

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia adalah negara yang berlandaskan atas dasar hukum *rechtsstaat*, tidak mendasarkan atas kekuasaan belaka *machtsstaat*, yakni segala kewenangan dan tindakan pemerintah serta lembaga-lembaga negara yang lain harus dilandasi oleh hukum dan harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Prinsip ini disamping tampak dalam rumusan pasal-pasal batang tubuh dan penjelasan UUD 1945 sebelum amandemen, merupakan pelaksanaan dari pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan UUD 1945, selanjutnya melebur dan tertuang dalam perubahan ketiga pasal 1 ayat (3) UUD 1945 pasca amandemen ke-4, yangmana pokok-pokok pikiran tersebut merupakan pancaran dari dasar falsafah negara Pancasila; sila “kemanusiaan yang adil dan beradab” dan sila “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.¹

Sebagaimana yang dijelaskan Jimly Ashiddiqie, dengan mendasarkan pada beragam pemikiran tentang negara hukum. Menyebutkan, setidaknya terdapat dua belas prinsip pokok yang harus dimiliki oleh suatu negara hukum (*rechtstaat*), yaitu: (1). Supremasi hukum (*supremacy of law*); (2). Persamaan

¹ Sjechul Hadi Purnomo, *Islam Dalam Lintasan Sejarah Perpolitikan; Teori dan Peraktek*, (Surabaya: CV Aulia, 2004), 322

dalam hukum (*equality before the law*); (3). Asas legalitas (*due proces of law*); (4). Pembatasan kekuasaan; (5). Organ-organ eksekutif independen (*executive auxiliary agencies*); (6). Peradilan yang bebas dan tidak memihak; (7). Peradilan tata usaha negara (*administrative court*); (8). Peradilan tata negara (*constitucional court*); (9). perlindungan hak asasi manusia; (10). Bersifat demokratis; (11). Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare rechtsstaat*); (12). Transparansi dan Kontrol sosial.²

Pemberian grasi 5 (lima tahun) terhadap warga negara Australia Schapelle Leigh Corby oleh Presiden yang dituangkan dalam Keputusan Presiden No. 22/G Tahun 2012 dan ditetapkan pada 15 Mei 2012, menimbulkan kontroversi dari berbagai pihak. Sebagaimana pendapat mantan ketua Mahkamah Konstitusi menilai, kebijakan Presiden yang memberikan grasi terhadap Corby sah-sah saja asal dilakukan dengan prosedur yang benar. Yang menjadi masalah adalah transparansi dan konsistensi, di mana kebijakan pemerintah tersebut bertolak belakang. Di satu sisi memperketat pemberian remisi terhadap narapidana kasus korupsi, narkoba, dan terorisme. Namun, di sisi lain malah mengabulkan grasi lima tahun kepada Corby.³ Walaupun pemberian grasi tersebut merupakan hak prerogatif Presiden sesuai dengan UUD 1945 pasal 14 ayat (1) dan UU No. 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas UU No. 22 Tahun 2002 Tentang Grasi,

² Jimly Ashiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), 154-161

³ Novianti, “Kontroversi Pemberian Grasi Terhadap Corby”, dalam http://berkas.dpr.go.id/pengkajian/files/info_singkat/Info%20Singkat-IV-11-I-P3DI-Juni-2012-17.pdf (2 Juni 2012)

namun pemberian grasi tersebut dinilai kurang tepat karena kejahatan narkoba merupakan suatu kejahatan serius (*extra ordinary crime*) dan Indonesia merupakan negara peserta Konvensi PBB dan telah meratifikasi konvensi tersebut melalui UU No 7 Tahun 1997.⁴

Grasi adalah termasuk salah satu dari hak yang dimiliki kepala negara di bidang yudikatif. Sesuai ketentuan dalam Pasal 14 ayat (1) Undang-undang Dasar Tahun 1945 yang berbunyi: “*Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung*”.⁵ Selanjutnya grasi sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 1 ayat (1) UU No. 22 Tahun 2002 tentang Grasi. Menjelaskan bahwa: “*Grasi adalah pengampunan berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada terpidana yang diberikan oleh Presiden*”.⁶

Sebagai pejabat publik yang mempunyai kekuasaan eksekutif paling besar dalam sistem pemerintahan presidensial, Presiden serta lembaga kepresidenan memainkan peranan penting dalam kehidupan masyarakat, bangsa dan negara. Sebagaimana berdasarkan UUD 1945, Presiden pada pokoknya memegang kekuasaan yang sangat kuat, besar, dan cenderung tidak terbatas sebagai akibat umum dan abstraknya pola pengaturan konstitusional dalam UUD 1945 sebelum

