

BAB IV

ANALISIS *SIYĀSAH SYAR‘IYYAH*
ATAS IMPLEMENTASI PEMBERIAN GRASI
TERHADAP NARAPIDANA NARKOBA TRANSNASIONAL
BERDASARKAN KEPPRES NO. 22/ G/ TAHUN 2012

A. Analisis *Siyāсах Syar‘iyyah* Atas Implementasi Pemberian Grasi Terhadap Narapidana Narkoba Transnasional

Telah diketahui bahwa pada dasarnya syariat Islam bersifat universal (*‘alamiyyah*), sedangkan dari segi penerapan lebih bersifat regional (*iqlimiyyah*) tergantung kewilayahan. Kemudian yang menjadi permasalahan adalah apakah syariat Islam berlaku bagi seluruh penduduk *dār al-salām* atau hanya berlaku bagi sebagian penduduknya saja. Kemudian apabila syariat Islam berlaku bagi tindak pidana atau *jarīmah* yang terjadi di wilayah kekuasaan Islam, apakah syariat Islam juga berlaku bagi tindak pidana yang dilakukan oleh penduduk *dār al-salām* di *dār al-ḥarb*.¹

Islam adalah agama yang senantiasa mementingkan kemaslahatan dan kebahagiaan bagi segenap manusia, baik dalam tujuan hidup di dunia terlebih di akherat kelak. Ajarannya tetap aktual bagi manusia di segala zaman dan tempat. Islam tidak hanya merupakan rahmat bagi manusia, tetapi juga bagi alam

¹ TM. Hasbi Ash Shiddieqy, *Hukum Antar Golongan*, 3

semesta. Islam memperlakukan manusia secara adil tanpa membedakan kebangsaan, warna kulit dan agamanya.²

Pada prinsipnya 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 pengampunan tidak boleh menciderahi 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 (mudah memaafkan di dalam menghadapi perlakuan orang-orang, dan janganlah membalas) dan suruhlah orang mengerjakan makruf (perkara kebaikan), dan berpalinglah daripada orang-orang bodoh (janganlah engkau melayani kebodohan mereka).*³ (Q.S. al-A'raf: 199)

Dalam perkara *hudūd* (seperti; pencurian dsb.), pengampunan yang diberikan sebelum perkaranya dibawa kepengadilan tidak dikatakan sepenuhnya menggugurkan dari suatu *jarīmah* tersebut, namun hanya mencegah atau mengurangi dari hukuman maksimalnya saja (seperti; potong tangan), sehingga pelaku *jarīmah* tidak dapat menghindar dan tetap diancam dengan peralihan menjadi hukuman *ta'zir*, sebagai proses untuk mempertanggungjawabkan

² Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah; Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, 231

³ Departemen Agama Republik Indonesia, *Terjemah dan Tafsir Al-Qur'an*, 352

perbuatannya dan menjaga stabilitas keamanan dan hukum di masyarakat, jika *waliyul amri* tersebut mengetahui dan menurut pandangannya itu lebih membawa kemaslahatan untuk tetap dikenakan sanksi.⁴

Dalam pandangan Abu Hanīfah terhadap seorang *musta'min* (warga negara asing) bahwa hukum Islam yang menyangkut masalah pidana tidak berlaku baginya apabila kejahatan yang dilakukan merupakan kejahatan yang masuk dalam *ḥaq Allah* atau yang menjadi *ḥaq al-jamā'ah* seperti zina atau madat (mekonsumsi *khamr*). Meskipun demikian ia tetap dihukum apabila tindak kejahatannya merupakan kejahatan terhadap individu atau *ḥaq al-'ibad*.⁵

Hal ini dikarenakan seorang *musta'min* masuk ke *dār al-salām* bukan untuk menetap selamanya, melainkan karena adanya suatu kepentingan, seperti berdagang dan lain sebagainya. Permohonan perlindungan yang diminta tidak menjadikan ia terikat oleh hukum Islam dalam masalah *jarīmah*. Meskipun demikian ia tetap terikat oleh apa yang telah ia sepakati dan menjadi tujuannya memasuki *dār al-salām*, yaitu segala aturan yang mengharuskan ia berbuat adil dalam bermu'amalah.⁶

Namun berbeda menurut pandangan Imam Syafi'i, Malik dan Ahmad, syariat Islam berlaku bagi tiap jarimah yang terjadi di wilayah kedaulatan Islam. mereka tidak membedakan pelakunya baik ia seorang *muslim*, *zimmiy* maupun

