

**ANALISIS HUKUM PEMBERIAN GRASI OLEH PRESIDEN  
PASCAPUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 56/PUU-  
XIII/2015 PERSPEKTIF FIKIH SIYASAH-DHUSTURIYAH**

**Tesis**

Diajukan untuk Memenuhi Syarat Memperoleh Gelar Magister dalam  
Program Studi S2 Hukum Tata Negara



Oleh:

**Aria Muchammad**

**F12213124**

**PASCASARJANA  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL  
SURABAYA  
2018**

## **PERNYATAAN KEASLIAN**

Yang bertanda tangan di bawah ini saya:

Nama : Aria Muchammad

NIM : F12213124

Program : Magister (S-2)

Institusi : Program Pascasarjana UIN Sunan Ampel  
Surabaya

Dengan sungguh-sungguh menyatakan bahwa TESIS ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian atau karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 15 April 2018

Saya yang menyatakan,

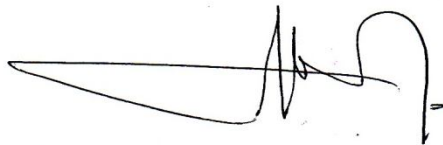


Aria Muchammad

## **PERSETUJUAN PEMBIMBING**

Tesis Aria Muchammad ini telah diperiksa dan pada tanggal 26 Januari 2018

Oleh pembimbing



**Prof. Dr. Titik Triwulan Tutik, S.H., M.H**

NIP. 19680329 200003 2 001

## PENGESAHAN TIM PENGUJI




Tesis Aria Muchammad ini telah diuji pada tanggal 21 Februari 2018.

Tim penguji

1. Dr. Khoirul Yahya, MSI. (Ketua Penguji/Penguji)

2. Prof. Dr. Hj. Titik Triwulan Tutik, SH, MH. (Pembimbing/Penguji)

3. Prof. Dr. H. Ridlwan Nasir, MA.

()  
()  
()

Surabaya, 21 Februari 2018



Prof. Dr. H. Husein Aziz, M.Ag.

NIP. 195601031985031002



**KEMENTERIAN AGAMA**  
**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA**  
**PERPUSTAKAAN**

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300  
E-Mail: perpus@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertandatangan di bawah ini, saya:

Nama : Aria Muhammad  
NIM : F12213124  
Fakultas/Jurusan : Pascasarjana / Hukum Tata Negara  
E-mail address : malaikatprogresif1@yahoo.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :

kripsi       Tesis       Desertasi       Lain-lain (.....)

yang berjudul :

Analisis Hukum Pemberian Grasi Oleh Presiden Pascaputusan Mahkamah Konstitusi

Nomor 56/PUU-XIIIi/2015 Perspektif Fikih *Siyasah Dhusturiyah*

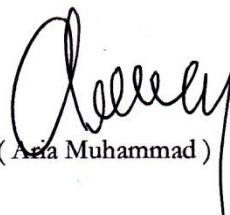
Beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara **full text** untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 20 April 2018

Penulis

  
(Aria Muhammad)













## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Implikasi perubahan UUD 1945 (baca: **UUDNRI 1945**) membawa dampak yang sangat luas dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, khususnya dalam memantapkan prinsip Negara hukum. Pasal 1 ayat (3) UUDNRI 1945 menegaskan, bahwa “*Negara Indonesia adalah Negara Hukum*”.<sup>1</sup> Konsekuensi diantarnya prinsip Negara hukum tersebut, bahwa Negara Indonesia menolak melepaskan kekuasaan tanpa kendali. Negara Indonesia mempolakan dirinya berdasarkan hukum yang adil dan demokratis. Kekuasaan Negara di dalamnya, harus tunduk pada ‘aturan main’ yaitu hukum yang berlaku, termasuk cabang kekuasaan eksekutif (kekuasaan Presiden) pun.<sup>2</sup>

Cabang kekuasaan eksekutif dalam sistem ketatanegaraan merupakan cabang kekuasaan yang memegang kewenangan administrasi negara yang tertinggi. Dalam hubungan ini, di dunia dikenal adanya 3 (tiga) sistem Pemerintahan Negara, yaitu: (i) sistem Pemerintahan Presidential (*presidential system*), (ii) sistem Pemerintahan Parlementer (*parliamentary system*), dan (iii) sistem Campuran (*mixed system atau hybrid system*).<sup>3</sup> Sistem Pemerintahan Republik Indonesia menganut sistem<sup>Presidential</sup>. Itu berarti Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat (Pasal 6A UUDNRI 1945) dan tidak lagi oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Titik Triwulan Tutik, 2012, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hlm.1

<sup>2</sup> Perubahan Pertama UUD 1945 telah meletakkan landasan yang kuat terhadap beberapa permasalahan. *Pertama*, mengurangi/mengendalikan kekuasaan Presiden. *Kedua*, hak legislasi dikembalikan ke DPR, sedangkan Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR. *Ibid.*, hlm. 2

<sup>3</sup> Jimly Asshidiqie, 2011, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT Bhuna Ilmu Populer, hlm. 311

<sup>4</sup> Mifta Thoha, 2008, *Birokrasi Pemerintahan Indonesia di Era Reformasi*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hlm. 4

Pada sistem Pemerintahan Presidensiil ini terdapat hak prerogatif Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan. Namun, karena kuatnya otoritas yang dimiliki Presiden, timbul persoalan sehingga kecenderungan terlalu kuatnya otoritas dan kekuasaan di tangan Presiden diusahakan untuk dibatasi. Pembatasan kekuasaan Presiden tersebut dilakukan dengan adanya Perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945, dimana salah satu perubahan itu terjadi pada kekuasaan Presiden di bidang yudisial, berkaitan dengan kewenangan Presiden dalam pemberian Grasi.

Grasi sebenarnya bukanlah upaya hukum, namun merupakan hak Kepala Negara untuk memberikan pengampunan kepada warganya yang dijatuhi putusan oleh pengadilan. Pemberian Grasi oleh Presiden selaku Kepala Negara bukan sebagai Kepala Pemerintahan (Eksekutif) atau yudikatif, tetapi merupakan hak prerogatif Presiden untuk memberikan pengampunan. Menurut ketentuan Pasal 14 UUD 1945 sebelum perubahan, bahwa *Presiden mempunyai kewenangan untuk memberikan Grasi, Amnesti, Abolisi, dan Rehabilitasi*. Namun, setelah perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang pertama, ketentuan tersebut sedikit mengalami perubahan, yaitu *dalam hal memberi Grasi dan Rehabilitasi, Presiden memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung*.

Dalam praktek ketatanegaraan pemberian grasi pernah dilakukan oleh para Presiden RI. Tercatat Presiden Joko Widodo (Jokowi) selama menjalankan pemerintahannya telah memberikan beberapa grasi kepada terpidana, yakni telah mengabulkan permohonan grasi yang diajukan mantan Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Antasari Azhar.<sup>5</sup> Presiden Jokowi juga pernah mengabulkan permohonan grasi terpidana mati kasus pembunuhan di Pekanbaru, Riau, Dwi Trisna Firmansyah. Hukuman pidana mati bagi Dwi Trisna Firmansyah menjadi pidana seumur hidup.

---

<sup>5</sup> Pada tahun 2010, Antasari Azhar divonis 18 tahun penjara atas pembunuhan bos PT Putra Rajawali Bantaran, Nasrudin Zulkarnain. Sejak 2010, total remisi yang dia peroleh ialah selama empat tahun enam bulan. Dengan demikian, total masa pidana yang sudah dijalani ialah 12 tahun, sehingga sudah 2/3 dari hukuman yang dijalani. <http://nasional.kompas.com/read/2017/01/25/15060231/ini.pertimbangan.jokowi.kabulkan.grasi.antasari.azhar>, diakses 23 Juni 2017

Hal yang sama dilakukan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). SBY pernah mengabulkan permohonan grasi Schapelle Leigh Corby, terpidana 20 tahun kasus penyelundupan ganja 4,2 kilogram ke Bali pada 8 Oktober 2004. Saat itu, Corby mendapatkan grasi berupa pemotongan masa hukuman selama lima tahun. Dengan pengurangan tersebut, Corby bisa mengajukan pembebasan bersyarat pada 3 September 2012.<sup>6</sup>

Selain Corby, SBY juga pernah memberikan grasi pada Meirika Franola alias Ola. Ola sebelumnya terbukti membawa 3,5 kilogram heroin dari London melalui Bandar Udara Soekarno-Hatta, sehingga Pengadilan Negeri Tangerang pada 22 Agustus 2000 menjatuhkan hukuman mati kepadanya. Namun, SBY memberikan grasi, sehingga hidup Ola tak berakhir di hadapan regu tembak. Ia akhirnya menjalani hukuman seumur hidup.<sup>7</sup>

Lain lagi di masa pemerintahan mantan Presiden RI, Megawati Soekarnoputri. Di masa Mega dirinya diduga pernah memberikan beberapa grasi terpidana kasus narkoba. Hal itu pernah disampaikan oleh mantan Wakil Menteri Hukum dan HAM Denny Indrayana. Namun, apa yang disampaikan oleh Wakil Menteri Hukum dan HAM Denny Indrayana tersebut belum sempat terbukti secara pasti.<sup>8</sup>

Selanjutnya, di masa pemerintahan sebelumnya bukan grasi yang diberikan oleh presiden, tapi amnesti dan abolisi yang diberikan presiden kepada terpidana.

---

<sup>6</sup> Pemberian grasi terhadap Corby ini menuai kritik dari beberapa pihak karena Presiden SBY dan Men-kumham di berbagai kesempatan menegaskan akan melaku-kan pengetatan pemberian remisi, khususnya terhadap tin-dak pidana yang tergolong ke-jahatan luar biasa yang tergo-long kejahatan paling serius yaitu korupsi, pencucian uang, terorisme, narkoba transna-sio-nal tidak ada remisi. <http://www.rmol.co/read/2012/05/27/65155/10-Permohonan-Grasi-Napi-Dikabulkan-Presiden-SBY>, diakses 23 Juni 2017

<sup>7</sup> Sayangnya, grasi yang diberikan SBY tidak membuat Ola jera. Ia justru mengendalikan peredaran narkotik internasional dari dalam lapas. Ola dikaitkan dengan penangkapan seorang kurir narkoba bernama Nur Aisyah oleh Bea-Cukai di Bandara Husein Sastranegara, Bandung. Dalam pengadilan, Ola terbukti melakukan transaksi narkoba di lapas sehingga Mahkamah Agung menjatuhkan hukuman mati terhadap Ola pada Desember 2015. <http://obsessionnews.com/ini-grasi-dan-amnesti-yang-diberikan-presiden-ri/> diakses 23 Juni 2017

<sup>8</sup> <http://obsessionnews.com/ini-grasi-dan-amnesti-yang-diberikan-presiden-ri/> diakses 23 Juni 2017

Tabel 1 berikut menyajikan grasi yang pernah diberikan oleh Presiden Joko Widodo dan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) terhadap beberapa narapidana.

Tabel 1.1 Kasus Pemberian Grasi Presiden

Tahun Pemberian Grasi	Pemohon/ Penerima Grasi	Deskripsi Kasus	Bentuk Grasi
2017	Mantan Ketua KPK Antasari Azhar	Kasus pembunuhan terhadap bos PT Putra Rajawali Bantaran, Nasrudin Zulkarnain	Pengurangan hukuman tahanan Antasari sebanyak enam tahun
2015	Dwi Trisna Firmansyah	Terpidana mati kasus pembunuhan di Pekanbaru, Riau	Hukuman pidana mati bagi Dwi Trisna menjadi pidana seumur hidup
	5 tahanan politik dari Organisasi Papua Merdeka (OPM)	Terpidana mati kasus Organisasi Papua Merdeka (OPM)	Penghapusan pelaksanaan pidana mati
2012	Schapelle Leigh Corby warga negara Australia	Terpidana 20 tahun kasus penyelundupan ganja 4,2 kg ke Bali	Pemotongan masa hukuman selama lima tahun
	Meirika Franola alias Ola	Terpidana mati penyelundupan 3,5 kg heroin dari London melalui Bandar Udara Soekarno-Hatta	Hukuman pidana mati bagi Ola menjadi pidana seumur hidup

Sumber: Disarikan dari berbagai sumber

Menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi (selanjutnya disebut **UU Grasi 2002**):<sup>9</sup> “Grasi adalah pengampunan berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada terpidana yang diberikan oleh Presiden.” Di dalam Penjelasan Undang-undang tersebut dikatakan, *pemberian Grasi dapat merubah, meringankan, mengurangi atau menghapuskan kewajiban menjalani pidana yang dijatuhkan pengadilan. Hal ini tidak berarti menghilangkan kesalahan dan juga bukan merupakan rehabilitasi terhadap pidana.*<sup>10</sup>

Pasal 2 ayat (1) UU Grasi 2002 selanjutnya menegaskan, “Terhadap putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap,

<sup>9</sup> Undang-undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi merupakan pengganti dari Undang-undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Permohonan Grasi yang dibentuk pada masa pemerintahan Republik Indonesia Serikat, sehingga saat ini tidak sesuai lagi dengan sistem ketatanegaraan Indonesia dan substansinya sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan tata hukum Indonesia. Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 22 tahun 2002 tentang Grasi.

<sup>10</sup> *Ibid.*

*terpidana dapat mengajukan permohonan Grasi kepada Presiden.” Berbeda dengan ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Permohonan Grasi (baca: **UU Grasi 1950**), menyebutkan: “Atas hukuman-hukuman yang dijatuhkan oleh keputusan kehakiman, baik militer maupun sipil, yang tidak dapat diubah lagi, orang yang dihukum atau pihak lain dapat mengajukan permohonan Grasi kepada Presiden.”*

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

Putusan pidana yang dapat dimohonkan Grasi menurut Pasal 2 Ayat (2) UU Grasi 2002 adalah putusan pidana mati, pidana penjara seumur hidup, dan pidana penjara paling rendah selama 2 (dua) tahun. Hal ini berbeda dengan yang dinyatakan dalam Pasal 3 UU Grasi 1950 dan PP Grasi 1948, bahwa semua jenis pidana dapat dimohonkan Grasi.

Selanjutnya berdasarkan Pasal 11 UU Grasi 2002 dinyatakan:

Ayat (1): Presiden memberikan keputusan atas permohonan grasi setelah memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung;

Ayat (2): Keputusan Presiden dapat berupa pemberian atau penolakan grasi.

Berdasarkan ketentuan tersebut, yang menjadi pertanyaan adalah, *Pertama*, apakah ketentuan tentang pertimbangan Mahkamah Agung ini merupakan syarat mutlak? Ataukah dapat disimpangi oleh Presiden? Artinya presiden bisa saja memberikan putusnya tanpa harus minta pertimbangan MA? *Kedua*, apakah keputusan pemberian atau penolakan grasi serta merta langsung diberikan oleh Presiden tanpa melalui mekanisme pembentukan Panitia atau Tim Telaah atas permohonan grasi dari pemohon?







prinsip dan kepastian hukum, sehingga bertentangan dengan ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUDNRI 1945. *Kedua*, tidak selaras dengan kewajiban Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan, sehingga bertentangan dengan ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUDNRI 1945. *Ketiga*, tidak sejalan dengan kewajiban pemerintah untuk melindungi dan memenuhi hak asasi manusia, sehingga bertentangan dengan Pasal 28I ayat (4) UUDNRI 1945. *Keempat*, tidak memberikan informasi yang memadai, baik bagi pencari keadilan maupun publik, sehingga bertentangan dengan Pasal 28F UUD NRI 1945.

Berdasarkan atas alasan tersebut, maka para Pemohon memohon kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk menjatuhkan putusan dengan amar sebagai berikut:

1. Mengabulkan permohonan yang dimohonkan para pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas UU Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi bertentangan dengan UUDNRI 1945 sepanjang tidak dibaca:
  - (1) *Presiden memberikan keputusan atas permohonan grasi setelah memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung dan melakukan penelitian terhadap pemohon grasi dan permohonan grasinya;*
  - (2) *Keputusan Presiden dapat berupa pemberian atau penolakan grasi dengan disertai alasan yang layak.*
3. Menyatakan Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas UU Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dibaca:
  - (1) *Presiden memberikan keputusan atas permohonan grasi setelah memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung dan melakukan penelitian terhadap pemohon grasi dan permohonan grasinya;*
  - (2) *Keputusan Presiden dapat berupa pemberian atau penolakan grasi dengan disertai alasan yang layak.*

Selain itu terhadap permohonan uji materiil tersebut, pemohon juga memohon agar Mahkamah Konstitusi dalam amar putusannya menyatakan:

*Pertama*, Pasal 11 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 108, Tambahan Lembaran Negara



juga ada “pertimbangan yang tidak layak”. Padahal suatu pertimbangan memerlukan proses berpikir yang tidak dapat tidak harus dilakukan secara layak.

Berdasarkan Amar Putusan Nomor 56/PUU-XIII/2015, Mahkamah menyatakan menolak permohonan pemohon dan permohonan pemohon tidak diterima. Dan apa yang tertulis dalam Pasal 11 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 108, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4234) yang telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 100, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5150) sudah sebagaimana apa adanya.

Islam pada hakekatnya memiliki kebajikan-kebajikan dan kualitas-kualitas yang dapat memenuhi aspirasi-aspirasi spiritual dan material manusia. Islam memberikan sebuah hukum yang komprehensif untuk membimbing umat manusia, hukum ini pada saat sekarang masih memberikan bimbingan kepada lebih dari 600 juta penduduk dunia.

Perbedaan konsep spiritual dan keduniawian sebagaimana dikenal dalam agama kristen tidak terdapat dalam Islam. Islam tidak menghendaki adanya penginstitutionan agama sebagai otoritas mutlak sebagaimana institusi gereja dalam agama kristen. Islam tidak menghendaki berlakunya dua macam hukum di dalam masyarakat. Islam hanya memiliki satu hukum, yaitu hukum *Syari'ah* yang serba mencakup, membimbing, dan mengontrol seluruh kehidupan orang-orang yang beriman,<sup>11</sup> termasuk di dalamnya hal-hal yang terkait dengan konsepsi politik ketatanegaraan.

---

<sup>11</sup> Ibnu Taymiyyah berpendapat bahwa menegakkan negara merupakan keharusan doktrinal dan praktis, dan sesuai dengan pandangan klasik dari *al-Asy'ari* beserta tokoh-tokoh lainnya. Menurutnya Allah telah membuat manfaat-manfaat agama dan manfaat dunia tergantung kepada para pemimpin, tidak peduli apakah Negara tersebut merupakan salah satu asas agama atau bukan. Ia tidak tertarik dengan institusi imamah (teokratis); ia hanya menginginkan supremasi agama. Baginya bentuk dan struktur pemerintahan tidak penting atau paling-paling merupakan hal yang sekunder baginya, yang terpenting adalah pelaksanaan syari'ah. Qamaruddin Khan, *Pemikiran Politik Ibnu Taymiyyah*, Penerjemah: Anas Mahyuddin, Cet II, Pustaka, Bandung, 1995, hlm. 63.

Sejalan dengan perkembangan keilmuan di kalangan umat islam, maka pemikiran yang berkaitan dengan sistem kenegaraan juga berkembang. Perkembangan itu dalam konsepsi keilmuan politik ketatanegaraan dirumuskan sebagai *Al Siyasa Al-Syar'iyah*,<sup>12</sup> atau disebut dalam teori **Al-Mawardi** sebagai *Al-Ahkam Al-Sulthaniyyah*.<sup>13</sup> Konsepsi tersebut berupa merefleksikan usaha pencarian landasan intelektual bagi fungsi mental dalam memenuhi kepentingan dan kesejahteraan masyarakat baik lahir maupun bathin.<sup>14</sup>

Menurut **Ibnu Taimiyah**, dalam rangka memenuhi kepentingan dan kesejahteraan masyarakat baik lahir maupun bathin dalam wujud negara (prinsip ketatanegaraan) tersebut, tidak bisa dilaksanakan kecuali adanya kekuasaan dan pemimpin. Karena itu ia menegaskan mengatur orang banyak ... tidak akan tegak kecuali ada pemimpin (kepala negara).<sup>15</sup> Pemikiran ini merupakan realisasi dari aspek *dhusturiyah* dan tujuan syariat islam yaitu menciptakan kemaslahatan.<sup>16</sup>

Kepala negara dalam Islam merupakan pemimpin agama dan politik sehingga pertentangan di antara kekuatan agama dan kekuatan politik tidak mungkin terjadi, demikian idealnya, namun dalam prakteknya kekuatan politik kadang-kadang terpisah dan menyimpang dari kekuatan agama walaupun tidak pernah menentang atau menghapuskan *Syari'ah*. Adalah suatu kenyataan bahwa di luar masalah-masalah konstitusional, hukum *Syari'ah* hampir merupakan kekuatan tertinggi di negara-negara Islam di sepanjang sejarah.<sup>17</sup>

Kedudukan kepala negara tersebut memiliki kewajiban moral dan spiritual dalam menegakkan syariat Islam sehingga keadilan dapat terwujud. Dalam surat

<sup>12</sup> Dalam rumusan ulama fikih dinamakan juga *fiqh siyasah*

<sup>13</sup> Istilah ini mengacu kepada dua buku dengan judul yang sama: *al-Ahkam as-Sulthaniyyah* yang ditulis oleh al-Mawardi dan Abu Ya'la. Tentang hal ini lihat dalam Imam al-Mawardi. 2006, *Al-Ah'kam As-Sult'aniyah*, diterjemhkan oleh Fadli Bahri, yang berjudul *Hukum-Hukum Penyelenggaraan Negara Dalam Syar'iat Islam*, Jakarta: Darul Falah

<sup>14</sup> Jeje Abdul Rozak, 1999, *Politik Kenegaraan: Pemikiran-Pemikiran Al-Ghozali Ibnu Taimiyah*, Surabaya: Bina Ilmi, hlm. 2

<sup>15</sup> Ibn Taimiyah, 1409H/1988, *As-Siyasat asy-Syar'iyat fi Ishlah ar-Ra'i wa ar-Ra'iyat*, Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyyat, hlm. 138

<sup>16</sup> Penerapan *maslahat* yang sangat dominan dalam teori politik Ibn Taimiyah adalah ketika ia menjelaskan dasar kewajiban mendirikan negara ... Ia lebih lanjut menekankan bahwa keberadaan suatu negara merupakan upaya mewujudkan kesejahteraan umat manusia dan melaksanakan syariat Islam. Jeje Abdul Rozak, 1999, *Politik Kenegaraan ...*, *Op. Cit.*, h. 131

<sup>17</sup> Qamaruddin Khan, *Pemikiran Politik ...*, *Op. Cit.*, hlm. 64

*An Nisa'* ayat 58 disebutkan: “*Sesungguhnya Allah memerintahkan kamu agar menyampaikan amanat kepada mereka yang berhak menerimanya, dan memerintahkan apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia agar kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberikan pengajaran yang sebaik-baiknya kepada kamu. Dan sungguh Allah itu adalah Dzat Maha Mendengar lagi Maha Mengetahui.*”

Ayat tersebut merupakan hak yang terkait dengan pemerintahan dan kepemimpinan (kepala negara) dalam memelihara amanah dan menegakkan keadilan. Karena itu, dalam mengurus kepentingan umat keputusan kepala negara harus ditaati dan dipatuhi. *An-Nisa'* ayat 59 menegaskan, “*Hai orang-orang yang beriman taatlah kamu kepada Allah dan taatlah kamu kepada Rasul-Nya dan kepada pemimpin kamu, maka jika kamu berbeda pendapat tentang sesuatu maka kembalikanlah hal itu kepada Allah dan Rasul-Nya, jika kamu beriman kepada Allah dan Hari Kemudian. Yang demikian itu merupakan sikap terbaik.*”

Ayat tersebut ditujukan kepada rakyat, selain menaati perintah Allah dan rasul-Nya, mereka juga harus menaati segala kebijakan kepala negara yang tidak bertentangan dengan syariat.<sup>18</sup> Termasuk juga kepatuhan terhadap keputusan kepala negara dalam memberikan pengampunan, pembebasan dan/atau pengurangan hukuman terhadap suatu tindak pidana yang telah dilakukan oleh seseorang dan/atau kelompok orang selaku warga masyarakat, yang dikenal dengan istilah *grasi*. Selama hal itu untuk kemaslahatan dan dan tidak bertentangan dengan syariah.

Dalam kajian fikih, *grasi*<sup>19</sup> dikenal dengan istilah *syafaat*. Menurut **Fakhruddin ar-Razi**, ahli fikih Mazhab Maliki, hal ini diartikan sebagai "suatu permohonan dari seseorang terhadap orang lain agar keinginannya dipenuhi".<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Menurut Muhammad Iqbal dan Amin Husein Nasution, bahwa alasan utama menekankan ketaatan rakyat terhadap kepala negara adalah demi menjaga stabilitas politik, sehingga keadaan negara benar-benar aman dan penegakkan syariat Islam terlaksana dengan baik. Muhammad Iqbal dan Amin Husein Nasution, 2010, *Pemikiran Politik Islam dari Masa Klasik hingga Indonesia Kontemporer*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, h. 2-3

<sup>19</sup> Termasuk di dalamnya juga amnesti atau abolisi

<sup>20</sup> <http://khazanah.republika.co.id/berita/dunia-islam/khazanah/12/10/30/mcojib-pandangan-islam-soal-grasi-amnesti-dan-abolisi-1>, diakses 24 Juli 2017



Di bidang peradilan, *syafaat* mempunyai arti khusus, seperti yang disampaikan oleh **Ali bin Muhammad As Sayyid As Sarif al-Jurjani**, ahli ilmu kalam serta ahli hukum Mazhab Maliki. Menurutnya, *syafaat* ialah suatu permohonan untuk dibebaskan atau dikurangi dari menjalani hukuman terhadap suatu tindak pidana yang telah dilakukan.<sup>21</sup>

Dasar adanya jenis-jenis pengampunan (*syafaat*) dalam Islam antara lain ialah ayat Alquran surah An-Nisa' ayat 85, "*Barangsiapa memberikan syafaat yang baik, niscaya ia akan memperoleh bagian (pahala) dari padanya. Dan barangsiapa yang memberikan syafaat yang buruk, niscaya ia akan memikul bagian (dosa) daripadanya. Allah Mahakuasa atas segala sesuatu.*"

Ayat ini mengandung arti bahwa *syafaat* ada di dunia dan diberikan oleh seseorang kepada orang lain yang membutuhkannya, seperti dari Kepala Negara kepada rakyat. Oleh karena itu, secara umum Islam memandang bahwa pada dasarnya memberikan *syafaat* berupa bantuan, baik materiil maupun moril, atau pertolongan lainnya menurut kebutuhan orang yang meminta *syafaat* adalah tindakan terpuji.

Apa yang diperintahkan Rasulullah SAW kepada para sahabatnya, apabila datang seseorang meminta agar kebutuhannya dipenuhi (HR. Bukhari dan Muslim), adalah dalil bahwa orang yang memberikan *syafaat* akan diberi pahala karena tindakan tersebut diridai oleh Allah SWT.

Walaupun demikian, tidak dapat digeneralisasi bahwa memberi pengampunan seperti grasi, terhadap pelaku pidana adalah hal yang terpuji (dihalalkan), sebab ketentuan boleh tidaknya memberi pengampunan dalam tindak pidana tergantung pada jenis pelanggaran pidana yang dilakukan.

Berdasarkan alasan tersebut penelitian tentang **Pemberian Grasi Oleh Presiden Pascaputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIII/2015 Perspektif Fikih Siyasah-Dhusturiyah** urgen dilakukan. Hal ini untuk memberikan kerangka pandang yang kompleks dari dua sisi hukum yaitu hukum positif dan hukum islam.

---

<sup>21</sup> *Ibid.*

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, isu hukum dalam penelitian tesis ini berkaitan dengan Pemberian Grasi oleh Presiden Pascaputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIII/2015 Perspektif Fikih Siyasah-Dhusturiyah. Dari isu hukum tersebut pertanyaan penelitian dalam penelitian tesis ini adalah:

1. Bagaimanakah kedudukan hukum pemberian grasi oleh Presiden Pascaputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIII/2015 dalam praktek ketatanegaraan di Indonesia?
2. Bagaimanakah analisis Fikih Siyasah-Dhusturiyah terhadap kedudukan pemberian grasi oleh Presiden Pascaputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIII/2015?

## **C. Tujuan Penelitian**

Merujuk pada rumusan permasalahan, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Memahami kedudukan hukum pemberian grasi oleh Presiden Pascaputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIII/2015 dalam praktek ketatanegaraan di Indonesia
2. Menganalisis kedudukan pemberian grasi oleh Presiden Pascaputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIII/2015 dalam perspektif Fikih Siyasah-Dhusturiyah

## **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang ingin diperoleh dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

### **1. Manfaat teoritis**

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya kanzah ilmu hukum, khususnya Hukum Tata Negara;





*Munjid* dan *Lisan al-'Arab*, kata *siyasah* kemudian diartikan pemerintahan, pengambilan keputusan, pembuat kebijakan, pengurusan, pengawasan atau perekayasaan. Untuk selanjutnya *al-siyasah* kadang-kadang diartikan, memimpin sesuatu dengan cara yang membawa kemaslahatan. Pengertian secara kebahasaan ini mengisyaratkan bahwa tujuan *siyasah* adalah mengatur dan membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politis untuk mencapai sesuatu.<sup>23</sup>

Secara terminologis, **Abdul Wahhab Khallaf** mendefinisikan, bahwa *siyasah* adalah pengaturan perundang-undangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan.<sup>24</sup> Selanjutnya **Abd. Wahab al-Khallaf**, juga memaknai *Siyasah (siyasah syar'iyah)* sebagai pengurusan hal-hal yang bersifat umum bagi negara Islam dengan cara menjamin perwujudan kemaslahatan dan menghindari kemadaratan (bahaya) dengan tidak melampaui batas-batas syari'ah dan pokok-pokok syari'ah yang bersifat umum, walaupun tidak sesuai dengan pendapat ulama-ulama Mujtahid.<sup>25</sup>

Berdasarkan makna tersebut menurut **Abd. Wahab al-Khallaf** bahwa *Siyasah syar'iyah* membahas masalah umum negara antara lain adalah:

- a. Pengaturan perundangan-undangan negara.
- b. Kebijakan dalam harta benda (kekayaan) dan keuangan.
- c. Penetapan hukum, peradilan serta kebijakan pelaksanaannya, dan
- d. Urusan dalam dan luar negeri.<sup>26</sup>

Makna istilah, fiqh *siyasah* atau *siyasah al-syar'iyah* menurut **Ahmad Fathi**:

تدبير مصالح العباد على وفق الشرع

"Pengurusan kemaslahatan umat manusia sesuai dengan ketentuan syara".<sup>27</sup>

Berdasarkan konsep tersebut, maka objek fiqh *siyasah* menjadi luas, sesuai kapasitas bidang-bidang apa saja yang perlu diatur, seperti peraturan hubungan

<sup>23</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, h. 3

<sup>24</sup> *Ibid.*, hlm. 4

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> *Ibid.*, hlm. 5

<sup>27</sup> Ahmad Fathi Bahantsi dalam *al-siyasah al-jinaiyyah fi al-syari'at al-Islamiyah*

warga negara dengan lembaga negara, hubungan dengan negara lain, Islam dengan non Islam ataupun pengatutan-pengaturan lain yang dianggap penting oleh sebuah negara, sesuai dengan ruang lingkup serta kebutuhan negara tersebut.

