

BAB III

KEWENANGAN PRESIDEN DALAM PEMBERIAN GRASI

1.1 Kewenangan Presiden Dalam Pemberian Grasi Terhadap Narapidana Berdasarkan Hukum Positif Indonesia

Keterangan 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 putusan 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”.¹

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. Hukuman pidana penjara dalam waktu tertentu maupun hukuman pidana penjara seumur hidup, eksekusinya dilakukan oleh jaksa yaitu dijalankan oleh terpidana di dalam Lembaga Pemasyarakatan. Sedangkan untuk pidana mati, menurut Pasal 11 KUHP, “Pidana mati dijalankan oleh algojo di tempat gantungan dengan menjeratkan tali yang terikat di tiang gantungan pada leher terpidana

¹ Penjelasan Pasal 33a KUHP

kemudian menjatuhkan papan tempat terpidana berdiri.² Namun, melalui ketentuan UU No 2/Pnps/1964, eksekusi dilakukan oleh regu tembak, Pasal 1; “Pelaksanaan pidana mati, yang dijatuhkan oleh pengadilan di lingkungan peradilan umum atau peradilan militer, dilakukan dengan ditembak sampai mati.³

Eksekusi pidana mati dilakukan oleh regu penembak dari Brigade Mobil (Brimob) yang dibentuk oleh Kepala Kepolisian Daerah di wilayah kedudukan pengadilan yang menjatuhkan pidana mati. Regu tembak tersebut terdiri dari seorang Bintara, 12 orang Tamtama, di bawah pimpinan seorang Perwira.⁴ Dalam UU 2/PNPS/1964 itu juga diatur bahwa jika terpidana hamil, maka pelaksanaan pidana mati baru dapat dilaksanakan 40 hari setelah anaknya dilahirkan.⁵

Pengaturan yang lebih teknis mengenai eksekusi pidana mati diatur dalam Peraturan PerUndang-Undang yaitu Peraturan Kapolri No. 12 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pidana Mati.

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 dimohonkan grasi adalah putusan pidana mati, pidana penjara seumur hidup, dan pidana penjara paling rendah selama 2 (dua) tahun. Namun, terpidana

² Penjelasan Pasal 11 KUHP

³ Penjelasan Pasal 1 UU 2/PNPS/1964 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pidana Mati Dijatuhkan Oleh Pengadilan Dilingkungan Peradilan Umum Dan Militer

⁴ Penjelasan Pasal 10 ayat 1 UU 2/PNPS/1964 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pidana Mati Dijatuhkan Oleh Pengadilan Dilingkungan Peradilan Umum Dan Militer

⁵ Penjelasan Pasal 7 UU 2/PNPS/1964 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pidana Mati Dijatuhkan Oleh Pengadilan Dilingkungan Peradilan Umum Dan Militer

yang biasanya mengajukan permohonan grasi adalah terpidana yang dijatuhi pidana mati atau pidana penjara seumur hidup.

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 Undang- Undang Dasar 1945, “Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung”. Pernyataan ini juga sejalan dengan isi Pasal 27 Undang- Undang No. 4 Tahun 2004 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.⁶

Bahwa memberikan amnesti dan abolisi, dan kewenangan memberikan rehabilitasi berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU No. 5 Tahun 2010 Tentang Grasi Jo. UU No. 22 Tahun 2002 tentang Grasi, grasi adalah pengampunan berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada terpidana yang diberikan oleh Presiden. Sedangkan untuk rehabilitasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 UUD 1945, dilakukan pemulihan dalam kemampuan, kedudukan dan harkat serta martabatnya, dan dikembalikan kepada kedudukannya. Sedangkan

⁶ Penjelasan Pasal 27 Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman

Amnesti dan Abolisi menurut Pasal 4 UU No. 11 Tahun 1954 tentang Amnesti dan Abolisi menyebutkan bahwa akibat dari pemberian amnesti adalah semua akibat hukum pidana terhadap orang-orang yang diberikan amnesti dihapuskan. Sedangkan untuk pemberian abolisi, penuntutan terhadap orang-orang yang diberikan abolisi ditiadakan.

