

BAB III

PEMBERIAN GRASI MENURUT PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

A. Pengertian Grasi

1. Istilah

Istilah grasi sudah dikenal sejak lama sejak dan tercantum secara jelas dalam UUDNRI 1945 Pasal 14. Secara etimologis, grasi berasal dari bahasa Belanda berarti anugerah atau rahmat, dan dalam terminologi hukum diartikan sebagai keringanan hukuman yang diberikan kepala negara kepada terhukum setelah mendapat keputusan hakim atau pengampunan secara individual.¹

Diberbagai 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*

¹ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta, Balai Pustaka, Edisi 3, 2002), 371

Mercy” atau “*clemency*” atau “*graces*”, begitu pula berlaku di Negara Kanada, Perancis, 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 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*.²

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 JCT Simorangkir, Rudy T Erwin dan JT Prasetyo, dalam Kamus Hukum:

“*Gratie* (Grasi) adalah wewenang dari Kepala Negara untuk memberikan pengampunan terhadap hukuman yang telah dijatuhkan

² “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)

oleh hakim untuk menghapuskan seluruhnya, sebagian atau merubah sifat/ bentuk hukuman itu”³

Dengan kata lain, Presiden berhak untuk pengampunan berupa:⁴

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. Peringatan, pengurangan, dari pidana penjara, pidana tutupan, 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 pemidanaan, bukan karena pemidanaannya sendiri.

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

³ JCT Simorangkir, Rudy T Erwin dan JT Prasetyo, *Kamus Hukum* (Jakarta, Bumi Aksara, 1995), 58

⁴ UU No. 22 Tahun 2002, Penjelasan Umum

tindak pidana untuk meniadakan suatu akibat hukum pidana yang timbul dari tindak pidana tersebut. Amnesti ini diberikan kepada orang-orang yang sudah ataupun yang belum dijatuhi hukuman, yang sudah ataupun yang belum diadakan pengusutan atau pemeriksaan terhadap tindak pidana tersebut. Amnesti agak berbeda dengan grasi, abolisi atau rehabilitasi karena amnesti ditujukan kepada orang banyak. Pemberian amnesti yang pernah diberikan oleh suatu negara diberikan terhadap delik yang bersifat politik seperti pemberontakan.⁵

Istilah abolisi berasal dari kata “*abolition*” yang berarti tindakan untuk mengakhiri sesuatu atau untuk menghentikan sesuatu.⁶ Pengertian abolisi, merupakan suatu keputusan untuk menghentikan pengusutan dan pemeriksaan suatu perkara, dimana pengadilan belum menjatuhkan keputusan terhadap perkara tersebut. Seorang presiden memberikan abolisi dengan pertimbangan demi alasan umum mengingat perkara yang menyangkut para tersangka tersebut terkait dengan kepentingan negara yang tidak bisa dikorbankan oleh keputusan pengadilan.

⁵ Ahmad Rajafi.”Grasi di Indonesia” <http://ahmadrajafi.wordpress.com/2011/02/02/grasi-diindeonsia/> (diakses 12 Desember 2013)

⁶ Dalam Penjelasan Undang-Undang Darurat Nomor 11 Tahun 1954 Tanggal 27 Desember 1954 Adapun perbedaan antara amnesti dan abolisi itu ialah:

1. Dengan pemberian amnesti maka semua akibat terhadap orang-orang yang dimaksud diatas itu dihapuskan;
2. Dengan pemberian abolisi maka penuntutan terhadap orang-orang itu ditiadakan.

Istilah rehabilitasi berasal dari kata “*rehabilitation*” yang artinya pengembalian hak. Pengertian rehabilitasi merupakan suatu tindakan Presiden dalam rangka mengembalikan hak seseorang yang telah hilang karena suatu keputusan hakim yang ternyata dalam waktu berikutnya terbukti bahwa kesalahan yang telah dilakukan seorang tersangka tidak seberapa dibandingkan dengan perkiraan semula atau bahkan ia ternyata tidak bersalah sama sekali. Fokus rehabilitasi ini terletak pada nilai kehormatan yang diperoleh kembali dan hal ini tidak tergantung kepada Undang-undang tetapi pada pandangan masyarakat sekitarnya Sedangkan istilah remisi berasal dari kata “*remission*” yang artinya pengurangan, peringanan, pengampunan. Jadi pengertian remisi adalah pengurangan masa pidana yang diberikan kepada narapidana dan anak pidana yang telah berkelakuan baik selama menjalani pidana.⁷

2. Sejarah

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.⁸

⁷ Menurut Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 174 Tahun 1999 Tentang Remisi, Pasal 1 Ayat (1)

⁸ 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)

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 Thrasybulus di Yunani kuno (403 SM) Bangsa Romawi selanjutnya, mengembangkan sejumlah bentuk grasi, dan mempengaruhi perkembangan selanjutnya dalam hukum Eropa.⁹

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:¹⁰

- 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.