**Hasbi Ashshidqie** kemudian membidangkan objek kajian fiqh siyasah pada delapan bidang, yaitu:

1. Siyasah *Dusturiyah Syar'iyah* (hal-hal yang terkait dengan kelembagaan negara, konstitusi);
2. Siyasah *Tasyri'iyah Syar'iyah*.
3. Siyasah *Qadhaiyyah Syar'iyah*.
4. Siyasah *Maliah Syar'iyah*.
5. Siyasah *Idariyah Syar'iyah*.
6. Siyasah *Kharijiyyah Syar'iyah/Dawliyyah* (hubungan Luar Negeri).
7. Siyasah *Tanfidziyyah Syar'iyah*.
8. Siyasah *Harbiyyah Syar'iyah*.

## 2. Fikih Siyasah Dhusturiah

Kata “*dusturi*” berasal dari bahasa Persia. Semula artinya adalah seorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama. Dalam perkembangan selanjutnya, kata ini digunakan untuk menunjukkan anggota kependetaan (pemuka agama) Zoroaster (majusi). Setelah mengalami penyerapan ke dalam bahasa Arab, kata *dustur* berkembang pengertiannya menjadi asas dasar/pembinaan. Menurut istilah, *dustur* berarti kumpulan kaedah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun yang tertulis (kostitusi).<sup>28</sup>

Di dalam kurikulum fakultas syari'ah digunakan istilah fiqh *dusturi*, yang dimaksud dengan *dusturi*:

“*Dusturi* adalah prinsip-prinsip pokok bagi pemerintahan negara manapun seperti terbukti di dalam perundang-undangan, peraturan-peraturannya dan adat istiadatnya.”<sup>29</sup>

<sup>28</sup> *Ibid*, hlm. 154

<sup>29</sup> A. Djazuli, *Fiqh Siyasah, Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, h. 52

**Abu A'la al-Maududi** menakrifkan dustur dengan:

“Suatu dokumen yang memuat prinsip-prinsip pokok yang menjadi landasan pengaturan suatu negara.”<sup>30</sup>

Dari dua takrif ini dapat disimpulkan bahwa kata dustur sama dengan constitution dalam bahasa inggris, atau Undang-Undang Dasar dalam bahasa Indonesia, kata-kata “dasar” dalam bahasa Indonesia tersebut tidaklah mustahil berasal dari kata dustur tersebut di atas. Dengan demikian, Siyasah Dusturiyah adalah bagian Fiqh Siyasah yang membahas masalah perundang-undangan Negara agar sejalan dengan nilai-nilai syari'at. Artinya, undang-undang itu mengacu terhadap konstitusinya yang tercermin dalam prinsip-prinsip Islam dalam hukum-hukum syari'at yang disebutkan di dalam al-Qur'an dan yang dijelaskan sunnah Nabi, baik mengenai akidah, ibadah, akhlak, muamalah maupun berbagai macam hubungan yang lain.<sup>31</sup>

Prinsip-prinsip yang diletakkan dalam perumusan undang-undang dasar adalah jaminan atas hak asasi manusia setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan semua orang di mata hukum, tanpa membeda-bedakan stratifikasi sosial, kekayaan, pendidikan dan agama.<sup>32</sup>

Sehingga tujuan dibuatnya peraturan perundang-undangan untuk merealisasikan kemaslahatan manusia dan untuk memenuhi kebutuhan manusia yang merupakan prinsip Fiqh Siyasah akan tercapai.<sup>33</sup>

Atas hal-hal di ataslah siyasah dusturiyah dikatakan sebagai bagian dari Fiqh Siyasah yang membahas masalah perundang-undangan Negara. Yang lebih spesifik lingkup pembahasannya mengenai prinsip dasar yang berkaitan dengan bentuk pemerintahan, aturan yang berkaitan dengan hak-hak rakyat dan mengenai pembagian kekuasaan.

Berdasarkan konsep tersebut maka fikih *Siyasah dusturiyah*, dapat dimaknai sebagai hukum yang mengatur hubungan antara warga Negara dengan lembaga Negara yang satu dengan warga Negara yang lain dalam batas-batas

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> Yusuf al-Qardhawi, *Fikih Daulah dalam Perspektif al-Qur'an dan Sunnah*, Alih Bahasa Kathun Suhadi, hlm. 46-47

<sup>32</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah ...*, *Op.Cit.*, hlm. 154

<sup>33</sup> A. Djazuli, *Fiqh Siyasah ...*, *Op.cit.*, hlm. 47

administrasi suatu Negara. Didalamnya mencakup pengangkatan imam, hukum pengangkatan imam, syarat *ahlu ahlwalahli*, syarat imam pemberhentian imam, persoalan *bai'ah* persoalan *hujaroh* (kementrian).

### 3. Konsep Grasi dalam Islam

Grasi berasal dari bahasa Latin yaitu berasal dari kata *gratia* yang berarti pengampunan. Grasi mempunyai arti memberikan ampunan terhadap seseorang yang telah melakukan kesalahan. Permohonan grasi itu diajukan oleh yang terpidana bersalah kepada Kepala Negara atau Presiden. Pemberian grasi merupakan hak prerogatif Kepala Negara. Suatu hak merupakan ketidakharusan peranan terhadap sesuatu menurut hukum yang berlaku. Oleh karena pemberian grasi merupakan suatu hak, maka kepala Negara tidak berkewajiban untuk mengabulkan semua permohonan grasi yang diajukan kepadanya.<sup>34</sup>

Grasi, pada dasarnya, pemberian dari Presiden dalam bentuk pengampunan yang berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau 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 Presiden untuk memberikan ampunan.

Walaupun 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.<sup>35</sup>

Mengenai kewenangan Presiden memberikan grasi, disebut kewenangan Presiden yang bersifat *judicial*, atau disebut juga kekuasaan Presiden dengan konsultasi.<sup>36</sup> Kekuasaan dengan konsultasi adalah kekuasaan yang dalam

<sup>34</sup> <http://Rikisusantotan.blogspot.com>, diakses, tanggal, 24 Juni 2017.

<sup>35</sup> C.S.T. Kansil dan Christine S.T Kansil, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Pidana Hukum Pidana Untuk Tiap Orang*, Jakarta: PT. Pratnya Pramita, hlm. 90-91

<sup>36</sup> Desi Anggraeni, 2014, "Tinjauan Yuridis Terhadap Pemberian Grasi Bagi Terpidana Narkotika Di Indonesia: Study Kasus Schapelle Leigh Corby", *JOM Fakultas Hukum Volume I No. 2 Oktober 2014*, h. 9

pelaksanaannya memerlukan usulan atau nasehat dari institusi-institusi yang berkaitan dengan materi kekuasaan tersebut.<sup>37</sup>

Dalam hukum Islam istilah-istilah pengampunan tidak banyak di rumuskan oleh ulama' *fiqh*, meskipun demikian tetap ada penjelasan mengenai pengampunan tersebut, dengan maksud untuk mengetahui batasan dan jenis pengampunan yang dapat diberikan atas jarimah atau tindak pidana yang dilakukan.

Jika ditarik dari padanan arti kata grasi sebagaimana yang termaktub dalam konstitusi dan Undang-undang, bahwa grasi merupakan suatu pengampunan yang diberikan oleh seorang penguasa yang dalam hal ini seorang Presiden. Maka, dalam dunia peradilan Islam juga dikenal suatu bentuk pengampunan, dengan istilah *al-'afwu* (العفو) dan *al-syafa'at* (الشفاعة), baik pengampunan tersebut diberikan oleh pihak korban atau yang diberikan oleh penguasa kepada pelaku dari tindak kejahatan.

Kata *al-'afwu* (العفو) merupakan bentuk isim yang mendapat imbuhan kata *al* (ال) di depannya, atau disamakan dengan kata *'afwun* (عفو) dalam bentuk masdar nya, yang secara bahasa mengandung arti hilang, terhapus, dan pemaafan.<sup>38</sup> Sementara kata *al-'afwu* (العفو) menurut istilah sebagaimana yang didefinisikan oleh ulama' ahli usul **Abi al-Husain Ahmad bin Faris bin Zakariyya al-Razy** adalah setiap pembuat dosa (pelaku kejahatan) yang seharusnya menjalani hukuman menjadi terhapuskan sebab telah mendapatkan pengampunan.<sup>39</sup>

#### 4. Kewenangan Kepala Negara dalam Memberikan Pengampunan

Kewenangan kepala Negara dalam sistem pemerintahan Islam, seorang pemimpin pemerintahan/negara disebut dengan istilah *khalifah*, *sulthan*, imam.

<sup>37</sup> Selain grasi dan rehabilitasi, amnesti, dan abolisi juga termasuk dalam kekuasaan Presiden dengan konsultasi. Seperti tercantum dalam Pasal 14 ayat (2) Amandemen Undang-Undang Dasar 1945, "Presiden memberikan amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

<sup>38</sup> Abdul Aziz Dahlan (et.al.), Ensiklopedi Hukum Islam, h. 30

<sup>39</sup> Abi al-Husain Ahmad bin Faris bin Zakariyya al-Razy, *Mujmal al-Lughat*, (Beirut: Dar alFikr, 1414 H/ 1994 M), h. 472



Kepala atau pemimpin negara dalam Islam hanyalah seseorang yang dipilih umat untuk mengurus dan mengatur kepentingan mereka demi kemaslahatan bersama. Posisinya dalam masyarakat Islam digambarkan secara simbolis dalam ajaran shalat berjama'ah. Imam yang dipilih untuk memimpin shalat jama'ah adalah orang yang memiliki kelebihan, baik dari segi kealiman, fasaha maupun ketaqwaan dari yang lainnya. Dalam shalat, seorang imam berdiri memimpin hanya berjarak beberapa langkah di depan makmum. Ini mengandung maksud agar makmum dapat mengetahui gerak-gerik Imam. Seandainya Imam keliru dalam shalat, maka makmum dapat melakukan koreksi terhadapnya tanpa mengganggu dan merusak shalat itu sendiri.<sup>40</sup>

Mengenai wewenang atau kekuasaan, **Abu Hanifah** membagi wewenang atau kekuasaan (*tawliyyah*) pada dua bagian yaitu, *tawliyyah 'ammah* (kekuasaan yang bersifat umum) dan *tawliyyah khassah* (kekuasaan yang bersifat khusus).<sup>41</sup>

Kekuasaan umum atau menyeluruh yaitu kekuasaan seorang sultan, raja maupun orang yang dipercaya untuk memegang tampuk kepemimpinan terhadap suatu wilayah yang luas atau suatu negara. Kekuasaan ini mempunyai wewenang untuk menegakkan had meskipun dalam hal yang tidak ditetapkan dalam nash al-Qur'an maupun *al-Hadits*. Ketika kekuasaan ini diberikan bagi seseorang, maka menjadi keharusan baginya untuk menjaga kemaslahatan umat Islam yang salah satu caranya dengan menegakkan *had*.

Adapun kekuasaan khusus yaitu kekuasaan yang berwenang terhadap masalah-masalah yang khusus seperti menarik pajak bagi pemilik tanah kharijiyyah. Kekuasaan ini tidak mempunyai wewenang untuk menegakkan had, kecuali pada hal-hal yang telah ditetapkan.

Dalam sejarah pemerintahan Islam keseluruhan kewenangan memutuskan suatu sengketa peradilan baik masalah perdata maupun pidana adalah sepenuhnya ada pada diri seorang khalifah atau imam, hingga sampai pada seorang Imam itu sendiri yang mengutus dan mengangkat perwakilannya atas *qadli* (hakim) pada

<sup>40</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasa; Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, h. 207

<sup>41</sup> Al-Kasany, Abi Bakr ibn Mas'ud, *Bada'i' al-Sana'i' fi Tartib al-Syara'i*, Juz 7, (Beirut: Dar al-'Ilmiyyah, 1997), h. 86









Berdasarkan hasil penelitian skripsi maupun tesis tersebut, maka terdapat perbedaan substansial dengan rencana tesis penulis. Karena fokus penelitian tesis penulis berkaitan dengan Analisis Hukum Pemberian Grasi Oleh Presiden Pascaputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIII/2015 Perspektif Fikih Siyasa-Durusyah dengan mengangkat permasalahan/isu: (1) kedudukan hukum pemberian grasi oleh Presiden Pascaputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIII/2015 dalam praktek ketatanegaraan di Indonesia; dan (2) kedudukan pemberian grasi oleh Presiden Pascaputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIII/2015 dalam perspektif Fikih Siyasa-Dhusturiyah.

Dengan dasar alasan tersebut, maka dapatlah disimpulkan bahwa selama ini belum ada penelitian tesis yang mengkaji hal tersebut baik di Universitas Islam Negeri Sunan Ampel sendiri maupun di Universitas lain. Oleh sebab itu tesis penulis merupakan penelitian yang original dan dapat dipertanggungjawabkan tingkat keasliannya.

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Tipologi Penelitian**

Penelitian hukum (*legal research*) ini dilakukan dengan metode yang sesuai dengan karakter yang khas (*suei generis*) dari ilmu hukum (*jurisprudence*) yang berbeda dengan ilmu sosial (*social science*) dan/atau ilmu alam (*natural science*).<sup>42</sup>

Berdasarkan karekateritik tersebut jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*dogmatic*)<sup>43</sup>, yang ditujukan untuk menemukan dan merumuskan argumentasi hukum<sup>44</sup>, melalui analisis terhadap pokok permasalahan.

<sup>42</sup> J.J.H Bruggink, 1995, *Rechtsreflecties*, alih bahasa Arief Sidharta, *Refleksi Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 213-218. Lihat juga Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, 2005, *Argumentasi Hukum*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm. 1-5

<sup>43</sup> Menurut J. Gijssel, Kajian Dogmatik hukum berfokus pada hukum positif, antara lain: (1) mempelajari aturan hukum dari segi teknis; (2) berbicara tentang hukum; (3) bicara hukum dari segi hukum; dan (4) bicara problem yang konkret. Lihat J. Gijssel dalam Philipus M. Hadjon, IX (6), November-Desember 1994, "Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)", *Jurnal Yuridika Fakultas Hukum Universitas Airlangga*. Penelitian Hukum meliputi Penelitian Hukum Normatif (Dogmatik) dan Penelitian Hukum Doktrinal. Penelitian Hukum Normatif (Dogmatik) adalah

## 2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan [*approach*] yang digunakan dalam penelitian ini ada 3 (empat) jenis yaitu: pendekatan perundang-undangan [*statute approach*]; pendekatan perbandingan [*comparative approach*], dan pendekatan historis [*historical approach*].<sup>45</sup> Dipergunakan lebih dari satu pendekatan dalam penelitian ini adalah untuk saling melengkapi antara satu pendekatan dengan pendekatan lainnya.

### a. Pendekatan perundang-undangan [*statute approach*]

Penggunaan pendekatan perundang-undangan [*statute approach*] merupakan *conditio sine quanon* bagi penelitian hukum *dogmatic* (*normative*). Menfaat pendekatan ini adalah untuk mencari *ratio legis* dan dasar ontologis lahirnya peraturan perundang-undangan. Dengan mempelajari *ratio legis* dan dasar ontologis suatu undang-undang, akan mampu menngkat kandungan filosofis yang ada di belakang undang-undanh itu. Dengan demikian akan dapat disimpulkan mengenai ada tidaknya benturan filosofis antara undang-undang dengan isi yang dihadapi.

Pendekatan perundang-undangan [*statute approach*] yang digunakan dalam penelitian ini adalah perundangan-undangan yang terkait dengan dasar pemberian grasi oleh presiden, mekanisme pemberian grasi, dan rasiologis pemberian grasi oleh presiden.

---

penelitian tentang peraturan perundang-undangan, yurisprudensi (*case law*), kontrak, dan nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat yang kadang-kadang disebut juga penelitian hukum empirik. Sedangkan Penelitian Hukum Doktrinal adalah penelitian terhadap asas-asas hukum, literature hukum, pandangan-pandangan para sarjana hukum yang mempunyai kualifikasi tinggi, dan kegiatan perbandingan hukum.

<sup>44</sup> *Argumentation* (*argument*) mempunyai dua makna: (1) “*argument*” berarti rangkaian nalar (*trains of reasoning*); (2) “*argument*” menunjuk interaksi manusia (*human interaction*) yang berkaitan dengan forum argumentasi (mis. Pengadilan, temu ilmiah, konggres dll.). Selanjutnya pada halaman h. 9. diketengahkan tiga teori argumentasi hukum, yaitu: (1) teori argumentasi logika didasarkan pada pendekatan logika formal; (2) teori argumen retorika, dengan fokus efektivitas argumentasi dengan bersaranakan bahasa; (3) teori argumentasi dialogis, mempolakan argumentasi hukum sebagai bagian dari suatu diskusi. Dalam pendekatan dialogis ini dikombinasikan dengan model logika dan retorika. *Ibid.*

<sup>45</sup> Terry Hutchinson, 2002, *Researching and Writing in Law*, Lawbook. Co., Pyrmont-NSW-Sydney, hlm. 29. Lihat juga Peter Mahmud Marzuki, XVII (4) Juli 2002, “*Jurisprudence As Sui Generis Discipline*”, *Jurnal Hukum Yuridika FH Universitas Airlangga Surabaya*, hlm. 309-310



sebelumnya yang berkaitan dengan gagasan mengenai pemberian grasi oleh Presiden.

### 3. Sumber Bahan Hukum

Sumber Bahan Hukum dalam penelitian ini diperoleh dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh **Terry Hutchinson**,<sup>49</sup> bahwa penelitian hukum doktrinal (normatif) memfokuskan pada sumber bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Menurut **Morris L. Cohen dan Kent C. Olson**,<sup>50</sup> sumber hukum primer terdiri dari berbagai jenis peraturan perundang-undangan serta putusan pengadilan yang berkaitan dengan permasalahan yang dikaji, sedangkan sumber hukum sekunder akan berupa berbagai macam bentuk kepustakaan di bidang hukum maupun bidang yang terkait termasuk di dalamnya pandangan-pandangan dari ilmuwan hukum.

- a. Bahan hukum primer (*primary sources or authorities*), yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, meliputi:
  - (1) Norma atau Kaidah Dasar, yaitu Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945;
  - (2) Peraturan Dasar, yakni pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum dan sesudah perubahan), Konstitusi RIS 1945, Undang-Undang Dasar Sementara 1950, dan Ketetapan-Ketetapan MPRS/MPR;
  - (3) Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemberian grasi oleh Presiden, diantaranya:
    - Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Permohonan Grasi
    - Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 108, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4234)

<sup>49</sup> Lihat Terry Hutchinson, 2002, *Researching and ...*, *Op. Cit.*, p. 9

<sup>50</sup> Morris L. Cohen dan Kent C. Olson, *Legal Research In a Nutshell*, West Publishing Company, St. Paul Minnesota, 1992, p. 1-3. Lihat juga dalam *Ibid.*



- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 100, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5150)
- Undang-Undang RI Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316]
- Undang-Undang RI Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menjadi Undang-Undang [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5493]
- Undang-Undang RI Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076]
- Undang-Undang Nomor 14 tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 73 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3316;
- Undang-Undang Nomor 35 tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 35 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4321;
- Undang-Undang Nomor 4 tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004



#### 4. **Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum**

##### a. Pengumpulan Bahan Hukum

Pada kegiatan pengumpulan bahan hukum, maka bahan hukum yang mempunyai relevansi dengan pokok masalah yang telah dikumpulkan dan dihimpun (diinventarisasi), selanjutnya disistematisasi (diidentifikasi dan diklasifikasi) dengan menggunakan sistem kartu catatan (*card system*), yang terdiri dari kartu abstrak, kartu kutipan dan kartu analisis (atau dijadikan satu kartu catatan) untuk dijadikan alat dalam proses pemecahan masalah hukum (*legal problem solving*) melalui pengolahan bahan hukum.

##### b. Pengolahan Bahan Hukum

Pada penelitian hukum normatif, pengolahan bahan hukum pada dasarnya adalah kegiatan untuk mengadakan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis. Sistematisasi berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan tertulis tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi.

Kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam pengolahan bahan hukum pada penelitian ini, yaitu:

- a) Memilih pasal-pasal yang berisi kaidah-kaidah hukum yang mengatur masalah eksistensi, kedudukan, tugas, fungsi dan kewenangan komisi yudisial.
- b) Membuat sistematika dari pasal-pasal tersebut sehingga menghasilkan klasifikasi tertentu.
- c) Bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan ini dianalisis secara induktif kualitatif.

##### c. Metode dan Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dimaksudkan untuk menilai hukum positif dan fakta hukum dengan menggunakan ilmu hukum. Sebagai alat bantu analisis, dipergunakan metode interpretasi hukum.<sup>51</sup> Penggunaan metode interpretasi yang tepat diperlukan untuk menjawab setiap isu hukum dengan menganalisis bahan

---

<sup>51</sup> Philipus M. Hadjon, 2003, "Merancang dan Menulis Penelitian Hukum Normatif, Teori dan Filsafat", *Handout Perkuliahan*, Surabaya; Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, h. 6

hukum yang berkaitan dengan tujuan penelitian.<sup>52</sup> Metode interpretasi hukum yang digunakan adalah interpretasi sistematika (kaitan ketentuan peraturan perundang-undangan dalam keseluruhan aturan atau pasal-pasal secara utuh) dan metode interpretasi gramatikal (dari segi bahasa). Interpretasi sistematika digunakan untuk menjelaskan hubungan atau kaitan antara pasal-pasal dalam UUD 1945 maupun UU Grasi, dan UU MA, dengan tujuan untuk mendapatkan suatu pengertian dan pemahaman tentang makna grasi dan kewenangan presiden dan memberikan grasi baik berdasarkan UUD NRI 1945, maupun berdasarkan UU Grasi, dan UU MA. Sedangkan interpretasi gramatikal digunakan untuk memahami konsep-konsep dan pengertian-pengertian hukum baik yang digunakan dalam UUD NRI 1945 maupun dalam UU Grasi, UU MA, dan regulasi yang terkait.<sup>53</sup>

Pada akhirnya semua hasil penelitian yang diperoleh dari bahan-bahan hukum tersebut di atas dicari hubungannya antar satu dengan lainnya dengan menggunakan penalaran deduktif dan induktif untuk menghasilkan proposisi dan konsep baik berupa definisi, deskripsi maupun klasifikasi sebagai hasil penelitian.

## H. Sistematika Pembahasan

Untuk memberikan gambaran secara garis besar masalah-masalah dalam penelitian, memudahkan pembahasan dan supaya dapat dipahami permasalahan

---

<sup>52</sup> Menurut Philipus M. Hadjon, bahwa metode interpretasi hukum meliputi: (1) interpretasi gramatikal: mengartikan bahwa suatu *term* hukum suatu bagian kalimat menurut bahasa sehari-hari atau bahasa hokum; (2) interpretasi sistematis: dengan titik tolak dari sistem aturan mengartikan sesuatu ketentuan hokum; (3) *wets-en rectshistorische interpretatie*: menelusuri maksud pembentukan undang-undang adalah suatu "*wetshistorische interpretatie*". Dalam usaha menemukan jawaban atas suatu isu hukum dengan menelusuri perkembangan hukum (aturan) disebut "*historische interpretatie*"; (4) interpretasi perbandingan hukum: mengusahakan penyelesaian suatu isu hukum dengan membandingkan berbagai *stelsel* hokum; (5) interpretasi antisipasi atau interpretasi futuristik diperlukan untuk menjawab suatu isu hukum dengan mendasarkan pada suatu aturan yang belum berlaku; (6) interpretasi teleologis, digunakan untuk memahami hukum dalam kaitannya dengan maksud dan tujuan pembuat undang-undang. Philipus M. Hadjon, "Pengkajian Hukum Dogmatik (Normatif)," *Yuridika*, Majalah Fakultas Hukum Universitas Airlangga, No. 6, Th. IX, Nopember-Desember 1994, h. 10

<sup>53</sup> *Ibid.*, h. 6

secara jelas, maka sistematika pembahasan dalam penelitian disusun dalam bab dan sub bab sebagai berikut:

Bab *pertama* Pendahuluan, memuat uraian dasar kerangka penelitian terutama tentang latar belakang munculnya permasalahan, rumusan masalah yang perlu dicarikan solusinya, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka konseptual yang menjadi dasar pijakan dalam menganalisis permasalahan, metode penelitian yang memberikan gambaran bagaimana data diperoleh dan dianalisis, dan sistematika pembahasan yaitu kerangka penulisan.

Bab *kedua* Tinjauan Pustaka, memuat landasan-landasan teori yang menjadi dasar dalam melaksanakan analisis [pisau analisis] permasalahan. Dalam Tinjauan Pustaka ini dikembangkan teori-teori yang berkaitan dengan permasalahan yang akan dikaji yaitu: *Pertama*, Tinjauan Umum Fikih Siyasah Dhurusiyyah. *Kedua*, Kedudukan Pemberian Grasi (*Syafaat*) oleh Kepala Negara dalam Fikih Siyasah Dhurusiyyah.

Bab *ketiga* Tinjauan Umum Pemberian Grasi oleh Presiden Pascaputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIII/2015, memuat temuan-temuan yang diperoleh berdasarkan rumusan masalah atau isu yang diangkat, yaitu: *Pertama*, Kedudukan Pemberian Grasi Presiden dalam Sistem Ketetaneegaraan Indonesia. *Kedua*, Kedudukan Pemberian Grasi oleh Presiden Pascaputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIII/2015.

Bab *keempat* Analisis Pembahasan Hasil Penelitian, memuat diskusi dan argumentasi dari permasalahan yang dikaji (hasil temuan). Dalam analisis ini bobot muatan adalah bagaimana regulasi [aturan hukum] memberikan pijakan terhadap permasalahan mekanisme pemberian grasi oleh Presiden khususnya Pascaputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIII/2015. Analisis juga menyodorkan diskusi rasiologis tentang pandangan fikih *siyasah-dhusturiyyah* terhadap Pemberian Grasi oleh Presiden Pascaputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIII/2015.

Bab *kelima* Penutup, memuat kesimpulan dan saran serta rekomendasi terhadap temuan-temuan dalam penelitian.

## BAB II

### PEMBERIAN GRASI OLEH PRESIDEN DALAM FIKIH SIYASAH *DUSTURIYAH*

#### A. Pemberian Grasi Oleh Presiden

##### 1. Istilah dan Pengertian Grasi

Istilah grasi sudah dikenal sejak lama sejak dan tercantum secara jelas dalam Pasal 14 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 [baca; UUDNRI 1945]. Secara etimologis, grasi berasal dari bahasa Belanda berarti anugerah atau rahmat, dan dalam terminologi hukum diartikan sebagai keringanan hukuman yang diberikan kepala negara kepada terdakwa setelah mendapat keputusan hakim atau pengampunan secara individual.<sup>1</sup>

Di berbagai sistem hukum di banyak negara, ada beberapa istilah lain yang merujuk pada pengertian grasi tersebut. Di Amerika Serikat dan Filipina dikenal adanya istilah '*pardon*' yang artinya pengampunan dan istilah '*clemency*' atau '*executive clemency*' yang artinya pengampunan secara luas. Di negara-negara yang berbentuk monarki, seperti Spanyol dipergunakan istilah '*pardon*' (*indulto*) dan '*derecho de gracia*' (*right of grace*), di Inggris, dipergunakan istilah '*pardon*' dan, '*Royal Prerogative Mercy*' atau '*clemency*' atau '*graces*', begitu pula berlaku di Negara Kanada, Perancis, dan Iran. Dalam aplikasinya *pardon* dan *clemency* mempunyai arti dan implikasi yang berbeda di masing-masing negara. Tetapi secara umum di beberapa negara hanya digunakan istilah '*pardon*' saja, seperti di Afrika Selatan, Rusia, Chile, Swiss. Istilah-istilah yang terkait dengan terminologi *pardon* (pengampunan) adalah '*commutation*' yang artinya pergantian atau peringanan jenis hukuman; '*remission*' yang artinya penghapusan atau pengurangan masa hukuman atau denda; '*reprieve*' yang

---

<sup>1</sup> Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, Edisi 3, 2002), h. 371



artinya penundaan sementara atas hukuman; ‘*amnesty*’ yang artinya penghapusan kejahatan. Maka istilah ‘*clemency*’ secara luas adalah mencakup makna-makna terminologi tersebut diatas atau hanya mengandung makna kata *amnesty* dan *pardon*.<sup>2</sup>

Istilah grasi berasal dari bahasa Belanda ‘*gratie*’ atau ‘*genade*’ yang berarti rahmat. Pengertian grasi dalam arti sempit berarti merupakan tindakan pengampunan berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan pidana atau hukuman yang telah diputuskan oleh hakim. Menurut J.C.T. Simorangkir, Rudy T. Erwin dan J.T. Prasetyo, dalam Kamus Hukum:

“*Gratie* (Grasi) adalah wewenang dari Kepala Negara untuk memberikan pengampunan terhadap hukuman yang telah dijatuhkan oleh hakim untuk menghapuskan seluruhnya, sebagian atau merubah sifat/bentuk hukuman itu”.<sup>3</sup>

Dengan kata lain, Presiden berhak untuk pengampunan berupa:

1. Perubahan, dari jenis pidana yang telah dijatuhkan oleh hakim bagi seorang narapidana. Misalnya, dari perubahan hukuman mati menjadi pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara selama- lamanya dua puluh tahun;
2. Peringanan, pengurangan, dari pidana penjara, pidana tutu pan, pidana kurungan sebagai pengganti denda atau karena telah dapat menyerahkan suatu benda yang telah dinyatakan sebagai disita untuk kepentingan negara seperti yang telah diputuskan hakim atau pengurangan besarnya hukuman denda;
3. Penghapusan, meniadakan pelaksanaan pidana baik hukuman penjara atau denda yang telah dijatuhkan oleh hakim kepada seseorang Pengampunan menghapuskan akibat-akibat pembedaan, bukan karena pembedaannya sendiri.<sup>4</sup>

Dalam prakteknya di Indonesia, istilah yang terkait dengan grasi adalah amnesti, abolisi dan rehabilitasi, serta remisi. Istilah amnesti, berasal dari bahasa Yunani ‘*amnestia*’ yang artinya melupakan. Pengertian amnesti, merupakan suatu pernyataan terhadap orang banyak yang terlibat dalam suatu tindak pidana untuk

<sup>2</sup> “Amnesty and Pardon Terminology and Etymology” lihat di <http://law.jrank.org/pages/505/Amnesty-Pardon-Terminology-etymology.html>, (diakses 12 Desember 2013), lihat juga di <http://en.wikipedia.org/wiki/Pardons>, (diakses 12 Desember 2013)

<sup>3</sup> J.C.T. Simorangkir, Rudy T. Erwin dan J.T. Prasetyo, 1995, *Kamus Hukum*, Jakarta; Bumi Aksara, h. 58

<sup>4</sup> UU No. 22 Tahun 2002, Penjelasan Umum





pengurangan masa pidana yang diberikan kepada narapidana dan anak pidana yang telah berkelakuan baik selama menjalani pidana.<sup>7</sup>

## 2. Sejarah Pemberian Grasi oleh Presiden

Istilah '*pardon*' atau pengampunan pertama ditemukan dalam hukum Perancis pada awal abad 15 dan berasal dari bahasa Latin '*perdonare*' (untuk memberikan kebebasan), menunjukkan hadiah diberikan oleh penguasa.<sup>8</sup>

Akar sejarah grasi dan amnesti telah ditemukan dalam hukum kuno. Lembaga yang serupa dengan pengampunan modern telah muncul di Babilonia kuno dan hukum Ibrani. Amnesti pertama umumnya dikaitkan dengan Thrasylbulus di Yunani kuno (403 SM) Bangsa Romawi selanjutnya, mengembangkan sejumlah bentuk grasi, dan mempengaruhi perkembangan selanjutnya dalam hukum Eropa.<sup>9</sup>

Di Eropa pada abad pertengahan kekuasaan untuk memberikan pengampunan diselenggarakan oleh berbagai badan, termasuk Gereja Katolik Roma dan penguasa lokal tertentu, tetapi pada abad keenam belas biasanya kekuasaan ini terkonsentrasi di tangan raja. Dalam pasca-Reformasi Inggris, hak prerogative kerajaan sebagai "kemurahan hati raja/ ratu" digunakan untuk tiga tujuan utama:

- 1) Sebagai pendahuluan pada pembelaan diri yang belum diakui, kegilaan, dan minoritas;
- 2) Untuk mengembangkan metode baru menangani para pelaku yang belum diakui oleh undang-undang, dan
- 3) Untuk menghilangkan atas diskualifikasi tuduhan kriminal.<sup>10</sup>

Selama abad kedelapan belas kekuasaan penguasa untuk memberikan pengampunan, menjadi perdebatan antara para sarjana. Dukungan datang dari para

<sup>7</sup> Menurut Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 174 Tahun 1999 Tentang Remisi, Pasal 1 Ayat (1)

<sup>8</sup> Lihat dalam <http://law.jrank.org/pages/505/Amnesty-Pardon-Terminology-etymology.html> >Amnesty and Pardon -Terminology And Etymology</a >, (diakses tanggal 12 Desember 2013)

<sup>9</sup> Lihat dalam <http://law.jrank.org/pages/506/Amnesty-Pardon-Historicaloverview.html> " Amnesty and Pardon - Historical Overview/al", (diakses tanggal 12 Desember 2013)

<sup>10</sup> *Ibid.*

sarjana penganut aliran hukum (natuurrechtelijke school) sedangkan kritikan datang dari para ahli filsafat dan ahli ilmu kejahatan.<sup>11</sup>

Dalam kasus-kasus pengampunan individu mendapat kritikan tajam, terutama oleh Cesare Beccaria dalam esai terkenalnya *On Crimes and Punishments*.<sup>12</sup> Hak penguasa untuk mencampuri pelaksanaan undang-undang dianggap sebagai ancaman bagi konsep pemisahan kekuasaan dalam pengurangan otonomi baik legislatif dan yudikatif, meskipun Montesquieu, sebagai penggagas konsep pemisahan kekuasaan, tidak menentang kekuasaan untuk memberikan grasi/memberikan pengampunan. Intervensi tersebut juga terlihat sebagai hal yang merugikan efek jera hukum, yang didasarkan pada sifat hukum yang berkekuatan tetap yang tidak dapat ditawar-tawar pada pelaksanaannya. Akhirnya, penggunaan grasi yang merajalela dipandang sebagai sumber ketidakpastian, korupsi dan penyalahgunaan.