⁴ UU No. 7 Tahun 1997 Tentang Pengesahan *United Nations Convention Againsts Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*, 1988 (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Pemberantasan Peredaran Gelap Narkotika dan Psikotropika, 1988)

⁵ UUD 1945, Pasal 14 ayat 1

⁶ UU No. 22 Tahun 2002, Pasal 1 ayat 1

reformasi (pra amandemen). Oleh sebab itu, dapat dikatakan bahwa gerakan reformasi di antara beberapa tujuannya tidak lain merupakan gerakan yang bermaksud membatasi kekuasaan Presiden.⁷

Sebagai hak konstitusional yang diberikan UUD 1945, grasi tidak seutuhnya ditentukan oleh Presiden. Bersama dengan hak memberikan rehabilitasi, konstitusi mengamanatkan bahwa dalam pemberian grasi, Presiden harus memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Ketidakutuhan serupa juga berlaku dalam memberi amnesti dan abolisi yang dalam Pasal 14 Ayat (2) UUD 1945, hanya bisa dilakukan dengan memperhatikan pertimbangan DPR. Apabila dilacak dari UUD 1945, adanya syarat bahwa dalam pemberian grasi, Presiden “harus” memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung baru muncul sejak Perubahan Pertama UUD 1945. Sebelum perubahan itu, hak Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi tidak memerlukan pertimbangan dari lembaga negara lain. Dengan desain UUD 1945 setelah perubahan, pertimbangan Mahkamah Agung menjadi hal penting yang harus diperhatikan presiden dalam memberikan grasi. Jika diletakkan dalam bingkai hubungan antar lembaga negara, kelirulah mengatakan bahwa pertimbangan Mahkamah Agung tidak mengikat presiden, dengan adanya frasa “setelah mendapat pertimbangan

⁷ Jimly Ashiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, 174

Mahkamah Agung”, pertimbangan itu menjadi syarat yang harus dipenuhi dalam memberikan grasi.⁸

Dalam kaitan grasi adalah termasuk hak prerogatif yang dimiliki Presiden sebagai Kepala Negara, lebih lanjut Bagir Manan mengatakan:

“Dalam UUD 1945, kekuasaan yang serupa dengan kekuasaan prerogatif diatur antara Pasal 10 sampai dengan Pasal 15. Wewenang Presiden yang lazim disebut hak prerogatif tersebut bersumber dan diciptakan secara hukum oleh dan dalam UUD 1945. Kekuasaan tersebut bukan sekedar terdapat, tetapi sebagai sesuatu yang diciptakan oleh UUD 1945. Kekuasaan ini, ditinjau dari pengertian hukum (*rechtsbegrip*), tidak mengandung karakter *deskresi*, melainkan kekuasaan yang lingkup dan jenisnya lahir dan ditentukan oleh hukum. Karena diatur dalam UUD, maka bersifat dan merupakan kekuasaan konstitusional (*constitutional power*). Jadi, sistem ketatanegaraan Indonesia tidak mengenal kekuasaan prerogatif. Yang ada adalah kekuasaan konstitusional yang dalam berbagai hal serupa dengan kekuasaan prerogatif”⁹

Sejalan dengan pemikiran di atas, Padmo Wahjono juga berpendapat, bahwa UUD 1945 tidak mengenal hak prerogatif, ia mengingatkan, penjelasan Pasal 10 sampai dengan Pasal 15 menyebutkan bahwa kekuasaan Presiden di dalam pasal-pasal tersebut adalah konsekuensi dari kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara. Ragam kekuasaan itu lazim disebut sebagai kekuasaan atau kegiatan yang bersifat administratif karena didasarkan dari peraturan perundang-

⁸ Saldi Isra, “Grasi Minus Garansi” dalam http://www.saldiisra.web.id/index.php?option=com_content&view=article&id=524:grasi-minus-garansi&catid=1:artikelkompas&Itemid=2 (27 November 2012)

⁹ Bagir Manan, “ UUD 1945 Tak Mengenal Hak Prerogatif ”, *Republika*, Sabtu 27 Mei 2000, hal 8, dalam Nikmatul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, (Yogyakarta: FH UII Press, Cet. Kesatu, 2003), 121

undangan ataupun pertimbangan dari lembaga tinggi negara lainnya. Jadi, bukan kewenangan khusus (hak prerogatif) yang mandiri.¹⁰

Di samping itu, sebagaimana yang tertuang dalam konsideran huruf [c] UU No. 5 Tahun 2010 tentang perubahan atas UU No. 22 Tahun 2002 tentang Grasi, menekankan “*pemberian grasi oleh Presiden terhadap terpidana yang berdasarkan putusan pengadilan, telah memperoleh kekuatan hukum tetap, harus mencerminkan keadilan, perlindungan hak asasi manusia, dan kepastian hukum berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945*”.¹¹

