

Analisis Yuridis Eksistensi Grasi Dalam Perspektif Hukum Pidana

Achmad Feryliyan
Fakultas Hukum Universitas Yos Soedarso
e-mail: achmadferyliyan@gmail.com

ABSTRAK

Penulisan ini mengkaji mengenai hasil penulisan yang menggambarkan analisis yuridis eksistensi grasi dalam perspektif hukum pidana. Metode Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis normatif. Pendekatan yuridis normatif adalah pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini. Pendekatan ini dikenal pula dengan pendekatan keperpustakaan, yakni dengan mempelajari buku-buku, peraturan perundang-undangan dan dokumen lain yang berhubungan dengan penelitian ini.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisa yuridis eksistensi grasi dalam perspektif hukum pidana.

Metode yang digunakan dalam penulisan jurnal ini merupakan penelitian yang bersifat deskriptif analitis, dengan pendekatan yuridis normatif. Yaitu penelitian yang dilakukan dengan mendasarkan pada data kepustakaan atau data sekunder.

Berdasarkan hasil penelitian diperoleh suatu kesimpulan, bahwa Grasi bukan merupakan upaya hukum. Meskipun grasi dapat merubah status hukuman seseorang, grasi dipandang sebagai hak prerogatif yang hanya ada di tangan Presiden. Upaya hukum hanya yang disebutkan di dalam KUHAP.

Kata kunci : Analisis Yuridis Eksistensi Grasi Dalam Perspektif Hukum Pidana

PENDAHULUAN

Negara Republik Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum. Undang-undang Dasar 1945 menetapkan bahwa Negara Republik Indonesia itu suatu negara hukum (*rechtsstaat*) dibuktikan dari ketentuan dalam Pembukaan, Batang Tubuh, dan Penjelasan Undang-undang Dasar 1945.¹ Ide negara hukum, terkait dengan konsep *the rule of law* dalam istilah Inggris yang dikembangkan oleh **A.V. Dicey**. Tiga ciri penting setiap negara hukum atau yang disebutnya dengan istilah *the rule of law* oleh **A.V. Dicey**, yaitu: 1) supremacy of law; 2) equality before the law; 3) due process of law.

Dalam Amandemen Undang-undang Dasar 1945, teori *equality before the law* termaktub dalam Pasal 27 ayat (1) yang menyatakan “Segala warga Negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”. Teori dan konsep *equality before the law* seperti yang dianut oleh Pasal 27 (1) Amandemen Undang-undang Dasar 1945 tersebut menjadi dasar perlindungan bagi warga negara agar diperlakukan sama di hadapan hukum dan pemerintahan.

Pemerintah Republik Indonesia berdasarkan Undang-undang Dasar 1945 sering dikatakan menganut sistem presidensiil, akan tetapi sifatnya tidak murni, karena bercampur baur dengan elemen-elemen sistem parlementer. Namun dengan empat perubahan pertama Undang-undang Dasar 1945, khususnya dengan diadopsinya sistem pemilihan presiden secara langsung, dan dilakukannya perubahan struktural maupun fungsional terhadap kelembagaan MPR, maka sistem pemerintahannya menjadi makin tegas menjadi sistem pemerintahan presidensiil murni². Dalam sistem presidensiil yang murni, tidak perlu lagi dipersoalkan mengenai pembedaan atau pemisahan antara fungsi kepala negara dan kepala pemerintahan, karena dalam pemerintahan presidensiil murni cukup memiliki presiden dan wakil presiden saja tanpa mempersoalkan kapan ia berfungsi sebagai kepala negara dan kapan sebagai kepala pemerintahan.