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

⁹ Lihat dalam ¹ a href="http://law.jrank.org/pages/506/Amnesty-Pardon-Historicaloverview.html" Amnesty and Pardon - Historical Overview/al , (diakses tanggal 12 Desember 2013)

¹⁰ *Ibid*

para sarjana penganut aliran hukum (*natuurrechtelijke school*) sedangkan kritikan datang dari para ahli filsafat dan ahli ilmu kejahatan.¹¹ Dalam kasus-kasus pengampunan individu mendapat kritikan tajam, terutama oleh Cesare Beccaria dalam esai terkenalnya *On Crimes and Punishments*.¹² 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

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

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

kontroversi abad kedelapan belas itu pun, masih berkumandang hingga saat ini.¹³

3. Fungsi

Seorang raja 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 melibatkan pejabat-pejabat negara lainnya, seperti hakim, jaksa ketua Mahkamah Agung dan lain-lainnya.¹⁴

Kekuasaan kehakiman yang membawahi badan-badan peradilan merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan

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

¹⁴ P.A.F. Lamintang dan Theo Lamintang, *Hukum Penitensier Indonesia*, (Jakarta, Sinar Grafika, Edisi Kedua, 2010), 266

guna menegakkan hukum dan keadilan.¹⁵ 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.”¹⁶

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.¹⁷

Fungsi pemberian grasi juga dipandang sebagai instrumen untuk meniadakan hukuman pidana mati di Indonesia. Seperti yang kita ketahui

¹⁵ Undang-Undang Dasar 1945 setelah perubahan ketiga, Bab IX Kekuasaan Kehakiman Pasal 24 Ayat (1); (2)

¹⁶ Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia Tahun 1950, Pasal 103

¹⁷ Dikutip dari Muhammad Ridhwan Indra dan Satya Arinanto, *Kekuasaan Presiden Dalam UUD 1945 sangat besar*, 20

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 pemidanaan berupa pidana mati, misalkan Undang-undang No. 7/Drt/1955 tentang Tindak Pidana Ekonomi, Undang-undang No. 22 tahun 1997 tentang Tindak Pidana Narkotika dan Psikotropika, Undang-undang No. 31 tahun 1999 yang telah diubah dengan Undang-undang No. 20 tahun 2001 tentang Tindak Pidana Korupsi, Undang-undang No. 26 tahun 2000 tentang Tindak Pidana Terhadap Hak Asasi Manusia, Perpu Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme yang telah disahkan menjadi Undang-undang.¹⁸

Jika terpidana yang dijatuhi hukuman mati telah melakukan upaya hukum biasa dan upaya hukum luar biasa, namun mengalami kebuntuan, maka upaya grasi merupakan upaya hukum istimewa dan menjadi jalan terakhir untuk meminta pengampunan yang dapat mengubah putusan tersebut.¹⁹

¹⁸ Agustinus Edy Kristianto, editor, *Panduan Bantuan Hukum di Indonesia: Pedoman Anda Memahami dan Menyelesaikan Masalah Hukum*, (Jakarta, YLBHI, 2008), 339-340

¹⁹ *Ibid.*, 340

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 acara tertentu.²⁰

B. Landasan Hukum dalam Pemberian Grasi

1. Pemberian Grasi Sebelum Perubahan UUD 1945

Pemberian Grasi 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 penghapusan pelaksanaan pidana yang telah diputuskan dan berkekuatan hukum tetap.²¹

²⁰ P.A.F. Lamintang dan Theo Lamintang, *Hukum Penitensier Indonesia*, 267

²¹ UU. No. 22 Tahun 2002, Penjelasan Umum

Pada awalnya tindakan pengampunan didasarkan pada kemurahan hati orang yang berkuasa. Karena penguasa dipandang sebagai sumber keadilan dan hak pengadilan sepenuhnya berada ditangannya, maka tindakan pengampunan itu semata-mata didasarkan pada hasrat untuk memberi ampun dan belas kasihan kepada orang yang berdosa. Oleh sebab itu, dengan memiliki kekuasaan pengampunan yang mutlak dan mandiri, Presiden tampak seperti raja atau ratu.

