. Pejabat tidak boleh menjalankan kewenangannya untuk menyelenggarakan suatu kepentingan yang lain daripada yang dimaksud oleh peraturan yang menjadi dasar kewenangannya itu. Kemerdekaan itu termasuk *freies ermessen* (diskresi) dan harus dijaga supaya pejabat administrasi negara itu tidak menyalahgunakan *freies ermessen* tersebut sehingga mengakibatkan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*).⁵⁶ Kebebasan yang dimiliki oleh pejabat administrasi negara untuk mengambil setiap keputusan sejatinya tetaplah terikat pada asas yuridikitas⁵⁷ dan asas legalitas⁵⁸.

Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum modern, tentu saja menimbulkan konsekuensi bagi peran pemerintah yang semakin besar dan berat dalam memenuhi segala kebutuhan hidup warganya. Seiring dengan itu, dalam menjalankan peran, tugas, dan tanggungjawab tersebut pemerintah diwajibkan berpegang pada asas legalitas sebagai salah satu asas pokok negara hukum demokratik.⁵⁹ UUD 1945 menegaskan bahwa konsep bernegara Republik Indonesia adalah konsep negara modern yang menganut sistem pemerintahan presidensiil. Kekuasaan presiden dalam sistem pemerintahan ini hanyalah merupakan salah satu dari kekuasaan alat kelengkapan negara yang berdiri sejajar dengan lembaga negara lainnya. Kekuasaan-kekuasaan Presiden tersebut adalah kekuasaan Presiden sebagai Kepala Negara, Kepala Pemerintahan, dan kekuasaan legislatif yang tentunya dibatasi oleh Konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang dalam pelaksanaannya diawasi oleh DPR.

Selaras dengan hal tersebut, Moh. Fajrul Falaakh mengatakan bahwa hak prerogatif Presiden sebagai Kepala Negara di bidang yudikatif memerlukan pertimbangan Mahkamah Agung dengan tujuan agar pemberian grasi tetap sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Selain itu, pertimbangan Mahkamah Agung dilaksanakan dalam kaitannya dengan fungsi kepenasihatian (*advisory function*) di bidang hukum.⁶⁰ Akan tetapi, meskipun Pasal 14 Ayat (1) UUD 1945 (setelah perubahan) menyebutkan bahwa Presiden memberikan grasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung, tidak berarti bahwa Presiden harus

⁵⁶ *Detournement de pouvoir* dapat diterjemahkan sebagai ‘pemindahan kekuasaan’ dalam arti ‘menjungkirbalikkan kekuasaan’ yang dalam bahasa Belanda disebut ‘*afwenteling van macht*’. Lihat E. Utrecht, *ibid*, hlm. 14 dan 96.

⁵⁷ Asas yuridikitas yaitu bahwa setiap tindakan pejabat administrasi negara tidak boleh melanggar hukum secara umum (harus sesuai dengan rasa keadilan dan kepatutan). Safri Nugraha, *et al.*, *Op cit*, hlm. 39.

⁵⁸ Asas legalitas yaitu bahwa setiap tindakan pejabat administrasi negara harus ada dasar hukumnya (harus ada peraturan yang mendasarinya). *Ibid*.

⁵⁹ Anna Erliyana, *Op cit*, hlm. 5.

⁶⁰ Moh. Fajrul Falaakh, dalam Muhammad Yasin, “Apakah Keppres Pemberian Grasi Objek TUN?”, <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt4fd2756d2c45d/grasi-presiden/>, diakses pada 11 Mei 2020.

mengikuti pertimbangan dari Mahkamah Agung tersebut. Dalam hal ini, Presiden tetap memiliki kekuasaan penuh untuk menerima atau menolak permohonan grasi dari terpidana. Pada titik inilah logika berfikir yang mengatakan bahwa pertimbangan Mahkamah Agung bagi Presiden dalam memberikan grasi sejatinya merupakan batasan terhadap kekuasaan Presiden tersebut agar tidak bersifat mutlak, sangat perlu untuk dipertanyakan kembali.