Di negara dengan tingkat keanekaragaman penduduknya yang luas seperti Indonesia, sistem presidensiil ini efektif untuk menjamin sistem pemerintahan yang kuat dan efektif. Namun seringkali, karena kuatnya otoritas yang dimilikinya, timbul persoalan berkenaan dengan dinamika demokrasi³. Oleh karena itu, dalam perubahan Undang-undang Dasar 1945, kelemahan sistem presidensiil seperti kecenderungan terlalu kuatnya otoritas dan konsentrasi kekuasaan di tangan presiden, diusahakan untuk dibatasi. Misalnya, Pasal 14 ayat (1) Amandemen Undang-undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa “Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan MA”. Hal ini bertujuan agar hak prerogatif presiden dibatasi dan tidak lagi bersifat mutlak.

Wacana pelaksanaan dan penerapan pidana mati berkembang pada enam tahun terakhir. Dengan kata lain soal pidana mati justru populer di masa desakan perubahan sistem peradilan. Pada periode ini beberapa ketentuan hukum baru justru mencantumkan pidana mati sebagai ancaman hukuman maksimal. Misalnya pada Undang-undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Peradilan Hak Asasi Manusia, ataupun Undang-undang Nomor 15 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, dan masih ada peraturan perundang-undangan lainnya.

KUHP Indonesia, dalam pidana pokoknya mencantumkan pidana mati dalam urutan pertama. Pidana mati di Indonesia merupakan warisan kolonial Belanda, yang sampai saat ini masih tetap ada. Sementara praktik pidana mati masih diberlakukan di Indonesia, Belanda telah menghapus praktik pidana mati sejak tahun 1870 kecuali untuk kejahatan militer. Kemudian pada tanggal 17

¹ Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Jakarta, Aksara Baru, 1981, hlm.10

² Jimly Ashiddiqe, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jakarta, Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hlm.161

³ Ibid, hlm.164

Februari 1983, pidana mati dihapuskan untuk semua kejahatan⁴. Tentu saja hal ini merupakan hal yang sangat menarik. Karena pada saat diberlakukan di Indonesia melalui asas konkordansi, di negara asalnya Belanda ancaman pidana mati sudah dihapuskan.

Di dalam penjelasan ketika membentuk KUHP dinyatakan, bahwa alasan-alasan tetap memberlakukan ancaman pidana mati, karena adanya keadaan-keadaan khusus di Indonesia (sebagai jajahan Belanda). Keadaan-keadaan tersebut antara lain: 1) bahaya terganggunya ketertiban hukum yang lebih besar dan lebih mengancam; 2) Indonesia adalah negara kepulauan, sehingga komunikasi menjadi tidak lancar; 3) penduduk Indonesia heterogen, sehingga menimbulkan potensi bentrokan pada masyarakat; 4) aparat Kepolisian dan pemerintah yang tidak memadai⁵. Namun apabila kita bandingkan dengan keadaan sekarang, maka alasan-alasan tersebut perlu ditinjau kembali. Karena alasan-alasan tersebut sudah tidak cocok dengan keadaan dan perkembangan jaman.

KUHP Indonesia memuat 11 pasal kejahatan yang mengancam pidana mati. Diantaranya Pasal 104 tentang makar, Pasal 340 tentang pembunuhan berencana, Pasal 365 ayat (4) tentang pencurian dengan kekerasan, Pasal 444 tentang kejahatan pelayaran, dan lain-lain. Pidana mati dalam KUHP merupakan pidana pokok atau utama. Perkembangan yang terjadi di Indonesia dalam Konsep Rancangan KUHP Baru adalah menjadikan pidana mati sebagai pidana eksepsional, dalam bentuk 'pidana bersyarat'. Artinya, ancaman pidana mati tidak lagi dijadikan sebagai sarana pokok penanggulangan kejahatan, namun merupakan pengecualian. Ancaman pidana mati tetap tercantum dan diancamkan dalam KUHP, namun dalam penerapannya akan dilakukan secara lebih selektif.