Pada perkembangan selanjutnya anggapan terhadap grasi bergeser bahwa fungsi grasi harus dilihat sebagai tindakan keadilan untuk mengoreksi ketidakadilan dalam proses peradilan, bahwa hukuman yang diterima terpidana lebih berat dari seharusnya. Disamping tujuan mengadakan koreksi terhadap keputusan pengadilan, maka pengampunan itu juga dapat diberikan karena pertimbangan kepentingan negara yang mendorong untuk tidak menjalankan keputusan pengadilan. Selain itu faktor kemanusiaan juga ikut menjadi bahan pertimbangan dari tujuan pemberian pengampunan tersebut.

Konstitusi pada saat itu tidak menjelaskan mekanisme dan prosedur pengampunan, oleh karenanya, perlu dibuat peraturan pelaksanaanya. Peraturan perundangan dalam pelaksanaan grasi sebelum amandemen UUD 1945 yaitu Undang-undang No. 3 Tahun 1950. Namun jauh sebelum itu, pengaturan pemberian grasi diatur dalam beberapa peraturan pemerintah. Tujuan grasi diatur dalam peraturan pemerintah hal grasi, karena untuk

menghindarkan ketidakadilan yang mungkin terjadi sebagai akibat dilaksanakannya hukuman dan karena untuk membela dan menegakkan kepentingan negara. Disini penulis mencoba menampilkan dalam dua bagian periodeisasi pelaksanaan grasi sebelum amandemen UUD 1945 yaitu, grasi menurut peraturan perundangan pada masa kemerdekaan dan menurut Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950.

a. 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 1948.²²

²² J.E Sahetapy, “*Mekanisme Pengawasan atas Hak-hak Presiden*” dalam <http://wawasanhukum.blogspot.com/2007/06/mekanisme-pengawasan-atas-hak-hak.html>, diakses 27 desember 2013

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 1948, mengatur permohonan grasi yang ditetapkan karena adanya perubahan susunan dan kekuasaan pengadilan/ kejaksaan dalam lingkungan peradilan ketentaraan. 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.²³ 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.²⁴

b. Menurut Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950

Undang-undang No. 3 Tahun 1950 tentang Permohonan Grasi, ini dapat disebut dengan undang-undang grasi. Di dalam pasal-pasalanya 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.

²³ PP. No. 67 Tahun 1948, Pasal 1

²⁴ PP. No. 67 Tahun 1948, Pasal 2, 3, 4

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 Undang-undang ini 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 bias berarti keluarga si orang yang dihukum ataupun kuasa hukumnya.²⁵ Para pihak ini berhak mendapatkan salinan atau petikan keputusan hakim atau pengadilan dan kesempatan untuk melihat surat-surat pemberitaan.²⁶ Jika orang yang dihukum tidak mengajukan permohonan grasi dalam tenggang waktu

²⁵ UU No 3 Tahun 1950, Pasal 6 Ayat (4)

²⁶ UU No 3 Tahun 1950, Pasal 7 Ayat (1) dan (2)

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.²⁷ Pasal ini cukup kontradiktif, mengingat hakim atau ketua pengadilan negeri yang 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, terhitung mulai hari berikutnya setelah keputusan tetap dan dalam pemeriksaan ulangan maka, tenggang waktunya 14 hari, terhitung mulai hari berikutnya setelah keputusan diberitahukan pada orang yang dihukum.²⁸ Jika hakim memutuskan hukuman mati, maka tenggang waktu untuk mengajukan grasi adalah 30 hari terhitung mulai esok hari keputusan tetap, dalam pemeriksaan ulangan yang dijatuhkan oleh pengadilan ulangan maka tenggang

²⁷ UU 3 Tahun 1950, Pasal 12. Hal ini juga diatur dalam Surat Edaran MA Nomor 1 Tahun 1986

²⁸ UU No 3 Tahun 1950, Pasal 5 Ayat (1) dan (2)

waktunya 30 hari terhitung mulai hari berikut setelah keputusan diberitahukan kepada orang yang dihukum.²⁹

2. Pemberian Grasi 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.³⁰ Maka, rumusan Pasal 14 UUDNRI 1945 adalah sebagai berikut: 1). *Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung*; 2). *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.