Wewenang Presiden, biasanya dirinci secara tegas dalam Undang-Undang Dasar. Perincian kewenangan ini penting untuk membatasi sehingga Presiden tidak bertindak sewenang-wenang. Beberapa kewenangan Presiden yang biasa dirumuskan dalam Undang-Undang Dasar berbagai negara, mencakup lingkup kewenangan sebagai berikut :

a. Kewenangan yang bersifat eksekutif atau menyelenggarakan berdasarkan Undang-Undang Dasar (*to govern based on constitution*). Bahkan, dalam sistem yang lebih ketat, semua kegiatan pemerintahan yang dilakukan oleh Presiden haruslah didasarkan atas perintah konstitusi dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku. Dengan demikian kecenderungan yang biasa terjadi dengan apa yang disebut dengan *discretionary power*, dibatasi sesempit mungkin wilayahnya.

b. Kewenangan yang bersifat legislatif atau untuk mengatur kepentingan umum atau publik (*to regulate public affairs based on the law and the constitution*). Dalam sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*), kewenangan untuk mengatur ini dianggap ada di tangan lembaga perwakilan, bukan di tangan eksekutif. Jika lembaga eksekutif merasa perlu mengatur maka kewenangan mengatur di tangan eksekutif itu bersifat derivatif dari kewenangan legislatif. Artinya, Presiden tidak

boleh menetapkan suatu, misalnya Keputusan Presiden tidak boleh lagi bersifat mengatur secara mandiri seperti dipahami selama ini.

c. Kewenangan yang bersifat judicial dalam rangka pemulihan yang terkait dengan putusan pengadilan, yaitu untuk mengurangi hukuman, dan atau 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 presidensiil, kewenangan untuk memberikan grasi, abolisi, dan amnesti itu ditentukan berada di tangan Presiden.

d. Kewenangan yang bersifat diplomatik, yaitu menjalankan perhubungan dengan negara lain atau subjek hukum internasional lainnya dalam konteks hubungan luar negeri, baik dalam keadaan perang maupun damai. Presiden adalah pucuk pimpinan negara, dan karena itu dialah yang menjadi simbol kedaulatan politik suatu negara dalam berhadapan dengan negara lain. Dengan persetujuan parlemen, dia jugalah yang memiliki kewenangan politik untuk menyatakan perang dan berdamai dengan negara lain.

e. Kewenangan yang bersifat administratif untuk mengangkat dan memberhentikan orang dalam jabatan- jabatan kenegaraan dan jabatan- jabatan administrasi negara. Karena Presiden juga merupakan kepala eksekutif maka sudah semestinya dia berhak untuk mengangkat dan memberhentikan orang dalam jabatan

pemerintahan atau jabatan administrasi negara.⁷

Kelima jenis kewenangan di atas sangat luas cakupannya, sehingga perlu diatur dan ditentukan batas-batasnya dalam Undang- Undang Dasar atau Undang-Undang. Oleh karena itu, biasanya ditentukan :

- a. Penyelenggaraan pemerintahan oleh Presiden haruslah didasarkan atas Undang-Undang Dasar;
- b. Dalam sistem pemisahan kekuasaan dan *checks and balances*, kewenangan regulatif bersifat derivatif dari kewenangan legislatif yang dimiliki oleh parlemen;
- c. Dalam sistem pemerintahan parlementer, jabatan kepala pemerintahan biasanya dibedakan dan bahkan dipisahkan dari kepala pemerintahan. Kepala negara biasanya dianggap berwenang pula memberikan grasi, abolisi, dan amnesti untuk kepentingan memulihkan keadilan. Namun, dalam sistem presidensiil kewenangan tersebut dianggap ada pada Presiden yang merupakan kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan. Untuk membatasi kewenangan tersebut, Presiden harus mendapatkan pertimbangan dari Mahkamah Agung atau Dewan Perwakilan Rakyat sebelum memberikan grasi, amnesti, dan abolisi;
- d. Dalam konteks hubungan diplomatik, puncak jabatan adalah Presiden. Untuk membatasi agar jangan sampai Presiden mengadakan perjanjian yang merugikan kepentingan rakyat, maka setiap perjanjian internasional harus mendapat