Indonesia merupakan salah satu negara yang banyak menjatuhkan pidana mati. Berdasarkan catatan berbagai Lembaga Hak Asasi Manusia Internasional, Indonesia termasuk salah satu negara yang masih menerapkan ancaman hukuman mati pada sistem hukum pidananya (*Retentionist Country*). *Retentionist* maksudnya de jure secara yuridis, de facto menurut fakta mengatur pidana mati untuk segala kejahatan. Tercatat 71 negara yang termasuk dalam kelompok ini. Salah satu negara terbesar di dunia yang termasuk dalam *retentionist country* ini adalah Amerika Serikat. Dari 50 negara bagian, ada 38 negara bagian yang masih mempertahankan ancaman pidana mati⁶. Padahal seperti diketahui, Amerika Serikat merupakan salah satu negara yang paling besar gaungnya dalam menyerukan perlindungan hak asasi manusia di dunia. Namun dalam kenyataannya masih tetap memberlakukan ancaman pidana mati, juga dalam hukum militernya.

Angka orang yang dihukum mati di Indonesia, termasuk cukup tinggi setelah Cina, Amerika Serikat, Kongo, Arab Saudi, dan Iran. Di Indonesia sendiri, sejak 1982 hingga 2004, tidak kurang dari 63 yang berstatus sedang menunggu eksekusi, atau masih dalam proses upaya hukum di pengadilan lanjutan⁷. Alasan yang banyak dikemukakan berkaitan dengan resistensi politik agar setiap negara menghormati pemikiran bahwa masalah sistim peradilan pidana merupakan persoalan kedaulatan nasional yang merupakan refleksi dari nilai-nilai kultural dan agama, dan menolak argumen bahwa pidana mati merupakan pelanggaran terhadap hak asasi manusia. Terkecuali Cina dan Amerika Serikat, negara yang masih mempertahankan ancaman pidana mati adalah negara yang didominasi oleh penduduk muslim. Sedangkan Indonesia adalah negara yang notabene merupakan negara yang penduduknya juga didominasi oleh penduduk muslim.

Hasil sejumlah studi tentang kejahatan tidak menunjukkan adanya korelasi antara hukuman mati dengan berkurangnya tingkat kejahatan. Beberapa studi menunjukkan, mereka yang telah dipidana karena pembunuhan (juga yang berencana) lazimnya tidak melakukan kekerasan di

⁴ Jan Rummelink, *Hukum Pidana: Komentar atas Pasal-pasal dari KUHP Belanda dan Padanannya dalam KUHP Indonesia*, Jakarta, Gramedia Pustaka, 2003, hlm.459

⁵ Roeslan Saleh, *Masalah Pidana Mati*, Jakarta, Aksara Baru, 1978

⁶ Tim Imparsial, *Sebuah Studi Kebijakan di Indonesia: Jalan Panjang Menghapus Praktik Hukuman Mati di Indonesia*, Juni 2004

⁷ Muladi (Makalah), *Pelaksanaan Hukuman Mati di Indonesia: Relevansi dan Signifikasinya*, 7 Mei 2003, Gedung The Habibie Center, Jakarta

penjara. Begitu pula setelah ke luar penjara mereka tidak lagi melakukan kekerasan atau kejahatan yang sama. Sebaliknya sejumlah ahli mengkritik, suatu perspektif hukum tidak dapat menjangkau hukum kerumitan kasus-kasus kejahatan dengan kekerasan di mana korban bekerjasama dengan pelaku kejahatan, di mana individu adalah korban maupun pelaku kejahatan, dan dimana orang yang kelihatannya adalah korban dalam kenyataan adalah pelaku kejahatan⁸.

Dengan segala pro dan kontra atas penerapan pidana mati di Indonesia, jenis pidana ini masih tetap diterapkan bahkan tercantum dalam Konsep Rancangan KUHP Baru Indonesia. Bila dihubungkan dengan terpidana mati itu sendiri, terpidana mati berhak mengajukan upaya hukum, baik melalui penasihat hukumnya, keluarganya, atau dirinya sendiri. Upaya hukum itu mencakup banding, kasasi, dan peninjauan kembali. Selain itu, baik melalui dirinya sendiri, keluarga, atau kuasa hukumnya, terpidana dapat mengajukan permohonan grasi kepada presiden.