⁴ Muhammad Abu Zahrah, *al-Jarīmah wa al-'Uqūbah fī al-Fiqh al-Islām, al-Jarīmah*, 73-74

⁵ TM. Hasbi Ash Shiddieqy, *Hukum Antar Golongan*, 8

⁶ *Ibid.*, 8

musta'min (warga negara asing).⁷ Alasan yang mereka kemukakan adalah bahwa seorang muslim terikat oleh ketentuan hukum Islam karena ke-Islamannya. Bagi seorang zimmiy terikat oleh hukum Islam karena akad zimmah yang ia sepakati dengan penguasa Islam sebagai imbalan terhadap jaminan terhadap keselamatan jiwa, raga dan harta yang ia peroleh.⁸ Adapun bagi seorang *musta'min* karena perjanjian damai (akad yang membolehkan ia tinggal di *dār al-salām* selama waktu tertentu) yang berisikan jaminan keamanan terhadap jiwa, raga dan hartanya selama ia tinggal di *dār al-salām*. Perjanjian ini mengharuskan ia mengikuti dan terikat dengan ketentuan-ketentuan hukum Islam sebagaimana seorang *zimmiy*.⁹

Namun Imam Syāfi'i juga memberikan kelonggaran, bila seorang *musta'min* melakukan suatu pelanggaran yang menjadi hak Allah di *dār al-salām*, maka ia boleh dimaafkan atau tidak diberi hukuman, dan bila yang dilakukan adalah pelanggaran yang menyangkut masalah individu atau hak *adami*, maka ia berhak dihukum (ditegakkan *ḥad* atas pelanggaran yang telah dilakukan).¹⁰

Manusia memiliki hak-hak kemanusiaan yang sama, untuk mewujudkan keadilan adalah mutlak mempersamakan manusia di depan hukum, memberikan pemaafan *al-'afwu* ataupun *as-syafā'at* sangat dimungkinkan diberikan oleh

⁷ *Ibid.*, 16

⁸ L. Amin Widodo, *Fiqh Siyasah dalam Hubungan Internasional*, 25

⁹ *Ibid.*, 25-26

¹⁰ Al-Syāfi'i, Muhammad bin Idris, *al-Umm Juz VII*, 378

seorang Imam kepada seorang narapidana baik *muslim*, *zimmi*, maupun *musta'min*, yang melakukan tindak pidana, dan dalam pidana apa saja. Kecuali yang berhubungan dengan hak adami (*qisās* ataupun *diyāt*) karena yang berhak mengampuni perkara itu hanya korban dan ahli warisnya sendiri. Namun, sebagaimana yang telah diterangkan pada bab sebelumnya, yaitu; seorang Imam atau penguasa dapat memberikan pengampunan sempurna (penuh) dalam hal yang berkaitan: a). *Jarīmah* yang diancamkan dengan hukuman *ta'zir*; b). *Jarīmah ḥudūd* maupun *ta'zir* yang perkaranya belum sampai diproses; c). *Jarīmah ḥudūd* namun di dalam prosesnya diketemukan ke *syubhatan* (diragukan keutuhan atau kesempurnaan) dalam persangkaannya (deliknya); d). Pelakunya melakukan pertaubatan. Dalam sebuah ḥadis Nabi dikatakan:

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

Artinya: *Sesungguhnya seorang Imam yang salah dalam memaafkan itu lebih baik daripada salah menghukum.*¹¹

Sehingga berlaku kaidah:

تَصَرُّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَةِ مُنَوِّطٌ بِالْمَصْلَحَةِ

Artinya: *kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya bergantung kepada kemaslahatan.*¹²

¹¹ Abu 'Isā Muhammad bin 'Isā al-Tirmiẓi, *Sunan al-Tirmiẓi*, “fi Bab Ma Ja'a fi Dar'i al-Ḥudūd”, 436. Lihat juga 'Alī bin 'Umar al-Dāruqutnī, *Sunan al-Dāruqutnī*, “fi Kitāb al-Ḥudūd wa al-Diyāt wa Ghayrihi, 665

¹² A. Djazuli, *Kaidah-kaidah Fikih; Kaidah-kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-masalah Praktis*, 147

B. Analisis Implementasi Pemberian Grasi Terhadap Narapidana Narkoba Transnasional Berdasarkan Keppres No. 22/ G/ Tahun 2012

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.