Kritik-kritik ini membuahkan hasil setelah pecahnya Revolusi Perancis dengan diterapkannya KUHP pada tahun 1791, yang menghapuskan semua kekuasaan pengampunan dalam hubungannya dengan pelanggaran yang dapat diuji oleh juri. Namun, kemenangan para kritikus 'berumur pendek', untuk kekuasaan memberikan grasi atau pengampunan dihidupkan kembali ketika Napoleon Bonaparte menjadi penguasa seumur hidup ditahun 1802. Gema kontroversi abad kedelapan belas itu pun, masih berkumandang hingga saat ini.<sup>13</sup>

### **3. Kewenangan Pemberian Grasi oleh Presiden/Raja**

#### **a. Konsep Kewenangan**

*Wewenang* atau *Kewenangan* berasal dari kata *wenang* dengan imbuhan kata *ke - an*. *Wenang* atau *ber-wenang* menurut Kamus Bahasa Indonesia bermakna kuasa/berkuasa, atau memiliki hak dan kekuasaan untuk melakukan

<sup>11</sup> Dikutip dari Muhammad Ridhwan Indra dan Satya Arinanto, *Kekuasaan Presiden Dalam UUD 1945 sangat besar*, (Jakarta, CV Trisula, 1998) 20

<sup>12</sup> Dikutip dari Beccaria, *On Crime and Punishment*, Italy-1764 <http://www.crimetheory.com/Archive/Beccaria/index.html> (diakses 15 Desember 2013)

<sup>13</sup> Lihat dalam [a href="http://law.jrank.org/pages/505/Amnesty-Pardon-Terminology-etymology.html">Amnesty and Pardon -Terminology And Etymology/a](http://law.jrank.org/pages/505/Amnesty-Pardon-Terminology-etymology.html), (diakses 15 Desember 2013)

sesuatu. Dan *ke-wenang-an* berarti hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.<sup>14</sup>

Istilah *wewenang* atau *kewenangan* diterjemahkan dari istilah dalam bahasa Belanda *bevoegheid*, meskipun ada sedikit perbedaan. Perbedaan terletak dalam karakter hukumnya. Istilah Belanda *bevoegheid* digunakan baik dalam konsep hukum publik maupun dalam konsep hukum privat. Dalam hukum Indonesia, istilah kewenangan atau wewenang selalu digunakan dalam konsep hukum publik, yaitu merupakan konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi.<sup>15</sup> Dalam hukum Tata Negara, wewenang [*bevoegheid*] dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum [*rechtsmacht*]. Jadi dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.<sup>16</sup>

Sebagai suatu konsep hukum publik, wewenang sekurang-kurangnya memuat tiga komponen yaitu; *Pertama*, pengaruh yaitu bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum. *Kedua*, dasar hukum, bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya. *Ketiga*, komformitas, bahwa wewenang haruslah memiliki standarisasi [standar wewenang], yaitu standar umum yang berlaku untuk semua jenis wewenang, dan standar khusus untuk jenis wewenang tertentu.<sup>17</sup>

Dalam Hukum Administrasi wewenang dapat dikategorikan dalam wewenang terikat dan dan diskresi. Wewenang merupakan konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi. Ada tiga sumber wewenang menurut hukum tata negara dan hukum administrasi, yaitu; atribusi, delegasi, dan mandat.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> Departemen Pendidikan Nasional, 2003, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta; Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, hlm. 1272

<sup>15</sup> Philipus M. Hadjon, 1997, "Tentang Wewenang", artikel dalam *Yuridika* Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, No. 5 dan 6 Tahun XII, September-Desember 1997, hlm. 1

<sup>16</sup> Lany Ramli, 2010, "Karakter Yuridis Kewenangan Mediator Pegawai Negeri Sipil dalam Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial", *Disertasi* Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya, Tidak Dipublikasikan, hlm. 89

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Philipus M. Hadjon, 2010, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Jakarta; Universitas Trisakti, hlm. 29-21

Menurut **Philipus M. Hadjon**, bahwa setiap wewenang dibatasi oleh materi [subtansi], ruang [wilayah, *locus*], dan waktu [*tempus*]. Di luar batas-batas itu itu suatu tindakan pemerintahan [presiden) merupakan tindakan tanpa wewenang [onbevoegheid). Tindakan tanpa wewenang [onbevoegheid) dapat berupa *onbevoegheid ratione materiae*, *onbevoegheid ratione loci* [wilayah), dan *onbevoegheid ratione temporis* [waktu).<sup>19</sup>

#### **b. Kewenangan Presiden selaku Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan**

Jabatan Presiden pada dasarnya hanya dijumpai dalam negara yang menganut bentuk pemerintahan republik. Dengan demikian dalam negara yang pemerintahannya berbentuk kerajaan atau kekaisaran yang dijumpai adalah seorang Kepala Negara, yang bernama Kaisar<sup>20</sup>, Raja/Ratu<sup>21</sup>, Yang Di-Pertuan Agung atau Sultan.<sup>22</sup>

Berbeda dengan Kepala Negara pada negara yang berbentuk kerajaan (*monarchy*), seperti Kaisar, Raja/Ratu, atau yang Di-Pertuan Agung atau Sultan, keberadaan Presiden pada negara yang berbentuk republik diangkat bukan berdasarkan keturunan. Jika sistem pemerintahan yang dianut dalam republik adalah sistem presidensiil, maka presiden memiliki dua fungsi sekaligus yaitu

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Kaisar adalah gelar yang umum bagi penguasa suatu imperium sehingga wilayah yang dikuasainya dapat disebut sebagai kekaisaran. Kata ini berasal dari bahasa Yunani *kaisar*, dipakai luas dalam bahasa Jerman, *Kaiser*. Bahasa Indonesia menggunakannya sebagai penguasa imperium yang berbentuk monarki, meskipun suatu imperium tidak harus dipimpin oleh seorang raja (*monarch*), misalnya Uni Soviet, dan suatu imperium juga tidak harus dipimpin oleh seorang dengan sebutan "kaisar" (misalnya Imperium Britania). Pada masa kini hanya penguasa di Jepang yang selalu disebut menggunakan gelar "kaisar", yaitu Kaisar Akihito dengan permaisurinya Michiko yang dinobatkan pada tahun 1989 dengan nama zaman Heisei. Pada masa sebelumnya, nama kaisarnya adalah Kaisar Hirohito yang memerintah mulai tahun 1926 sampai 1988 dengan nama zaman Showa. Lihat <https://id.wikipedia.org/wiki/Kaisar>, diakses 25 Desember 2016

<sup>21</sup> Raja/Ratu adalah gelar yang umum bagi Kepala Negara Monarchi (Kerajaan). Misalnya Raja Abdullah Raja Kerajaan Arab Saudi, dan Ratu Elizabeth II Ratu Kerajaan Britania Raya (*the Kingdom of England*). Lihat [https://id.wikipedia.org/wiki/Elizabeth\\_II\\_dari\\_Britania\\_Raya](https://id.wikipedia.org/wiki/Elizabeth_II_dari_Britania_Raya), diakses 25 Desember 2016

<sup>22</sup> Sultan adalah sebutan untuk seorang raja atau pemimpin Muslim, yang memiliki suatu wilayah kedaulatan penuh yang disebut Kesultanan (bahasa Arab: سلطنة, *sulthanatun*). Dalam bahasa Ibrani, *shilton* atau *shaltan* (bahasa Ibrani: שלטן) berarti "wilayah kekuasaan" atau "rezim". Dewasa ini sebutan sultan misalnya adalah untuk menyebut pemimpin Kesultanan Brunei Darussalam yang bergelar Sultan Haji Sir Hassanal Bolkiah Mu'izzaddin Waddaulah GCB GCMG dan juga Sultan untuk Ngayogyakarta Hadiningrat yang bergelar Sri Sultan Hamengku Buwono X. Lihat [https://id.wikipedia.org/wiki/Hassanal\\_Bolkiah\\_dari\\_Brunei](https://id.wikipedia.org/wiki/Hassanal_Bolkiah_dari_Brunei), diakses 25 Desember 2016



presiden selaku kepala negara (*head of state*) dan fungsi presiden selaku kepala pemerintahan (*head of government*). Sedangkan jika sistem pemerintahan bersifat parlementer, maka jabatan kepala pemerintahan (*head of government*) dipegang oleh Perdana Menteri (*prime minister*) dan Presiden berfungsi sebagai kepala negara (*head of state*) seperti di Perancis dan Singapura.

Dalam konteks Indonesia, kedudukan utama dari Presiden dinyatakan secara tegas dalam UUDNRI 1945 yaitu kekuasaan pemerintahan negara (*executive power*).<sup>23</sup> Meskipun demikian menurut **Ismail Suny**, Presiden Indonesia tidak menjadi Kepala Eksekutif dan Pemimpin yang sebenarnya dari eksekutif seperti halnya di Amerika Serikat.<sup>24</sup> Ada dua alasan pokok berkaitan dengan pendapat **Ismail Suny** tersebut: *Pertama*, dalam melaksanakan kekuasaan itu telah ditentukan oleh UUD; *Kedua*, dalam melaksanakan tugasnya presiden dibantu oleh para menteri dan para menteri inilah dalam konteks politik yang melaksanakan tugas-tugas pemerintahan.

Berdasarkan kenyataan demikian menurut **Inu Kencana Syafie**,

... bahwa wewenang dan kekuasaan presiden dapat dibagi menjadi dua macam yaitu selaku kepala negara dan selaku kepala pemerintahan. Tugas dan tanggungjawab sebagai kepala negara meliputi hal-hal yang seremonial dan protokoler kenegaraan, jadi mirip dengan kewenangan para kaisar atau raja/ratu, tetapi tidak berkenaan dengan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan. Wewenang dan kekuasaan presiden sebagai kepala pemerintahan tersebut, adalah karena fungsinya sebagai penyelenggara tugas legislatif.<sup>25</sup>

Pendapat yang sama dikemukakan oleh **Moh. Mahfud MD** dalam bukunya *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*:

Lazimnya, di negara-negara yang menggunakan sistem kabinet Presidensiil, di samping berfungsi sebagai Kepala Pemerintahan Presiden berfungsi sebagai pula sebagai Kepala Negara ....<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Lihat Pasal 4 ayat (1) UUDNRI 1945

<sup>24</sup> Ismail Suny, 1986, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Jakarta: Aksara Baru, hlm. 42

<sup>25</sup> Inu Kencana Syafie, 1989, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm.

<sup>26</sup> Ketentuan ini dapat ditemui dalam Penjelasan UUD 1945 sebelum Perubahan terhadap Pasal 10, 12, 13, 14, dan 15 yang menyebutkan bahwa, "Kekuasaan-kekuasaan Presiden dalam pasal-pasal ini, ialah konsekuensi dari kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara." Begitu pula dalam penjelasan tentang MPR disebutkan bahwa *Majelis mengangkat Kepala Negara (Presiden)*

Pendapat berbeda disampaikan oleh **Jimly Asshiddiqie**:

Dalam sistem pemerintahan presidensiil, tidak terdapat perbedaan atau tidak perlu diadakan pembedaan antara Presiden selaku kedudukan kepala negara dan Presiden selaku kepala pemerintahan. Presiden adalah Presiden, yaitu jabatan yang memegang kekuasaan pemerintahan negara menurut Undang-Undang Dasar. UUD 1945 juga tidak terdapat ketentuan yang mengatur tentang adanya kedudukan kepala negara (*head of state*) ataupun kedudukan kepala pemerintahan (*head of government*) atau *Chief Executive*.<sup>27</sup>

Berkaitan dengan kekuasaan Presiden tersebut menurut **Abubakar Busra** dan **Abu Daud Busroh**:

Kenyataannya UUD 1945 hanya menyebutkan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan atau eksekutif saja, sedangkan Presiden sebagai kepala negara tidak ditegaskan oleh pasal-pasal di dalam UUD 1945.<sup>28</sup>

Hal terpenting yang perlu dikaji bahwa dalam sistem pemerintahan kabinet parlementer umumnya presiden berfungsi hanya sebagai Kepala Negara, sedangkan dalam sistem kabinet presidensiil maka presiden di samping berfungsi sebagai Kepala Negara juga berfungsi sebagai Kepala Eksekutif.

Dari pasal-pasal UUD 1945 dapat ditarik kesimpulan bahwa sistem pemerintahan yang dianut UUD 1945 ialah sistem presidensiil. Dengan demikian presiden berfungsi sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan. Kenyataan fungsi presiden sebagai kepala negara dapat dilihat dari penjelasan Pasal 10 sampai 15 yang menyatakan: “*Kekuasaan-kekuasaan presiden dalam pasal-pasal ini, ialah konsekuensi dari kedudukan presiden sebagai Kepala Negara.*”

Kekuasaan presiden berdasarkan UUD 1945, dapat dikelompokkan dalam tiga jenis, yaitu: (1) kekuasaan presiden dalam bidang eksekutif; (2) Kekuasaan presiden dalam bidang legislatif; dan (3) kekuasaan presiden sebagai kepala negara.<sup>29</sup>

---

*dan Wakil Kepala Negara (Wakil Presiden)*. Lihat Moh. Mahfud MD, 2001, *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 113

<sup>27</sup> Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 107-108

<sup>28</sup> Abubakar Busra dan Abu Daud Busroh, 1984, *Hukum Tata Negara*, Jakarta; Ghalia Indonesia, hlm. 80

<sup>29</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op. Cit.*, h. 197. Lihat juga Abubakar Busra dan Abu Daud Busroh, *Op. Cit.*, h. 80



Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 menyatakan, “*Presidem RI memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.*” Makna yang terkandung dari ketentuan tersebut bahwa Presiden adalah Kepala Kekuasaan Eksekutif dalam negara.

### ***Kekuasaan Presiden dalam Bidang Eksekutif***

Kekuasaan Presiden dalam Bidang Eksekutif termaktub didalam Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945.

Pasal 4 ayat (1): “*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang dasar.*”

Pasal 5 ayat (2): “*Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.*”

Menurut **Ismail Suny**, meskipun Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa kekuasaan pemerintahan negara (*executive power*) dipegang oleh presiden, seperti dinyatakan pula dalam undang-undang Dasar Amerika Serikat, Presiden Indonesia tidak tidak menjadi Kepala Eksekutif atau pimpinan yang sebenarnya dari eksekutif, karena dalam melaksanakan kekuasaannya yang ditentukan baginya oleh undang-undang dasar menurut undang-undang dasar.<sup>30</sup>

Adapun menurut **Moh. Kusnardi** dan **Harmaily Ibrahim**, karena UUD 1945 mengatur hal-hal yang pokok, maka sebenarnya ketentuan Pasal 4 ayat (1) tersebut memberi wewenang kepada Presiden yang luas dan tidak terperinci, sehingga segala pelaksanaan pemerintahannya itu sedikit banyak tergantung kepada Presiden. Namun demikian tidak berarti, bahwa Presiden dapat berbuat sekehendak hatinya, karena UUD 1945 membatasinya.<sup>31</sup>

Sebaliknya **Inu Kencana Syafie** mengutip pendapat **Muhammad Ridhwan Indra**, menyatakan bahwa akan halnya besarnya kekuasaan Presiden dalam UUD 1945 itu terlihat karena: *Pertama*, presiden disamping memimpin eksekutif tertinggi, juga mempunyai kekuasaan legislatif; *Kedua*, presiden disamping memimpin eksekutif tertinggi, juga mempunyai kekuasaan yudikatif;

<sup>30</sup> Ismail Suny, 1989, Pergeseran ...., *Op.Cit.*, hlm. 25

<sup>31</sup> *Ibid.*, 198

*Ketiga*, presiden mempunyai kekuasaan untuk membentuk peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang (*pouvoir reglementair*); dan *Keempat*, undang-undang yang mengatur seluruh lembaga tinggi negara lainnya dapat dibuat presiden.<sup>32</sup>

### ***Kekuasaan Presiden dalam Bidang Legislatif***

Kekuasaan presiden di bidang legislative meliputi:

Pasal 5 ayat (1): “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR”;

Pasal 21 ayat (2): “Jika usul rancangan undang-undang (oleh anggota DPR), meskipun disetujui DPR, tidak disahkan oleh presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.”

Pasal 22 ayat (1): “Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”.

Pasal 23 ayat (1): “Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh presiden untuk dibahas bersama-sama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD.”

Pasal 23 ayat (2): “Apabila DPR tidak menyetujui Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diusulkan oleh presiden, pemerintah menjalankan APBN tahun lalu.”

### ***Kekuasaan Presiden sebagai Kepala Negara***

Sebagai kepala negara Presiden mempunyai tugas-tugas pokok yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945, yakni Pasal 10 sampai 16 UUD 1945:

Pasal 10: “*Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas angkatan darat, angkatan laut, dan angkatan darat.*”;

Pasal 11 ayat (1): “*Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat peramaian dan perjanjian dengan negara lain.*”;

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

---

<sup>32</sup> Inu Kencana Syafie, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, h. 56-57

Pasal 13 ayat (2): *Presiden mengangkat duta dan konsul (pasal 13 ayat 1). Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan DPR.*”;

Pasal 13 ayat (3): *“Presiden menerima duta penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR.”*;

Pasal 14 ayat (1): *Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan MA*;

Pasal 14 ayat (2): *“Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR”*;

Pasal 15: *“Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan Undang-Undang”*;

Pasal 16: *“Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasehat dan pertimbangan kepada presiden, yang selanjutnya diatur dalam UU”*.

Pasal 17 ayat (2): *“Presiden mengangkat dan memberhentikan Menteri-menteri”*.

Dalam konteks **Inu Kencana Syafie**, memberi grasi, abolisi, amnesti dan rehabilitasi merupakan kekuasaan Presiden di bidang yudisial yang masuk dalam kekuasaan Presiden di bidang pemerintahan (kepala pemerintahan).<sup>33</sup>

### c. Kewenangan Presiden dalam Memberikan Grasi

Pasal 14 ayat (1) UUDNRI 1945 menyatakan, “Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung”. Ketentuan pasal tersebut mengandung 2 (dua) sutansi mendasar. *Pertama*, Presiden memiliki kewenangan memberi grasi dan rehabilitasi. *Kedua*, Presiden dalam memberi grasi dan rehabilitasi memerlukan pertimbangan Mahkamah Agung.

Berdasarkan hal tersebut muncul pertanyaan, *Pertama*, dalam kedudukan apa Presiden memiliki kewenangan dalam memberikan grasi tersebut? *Kedua*, atas dasar apa Presiden berwenang memberikan grasi? *Ketiga*, apa pertimbangan Mahkamah Agung tersebut mutlak adanya dan mesti diindahkan Presiden? Bagaimana kalau pertimbangan tersebut diabaikan oleh Presiden?

<sup>33</sup> *Ibid.*, h. 54

Menurut penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan, bahwa kewenangan Presiden dalam memberikan grasi tersebut pada dasarnya merupakan kewenangan presiden selaku kepala Negara.<sup>34</sup> Kedudukan presiden selaku kepala negara (*chief of state*) tersebut pertama kali dimunculkan dalam Berita Republik Indonesia terbitan Tahun II Nomor 7 tanggal 15 Pebruari 1945, halaman 54, tepatnya pada Penjelasan (tafsir) pasal-pasal 10, 11, 12, 13, 14, dan 15 yang mengemukakan bahwasannya “kekuasaan-kekuasaan presiden dalam pasal-pasal ini ialah konsekuensi dari kedudukan presiden selaku kepala negara.”<sup>35</sup>

Kedudukan Presiden selaku kepala negara tersebut sekarang menjadi pertanyaan ketika UUDNRI 1945 (UUD 1945 setelah perubahan) tidak lagi menyertakan penjelasan. Artinya apakah kedudukan presiden selaku kepala negara tersebut masih “diadakan” keberadaannya?

Tatkala Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) mengesahkan UUD 1945 yang terdiri atas Pembukaan, Batang Tubuh (16 Bab 37 Pasal), Aturan Peralihan (4 pasal), Aturan Tambahan (2 ayat), UUD 1945 hanya mengatur kedudukan presiden selaku kepala pemerintahan (*chief of government*), pada Bab III, di bawah judul Kekuasaan Pemerintahan Negara terdiri atas 12 pasal konstitusi, yaitu Pasal 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, dan 15. Lalu bagaimana dengan UUDNRI 1945 yang dalam konstruksinya tidak lagi mengadakan penjelasan. Artinya UUDNRI 1945 sekarang hanya terdiri dari Pembukaan dan pasal-pasal, sehingga tidak ada penjelasan tentang pasal-pasal 10, 11, 12, 13, 14, dan 15 yang menyatakan bahwa pasal-pasal tersebut sebagai konsekuensi dari kedudukan presiden selaku kepala negara.

Menurut **Harjono**, bahwa

Kelima pasal tersebut pada dasarnya dimiliki oleh setiap negara. Dalam sejarahnya, itu adalah kewenangan-kewenangan yang tidak diambil oleh konstitusi modern dari seorang raja atau ratu. Namun, dalam perkembangan monarki konstitusional, sebagian dari kewenangan itu kemudian memang diambil oleh perdana menteri. Seorang raja atau ratu pada akhirnya menjadi kepala negara dengan kewenangan-kewenangan protokoler. Pada sejumlah negara penganut

<sup>34</sup> Lihat penjelasan pasal-pasal 10, 11, 12, 13, 14, dan 15 UUD 1945 sebelum perubahan

<sup>35</sup> M. Laica Marzuki, 2006, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Jakarta; Setjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, hlm. 33



kewenangan pemberian grasi berdasarkan peraturan perundang-undangan, dan kewenangan untuk mengabulkan atau menolak permohonan grasi.<sup>39</sup>

Pasal 1 ayat (1) UUDNRI 1945 menyebutkan bahwa, *Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik*. Banyak dijumpai pada negara-negara yang berbentuk republik, kedudukan seorang Presiden adalah sebagai kepala pemerintahan dan sekaligus sebagai kepala negara. Dua kewenangan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan inilah yang saat ini disandang Presiden Republik Indonesia.

Dalam sistem presidensil, tidak dibedakan apakah Presiden adalah sebagai kepala Negara atau kepala pemerintahan. Akan tetapi, yang ada hanya Presiden dan wakil Presiden saja dengan segala hak dan kewajibannya atau tugas dan kewenangannya masing-masing.<sup>40</sup>

Dalam hal kewenangan Presiden secara konstitusional baik sebagai kepala pemerintahan (*chief of executive*) dan sebagai kepala negara (*head of state*) diatur dalam UUD 1945. Sebagai Kepala Pemerintahan (*chief of executive*) terumus dalam ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 dan sebagai kepala negara (*head of state*) yang bertindak untuk dan atas nama negara ditentukan dalam Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, Pasal 14, dan Pasal 15 UUD 1945. Dua kewenangan tersebut ada pada satu tangan dan tunggal (*single executive*), yaitu di tangan Presiden Republik Indonesia.<sup>41</sup>

Menurut **Bagir Manan**, jenis-jenis kekuasaan yang dilekatkan kepada Presiden oleh UUD 1945 maupun ketentuan di luar UUD, dapat dirinci sebagai berikut:

- a. Kekuasaan penyelenggaraan pemerintah;
- b. Kekuasaan di bidang Perundang-undangan, meliputi; (a). Kekuasaan membentuk undang-undang, (b). Kekuasaan membentuk Peraturan Pemerintah, (c). Kewenangan

<sup>39</sup> R. Tony Prayogo, 2012, "Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Mengadili Perkara Pemberian Grasi", *artikel* dalam Jurnal Legislasi Indonesia Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM RI Jakarta, Vol. 9 No. 3, Oktober 2012, hlm. 477

<sup>40</sup> Sumali, 2003, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu)*, Malang; UMM Press, hlm. 41

<sup>41</sup> *Ibid.*, hlm. 41



- menetapkan Keputusan Presiden dan, (d). Kewenangan menetapkan Perpu;
- c. Kekuasaan di bidang yustisial; serta
  - d. Kekuasaan Presiden dalam hubungan luar negeri, meliputi; (a). Kekuasaan mengadakan perjanjian dengan negara lain, (b). Kekuasaan menyatakan perang dengan negara lain; dan (c). Kekuasaan mengadakan perdamaian dengan negara lain.<sup>42</sup>

Ketentuan Pasal 14 ayat (1) UUDNRI 1945, menyatakan bahwa “*Presiden memberi Grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung*”. Apabila difahami secara seksama rumusan pasal tersebut, maka ketentuan pasal tersebut memberikan suatu kewenangan konstitusional kepada Presiden yaitu memberikan grasi. Kedudukan Presiden dalam memberikan grasi bertindak untuk dan atas nama negara.

Dalam rangka pengaturan lebih lanjut hal-hal yang terkait grasi sebagaimana telah ditentukan dalam Pasal 14 ayat (1) UUDNRI 1945 tersebut, Pemerintah dan DPR telah mengeluarkan UU No. 22 Tahun 2002 *jo.* UU No. 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas UU No. 22 Tahun 2002 Tentang Grasi. Bahwa dalam Undang-Undang grasi ini diatur mengenai prinsip-prinsip umum tentang grasi serta tata cara pengajuan dan penyelesaian permohonan grasi.

Terkait dengan prinsip umum tentang grasi ini tertuang dalam Pasal 1 ayat (1) UU No. 22 Tahun 2002 yang menyebutkan “*Grasi adalah pengampunan berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada terpidana yang diberikan oleh Presiden*”, dan ketentuan Pasal 2 ayat (1) UU No. 5 Tahun 2010, yang berbunyi: “*Terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hokum tetap, terpidana dapat mengajukan permohonan grasi kepada Presiden.*” telah menegaskan kembali ketentuan Pasal 14 ayat (1) UUD 1945 pemberian grasi merupakan kewenangan Presiden.

Ketentuan Pasal 4 UU No. 2 Tahun 2002 menyebutkan bahwa “*Presiden berhak mengabulkan atau menolak permohonan grasi yang diajukan terpidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 setelah mendapat pertimbangan dari*

---

<sup>42</sup> Bagir Manan dalam Sumali, 2003, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif ...*, *Op.Cit.*, hlm. 41

*Mahkamah Agung*". Hak Presiden untuk mengabulkan atau menolak permohonan grasi disebut dengan hak prerogatif Presiden. Yang mana hak Prerogatif tersebut merupakan hak khusus yang diberikan oleh konstitusi kepada Presiden.

#### **d. Fungsi Pemberian Grasi oleh Presiden/Raja**

Seorang Raja/Presiden dipandang menjadi sumber kekuasaan dan sumber keadilan, mempunyai wewenang untuk mengadili dan kekuasaan memberikan pengampunan. Namun dalam perjalannya, setelah dilepasnya wewenang mengadili dari tangan raja sebagai akibat dari prinsip *The Separation of Power* yang digagas oleh Montesquieu dengan 'Trias Politica'. Maka, setelah melihat sejarah dan fungsi grasi di masa lalu sebagai kemurahan hati seorang raja dan ratu.