Mengenai kewenangan presiden memberikan grasi, disebut kewenangan presiden yang bersifat judicial, atau disebut juga sebagai kekuasaan presiden dengan konsultasi. Kekuasaan dengan konsultasi adalah kekuasaan yang dalam pelaksanaannya memerlukan usulan atau nasehat dari institusi-institusi yang berkaitan dengan materi kekuasaan tersebut. Selain grasi dan rehabilitasi, amnesti dan abolisi juga termasuk dalam kekuasaan presiden dengan konsultasi. Seperti tercantum dalam Pasal 14 ayat (1) Amandemen Undang-undang Dasar 1945, "Presiden memberikan amnesti dan abolisi atas pertimbangan DPR".

Kewenangan Presiden memberikan grasi terkait dengan hukum pidana dalam arti subyektif. Hukum pidana subyektif membahas mengenai hak negara untuk menjatuhkan dan menjalankan pidana. Hak negara yang demikian ini merupakan hak negara yang besar, sehingga perlu dicari dasar pijakannya melalui teori pemidanaan. Oleh karena itu, Presiden dalam memberikan grasi harus didasarkan pada teori pemidanaan.

Masalah grasi mulai banyak diperbincangkan akhir-akhir ini, sejak pertengahan 2003 lalu presiden Megawati Soekarnoputri menolak permohonan grasi enam terpidana mati. Mereka adalah lima orang terlibat pembunuhan, dan satu orang dalam kasus narkoba⁹. Pemberian grasi pada masa Orde Baru bukan suatu hal yang baru. Grasi berupa perubahan status terpidana mati menjadi seumur hidup, pernah diberikan kepada Soebandrio dan Omar Dhani. Demikian pula terhadap sembilan terpidana lain (1980), setelah itu, tidak kurang dari 101 permohonan grasi diberikan oleh presiden Soeharto¹⁰. Tentu saja hal ini bukanlah jumlah yang sedikit, mengingat kekuasaan Orde Baru telah bertengger selama 32 tahun.

Pada tahun 1997, hakim Pengadilan Negeri Sekayu Sumatera Selatan menjatuhkan vonis pidana mati kepada Jurit Bin Abdullah dan seorang rekannya. Jurit dan rekannya didakwa telah melakukan pembunuhan berencana terhadap Soleh Bin Zaidan di Mariana, Banyuasin, Sumatera Selatan, lewat Putusan No 310/Pid B/1997 PN Sekayu. Di tingkat banding, Pengadilan Tinggi Sumatera Selatan dengan Putusan No 30/Pid/PT, 21 April 1998, juga memvonis pidana mati kepada Jurit dan rekannya. Putusan ini sekaligus menguatkan putusan dari pengadilan sebelumnya. Kemudian mereka langsung mengajukan grasi, namun grasi ini ditolak oleh presiden. Sedangkan permohonan Peninjauan Kembali Jurit terdaftar di Pengadilan Negeri Sekayu pada 17 Februari 2003. Permohonan Peninjauan Kembali itu diajukan secara pribadi oleh Jurit melalui LP Kelas I Palembang, tempat dirinya menjalani hukuman. Permohonan Peninjauan Kembali ini juga ditolak.

Dalam waktu yang hampir bersamaan, Jurit juga didakwa dengan kasus pembunuhan yang lain. Yaitu pembunuhan terhadap Arpan Bin Cik Din pada 27 Agustus 1997 di Mariana, Banyuasin. Dalam kasus ini hakim Pengadilan Negeri Palembang memvonis pidana penjara seumur hidup. Peninjauan Kembali yang diajukan dalam rangka kasus ini juga dinyatakan tidak dapat diterima.