Jadi, jika menilik lebih lanjut dari pemberian grasi oleh Presiden terhadap terpidana kasus narkoba transnasional, yangmana Presiden tidak menjelaskan alasan secara transparan dan konsisten dalam memberikan kebijakan tersebut, menimbulkan pertanyaan besar, di mana letak yang mencerminkan keadilan, perlindungan hak asasi manusia dan kepastian hukum berdasarkan Pancasila dan UUD 1945?. Dan juga pemberian grasi tersebut telah bertentangan dengan semangat UU No. 35 Tahun 2009 tentang narkotika, yang dalam konsiderannya mengemukakan antara lain “*bahwa tindak pidana narkotika telah bersifat transnasional yang dilakukan dengan menggunakan modus operandi yang tinggi, teknologi yang canggih, didukung oleh jaringan organisasi yang luas, dan sudah banyak menimbulkan korban, terutama di kalangan generasi muda*

¹⁰ *Ibid.*, 122

¹¹ UU No. 5 Tahun 2010, Konsideran Huruf [c]

bangsa, yang sangat membahayakan kehidupan masyarakat, bangsa dan Negara..”,¹² sehingga pemberian grasi terhadap terpidana narkoba melemahkan semangat pemberantasan peredaran narkoba di Indonesia dan tidak menjadikan efek jera bagi pelaku-pelaku yang lain.¹³

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﴾

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.*¹⁴(Q.S. al-Nisa': 58)

¹² UU No. 35 Tahun 2009, Konsideran Huruf [e]

¹³ 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)

¹⁴ Departemen Agama Republik Indonesia, *Terjemah dan Tafsir Al-Qur'an*, (Bandung: Fa Sumatra, 1978), 176

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِيَ الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَزَعْتُمْ
فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ
وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ﴿٥٩﴾

Artinya: Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (nya), serta pemegang kekuasaan 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.¹⁵ (Q.S. An-nisa': 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 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.¹⁶

Di dalam hukum Pidana Islam, tindak pidana terbagi menjadi tiga macam, yaitu pidana *hadd*, pidana *qisas* -*diya* dan pidana *ta'zir*, kaitannya dengan pengampunan hukuman (pemberian grasi), pembagian ini berfungsi untuk memisahkan pidana yang tidak mengenal pengampunan dan pidana yang

¹⁵ *Ibid.*, 177

¹⁶ IbnuTaimiyah, *Assiyasatus Syar'iyah fi Islahil Ra'i war-Ra'iyah*; *Pedoman Islam Bernegara*, Penerjemah Firdaus A.N, (Jakarta: Bulan Bintang, Cet. Keempat, 1989), 9-10

bisa diampunkan. Islam mengajarkan bahwa perkara *h}udu>d* yang telah sampai kepada yang berwenang tidak boleh lagi diampuni.

Imam Malik dalam kitab *al-Muwat}t}a'* menceritakan, bahwa sekelompok orang telah menangkap seorang pencuri untuk dihadapkan kepada Khalifah Us\man, namun di tengah jalan mereka bertemu dengan Zubair yang kemudian memberikan *syafa>'at* kepada pencuri tersebut. Awalnya mereka menolak dan meminta Zubair untuk melakukannya di hadapan Us\man, namun Zubair mengatakan bahwa apabila sebuah masalah *h}udu>d* telah sampai kepada penguasa, Allah melaknat orang yang memberi ampunan dan meminta ampunan, sebagaimana redaksi hadisnya yang *dinuqi>l* dari kitab *al-Muwat}t}a'*:¹⁷

عَنْ رَبِيعَةَ بْنِ أَبِي عَبْدِ الرَّحْمَنِ، أَنَّ الزُّبَيْرَ بْنَ الْعَوَّامَ لَقِيَ رَجُلًا قَدْ أَخَذَ سَارِقًا. وَهُوَ يُرِيدُ أَنْ يَذْهَبَ بِهِ إِلَى السُّلْطَانِ. فَشَفَعَ لَهُ الزُّبَيْرُ لِيُرْسِلَهُ. فَقَالَ: لَا. حَتَّى أَبْلُغَ بِهِ السُّلْطَانَ. فَقَالَ الزُّبَيْرُ: إِذَا بَلَغْتَ بِهِ السُّلْطَانَ، فَلَعَنَ اللَّهُ الشَّافِعَ وَالْمُشَفِّعَ.