Selanjutnya, Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa pemberian grasi sangat berkaitan dengan teknis hukum dan putusan pengadilan. Menurutnya, dikotomi Presiden sebagai Kepala Negara atau Kepala Pemerintahan dalam pelaksanaan hak prerogatif sudah tidak relevan lagi dipersoalkan karena dalam praktiknya sangat sulit dipisahkan.⁶¹ Menjadi suatu pertanyaan yang radikal ketika suatu Keputusan Presiden dalam memberikan atau menolak grasi justru bertentangan dengan hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, lantas siapakah yang akan menindak. Selain itu, jika dikaitkan dengan *stuffenbau theory* dan jika tidak dikategorikan ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, lantas siapakah yang berhak melakukan *clemencial review* (pengujian grasi) terhadap undang-undang atau undang-undang dasar. Apakah landasan hukumnya, kendati pemberian grasi merupakan kewenangan atau hak prerogatif Presiden, tidak berarti bahwa hal tersebut *inkracht* dalam kacamata hukum.⁶²

Dalam tali temalnya dengan pengujian Keputusan Presiden tentang pemberian grasi oleh Pengadilan Tata Usaha Negara sebagaimana yang telah penulis kemukakan di muka, Yusril Ihza Mahendra menegaskan bahwa sejak amandemen UUD 1945, Negara Indonesia tidak lagi mengenal dikotomi fungsi Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan. Hal demikian dikarenakan Penjelasan UUD 1945 yang menjelaskan dikotomi kedua fungsi tersebut telah ditiadakan sehingga pemberian grasi oleh Presiden tidak bisa lagi dipandang sebagai hak prerogatif Presiden mengingat dianutnya sistem pemerintahan presidensiil di Indonesia. Ketiadaan kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara dalam sistem pemerintahan presidensiil menjadikan Keputusan Presiden tentang pemberian grasi sebagai Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat diadili oleh Pengadilan Tata Usaha Negara.⁶³

Selaras dengan hal tersebut, Jimly Asshiddiqie juga menegaskan bahwa kewenangan Presiden dalam sistem pemerintahan presidensiil yang biasa dirumuskan di dalam Konstitusi berbagai Negara mencakup berbagai lingkup kewenangan yang di antaranya meliputi kewenangan yang bersifat judicial dalam rangka pemulihan keadilan yang terkait dengan

⁶¹ Jimly Asshiddiqie, dalam *ibid.*

⁶² Rendi Wijaya, *Posisi Grasi dalam Sistem Hukum Nasional*, (Jakarta: Posed, 2012), hlm. 162.

⁶³ Yusril Ihza Mahendra, "Pengujian Keputusan Presiden tentang Pemberian Grasi oleh Pengadilan Tata Usaha Negara", Jakarta, Gerakan Nasional Anti Narkotika (GRANAT), Kamis, 7 Juni 2012.

putusan pengadilan, yaitu untuk mengurangi hukuman, memberikan pengampunan, ataupun menghapuskan tuntutan yang terkait erat dengan kewenangan pengadilan. Dalam sistem pemerintahan parlementer yang memiliki Kepala Negara, hal ini biasanya mudah difahami karena adanya peran simbolik yang berada di tangan Kepala Negara. Akan tetapi di dalam sistem pemerintahan presidensiil, seperti di Indonesia misalnya, kewenangan untuk memberikan grasi, abolisi, dan amnesti itu ditentukan berada di tangan Presiden.⁶⁴

Lebih dari itu, Jimly Asshiddiqie juga menegaskan bahwa dalam sistem pemerintahan presidensiil tidak perlu lagi ada dikotomi terhadap kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan. Hal ini disebabkan 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 ditilik dari optik negara hukum (*rechtsstaat*) dan prinsip *rule of law*, dapat dikatakan bahwa secara simbolik yang dinamakan Kepala Negara dalam sistem pemerintahan presidensiil adalah Konstitusi. Dengan kata lain, Kepala Negara dari Negara Konstitusional Indonesia adalah UUD 1945. Presiden dan Wakil Presiden cukup disebut sebagai Presiden dan Wakil Presiden saja, tidak perlu ada dikotomi kapan berperan sebagai Kepala Negara dan kapan berperan sebagai Kepala Pemerintahan seperti dalam kebiasaan sistem pemerintahan parlementer. Dalam sistem kenegaraan *constitutional democratic republic*, kedudukan Konstitusi pada hakikatnya merupakan Kepala Negara yang sesungguhnya.⁶⁵

Terlepas dari hal tersebut, jika mengacu pada ketentuan normatif di dalam Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang memberikan definisi mengenai suatu Keputusan Tata Usaha Negara beserta unsur-unsurnya sebagaimana yang telah penulis jelaskan sebelumnya, maka sejatinya Keputusan Presiden tentang pemberian atau penolakan grasi merupakan suatu penetapan tertulis yang bersifat konkrit, individual dan final. Selain itu, juga menimbulkan akibat hukum bagi seorang terpidana berupa pengurangan, perubahan, peringanan, dan penghapusan terhadap kewajiban dalam menjalani proses pembedaan.