⁷ Jimly Ashiddiqe. *Konstitusi dan Konstitusionalisme*. Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. Jakarta. 2006. Hlm 176

persetujuan lembaga perwakilan rakyat (parlemen). Begitu juga halnya mengenai pernyataan perang dengan negara lain;

e. Kewenangan yang bersifat administratif, meliputi pengangkatan dan pemberhentian pejabat publik, juga tetap harus diatur dan dibatasi.⁸

Untuk menjamin kepastian hukum dan hak-hak terpidana, dalam Undang-Undang tentang grasi juga diatur percepatan tata cara penyelesaian permohonan grasi dengan menentukan tenggang waktu dalam setiap tahap proses penyelesaian permohonan grasi. Tata cara pengajuan grasi, terpidana langsung menyampaikan permohonan tersebut kepada Presiden. Pasal 8 ayat 1 UU No. 22 Tahun 2002 Jo. UU No. 5 Tahun 2010 Tentang Grasi : “Permohonan grasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dan Pasal 7 diajukan secara tertulis oleh terpidana, kuasa hukumnya, atau keluarganya, kepada Presiden”.⁹ Dan salinan permohonan tersebut disampaikan kepada pengadilan yang memutus perkara pada tingkat pertama untuk diteruskan kepada Mahkamah Agung, Pasal 8 ayat 2 UU No. 22 Tahun 2002 Jo. UU No. 5 Tahun 2010 Tentang Grasi; Salinan permohonan grasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada pengadilan yang memutus perkara pada tingkat pertama untuk diteruskan kepada Mahkamah Agung.¹⁰

Presiden memberikan atau menolak permohonan grasi setelah memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung, Pasal 9 UU No. 22 Tahun 2002 Jo. UU No. 5 Tahun 2010 Tentang Grasi ; Dalam jangka waktu paling lambat 20 (dua puluh) hari

⁸ Jimly Ashiddiqe. *Op.Cit.* Hlm 177

⁹ Penjelasan Pasal 8 ayat 1 UU No. 22 Tahun 2002 Jo. UU No. 5 Tahun 2010 Tentang Grasi

¹⁰ Penjelasan Pasal 8 ayat 2 UU No. 22 Tahun 2002 Jo. UU No. 5 Tahun 2010 Tentang Grasi

terhitung sejak tanggal penerimaan salinan permohonan grasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8, pengadilan tingkat pertama mengirimkan salinan permohonan dan berkas perkara terpidana kepada Mahkamah Agung.¹¹ Pasal 10 UU No. 22 Tahun 2002 Jo. UU No. 5 Tahun 2010 Tentang Grasi ; “Dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal diterimanya salinan permohonan dan berkas perkara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9, Mahkamah Agung mengirimkan pertimbangan tertulis kepada Presiden”.¹² Pasal 11 UU No. 22 Tahun 2002 Jo. UU No. 5 Tahun 2010 Tentang Grasi , yaitu;

- a. Presiden memberikan keputusan atas permohonan grasi setelah memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung;
- b. Keputusan Presiden dapat berupa pemberian atau penolakan grasi;
- c. Jangka waktu pemberian atau penolakan grasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lambat 3 (tiga) bulan terhitung sejak diterimanya pertimbangan Mahkamah Agung.

Dapat diketahui bahwa grasi, pada dasarnya merupakan pemberian dari Presiden dalam bentuk pengampunan yang berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan putusan kepada terpidana. 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 prerogatif

¹¹ Penjelasan Pasal 9 UU No. 22 Tahun 2002 Jo. UU No. 5 Tahun 2010 Tentang Grasi

¹² Penjelasan Pasal 10 UU No. 22 Tahun 2002 Jo. UU No. 5 Tahun 2010 Tentang Grasi

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 dalam hukum pidana, tidak hanya mengenai ampunan atau pengurangan hukuman terhadap putusan hakim saja. Kita perlu melihat grasi dari sisi lainnya, untuk mengetahui mengenai eksistensi grasi dalam perspektif hukum pidana. Sisi-sisi lain tersebut, yakni grasi sebagai hak warga negara, grasi mengatasi keterbatasan hukum (*recovery system*), grasi sebagai dasar hapusnya hak negara menjalankan pidana, dan grasi dihubungkan dengan tujuan pemidanaan.