Sedangkan dalam pidana *qis}a>s}-diya>t*, Allah telah mengatur dengan jelas bahwa korban atau walinya berhak untuk menuntut atau mengampuni pelaku *jari>mah* tersebut, sebagaimana firman Allah dalam al-Qur'an;

¹⁷ Imam Malik bin Anas, *al-Muwat}t}a'*, (Beirut: Darul Fikr, Cet. Kesatu, 1989), 555-556

يَأْتِيهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا كُتِبَ عَلَيْكُمُ الْقِصَاصُ فِي الْقَتْلِ ۖ الْحُرُّ بِالْحُرِّ وَالْعَبْدُ بِالْعَبْدِ
وَالْأُنثَىٰ بِالْأُنثَىٰ ۚ فَمَنْ عُفِيَ لَهُ مِنْ أَخِيهِ شَيْءٌ فَاتَّبَعْهُ بِالْمَعْرُوفِ وَأَدَّاءُ إِلَيْهِ
بِإِحْسَنِ ۚ ذَٰلِكَ تَخْفِيفٌ مِّن رَّبِّكُمْ وَرَحْمَةٌ ۚ فَمَنِ اعْتَدَىٰ بَعْدَ ذَٰلِكَ فَلَهُ
عَذَابٌ أَلِيمٌ ﴿١٧٨﴾

Artinya: Hai orang-orang yang beriman, diwajibkan atas kamu qishaash 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.¹⁸ (Q.S. Al-Baqarah: 178)

Dalam hal ini, Allah telah memberikan wewenang kepada ahli waris terbunuh, tetapi tidak boleh melampaui batas dalam melaksanakan pembalasan darah tersebut. Yang dimaksud wewenang di sini adalah *justifikasi* untuk menuntut *qis'a>s*. Dari sinilah timbul suatu prinsip hukum Islam bahwa dalam hal pembunuhan yangmana pelaku pembalas bukanlah negara melainkan ahli waris dari orang yang terbunuh, oleh karena itu negara sendiri tidak berhak untuk memberikan ampunan. Akan tetapi jika korban tidak cakap di bawah umur atau gila sedang ia tidak punya wali, maka kepala negara bisa menjadi walinya dan bisa memberikan pengampunan. Jadi kedudukannya sebagai wali Allah yang

¹⁸ Departemen Agama Republik Indonesia, *Terjemah dan Tafsir Al-Qur'an*, 55

memungkinkan dia mengampuni, bukan kedudukannya sebagai penguasa Negara.

Sedangkan dalam masalah pidana *ta'zi>r*, hukum Islam mengatur bahwa penguasa diberi hak untuk membebaskan pembuat dari hukuman dengan syarat tidak mengganggu korban. Korban juga bisa memberikan pengampunan dalam batas-batas yang berhubungan dengan hak pribadinya. Namun karena pidana ini menyinggung hak masyarakat, hak pengampunan yang diberikan oleh korban tidak menghapuskan hukuman sama sekali, hanya sebatas meringankan. Jadi dalam pidana *ta'zi>r*, penguasalah yang berhak menentukan hukuman dengan pertimbangan kemaslahatan.¹⁹

Dari penjelasan di atas dapat ditelusuri padanan arti kata grasi di Indonesia sebagaimana yang tertuang dalam pasal 1 ayat (1) dan pasal 4 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi, definisi grasi adalah pengampunan berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada terpidana yang diberikan oleh Presiden.²⁰

Sedangkan dalam kepustakaan hukum Islam grasi memiliki kesamaan arti dengan kata *al-'afwu* sebagaimana yang disebut dalam bahasa al-Qur'an surat al-Baqarah ayat 178 dan kata *al-syafa>'at* sebagaimana hadis *as\ar* yang diriwayatkan dari Imam Malik yang didefinisikan Fakhruddin al-Ra>zi (ahli fiqh

¹⁹ Ahmad Hanafi, *Asas-asas Hukum Pidana Islam*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1967), 260

²⁰ UU No. 22 Tahun 2002, Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 4 ayat (2)

mazhab Maliki) dengan makna “suatu permohonan dari seseorang terhadap orang lain agar keinginannya dipenuhi”.²¹

Adapun kata *al-‘afwu* dan *al-syafa’at* dalam dunia peradilan Islam mempunyai arti khusus, sebagaimana 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 السؤال في التجاوز عن الذنوب من الذي وقع الجناية في حقه²²

Artinya: “suatu permohonan untuk dibebaskan atau dikurangi dari menjalani hukuman terhadap suatu tindak pidana yang telah dilakukan.”