Selanjutnya, kekuasaan eksekutif di Indonesia sejatinya dijalankan oleh Presiden berdasarkan Pasal 4 Ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa, "*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.*" Kekuasaan Presiden dalam sistem pemerintahan presidensiil meliputi kekuasaan Presiden sebagai Kepala Negara sekaligus Kepala Pemerintahan, tidak ada dikotomi di antara keduanya. Dalam kedudukannya melaksanakan urusan pemerintahan, pada hakikatnya Presiden bertindak

⁶⁴ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, (Yogyakarta: Fakultas Hukum UII, 2002), hlm. 172.

⁶⁵ *Ibid*, hlm. 173.

sebagai pelaksana undang-undang (eksekutif). Dengan demikian, maka Keputusan Presiden tentang pemberian atau penolakan grasi merupakan bentuk pelaksanaan terhadap peraturan perundang-undangan, dalam hal ini UUD 1945 dan Undang-Undang tentang Grasi, sehingga dapat dikualifisir sebagai Keputusan yang dikeluarkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara⁶⁶, merupakan tindakan hukum Tata Usaha Negara, dan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Lebih lanjut, dalam tali temalnya dengan penyebutan Keputusan Presiden tentang pemberian atau penolakan grasi sebagai hak prerogatif Presiden, sebenarnya tidak ditentukan dalam UUD 1945 baik dalam Pasal 4 Ayat (1), Pasal 14 Ayat (1), maupun keseluruhan pasal dalam Bab III tentang Kepala Pemerintahan Negara. Namun dalam Penjelasan Umum Undang-Undang tentang Grasi, disebutkan bahwa, "*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.*"

Berdasarkan logika berfikir tersebut, dapat dilihat bahwa hak prerogatif sangat berkaitan erat dengan kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara, begitupun halnya dengan penggunaan istilah hak prerogatif dalam pemberian grasi, sejatinya merupakan kewenangan Presiden sebagai Kepala Negara. Dalam memberikan atau menolak grasi, Presiden memiliki kebebasan untuk menilai dan mempertimbangkan sebagai bentuk kebijaksanaan Presiden sebagai Kepala Negara, sehingga dinilai sebagai hak prerogatif. Hak Prerogatif dapat dinilai sebagai 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.⁶⁷

Dalam sudut pandang hukum tata negara, kekuasaan prerogatif berasal dari sistem ketatanegaraan Inggris (*United Kingdom*).⁶⁸ Menurut A.V. Dicey, hak prerogatif secara historis

⁶⁶ Dalam hal ini, tentu saja Presiden selaku pemegang kekuasaan tertinggi di dalam Pemerintahan bertindak sebagai Pejabat tertinggi pada Pemerintahan. Dalam tali temalnya dengan Pasal 4 Ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*", disebabkan Presiden selaku Kepala Pemerintahan maka Keputusan Presiden tentang pemberian grasi dapat dikualifisir sebagai Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara yang selanjutnya dapat dilakukan mekanisme pengujian terhadapnya di Pengadilan Tata Usaha Negara. Lihat Masan Nurpian, *Op cit*, hlm. 3.

⁶⁷ Bachtiar Baital, "Pertanggungjawaban Penggunaan Hak Prerogatif Presiden di Bidang Yudikatif dalam Menjamin Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman", *Jurnal Cita Hukum, Volume II, Nomor 1, Juni 2014*, hlm. 25.

⁶⁸ Bagir Manan, "Kekuasaan Prerogatif", Makalah yang dipublikasikan di Bandung, 20 Agustus 1998, dalam Mei Susanto, "Memahami Istilah Hak Prerogatif Presiden (Pengertian dan Karakter Hak Prerogatif)", <https://meisusanto.com/2014/10/14/memahami-istilah-hak-prerogatif-presiden-pengertian-dan-karakter-hak-prerogatif/>, diakses pada 11 Mei 2020.

dan sebagai sebuah fakta aktual, tampaknya tidak lain hanyalah merupakan residu dari kewenangan diskresi yang dimiliki oleh Raja/Ratu. Kewenangan diskresi Raja tersebut bukanlah berasal dari undang-undang yang dibentuk oleh parlemen, melainkan bersumber dari "*common law*" atau hukum tidak tertulis yang berasal dari putusan hakim. Karena tidak berasal atau tidak ditentukan pada peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh parlemen, maka kekuasaan prerogatif mengandung kekuasaan diskresi (*discretionary power*).⁶⁹