⁸ Thomas Sunaryo, *Hukuman Mati, Pelanggaran HAM dan Reformasi*, Kompas, 25 Februari 2003, hlm.1

⁹ www.pikiranrakyat.com/cetak/0203/10/1514.htm (Dikunjungi 1 April 2004)

¹⁰ apakabar@clark.net, Mulyana W. Kusumah, *Pengampunan Politik*, MIM edisi 6 Agustus 1995

Beberapa resiko yang dikhawatirkan sebagai akibat dari vonis yang dijatuhkan oleh hakim, khususnya untuk pidana maksimal seperti pidana mati, yaitu adanya kemungkinan terjadi eksekusi terhadap *innocent people*. Selain itu, adanya kekhilafan dalam proses hukum, meliputi proses penuntutan, penangkapan yang salah, atau keterangan dari saksi yang tidak dapat dipercaya, bisa saja terjadi¹¹. Boleh dibilang grasi merupakan salah satu lembaga yang bisa mengkoreksi dan mengatasi resiko tersebut. Itulah sebabnya mengapa grasi berada di luar lingkup peradilan pidana. Hal ini memberikan indikasi bahwa, meskipun grasi merupakan kewenangan presiden yang berada dalam lingkup Hukum Tata Negara, hukum pidana juga memandang tentang keberadaan grasi dalam hal upaya dari terpidana untuk menghindarkan dari eksekusi putusan.

RUMUSAN MASALAH

Sehubungan dengan latar belakang pemilihan judul di atas, maka timbul permasalahan yang akan diangkat dalam penulisan jurnal ini, yaitu:

1. Dasar hukum apa yang mendasari pemberian grasi oleh Presiden?
2. Bagaimanakah eksistensi grasi dalam perspektif hukum pidana?

METODE PENELITIAN

1. Tipe Penelitian

Penulis dalam penulisan jurnal ini merupakan penelitian yang bersifat deskriptif analitis, dengan pendekatan yuridis normatif¹². Yaitu penelitian yang dilakukan dengan mendasarkan pada data kepustakaan atau data sekunder.

2. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data kualitatif yang berdasarkan pada data sekunder. Data sekunder ini diperoleh dari studi kepustakaan dan dokumen, terutama bahan hukum yang berkaitan dengan grasi.

3. Teknik Pengumpulan Data

Data didapatkan dengan menggunakan bahan hukum yang berkaitan dengan masalah grasi. Data yang diperoleh dari bahan hukum yaitu¹³:

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari:
 - 1) KUHP;
 - 2) KUHAP;
 - 3) RKUHP;
 - 4) Amandemen UUD 1945;

¹¹ Muladi (Makalah), *Op.Cit*, hlm.12

¹² Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press, 1986, hlm.10

¹³ Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Press, Jakarta, 2001, hlm.13

- 5) Undang-undang No.22 Tahun 2002 tentang Grasi;
- 6) Undang-undang No.4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, doktrin, yurisprudensi, dan azas-azas hukum.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, terdiri dari:
 - 1) Kamus Umum Bahasa Indonesia;
 - 2) Kamus Hukum;
 - 3) Buku literatur;
 - 4) Hasil-hasil penelitian;
 - 5) Hasil karya dari kalangan hukum;
 - 6) Majalah, koran, media cetak dan elektronik.

4. Menganalisis Data

Pada tahap selanjutnya, setelah memperoleh data dan mengolah data tersebut, maka dilanjutkan dengan menganalisis data yang diperoleh baik dari bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder dan membahas permasalahannya. Dengan penganalisaan data primer dan data sekunder secara kualitatif dari sudut pandang ilmu hukum. Data primer dan data sekunder yang diperoleh dari penelitian telah disusun dengan teratur dan sistematis, kemudian dianalisa untuk mendapatkan suatu kesimpulan.