Dengan demikian, untuk pidana *hadd*, hukum Islam telah menentukan bahwa salah satu kewajiban penguasa negara atau khususnya kepala negara menurut Imam Ibnu Taimiyah, adalah menegakkan hukum-hukum Allah agar orang tidak berani melanggar hukum-hukum Allah yang batas-batasannya telah Allah tetapkan, dan menjaga hak-hak hamba-Nya dari kebinasaan dan kerusakan. Oleh karena itu hukuman ini tidak bisa diampunkan oleh penguasa Negara, disamping karena hukuman *hadd* ini adalah murni hak Allah. Telah

²¹ Abdul Aziz Dahlan (et al.), *Ensiklopedia Hukum Islam*, (Jakarta: PT. Ichtiar Baru van Hoeve, 2006), 411

²² Al-Jurjani, al-Syarif Ali bin Muhammad, *Kitab al-Ta’rifat*, (Beirut: Darul Kutub al-‘Ilmiyah, t.t.) 127

ditegaskan bahwa pidana *h}udu>d* tidak mengenal pengampunan oleh korban atau penguasa Negara.

Dari pemaparan diatas penulis tertarik untuk mengkaji lebih mendalam berkaitan Perspektif *Siya>sah Syar'iyah* Atas Pemberian Grasi Terhadap Narapidana Narkoba Transnasional; Studi Analisis Keppres Nomor 22/G/2012.

B. Identifikasi Masalah

1. Grasi yang disetujui oleh Presiden ditetapkan melalui Keputusan Presiden;
2. Pemberian grasi harus dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung;
3. Pemberian grasi harus mencerminkan keadilan, perlindungan hak asasi manusia, kepastian hukum berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945;
4. Dasar hukum pemberian grasi oleh Presiden;
5. Undang-Undang Dasar 1945;
6. UU No. 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas UU No. 22 Tahun 2002 Tentang Grasi;
7. Keputusan Presiden Nomor 22/G/2012;
8. Implementasi pemberian grasi terhadap narapidana narkoba transnasional
9. Perspektif *siya>sah syar'iyah* atas implementasi pemberian grasi terhadap narapidana narkoba transnasional.

C. Batasan Masalah

Agar penelitian ini tetap mengarah kepada permasalahan yang akan dikaji dan tidak menyimpang dari pokok pembahasan, maka penulis membatasi permasalahan dalam penelitian ini, yaitu:

1. Implementasi pemberian grasi terhadap narapidana kasus narkoba transnasional berdasarkan Keppres Nomor 22/ G/2012.
2. Perspektif *siya>sah syar'iyyah* atas implementasi pemberian grasi terhadap narapidana narkoba transnasional.

D. Rumusan Masalah

Dari pemaparan latar belakang di atas penulis merumuskan masalah yang akan dikaji sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi pemberian grasi terhadap narapidana narkoba transnasional berdasarkan Keppres Nomor 22/ G/ Tahun 2012?
2. Bagaimana perspektif *siya>sah syar'iyyah* atas implementasi pemberian grasi terhadap narapidana kasus narkoba transnasional?

E. Kajian Pustaka

Kajian pustaka ini pada dasarnya adalah untuk mendapatkan gambaran yang jelas tentang hubungan topik yang akan diteliti melalui penelitian kepustakaan (*bibliographic research*). Hal ini juga untuk melacak apakah sebelum penelitian ini dilakukan, telah ada hasil penelitian serupa atau tidak.

Dengan begitu, selain demi efisiensi juga diharapkan tidak terjadi pengulangan penelitian apalagi plagiasi.

Dari hasil penelusuran penulis berkaitan penelitian karya tulis sebelumnya yang membahas berkaitan tentang penelitian serupa, di sini penulis menemukan skripsi dengan judul: **“Kekuasaan Presiden RI dalam Bidang Yudikatif (Studi Komparatif Hukum Islam dan Hukum Ketatanegaraan/UUD 1945)”** yang ditulis oleh Alek Halawani Tahun 2004. Skripsi ini menjelaskan, kekuasaan Presiden dalam bidang yudikatif menurut hukum tatanegara di Indonesia yaitu UUD 1945 adalah melingkupi grasi, rehabilitasi, amnesti dan abolisi. Sedangkan, dalam hukum Islam seorang khalifah hanya berhak memberikan pengampunan pada ranah yang melingkupi amnesti, abolisi dan rehabilitasi.²³

Selanjutnya, karya tulis yang berjudul: **“Pengajuan Grasi Yang Berulang-ulang Menurut UU No. 22 Tahun 2002 Dan Hukum Islam”** yang ditulis oleh Santoso Tahun 2008. Menjelaskan, tentang prosedur pengajuan grasi menurut UU No. 22 Tahun 2002 serta akibat hukum pengajuan grasi yang berulang-ulang ditinjau dari kaca mata hukum Islam.²⁴

Sebagai karya tulis yang berbeda dari dua penelitian sebelumnya di atas, di sini penulis lebih menekankan pada gambaran pokok bahasannya berkaitan

²³ Alek Halawani, “Kekuasaan Presiden RI dalam Bidang Yudikatif (studi komparatif Hukum Islam dan Hukum Ketatanegaraan/UUD 1945)”, *Skripsi*, Jurusan Siyasah Jinayah, IAIN Sunan Ampel Surabaya, 2004