Sehingga pengertian dewasa ini, lembaga grasi tidak dapat lagi diberikan oleh Kepala Negara semata-mata sebagai kemurahan hati pribadi dari Kepala Negara, karena dalam pemberian grasi kepada seorang terpidana dilibatkan pejabat-pejabat negara lainnya, seperti hakim, jaksa ketua Mahkamah Agung dan lain-lainnya.<sup>43</sup>

Kekuasaan kehakiman yang membawahi badan-badan peradilan merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.<sup>44</sup>

Salah satu jaminan bagi pengadilan ialah ketentuan, bahwa untuk menjalankan keadilan, pengadilan harus bebas dari segala bentuk campur tangan pihak manapun. Undang-undang Dasar Sementara Republik Indonesia Pasal 103 menyatakan:

*Segala campur tangan dalam urusan pengadilan oleh alat-alat perlengkapan yang bukan perlengkapan pengadilan, dilarang kecuali jika diizinkan oleh undang-undang.*<sup>45</sup>

<sup>43</sup> P.A.F. Lamintang dan Theo Lamintang, 2010, *Hukum Penitensier Indonesia*, Jakarta; Sinar Grafika, hlm. 266

<sup>44</sup> Undang-Undang Dasar 1945 setelah perubahan ketiga, Bab IX Kekuasaan Kehakiman Pasal 24 Ayat (1); (2)

<sup>45</sup> Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia Tahun 1950, Pasal 103

Hal ini bertujuan agar hakim dapat menjalankan keadilan secara bebas dan objektif. Pengecualian terhadap larangan itu ialah adanya hak memberi grasi yang dimiliki kepala negara untuk menghapuskan, mengurangi atau meniadakan tuntutan atau hukuman-hukuman yang dijatuhkan dengan keputusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Menurut **Wirjono Prodjodikoro**, wewenang pemberian grasi adalah penerobosan batas antara wewenang kekuasaan pemerintah dengan kekuasaan kehakiman, dalam arti bahwa kini Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi pemerintahan, diizinkan campur tangan dalam perkara-perkara pidana yang seharusnya melulu masuk kekuasaan pengadilan.<sup>46</sup>

Fungsi pemberian grasi juga dipandang sebagai instrumen untuk meniadakan hukuman pidana mati di Indonesia. Seperti yang kita ketahui bahwa dalam hukum positif Indonesia kita mengenal dengan adanya hukuman mati atau pidana mati. Dalam KUHP Bab II mengenai Pidana, Pasal 10 menyatakan mengenai macam-macam bentuk pidana, yaitu terdiri dari pidana pokok dan pidana tambahan. Dan pidana mati termasuk jenis pidana pokok yang menempati urutan yang pertama. Peraturan perundang-undang yang lain yang ada di Indonesia, juga banyak yang mencantumkan ancaman pembedaan berupa pidana mati, misalkan Undang-Undang Nomor 7/Drt/1955 tentang Tindak Pidana Ekonomi, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1997 tentang Tindak Pidana Narkotika dan Psikotropika, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Tindak Pidana Terhadap Hak Asasi Manusia, Perpu Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme yang telah disahkan menjadi Undang-undang.<sup>47</sup>

Jika terpidana yang dijatuhi hukuman mati telah melakukan upaya hukum biasa dan upaya hukum luar biasa, namun mengalami kebuntuan, maka upaya

---

<sup>46</sup> Muhammad Ridhwan Indra dan Satya Arinanto, *Kekuasaan Presiden Dalam UUD 1945 Sangat Besar*, 20

<sup>47</sup> Agustinus Edy Kristianto, ed., 2008, *Panduan Bantuan Hukum di Indonesia: Pedoman Anda Memahami dan Menyelesaikan Masalah Hukum*, Jakarta; YLBHI, h. 339-340

grasi merupakan upaya hukum istimewa dan menjadi jalan terakhir untuk meminta pengampunan yang dapat mengubah putusan tersebut.<sup>48</sup>

Oleh karena itu, Kepala Negara di dalam melaksanakan haknya untuk memberikan grasi perlu adanya ketepatan dalam membuat suatu keputusan dengan sesuai dan memenuhi rasa keadilan yang terdapat di masyarakat, tanpa terikat suatu aca ra tertentu.<sup>49</sup>

## **B. Kedudukan Presiden Selaku Kepala Negara dalam Fikih *Siyasah-Dusturiyah***

### **1. Istilah dan Pengertian Fikih *Siyasah-Dusturiyah***

Kata *siyasah* berasal dari kata *sasa* berarti mengatur, mengurus dan memerintah atau pemerintahan, politik dan pembuatan kebijaksanaan. Pengertian secara kebahasaan ini mengisyaratkan bahwa tujuan *siyasah* adalah mengatur dan membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politis untuk mencapai sesuatu.<sup>50</sup>

Secara terminologis, **Abdul Wahhab Khallaf** mendefinisikan bahwa *siyasah* adalah pengaturan perundang-undangan yang diciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan serta mengatur keadaan.<sup>51</sup> Sedang kata “*dusturi*” berasal dari bahasa Persia. Semula artinya adalah seorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama. Dalam perkembangan selanjutnya, kata ini digunakan untuk menunjukkan anggota kependetaan (pemuka agama) Zoroaster (majusi). Setelah mengalami penyerapan ke dalam bahasa Arab, kata *dustur* berkembang pengertiannya menjadi asas dasar/pembinaan. Menurut istilah, *dustur* berarti kumpulan kaedah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun yang tertulis (kostitusi).<sup>52</sup>

<sup>48</sup> *Ibid.*, h. 340

<sup>49</sup> P.A.F. Lamintang dan Theo Lamintang, 2010, *Hukum Penitensier* ....., *Op.Cit.*, hlm. 267

<sup>50</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah, Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, hlm. 3

<sup>51</sup> *Ibid.*, hlm. 4

<sup>52</sup> *Ibid.*, hlm. 154

Di dalam kurikulum fakultas syari'ah digunakan istilah fiqh dusturi, yang dimaksud dengan dusturi:

“Dusturi adalah prinsip-prinsip pokok bagi pemerintahan negara manapun seperti terbukti di dalam perundang-undangan, peraturan-peraturannya dan adat istiadatnya.”<sup>53</sup>

**Abu A'la al-Maududi** menakrifkan dustur dengan:

“Suatu dokumen yang memuat prinsip-prinsip pokok yang menjadi landasan pengaturan suatu negara.”<sup>54</sup>

Dari dua takrif ini dapat disimpulkan bahwa kata *dustur* sama dengan *constitution* dalam bahasa Inggris, atau Undang-Undang Dasar dalam bahasa Indonesia, kata-kata “dasar” dalam bahasa Indonesia tersebut tidaklah mustahil berasal dari kata *dustur* tersebut di atas. Dengan demikian, Siyasah Dusturiyah adalah bagian Fiqh Siyasah yang membahas masalah perundang-undangan Negara agar sejalan dengan nilai-nilai syari'at. Artinya, undang-undang itu mengacu terhadap konstitusinya yang tercermin dalam prinsip-prinsip Islam dalam hukum-hukum syari'at yang disebutkan di dalam al-Qur'an dan yang dijelaskan sunnah Nabi, baik mengenai akidah, ibadah, akhlak, muamalah maupun berbagai macam hubungan yang lain.<sup>55</sup>

Prinsip-prinsip yang diletakkan dalam perumusan undang-undang dasar adalah jaminan atas hak asasi manusia setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan semua orang di mata hukum, tanpa membeda-bedakan stratifikasi sosial, kekayaan, pendidikan dan agama.<sup>56</sup> Sehingga tujuan dibuatnya peraturan perundang-undangan untuk merealisasikan kemaslahatan manusia dan untuk memenuhi kebutuhan manusia yang merupakan prinsip Fiqh Siyasah akan tercapai.<sup>57</sup>

Atas hal-hal di ataslah siyasah dusturiyah dikatakan sebagai bagian dari Fiqh Siyasah yang membahas masalah perundang-undangan Negara. Yang lebih

---

<sup>53</sup> A. Djazuli, *Fiqh Siyasah, Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, hlm. 52

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> Yusuf al-Qardhawi, *Fikih Daulah dalam Perspektif al-Qur'an dan Sunnah*, Alih Bahasa Kathun Suhadi, hlm. 46-47

<sup>56</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah ...*, *Op.Cit.*, hlm. 154

<sup>57</sup> A. Djazuli, *Fiqh Siyasah ...*, *Op.Cit.*, hlm. 47

spesifik lingkup pembahasannya mengenai prinsip dasar yang berkaitan dengan bentuk pemerintahan, aturan yang berkaitan dengan hak-hak rakyat dan mengenai pembagian kekuasaan.

Berdasarkan keseluruhan persoalan di atas tidak dapat dilepaskan dari dua hal pokok: *pertama*, dalil-dalil *kully*, baik ayat-ayat al-Qur'an maupun hadits, *maqosid al-Syariah*; dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat. *Kedua*, aturan-aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil *ijtihad* para ulama, meskipun tidak seluruhnya.<sup>58</sup>

Al-Qur'an sebagai suatu petunjuk bagi manusia, menyediakan suatu dasar yang kukuh dan tidak berubah bagi semua prinsip-prinsip etik dan moral yang perlu bagi kehidupan ini. Menurut Muhammad Asad, al-Qur'an memberikan suatu jawaban komprehensif untuk persoalan tingkah laku yang baik bagi manusia sebagai anggota masyarakat dalam rangka menciptakan suatu kehidupan berimbang di dunia ini dengan tujuan terakhir kebahagiaan di akhirat.<sup>59</sup> Ini berarti penerapan nilai-nilai universal al-Qur'an dan hadist adalah faktor penentu keselamatan umat manusia di bumi sampai di akhirat, seperti peraturan yang pernah diperaktekkan Rasulullah SAW dalam negara Islam pertama yang disebut dengan "Konstitusi Madinah" atau "Piagam Madinah".<sup>60</sup>

Isi penting dari prinsip Piagam Madinah,<sup>61</sup> adalah membentuk suatu masyarakat yang harmonis, mengatur sebuah umat dan menegakkan pemerintahan atas dasar persamaan hak. Piagam Madinah ini juga merupakan suatu konstitusi yang telah meletakkan dasar-dasar sosial politik bagi masyarakat Madinah dalam sebuah pemerintahan dibawah kepemimpinan Nabi Muhammad. Piagam Madinah

<sup>58</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah ...*, *Op.Cit.*, hlm. 48

<sup>59</sup> Ahmad Syafi'i Ma'arif, *Studi Tentang Peraturan dalam Konstitusi Islam dan Masalah Kenegaraan*, hlm. 11

<sup>60</sup> Abdul Qodir Djailani, *Negara Ideal Menurut Konsepsi Islam*, hlm. 119

<sup>61</sup> Piagam Madinah merupakan aturan yang mengatur pola hubungan antara sesama komunitas, baik antara sesama komunitas muslim maupun dengan komunitas non-muslim. Sedangkan salah satu landasannya adalah prinsip bertetangga dengan baik yaitu saling membantu dalam menghadapi musuh bersama, membela orang-orang yang teraniaya, saling menasehati dan menghormati kebebasan menjalankan agama. Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara, Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, hlm. 15-16



dianggap oleh para pakar politik sebagai Undang-Undang Dasar pertama dalam negara Islam yang didirikan oleh Nabi Muhammad.<sup>62</sup>13

Setelah Nabi wafat, tidak ada konstitusi tertulis yang mengatur negara Islam, umat Islam dari zaman ke zaman, dalam menjalankan roda pemerintahan berpedoman kepada prinsip-prinsip al-Qur'an dan teladan Nabi dalam sunnahnya. Pada masa khalifah empat, teladan Nabi masih dapat diterapkan dalam mengatur masyarakat Islam yang sudah berkembang. Namun pasca *khulafa' ar-Rasidun* tepatnya pada abad ke-19, setelah dunia Islam mengalami penjajahan barat, timbul pemikiran di kalangan ahli tata negara di berbagai dunia Islam untuk mengadakan konstitusi. Pemikiran ini timbul sebagai reaksi atas kemunduran umat Islam dan respon terhadap gagasan politik barat yang masuk di dunia Islam bersamaan dengan kolonialisme terhadap dunia Islam.<sup>63</sup>

Sebab salah satu aspek dari isi konstitusi atau Undang-Undang Dasar adalah bidang-bidang kekuasaan negara. Kekuasaan itu dikenal dengan istilah "*Majlis Syura*" atau "*ahl al-halli wa al-aqdi*" atau seperti yang disebut Abu A'la al-Maududi sebagai "Dewan Penasehat"<sup>64</sup> serta al-Mawardi menyebutnya dengan *ahl al-Ikhtiyar*.<sup>65</sup>

Dalam negara-negara yang diperintah raja atau diktator yang mempunyai kekuasaan mutlak, seluruh kekuasaan negara berada pada satu tangan yakni kepala negara bahkan perkataan dan perbuatannya adalah undang-undang. Perkataan dan perbuatan para pembantu raja dipandang sebagai peraturan pelaksana.

Menurut teori "Trias Politika" bahwa kekuatan negara dibagi dalam tiga bidang yang masing-masing kekuasaan berdiri sendiri tanpa ada campur tangan satu kekuasaan terhadap kekuasaan yang lain. Kekuasaan negara dibagi dalam tiga bidang yaitu, kekuasaan pelaksana undang-undang (eksekutif), kekuasaan pembuat undang-undang (legislatif) dan kekuasaan kehakiman (yudikatif).<sup>66</sup> Pada

<sup>62</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah ...*, *Op.Cit.*, hlm. 157

<sup>63</sup> *Ibid.*, hlm. 158

<sup>64</sup> A. Djazuli, *Fiqh Siyasah ...*, *Op.Cit.*, hlm. 76

<sup>65</sup> Mudawir Sadzali, *Islam dan ...*, *Op.Cit.*, hlm. 64

<sup>66</sup> A. Hasimi, *Dimana Letaknya Negara Islam*, hlm. 233

masa inilah kekuasaan mulai dipisah, masing-masing kekuasaan melembaga dan mandiri.

Kekuasaan (*sultah*) dalam negara Islam, **Abdul Wahab Khallaf** membaginya menjadi tiga bagian, yaitu:

1. Lembaga legislatif (*sultah tasyri'iyah*), lembaga ini adalah lembaga negara yang menjalankan kekuasaan untuk membuat undang-undang.
2. Lembaga eksekutif (*sultah tanfiziyyah*), lembaga ini adalah lembaga negara yang berfungsi menjalankan undang-undang.
3. Lembaga yudikatif (*sultah Qada'iyah*), lembaga ini adalah lembaga negara yang menjalankan kekuasaan kehakiman.<sup>67</sup>

Sedangkan menurut **Abdul Kadir Audah**, kekuasaan dalam negara Islam itu dibagi ke dalam lima bidang, artinya ada lima kekuasaan dalam Negara Islam, yaitu:

1. *Sultah Tanfiziyyah* (kekuasaan penyelenggara undang-undang).
2. *Sultah Tashri'iyah* (kekuasaan pembuat undang-undang).
3. *Sultah Qadhoiyah* (kekuasaan kehakiman).
4. *Sultah Maliyah* (kekuasaan keuangan).
5. *Sultah Muraqabah wa Taqwim* (kekuasaan pengawasan masyarakat).<sup>68</sup>

Adapun mengenai pentingnya kekuasaan kehakiman adalah untuk menyelesaikan perkara-perkara perbantahan dan permusuhan, pidana dan penganiayaan, mengambil hak dari orang durjana dan mengembalikannya kepada yang punya melindungi orang yang kehilangan hak-haknya, mengawasi harta wakaf dan lain-lain.

Tujuan pengadilan dalam Islam bukanlah untuk mengorek kesalahan agar dapat dihukum, tetapi yang menjadi tujuan pokok yaitu menegakkan kebenaran supaya yang benar dinyatakan benar dan yang salah dinyatakan salah.<sup>69</sup>

Lembaga peradilan menurut para ulama fikih merupakan lembaga independen yang tidak membedakan pihak-pihak yang bersengketa di hadapan

<sup>67</sup> Ahmad Sukarjo, *Ensiklopedi Tematis Dunia Islam*, hlm. 197

<sup>68</sup> A. Hasimi, *Dimana ...*, Op.Cit., hlm. 238

<sup>69</sup> *Ibid*, hlm. 250

majlis hakim. Lembaga peradilan merupakan salah satu lembaga yang tidak terpisahkan dari tugas-tugas pemerintahan umum (*al-wilayah al-'ammah*).<sup>70</sup>

Keberadaan suatu lembaga peradilan (*al-Qada'*) memiliki landasan yang kuat dalam Islam. Dasar disyariatkannya lembaga peradilan/*al-Qada'* dalam Islam adalah firman Allah dalam surat *Shaad* ayat 26:

يٰۤاٰدُوۡدُ اِنَّا جَعَلْنَاكَ خَلِيۡفَةً فِى الْاَرْضِ فَاحۡكُمۡ بَيْنَ النَّاسِ بِالْحَقِّ وَلَا تَتَّبِعِ الْهَوٰى فَيُضِلَّكَ عَنۡ سَبِيۡلِ اللّٰهِ ۗ اِنَّ الَّذِيۡنَ يَظِلُّوۡنَ عَنۡ سَبِيۡلِ اللّٰهِ لَهُمْ عَذَابٌ شَدِيۡدٌۢ بِمَا ذُنُوۡا يَوْمَ الْحِسَابِ

*“Hai Daud, Sesungguhnya kami menjadikan kamu khalifah (penguasa) di muka bumi, Maka berilah Keputusan (perkara) di antara manusia dengan adil dan janganlah kamu mengikuti hawa nafsu, Karena ia akan menyesatkan kamu dari jalan Allah. Sesungguhnya orang-orang yang sesat dari jalan Allah akan mendapat azab yang berat, Karena mereka melupakan hari perhitungan”.*

Juga dalam surat *an-Nisa'* ayat 65:

فَلَا وَرَبِّكَ لَا يُؤْمِنُوۡنَ حَتّٰى يُحْكِمُوۡكَ فِىۡمَا شَجَرَ بَيْنَهُمْ ثُمَّ لَا يَجِدُوۡا فِىۡ اَنْفُسِهِمْ حَرَجًا مِّمَّا قَضَيْتَ وَيُسَلِّمُوۡا تَسْلِيۡمًا

*“Maka demi Tuhanmu, mereka (pada hakekatnya) tidak beriman hingga mereka menjadikan kamu hakim terhadap perkara yang mereka perselisihkan, Kemudian mereka tidak merasa dalam hati mereka sesuatu keberatan terhadap putusan yang kamu berikan, dan mereka menerima dengan sepenuhnya.”*

Disamping itu, terdapat pula dalam surat *al-Maidah* ayat 49:

وَ اِنْ اَحۡكَمۡ بَيْنَهُمْ بِمَا اَنْزَلَ اللّٰهُ وَلَا تَتَّبِعِ اَهۡوَاءَهُمْ وَاَحۡذَرۡهُمْ اَنْ يَفۡتِنُوۡكَ عَنْۢ بَعۡضِ مَاۤ اَنْزَلَ اللّٰهُ اِلَيْكَ ۗ فَاِنْ تَوَلَّوۡا فَاَعۡلَمۡ اَنۡمَآ يُرِيۡدُ اللّٰهُ اَنْ يُصِیۡبَهُمۡ بِبَعۡضِ ذُنُوۡبِهِمْ ۗ وَاِنَّ كَثِيۡرًا مِّنَ النَّاسِ لَفٰسِقُوۡنَ

<sup>70</sup> Abdul Aziz Dahlan, *Ensiklopedi Hukum Islam*, hlm. 1944

*“Dan hendaklah kamu memutuskan perkara di antara mereka menurut apa yang diturunkan Allah, dan janganlah kamu mengikuti hawa nafsu mereka. Dan berhati-hatilah kamu terhadap mereka, supaya mereka tidak memalingkan kamu dari sebahagian apa yang Telah diturunkan Allah kepadamu. jika mereka berpaling (dari hukum yang Telah diturunkan Allah), Maka Ketahuilah bahwa Sesungguhnya Allah menghendaki akan menimpakan mushibah kepada mereka disebabkan sebahagian dosa-dosa mereka. dan Sesungguhnya kebanyakan manusia adalah orang-orang yang fasik”.*

Di dalam hadis Nabi SAW, keberadaan peradilan juga mendapat dukungan. Nabi pernah bersabda:<sup>71</sup>

*“... apabila seorang hakim memutuskan hukum sesudah hakim berijtihad kemudian tepat, maka dia memperoleh pahala dua kali lipat. Dan apabila dia berijtihad lalu memutuskan kemudian salah, maka mendapat satu pahala”.* (HR. Bukhari Muslim)

Kata hakim dalam hadis di atas mengandung pengertian orang berhak mengadili perkara, dan dalam hadis lain diungkapkan dengan kata *qadi* yang artinya hakim atau kadi. Atas dasar ayat-ayat dan hadis di atas, para ulama fiqh

## **2. Kedudukan Kepala Negara Menurut Fikih *Siyasah-Durusiyah***

Islam merupakan agama yang komprehensif dan telah mengatur seluruh sendi kehidupan manusia, tidak hanya dalam masalah individual namun termasuk juga dalam masalah kenegaraan. Berkaitan dengan sistem pemerintahan, dalam Islam tercermin sebagaimana pada konsep imamah dimana hal ini secara eksplisit telah diatur dalam siyasah dusturiyah, yaitu siyasah yang berhubungan dengan peraturan dasar tentang bentuk pemerintahan dan batasan kekuasaannya, cara pemilihan (kepala negara), batasan kekuasaan yang lazim bagi pelaksanaan urusan umat, dan ketetapan hak-hak yang wajib bagi individu dan masyarakat, serta hubungan antara penguasa dan rakyat.

Ruang lingkup pembahasan dalam siyasah dusturiyah ini meliputi masalah-masalah imamah, hak dan kewajibannya, rakyat dan status hak-haknya, *bai'at*, *waliyul 'ahdi*, *perwakilan*, *'ahlul h'alli wal aqdi* dan *wazarah*.<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> Muhammad Fuad Abdul Baqi, *al-Lu'lu' wal Marjan*, alih bahasa H. Salim Bahresy, hlm. 638

Ruang lingkup siyasah dusturiyah tersebut di atas tidak akan dipaparkan semua dalam penulisan ini, sebab sehubungan dengan tema dalam penelitian ini, maka pembahasan dalam penulisan ini hanya akan dipaparkan dua masalah saja yaitu tentang imamah dan *bai'at*. Dimana imamah ini merupakan cerminan daripada sistem pemerintahan di dalam Islam sedangkan *bai'at* sendiri merupakan cerminan tentang adanya konsep koalisi di dalam Islam.

Imamah menurut bahasa berarti kepemimpinan. Imam yang memiliki arti pemimpin, laksana ketua yang memimpin bawahannya. Imamah sering juga disebut khalifah, yaitu penguasa atau pemimpin tertinggi rakyat. Kata imam juga digunakan untuk orang yang mengatur kemaslahatan sesuatu, untuk pemimpin pasukan, dan untuk orang dengan fungsi lainnya.<sup>73</sup>

Di dalam Al-Qur'an tidak disebutkan kata imamah, yang ada hanya kata imam (pemimpin) dan *'aimmah* (pemimpin-pemimpin), seperti dalam QS. *Al-Anbiya'* ayat 73 sebagai berikut :

وَجَعَلْنَاهُمْ أَئِمَّةً يَهْدُونَ بِأَمْرِنَا وَأَوْحَيْنَا إِلَيْهِمْ فِعْلَ الْخَيْرَاتِ وَإِقَامَ  
الصَّلَاةِ وَإِيتَاءَ الزَّكَاةِ وَكَانُوا لَنَا عَابِدِينَ ﴿٧٣﴾

Artinya: Kami telah menjadikan mereka itu sebagai pemimpin-pemimpin yang memberi petunjuk dengan perintah Kami dan telah Kami wahyukan kepada, mereka mengerjakan kebajikan, mendirikan sembahyang, menunaikan zakat, dan hanya kepada kamilah mereka selalu menyembah.<sup>74</sup>

Arti imamah secara epistemologi, kata imam berarti, pemegang kekuasaan atas umat Islam'. **Syekh Abu Zahrah** mengatakan bahwa, imamah itu berarti juga khalifah, sebab orang yang menjadi khalifah adalah penguasa tertinggi (pimpinan tertinggi) bagi umat Islam setelah Nabi wafat'.<sup>75</sup>

<sup>72</sup> Suyuthi Pulungan, 1994, *Fiqh Siyasah*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, hlm. 40-41

<sup>73</sup> Ali Ahmad As-Salus, 1997, *Aqidah al-Imamah 'Inda as-Syi'ah Al-Isna 'Asyariyah*, Jakarta: Gema Insani Prees, hlm. 15

<sup>74</sup> Departemen Agama RI, 2006, *Al-Qur'an Tajwid dan Terjemahannya*, Bandung: PT. Syaamil Cipta Media, hlm. 328

<sup>75</sup> Ali Ahmad As-Salus, *Aqidah al-Imamah 'Inda as-Syi'ah Al-Isna 'Asyariyah*, hlm. 16



Pengertian imamah baik secara etimologis maupun terminologis, menunjukkan bahwa istilah-istilah itu muncul dalam sejarah Islam sebagai sebutan bagi institusi politik untuk menggantikan fungsi kenabian dalam urusan agama dan urusan politik. Secara historis institusi khilafah muncul sejak terpilihnya Abu Bakar sebagai khilafat Rasulullah dalam memimpin umat Islam sehari setelah beliau wafat. Kemudian setelah Abu Bakar wafat berturut-turut terpilih Umar bin Khattab, Usman bin Affan dan Ali bin Abi Thalib dalam kedudukan yang sama. Jadi perkembangan arti khilafah dari penggantian kepada pemerintahan alias institusi pemerintahan dirasionalisasikan dan diberi label agama yang dikaitkan dengan kedudukan Abu Bakar dan penerusnya dalam memimpin umat Islam dalam urusan agama dan politik.<sup>76</sup>

Sebagai pemangku jabatan dalam keimamahan ini disebut imam. Kata imam sendiri merupakan turunan dari kata 'amma yang berarti menjadi ikutan. Kata imam berarti pemimpin atau contoh yang harus diikuti. Adapun secara istilah Imam adalah seorang yang memegang jabatan umum dalam urusan agama dan urusan dunia sekaligus.<sup>77</sup>

**Al-mawardi** menyebut dua hak imam yaitu, hak untuk dita'ati dan hak untuk dibantu. Akan tetapi apabila kita pelajari sejarah, ternyata ada hak lain bagi imam, yaitu hak untuk mendapatkan imbalan dari harta baitul mal untuk keperluan hidupnya dan keluarganya secara patut, sesuai dengan kedudukannya sebagai imam.<sup>78</sup>

Adapun tugas-tugas dari seorang imamah, yaitu:

1. Melindungi/menjaga keutuhan agama.
2. Menerapkan hukum pada para pihak yang berperkara (masalah perdata).
3. Melindungi wilayah negara dan tempat suci.
4. Menegakkan supremasi hukum pidana (h}udud).
5. Melindungi daerah perbatasan dengan benteng yang kokoh.

<sup>76</sup> Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah ...*, *Op.Cit.*, hlm. 45

<sup>77</sup> *Ibid.*, hlm. 59

<sup>78</sup> Ahmad Djazuli, 2007, *Fiqh Siyasah-Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, Jakarta : Kencana Prenada Media Group, hlm. 93



6. Memerangi para penentang islam, setelah mereka didakwahi & masuk islam atau dalam perlindungan kaum muslimin (ahlu zimmah).
7. Mengambil fa'i (harta yang diperoleh kaum muslimin tanpa peerangan) dan sedekah sesuai dengan kewajiban syariat.
8. Menentukan gaji, dan apa saja yang diperlukan dalam kas negara tanpa berlebihan.
9. Mengangkat orang-orang terlatih dalam tugas-tugas kenegaraan (misalnya: orang jujur yang mengurus keuangan, dsb).
10. Terjun langsung untuk menangani berbagai persoalan, menginspeksi keadaan.
11. Imam harus mundur dari imamah, karena dua hal, yaitu: cacat dalam keadilan atau fasik, akibat adanya syahwat atau syubhat; cacat tubuh, terbagi tiga: cacat pancaindra; cacat organ tubuh; cacat tindakan.<sup>79</sup>

Dengan meneliti dalil-dalil yang terdapat dalam Al-Qur'an, Al-Hadist ataupun *Ijma'* Sahabat dan *Qiyas*, struktur pemerintahan yang terdapat dalam pemerintahan Islam hanya ada delapan bagian, sebagai berikut:<sup>80</sup>

1. Imam adalah orang yang mewakili umat dalam urusan pemerintahan dan kekuasaan serta menerapkan hukum-hukum syara'.
2. *Mu'awin Tafwid* (wakil imam bidang pemerintahan) adalah seorang pembantu yang diangkat oleh imam agar dia bersama-sama dengan imam memikul tanggungjawab pemerintahan dan kekuasaan. Maka dengan demikian, seorang imam akan menyerahkan urusan-urusan negara dengan pendapatnya serta memutuskan urusan-urusan tersebut dengan menggunakan ijtihadnya, berdasarkan hukum-hukum *syara'*.
3. Mengangkat mu'awin merupakan masalah yang dimubahkan, sehingga seorang imam diperbolehkan untuk mengangkat mu'awinnya untuk membantunya dalam seluruh tanggungjawab dan tugas yang menyangkut dengan masalah pemerintahan.
4. *Mu'awin Tanfiz* (tata usaha negara) adalah pembantu yang diangkat oleh seorang imam untuk membantunya dalam masalah

<sup>79</sup> Imam Al-Mawardi, 2006, *Al-Ahkam As-Sulthaniyyah: Hukum-Hukum Penyelenggaraan Negara Dalam Syariat Islam*, Jakarta: Darul Falah, hlm. 139

<sup>80</sup> Oksep Adhayanto, 2011, "Khilafah Dalam Sistem Pemerintahan Islam", artikel dalam *Jurnal Ilmu Politik dan Ilmu Pemerintahan*, Vol. 1, No. 1, 2011, hlm. 94-96

operasional dan senantiasa menyertai imam dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Dia adalah seorang protokolier yang menjadi penghubung antara imam dengan rakyat, dan antara imam dengan negara-negara lain. Ia bertugas menyampaikan kebijakan-kebijakan dari imam kepada mereka, serta menyampaikan informasi-informasi yang berasal dari mereka kepada imam.