Salah satu faktor lain yang dapat dilihat mengapa kekuasaan prerogatif berasal dari sistem ketatanegaraan Inggris adalah karena sistem pemerintahan parlementer yang dianutnya dimana terdapat dikotomi yang tegas antara jabatan Kepala Negara (*Head of State*) dan Kepala Pemerintahan (*Head of Government*).⁷⁰ Dengan adanya jabatan Kepala Negara yang dipegang oleh Raja/Ratu Inggris, maka terdapat asas yang dipakai yaitu Raja/Ratu tidak dapat diganggu gugat (*the king can do no wrong*).⁷¹ Asas inilah yang kemudian menjadi dasar bagi Raja/Ratu Inggris untuk diberikan kekuasaan prerogatif, sebuah kekuasaan istimewa yang melekat penuh pada diri Raja/Ratu Inggris yang tidak dapat diganggu gugat.

Kendati demikian, dalam sistem pemerintahan presidensiil seperti yang dianut oleh Negara Republik Indonesia dimana tidak terdapat perbedaan atau dikotomi antara kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan, seharusnya tidak dimungkinkan pula adanya pembedaan jenis Keputusan Presiden dalam dua macam kedudukan, yaitu Keputusan Presiden selaku Kepala Negara dan Keputusan Presiden selaku Kepala Pemerintahan. Yang ada hanyalah Keputusan Presiden saja.⁷² Selain itu, sebagaimana yang ditegaskan oleh Padmo Wahyono bahwa UUD 1945 tidak mengenal hak prerogatif, maka sejatinya ragam kekuasaan yang terdapat di dalam Pasal 10 sampai dengan Pasal 15 UUD 1945 lazim disebut sebagai kekuasaan atau kegiatan yang bersifat administratif karena didasarkan pada peraturan perundang-undangan ataupun pertimbangan dari lembaga tinggi negara lainnya. Dengan demikian, bukanlah merupakan kewenangan khusus (hak prerogatif) Presiden yang mandiri.⁷³

Selain itu, pada hakikatnya, setiap kebijakan publik haruslah dapat diuji baik melalui mekanisme *judicial review* maupun melalui peradilan administrasi negara. Keputusan Presiden tentang pemberian atau penolakan grasi bukanlah merupakan produk hukum yang dapat diuji

⁶⁹ A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, (terjemahan), (Bandung: Nusa Media, 2014), hlm. 454-455.

⁷⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Buana Ilmu Populer, 2007), hlm. 312.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi*, *Op cit*, hlm. 108-109.

⁷³ Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, *Op cit*, hlm. 122.

melalui mekanisme *judicial review*, akan tetapi seharusnya dapat diuji materiilkan (*clemencial review*) melalui proses administrasi negara, yaitu melalui Pengadilan Tata Usaha Negara. Dengan demikian, berdasarkan rangkaian paparan penulis tersebut di atas, mengingat semua unsur-unsur Keputusan Tata Usaha Negara dalam Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara telah terpenuhi, serta tidak terdapatnya pengecualian terhadap Keputusan Presiden tentang pemberian atau penolakan grasi dalam Pasal 2 Undang-Undang *a quo*, maka secara tegas penulis berpendapat bahwa Keputusan Presiden tentang pemberian atau penolakan grasi dalam sistem pemerintahan presidensiil di Indonesia sejatinya merupakan Keputusan Tata Usaha Negara sehingga seharusnya dapat menjadi Objek Sengketa Tata Usaha Negara dan dapat dilakukan mekanisme pengujian (*clemencial review*) terhadapnya di Pengadilan Tata Usaha Negara.

D. Kesimpulan dan Saran

Dalam sistem pemerintahan presidensiil seperti yang dianut oleh Negara Republik Indonesia dimana tidak terdapat perbedaan atau dikotomi antara kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan, seharusnya tidak dimungkinkan pula adanya perbedaan jenis Keputusan Presiden dalam dua macam kedudukan, yaitu Keputusan Presiden selaku Kepala Negara dan Keputusan Presiden selaku Kepala Pemerintahan, yang ada hanyalah Keputusan Presiden saja. Dengan demikian, Keputusan Presiden tentang pemberian atau penolakan grasi dalam sistem pemerintahan presidensiil di Indonesia adalah Keputusan Presiden selaku Kepala Negara sekaligus Kepala Pemerintahan.