Pemberian ampunan atau grasi, perlu diketahui konsep bahwa terpidana yang mengajukan permohonan grasi ini bukan sebagai terpidana, melainkan sebagai warga negara. Sebagai seorang warga negara, seseorang berhak meminta ampun kepada presiden sebagai pemimpin negara. Pasal 28 D ayat (1) Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 dalam sub mengenai Hak Asasi Manusia, diatur mengenai “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”. Inilah yang menjadi dasar setiap warga negara apapun status yang sedang disandangnya, untuk mendapatkan suatu kepastian hukum.¹³

Bahwa menurut Penulis apa yang dijelaskan dalam UUD 1945 Pasal 28 D ayat 1, memberikan pengertian dimana seseorang yang dinyatakan bersalah berdasarkan

¹³ Penjelasan Pasal Pasal 28 D ayat (1) UUD 1945

putusan pengadilan atau terpidana, selama masih memiliki upaya hukum lain dibenarkan menurut hukum untuk terciptanya kepastian hukum. Pemberian grasi bukan isu kepastian hukum, tetapi cerminan tingkat kearifan hukum presiden dan juga masyarakat. Dengan adanya pertimbangan dari Mahkamah Agung, dan berbagai faktor sosial serta respon dari kelompok tertentu, pemberian grasi mencerminkan kearifan hukum dari presiden. Mungkin kita lupa bahwa pemberian grasi adalah juga tempat dimana kita memberikan tempat bagi hati nurani kemanusiaan kita. Hukum itu bukanlah merupakan tujuan, tetapi sarana atau alat untuk mencapai tujuan yang sifatnya non – yuridis dan berkembang karena rangsangan dari luar hukum. Faktor – faktor di luar hukum itulah yang membuat hukum itu dinamis.¹⁴

Bagi pemohon yang dijatuhi pidana mati, grasi merupakan persoalan hidup dan mati. Melalui pemberian grasi, mungkin saja seseorang yang dijatuhi pidana mati dapat menjadi penjara seumur hidup atau pidana penjara dalam waktu tertentu. Hal seperti ini akan terasa lebih arif. Karena terpidana akan mempunyai kesempatan untuk memperbaiki dirinya. Berbeda dengan pidana mati yang tidak memberikan kesempatan bagi terpidana untuk memperbaiki kesalahannya. Seorang pemohon yang mengajukan permohonan grasi mempunyai satu dari dua alasan berikut, mengapa ia mengajukan grasi:

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

¹⁴ Sudikno Mertokusumo. *Mengenal Hukum*. (Liberty Yogyakarta. Bandung. 2000), h 40

(hukuman);

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

Menurut Adami Chazawi, dengan mengajukan grasi berarti dari sudut hukum pemohon telah dinyatakan bersalah, dan dengan mengajukan permohonan ampun (grasi) berarti dia telah mengakui kesalahannya itu.¹⁵ Bahwa apa yang dikutip dari buku Adami Chazawi dimana dengan diajukannya Grasi berarti Pemohon telah mengakui kesalahannya, Penulis sependapat dimana tujuan dari Permohonan Grasi ialah peringanan atau perubahan jenis pidana, pengurangan jumlah pidana, ataupun penghapusan pelaksanaan pidana. Benar bahwa secara tidak langsung telah diakui oleh Pemohon grasi mengenai kesalahannya, dengan cara meminta pengampunan kepada Presiden. Menurut Penulis tidaklah mungkin seorang yang tidak mengakui kesalahannya pada kesimpulannya meminta untuk diampuni kesalahannya.