5. Amir Jihad (panglima perang) adalah orang yang diangkat oleh imam untuk menjadi seorang pimpinan yang berhubungan dengan urusan luar negeri, militer, keamanan dalam negeri dan perindustrian. Dia bertugas untuk memimpin dan mengaturnya.
6. Wullat (pimpinan daerah tingkat I dan II) atau biasa disebut dengan sebutan wali adalah orang yang diangkat oleh imam untuk menjadi pejabat pemerintahan di suatu daerah tertentu serta menjadi pimpinan di daerah tersebut. Adapun negeri yang dipimpin oleh imam Islamiyah bisa diklasifikasikan menjadi beberapa bagian. Masing-masing bagian itu disebut wilayah (setingkat propinsi). Setiap wilayah dibagi lagi menjadi beberapa bagian, di mana masing-masing bagian itu disebut '*imalah* (setingkat kabupaten). Orang yang memimpin wilayah disebut wali, sedangkan orang yang memimpin '*imalah* disebut '*amil* atau hakim.
7. *Qadhi* atau *Qadha* (Hakim atau lembaga peradilan) adalah lembaga yang bertugas untuk menyampaikan keputusan hukum yang sifatnya mengikat. Lembaga ini bertugas menyelesaikan perselisihan yang terjadi di antara sesama anggota masyarakat atau mencegah hal-hal yang dapat merugikan hak masyarakat atau mengatasi perselisihan yang terjadi antara warga masyarakat dengan aparat pemerintahan, baik imam, pejabat pemerintahan atau pegawai negeri yang lain.
8. *Jihad Ida'ri* (jabatan administrasi umum) adalah jabatan penanganan urusan negara serta kepentingan rakyat diatur oleh suatu departemen, jawatan atau unit-unit yang didirikan untuk menjalankan urusan negara serta memenuhi kepentingan rakyat tersebut. Pada masing-masing departemen tersebut akan diangkat kepala jawatan yang mengurusinya, termasuk yang bertanggungjawab secara langsung terhadap jawatan tersebut. Seluruh pimpinan itu bertanggungjawab kepada orang yang memimpin departemen, jawatan dan unit-unit mereka yang

lebih tinggi, dari segi kegiatan mereka serta tanggungjawab kepada wali, dari segi keterikatan pada hukum dan sistem secara umum.

9. Majelis Ummat adalah majlis yang terdiri dari orang-orang yang mewakili aspirasi kaum muslimin, agar menjadi pertimbangan imam dan tempat imam meminta masukan dalam urusan-urusan kaum muslimin. Mereka mewakili ummat dalam muhasabah (kontrol dan koreksi) terhadap pejabat pemerintahan (hukkam). Anggota Majelis Ummat dipilih melalui pemilihan umum, bukan dengan penunjukan atau pengangkatan, karena status mereka adalah mewakili semua rakyat dalam menyampaikan pendapat mereka, sedangkan seorang wakil itu hakekatnya hanya akan dipilih oleh orang yang mewakilkan.<sup>81</sup>

## C. Pemberian Grasi Oleh Presiden dalam Fikih *Siyasah-Dusturiyah*

### 1. Konsep Grasi Menurut Fikih *Siyasah-Durusiyah*

Jika ditarik dari padanan arti kata grasi sebagaimana yang termaktub dalam konstitusi dan Undang-undang, bahwa grasi merupakan suatu pengampunan yang diberikan oleh seorang penguasa yang dalam hal ini seorang Presiden. Maka, dalam dunia peradilan Islam juga dikenal suatu bentuk pengampunan, dengan istilah *al-'afwu* (العفو) dan *al-syafa'at* (الشفاعة), baik pengampunan tersebut diberikan oleh pihak korban atau yang diberikan oleh penguasa kepada pelaku dari tindak kejahatan.

Dalam hukum Islam yang menjadi dasar adanya pengampunan menurut **Ahmad Fathi Bahansi**<sup>82</sup> antara lain yaitu firman Allah SWT:

وَلَقَدْ عَفَا اللَّهُ عَنْهُمْ إِنَّ اللَّهَ غَفُورٌ حَلِيمٌ<sup>83</sup>

<sup>81</sup> Oksep Adhayanto, *Khilafah Dalam Sistem Pemerintahan Islam*, 94-96

<sup>82</sup> Ali Fathi Bahansi, 1961, *al-Uqubat fi al-fiqh al-Islami*, Bairut: Maktabah al-Arobiyyah, hlm. 219

Artinya: *Sesungguhnya Allah telah memberi ma'af kepada mereka. Sesungguhnya Allah Maha Pengampun lagi Maha Penyantun.*

ثُمَّ عَفَوْنَا عَنْكُمْ مِّنْ بَعْدِ ذَلِكَ لَعَلَّكُمْ تَشْكُرُونَ<sup>84</sup>

Artinya: *kemudian sesudah itu Kami maafkan kesalahanmu, agar kamu bersyukur.*

وَإِن تَعَفَوْا أَقْرَبُ لِلتَّقْوَىٰ وَلَا تَنسُوا الْفَضْلَ بَيْنَكُمْ إِنَّ

اللَّهُ بِمَا تَعْمَلُونَ<sup>4</sup> بَصِيرٌ

85

Artinya: *dan pema'afan kamu itu lebih dekat kepada takwa, dan janganlah kamu melupakan keutamaan di antara kamu. Sesungguhnya Allah Maha melihat segala apa yang kamu kerjakan.*

Kata *al-'afwu* (عفو) merupakan bentuk isim yang mendapat imbuhan kata *al* (ال) di depannya, atau disamakan dengan kata *'afwun* (عفو) dalam bentuk masdar nya, yang secara bahasa mengandung arti hilang, terhapus, dan pemaafan.<sup>86</sup> Sementara kata *al-'afwu* (العفو) menurut istilah sebagaimana yang didefinisikan oleh ulama“ ahli usul **Abi al-Husain Ahmad bin Faris bin Zakariyya al-Razy** adalah setiap pembuat dosa (pelaku kejahatan) yang seharusnya menjalani hukuman menjadi terhapuskan sebab telah mendapatkan pengampunan.<sup>87</sup>

Selanjutnya, kata *al-syafa'at* (الشفاعة) dalam kamus bahasa arab merupakan lawan kata dari *al-witru* (الوتر) atau ganjil yang mengandung arti genap, sepasang, sejodoh, perantaraan, pertolongan dan bantuan.<sup>88</sup> Sebagaimana perantaraan atau pertolongan dari seseorang dalam menyampaikan kebaikan atau menolak kejahatan. Adapun kata *al-syafa'at* (الشفاعة) sendiri berasal dari kata

<sup>83</sup> Departemen Agama Republik Indonesia, *Terjemah dan Tafsir Al-Qur'an, QS. Ali Imran: 155*

<sup>84</sup> *Ibid.*, *Al-Baqarah: 52*, hlm. 27

<sup>85</sup> *Ibid.*, hlm. 27

<sup>86</sup> Abdul Aziz Dahlan, et.al., *Ensiklopedi Hukum Islam*, hlm. 30

<sup>87</sup> Abi al-Husain Ahmad bin Faris bin Zakariyya al-Razy, 1414H/1994M, *Mujmal al-Lughat*, Beirut: Dar al-Fikr, hlm. 472

<sup>88</sup> Ahmad Warson Munawwir, 1997, *Kamus Al-Munawwir Arab-Indonesia Terlengkap*, Surabaya: Pustaka Progressif, hlm. 729

*syafa'a* (شَفَعَة) yang juga berarti menghimpun, mengumpulkan atau menggandakan sesuatu dengan sejenisnya.<sup>89</sup>

Sehingga dari pengertian di atas dalam penelusuran kepustakaan hukum Islam kata *al-'afwu* (العفو) dan kata *al-syafa'at* (الشفاعة) mempunyai kesamaan makna dengan grasi sebagaimana yang didefinisikan Fakhruddin al-Razi (ahli fiqh mazhab Maliki) dengan makna, suatu permohonan dari seseorang terhadap orang lain agar keinginannya dipenuhi.<sup>90</sup> Dengan kata lain, *al-'afwu* dan *al-syafa'at* sendiri dalam dunia peradilan Islam juga mempunyai arti khusus, seperti yang dijabarkan oleh **al-Syarif Ali bin Muhammad al-Jurjani**, ahli ilmu kalam serta ahli hukum mazhab Maliki sekaligus pengarang kitab *al-Ta'rifat* (definisi kamus istilah-istilah penting dalam Islam) menurutnya *al-syafa'at* adalah:

هي السوءل في التجزوز عن الدنوب من الذي وقع الجناية في حقه

Artinya: *suatu permohonan untuk dibebaskan atau dikurangi dari menjalani hukuman terhadap suatu tindak pidana yang telah dilakukan.*<sup>91</sup>

## 2. Kewenangan Pemberian Grasi oleh Presiden selaku Kepala Negara dalam Fikih *Siyasah-Durusiyah*

Pemberian grasi merupakan hak prerogatif Kepala Negara. Suatu hak merupakan ketidakharusan peranan terhadap sesuatu menurut hukum yang berlaku. Oleh karena pemberian grasi merupakan suatu hak, maka kepala Negara tidak berkewajiban untuk mengabulkan semua permohonan grasi yang diajukan kepadanya.<sup>92</sup>

Pemberian grasi oleh Presiden dapat berupa peringanan atau perubahan jenis pidana, pengurangan jumlah pidana, atau penghapusan pelaksanaan pidana. Namun, sebelum membuat keputusan tentang pemberian grasi, presiden harus memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Walaupun keputusan Presiden

<sup>89</sup> Abdul Aziz Dahlan, et al., *Ensiklopedia ...*, *Op.Cit.*, hlm. 411

<sup>90</sup> *Ibid.*

<sup>91</sup> Al-Syarif Ali bin Muhammad al-Jurjani, 1414H/1994M, *al-Ta'rifat*, Beirut: Dar al-Fikr, hlm. 127

<sup>92</sup> [http:// Rikisusantotan.blogspot.com](http://Rikisusantotan.blogspot.com), diakses, tanggal, 3 Januari 2014.

bersifat absolut, artinya tindakan Presiden dalam kaitannya dengan pemberian atau penolakan grasi tidak dapat dikontrol atau dinilai oleh pengadilan.<sup>93</sup>

#### a. Kewenangan Kepala Negara

Dalam sistem pemerintahan Islam, seorang pemimpin pemerintahan/negara disebut dengan istilah *khalifah*, *sulthan*, atau *imam*. Kepala atau pemimpin negara dalam Islam hanyalah seseorang yang dipilih umat untuk mengurus dan mengatur kepentingan mereka demi kemaslahatan bersama. Posisinya dalam masyarakat Islam digambarkan secara simbolis dalam ajaran shalat berjama'ah. Imam yang dipilih untuk memimpin shalat jama'ah adalah orang yang memiliki kelebihan, baik dari segi kealiman, *fasaha* maupun ketaqwaan dari yang lainnya. Dalam shalat, seorang imam berdiri memimpin hanya berjarak beberapa langkah di depan makmum. Ini mengandung maksud agar makmum dapat mengetahui gerak-gerik Imam. Seandainya Imam keliru dalam shalat, maka makmum dapat melakukan koreksi terhadapnya tanpa mengganggu dan merusak shalat itu sendiri.<sup>94</sup>

Mengenai wewenang atau kekuasaan, **Abu Hanifah** membagi wewenang atau kekuasaan (*tawliyyah*) pada dua bagian yaitu, *tawliyyah 'ammah* (kekuasaan yang bersifat umum) dan *tawliyyah khassah* (kekuasaan yang bersifat khusus).<sup>95</sup>

Kekuasaan umum atau menyeluruh yaitu kekuasaan seorang sultan, raja maupun orang yang dipercaya untuk memegang tampuk kepemimpinan terhadap suatu wilayah yang luas atau suatu negara. Kekuasaan ini mempunyai wewenang untuk menegakkan had meskipun dalam hal yang tidak ditetapkan dalam nash al-Qur'an maupun al-Hadits. Ketika kekuasaan ini diberikan bagi seseorang, maka menjadi keharusan baginya untuk menjaga kemaslahatan umat Islam yang salah satu caranya dengan menegakkan had.

<sup>93</sup> [http://www. Mediaindonesia.com](http://www.Mediaindonesia.com), diakses, tanggal, 23 Januari 2014.

<sup>94</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasa; Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, hlm. 207

<sup>95</sup> Abi Bakr ibn Mas'ud Al-Kasany, 1997, *Bada'i' al-Sana'i' fi Tartib al-Syara'i*, Juz 7, Beirut: Dar al-'Ilmiyyah, hlm. 86



Adapun kekuasaan khusus yaitu kekuasaan yang berwenang terhadap masalah-masalah yang khusus seperti menarik pajak bagi pemilik tanah *kharijiyyah*. Kekuasaan ini tidak mempunyai wewenang untuk menegakkan had, kecuali pada hal-hal yang telah ditetapkan.

Dalam *Ahkam al-Shultahniyyah*, **Imam al-Mawardi** menjelaskan dengan detail sepuluh pokok tugas dan kewenangan yang harus dilaksanakan kepala negara dalam Islam meliputi:<sup>96</sup><sub>32</sub>

1. Menjaga prinsip-prinsip agama yang sudah tetap dan telah menjadi konsesus umat terdahulu. Jika ada ahli bid'ah atau orang sesat yang melakukan penyelewengan, maka ia berkewajiban untuk meluruskan dan menjelaskan yang benar, serta menjatuhkan hukuman atas pelanggarnya, agar dapat memelihara agama dari kerusuhan dan mencegah umat dari kesesatan.
2. Menerapkan hukum di antara orang-orang yang bersengketa dan menengahi pihak-pihak yang bertentangan (dalam masalah perdata), sehingga keadilan dapat berjalan dan pihak yang zalim tidak berani melanggar serta yang teraniaya tidak menjadi lemah.
3. Menjaga kewibawaan pemerintah sehingga dapat mengatur kehidupan umat, membuat suasana aman tertib serta menjamin keselamatan jiwa dan harta benda.
4. Menegakkan supremasi hukum (dalam masalah pidana), agar dapat melindungi larangan-larangan Allah dari usaha-usaha pelanggaran dan menjaga hak-hak umat dari tindakan perusakan terhadapnya.
5. Mencegah timbulnya kerusuhan di tengah masyarakat (SARA) dan menjaga daerah perbatasan-perbatasan yang kokoh dengan kekuatan, sehingga tidak sampai terjadi permusuhan terhadap kehormatan atau pertumpahan darah terhadap orang muslim atau orang-orang non muslim yang mengadakan perjanjian dengan negara Islam.
6. Memerangi musuh Islam setelah lebih dulu diajak untuk masuk atau menjadi orang yang berada dalam perlindungan Islam guna melaksanakan perintah Allah, menjadikan Islam menang di atas agama-agama lain.

---

<sup>96</sup> Imam al-Mawardi, 2006, *Al-Ahkam As-Sulthaniyyah*, Penerjemah Fadli Bahri, *Hukum-hukum Penyelenggara Negara dalam Syariat Islam*, Jakarta: PT Darul Falah, hlm. 23-25

7. Mengambil harta rampasan perang dan sadaqah sesuai dengan ketentuan syari'at, baik berupa ketetapan secara tekstual maupun ijtihad dengan tanpa rasa takut.
8. Menetapkan jumlah gaji dan rancangan anggaran negara yang akan dikeluarkan dari baitul mal (kas negara), dengan cara tidak boros dan tidak kikir, kemudian mengeluarkannya tepat pada waktunya (tidak mempercepat namun juga tidak memperlambat atau menunda pengeluarannya).
9. Mengangkat orang-orang yang terlatih, jujur dan amanat di dalam menjalankan tugas-tugas dalam masalah keuangan, sehingga pekerjaan tersebut dapat dikerjakan secara profesional namun juga jujur dan tidak korup.
10. Selalu memperhatikan dan mengikuti perkembangan serta segala problemnya agar dapat terjun langsung dalam penanganan umat dengan baik dan memelihara agama. Sebaliknya juga tidak menyibukkan diri dengan kelezatan ataupun ibadah. Karena terkadang orang jujur menjadikhianat, orang yang lurus menjadi penipu.

Sebagaimana Firman Allah SWT:

إِنَّ هَذَا أَخِي لَهُ تِسْعٌ وَتِسْعُونَ نَعْجَةً وَلِيَ نَعْجَةً وَاحِدَةً  
فَقَالَ أَكْفَلْنِيهَا وَعَزَّنِي فِي الْخِطَابِ

Artinya: *Hai Daud, Sesungguhnya Kami menjadikan kamu khalifah (penguasa) di muka bumi, Maka berilah keputusan (perkara) di antara manusia dengan adil dan janganlah kamu mengikuti hawa nafsu, karena ia akan menyesatkan kamu dari jalan Allah. Sesungguhnya orang-orang yang sesat dari jalan Allah akan mendapat azab yang berat, karena mereka melupakan hari perhitungan.*<sup>97</sup> 33 (QS. Sad: 23)

#### **b. Pengampunan Kepala Negara/Imam**

Dalam sejarah pemerintahan Islam keseluruhan kewenangan memutuskan suatu sengketa peradilan baik masalah perdata maupun pidana adalah sepenuhnya ada pada diri seorang khalifah atau imam, hingga sampai pada seorang Imam itu sendiri yang mengutus dan mengangkat perwakilannya atas qadli (hakim) pada tiap-tiap peradilan yang ada dalam wilayah kekuasaan negara

<sup>97</sup> Departemen Agama Republik Indonesia, *Terjemah dan Tafsir Al-Qur'an*, 1025

Islam. Sehingga Imamlah yang nantinya memutuskan seseorang yang didatangkan kepadanya itu bersalah atau tidak.

**Al-Mawardi** menuturkan sebuah kisah, dia berkata:

Bahwa beberapa pencuri didatangkan kepada Muawiyah, kemudian Muawiyah memotong tangan mereka, kecuali salah seorang dari mereka. Ketika Muawiyah hendak memotong tangannya, pencuri tersebut berkata ” *Tangan kananku, wahai Amirul Mukminin, aku meminta perlindungan untuknya. Dengan maafku dari terkena hukuman yang menghilangkannya tanganku, ia indah jika betul-betul ditutup. Dan orang-orang yang baik itu tidak mendatangkan aib yang membuat tangan tersebut menjadi buruk. Tidak ada kebaikan di dunia, dan segala sesuatunya menjadi buruk. Jika, tangan kiri ditinggalkan tangan kanannya*“.

Muawiyah berkata, ”*Bagaimana aku tidak memotong tanganmu, padahal aku telah memotong tangan teman-temanmu? Ibu pencuri tersebut berkata; “Jadikan tangannya sebagai bagian dari dosa-dosa yang engkau bertaubat kepada Allah dari padanya.”*

Kemudian Muawiyah membebaskannya, dan itulah untuk pertama kalinya dalam Islam hukuman potong tangan tidak diterapkan.

Apa yang dilakukan Muawiyah tersebut merupakan pengamalan dari hadits yang diriwayatkan oleh dirinya sendiri:

عن معاوية اشفعوا توءجرا فان لا يريد الأمر فأوخره كما تشفعوا  
فتؤجروا فان رسول الله صلى الله عليه وسلم اشفعوا توءجرا

“*Dari Mu'awiyah RA, Mintailah pertolongan, niscaya kamu akan mendapat ganjaran, karena aku tidak menginginkan sesuatu perkara dan aku menundanya, agar kamu meminta pertolongan, sehingga kamu mendapat ganjaran, karena Rasulullah SAW bersabda, “Mintailah syafa'at (pertolongan) niscaya kamu akan diganjar”* .<sup>98</sup>

Dari kisah tersebut dapat dipahami bahwa pengampunan dari Imam merupakan bagian dari kewenangannya dalam memutuskan. Sekalipun mungkin keputusannya berbeda dengan ketentuan yang ada dalam teks *nash* dan Undang-undang. Karena Imam berhak untuk menilai dan memutuskan sesuai dengan pandangannya (*ijtihad*-nya) dalam memutuskan suatu perkara tersebut, mana

<sup>98</sup> Abi Dawud Sulaiman bin al-Asy'as al-Sajistany, *Sunan Abi Dawud, fi Bab al-Syafaat*, hadis ke 5132, hlm. 958

yang lebih membawa kemaslahatan, baik itu yang bersifat khusus maupun kemaslahatan yang lebih umum dan luas.

Nabi Muhammad SAW bersabda:

إِنَّ الْأِمَامَ أَنْ يُخْطِئَ فِي الْعَفْوِ خَيْرٌ مِنْ أَنْ يُخْطِئَ فِي الْعُقُوبَةِ

“ Sesungguhnya seorang Imam yang salah dalam memaafkan itu lebih baik daripada salah menghukum” .<sup>99</sup>

تصرف الامام على الراعية منوط بالمصلحة

“ ... kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya bergantung kepada kemaslahatan” .<sup>100</sup>

<sup>99</sup> Imam al-Mawardi, 2006, *Al-Ahkam As-Sulthaniyyah*; Penerjemah Fadli Bahri, *Hukum-hukum Penyelenggara Negara dalam Syariat Islam*, Jakarta: PT Darul Falah, hlm. 23-25

<sup>100</sup> A. Djazuli, 2006, *Kaidah-kaidah Fikih; Kaidah-kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-Masalah Praktis*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hlm. 147

### **BAB III**

## **PEMBERIAN GRASI OLEH PRESIDEN MENURUT PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 56/PUU- XIII/2015**

Pada Bab III ini akan dibagi menjadi dua sub bab. Sub bab pertama akan membahas tentang Pemberian Grasi oleh Presiden dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia. Sub bab ini akan menjadi pengantar sebelum membahas sub bab kedua, yaitu memaparkan bagaimana pemberian grasi oleh presiden sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945. Adapun sub bab kedua yang merupakan esensi dari Bab III akan memaparkan Pemberian Grasi oleh Presiden Menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIII/2015.

### **A. Pemberian Grasi Oleh Presiden dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia**

#### **1. Pemberian Grasi oleh Presiden Sebelum Perubahan UUD 1945**

Pemberian Grasi oleh Presiden sebelum Perubahan UUD 1945 diatur dalam Pasal 14 UUD 1945 yang berbunyi, "*Presiden memberi grasi, rehabilitasi, amnesti dan abolisi*". Pasal tersebut mencerminkan kekuasaan yang mandiri dan mutlak. Dalam memberikan pengampunan Presiden tidak memerlukan persetujuan maupun pertimbangan dari cabang lembaga negara yang lain. Kekuasaan ini sangat besar dan Presiden mempunyai kekuasaan penuh untuk melakukannya. Menurut penjelasan UUD 1945, dalam kekuasaan ini Presiden bertindak sebagai kepala negara. Grasi oleh presiden pada dasarnya bukan suatu tindakan hukum, melainkan suatu tindakan non hukum berdasarkan hak prerogatif seorang kepala negara, dengan demikian grasi bersifat pengampunan berupa mengurangi pidana atau memperingan pidana atau





**a. Pemberian Grasi oleh Presiden Menurut Peraturan Perundangan Masa Kemerdekaan**

Pengaturan grasi pada masa penjajahan Belanda diatur dalam *Gratieregeling* dalam *Staatblad* Tahun 1933 Nomor 2 dan *Verodening Militair Gezag* tanggal 12-XII-1941 Nomor 108/D.v.O. Kemudian pada masa kemerdekaan peraturan mengenai grasi dalam beberapa Peraturan Pemerintah yaitu, Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1947 yang memuat tata cara pelaksanaan permohonan ampun kepada Presiden, kemudian diubah menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1947, yang memuat perubahan peraturan sebelumnya dan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 1947 juga memuat perubahan peraturan sebelumnya. Pada tahun 1948, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1948 dan terakhir diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 1948.<sup>2</sup>

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 1948, mengatur permohonan grasi yang ditetapkan karena adanya perubahan susunan dan kekuasaan pengadilan/kejaksaan dalam lingkungan peradilan ketenteraan. Menurut peraturan ini, hukuman yang dapat dimohonkan grasi adalah atas hukuman yang dijatuhkan oleh Mahkamah Agung, Pengadilan Tinggi, Pengadilan Negeri, Pengadilan Kepolisian, Mahkamah Tentara Agung, Mahkamah Tentara dan pengadilan lain yang ditetapkan oleh Menteri Kehakiman.<sup>3</sup>

Permohonan grasi dapat menunda eksekusi hukuman mati, hukuman tutupan, penjara dan kurungan termasuk hukuman kurungan pengganti, kecuali jika hukuman tersebut telah dijalankan, maka tidak dapat dihentikan atas permohonan terhukum berdasarkan permohonan grasi dan permohonan grasi juga tidak dapat menunda hukuman denda.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> J.E. Sahetapy, "Mekanisme Pengawasan atas Hak-hak Presiden" dalam <http://wawasanhukum.blogspot.com/2007/06/mechanisme-pengawasan-atas-hak-hak.html>, diakses 27 desember 2013

<sup>3</sup> Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 1948

<sup>4</sup> Pasal 2, Pasal 3, dan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 1948

**b. Pemberian Grasi oleh Presiden Menurut Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950**

Undang-undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Permohonan Grasi, ini dapat disebut dengan undang-undang grasi [baca, **UU Grasi 1950**]. Di dalam pasal-pasalnya tidak banyak membahas ketentuan formil, namun lebih banyak mengatur ketentuan yang sifatnya materil. Tidak terdapat ketentuan umum yang menjelaskan pendefinisian atas hal-hal yang diatur didalamnya.

Permohonan grasi pada Presiden dapat diajukan oleh orang yang dihukum (terpidana) atas hukuman-hukuman yang dijatuhkan oleh keputusan Kehakiman, baik militer maupun sipil, yang telah berkekuatan hukum tetap.

Dalam UU Grasi 1950 tidak dikenal pembatasan jenis putusan pemidanaan apa saja yang boleh dimohonkan grasinya. Artinya segala jenis hukuman apapun yang diputus oleh hakim dapat dimohonkan grasi, termasuk hukuman berat atau ringan, baik hukuman tutupan, penjara dan kurungan, hukuman denda atau hukuman kurungan pengganti maupun hukuman mati.

Subyek pemohon pengajuan grasi ini adalah orang yang dihukum dan pihak lain. Pengajuan permohonan oleh pihak lain baru dapat diterima jika permohonan grasi tersebut mendapat persetujuan dari orang yang dihukum. Namun khusus untuk hukuman mati, permohonan pengajuan grasi boleh tanpa persetujuan dari orang yang dihukum. Istilah pihak lain tidak dijelaskan lebih lanjut, maka bisa berarti keluarga si orang yang dihukum ataupun kuasa hukumnya.<sup>5</sup> Para pihak ini berhak mendapatkan salinan atau petikan keputusan hakim atau pengadilan dan kesempatan untuk melihat surat-surat pemberitaan.<sup>6</sup> Jika orang yang dihukum tidak mengajukan permohonan grasi dalam tenggang waktu yang diberikan, maka Hakim atau Ketua Pengadilan dan Jaksa atau Kepala Kejaksaan berhak mengajukan permohonan grasi karena jabatannya sehingga ketentuan yang termaktub dalam Pasal 8, 9, 10 dan 11 berlaku juga.<sup>7</sup> Pasal ini cukup kontradiktif, mengingat hakim atau ketua pengadilan negeri yang

---

<sup>5</sup> Pasal 6 ayat (4) UU Grasi 1950

<sup>6</sup> Pasal 7 Ayat (1) dan (2) UU Grasi 1950

<sup>7</sup> Pasal 12 UU Grasi 1950. Hal ini juga diatur dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 1986

menjatuhkan vonis kepada terpidana, tetapi juga mempunyai hak untuk mengajukan permohonan grasi kepada Presiden.

Tenggang waktu yang diperlukan untuk memajukan sebuah permohonan grasi dilihat dari hukuman yang diputuskan oleh keputusan hakim di pengadilan. Jika hakim memutuskan hukuman biasa maka tenggang waktunya adalah 14 hari, dihitung mulai hari berikutnya setelah keputusan tetap dan dalam pemeriksaan ulangan maka, tenggang waktunya 14 hari, dihitung mulai hari berikutnya setelah keputusan diberitahukan pada orang yang dihukum.<sup>8</sup>

Jika hakim memutuskan hukuman mati, maka tenggang waktu untuk mengajukan grasi adalah 30 hari dihitung mulai esok hari keputusan tetap, dalam pemeriksaan ulangan yang dijatuhkan oleh pengadilan ulangan maka tenggang waktunya 30 hari dihitung mulai hari berikut setelah keputusan diberitahukan kepada orang yang dihukum.<sup>9</sup>

## **2. Pemberian Grasi oleh Presiden Setelah Perubahan UUD 1945**

Perubahan mengenai kekuasaan Presiden termasuk prioritas dalam agenda Perubahan UUD 1945, tak terkecuali Pasal 14. Finalisasi pembahasan Pasal 14 tersebut kemudian disampaikan dalam Rapat BP MPR, Rapat Paripurna SU MPR, dan terakhir dalam Rapat Pleno Komisi C MPR.<sup>10</sup><sup>30</sup>

Maka, rumusan Pasal 14 UUDNRI 1945 adalah sebagai berikut: *Pertama*, Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung; *Kedua*, Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan tujuan pemberian pertimbangan tersebut akan meningkatkan peran lembaga yudikatif dan legislatif dalam menjalankan mekanisme checks and balance, namun tidak mengurangi kekuasaan Presiden.

<sup>8</sup> Pasal 5 Ayat (1) dan (2) UU Grasi 1950

<sup>9</sup> Pasal 2 Ayat (1) UU Grasi 1950

<sup>10</sup> Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 1999*, Jakarta; Sekretaris Jenderal MPR RI, h. 64



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

- a. pernah ditolak permohonan grasinya dan telah lewat waktu 2 (dua) tahun sejak tanggal penolakan permohonan grasi tersebut; atau
- b. pernah diberi grasi dari pidana mati menjadi pidana penjara seumur hidup dan telah lewat waktu 2 (dua) tahun sejak tanggal keputusan pemberian grasi diterima.<sup>13</sup>

Permohonan grasi itu dapat dilakukan oleh terpidana atau kuasa hukumnya, dan keluarga terpidana atas persetujuannya, kecuali dalam hal putusan pidana mati, permohonan dapat diajukan oleh keluarga terpidana tanpa persetujuannya.<sup>14</sup> Permohonan grasi dapat diajukan terpidana sejak putusan berkekuatan hukum tetap dan tidak dibatasi oleh tenggang waktu tertentu.<sup>15</sup>

Frasa ‘tidak dibatasi’, mengandung makna tidak ada batasan waktu dalam mengajukan permohonan grasi, terpidana dapat mengajukannya sejak putusan berkekuatan hukum, atau setelahnya, ia dapat mengajukan setahun, dua atau tiga tahun setelahnya. Putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap adalah:

1. Putusan pengadilan tingkat pertama yang tidak diajukan banding atau kasasi dalam waktu yang ditentukan oleh Undang-undang tentang Hukum Acara Pidana;
2. Putusan pengadilan tingkat banding yang tidak diajukan kasasi dalam waktu yang ditentukan oleh Undang-undang tentang Hukum Acara Pidana atau;
3. Putusan kasasi.<sup>16</sup>

Permohonan grasi diajukan secara tertulis,<sup>17</sup> oleh terpidana, kuasa hukumnya atau keluarganya kepada Presiden melalui Kepala Lembaga Pemasyarakatan tempat terpidana menjalani pidana dan mengirimkan salinannya kepada Pengadilan yang memutus perkara pada tingkat pertama untuk diteruskan kepada Mahkamah Agung. Kepala Lembaga Pemasyarakatan menyampaikan

<sup>13</sup> Pasal 2 ayat (3) UU Grasi 2002

<sup>14</sup> Pasal 6 ayat (1), (2), dan (3) UU Grasi 2002

<sup>15</sup> Pasal 7 ayat (1), dan (2) UU Grasi 2002

<sup>16</sup> Penjelasan Pasal 2 ayat (1) UU Grasi 2002

<sup>17</sup> Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 1948, Pasal 6 ayat (1) disebutkan “permohonan grasi harus diajukan atas kertas bermaterai...”

permohonan grasi tersebut dan salinannya, paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya surat-surat permohonan.<sup>18</sup>

Berbeda dengan undang-undang grasi sebelumnya, tata cara pengajuan permohonan grasi sekarang hanya melalui tiga tahap yaitu Kepala Lembaga Pemasyarakatan, Pengadilan Negeri dan Mahkamah Agung, sebelum diterima oleh Presiden. Pengajuan grasi dapat ditempuh dengan 2 (dua) alternatif cara yaitu mengajukan langsung kepada Presiden atau melalui Kepala Lembaga Pemasyarakatan.