Selanjutnya implikasi dari perubahan UUD 1945 tersebut, telah terdapat dua kali priodeisasi regulasi yang diatur dalam pemberian grasi, sebagaimana menurut UU No. 22 Tahun 2002 dan Perubahannya UU No. 5 Tahun 2010.

²⁹ UU No 3 Tahun 1950, Pasal 2 Ayat (1)

³⁰ Sekretariat Jendral MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (1999-2002) Tahun Sidang 1999 (Jakarta, Sekretaris Jendral MPR RI, 2008), 64

a. Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002

Undang-undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi, terdiri dari 6 (enam) Bab dan 17 pasal, diawali Bab Ketentuan Umum dan diakhiri Bab Ketentuan Penutup. Pada ketentuan umum dijelaskan definisi grasi dan terpidana. Grasi adalah pengampunan berupa perubahan, peringanan, pengurangan atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada terpidana yang diberikan oleh Presiden, sedangkan terpidana adalah seseorang yang dipidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum.³¹

Tidak seperti dalam undang-undang grasi sebelumnya yang tidak membatasi jenis pembedaan, pada undang-undang ini dilakukan pembatasan atau persyaratan dalam permohonan grasi. Disebutkan bahwa pembedaan yang dapat dimohonkan grasinya adalah, putusan pengadilan yang telah berkekuatan hokum tetap yang terdiri dari tiga unsur yaitu pidana mati, penjara seumur hidup dan penjara paling rendah 2 (tahun).³² Hal ini merupakan perbedaan pertama dengan undang-undang sebelumnya, dan memperjelas kepastian atas jenis-jenis pembedaan yang dapat dimohonkan grasinya dan menghindarkan adanya praktek curang terpidana untuk menghindari pelaksanaan hukumannya.

Kata “dapat” berarti terpidana diberikan kebebasan untuk menggunakan

³¹ UU No. 22 Tahun 2002, Pasal 1 ayat (1) dan (2)

³² UU No. 22 Tahun 2002, Pasal 2 ayat (1) dan (2)

atau tidak menggunakan haknya untuk mengajukan permohonan grasi sesuai Undang-Undang ini.

Kemudian tentang kesempatan terpidana untuk mengajukan grasi. Sebelumnya tidak diatur dalam undang-undang tentang banyaknya kesempatan yang dimiliki terpidana untuk mengajukan grasi. Sekarang, terpidana hanya dapat mengajukan grasi satu kali, ia dapat mengajukan grasi kedua kali, kecuali ia memiliki kondisi yang menjadi syarat sebagai berikut:³³

- 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

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.³⁴ Permohonan grasi dapat diajukan terpidana sejak putusan berkekuatan hukum tetap dan tidak dibatasi oleh tenggang waktu tertentu.³⁵ Frasa ‘tidak dibatasi’, mengandung makna tidak ada

³³ UU No. 22 Tahun 2002, Pasal 2 ayat (3)

³⁴ UU No. 22 Tahun 2002, Pasal 6 ayat (1), (2), dan (3)

³⁵ UU No. 22 Tahun 2002, Pasal 7 ayat (1), dan (2)

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.³⁶

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.

Permohonan grasi diajukan secara tertulis,³⁷ 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 permohonan grasi tersebut dan salinannya, paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya

³⁶ UU. No. 22. Tahun 2002, Penjelasan Pasal 2 ayat (1)

³⁷ Dalam Peraturan Pemerintah No. 67 Tahun 1948, Pasal 6 ayat (1) disebutkan “permohonan grasi harus diajukan atas kertas bermaterai...”

surat-surat permohonan.³⁸ 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 Undang-undang ini, 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.³⁹

2. Mahkamah Agung

Mengirimkan pertimbangan tertulis kepada Presiden, paling lambat 3 (tiga) bulan sejak menerima salinan permohonan grasi dan berkas perkara.⁴⁰

³⁸ UU No. 22 Tahun 2002, Pasal 8 ayat (1),(2),(3),(4)

³⁹ Pasal 9 UU No. 22 Tahun 2002

⁴⁰ Pasal 10 UU No. 22 Tahun 2002

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.⁴¹

b. Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010

Daam Undang-undang Nomor 5 Tahun 2010 merupakan pengubahan atas Undang-undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi. Alasan dilakukannya pengubahan yaitu, didasarkan atas keterdesakan penyelesaian 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 tesebut merupakan warisan

