

## BAB II

### HAK-HAK KEPALA NEGARA REPUBLIK INDONESIA MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR 1945

#### A. Hak prerogatif Presiden Republik Indonesia

Sebelum membicarakan hak-hak prerogatif presiden Republik Indonesia, di sini akan terlebih dahulu akan dikemukakan hak-hak presiden Republik Indonesia sebagai warga negara, mengingat bahwa presiden sebagai orang Indonesia asli sebagaimana disebutkan pada pasal 6 UUD 1945.

Dengan memperhatikan bunyi pasal tersebut, maka dengan secara implisit dapat diambil suatu pengertian bahwa presiden sebagai orang Indonesia asli juga memiliki kedudukan yang sama dengan warga negara yang lain.

Sedang hak dasar yang terdapat pada setiap manusia sebagai warga negara Republik Indonesia menurut UUD 1945, adalah sebagai tercantum dalam pasal-pasal berikut ini :

a. pasal 27 ayat 1 : sebagai warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan.

b. pasal 27 ayat 2 : Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi

kemanusiaan.

- c. pasal 28 : Kemerdekaan berserikat berkumpul mengeluarkan pikiran dengan lisan, tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan Undang-undang.
- d. pasal 29 ayat 2 : Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan beribadah menurut agama dan kepercayaannya itu.
- e. pasal 30 ayat 1 : Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pembelaan negara.
- f. pasal 31 ayat 1 : Tiap warga negara berhak mendapat pengajaran.

Adapun mengenai hak Presiden dapat disebut dengan kekuasaan Presiden. Sedang kekuasaan Presiden Republik Indonesia menurut UUD 1945 dibagi menjadi tiga kelompok, yaitu :

- a. Kekuasaan presiden dalam bidang eksekutif
  - b. Kekuasaan presiden dalam bidang legislatif
  - c. Kekuasaan presiden sebagai kepala negara
- (Abu Bakar Busroh, 1985 : 80).

Berikut ini akan dijelaskan secara terperinci tentang kekuasaan presiden Republik Indonesia menurut UUD 1945 sebagaimana disebutkan dalam pasal-pasalnya, yaitu :

Ad. a. Kekuasaan presiden dalam bidang eksekutif.

1. pasal 4 ayat 1 : Presiden Republik Indonesia

memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.

2. pasal 5 ayat 2 : Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.

3. pasal 17 ayat 1 : Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.

2 : Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh presiden.

3 : Menteri - menteri itu memimpin departemen pemerintahan.

Ad. b. Kekuasaan presiden dalam bidang legislatif.

1. pasal 5 ayat 1 : Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwaklian Rakyat.

2. pasal 21 ayat 2 : Jika rancangan itu, meskipun disetujui dewan perwakilan rakyat, tidak disahkan presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimasukkan lagi dalam persidangan dewan perwakilan rakyat masa itu.

3. pasal 22 ayat 1 : Dalam hal ikhwai kegertingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.

4. pasal 23 ayat 1 : Anggaran pendapatan dan belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang.

Apabila dewan perwakilan rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah maka pemerintah menjalankan anggaran tahun lalu.

Ad. c. Kekuasaan presiden sebagai kepala negara.

1. pasal 10 : Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara.
2. pasal 11 : Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.
3. pasal 12 : Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya ditetapkan undang-undang.
4. Pasal 13 ayat 1 : Presiden mengangkat duta dan konsul.  
2 : Presiden menerima duta negara lain.

5. pasal 14 : Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi.

6. pasal 15 : Presiden memberi gelaran, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan.

Hak atau kekuasaan presiden sebagai kepala negara sebagaimana yang telah disebutkan dalam pasal 10 sampai dengan pasal 15 UUD 1945 disebut dengan hak prerogatif presiden (CTS. Kansil, 1986 : 187).

Dengan demikian jelaslah bahwa yang dimaksud dengan hak prerogatif presiden yaitu :

- a. Memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara.
  - b. Menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.
  - c. Menyatakan keadaan bahaya serta akibatnya yang ditetapkan dengan undang-undang.
  - d. Mengangkat duta dan konsul serta menerima duta dari negara lain.
  - e. Memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi.
  - f. Memberi gelaran, tanda jesa dan lain-lain tanda kehormatan.

Dengan berdasar pada pasal-pasal tersebut di atas maka, jelaslah bahwa hak prerogatif presiden adalah hak istimewa yang hanya dimiliki oleh presiden.

## B. Grasi dan Dasar Hukumnya

#### 1. Pengertian grasi

Sebelum membicarakan masalah pengertian grasi maka terlebih dahulu di sini akan dibicarakan tentang asal usul dari kata grasi.

Istilah grasi adalah berasal dari kata "gratie" yang bukan berasal dari bahasa asli Indonesia, melainkan dari bahasa Belanda (Kramer, 1966 : 108). Mengingat bahwa

hukum-hukum yang berlaku di Negara Indonesia ini sebagian besar hasil dari peninggalan kolonial Belanda yang pernah menjajah Bangsa dan Negara Indonesia selama kurang lebih tiga setengah abad. Oleh karena itu sudah menjadi hal yang wajar jika istilah-istilah hukum negara ini banyak sekali yang menggunkanakan istilah dengan bahasa Belanda. Sebagian istilah tersebut ada yang diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia, sebagian ada yang masih menggunakan dengan istilah bahasa Belanda dan sebagian lagi ada yang disesuaikan dengan ejaan bahasa Indonesia yang berlaku, seperti kata "gratie" menjadi "grasi".