Dalam UU Grasi 2002, diatur mengenai penyelesaian permohonan grasi serta jangka waktunya sebagai berikut:

1. Pengadilan Tingkat Pertama  
Mengirimkan salinan permohonan grasi dan berkas perkara kepada MA. Paling lambat 20 hari sejak menerima salinan permohonan grasi.<sup>19</sup>
3. Mahkamah Agung  
Mengirimkan pertimbangan tertulis kepada Presiden, paling lambat 3 (tiga) bulan sejak menerima salinan permohonan grasi dan berkas perkara.<sup>20</sup>
3. Presiden  
Memberikan keputusan berupa pengabulan atau penolakan grasi, paling lambat 3 bulan sejak menerima pertimbangan Ketua Mahkamah Agung. Dalam waktu paling lambat 14 hari. Selanjutnya petikan keputusan Presiden disampaikan kepada terpidana. Dan salinan keputusan Presiden disampaikan pula kepada Mahkamah Agung, Pengadilan yang memutus perkara, Kejaksaan Negeri dan Lembaga Pemasyarakatan.<sup>21</sup>

### c. Pemberian Grasi oleh Presiden Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010

Undang-undang Nomor 5 Tahun 2010 [baca; **UU Grasi 2010**] merupakan perubahan atas Undang-undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi. Alasan dilakukannya pengubahan yaitu, didasarkan atas keterdesakan penyelesaian

<sup>18</sup> Pasal 8 ayat (1), (2), (3), dan (4) UU Grasi 2002

<sup>19</sup> Pasal 9 UU Grasi 2002

<sup>20</sup> Pasal 10 UU Grasi 2002

<sup>21</sup> Pasal 11 dan Pasal 12 UU Grasi 2002



permasalahan diantaranya, masih adanya permohonan grasi yang belum dapat diselesaikan Pemerintah dalam jangka waktu sebagaimana ditentukan dalam Pasal 15 dalam undang-undang tersebut yaitu 2 (dua) tahun sejak undang-undang grasi di undangkan yang berakhir pada tanggal 22 Oktober 2004. Namun pada kenyataannya, dengan berakhirnya jangka waktu tersebut, masih terdapat permohonan grasi yang belum dapat diselesaikan berjumlah 2106 (dua ribu seratus enam) kasus. Tunggakan permohonan grasi tersebut merupakan warisan dari permohonan grasi yang diajukan berdasarkan UU Grasi 1950.<sup>22</sup> Maka dari itu untuk menghindari adanya kekosongan hukum bagi penyelesaian pemberian grasi perlu adanya perpanjangan waktu sampai dengan tanggal 22 Oktober 2012.<sup>23</sup>

Beberapa faktor yang menyebabkan tidak terselesaikannya permohonan grasi dalam jangka waktu yang telah ditentukan, yaitu:

1. Tidak terakomodirnya ketentuan mengenai batas waktu pengajuan permohonan grasi bagi terpidana mati baik dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 maupun dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002. Hal tersebut menyebabkan adanya ketidakpastian dalam pelaksanaan eksekusi pidana mati menjadi tertunda sampai dengan jangka waktu yang tidak terbatas.
2. Mekanisme permohonan dan penyelesaian permohonan grasi yang dianut dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Permohonan grasi melibatkan beberapa instansi terkait dalam sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) sehingga menyebabkan birokrasi yang panjang. Disamping itu, undang-undang tersebut tidak mengenal pembatasan putusan pengadilan yang dapat diajukan grasi serta tidak mengatur adanya penundaan pelaksanaan putusan pengadilan dalam hal terpidana mengajukan permohonan grasi.<sup>24</sup>

Hasil dari rapat-rapat yang dilakukan oleh pemerintah dan DPR, maka ada beberapa pasal yang diubah ketentuannya dan juga penyisipan pasal baru. Ketentuan-ketentuan yang diubah adalah ketentuan Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) sehingga berbunyi:

---

<sup>22</sup> Laporan Singkat Rapat Kerja Komisi III DPR RI dengan Menteri Hukum dan HAM, 22 April 2010

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> *Ibid.*



tindak pidana yang telah dilakukan secara berulang-ulang (*residif*), tindak pidana kesusilaan dan tindak pidana yang dilakukan secara sadis dan berencana.<sup>27</sup>

## **B. Pemberian Grasi Oleh Presiden Menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/Puu-Xiii/2015**

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIII/2015 yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 .

Berdasarkan hal tersebut pokok kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIII/2015 berfokus pada duduk/pokok perkara, kedudukan hukum pemohon, dan pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam memutuskan perkara yang dimohonkan.

### **1. Duduk/Pokok Perkara**

Mekanisme *constitutional control* digerakkan oleh adanya permohonan dari pemohon yang memiliki *legal standing* untuk membela kepentingan yang dianggap dirugikan oleh berlakunya satu undang-undang, atau berangkat dari kewenangan konstitusional satu lembaga negara dilanggar atau dilampaui oleh lembaga negara lainnya. Karena *trigger mechanism* terletak pada pemohon, maka meskipun dikatakan terdahulu [dalam asas hukum acara] bahwa hakim aktif dalam proses tetapi hakim tidak boleh melakukan inisiatif untuk mengadakan pengujian undang-undang atas kemauanya sendiri.<sup>28</sup>

Demikian juga dalam kewenangannya yang lain, MK bersifat pasif baik dalam sengketa kewenangan antarlembaga negara, perselisihan hasil pemilihan

<sup>27</sup> UU No. 5 tahun 2010, Penjelasan Umum

<sup>28</sup> Maruarar Siahaan, 2012, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 60





pasal-pasal dalam suatu undang-undang agar berkesesuaian dengan nilai-nilai konstitusi. Tafsir MK terhadap konstitusionalitas pasal-pasal dalam undang-undang tersebut merupakan tafsir satu-satunya [*the sole interpreter of constitution*] yang memiliki kekuatan hukum. Oleh karenanya terhadap pasal-pasal yang memiliki makna ambigu, tidak jelas, dan/atau multi tafsir dapat dimintakan penafsirannya kepada MK.

Terhadap ketentuan UU Grasi tersebut telah dilakukan permohonan uji materiil oleh Perkumpulan Inisiatif Masyarakat Partisipatif untuk Transisi Berkeadilan (IMPARSIAL) dan beberapa pemohon lainnya atas nama pribadi yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya UU Grasi 2002 pada tanggal 9 April 2015 dan telah diperbaiki pada tanggal 5 Juni 2015.<sup>30</sup> Menurut para pemohon terdapat permasalahan fundamental dalam UU Grasi 2002. Permasalahan timbul dikarenakan tidak adanya suatu ketentuan yang mewajibkan Presiden Republik Indonesia secara terang dan jelas untuk:

1. Mempertimbangkan masak-masak tiap permohonan grasi yang masuk, termasuk dalam hal ini untuk mempertimbangkan aspek dan karakteristik khusus dari tiap pemohon grasi;
2. Memberikan penjelasan yang layak dalam menerima maupun menolak permohonan grasi.

Ketiadaan kaidah kewajiban dimaksud menurut pemohon dapat menciptakan suatu potensi besar untuk Presiden Republik Indonesia menyalahgunakan kewenangannya. Presiden dapat saja menerima atau menolak permohonan grasi yang diajukan kepadanya tanpa melakukan penelitian yang disyaratkan oleh UU Grasi dan/atau tanpa memberikan pertimbangan yang layak yang dijadikan sebagai alasan dalam mengabulkan atau menolak grasi, yang mana

---

<sup>30</sup> Para Pemohon tersebut telah mengajukan permohonan bertanggal 9 April 2015 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 9 April 2015 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 114/PAN-MK/2015 dan telah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi dengan Nomor 56/PUU-XIII/2015 pada tanggal 23 April 2015, yang selanjutnya diperbaiki dengan permohonan bertanggal 5 Juni 2015. Lihat Putusan MK Nomor 56/PUU-XIII/2015 tentang Pengujian pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi [UU Grasi 2002] sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi [UU Grasi 2010] terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945



hal ini menjadi hak bagi masyarakat, dan utamanya bagi pemohon grasi. Presiden RI saat ini dapat menggunakan kewenangan grasinya secara tidak bijaksana, dan bahkan bertentangan dengan tujuan dasar pemberian grasi itu sendiri.

Menurut pemohon, keberadaan penelitian dan pertimbangan yang layak dalam menentukan apakah seorang terpidana tetap menjadi bagian dari masyarakat atau tidak dapat diabaikan.

Meskipun secara normatif, keberadaan grasi adalah untuk memberikan warna humanisme dalam sistem pemerintahan, tetapi dasar untuk menerima atau menolak permohonan grasi bukanlah aspek yang bersifat hukum lagi. Oleh sebab itu, karena aspek pemeriksaannya adalah mencakup semua pertimbangan yang non-hukum, maka tiap permohonan grasi yang masuk suda seyogyanya diperiksa secara rinci oleh Presiden RI, termasuk pula di dalamnya memeriksa karakteristik unik/spesifik dari masing-masing pemohon grasi, sebelum akhirnya mengeluarkan keputusan menolak atau menerima permohonan grasi yang diajukan, disertai dengan alasan yang layak.

Berdasarkan rasiologis tersebut, argumentasi permohonan dalam melakukan uji materiil kepada Mahkamah Konstitusi tertuang dalam tabel 3.1 berikut:

Tabel 3.1 Ruang Lingkup Pasal Yang Diuji

Ruang lingkup pasal yang diuji	Argumentasi konstitusional yang digunakan
Pasal 11 ayat (1) UU No. 22 Tahun 2002: Presiden memberikan keputusan atas permohonan grasi setelah memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung	Pasal 4 ayat (1) UUDNRI 1945: Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan Pemerintahan Menurut Undang-Undang Dasar
	Pasal 28D ayat (1) UUDNRI 1945: Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum
Pasal 11 ayat (2) UU No. 22 Tahun 2002: Keputusan Presiden dapat berupa pemberian atau penolakan grasi	Pasal 28F UUDNRI 1945: Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan soialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia





(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316) yang telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai sebagai berikut:

*“Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:*

- a. *perorangan warga negara Indonesia atau warga negara asing sepanjang yang didalilkan menyangkut hak asasi manusia sebagai tolok ukur pengujian dan/atau undang-undang tersebut secara substansi berlaku baik terhadap warga negara Indonesia dan warga negara asing;*
3. Menyatakan Pasal 51 ayat (1) huruf a Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316) yang telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226) tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang tidak dimaknai sebagai berikut:
 

*“Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:*

    - a. *perorangan warga negara Indonesia atau warga negara asing sepanjang yang didalilkan menyangkut hak asasi manusia sebagai tolok ukur pengujian dan/atau undang-undang tersebut secara substansi berlaku baik terhadap warga negara Indonesia dan warga negara asing;*
  4. Memerintahkan pemuatan isi putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

#### Berkaitan dengan **Pengujian UU Grasi**

1. Mengabulkan permohonan yang dimohonkan para pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 5 Tahun

2010 tentang Perubahan Atas UU Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi bertentangan dengan UUDNRI 1945 sepanjang tidak dibaca:

- (1) *Presiden memberikan keputusan atas permohonan grasi setelah memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung dan melakukan penelitian terhadap pemohon grasi dan permohonan grasinya;*
  - (2) *Keputusan Presiden dapat berupa pemberian atau penolakan grasi dengan disertai alasan yang layak.*
3. Menyatakan Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas UU Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dibaca:
- (1) *Presiden memberikan keputusan atas permohonan grasi setelah memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung dan melakukan penelitian terhadap pemohon grasi dan permohonan grasinya;*
  - (2) *Keputusan Presiden dapat berupa pemberian atau penolakan grasi dengan disertai alasan yang layak.*
4. Memerintahkan pemuatan isi putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya, atau apabila Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya.

Selain itu terhadap permohonan uji materiil tersebut, pemohon juga memohon agar Mahkamah Konstitusi dalam amar putusannya menyatakan:

*Pertama*, Pasal 11 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 108, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4234) yang telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 100, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5150) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai sebagai berikut:

- (1) *Presiden memberikan keputusan atas permohonan grasi setelah memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung dan melakukan penelitian terhadap pemohon grasi dan permohonan grasinya.*



- (2) *Keputusan Presiden dapat berupa pemberian atau penolakan grasi dengan disertai alasan yang layak.*

*Kedua*, Pasal 11 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 108, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4234) yang telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 100, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5150) tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang tidak dimaknai sebagai berikut:

- (1) *Presiden memberikan keputusan atas permohonan grasi setelah memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung dan melakukan penelitian terhadap pemohon grasi dan permohonan grasinya.*
- (2) *Keputusan Presiden dapat berupa pemberian atau penolakan grasi dengan disertai alasan yang layak.*

## 2. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon

Pengakuan hak setiap warga negara Indonesia untuk mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 merupakan suatu indikator perkembangan ketatanegaraan yang positif, sekaligus merefleksikan adanya kemajuan bagi penguatan prinsip-prinsip negara hukum. Sesuai dengan prinsip tersebut, Undang-Undang sebagai produk politik DPR dan Presiden dapat dilakukan pengujian konstitusionalitasnya pada lembaga yudisial, sehingga sistem *checks and balances* berjalan dengan efektif.

Mahkamah Konstitusi (baca; **MK**) sebagai lembaga yudisial, memiliki fungsi utama mengawal supaya konstitusi dijalankan dengan konsisten (*the guardian of constitutions*) dan menafsirkan konstitusi atau UUD (*the interpreter of constitutions*).<sup>32</sup> Dengan fungsi dan wewenang tersebut, keberadaan MK memiliki arti penting dan peranan strategis dalam perkembangan ketatanegaraan dewasa ini karena segala ketentuan atau kebijakan yang dibuat penyelenggara

<sup>32</sup> Titik Triwulan Tutik, 2012, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Prenada Media Group, hlm. 221-222.



negara dapat diukur dalam hal konstitusional atau tidak oleh MK.<sup>33</sup> Menurut **Maruarar Siahaan**, selain kedua fungsi tersebut MK di beberapa Negara juga difungsikan menjadi pelindung [*protector*] konstitusi – yaitu melindungi hak-hak asasi manusia [*fundamental rights*].<sup>34</sup> Sebagai *protector* konstitusi maka, MK berfungsi sebagai pengawal sekaligus penjaga hak-hak konstitusional setiap warga negara. Sedangkan sebagai penjaga hak asasi manusia (*fundamental rights*), MK berfungsi menjaga hak konstitusional dan hak hukum setiap warga negara.

Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut **UU MK**) *juncto* Pasal 3 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang menyatakan, bahwa **untuk mengajukan perkara konstitusi si pemohon harus memiliki kedudukan hukum (*legal standing*)**, sebagai pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya,<sup>35</sup> dirugikan oleh berlakunya undang-undang.

Mengaji tentang kedudukan hukum (*legal standing*) pemohon, **Maruarar Siahaan** dalam bukunya *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, mengatakan;

Tidak semua orang boleh mengajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi (baca; **MK**) dan menjadi pemohon. Adanya kepentingan hukum saja sebagaimana dikenal dalam hukum acara perdata maupun hukum acara tata usaha negara tidak dapat dijadikan dasar. Dalam hukum acara perdata dikenal *adagium point d'interet point d'action*, yaitu apabila ada kepentingan hukum boleh mengajukan gugatan.<sup>36</sup>

Berdasarkan pendapat tersebut berarti hanya orang yang memiliki persyaratan tertentu yaitu sebagai pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan akibat berlakunya suatu undang-undanglah yang dapat mengajukan permohonan hukum ke MK.

<sup>33</sup> Jimly Ashiddiqie dalam Mahkamah Konstitusi, 2004, *Cetak Biru Op. Cit.*, h. 5-6

<sup>34</sup> Maruarar Siahaan, 2012, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 7

<sup>35</sup> Berdasarkan Penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU MK dinyatakan, bahwa “Yang dimaksud dengan hak konstitusional adalah hak-hak yang diatur dalam UUD 1945”

<sup>36</sup> Maruarar Siahaan, 2012, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 65

Yang dimaksud dengan *standing* atau *personae standi in judicio* adalah hak atau kedudukan hukum untuk mengajukan gugatan atau permohonan di depan pengadilan [*standing to sue*]. Doktrin yang dikenal di Amerika Serikat tentang *standing to sue* diartikan, bahwa pihak tersebut mempunyai kepentingan yang cukup dalam satu perselisihan yang dapat dituntut untuk mendapatkan keputusan pengadilan atas perselisihan tersebut. *Standing* adalah suatu konsep yang digunakan untuk menentukan apakah satu pihak terkena dampak secara cukup sehingga satu perselisihan diajukan ke depan pengadilan. Hal ini adalah suatu hak untuk mengambil langkah merumuskan masalah hukum agar memperoleh putusan akhir dari pengadilan.

Persyaratan *legal standing* dikatakan telah dipenuhi jika dapat dikatakan, bahwa penggugat mempunyai kepentingan nyata dan secara hukum dilindungi.<sup>37</sup> Dalam yurisprudensi Amerika dikatakan bahwa tiga syarat harus dipenuhi untuk mempunyai *standing to sue*, yaitu sebagai berikut;

1. Adanya kerugian yang timbul karena adanya pelanggaran kepentingan pemohon yang dilindungi secara hukum yang bersifat;
  - a. Spesifik atau khusus, dan
  - b. Aktual dalam satu kontroversi dan bukan hanya bersifat potensial
2. Adanya hubungan sebab akibat atau hubungan kausalitas antara kerugian dengan berlakunya satu undang-undang.
3. Kemungkinan dengan diberikannya keputusan yang diharapkan kerugian akan dihindarkan atau dipulihkan.

Berdasarkan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut **UU MK**) *juncto* Pasal 3 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang dinyatakan,

untuk mengajukan perkara konstitusi si pemohon harus memiliki kedudukan hukum (*legal standing*), sebagai pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:

---

<sup>37</sup> Bryan A. Garner, ed., 1999, *Black's Law Dictionary*, St. Paul; West Group, hlm. 1045

- a. perorangan warga Negara Indonesia;
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga Negara

Pemohon harus menguraikan dalam permohonannya hak dan kewenangan konstitusionalnya yang dirugikan. Yang menjadi pertanyaan adalah apa yang dimaksud dengan hak dan kewenangan konstitusional? Menurut **Maruarar Siahaan**, bahwa kepentingan hukum saja tidak cukup untuk menjadi dasar legal standing dalam mengajukan permohonan ke MK. Akan tetapi terdapat dua hal yang harus diuraikan dengan jelas. Dua kriteria dimaksud adalah

*Pertama*, kualifikasi pemohon apakah sebagai;

- a. perorangan warga negara Indonesia [termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan yang sama]
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang
- c. badan hukum publik atau privat;
- d. lembaga negara

*Kedua*, anggapan bahwa dalam kualifikasi demikian terdapat hak dan/atau kewenangan konstitusional pemohon yang dirugikan oleh berlakunya undang-undang.<sup>38</sup>

Mahkamah sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 bertanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007 bertanggal 20 September 2007, serta putusan-putusan selanjutnya berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu:

---

<sup>38</sup> Maruarar Siahaan, 2012, Hukum Acara ..., *Op.Cit.*, hlm. 66-67



tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK). *Kedua*, para Pemohon adalah perorangan warga Negara yang merasa dirugikan dengan berlakunya ketentuan Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi (UU Grasi).

### **3. Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi**

#### **a. Pertimbangan Hukum terhadap Kewenangan Mahkamah**

Menurut Mahkamah, bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat [1] UUD 1945 dan Pasal 10 ayat [1] huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, serta Pasal 29 ayat [1] huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah adalah menguji pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar.

Berdasarkan hal tersebut, dengan menimbang bahwa permohonan Pemohon adalah untuk menguji konstitusionalitas Pasal 11 ayat [1] dan ayat [2] Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi, yang menjadi salah satu kewenangan Mahkamah, sehingga oleh karenanya Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Pertimbangan Mahkamah Konstitusi pada Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi terhadap Undang-Undang Dasar RI Tahun 1945

**b. Kedudukan Hukum [*Legal Standing*] para Pemohon**

Menurut Mahkamah, bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi beserta penjelasannya, yang dapat mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang, yaitu:

- a. perorangan warga Negara Indonesia [termasuk kelompok orang yang mempeunyai kepentingan sma];
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga Negara.

Merujuk pada ketentuan tersebut, MK memohon agar para pemohon dalam pengujian Undang-Undang terhadap UUD NRI 1945 harus menjelaskan dan membuktikan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai para pemohon sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat 1 UU MK;
- b. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD NRI 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian.

Menimbang pula bahwa Mahkamah sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005, bertanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007, tertanggal 20 September 2007, serta Putusan selanjutnya berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat [1] UU MK harus memenuhi lima syarat, yaitu;

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;







Pasal 28F ; “*Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan soialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia*”.

Pasal 28I ayat (4) ; “*Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggungjawab negara terutama pemerintah*”.

Mengenai kerugian konstitusional dan/atau potensi kerugian konstitusional yang didalilkan oleh Pemohon I Mahkamah berpendapat sebagai berikut;

Bahwa Pasal 11 ayat [1] UU Grasi berisi perintah kepada Presiden untuk memberikan keputusan atas permohonan grasi. Norma perintah dimaksud memiliki dua kemungkinan pelaksanaan oleh Presiden, yaitu Presiden memberikan keputusan, atau Presiden tidak memberikan keputusan.<sup>41</sup>

Selanjutnya menurut Mahkamah, bahwa dalam hal Presiden memberikan terhadap permohonan grasi, maka hal demikian adalah tindakan yang sesuai dengan UU Grasi. Sedangkan jika Presiden tidak memberikan keputusan atas suatu permohonan grasi, maka Presiden melanggar Pasal 11 ayat [1] UU Grasi. Istilah ‘memberikan keputusan’ di sini sudah tentu dapat ditafsirkan terpisah dengan tindakan memberikan pertimbangan. Bahkan dalam Pasal 11 ayat [1] dapat ditemukan setidaknya dua lapis/bentuk pertimbangan; *Pertama*, pertimbangan Presiden, yang pertimbangan ini dilakukan setelah memperhatikan pertimbangan sebelumnya. *Kedua*, pertimbangan Mahkamah Agung.

Di dalam ketentuan Pasal 11 ayat [1] UU Grasi, terutama mengenai pertimbangan oleh Presiden, menurut Mahkamah telah sangat jelas memerintahkan bahwa pertimbangan yang diberikan oleh Presiden adalah pertimbangan yang layak. Menurut Mahkamah, justru ketika dalam suatu istilah ‘pertimbangan’ yang dipergunakan dalam peraturan perundang-undangan, kemudian ditambahkan kata ‘layak’, sehingga berubah menjadi frasa ‘pertimbangan yang layak’, maka akan memunculkan ambiguitas yang jika merujuk pada perspektif biner mengharuskan pula adanya suatu jenis

<sup>41</sup> Argumentasi MK dalam memberikan pertimbangan hukum atas

'pertimbangan yang tidak layak'. Padahal menurut Mahkamah, sebuah kata atau istilah 'pertimbangan' sudah mengandung di dalamnya makna 'layak'.

Suatu pertimbangan adalah proses berpikir yang tidak dapat tidak, harus dilakukan dengan layak. Jika terdapat suatu proses berpikir yang tidak layak atau tidak memenuhi kesungguhan tertentu, maka proses berpikir yang demikian tidak dapat disebut sebagai pertimbangan atau aktivitas mempertimbangkan.

Setelah mencermati Pasal 11 ayat [1] UU Grasi terutama mengenai masalah kelayakan pertimbangan Presiden, Mahkamah menilai dalil Pemohon I bahwa ketentuan norma Pasal 11 ayat [1] dan ayat [2] memunculkan potensi Presiden tidak memberikan pertimbangan yang layak terhadap permohonan grasi, adalah dalil yang tidak mendasar. Hal demikian karena Pemohon I tidak dapat menunjukkan istilah atau frasa mana dalam Pasal 11 ayat [1] serta ayat [2] UU Grasi yang dapat ditafsirkan sebagai 'pertimbangan tidak layak' yang karenanya memunculkan kerugian dan/atau potensi kerugian konstitusional bagi Pemohon I berupa ketidakpastian hukum.

Seandainya memang benar Presiden tidak mempertimbangkan permohonan grasi secara layak, menurut Mahkamah hal demikian adalah pelanggaran terhadap norma Pasal 11 ayat [1] dan ayat [2] UU *a quo*. Berdasarkan pertimbangan demikian, Mahkamah berpendapat bahwa permasalahan yang didalikan oleh Pemohon I merupakan masalah implementasi norma.

Berdasarkan seluruh pertimbangan hukum tersebut, Mahkamah berpendapat permohonan Pemohon tidak beralasan menurut hukum. Adapun Pemohon II, Pemohon III, Pemohon IV, dan Pemohon V tidak memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*.

#### **d. Amar Putusan**

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum, maka Mahkamah berkesimpulan. *Pertama*, Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*. *Kedua*, Pemohon I memiliki kedudukan hukum [*legal standing*] untuk mengajukan permohonan *a quo*. *Ketiga*, Pemohon II, Pemohon III, Pemohon IV, dan Pemohon V tidak memiliki kedudukan hukum [*legal standing*] untuk



## **BAB IV**

### **ANALISIS HUKUM PEMBERIAN GRASI OLEH PRESIDEN PASCAPUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 56/PUU-XIII/2015 PERSPEKTIF FIKIH SIYASAH- DHUSTURIYAH**

Pada Bab IV ini merupakan bab analisis hukum, yaitu akan melakukan analisis hukum terhadap dua permasalahan pokok dalam tesis. *Pertama*, analisis terhadap pemberian grasi oleh presiden berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIII/2015. *Kedua*, analisis hukum pemberian grasi oleh presiden pascaputusan mahkamah konstitusi nomor 56/PUU-XIII/2015 perspektif fikih *siyasah-dhusturiyah*.

#### **A. Analisis Hukum Pemberian Grasi Oleh Presiden Menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/Puu-Xiii/2015**

##### **1. Kewenangan Presiden dalam Memberikan Grasi Menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIII/2015**

Mengenai kewenangan Presiden dalam memberikan grasi menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIII/2015, Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukumnya mengatakan, bahwa; *Pertama*, Mahkamah berpendapat sebagai berikut, bahwa Pasal 11 ayat [1] UU Grasi berisi perintah kepada Presiden untuk memberikan keputusan atas permohonan grasi. Norma perintah dimaksud memiliki dua kemungkinan pelaksanaan oleh Presiden, yaitu Presiden memberikan keputusan, atau Presiden tidak memberikan keputusan.

*Kedua*, menurut Mahkamah, bahwa dalam hal Presiden memberikan terhadap permohonan grasi, maka hal demikian adalah tindakan yang sesuai





hukum, meliputi proses penuntutan, penangkapan yang salah, atau keterangan dari saksi yang tidak dapat dipercaya. Grasi berada di luar lingkup peradilan, terutama peradilan pidana.

Menurut analisis penulis Presiden sebagai kepala pemerintahan tidak berhak mengintervensi atau mencampuri urusan dan wewenang lembaga yang setingkat dengannya yaitu Mahkamah Agung,<sup>4</sup> dimana penjatuhan pidana mati berpuncak pada Mahkamah Agung. Menurut **Wirjono Prodjodikoro**, wewenang pemberian grasi adalah penerobosan batas antara wewenang kekuasaan pemerintah dengan kekuasaan kehakiman, dalam arti bahwa kini Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi pemerintahan, diizinkan campur tangan dalam perkara-perkara pidana yang seharusnya melulu masuk kekuasaan pengadilan.<sup>5</sup>

Terkait dengan kewenangan pemberian grasi, kewenangan tersebut dimiliki oleh seorang Presiden. Kewenangan pemberian grasi tersebut dapat ditinjau dari 3 (tiga) hal yaitu menyangkut kewenangan konstitusional Presiden, kewenangan pemberian grasi berdasarkan peraturan perundang-undangan, dan kewenangan untuk mengabulkan atau menolak permohonan grasi.<sup>6</sup>

#### **a. Kewenangan Konstitusional Presiden**

Pasal 1 ayat (1) UUDNRI 1945 menyebutkan bahwa, Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Banyak dijumpai pada negara-negara yang berbentuk republik, kedudukan seorang Presiden adalah sebagai kepala pemerintahan dan sekaligus sebagai kepala negara. Dua kewenangan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan inilah yang saat ini disandang Presiden Republik Indonesia.

---

<sup>4</sup> Presiden dalam posisinya sebagai kepala pemerintahan setingkat dengan ketua lembaga-lembaga tinggi negara, dalam hal sebagai kepala negara berada di atas semua lembaga tinggi negara.