Selanjutnya, mengingat semua unsur-unsur Keputusan Tata Usaha Negara dalam Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara telah terpenuhi, serta tidak terdapatnya pengecualian terhadap Keputusan Presiden tentang pemberian atau penolakan grasi dalam Pasal 2 Undang-Undang *a quo*, maka sejatinya Keputusan Presiden tentang pemberian atau penolakan grasi dalam sistem pemerintahan presidensiil di Indonesia merupakan Keputusan Tata Usaha Negara sehingga seharusnya dapat menjadi Objek Sengketa Tata Usaha Negara dan dapat dilakukan mekanisme pengujian terhadapnya (*clemencial review*). Hal demikian tentu saja mengingat mekanisme pengujian terhadap suatu keputusan (*beschikking*) yang dikeluarkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara yang dalam hal ini termasuk Presiden adalah melalui Pengadilan Tata Usaha Negara.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, dalam hal ini penulis memberikan saran kepada para pembentuk undang-undang agar sekiranya dapat merevisi seperlunya ketentuan dalam Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara untuk menegaskan secara *eksplisis verbis*

bahwa Keputusan Presiden tentang pemberian atau penolakan grasi merupakan Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat menjadi Objek Sengketa Tata Usaha Negara, mengingat mekanisme pengujian suatu Keputusan Tata Usaha Negara adalah melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (*clemencial review*).

Selain itu, dalam tali temalnya dengan berbagai polemik dan kontroversi perihal Keputusan Presiden dalam memberikan grasi kepada terpidana *extraordinary crime* seperti korupsi dan narkoba sebagaimana yang telah penulis paparkan di awal, sejatinya dalam hal ini, perkembangan masyarakat haruslah diikuti oleh perkembangan hukum. Pemberian grasi yang tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat dan tidak mencerminkan nilai-nilai keadilan di tengah-tengah masyarakat perlu dihindari. Dalam hal ini Presiden sebagai pemilik kewenangan untuk memberikan atau menolak pemberian grasi selazimnya juga senantiasa mempertimbangkan rasa kemanusiaan masyarakat luas, jangan sampai rasa kemanusiaan dan keadilan untuk satu orang terpidana menjadi lebih penting dibandingkan dengan rasa kemanusiaan dan keadilan untuk masyarakat luas.

E. Ucapan Terima Kasih

Penulis ingin mengucapkan rasa syukur dan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang telah memberikan dukungan dan semangat dalam melakukan penulisan karya ilmiah ini, khususnya kepada Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang telah memfasilitasi dan kepada Prof. Dr. Anna Erliyana, S.H., M.H. yang senantiasa terus memberikan arahan dan bimbingannya kepada penulis dalam menyelesaikan dan menyempurnakan penulisan karya ilmiah ini.

F. Biodata Singkat Penulis

Dzikry Gaosul Ashfiya, S.H., Lulus S1 pada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta pada Tahun 2019. Saat ini penulis sedang melanjutkan studinya (S2) pada Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia konsentrasi Hukum Tata Negara/Hukum Administrasi Negara.

Prof. Dr. Anna Erliyana, S.H., M.H., Lulus S1, S2, dan S3 dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saat ini berstatus sebagai Guru Besar Tetap Hukum Administrasi Negara pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang juga merupakan Dosen Pengajar Program Magister Ilmu Hukum pada Mata Kuliah Peradilan Administrasi Negara.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

- Alrasid, Harun. *Pengisian Jabatan Presiden*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1999.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Jakarta: UI Press, 1996.
- _____. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta: Fakultas Hukum UII, 2002.
- _____. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi Hukum UII, 2004.
- _____. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Buana Ilmu Populer, 2007.
- _____. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- _____. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Depok: Rajawali Pers, 2019.
- Danesjvara, Andhika. *Hukum dan Administrasi Publik: Suatu Pengantar Kajian Hukum dalam Konstruksi Manajemen Negara*, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Dicey, A.V. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, (terjemahan), Bandung: Nusa Media, 2014.
- Fachruddin, Irfan. *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: Alumni, 2004.
- Hadjon, Philipus M. *et al. Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan Kesepuluh, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2008.
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2006.
- Huda, Ni'matul. *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, Cetakan Kedua, Yogyakarta: FH UII Press, 2004.
- Indra, Muh. Ridhwan. *UUD 1945 Sebagai Karya Manusia*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1990.
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996.
- Kansil, C.S.T. dan Christine S.T. Kansil. *Perbandingan Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rineka Cipta, 2010.
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti, 1988.