Sedangkan pengertian grasi menurut bahasa dan pengertian grasi menurut istilah, sebagaimana yang telah diketahui dalam UUD 1945.

Pengertian grasi yang berasal dari kata "gratie" menurut bahasa, memiliki tiga pengertian yaitu "... ampuin, pengampunan, hak memberi ampuin" (Kramer, 1966 : 106). Sedangkan kata grasi menurut istilah di dalam Undang-Undang Dasar 1945, banwa grasi adalah :

"Hak untuk membebaskan seluruhnya atau sebagian atau mengganti jenis hukuman-hukuman yang diajutuhkan oleh pengadilan dan hakim-hakim Indonesia baik sipil atau militer dengan keputusan yang telah memperoleh kekuatan tetap dan selama terhukum ada di Negara Indonesia" (Abu Baker Busroh, 1984 :87).

Dalam hukum Islam istilah pemberian ampuan identik dengan pemberian maaf. Namun keduanya diperbedakan dari segi

penggunaannya maka akan terlihat perbedaannya. Hal ini dapat diketahui di dalam ayat-ayat Al Qur'an, dan kedua istilah tersebut di dalam bahasa Arab menggunakan lafadz yang berbeda pula. Pemberian ampunan/pengampunan menggunakan lafadz, **غفران**, **غفر**, **يغفر**, dan ini hanya berlaku bagi Allah, sebagaimana dapat dilihat di dalam ayat-ayat Al Qur'an, sebagai berikut :

### 1. Surat Ali Imran ayat 135 :

وَمَنْ يَغْفِرُ الذُّنُوبَ إِلَّا اللَّهُ

"Dan siapa lagi yang dapat mengampuni dosa selain daripada Allah" (Departemen Agama RI, 1990 : 98).

2. Surat Al Ma'idah ayat 34 :

اے اللہ عفور رحیم

"Sesungguhnya Allah Maha Pengampun lagi Maha Penyayang" (Departemen Agama RI, 1990 :164).

Dan masih banyak lagi ayat-ayat lain yang menggunakan lafadz، عَفْرًا، يَغْفِرُ، tersebut.

Sedang pemberian maaf/pemaaafan menggunakan lafadz, عفواً، يغفو، عفٌ dan ini juga berlaku bagi Allah di samping berlaku bagi manusia, sebagaimana dapat dilihat dalam ayat-ayat AlQur'an sebagai berikut :

1. Yang berlaku bagi Allah, surat Al Hujurat ayat 2.

اٰتَ اللّٰهُ لَعْفٌ وَغَفْوَرٌ

"Sesungguhnya Allah Maha Pemaaf lagi Maha Pengampun"  
(Departemen Agama RI, 1990 : 909).

2. Yang berlaku bagi manusia, surat Ali Imran ayat 157 :

فَاعُوْن عَنْهُمْ وَاسْتغْفِرْ لَهُمْ

"Karena itu maafkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka" (Departemen Agama RI, 1990 : 103).

Dan kiranya masih banyak lagi ayat-ayat yang lain yang menggunakan lafadz **عفوا**, **يغفو**, **عف** tersebut.

Dengan berdasarkan ayat-ayat di atas, maka dapat diambil suatu pengertian, bahwa istilah pemberian ampun/pengampunan yang menggunakan lafadz يغفر .عفرا ، عفرا hanya berlaku bagi Allah. Sedangkan istilah pemberian maaf/pemaafan juga berlaku bagi Allah di samping berlaku bagi manusia.

## 2. Dasar hukum grasi

Perlu diketahui dasar hukum dari setiap perbuatan itu penting sekali, karena untuk membatasi dan mengatur tindakan manusia agar tidak berbuat sesuatu yang sewenang-wenang.

Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum (rechts-staat) tidak berdasarkan ketuasaan kekuasaan (macht-staat). Pernyataan ini menunjukkan suatu pemerintahan bahwa negara termasuk di dalamnya pemerintahan, negara, dan

lembaga-lembaga negara dalam menjunjung suatu tindakan atas hukum yang berlaku atau dengan kata lain bahwa perbuatan tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan hukum yang berlaku.

Grasi adalah sebagian dari pada hak/kekuasaan pemerintah, dalam hal ini adalah presiden Republik Indonesia. Keberadaannya bukan semata-mata kelendak presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam pemerintahan dan bukan pula tindakan presiden yang sewenang-wenang, akan tetapi keberadaan grasi itu berdasarkan atas perundangan-undangan yang berlaku.

Adapun dasar atau landasan hukum keberadaan grasi tersebut adalah Undang-undang Dasar 1945 pasal 14 yang berbunyi : "Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi". dan juga berdasarkan Undang-undang Grasi LN No. 40 tahun 1950 (Bachsan Mustafa, 1992 : 55).