⁴¹ UU No. 22 Tahun 2002, Pasal 11 dan Pasal 12

dari permohonan grasi yang diajukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950.⁴² Maka dari itu untuk menghindari adanya kekosongan hukum bagi penyelesaian pemberian grasi perlu adanya perpanjangan waktu sampai dengan tanggal 22 Oktober 2012.⁴³

Beberapa faktor yang menyebabkan tidak terselesaikannya permohonan grasi dalam jangka waktu yang telah ditentukan, yaitu:⁴⁴

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

⁴² Laporan Singkat Rapat Kerja Komisi III DPR RI dengan Menteri Hukum dan HAM, 22 April 2010

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

serta tidak mengatur adanya penundaan pelaksanaan putusan pengadilan dalam hal terpidana mengajukan permohonan grasi.

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:⁴⁵

- (1) Terhadap putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap, terpidana dapat mengajukan permohonan grasi kepada Presiden
- (2) Putusan pemidanaan yang dapat dimohonkan grasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pidana mati, pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling rendah 2 (dua) tahun
- (3) Permohonan grasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diajukan 1 (satu) kali

Diantara Pasal 6 dan Pasal 7 disisipkan satu pasal yaitu, Pasal 6A yang berbunyi :⁴⁶

- (1) Demi kepentingan kemanusiaan dan keadilan, menteri yang membidangi urusan pemerintah di bidang hukum dan hak asasi manusia dapat meminta para pihak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 untuk mengajukan permohonan grasi.

⁴⁵ UU No. 5 Tahun 2010, Pasal 2 ayat (2) dan (3)

⁴⁶ UU No. 5 Tahun 2010, Pasal 6A ayat (1) dan (2)

(2) Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berwenang meneliti dan melaksanakan proses pengajuan grasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dan pasal 6A ayat (1) Grasi dan menyampaikan permohonan dimaksud kepada Presiden.

Dengan adanya pasal ini, maka hak untuk mengajukan permohonan grasi selain terpidana, keluarganya, juga kuasa hukumnya, bertambah lagi satu pihak yaitu Menteri Hukum dan HAM, yang pengajuannya berdasarkan demi kemanusiaan dan keadilan.

Ketentuan lain yang diubah yaitu Pasal 7 ayat (2), mengenai permohonan grasi dapat diajukan sejak putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap, dan paling lama dalam jangka waktu 1 (satu) tahun. Perubahan dalam Pasal 10, jangka waktu pemberian pertimbangan hukum MA semula 3 bulan menjadi 30 hari. Kedua pasal ini akan memberikan kepastian hukum kepada para pemohon grasi karena adanya batasan waktu yang lebih singkat.

Adapun hal yang baru diatur dalam undang-undang ini adanya penekanan kepada Presiden dalam hal memberikan keputusan grasi, harus benar-benar mempertimbangkan secara arif dan bijaksana hal-hal yang terkait dengan tindak pidana yang telah dilakukan secara berulang-ulang

(residif), tindak pidana kesusilaan dan tindak pidana yang dilakukan secara sadis dan berencana.⁴⁷

3. Alasan dasar Pemberian Grasi

Grasi merupakan wewenang yang dimiliki Presiden dalam kedudukannya sebagai Kepala Negara (hak prerogatif). Dalam menghadapi permohonan grasi dari terpidana, Presiden akan memberikan keputusan dengan pertimbangan dan kebijaksanaannya sendiri secara alternatif, yaitu mengabulkan atau menolak permohonan grasi tersebut. Keputusan ini juga 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 Republik Indonesia Tahun 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

⁴⁷ UU No. 5 tahun 2010, Penjelasan Umum

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 1945.⁴⁸

Menurut Utrecht,⁴⁹ ada 4 (empat) alasan pemberian grasi yaitu sebagai berikut:

- 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 Perasyarakatan dan memperlihatkan keinsyafan atas kesalahannya;

Sehingga dalam hal ini, Utrecht mendasari alasan-alasan pemberian grasi berdasar faktor internal yang terdapat dalam diri pribadi terpidana.