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

1) Matinya terpidana (Pasal 83 KUHP)

Kewenangan menjalankan pidana hapus jika terpidana meninggal dunia.

2) Daluarsa dari eksekusi (Pasal 84)

¹⁵ Adami Chazawi. *Pelajaran Hukum Pidana Bagian II*. (Jakarta : Raja GrafindoPersada 2002), h. 192

Dasar dari hapusnya hak negara menjalankan pidana di luar KUHP adalah grasi yang diberikan oleh presiden dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung (Amademen Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 14 jo. Undang-Undang No 22 tahun 2002 Jo. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Grasi.

Terlepas dari hal-hal tersebut diatas, mengenai pemberian grasi harus didasarkan pada tujuan pemidanaan, presiden baik mengabulkan atau menolak permohonan grasi yang diajukan, haruslah disandarkan pada tujuan pemidanaan. Menurut literatur mengenai KUHP (Undang-Undang NO 1 tahun 1946) dengan menilik sistim dan susunan yang masih tidak berubah dari materi hukum induknya (*WvS Ned.*) dapat dikatakan mempunyai tujuan pemidanaan dengan aliran kompromis atau teori gabungan, mencakup semua aspek yang ada di dalamnya. Jadi, dalam permohonan grasi ini presiden harus mempertimbangkan masalah pembalasan juga tidak lupa mempertimbangkan masalah mengenai perlindungan tertib hukum masyarakat, baik mengabulkan atau menolak permohonan grasi dari permohonan. Dalam hal ini masukan dari Mahkamah Agung sangat diperlukan oleh presiden sebagai badan yang memang berkompeten untuk itu, dalam pengambilan putusan oleh presiden.¹⁶

Pemberian grasi menurut UUD 1945 harus berdasarkan pertimbangan Mahkamah Agung, agar terhadap putusan Presiden tentang Grasi tidak semata hanya kepentingan individu akan tetapi berdasarkan pertimbangan hukum yang jelas dan pada kesimpulannya mengantisipasi putusan yang kabur atau *absurd*.

¹⁶ Bambang Waluyo. *Asas-asas Hukum Pidana*. Ghalia Indonesia. Jakarta. 2000. Hlm 33

Pemberian grasi tidak dimaksudkan untuk menganulir hukum atau membatalkan hukum. Hukum telah ditegakkan, pemberian grasi sifatnya hanya memberikan pengampunan tanpa meniadakan kesalahan terpidana. Grasi merupakan salah satu alat untuk mencari keadilan, dimana dalam pemberian grasi harus melihat dari aspek hak asasi manusia (HAM). Pengajuan grasi berdasarkan demi kemanusiaan dan keadilan, dalam *Declaration of Human Rights* ada dua hak yang dilihat yaitu hak sipil dan hak politik.

Hak sipil merupakan hak kebebasan fundamental yang di peroleh sebagai hakekat dari keberadaan seorang manusia. Dan hak politik yaitu hak dasar yang dimiliki manusia dan bersifat mutlak yang melekat dalam setiap warga negara yang harus dijunjung tinggi dan dihormati oleh negara dalam keadaan apapun.

Selain hak sipil dan hak politik ada dua faktor yang mempengaruhi pemberian grasi diantaranya faktor keadilan yaitu jika ternyata sebab-sebab tertentu hakim pada lembaga peradilan telah menjatuhkan pidana yang dianggap kurang adil, maka grasi dapat diberikan sebagai penerobosan dalam mewujudkan keadilan itu sendiri. Sedangkan faktor kemanusiaan dilihat dari keadaan pribadi si terpidana sendiri, misalnya jika terpidana sakit-sakitan yang tidak kunjung dapat disembuhkan.

Terlepas dari hal-hal diatas, pemberian grasi harus melihat dari sisi hak asasi manusia (HAM) terpidana baik dalam *Declaration of Human Rights* maupun dalam Undang- Undang Dasar Republik Indonesia 1945, yang berdasarkan dari hak sipil, hak politik, maupun faktor keadilan dan faktor kemanusiaan.