Kalau dilihat memang grasi ini menjadi hak prerogatif presiden. Namun hak tersebut tidak akan digunakan sewenang-wenang, akan tetapi hak ini hanya dipergunakan terbatas pada hal-hal yang benar-benar beralasan penting, misalnya pertimbangan kebijaksanaan negara, pertimbangan kesejahteraan umum atau pertimbangan demi keadilan hukum.

Dalam pemberian grasi oleh Kepala Negara itu bukan semata-mata peradilan tinggi. Dalam hal ini "...biasanya

diangap sebagai penerobosan kebebasan kehakiman, dalam arti bahwa presiden sebagai kepala kekuasaan eksativ turut campur dalam perkara-perkara pidana yang seharusnya melulu termasuk kekuasaan kehakiman" (Moh. Kusnadi, 1983 : 146).

Di dalam Undang-undang no. 14 tahun 1970 tentang "Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman" pada pasal 2 ayat 1 disebutkan :

"Penyelenggaraan kekuasaan kehakiman tercantum dalam pasal 1 diserahkan kepada badan-badan pengadilan dan ditetapkan dengan undang-undang, dengan tugas pokok untuk menerima, memeriksa dan mengadili serta menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya" (UURI NO. 14 1970).

Dengan memperhatikan bunyi ayat tersebut di atas, dapatlah dafahami bahwa seluruh kekuasaan kehakiman telah diatur dan ditetapkan dengan undang-undang. Oleh karena itu pemberian grasi oleh presiden tidak boleh menjadi suatu yang melemahkan atau merugikan peraturan perundangan-undangan yang berlaku atau merugikan pihak pengadilan.

Begitu juga tentang kapan pelaksanaan pemberian grasi dapat dilakukan oleh presiden. Ternyata "...sebelum mengambil keputusan terhadap usaha permohonan grasi akan memperhatikan nasehat dari mahkamah agung dan mentari kehakiman" (Moh. Kusnadi, 1989 : 146).

Adapun mengenai pidana atau hukuman yang dapat dimohonkan grasi kepada presiden adalah pidana baik pidana mati, pidana penjara maupun pidana lainnya. Pernyataan

demikian dapat difahami dengan berlandaskan pada "Undang-undang Grasi No. 40 Tahun 1930, pada pasal 1 disebutkan :

Atas hukuman-hukuman yang dijabatkan oleh keputusan kehakiman ..... yang tidak dapat diubah lagi, orang yang dihukum atau pihak lain dapat mengajukan permohonan grasi kepada presiden" (EUTRECT, 1936 : 253).

Tentang permohonan grasi, berdasarkan bukti pasal di atas dapat dilakukan oleh terpidana atau pihak lain, yang diawali dengan pengajuan banding ke pengadilan tingkat tinggi dan pengajuan kasasi Mahkamah Agung ditolak.

Jadi, permohonan grasi kepada presiden merupakan alternatif yang terakhir bagi terpidana yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dari pengadilan tingkat pertama dan setelah terpidana tidak berhasil mengajukan banding ke pengadilan tingkat tinggi dan mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung.

Selanjutnya tatacara permohonan grasi di atas : "Terpidana atau pihak lain yang menyampaikan kepada panitera pengadilan yang memutus pada tingkat pertama, setelah menerima surat tersebut panitera segera meneruskan kepada hakim atau ketua pengadilan negeri yang berangkutan yang melanjutkan surat ini beserta pertimbangannya kepada kejaksaan dan kejaksaan meneruskan surat ini beserta pertimbangannya kepada Mahkamah Agung. Dari Mahkamah Agung

dengan disertai pertimbangan diteruskan pada presiden (R. Soesilo, 1984 : 137).

Kemudian dari pada itu apa yang disebut "Wali" dari orang yang terbunuh secara teraniaya dalam surat *al-Isra'* ayat 33 tersebut di muka, penulis setuju dengan pendapat Imam al-Habr Ibnu Abbas, yang mengatakan bahwa "suatu pemerintah (presiden) dapat berfungsi sebagai wali mereka, men-  
gingat arti ayat itu yang sangat luas".

Jadi karena pemerintah (presiden) dalam pengertian umum merupakan dari warga negaranya, dari semua gangguan keamanan, maka pembunuhan terhadap seseorang, baik ia warga negara atau penduduk negeri umumnya, menjadi hak dan tanggung jawab presiden untuk menuntutkan balas si korban. Menurut pengertian ayat ini, ia bertindak sebagai wali/kuasanya.

Disamping itu juga, karena masalah ini menyangkut soal keamanan umum, maka penguasa (presiden) sebagai kholifah di muka bumi yang diangkat oleh Allah Swt., tak diragukan lagi mempunyai hak sepenuhnya untuk mempertimbangkan segala sesuatu dari segi keamanan umum. Jadi berdasarkan uraian-uraian tersebut di atas. Jelaslah bahwa grasi (ampunan) adalah merupakan hak istimewa yang hanya dimiliki oleh presiden.