⁴⁸ UU No. 5 Tahun 2010, Konsiderans huruf (b) dan (c)

⁴⁹ Utrecht, *Ringkasan Sari Hukum Kuliah Hukum Pidana II*, (Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 1987), 239-242

Menurut J.E. Sahetapy,⁵⁰ alasan yang memungkinkan Presiden untuk memberikan grasi adalah sebagai berikut:

- a. Bila seorang terhukum tiba-tiba menderita penyakit parah yang tidak dapat disembuhkan;
- b. Hakim adalah seorang manusia yang mungkin saja khilaf atau ada perkembangan yang belum dipertimbangkan oleh hakim pada waktu mengadili si terdakwa;
- c. Perubahan ketatanegaraan atau perubahan kemasyarakatan sedemikian rupa misalnya ketika Soeharto dijatuhkan oleh kekuatan-kekuatan Reformasi, maka kebutuhan grasi tiba-tiba terasa mendesak, terlepas dari kasus Abolisi dan Amnesti;
- d. Bila terdapat ketidakadilan yang begitu mencolok misalnya sehabis revolusi atau peperangan;

Menurut Pompe,⁵¹ terdapat keadaan-keadaan tertentu yang dapat dipakai sebagai alasan untuk memberikan grasi yaitu:

1. Ada kekurangan di dalam perundang-undangan, yang di dalam suatu peradilan telah menyebabkan hakim terpaksa menjatuhkan suatu pidana tertentu, yang apabila kepada hakim itu telah diberikan kebebasan yang lebih besar akan menyebabkan seseorang harus dibebaskan atau tidak

⁵⁰ J.E. Sahetapy, “*Mekanisme Pengawasan atas Hak-hak Presiden*” dalam <http://wawasanhukum.blogspot.com/2007/06/mekanisme-pengawasan-atas-hak-hak.html>, diakses 27 desember 2013

⁵¹ Dikutip dalam P.A.F. Lamintang dan Theo Lamintang, *Hukum Penitensier Indonesia*, 268

akan diadili oleh pengadilan atau harus dijatuhi suatu tindak pidana yang lebih ringan;

2. Adanya keadaan-keadaan yang telah tidak ikut diperhitungkan oleh hakim pada waktu menjatuhkan pidana, yang sebenarnya perlu diperhitungkan untuk meringankan atau untuk meniadakan pidana yang telah ia jatuhkan. Tentang hal ini Pompe telah menyebutkan beberapa contoh, yaitu misalnya keadaan terpidana yang sedang sakit atau keadaan terpidana yang tidak mampu untuk membayar pidana yang telah dijatuhkan oleh hakim;
3. Terpidana baru saja dibebaskan dari lembaga pemasyarakatan oleh Pompe telah dikatakan bahwa pasal 15 dari keputusan mengenai grasi yang berlaku di negeri Belanda itu telah selalu menunjuk kepada hal tersebut;
4. Pemberian grasi setelah terpidana selesai menjalankan suatu masa percobaan, yang menyebabkan terpidana memang dapat dipandang sebagai pantas untuk mendapatkan pengampunan;

Pemberian grasi yang dikaitkan dengan hari besar yang bersejarah. Menurut Pompe grasi seperti ini dapat membuat terpidana selalu ingat kepada hari bersejarah yang bersangkutan dan dapat membantu pemerintah dalam mencapai tujuannya apabila grasi seperti itu diberikan kepada orang-

orang terpidana yang telah melakukan tindak pidana-tindak pidana yang bersifat politis;

Dari beberapa pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa alasan dasar yang dapat dijadikan pemberian grasi adalah beberapa faktor, baik faktor keadilan ataupun faktor kemanusiaan. Faktor keadilan yaitu jika ternyata karena sebab-sebab tertentu hakim pada lembaga peradilan telah menjatuhkan pidana yang dianggap “kurang adil” maka grasi dapat diberikan sebagai penerobosan dalam mewujudkan keadilan itu sendiri. Sedangkan faktor kemanusiaan dapat dilihat dari keadaan pribadi terpidana sendiri, misalnya jika terpidana sakit-sakitan yang tidak kunjung dapat disembuhkan atau telah membuktikan bahwa dirinya telah berubah menjadi lebih baik. Maka, grasi diberikan sebagai suatu penghargaan terhadap kemanusiaan itu sendiri.