<sup>5</sup> Muhammad Ridhwan Indra dan Satya Arinanto, 1992, *Kekuasaan Presiden dalam UUD 1945 Sangat Besar*, Jakarta; Haji Masagung, h. 20

<sup>6</sup> R. Tony Prayogo, 2012, "Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Mengadili Perkara Pemberian Grasi", *artikel* dalam Jurnal Legislasi Indonesia Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM RI Jakarta, Vol. 9 No. 3, Oktober 2012, h. 477

Dalam sistem presidensial, tidak dibedakan apakah Presiden adalah sebagai kepala Negara atau kepala pemerintahan. Akan tetapi, yang ada hanya Presiden dan wakil Presiden saja dengan segala hak dan kewajibannya atau tugas dan kewenangannya masing-masing.<sup>7</sup>

Dalam hal kewenangan Presiden secara konstitusional baik sebagai kepala pemerintahan (*chief of executive*) dan sebagai kepala negara (*head of state*) diatur dalam UUD 1945. Sebagai Kepala Pemerintahan (*chief of executive*) terumus dalam ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 dan sebagai kepala negara (*head of state*) yang bertindak untuk dan atas nama negara ditentukan dalam Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, Pasal 14, dan Pasal 15 UUD 1945. Dua kewenangan tersebut ada pada satu tangan dan tunggal (*single executive*), yaitu di tangan Presiden Republik Indonesia.<sup>8</sup>

Menurut **Bagir Manan**, jenis-jenis kekuasaan yang dilekatkan kepada Presiden oleh UUD 1945 maupun ketentuan di luar UUD, dapat dirinci sebagai berikut:

- a. Kekuasaan penyelenggaraan pemerintah;
- b. Kekuasaan di bidang Perundang-undangan, meliputi; (a). Kekuasaan membentuk undang-undang, (b). Kekuasaan membentuk Peraturan Pemerintah, (c). Kewenangan menetapkan Keputusan Presiden dan, (d). Kewenangan menetapkan Perpu;
- c. Kekuasaan di bidang yustisial; serta
- d. Kekuasaan Presiden dalam hubungan luar negeri, meliputi; (a). Kekuasaan mengadakan perjanjian dengan negara lain, (b). Kekuasaan menyatakan perang dengan negara lain; dan (c). Kekuasaan mengadakan perdamaian dengan negara lain.<sup>9</sup>

Ketentuan Pasal 14 ayat (1) UUDNRI 1945, menyatakan bahwa “*Presiden memberi Grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung*”. Apabila difahami secara seksama rumusan pasal tersebut, maka ketentuan pasal tersebut memberikan suatu kewenangan konstitusional kepada

<sup>7</sup> Sumali, 2003, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu)*, Malang; UMM Press, hlm. 41

<sup>8</sup> *Ibid.*, hlm. 41

<sup>9</sup> Bagir Manan dalam *ibid.*

Presiden yaitu memberikan grasi. Kedudukan Presiden dalam memberikan grasi bertindak untuk dan atas nama negara.

#### **b. Kewenangan Pemberian Grasi Berdasarkan Undang-undang Grasi**

Dalam rangka pengaturan lebih lanjut hal-hal yang terkait grasi sebagaimana telah ditentukan dalam Pasal 14 ayat (1) UUDNRI 1945, Pemerintah dan DPR telah mengeluarkan UU Grasi 2002 *jo.* UU Grasi 2010. Bahwa dalam UU Grasi 2002 dan UU Grasi 2010 tersebut diatur mengenai prinsip-prinsip umum tentang grasi serta tata cara pengajuan dan penyelesaian permohonan grasi.

Terkait dengan prinsip umum tentang grasi ini tertuang dalam Pasal 1 ayat (1) UU Grasi 2002 yang menyebutkan “*Grasi adalah pengampunan berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada terpidana yang diberikan oleh Presiden*”, dan ketentuan Pasal 2 ayat (1) UU Grasi 2010, yang berbunyi: “*Terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hokum tetap, terpidana dapat mengajukan permohonan grasi kepada Presiden.*” telah menegaskan kembali ketentuan Pasal 14 ayat (1) UUD 1945 pemberian grasi merupakan kewenangan Presiden.

#### **c. Kewenangan untuk Mengabulkan atau Menolak Permohonan Grasi**

Ketentuan Pasal 4 UU Grasi 2002 menyebutkan bahwa “*Presiden berhak mengabulkan atau menolak permohonan grasi yang diajukan terpidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 setelah mendapat pertimbangan dari Mahkamah Agung*”. Hak Presiden untuk mengabulkan atau menolak permohonan grasi disebut dengan hak prerogatif Presiden. Yang mana hak Prerogatif tersebut merupakan hak khusus yang diberikan oleh konstitusi kepada Presiden.

Contoh kasus adalah **Keputusan Presiden Nomor 22/G/Tahun 2012**. Pada hari selasa tanggal 15 Mei 2012, Presiden mengabulkan permohonan grasi dengan menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 22/G/Tahun 2012 atas nama Scaplle Leigh Corby warga negara Australia.<sup>10</sup> Dengan pengurangan 5 (lima)

---

<sup>10</sup> TIM ADVOKAT Gerakan Nasional Anti Narkotika (Granat) Yusril Izha Mahendra, et.al., “Surat Gugatan Pembatalan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 22/G Tahun



pertimbangan demikian, Mahkamah berpendapat bahwa permasalahan yang didalihkan oleh Pemohon I merupakan masalah implementasi norma.

**Terhadap pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi tersebut dapat dilakukan analisis sebagai berikut.** Suatu pertimbangan pada hakekatnya adalah proses berpikir yang tidak dapat tidak, harus dilakukan dengan layak. Jika terdapat suatu proses berpikir yang tidak layak atau tidak memenuhi kesungguhan tertentu, maka proses berpikir yang demikian tidak dapat disebut sebagai pertimbangan atau aktivitas mempertimbangkan.

Presiden dalam menghadapi permohonan grasi dari terpidana, akan memberikan keputusan dengan pertimbangan dan kebijaksanaannya sendiri secara alternatif, yaitu mengabulkan atau menolak permohonan grasi tersebut. Keputusan ini bersifat absolut, yang artinya tindakan Presiden dalam kaitannya dengan pemberian atau penolakan grasi tidak dapat dikontrol atau dinilai oleh pengadilan.

Tidak ada keterangan secara tegas ataupun tersirat dalam UUD 1945 maupun peraturan perundang-undangan lainnya mengenai bagaimana permohonan grasi dapat dikabulkan atau ditolak oleh Presiden. Pasal 14 UUD 1945 memberi hak kepada Presiden untuk memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi tanpa disertai syarat-syarat atau kriteria pemberiannya, sehingga hak presiden tersebut bersifat mutlak.

Ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai grasi tidak menyebutkan secara eksplisit alasan-alasan yang digunakan agar seseorang dapat diberikan grasi. Dalam konsiderans huruf b dan huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi menyebutkan, 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, bahwa grasi yang diberikan kepada terpidana harus mencerminkan keadilan, perlindungan hak asasi manusia, dan kepastian hukum berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

**Lalu siapa atau lembaga mana yang memiliki kewenangan untuk memberikan pertimbangan grasi Presiden tersebut? Dan bagaimana bentuk**



**pertimbangan dimaksud?** Sebagaimana halnya telah disebutkan, bahwa yang berwenang memberi atau menolak grasi adalah Presiden. Presiden dalam memberi atau tidak memberi grasi perlu pula mendapatkan pertimbangan dari pihak yang berkompetensi untuk itu. Adapun yang berhak dan berwenang untuk memberi atau menolak pertimbangan grasi adalah Mahkamah Agung.

Ketentuan fungsi memberikan pertimbangan hukum MA tersebut diatur dalam Pasal 37 UUMA 1985, bahwa “*Mahkamah Agung dapat memberikan pertimbangan-pertimbangan dalam bidang hukum baik diminta maupun tidak kepada Lembaga Tinggi Negara yang lain*”. Pasal 37 UUMA 1985 pada dasarnya memberikan kewenangan mutlak kepada MA sebagai satu-satunya lembaga negara yang memiliki kewenangan dalam hal memberikan pertimbangan hukum kepada Lembaga Tinggi Negara yang lain.

Meski demikian menurut **Mahkamah Agung RI**, keberadaan fungsi untuk memberikan pertimbangan hukum kepada lembaga lainnya dianggap tidak tepat karena beberapa alasan: *Pertama*, pelaksanaan fungsi ini dapat mengganggu independensi hakim dalam memutus perkara, jika yang mintakan pertimbangan hukum tersebut kemudian menjadi perkara di pengadilan. *Kedua*, dapat merendahkan wibawa MA apabila pertimbangan hukum tersebut ‘diacuhkan’ oleh lembaga yang meminta atau pihak lain yang dirugikan. *Ketiga*, fungsi memberikan pertimbangan hukum cukup membebani dalam melaksanakan tugas dan wewenang, mengingat begitu banyak tugas dan wewenang yang harus dilakukan oleh MA.<sup>12</sup>

Pada prakteknya banyak pihak yang menyalahartikan kewenangan MA untuk memberikan pertimbangan hukum. Karena menurut ketentuan bahwa pertimbangan hukum MA ini hanya diperuntukkan bagi Lembaga Tinggi Negara, namun tidak jarang permintaan pertimbangan hukum ke MA atas suatu permasalahan hukum justru dilakukan oleh individu, kelompok masyarakat,

---

<sup>12</sup> Mahkamah Agung RI, 2003, *Cetak Biru Mahkamah Agung RI*, Jakarta; Mahkamah Agung RI, h. 31-32

organisasi politik, bahkan institusi pemerintah yang bukan lembaga tinggi negara.<sup>13</sup>

**Bagaimana dengan pertimbangan hukum atas permohonan grasi Presiden?** Berkaitan dengan pertimbangan hukum atas permohonan grasi, dapat dilihat pada Pasal 35 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung [UUMA 2004], bahwa “*Mahkamah Agung memberikan pertimbangan hukum kepada Presiden dalam permohonan grasi dan rehabilitasi.*”<sup>14</sup> Ketentuan ini diperkuat kembali dalam Pasal 14 UUDNRI 1945 yang menyatakan, “*Presiden memberikan grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.*”

**Yang menjadi pertanyaan adalah apakah pertimbangan ini bersifat mutlak? Dan apakah keberadaan pertimbangan hukum tersebut harus dipenuhi oleh Presiden?** Setiap permohonan Grasi dalam Praktiknya harus disertai dengan pertimbangan Mahkamah Agung, karena Grasi mengenai atau menyangkut putusan hakim. Meski demikian dari sudut hukum ketatanegaraan pemberian ketentuan tersebut bukan merupakan suatu kewajiban yang harus diperhatikan oleh Presiden, karena Presiden bisa saja memutus pengajuan grasi kepada terpidana dengan pandangan yang beda dari Mahkamah Agung atau bisa saja tidak mengikuti pertimbangan dari Mahkamah Agung karena hanya bersifat pertimbangan. Dengan demikian, berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi, bahwa grasi adalah pengampunan berupa perubahan, peringanan,

---

<sup>13</sup> Titik Triwulan Tutik, 2017, *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta; Kencana Prenada Media Group, h. 604

<sup>14</sup> Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 9, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4359). Sebelumnya ketentuan ini diatur dalam Pasal 35 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3316), yang berbunyi; *Mahkamah Agung memberikan nasihat hukum kepada Presiden selaku Kepala Negara dalam rangka pemberian atau penolakan grasi.* <sup>14</sup> Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 telah diubah melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4958).



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

Menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi di dalam Pasal 2 Ayat (3) menyatakan bahwa permohonan Grasi hanya dapat diajukan 1 (satu) kali, kecuali dalam hal terpidana yang pernah ditolak permohonan Grasi sebelumnya dan telah lewat waktu 2 (dua) tahun sejak tanggal penolakan permohonan Grasi tersebut. Sedangkan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Grasi tidak mengatur pembatasan putusan pengadilan yang dapat diajukan Grasi.

Dalam Undang-undang Kehakiman dengan jelas disebutkan proses pengajuan Grasi hanya dilakukan satu kali saja. Oleh karena Jangka waktu 2 (dua) tahun tersebut belum dipenuhi maka permohonan Grasi untuk kedua kalinya tidak dapat diproses.<sup>17</sup> Dari beberapa pengaturan baru dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi ada dirasa lebih menjamin kepastian hukum bagi pemohon Grasi, ternyata ada satu hal yang pengaturannya tidak tegas, yaitu mengenai tidak ada pembatasan waktu bagi pemohon Grasi. Untuk putusan yang berupa pidana penjara seumur hidup, pidana penjara sementara waktu, dengan tidak adanya pembatasan waktu tersebut tidak akan berpengaruh pada pelaksanaan putusan, tetapi untuk terpidana mati eksekusinya harus menunggu putusan penolakan Grasi dari Presiden. Ketidakjelasan pengaturan tersebut dapat dimanfaatkan oleh terpidana mati untuk menunda eksekusi hukuman.<sup>18</sup>

Di dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi, juga tidak mengatur pengecualian pemberian Grasi diberikan kepada terpidana kasus korupsi. Menurut Kementerian Hukum dan HAM masalah pemberian Grasi kepada terpidana adalah kewenangan Presiden dengan pertimbangan dari Mahkamah

---

<sup>17</sup> <http://www.mahkamahagung.go.id/rnews.asp?jid=8&bid=514> di akses tanggal 6 Januari 2016

<sup>18</sup> “Grasi Samarkan Hukuman Mati” Suara pembaharuan Dally, <http://www.suarapembaharuan.com> di akses tanggal 6 Januari 2016







Belanda sebagai negara yang mewariskan sistem hukumnya kepada Indonesia, dalam hal grasi, memiliki pandangan-pandangan yang tidak jauh berbeda dengan Indonesia dalam hal alasan pemberian grasi kepada terpidana. Hal ini dapat dilihat dari salah seorang ahli hukum negara Belanda, yaitu **Utrecht**. Beliau merinci beberapa alasan untuk dapat diberikan grasi, yaitu ada 4 [empat]:

- a. Kepentingan keluarga dari terpidana
- b. Terpidana pernah berjasa bagi masyarakat
- c. Terpidana menderita penyakit yang tidak dapat disembuhkan
- d. Terpidana berkelakuan baik selama berada di Lembaga Pemasyarakatan dan memperlihatkan keinsyafan atas kesalahannya.<sup>22</sup>

UU Grasi 2010 menyebutkan, bahwa Presiden harus memperhatikan pertimbangan dari Mahkamah Agung sebelum memberikan keputusan untuk mengabulkan atau menolak suatu permohonan grasi. Namun dalam UUD 1945 dan UU Grasi 2002 *junto* UU Grasi 2010 tidak dijelaskan secara rinci mengenai pertimbangan yang bagaimana yang harus diberikan oleh Mahkamah Agung, yang pasti pertimbangan yang diberikan adalah pertimbangan dari segi hukum.

Jika pertimbangan tersebut dari segi hukum sepatutnya berkaitan dengan tujuan pidana yang harus memulihkan keseimbangan, mendatangkan rasa aman dalam masyarakat dan melindungi masyarakat dari kejahatan serta menjerakan pelaku sehingga terhindar menjadi residivis,<sup>23</sup> maka pertimbangannya hendaknya memperhatikan aspek positif maupun aspek negatif terhadap terpidana maupun masyarakat bila permohonan grasi dikabulkan atau ditolak. Namun yang pasti, Presiden dalam memberikan keputusan pengabulan atau penolakan permohonan grasi tidak terikat pada pertimbangan yang disampaikan Mahkamah Agung.

Contoh adalah pada kasus **Keputusan Presiden Nomor 22/G/Tahun 2012**. Pada hari selasa tanggal 15 Mei 2012, Presiden mengabulkan permohonan grasi dengan menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 22/G/Tahun 2012 atas

---

<sup>22</sup> E. Utrecht, 1965, *Rangkaian Sari Kuliah Hukum Pidana II*, Bandung: Universitas Padjajaran Press, h. 240.

<sup>23</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arief, 1992, *Teori-Teori dan Kebijakan ...*, *Op.Cit.*, h. 49.

nama Scapple Leigh Corby warga negara Australia. Dengan pengurangan 5 (lima) tahun masa tahanan, dari yang sebelumnya 20 (dua puluh) tahun menjadi 15 (lima belas) tahun, namun Corby tetap diwajibkan membayar uang denda sebesar 100 juta atau dengan subsider penjara kurungan selama 6 (enam) bulan.

Dalam Keputusan Presiden Nomor 22/G/Tahun 2012, Presiden memberikan alasan dan pendapatnya dalam mengabulkan permohonan grasi terhadap narapidana narkoba transnasional ini dengan tanpa memberikan penjelasan dari dasar pemikirannya sebagaimana berikut:

*“Bahwa setelah mempertimbangkan secara seksama permohonan grasi terpidana yang namanya tercantum dalam keputusan ini terdapat cukup alasan untuk memberikan grasi kepada terpidana tersebut”.*

Menurut beberapa pakar hukum dan organisasi kemasyarakatan yang bergerak dalam pemberantasan narkoba menilai, Keputusan Presiden tersebut memberikan sinyal bahwa Presiden tidak transparan dan terkesan tertutup dalam memberikan penjelasannya dalam memberikan grasi tersebut. Sehingga banyak menimbulkan stigma negatif dan kontroversi dikalangan masyarakat, yang menilai Presiden tidak serius dalam mendukung semangat pemberantasan narkoba di Indonesia.<sup>24</sup>

Dan sebelumnya dikonfirmasi bahwa Mahkamah Agung juga memberikan pertimbangannya berkaitan pemberian grasi dalam Keppres No. 22/G/Tahun 2012 oleh Presiden dalam 3 (tiga) hal, yaitu; *Pertama*, terpidana (Corby) mengalami depresi berat sehingga perlu didampingi psikiater. *Kedua*, terpidana (Corby) hingga kini masih merasa tidak bersalah karena narkoba yang ditemukan adalah disisipkan orang tidak dikenal. Dan *ketiga*, polisi Australia tidak memiliki catatan cacat Corby terkait narkoba.<sup>25</sup>

Selanjutnya, dalam pandangan **Jimly Asshidiqie**, pemberian grasi Corby ini sudah tepat karena dalam pemberian grasi wajib ada pertimbangan dari Mahkamah Agung, meskipun isinya tidak mengikat. Namun di sini Presiden perlu

<sup>24</sup> TIM ADVOKAT Gerakan Nasional Anti Narkotika (Granat) Yusril Izha Mahendra, et.al., “Surat Gugatan Pembatalan Keputusan Presiden Republik Indonesia ...”

<sup>25</sup> Lihat dalam <http://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/12/05/25/m4ktn5-inilah-tiga-pendapat-ma-yang-dijadikan-dasar-grasi-corby> diakses 15 Januari 2014



Khusus, yang independen dan mandiri meski sifatnya bukan permanen (*ad hoc*). Tim Khusus ini dibentuk ketika muncul permohonan grasi, yang merupakan gabungan dari unsur Dewan Pertimbangan Presiden [watimpres] dan Hakim Agung di Mahkamah Agung.

## **B. Analisis Fikih *Siyasah-Dhusturiyah* terhadap Pemberian Grasi Oleh Presiden Menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/Puu-Xiii/2015**

### **1. Kewenangan Presiden dalam Memberikan Grasi Menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIII/2015 dalam Perspektif Fikih *Siyasah-Dhusturiyah***

Islam adalah agama yang senantiasa mementingkan kemaslahatan dan kebahagiaan bagi segenap manusia, baik dalam tujuan hidup di dunia terlebih di akhirat kelak. Ajarannya tetap aktual bagi manusia di segala zaman dan tempat. Islam tidak hanya merupakan rahmat bagi manusia, tetapi juga bagi alam semesta. Islam memperlakukan manusia secara adil tanpa membeda-bedakan kebangsaan, warna kulit dan agamanya.<sup>27</sup>

Begitupun dengan prinsip Islam tentang grasi. Ahli Mazhab Maliki mengartikan grasi dalam hukum umum dengan istilah *safa'at* dalam fikih *Siyasah-Dhusturiyah*, yaitu sebagai suatu permohonan untuk dibebaskan atau dikurangi dari menjalani hukuman terhadap suatu tindak pidana yang telah dilakukan.

Berkaitan dengan grasi atau pengampunan tersebut, pada prinsipnya grasi atau pengampunan sangat dianjurkan oleh Islam dalam segala aspek bidang baik itu berhubungan langsung dalam hal perdata maupun pidana, baik itu yang berhubungan dengan hak adami ataupun hak Allah, jika memang perkaranya belum diproses. Namun, perlu digaris bawahi adalah, bahwa pengampunan tidak

---

<sup>27</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah; Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, h. 231

boleh menciderai rasa keadilan itu sendiri. Sebagaimana Allah SWT berfirman dalam surah *al-A'raf* ayat 199:

خُذِ الْعَفْوَ وَأْمُرْ بِالْعُرْفِ وَأَعْرِضْ عَنِ الْجَاهِلِينَ ﴿١٩٩﴾

Artinya: *jadilah Engkau Pemaaf dan suruhlah orang mengerjakan yang ma'ruf, serta berpalinglah dari pada orang-orang yang bodoh. (Q,S. Al-A'raf: 199)*

Dan juga sebuah Hadits :

حَدَّثَنَا سُلَيْمَانُ بْنُ دَاوُدَ الْمَهْرِيُّ أَخْبَرَنَا ابْنُ وَهْبٍ قَالَ سَمِعْتُ ابْنَ جُرَيْجٍ يُحَدِّثُ عَنْ عَمْرِو بْنِ شُعَيْبٍ عَنْ أَبِيهِ عَنْ عَبْدِ اللَّهِ بْنِ عَمْرٍو بْنِ الْعَاصِ أَنَّ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ تَعَاَفُوا الْحُدُودَ فِيمَا بَيْنَكُمْ فَمَا بَلَغَنِي مِنْ حَدٍّ فَقَدْ وَجِبَ . رواه أبو داود

Artinya: *“Diceritakan kepada kami oleh Sulaiman bin Daud al-Mahry; Dikabarkan kepada kami oleh ibn Wahbin berkata, aku mendengar ibn Juraij memperbincangkan tentang masalah ‘Amr bin Syu’aib dari ayahnya dari Abdullah bin ‘Amr bin al-‘Ash bahwa Rasulullah shallallahu ‘alaihi wa sallam bersabda; saling memaafkanlah kalian dalam masalah hukum had selama masih dalam urusan kalian, maka jika telah sampai kepadaku permasalahan had tersebut, maka ia wajib untuk dilaksanakan.” (HR. Abu Daud)*

Berdasarkan ketentuan hukum tersebut, pengampunan dalam Islam adalah ada dan dibolehkan, bahkan pemberian pengampunan terhadap pelaku pidana tersebut adalah hal terpuji [dihalalkan] dalam batas-batas yang sempit, akan tetapi tidak semua semua tindak pidana bisa mendapat pengampunan karena tergantung pada pertimbangan kemaslahatan umat. Pengaruh pengampunan tersebut hanya berlaku untuk jarimah *qisas diyat*, dan jarimah *ta'zir*, tetapi tidak berlaku untuk jarimah *hudud*.

Dalam perkara hudud pengampunan yang diberikan sebelum perkaranya dibawa kepengadilan tidak dikatakan sepenuhnya menggugurkan dari suatu jarimah tersebut, namun hanya mencegah atau mengurangi dari hukuman maksimalnya saja, sehingga pelaku jarimah tidak dapat menghindar dan tetap diancam dengan peralihan menjadi hukuman *ta'zir*, sebagai proses untuk mempertanggungjawabkan perbuatannya dan menjaga setabilitas keamanan dan



hukum di masyarakat, jika *waliyul amri* tersebut mengetahui dan menurut pandangannya itu lebih membawa kemaslahatan untuk tetap dikenakan sanksi.<sup>28</sup>

**Lalu siapakah yang berwenang memberikan grasi atau ampunan dalam konteks fikih Siyasah-Dhusturiyah?** Dalam sistem pemerintahan Islam, khalifah adalah pemegang kendali pemimpin umat, segala jenis kekuasaan berpuncak padanya dan segala garis politik agama dan dunia bercabang dari jabatannya, karena itulah khalifah merupakan kepala pemerintahan yang bertugas menyelenggarakan undang-undang untuk menegakkan Islam dan mengurus Negara dalam bingkai Islam. Dalam hal ini **Ibnu Taymiyah** memberikan gambaran tugas dan fungsi seorang Imam dengan mendasarkan pada al-Qur'an surat *al-Nisa'* ayat 58-59:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ  
النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ  
سَمِيعًا بَصِيرًا ﴿٥٨﴾ يَأْتِيهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ  
وَأُولَى الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَزَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ  
كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ﴿٥٩﴾

Artinya: *Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat. Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. kemudian jika kamu berlainan Pendapat tentang sesuatu, Maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya. (Q.S. Al-Nisa':58-59)*

Dari pemahaman ayat di atas, pada ayat pertama, bahwasannya seorang pemimpin agar senantiasa mereka menunaikan amanat kepada yang berhak, dan bila mereka menjatuhkan suatu hukum agar berlaku adil, dan selanjutnya pada

<sup>28</sup> Muhammad Abu Zahrah, *al-Jarimah wa al-'Uqubah fi al-Fiqh al-Islam; al-Jarimah*, Dar-Al-kutb Ilmiyyah, h. 73-74



ayat kedua, bagi rakyat diwajibkan untuk mentaati pemimpin yang bertindak adil, kecuali pemimpin itu memerintahkan kemaksiatan. Oleh karena itu, menurut pendapat **Ibnu Taymiyah** tugas pemerintah adalah menjamin tegaknya hukum Allah dan mengamankannya dari ketimpangan yang mungkin terjadi.<sup>29</sup>

Meski demikian dalam fikih siyasah-dhusturiyah, tidak semata-mata penguasa yang berhak memberi pengampunan, terutama dalam kasus pemberian maaf bagi terpidana yang diancam dengan hukuman mati (kisas). Menurut Fikih Siyasah-Dhusturiyah, tentang siapakah yang memberi maaf bagi terpidana yang diancam dengan hukuman mati (kisas) dapat dilihat di dalam Alquran surat *al-Baqarah* ayat 178:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُتِبَ عَلَيْكُمُ الْقِصَاصُ فِي الْقَتْلَى الْحُرُّ بِالْحُرِّ وَالْعَبْدُ بِالْعَبْدِ وَالْأُنثَى بِالْأُنثَى فَمَنْ عَفِيَ لَهُ مِنْ أَخِيهِ شَيْءٌ فَاتَّبِعْ بِالْمَعْرُوفِ وَأَدَاءٌ إِلَيْهِ بِإِحْسَانٍ ذَلِكَ تَخْفِيفٌ مِّن رَّبِّكُمْ وَرَحْمَةٌ فَمَنْ اعْتَدَى بِعَدَاةٍ فَلَهُ عَذَابٌ أَلِيمٌ

Artinya:

*Hai orang-orang yang beriman, diwajibkan atas kamu qishaaash berkenaan dengan orang-orang yang dibunuh; orang merdeka dengan orang merdeka, hamba dengan hamba, dan wanita dengan wanita. Maka Barangsiapa yang mendapat suatu pema'afan dari saudaranya, hendaklah (yang mema'afkan) mengikuti dengan cara yang baik, dan hendaklah (yang diberi ma'af) membayar (diat) kepada yang memberi ma'af dengan cara yang baik (pula). yang demikian itu adalah suatu keringanan dari Tuhan kamu dan suatu rahmat. Barangsiapa yang melampaui batas sesudah itu, Maka baginya siksa yang sangat pedih.*

Dan ayat di atas didukung juga oleh hadis yang diriwayatkan oleh Abu Daud melalui jalur 'Aisyah r.a., yaitu:

أَخْبَرَنَا إِسْحَاقُ بْنُ إِبْرَاهِيمَ قَالَ: حَدَّثَنَا الْوَلِيدُ عَنِ الْأَوْزَاعِيِّ قَالَ: حَدَّثَنِي حُصَيْنٌ قَالَ: حَدَّثَنِي أَبُو سَلَمَةَ وَأَنْبَاءُ الْحُسَيْنِ بْنِ حُرَيْثٍ قَالَ: حَدَّثَنَا الْوَلِيدُ قَالَ: حَدَّثَنَا الْأَوْزَاعِيُّ قَالَ: حَدَّثَنِي حُصَيْنٌ أَنَّهُ سَمِعَ أَبَا سَلَمَةَ يَحَدِّثُ عَنْ عَائِشَةَ أَنَّ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ: -وَعَلَى الْمُفْتَلِينَ أَنْ يَنْحَجِرُوا الْأَوَّلَ فَالْأَوَّلَ وَإِنْ كَانَتْ امْرَأَةً.

<sup>29</sup> IbnuTaimiyah, *Assiyasatus Syar'iyah fi Islahir Ra'i war-Ra'iyah; Pedoman Islam Bernegara*, Penerjemah Firdaus A.N, (Jakarta: Bulan Bintang, Cet. Keempat, 1989), h. 9-10

Artinya:

*Telah memberi tahukan kepada kami Ishaq ibn Ibrahim, dia berkata: telah bercerita kepada kami al-Walid dari al-Auza'i, dia berkata: telah memberi tahukan kepadaku Husain, dia berkata: telah memberitahukan kepadaku Abu Salamah, dan telah mengabarkan al-Husain ibn Hurais berkata: telah bercerita kepada kami al-Walid, dia berkata: telah bercerita kepada kami al-Auza'i, dia berkata: telah memberitahukan kepadaku Husain bahwasanya dia mendengar Abu Salamah bercerita dari 'Aisyah bahwasanya Rasulullah saw bersabda: Kepada seluruh ahli waris korban hendaklah menahan diri (dari qisas) karena telah dimaafkan (oleh ahli waris terdekat) kerana dialah yang paling utama untuk memberi maaf walaupun seorang perempuan.*

Dari ayat Alquran dan hadis di atas dapat penulis analisis, bahwasanya bagi alternatif pemberian maaf atau penjatuhan kisas kepada pelaku pembunuhan terletak pada ahli waris terdekat korban seperti suami/istri, bapak, mamak, dan anak (laki-laki/perempuan), selain itu boleh pula saudara (laki-laki/perempuan), paman, bibi, cucu dan lain-lain.

Meski demikian menurut **Imam Syafi'i, Abu Hanifah dan Imam Ahmad bin Hanbal**, meskipun pada jarimah *qisas diyat* unsur pemaafan ada pada pihak si korban atau walinya. Akan tetapi jika si korban belum cakap [masih di bawah umur], dan tidak memiliki wali, maka Kepala Negara [Presiden] yang menjadi walinya. Hal ini sesuai dengan kaidah Hukum Islam yang mengatakan “penguasa adalah wali siapa saja bagi yang tidak memiliki wali”, tetapi dengan syarat pemberian ma'af itu tidak boleh dengan cuma-cuma.<sup>30</sup>

Berdasarkan paparan tersebut dapat disimpulkan, bahwa grasi atau pengampunan merupakan salah satu faktor pengurangan atau penghapusan hukuman baik diberikan oleh korban atau walinya, dan/atau oleh penguasa negara.

## 2. Kelayakan Pertimbangan Presiden dalam Pemberian Grasi oleh Presiden Menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIII/2015 dalam Perspektif Fikih Siyasah-Dhusturiyah

Sebagaimana telah dibahas sebelumnya, bahwa dalam hukum Islam kewenangan dalam memberikan atau mengabulkan grasi dalam penguasa atau

---

<sup>30</sup> Muhammad Aksin Sato, 2007, *Ensiklopedi Hukum Pidana Islam*, Bogor; PT Kharisma Ilmu, h. 101-102

Kepala Negara [Raja/Presiden], dalam hal pemberian pengampunan jarimah *ta'zir*. Hukuman *ta'zir* dapat dijatuhkan apabila hal itu dikehendaki oleh masyarakat umum dan mempertimbangkan kemaslahatan. Adanya pengurangan atau pengampunan hukuman dalam Islam karena unsur kemaslahatan sesuai kaidah fiqh. Sedangkan pertimbangan dalam memberikan pengurangan atau pengampunan hukuman dapat didasarkan pada al-Qur'an surat *al-Nisa'* ayat 85.