²⁴ Santoso, “Pengajuan Grasi berulang-ulang Menurut UU No. 22 Tahun 2002 dan Hukum Islam” *Skripsi*, Jurusan Siyasah Jinayah, IAIN Sunan Ampel, Surabaya, 2008

perspektif *siya>sah syar'iiyyah* atas implementasi pemberian grasi terhadap narapidana narkoba transnasional melalui keppres nomor 22/ G/ tahun 2012 tersebut. Dalam peneltian ini diketemukan bahwa pemberian grasi atau pengampunan yang diberikan oleh Presiden terhadap narapidana narkoba transnasional, merupakan kewenangan yang melekat pada diri Presiden yang diberikan oleh *konstitusi*, sebagaimana yang telah diatur di dalam UUD 1945 Pasal 14 ayat (1), meskipun pemberian grasi tersebut wajib adanya pertimbangan dari Mahkamah Agung. Namun, pertimbangan tersebut tidak mengikat Presiden dalam memberikan putusannya antara mengabulkan atau menolak dari permohonan grasi tersebut. Dan pemberian grasi oleh Presiden juga merupakan kewenangan yang diamanatkan Undang-undang dalam hal ini UU No. 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan atas UU No. 22 Tahun 2002 Tentang Grasi. Yangmana pemberian grasi hanya dapat diberikan Presiden pada terpidana yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan telah diputuskan hukumannya dengan pidana mati, penjara seumur hidup atau minimal 2 (dua) tahun.

Selanjutnya, dalam *siya>sah syar'iiyyah* seorang penguasa mempunyai kewenangan memberikan pengampunan terhadap pelaku *jari>mah* meliputi: a). *Jari>mah* yang diancamkan dengan hukuman *ta'zir*; b). *Jari>mah h{udu>d* maupun *ta'zir* yang perkaranya belum diproses; c). *Jari>mah h{udu>d* namun di dalam prosesnya diketemukan ke *syubhatan*; d). Pelakunya melakukan pertaubatan.

F. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka pokok tujuan yang ingin dicapai dari penulisan skripsi ini adalah:

1. Untuk mengetahui implementasi pemberian grasi terhadap narapidana narkoba transnasional atas diterbitkannya Keppres Nomor 22/G/2012
2. Untuk mengetahui perspektif *siya>sah syar'iyah* atas implementasi pemberian grasi terhadap narapidana narkoba transnasional

G. Kegunaan Hasil Penelitian

Secara inheren penelitian hukum memiliki kegunaan akademis dan kegunaan praktis:

1. Bagi keperluan akademis, penulis berharap hasil penelitian ini dapat menjadi sumbangan berarti bagi khasanah keilmuan dan cakrawala pengetahuan hukum di Fakultas Syari'ah terutama Jurusan Siyasah Jinayah dan mahasiswa serta masyarakat pada umumnya, terkait pemahaman hukum dan ketatanegaraan Islam dan hubungannya dengan konstitusi.
2. Bagi keperluan praktis, penulis berharap tulisan ini turut membangun terciptanya suatu kebijakan hukum yang adil dan dijadikan acuan oleh penyelenggara/ pembuat kebijakan dalam praktik menentukan kebijakan hukum sesuai dengan tujuan demokrasi konstitusi yang berlandaskan nilai-nilai dan norma hukum negara Pancasila.

H. Definisi Operasional

Agar mudah difahami dan untuk menghindari kesalahpahaman atau kerancuan istilah. Maka, penulis akan menjelaskan istilah penting berkaitan judul tulisan ini:

1. *Siya>sah syar'iyah*; menurut A. Djazuli merupakan pengaturan kemaslahatan manusia berdasarkan syara'.²⁵ Dengan kata lain sebagaimana yang dikatakan Khallaf *siya>sah syar'iyah* yaitu, pengurusan hal-hal yang bersifat umum bagi negara Islam dengan cara yang menjamin perwujudan kemaslahatan dengan tidak melampaui batas-batas syariah dan pokok-pokok syari'ah yang *kulliy*, meskipun tidak sesuai dengan pendapat ulama-ulama mujtahid.²⁶ Dalam kaitan *siya>sah syar'iyah* di sini, seorang khalifah mempunyai kewenangan untuk membuat kebijakan dalam menilai dan memutuskan suatu perkara sesuai dengan *ijtihadnya*, mana yang lebih membawa kemaslahatan dalam wilayah kekuasaannya di *da>r al-sala>m*, baik itu yang bersifat khusus maupun kemaslahatan yang lebih umum dan luas. Karena yang berhak melaksanakan dan menegakkan hukum adalah mandat kewenangannya diberikan kepada *ulil amri* dan hanya dapat dilakukan oleh *ulil amri* itu sendiri. Sehingga seorang khalifah diberikan kewenangan dalam memberikan pengampunan ataupun tidak pada seorang

²⁵ A. Djazuli, *Fiqh Siya>sah; Implementasi Umat dalam Rambu-rambu Syari'ah*, (Jakarta: Kencana, 2003), 1

²⁶ Abd Al-Wahha>b Khalla>f, *al-Siya>sah al-Syar'iyah; Politik Hukum Islam*, Penerjemah Zainuddin Adnan, (Yogyakarta: Tiara Wacana: 2005), 12

pelaku *jari>mah*, meskipun terkadang kebijakan tersebut berseberangan dengan pandangan mujtahid.