C. Kewenangan Pemberian Grasi

1. Kewenangan Presiden

Terkait dengan kewenangan pemberian grasi, kewenangan tersebut dimiliki oleh seorang Presiden. Kewenangan pemberian grasi tersebut dapat ditinjau dari 3 (tiga) hal yaitu menyangkut:⁵²

⁵² R. Tony Prayogo, “Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Mengadili Perkara Pemberian Grasi”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 9 No. 3 – Oktober 2012, (Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM RI, 2012), 477-500

a) Kewenangan Konstitusional Presiden

Pasal 1 ayat (1) UUD 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 *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.⁵³

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

⁵³ Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu)*, (Malang, UMM Press, 2003), 41

pada satu tangan dan tunggal (*single executive*), yaitu di tangan Presiden Republik Indonesia.⁵⁴

Menurut Bagir Manan, jenis-jenis kekuasaan yang dilekatkan kepada Presiden oleh UUD 1945 maupun ketentuan di luar UUD, dapat dirinci sebagai berikut:⁵⁵

1. Kekuasaan penyelenggaraan pemerintah;
2. Kekuasaan di bidang Perundang-undangan, meliputi; a). Kekuasaan membentuk undang-undang, b). Kekuasaan membentuk Peraturan Pemerintah, c). Kewenangan menetapkan Keputusan Presiden dan, e). Kewenangan menetapkan Perpu;
3. Kekuasaan di bidang yustisial; serta
4. Kekuasaan Presiden dalam hubungan luar negeri, meliputi; a). Kekuasaan mengadakan perjanjian dengan negara lain, b). Kekuasaan menyatakan perang dengan negara lain; c). Kekuasaan mengadakan perdamaian dengan negara lain.

Dalam Ketentuan Pasal 14 ayat (1) UUD 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

⁵⁴ *Ibid.*, 41

⁵⁵ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, dalam Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu)*, 41

suatu kewenangan konstitusional kepada Presiden yaitu memberikan grasi. Kedudukan Presiden dalam memberikan grasi bertindak untuk dan atas nama negara.

b) Kewengan Pemberian Grasi Berdasarkan Undang-undang Grasi

Dalam rangka pengaturan lebih lanjut hal-hal yang terkait grasi sebagaimana telah ditentukan dalam Pasal 14 ayat (1) UUD 1945, 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 penyelesain 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 hukum 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 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 Mahkamah Agung”*. Hak Presiden untuk mengabulkan atau menolak permohonan grasi disebut dengan hak prerogatif Presiden. Yangmana hak Prerogatif tersebut merupakan hak khusus yang diberikan oleh konstitusi kepada Presiden.

2. Keputusan Presiden Nomor 22/ G/ Tahun 2012

Pada hari selasa tanggal 15 Mei 2012, Presiden mengabulkan permohonan grasi dengan menerbitkan Keputusan Presiden No. 22/ G/ Tahun 2012 atas nama Scaplle Leigh Corby warga negara Australia.⁵⁶ 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.

Corby sebelumnya telah diputuskan bersalah di Pengadilan Negeri Denpasar dan divonis 20 (dua puluh) tahun, karena terbukti telah

⁵⁶ 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)

menyelundupkan 4, 1 kilogram ganja pada tahun 2004. Dan Corby menjadi narapidana di lembaga pemasyarakatan Kerobokan Bali.⁵⁷

Dalam Keputusan Presiden No. 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”

yang menurut beberapa pakar hukum dan organisasi kemasyarakatan yang bergerak dalam pemberantasan narkoba menilai, 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.⁵⁸

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; 1). Terpidana (Corby) mengalami depresi berat sehingga perlu didampingi psikiater; 2). Terpidana (Corby) hingga kini masih merasa tidak bersalah karena narkotika

⁵⁷ Lihat di <http://www.beritabali.com/index.php/page/berita/dps/detail/23/05/2012/Corby-Tetap-Harus-Bayar-Pidana-Denda/201107021104>, diakses 2 Januari 2014

⁵⁸ TIM ADVOKAT Gerakan Nasional Anti Narkotika (Granat) Yusril Izha Mahendra, et.al., “Surat Gugatan Pembatalan Keputusan Presiden Republik Indonesia...

yang ditemukan adalah disisipkan orang tidak dikenal; 3). Polisi Australia tidak memiliki catatan cacat Corby terkait narkoba.⁵⁹

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 memberikan penjelasan yang dijadikan alasan dalam memberikan grasi tersebut sehingga tidak menimbulkan kontroversi.⁶⁰

⁵⁹ 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

⁶⁰ Lihat <http://www.beritasatu.com/nasional/51105-jimly-grasi-bukan-hak-prerogatifpresiden.html> diakses 15 Januari 2014