PEMBAHASAN

1. Dasar Hukum Pemberian Grasi Oleh Presiden

A. Pengertian Grasi

Seperti kita ketahui sebelumnya, grasi merupakan hak prerogatif yang dimiliki oleh Presiden. Dalam keputusan dari permohonan grasi ini, baik ditolak atau dikabulkan oleh Presiden, dasar keputusannya tetap didasarkan pada teori pemidanaan. Hal ini tidak berbeda dengan penjatuh pidana yang dijatuhkan oleh hakim kepada pelaku tindak pidana, yang juga didasarkan pada teori pemidanaan. Seseorang yang telah terbukti bersalah melakukan suatu tindak pidana, dipidana dengan pidana berdasarkan Pasal 10 KUHP. Bentuk-bentuk pidana berdasarkan Pasal 10 KUHP, terdiri dari:

- 1) Pidana pokok, terdiri atas:
 - a) Pidana mati;
 - b) Pidana penjara;
 - c) Pidana kurungan;
 - d) Pidana denda;
 - e) Pidana tutupan (Undang-undang No.20 Tahun 1946).
- 2) Pidana tambahan, terdiri atas:
 - a) Pencabutan hak-hak tertentu;
 - b) Pengumuman putusan hakim;
 - c) Perampasan benda-benda tertentu.

Sedangkan bentuk-bentuk atau jenis-jenis pidana menurut Rancangan KUHP Nasional, yaitu:

- 1) Pidana pokok, adalah:
 - Ke-1 Pidana penjara
 - Ke-2 Pidana tutupan
 - Ke-3 Pidana pengawasan

Ke-4 Pidana denda

Ke-5 Pidana kerja sosial

2) Pidana tambahan, adalah:

Ke-1 Pencabutan hak-hak tertentu

Ke-2 Perampasan barang-barang tertentu dengan tagihan

Ke-3 Pengumuman putusan hakim

Ke-4 Pembayaran ganti rugi

Ke-5 Pemenuhan kewajiban adat.

B. Dasar Hukum Grasi

Pada mulanya pemberian grasi atau pengampunan di zaman kerajaan absolut di Eropa, adalah berupa anugerah raja (*vorstelijke gunst*) yang memberikan pengampunan terhadap orang yang telah dipidana. Jadi sifatnya sebagai kemurahan hati raja yang berkuasa. Tetapi setelah tumbuhnya negara-negara modern, di mana kekuasaan kehakiman telah terpisah dengan kekuasaan pemerintahan atas pengaruh dari paham trias politica, maka pemberian grasi berubah sifatnya menjadi upaya koreksi terhadap putusan pengadilan khususnya mengenai pelaksanaannya.

Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, eksistensi berarti adanya atau keberadaan¹⁴. Sedangkan grasi, dalam Kamus Hukum berarti wewenang dari kepala negara untuk memberi pengampunan terhadap hukuman yang telah dijatuhkan oleh hakim untuk menghapuskan seluruhnya, sebagian, atau merubah sifat atau bentuk hukuman itu¹⁵.

Pasal 1 ayat (1) Undang-undang No.22 Tahun 2002 tentang Grasi¹⁶, menyebutkan bahwa “Grasi adalah pengampunan berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada terpidana yang diberikan oleh Presiden”. Jadi, dapat disimpulkan bahwa grasi adalah hak presiden untuk menghapuskan hukuman keseluruhannya ataupun sebagian yang dijatuhkan oleh hakim, atau menukarkan hukuman itu dengan yang lebih ringan menurut urutan Pasal 10 KUHP.