Dan ketika 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 narkoba, yang dalam konsiderannya mengemukakan antara lain “*bahwa tindak pidana narkoba 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 bangsa, yang sangat membahayakan kehidupan masyarakat, bangsa dan Negara.*”, sehingga pemberian grasi terhadap terpidana narkoba melemahkan

semangat pemberantasan peredaran narkoba di Indonesia dan tidak menjadikan efek jera bagi pelaku-pelaku yang lain.¹³

Alasan dasar yang dapat dijadikan pemberian grasi adalah beberapa faktor, baik faktor keadilan dan juga 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.

Dalam pemberian grasi yang diberikan presiden terhadap narapidana narkoba transnasional melalui Keppres No. 22/ G/ Tahun 2012 jika dilihat telah memenuhi prosedur hukum, baik dari sisi kewenangan yang dimiliki Presiden sesuai yang diamanatkan konstitusi Pasal 14 ayat (1) yang mana dalam permohonan grasi tersebut telah disertakan juga pertimbangan Mahkamah Agung, dan prosedural yang ditentukan oleh Undang-Undang No. 22 Tahun 2002 *juncto* Undang-Undang No. 5 Tahun 2010 Tentang Grasi.

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...,”

Bahwa dalam UU No. 22 Tahun 2002 *Jo* UU No. 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas UU No. 22 Tahun 2002 tentang Grasi, pada pokoknya hanya mengatur mengenai prinsip-prinsip umum tentang grasi serta tata cara pengajuan dan penyelesaian permohonan grasi. Dalam Undang-undang Grasi ini tidak terdapat rumusan pasal atau ayat maupun penjelasan yang membatasi permohonan grasi, dikarenakan dari latar belakang kesalahan yang telah dilakukan terpidana, baik itu karena tindak pidana biasa maupun karena tindak pidana khusus (*extra ordinary crime*) seperti tindak pidana teroris, tindak pidana narkoba, ataupun tindak pidana korupsi. Dalam Undang-Undang Grasi ini, tidak pula membatasi siapa terpidana yang yang dapat mengajukan permohonan grasi apakah itu warga negara Indonesia atau warga negara asing.

Pembatasan terhadap permohonan grasi tertuang dalam ketentuan Pasal 2 ayat (2) UU No. 5 Tahun 2010 menyebutkan bahwa *“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**”*. Apabila dianalisis terhadap jenis hukuman pidana yang disyaratkan dalam ketentuan tersebut, dapat dikategorikan sebagai hukuman berat.

Hal ini menunjukkan bahwa kesempatan yang diberikan oleh UU Grasi kepada terpidana untuk mengajukan grasi hanya dibatasi karena pidana yang dijatuhkan yaitu pidana mati, penjara seumur hidup, atau pidana penjara paling rendah 2 (dua) tahun saja. Pembatasan tersebut menurut penulis, telah cukup

menjadi bahan pertimbangan bagi presiden untuk dapat memberikan grasi, karena Hukuman pidana penjara seumur hidup, hukuman pidana penjara paling rendah 2 (dua) tahun serta pidana mati merupakan kategori hukuman berat. Jadi hanya kepada terpidana dengan kategori hukuman berat saja grasi dapat diberikan, terlepas dari kesalahan (*schuld*) apa yang telah dilakukan terpidana apakah itu karena perbuatan pidana biasa ataupun karena perbuatan pidana khusus (*extra ordinary crime*).

Menurut penulis, penilaian terhadap kesalahan (*schuld*) yang dilakukan oleh terpidana merupakan kewenangan hakim. Hakimlah yang menentukan kesalahan terpidana dan menghukum terpidana atas dasar kesalahan yang telah diperbuatnya. Dengan adanya vonis yang berkekuatan hukum tetap (*inkracht*) dari pengadilan, vonis tersebut merupakan akhir penentuan kesalahan dan hukuman yang harus dipertanggungjawabkan oleh seorang terpidana, setelah tidak adanya upaya hukum lagi yang dilakukan terpidana. Sehingga, permohonan grasi yang dilakukan oleh terpidana narkoba transnasional tidak ada pengecualian baginya untuk mengajukan permohonan grasi kepada Presiden. Dan begitu sebaliknya, Presiden juga berhak untuk memberikan termasuk terhadap narapidana narkoba transnasional tersebut, selama dalam pandangan Presiden itu dapat memenuhi rasa keadilan dan kemanusiaan baik bagi pelaku, juga rasa keadilan yang berkembang di dalam masyarakat.