- Laksono, Fajar dan Subarjo. *Kontroversi Undang-Undang Tanpa Pengesahan Presiden*, Yogyakarta: UII Press, 2006.
- Manan, Bagir. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta: Ind-Hill, Co, 1992.
- _____. *Teori dan Politik Konstitusi*, Jakarta: Dirjen Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional, 2000.
- Nugraha, Safri. *et al. Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007.
- S. Attamimi, A. Hamid. *Hukum tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)*, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1993.
- Sadjijono, *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*, Yogyakarta: LaksBang Presindo, 2008.
- Simorangkir, J.C.T., *Kamus Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2004.
- Soemantri, Sri. *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2014.
- Utrecht, E. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Cetakan Kesembilan, diterjemahkan oleh Moh. Saleh Djindang, Jakarta: Ichtiar Baru, 1990.
- Wijaya, Rendi. *Posisi Grasi dalam Sistem Hukum Nasional*, Jakarta: Posted, 2012.

Jurnal dan Artikel Ilmiah

- Baital, Bachtiar. "Pertanggungjawaban Penggunaan Hak Prerogatif Presiden di Bidang Yudikatif dalam Menjamin Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman", *Jurnal Cita Hukum, Volume II, Nomor 1, Juni 2014*.
- Nazriyah, Riri. "Pemberhentian Jaksa Agung dan Hak Prerogatif Presiden", *Jurnal Konstitusi Volume 7, Nomor 5, Oktober 2010*.
- Novianti. "Kontroversi Pemberian Grasi Terhadap Corby", *Info Singkat Hukum, Volume IV, Nomor 11/I/P3DI/Juni/2012*.
- Rakhman, Darull, *et al.*, "Analisis Yuridis Pengujian Keputusan Presiden Nomor 22/G/2012 tentang Pemberian Grasi kepada Schapelle Leigh Corby oleh Peradilan Tata Usaha Negara", Fakultas Hukum Universitas Jember, *Artikel Ilmiah Hasil Penelitian Mahasiswa, 2013*.
- Saleh, Imam Anshori. "Penguatan Lembaga-Lembaga Negara untuk Mewujudkan Negara yang Berkeadilan dan Berkesejahteraan", *Buletin Komisi Yudisial Republik Indonesia, Volume VI, Nomor 2, Oktober-November 2011*.

Santoso, Bagus Teguh. "Pemberian Grasi oleh Presiden bagi Terpidana Antasari Azhar", *Jurnal Mimbar Yustitia*, Volume 1, Nomor 1, Juni 2017.

Tesis dan Disertasi

Deliani, Dhian. *Pelaksanaan Kekuasaan Presiden dalam Pemberian Grasi Studi terhadap Pelaksanaan Pemberian Grasi oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono Tahun 2004 s/d 2010*, (Tesis), Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011.

Erliyana, Anna. *Analisis Keputusan Presiden Republik Indonesia Kurun Waktu Tahun 1987-1998, Tinjauan Asas Larangan Melampaui Wewenang*, (Disertasi), Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.

S. Attamimi, A. Hamid. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, (Disertasi), Jakarta: Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990.

Peraturan Perundang-undangan

Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU Nomor 5 Tahun 1986. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 1986, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344.

Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi*, UU Nomor 5 Tahun 2010. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 100 Tahun 2010, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5150.

Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan*, UU Nomor 30 Tahun 2014, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 292 Tahun 2014, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601.

Naskah Internet

Nurpian, Masan, "Pengujian Keputusan Presiden Tentang Grasi", *Jurnal Rechtsvinding Online*, https://rechtsvinding.bphn.go.id/jurnal_online/PENGUJIAN%20KEPUTUSAN%20PRESIDEN%20TENTANG%20GRASI.pdf, diakses pada 11 Mei 2020.

Susanto, Mei. "Memahami Istilah Hak Prerogatif Presiden (Pengertian dan Karakter Hak Prerogatif)", <https://meisusanto.com/2014/10/14/memahami-istilah-hak-prerogatif-presiden-pengertian-dan-karakter-hak-prerogatif/>, diakses pada 11 Mei 2020.

Yasin, Muhammad. "Apakah Keppres Pemberian Grasi Objek TUN?", <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt4fd2756d2c45d/grasi-presiden/>, diakses pada 11 Mei 2020.