2. Pemberian Grasi; yaitu suatu bentuk pengampunan yang diberikan oleh Presiden baik pengampunan tersebut berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada terpidana yang telah diputus oleh pengadilan dan berkekuatan hukum tetap.
3. Narapidana Narkoba Transnasional; merupakan terpidana yang sedang menjalani hukuman, hilang kemerdekaan di lembaga pemasyarakatan (lapas), yang sudah diputus oleh pengadilan dan berkekuatan hukum tetap, telah melakukan tindak pidana penyalahgunaan narkoba dan obat/bahan berbahaya, yangmana pelaku tindak pidana tersebut merupakan Warga Negara Asing. Dalam konvensi di Palermo yang diratifikasi menjadi UU No. 5 Tahun 2009 dikatakan definisi karakteristik kejahatan transnasional yang terorganisasi, jika tindak pidana tersebut dilakukan: di lebih dari satu wilayah negara; di suatu negara, tetapi persiapan, perencanaan, pengarahan atau pengendalian atas kejahatan tersebut, dilakukan di wilayah negara lain; di suatu wilayah negara, tetapi melibatkan suatu kelompok pelaku tindak pidana yang terorganisasi yang melakukan tindak pidana di lebih dari satu wilayah

negara; atau di suatu wilayah negara, tetapi akibat yang ditimbulkan atas tindak pidana tersebut dirasakan di negara lain.²⁷

4. Keppres Nomor 22/G/2012; merupakan surat Keputusan Presiden dalam memberikan grasi kepada Schapelle Leigh Corby warga negara Australia, berupa pengurangan hukuman sebanyak 5 (lima) tahun, sehingga dari sebelumnya 20 (dua puluh) tahun menjadi 15 (lima belas) tahun, yang ditetapkan pada hari selasa tanggal 15 Mei 2012.

I. Metode Penelitian

1. Data yang Dikumpulkan

Metode penelitian skripsi ini merupakan penelitian kepustakaan (*bibliographic research*) yaitu melalui serangkaian kegiatan yang berkenaan dengan metode pengumpulan data kepustakaan, membaca dan mencatat serta mengolah bahan penelitian dengan menggunakan metode deskriptif analitis.²⁸ Menghimpun dan mendeskripsikan data-data yang berupa Undang-Undang, buku-buku dan literatur-literatur yang representatif dan relevan dengan obyek yang dibahas yaitu mengenai pemberian grasi terhadap narapidana narkoba transnasional melalui keppres nomor 22/G/2012, kemudian dilakukan analisis

²⁷ UU No. 5 Tahun 2009 Tentang Pengesahan *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime* (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Menentang Tindak Pidana Transnasional Yang Terorganisasi), Pasal 3 ayat (2)

²⁸ Mestika Zed, *Metode Penelitian Kepustakaan*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2004), 3

deduktif atas pemberian grasi terhadap narapidana narkoba transnasional menurut perspektif *Siya>sah syar'iyah*.

2. Sumber Data

Secara umum sumber data dibagi menjadi 2 yaitu data primer dan data sekunder.

a. Sumber Data Primer:

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam perundang-undangan dan putusan-putusan hakim²⁹. Dalam tulisan ini sumber primer yang digunakan adalah:

- 1) UUD 1945
- 2) UU No. 5 Tahun 2010 tentang perubahan atas UU No. 22 Tahun 2002 tentang Grasi
- 3) Keppres Nomor 22/ G/ Tahun 2012\

b. Sumber Data Sekunder:

Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan³⁰. Termasuk

²⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2005), 141

³⁰ *Ibid.* 141

yang online³¹. Dalam tulisan ini sumber sekunder yang digunakan adalah:

- 1) *Al-'Ala>qa>t al-Dawliyyah fi> al-Isla>m*, Muhammad Abu Zahrah
- 2) *Al-Ah}kam As}-S{ultha>niyyah; Hukum-hukum Penyelenggara Negara dalam Syariat Islam*, Imam al-Mawardi
- 3) *Al-Jari>mah wa al-'Uqu>bah fi> al-Fiqh al-Isla>m; al-Jari>mah*, Muhammad Abu Zahrah
- 4) *Al-Tasyri> ' al-Jina>'i al-Islamiy Muqa>ranan bil Qa>nu>nil Wad'iy*, *Ensiklopedi Hukum Pidana Islam I dan III*, Abdul Qadir Audah
- 5) *Asas-asas Hukum Pidana Islam*, Ahmad Hanafi
- 6) *Fiqh Siyasah dalam Hubungan Internasional*, L. Amin Widodo
- 7) *Hukum Antar Golongan*, TM. Hasbi Ash Shiddieqy

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dengan cara menghimpun data dengan literatur, yaitu suatu teknik yang digunakan dengan cara mempelajari, membaca, menelaah, mengartikan dan mengumpulkan data yang berkaitan dengan masalah ini. Dalam penelitian ini data berhasil dikumpulkan melalui metode kepustakaan dengan cara sebagai berikut :

³¹*Ibid.* 155

- a. Mencari dan mempelajari ketentuan perundang-undangan yakni Pasal 14 ayat 1 UUD 1945, selanjutnya UU No. 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas UU No. 22 Tahun 2002 Tentang Grasi dan Keppres No. 22/G/2012
- b. Mencari dan mempelajari buku-buku yang ada relevansinya dengan hak prerogatif Presiden dalam memberikan grasi dan ketentuan-ketentuan yang perlu diperhatikan oleh presiden dalam memutuskan pemberian grasi terhadap narapidana khususnya yang berkaitan dengan kasus narkoba transnasional.

4. Teknik Pengolahan Data

Untuk mengelolah data-data yang terkumpul, peneliti menggunakan metode pengolahan data sebagai berikut:

- a. *Editing*

Yaitu pemeriksaan kembali data-data yang di peroleh dari segi kelengkapannya, kejelasannya, kesesuaian antara data yang satu dengan yang lain guna relevansi dan keseragaman.

- b. *Organizing*

Yaitu menyusun data dan membuat sistematika pemaparan yang digunakan untuk mengisi kerangka pemikiran yang sedang di rencanakan.

- c. *Analyzing*

Yaitu melakukan analisa lanjutan terhadap hasil pengorganisasian data dengan menggunakan kaidah, teori dan dalil yang sesuai sehingga di peroleh kesimpulan sebagai pemecahan dari rumusan masalah yang ada.

5. Teknik Analisis Data

Analisa data adalah proses mengatur urutan-urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori dan satuan uraian data. Dalam penelitian skripsi ini penulis menggunakan teknik analisis deskriptif. Analisis deskriptif yaitu suatu metode yang dipergunakan dengan jalan memberikan gambaran terhadap masalah yang dibahas dengan menyusun fakta-fakta sedemikian rupa sehingga membentuk konfigurasi masalah yang dapat dipahami dengan jelas. Dalam hal ini menjelaskan implementasi pemberian grasi Presiden terhadap narapidana kasus narkoba transnasional yang dituangkan dalam Keppres No. 22/ G/ Tahun 2012.

J. Sistematika Pembahasan

Untuk mempermudah pembahasan dan pemahaman dalam penulisan skripsi ini, penulis membagi masing-masing pembahasan menjadi lima bab, dan tiap bab sebagian akan diuraikan mejadi sub-sub bab. Untuk lebih jelasnya, secara garis besarnya sebagai berikut:

Bab pertama, merupakan pendahuluan yang memuat gambaran dasar dari pola pemikiran berupa latar belakang masalah, identifikasi masalah, batasan

masalah, rumusan masalah, kajian pustaka, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, definisi operasional, metode penelitian dan sistematika pembahasan.

Bab kedua, menjelaskan landasan teori berkaitan konsep grasi dalam Islam dan kewenangan imam menurut *siya>sah syar'iyah*, meliputi konsep pengampunan dalam Islam, dasar hukum pengampunan *al-'afwu* dan *al-syafa>'at*, penerapan hukuman bagi warga negara asing, dan hak imam dalam Islam.

Bab ketiga, membahas mengenai pemberian grasi menurut perundang-undangan di Indonesia, terdiri dari pengertian grasi, landasan hukum pemberian grasi, dan kewenangan pemberian grasi.

Bab keempat, menguraikan perspektif *siya>sah syar'iyah* atas implementasi pemberian grasi terhadap narapidana narkoba transnasional dan implementasi pemberian grasi terhadap narapidana narkoba transnasional berdasarkan Keppres No. 22/G/2012.

Bab kelima, memuat kesimpulan yang merupakan rumusan singkat sebagai jawaban atas permasalahan yang ada dalam penelitian serta saran-saran yang berkaitan dengan topik pembahasan skripsi ini.