*Barang siapa yang memberikan safa'at baik, maka ia akan memperoleh bagian [pahala] darinya. Dan barang siapa yang memberikan safa'at buruk, niscaya mereka akan memikul bagian [dosa] daripadanya. Allah Maha Kuasa atas segala sesuatu.*

Menurut pandangan penulis, terkait dengan pemberian kewenangan Presiden dalam pemberian grasi musti diatur dalam undang-undang. Hal ini mengandung beberapa tujuan sebagai berikut:

- 1) menghindarkan ketidakadilan yang mungkin terjadi sebagai akibat dilaksanakannya hukuman
- 2) untuk membela dan menegakkan kepentingan Negara

Ajaran Islam memerintahkan kepada pemeluknya agar menegakkan dan menjalankan keadilan, sebagaimana dalam al-Qur'an disebutkan di dalam al-Qur'an surat *al-Nisa'* ayat 58 yang memerintahkan untuk menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan seseorang harus bersikap adil dalam menetapkan suatu hukum.

Berdasarkan ayat ini, maka jelaslah bahwa prinsip keadilan merupakan hal yang harus ditegakkan, dan tentunya lebih ditekankan kepada para pemimpin dan penguasa yang senantiasa melayani kepentingan masyarakat. Ayat ini merupakan salah satu dari sekian banyak dalil *naqli* tentang menjalankan dan menegakkan keadilan.

Berbicara tentang adil, sungguh sudah menjadi problem pemikiran para ahli, lalu apakah yang sebenarnya disebut dengan adil? Dalam hal ini, penulis lebih condong dengan arti "adil" secara bahasa yakni "sesuatu yang tidak lazim". Dengan demikian, orang yang adil adalah orang yang menjalankan hukum menurut hukum Allah. Sebab siapa yang tidak menghukumi sesuatu dengan



أَذِنَ لِلَّذِينَ يُقْتَلُونَ بِأَنَّهُمْ ظَلَمُوا وَإِنَّ اللَّهَ عَلَىٰ نَصْرِهِمْ لَقَدِيرٌ ﴿١٦٠﴾  
 الَّذِينَ أُخْرِجُوا مِنْ دِيَارِهِمْ بِغَيْرِ حَقٍّ إِلَّا أَنْ يَقُولُوا رَبُّنَا اللَّهُ  
 وَلَوْلَا دَفْعُ اللَّهِ النَّاسَ بَعْضَهُمْ بِبَعْضٍ هَدَمَتْ صَوَامِعُ وَبِيَعٌ  
 وَصَلَوَاتٌ وَمَسَاجِدُ يُذَكَّرُ فِيهَا اسْمَ اللَّهِ كَثِيرًا وَلَيَنْصُرَنَّ اللَّهُ  
 مَنْ يَنْصُرُهُ إِنَّ اللَّهَ لَقَوِيٌّ عَزِيزٌ ﴿١٦١﴾

Artinya : telah diizinkan (berperang) bagi orang-orang yang diperangi, karena Sesungguhnya mereka telah dianiaya. dan Sesungguhnya Allah, benar-benar Maha Kuasa menolong mereka itu, (yaitu) orang-orang yang telah diusir dari kampung halaman mereka tanpa alasan yang benar, kecuali karena mereka berkata: "Tuhan Kami hanyalah Allah". dan Sekiranya Allah tiada menolak (keganasan) sebagian manusia dengan sebagian yang lain, tentulah telah dirobohkan biara-biara Nasrani, gereja-gereja, rumah-rumah ibadat orang Yahudi dan masjid-masjid, yang di dalamnya banyak disebut nama Allah. Sesungguhnya Allah pasti menolong orang yang menolong (agama)-Nya. Sesungguhnya Allah benar-benar Maha kuat lagi Maha perkasa,

Di antara tugas utama suatu Negara melalui Kepala Negara adalah menumpas kezhaliman oleh sebab itu segala usaha untuk itu harus dilakukan, termasuk perang yang cukup berat dan berbahaya. Grasi adalah hal yang lebih ringan dan tujuannya adalah menghindarkan ketidakadilan. Apabila berperang saja dibolehkan, tentulah grasi demikian pula diperbolehkan. Menghindarkan ketidakadilan berarti menolak kerusakan. Sebagaimana Kaidah :

دَرَأُ الْمَفَا سِدِ مُقَدَّمٌ عَلَى جَلْبِ الْمَصَالِحِ

Artinya; "Menolak kerusakan harus didahulukan dari menerima mashlahat."<sup>31</sup><sub>23</sub>

Dasar hukum pemberian maaf dalam hukum pidana Islam terdapat pada Surah *al-Baqarah* ayat 178, yang mana ayat tersebut juga yang selalu penulis rujuk dalam hal mewajibkan pelaksanaan kisas:

<sup>31</sup> A. Djazuli, *Kaidah-kaidah Fikih; Kaidah-kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-masalah Peraktis*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2006), h. 150



فَمَنْ عَفِيَ لَهُ مِنْ أَحِيهِ شَيْءٌ فَاتَّبِعْ بِالْمَعْرُوفِ وَأَدِّءِ إِلَيْهِ بِإِحْسَانٍ ذَلِكَ تَخْفِيفٌ مِّن رَّبِّكُمْ وَرَحْمَةٌ  
فَمَنْ اعْتَدَىٰ بَعْدَ ذَلِكَ فَلَهُ عَذَابٌ أَلِيمٌ

Artinya:

... Maka Barangsiapa yang mendapat suatu pema'afan dari saudaranya, hendaklah (yang mema'afkan) mengikuti dengan cara yang baik, dan hendaklah (yang diberi ma'af) membayar (diat) kepada yang memberi ma'af dengan cara yang baik (pula). yang demikian itu adalah suatu keringanan dari Tuhan kamu dan suatu rahmat. Barangsiapa yang melampaui batas sesudah itu, Maka baginya siksa yang sangat pedih.

Namun yang menjadi pusat analisis penulis dalam sub bab ini adalah pertimbangan-pertimbangan (baik secara eksternal maupun secara internal) bagi ahli waris terbunuh terhadap pelaku pembunuhan. Dalam hal ini penulis mencoba menganalisisnya dari beberapa kutipan alquran dan hadis, diantaranya adalah:

- a. Pemberian maaf itu dipandang sebagai sedekah dari wali/ahli waris korban kepada pelaku. Hal ini sebagaimana terdapat didalam Alquran surah *an-Nisa'* ayat 92:

إِلَّا أَنْ يَصَّدَّقُوا فَإِنْ كَانَ مِنْ قَوْمٍ عَدُوٍّ لَّكُمْ وَهُوَ مُؤْمِنٌ فَتَحْرِيرُ رَقَبَةٍ مُّؤْمِنَةٍ وَإِنْ كَانَ مِنْ قَوْمٍ بَيْنَكُمْ وَبَيْنَهُمْ مِّيثَاقٌ فَدِيَةٌ مُّسَلَّمَةٌ إِلَىٰ أَهْلِهِ وَتَحْرِيرُ رَقَبَةٍ مُّؤْمِنَةٍ

Artinya:

... kecuali jika mereka (keluarga terbunuh) bersedekah. Jika ia (si terbunuh) dari kaum (kafir) yang ada perjanjian (damai) antara mereka dengan kamu, maka (hendaklah si pembunuh) membayar diat yang diserahkan kepada keluarganya (si terbunuh) serta memerdekakan hamba sahaya yang beriman.

Dengan demikian bahwa pemberian maaf dipandang sebagai sedekah (sedekah nyawa). Ayat di atas juga di dukung oleh Surat *Al-mā'idah* ayat 45:

فَمَنْ تَصَدَّقَ بِهِ فَهُوَ كَفَّارَةٌ لَّهُ

Artinya:

Barangsiapa yang melepaskan (hak kisas) nya, maka melepaskan hak itu (menjadi) penebus dosa baginya.





*Jadilah engkau pema'af dan suruhlah orang mengerjakan yang ma'ruf, serta berpalinglah dari pada orang-orang yang bodoh.*

Dalam sejarah pemerintahan Islam keseluruhan kewenangan memutuskan suatu sengketa peradilan baik masalah perdata maupun pidana adalah sepenuhnya ada pada diri seorang khalifah atau imam, hingga sampai pada seorang Imam itu sendiri yang mengutus dan mengangkat perwakilannya atas *qadli* (hakim) pada tiap-tiap peradilan yang ada dalam wilayah kekuasaan negara Islam. Sehingga Imamlah yang nantinya memutuskan seseorang yang didatangkan kepadanya itu bersalah atau tidak.

**Al-Mawardi** menuturkan sebuah kisah, dia berkata:

Bahwa beberapa pencuri didatangkan kepada Muawiyah, kemudian Muawiyah memotong tangan mereka, kecuali salah seorang dari mereka. Ketika Muawiyah hendak memotong tangannya, pencuri tersebut berkata ” *Tangan kananku, wahai Amirul Mukminin, aku meminta perlindungan untuknya. Dengan maafku dari terkena hukuman yang menghilangkannya tanganku, ia indah jika betul-betul ditutup. Dan orang-orang yang baik itu tidak mendatangkan aib yang membuat tangan tersebut menjadi buruk. Tidak ada kebaikan di dunia, dan segala sesuatunya menjadi buruk. Jika, tangan kiri ditinggalkan tangan kanannya*“.

Muawiyah berkata, ”*Bagaimana aku tidak memotong tanganmu, padahal aku telah memotong tangan teman-temanmu?*” Ibu pencuri tersebut berkata; ”*Jadikan tangannya sebagai bagian dari dosa-dosa yang engkau bertaubat kepada Allah dari padanya.*”

Kemudian Muawiyah membebaskannya, dan itulah untuk pertama kalinya dalam Islam hukuman potong tangan tidak diterapkan.

Apa yang dilakukan **Muawiyah** tersebut merupakan pengamalan dari hadits yang diriwayatkan oleh dirinya sendiri:

عن معاوية اشفعوا توءجرا فان لاءريد الأمر فأوخره كما تشفعوا  
فتؤجروا فان رسول الله صلى الله عليه وسلم اشفعوا توءجرا

Artinya; ”*Dari Mu'awiyah r.a, Mintailah pertolongan, niscaya kamu akan mendapat ganjaran, karena aku tidak menginginkan sesuatu perkara dan aku menundanya, agar kamu meminta pertolongan, sehingga kamu*

*mendapat ganjaran, karena Rasulullah SAW bersabda, “Mintailah syafa’at (pertolongan) niscaya kamu akan diganjar” .<sup>32</sup>*

Dari kisah tersebut dapat dipahami bahwa pengampunan dari Imam merupakan bagian dari kewenangannya dalam memutuskan. Sekalipun mungkin keputusannya berbeda dengan ketentuan yang ada dalam teks *nash* dan Undang-Undang. Karena Imam berhak untuk menilai dan memutuskan sesuai dengan pandangannya (*ijtihad*-nya) dalam memutuskan suatu perkara tersebut, mana yang lebih membawa kemaslahatan, baik itu yang bersifat khusus maupun kemaslahatan yang lebih umum dan luas.

Nabi Muhammad SAW bersabda:

إِنَّ الْأِمَامَ أَنْ يُحْطِيَءَ فِي الْعَفْوِ خَيْرٌ مِنْ أَنْ يُحْطِيَءَ فِي الْعُقُوبَةِ

Artinya; “*Sesungguhnya seorang Imam yang salah dalam memaafkan itu lebih baik daripada salah menghukum*” .<sup>33</sup>

تصرف الامام على الراعية منوط بالمصلحة

Artinya; “*... kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya bergantung kepada kemaslahatan*” .<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Abi Dawud Sulaiman bin al-Asy’as al-Sajistany, *Sunan Abi Dawud, fi Bab al-Syafaat*, hadis ke 5132, hlm. 958

<sup>33</sup> Imam al-Mawardi, 2006, *Al-Ahkam As-Sulthaniyyah*; Penerjemah Fadli Bahri, *Hukum-hukum Penyelenggara Negara dalam Syariat Islam*, Jakarta: PT Darul Falah, hlm. 23-25

<sup>34</sup> A. Djazuli, 2006, *Kaidah-kaidah Fikih; Kaidah-kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-Masalah Praktis*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hlm. 147



- c. Terdapat dua pendapat ahli hukum berkaitan dengan pertimbangan hukum dalam memberikan grasi oleh Presiden. *Pertama*, bahwa pertimbangan hukum cukup dilakukan oleh Presiden dan/atau oleh Mahkamah Agung merupakan pertimbangan yang layak, sehingga tidak memerlukan lembaga lain dalam melakukan kajian. *Kedua*, pertimbangan hukum pemberian grasi oleh presiden selain melalui pertimbangan Mahkamah Agung juga perlu dilakukan penelitian yang dilakukan oleh suatu Tim Khusus sehingga pertimbangan dimaksud tidak menimbulkan permasalahan dikemudian hari. Meski demikian kedua pendapat tersebut ada titik kesamaannya yaitu, bahwa Presiden perlu memberikan penjelasan yang dijadikan alasan dalam memberikan grasi tersebut sehingga tidak menimbulkan kontroversi.

**2. Analisis Fikih Siyasah-Dhusturiyah terhadap kedudukan pemberian grasi oleh Presiden Pascaputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIII/2015**

- a. Hukum Islam tidaklah mutlak melarang pemaafan hukuman atau Grasi oleh Presiden. Grasi diperbolehkan dalam batas-batas yang sangat sempit dan demi pertimbangan kemaslahatan masyarakat. Hanya hukuman-hukuman yang ringan yang tidak membahayakan kepentingan umumlah yang boleh diampuni oleh Kepala Negara. Dan untuk pidana pembunuhan tidaklah ada hak Kepala Negara untuk mengampuni hukuman.
- b. Pertimbangan terhadap pemberian pengampunan menurut fikih siyasah-dusturiyah dapat dilakukan oleh si korban, dan/atau walinya serta penguasa jika si korban tidak cakap serta tidak memiliki wali dalam kasus jarimah *qisas diyat*. Pertimbangan dimaksud, adalah dalam rangka mendatangkan pahala bagi ahli waris dari sisi Allah, dan jalan menuju *taqwa*. Sedangkan dalam kasus jarimah *ta'zir* penguasa [kepala negara] dapat memutuskan sendiri pemberian ampunan dengan mempertimbangan kemaslahatan masyarakat dan dikehendaki oleh masyarakat umum.





## DAFTAR PUSTAKA

### A. BUKU

- A. Djazuli**, 2006, *Kaidah-kaidah Fikih, Kaidah-kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-masalah Peraktis*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group
- A. Djazuli**, 2007, *Fiqh Siyasah-Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group
- A. Hasimi**, *Dimana Letaknya Negara Islam*,
- Abdul Aziz Dahlan**, et.al., 2006, *Ensiklopedi Hukum Islam Jilid 2*, Jakarta: PT Ichtiar Baru Van Hoeve Cet. VII
- Abdul Qodir Djailani**, *Negara Ideal Menurut Konsepsi Islam*,
- Abi al-Husain Ahmad bin Faris bin Zakariyya al-Razy**, 1414H/1994M, *Mujmal al-Lughat*, Beirut: Dar alFikr
- Abi Bakr ibn Mas'ud Al-Kasany**, 1997, *Bada'i' al-Sana'i' fi Tartib al-Syara'i*, Juz 7, Beirut: Dar al-'Ilmiyyah
- Abi Dawud Sulaiman bin al-Asy'as al-Sajistany**, *Sunan Abi Dawud, fi Bab al-Syafaat*, hadis ke 5132
- Abubakar Busra dan Abu Daud Busroh**, 1984, *Hukum Tata Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia
- Agustinus Edy Kristianto**, ed., 2008, *Panduan Bantuan Hukum di Indonesia, Pedoman Anda Memahami dan Menyelesaikam Masalah Hukum*, Jakarta: YLBHI
- Ahmad Fathi Bahantsi**, *al-siyasah al-jinaiyyah fi al-syari'at al-Islamiyah*
- Ahmad Sukarjo**, *Ensiklopedi Tematis Dunia Islam*,
- Ahmad Syafi'i Ma'arif**, *Studi Tentang Peraturan dalam Konstitusi Islam dan Masalah Kenegaraan*,
- Ahmad Warson Munawwir**, 1997, *Kamus Al-Munawwir Arab-Indonesia Terlengkap*, Surabaya: Pustaka Progressif

- Ali Ahmad As-Salus**, 1997, *Aqidah al-Imamah 'Inda as-Syi'ah Al-Isna 'Asyariyah*, Jakarta: Gema Insani Prees
- Ali bin Muhammad al-Jurjani Al-Syarif**, 1414H/1994M, *al-Ta'rifat*, Beirut: Dar al-Fikr
- Ali Fathi Bahansi**, 1961, *al-Uqubat fi al-fiqh al-Islami*, Bairut: Maktabah al-Arobiyyah
- Bryan A. Garner, ed.**, 1999, *Black's Law Dictionary*, St. Paul; West Group
- C.F. Strong**, 1972, *Modern Political Consitutions*, London; Sidgwick and Jackson
- C.S.T. Kansil dan Christine S.T Kansil**, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Pidana Hukum Pidana Untuk Tiap Orang*, Jakarta: PT. Pratnya Pramita
- Departemen Agama RI**, 2006, *Al-Qur'an Tajwid dan Terjemahannya*, Bandung: PT. Syaamil Cipta Media
- Departemen Agama RI**, 2004, *Terjemah dan Tafsir Al-Qur'an*, Jakarta; Departemen Agama RI
- Departemen Pendidikan Nasional**, 2002, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta; Balai Pustaka
- Departemen Pendidikan Nasional**, 2003, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta; Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional
- E. Utrecht**, 1965, *Rangkaian Sari Kuliah Hukum Pidana II*, Bandung: Universitas Padjajaran Press
- Harjono**, 2008, *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa, Pemikiran Hukum Dr. Harjono, SH., MCl*, Jakarta; Setjen dan Kepaniteraan MKRI
- Ibn Taimiyah**, 1409H/1988, *As-Siyasat asy-Syar'iyat fi Ishlah ar-Ra'i wa ar-Ra'iyat*, Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyyat
- Ibnu Taimiyah**, 1989, *As-Siysatus asy-Syar'iyah fi Isslah ar-Ra'i wa ar-Ra'iyah; Pedoman Islam Bernegara*, Penerjemah Firdaus A.N, Jakarta: Bulan Bintang
- Imam al-Mawardi**, 2006, *Al-Ahkam As-Sulthaniyyah*; Penerjemah Fadli Bahri, *Hukum-hukum Penyelenggara Negara dalam Syari'at Islam*, Jakarta: PT Darul Falah
- Inu Kencana Syafiie**, 1989, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta

- Ismail Suny**, 1986, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Jakarta: Aksara Baru
- J.C.T. Simorangkir, Rudy T. Erwin dan J.T. Prasetyo**, 1995, *Kamus Hukum*, Jakarta: Bumi Aksara
- J.J.H Bruggink**, 1995, *Rechtsreflecties*, alih bahasa Arief Sidharta, *Refleksi Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti
- Jeje Abdul Rozak**, 1999, *Politik Kenegaraan, Pemikiran-Pemikiran Al-Ghozali Ibnu Taimiyah*, Surabaya: Bina Ilmu
- Jimly Asshiddiqie**, 2008, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer
- Jimly Asshiddiqie**, 2010, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika
- K. Zweigert and H. Kotz**, 1992, *An Introduction to Comparative Law*, Oxford: Clarendon Press
- M. Laica Marzuki**, 2006, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI
- Mahkamah Agung RI**, 2003, *Cetak Biru Mahkamah Agung RI*, Jakarta; Mahkamah Agung RI
- Mahkamah Konstitusi**, 2004, *Cetak Biru Mahkamah Konstitusi RI*, Jakarta; Mahkamah Konstitusi RI
- Maruarar Siahaan**, 2012, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika
- Michael Bogdan**, 1994, *Comparative Law*, Tano: Kluwer Law and Taxation Publisher
- Mifta Thoha**, 2008, *Birokrasi Pemerintahan Indonesia di Era Reformasi*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim**, 1988, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta; PSHTN UI & Sinar Bhakti
- Moh. Mahfud MD**, 2001, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta
- Morris L. Cohen dan Kent C. Olson**, 1992, *Legal Research In a Nutshell*, St. Paul Minnesota: West Publishing Company

- Muhammad Ridhwan Indra dan Satya Arinanto**, 1998, *Kekuasaan Presiden Dalam UUD 1945 Sangat Besar*, Jakarta; CV Trisula
- Muhammad Abu Zahrah**, *al-Jarimah wa al-'Uqubah fi al-Fiqh al-Islam; al-Jarimah*, Dar-Al-kutb Ilmiyyah
- Muhammad Aksin Sato**, 2007, *Ensiklopedi Hukum Pidana Islam*, Bogor; PT Kharisma Ilmu
- Muhammad Fuad Abdul Baqi**, *al-Lu'lu' wal Marjan*, alih bahasa H. Salim Bahresy
- Muhammad Iqbal dan Amin Husein Nasution**, 2010, *Pemikiran Politik Islam dari Masa Klasik hingga Indonesia Kontemporer*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group
- Muhammad Iqbal**, 2007, *Fiqh Siyasah, Kontektualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta: Gaya Media Pratama
- Muhammad Ridhwan Indra dan Satya Arinanto**, 1992, *Kekuasaan Presiden dalam UUD 1945 Sangat Besar*, Jakarta; Haji Masagung
- Muhammad Tahir Azhary**, 2015, *Negara Hukum: Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group
- Muladi dan Barda Nawawi Arief**, 1992, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Bandung: PT. Alumni
- Munawir Sjadzali**, *Islam dan Tata Negara, Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*
- P.A.F. Lamintang dan Theo Lamintang**, 2010, *Hukum Penitensier Indonesia*, Jakarta; Sinar Grafika
- Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati**, 2005, *Argumentasi Hukum*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
- Philipus M. Hadjon**, 2010, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Jakarta; Universitas Trisakti
- Qamaruddin Khan**, 1995, *Pemikiran Politik Ibnu Taymiyyah*, Penerjemah: Anas Mahyuddin, Cet II, Bandung: Pustaka
- Satochid Kertanegara**, tth., *Hukum Pidana Bagian Dua*, Bandung: Balai Lektor Mahasiswa

- Sekretariat Jenderal MPR RI**, 2008, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 1999*, Jakarta; Sekretaris Jenderal MPR RI
- Sumali**, 2003, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu)*, Malang; UMM Press
- Suyuthi Pulungan**, 1994, *Fiqh Siyasah*, Jakarta : Raja Grafindo Persada
- Terry Hutchinson**, 2002, *Researching and Writing in Law*, Pyrmont-NSW-Sydney: Lawbook.Co.
- Titik Triwulan Tutik**, 2012, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group
- Titik Triwulan Tutik**, 2017, *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta; Kencana Prenada Media Group
- Yusuf al-Qardawi**, 1994, *Fiqh Daulah dalam Perspektif Al-Qur'an dan Sunnah*, Alih Bahasa, Kathun Suhardi, Jakarta: Raja Grafindo

## **B. ARTIKEL JURNAL/MAJALAH, MAKALAH, DAN KARYA ILMIAH LAINNYA**

- Andi Nurhaerurrijal Amin**, 2015, “Eksistensi Grasi sebagai Bentuk Upaya Hukum Terhadap Proses Pelaksanaan Pidana”, *skripsi*, Universitas Negeri Hasanuddin Makassar Tahun 2015, Tidak Dipublikasikan
- Anshari Raftanzani**, 2016, “Pemberian Grasi dan Maaf dalam Tindak Pidana Pembunuhan: Studi Komparatif Antara Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Grasi dan Hukum Islam”, *Tesis*, Universitas Islam Negeri Sumatera Utara Medan Tahun 2016, Tidak Dipublikasikan
- Desi Anggraeni**, 2014, “Tinjauan Yuridis Terhadap Pemberian Grasi Bagi Terpidana Narkotika di Indonesia: Study Kasus Schapelle Leigh Corby”, artikel dalam *JOM* Fakultas Hukum Volume I, No. 2 Oktober 2014
- Dhian Deliani**, 2011, “Pelaksanaan Kekuasaan Presiden dalam Pemberian Grasi: Studi Terhadap Pelaksanaan Pemberian Grasi oleh Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono Tahun 2004 s/d 2012”, *Tesis*, Universitas Indonesia Jakarta Tahun 2011, Tidak Dipublikasikan
- Lany Ramli**, 2010, “Karakter Yuridis Kewenangan Mediator Pegawai Negeri Sipil dalam Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial”, *Disertasi*

Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya, Tidak Dipublikasikan

**Oksep Adhayanto**, 2011, “Khilafah Dalam Sistem Pemerintahan Islam”, artikel dalam *Jurnal Ilmu Politik dan Ilmu Pemerintahan*, Vol. 1, No. 1, 2011

**Peter Mahmud Marzuki**, 2002, “Jurisprudence As Sui Generis Discipline”, artikel dalam *Jurnal Hukum Yuridika FH Universitas Airlangga Surabaya* Tahun XVII No. 4 Juli 2002

**Philipus M. Hadjon**, 1994, “Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)”, artikel dalam *Jurnal Yuridika Fakultas Hukum Universitas Airlangga*, Tahun ke IX, No. 6, November-Desember 1994,

**Philipus M. Hadjon**, 1997, “Tentang Wewenang”, artikel dalam *Yuridika Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya*, No. 5 dan 6 Tahun XII, September-Desember 1997

**Philipus M. Hadjon**, 2003, “Merancang dan Menulis Penelitian Hukum Normatif, Teori dan Filsafat”, *Handout Perkuliahan*, Surabaya; Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, tidak dipublikasikan

**R. Tony Prayogo**, 2012, “Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Mengadili Perkara Pemberian Grasi”, *artikel* dalam *Jurnal Legislasi Indonesia Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM RI Jakarta*, Vol. 9 No. 3, Oktober 2012

**TIM ADVOKAT Gerakan Nasional Anti Narkotika (Granat) Yusril Izha Mahendra, et.al.**, “Surat Gugatan Pembatalan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 22/G Tahun 2012 Tanggal 15 Mei 2012 dan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 23/G Tahun 2012 Tanggal 15 Mei 2012”, yang didaftarkan pada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Jakarta Jl. A. Sentra Primer Baru Timur Pulo Gebang Jakarta Timur, (Jakarta, 7 Juni 2012)

**Tri Sangadah**, 2013, “Pemberian Grasi Terhadap Terpidana Narkoba Keputusan Presiden Nomor 35/G/2012 Perspektif Fiqh Jinayah”, *Skripsi*, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta Tahun 2013, Tidak Dipublikasikan

**Wilda Azizah**, 2015, “Pemberian Grasi terhadap Terpidana Mati Narkoba Keputusan Presiden No. 7/G/2012 (Kajian Hukum Pidana Islam)”, *skripsi*, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta Tahun 2015, Tidak Dipublikasikan

### C. SITUS/WEB



“Amnesty and Pardon Terminology and Etymology” artikel dalam <http://law.jrank.org/pages/505/Amnesty-Pardon-Terminology-etymology.html>, (diakses 12 Desember 2013),

“Grasi Samarkan Hukuman Mati” Suara pembaharuan Dally, <http://www.suarapembaharuan.com> di akses tanggal 6 Januari 2016

<a href="http://law.jrank.org/pages/506/Amnesty-Pardon-Historicaloverview.html" Amnesty and Pardon - Historical Overview/al , (diakses tanggal 12 Desember 2013)

**Ahmad Rajafi.** “Grasi di Indonesia”, <http://ahmadrajafi.wordpress.com/2011/02/02/grasi-di-indonesia/> (diakses 12 Desember 2013)

**Beccaria,** “On Crime and Punishment, Italy-1764” <http://www.crimetheory.com/Archive/Beccaria/index.html> (diakses 15 Desember 2013)

<http://en.wikipedia.org/wiki/Pardons>, (diakses 12 Desember 2013)

<http://khazanah.republika.co.id/berita/dunia-islam/khazanah/12/10/30/mcojib-pandangan-islam-soal-grasi-amnesti-dan-abolisi-1>, diakses 24 Juni 2017

<http://nasional.kompas.com/read/2017/01/25/15060231/ini.pertimbangan.jokowi.kabulkan.grasi.antasari.azhar>, diakses 23 Juni 2017

<http://obsessionnews.com/ini-grasi-dan-amnesti-yang-diberikan-presiden-ri/> diakses 23 Juni 2017

<http://Rikisusantotan.blogspot.com>, diakses, tanggal, 24 Juni 2017

<http://Rikisusantotan.blogspot.com>, diakses, tanggal, 3 Januari 2014

<http://www.beritabali.com/index.php/page/berita/dps/detail/23/05/2012/CorbyTetap-Harus-Bayar-Pidana-Denda/201107021104>, diakses 2 Januari 2014

<http://www.beritasatu.com/nasional/51105-jimly-grasi-bukan-hak-prerogatif-presiden.html> diakses 15 Januari 2014

<http://www.mahkamahagung.go.id/rnews.asp?jid=8&bid=514> di akses tanggal 6 Januari 2016

<http://www.Mediaindonesia.com>, diakses, tanggal, 23 Januari 2014

<http://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/12/05/25/m4ktn5-inilahtiga-pendapat-ma-yang-dijadikan-dasar-grasi-corby> diakses 15 Januari 2014

<http://www.rmol.co/read/2012/05/27/65155/10-Permohonan-Grasi-Napi-Dikabulkan-Presiden-SBY>, diakses 23 Juni 2017

[https://id.wikipedia.org/wiki/Elizabeth\\_II\\_dari\\_Britania\\_Raya](https://id.wikipedia.org/wiki/Elizabeth_II_dari_Britania_Raya), diakses 25 Desember 2016

[https://id.wikipedia.org/wiki/Hassanal\\_Bolkiah\\_dari\\_Brunei](https://id.wikipedia.org/wiki/Hassanal_Bolkiah_dari_Brunei), diakses 25 Desember 2016

<https://id.wikipedia.org/wiki/Kaisar>, diakses 25 Desember 2016

**J.E. Sahetapy**, “Mekanisme Pengawasan atas Hak-hak Presiden” artikel dalam <http://wawasanhukum.blogspot.com/2007/06/mekanisme-pengawasan-atas-hak-hak.html>, diakses 2 Mei 2016

#### **D. ATURAN HUKUM**

Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan

Undang-Undang Dasar 1945 setelah perubahan

Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia Tahun 1950

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Permohonan Grasi

Undang-Undang Darurat Nomor 11 Tahun 1954

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3316)

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 telah diubah melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4958)

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 9, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4359).