Sebelum berlakunya Undang-undang No.22 Tahun 2002 tentang Grasi, dua Konstitusi yang pernah berlaku yakni Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950, juga memberikan dasar kepada Presiden untuk memberikan grasi. Dalam dua Konstitusi ini, rumusan mengenai grasi justru diatur lebih lengkap. Pasal 160 ayat (1) dan (2) Konstitusi RIS, merumuskan sebagai berikut:

- (1) Presiden mempunyai hak memberi ampun dari hukuman-hukuman yang dijatuhkan oleh keputusan kehakiman. Hak itu dilakukannya sesudah meminta nasihat dari Mahkamah Agung, sekedar dengan Undang-undang federal tidak ditunjuk pengadilan yang lain untuk memberi nasihat.
- (2) Jika hukuman mati dijatuhkan, maka keputusan kehakiman itu tidak dapat dijalankan, melainkan sesudah presiden, menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan Undang-undang federal diberikan kesempatan untuk memberikan ampun.

Sedangkan dalam UUDS 1950 yang diundangkan tanggal 15 Agustus 1950, pada Pasal 107 ayat (1) dan (2), dicantumkan pula tentang hak Presiden tersebut yang rumusannya senada dengan Pasal 160 ayat (1) dan (2) Konstitusi RIS tersebut. Yaitu sebagai berikut:

- (1) Presiden mempunyai hak memberi grasi dari hukuman-hukuman yang dijatuhkan oleh keputusan pengadilan. Hak itu dilakukannya sesudah meminta nasihat dari Mahkamah Agung, sekedar dengan Undang-undang tidak ditunjuk pengadilan yang lain untuk memberi nasihat.

¹⁴ J.S.Badudu dan Sutan Mohammad Zain, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1996, hlm.375

¹⁵ JCT.Simorangkir (et-al), *Kamus Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, 2004, hlm.58

¹⁶ Lembaran Negara RI No.108 Tahun 2002

- (2) Jika hukuman mati dijatuhkan, maka keputusan pengadilan itu tidak dapat dijalankan, melainkan sesudah Presiden, menurut aturan-aturan yang ditetapkan Undang-undang, diberikan kesempatan untuk memberikan grasi.

Ketika berlakunya Konstitusi RIS 1949, diundangkan Undang-undang Darurat No.3 Tahun 1950 tentang Grasi pada 6 Juli 1950. Pada zaman Hindia Belanda, mengenai hukum acara grasi diatur dalam Gratieregeling (Stb. 1933 No.2). Setelah Proklamasi, dikeluarkan Peraturan Pemerintah RI No.67 Tahun 1948 tentang Permohonan Grasi. Keduanya kemudian dicabut oleh Undang-undang No.3 Tahun 1950 tentang Grasi (L.N. 1950 No. 40), yang juga dicabut oleh Undang-undang No.22 Tahun 2002 tentang Grasi (L.N. 2002 No.108).

Keterangan mengenai grasi di dalam KUHP, hanya terdapat dalam satu Pasal saja. Yaitu pada Pasal 33a, yang berbunyi:

“Jika orang yang ditahan sementara dijatuhi pidana penjara atau pidana kurungan, dan kemudian dia sendiri atau orang lain dengan persetujuannya mengajukan permohonan ampun, maka waktu mulai permohonan diajukan hingga ada putusan presiden, tidak dihitung sebagai waktu menjalani pidana, kecuali jika presiden, dengan mengingat keadaan perkaranya, menentukan bahwa waktu itu seluruhnya atau sebagian dihitung sebagai waktu menjalani pidana”.

Pasal 33a tersebut tidak mengatur mengenai grasi secara lengkap. Namun hanya mengatur mengenai waktu menjalani hukuman bagi yang mengajukan permohonan grasi, dalam hal yang berkepentingan dijatuhi hukuman pidana penjara atau hukuman pidana kurungan.

Permohonan grasi kepada Presiden dapat diajukan terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Artinya, setelah suatu perkara selesai diputus oleh hakim, barulah dapat diajukan permohonan grasi. Putusan pemidanaan yang dapat dimohonkan grasi adalah putusan pidana mati, pidana penjara seumur hidup, dan pidana penjara paling rendah selama 2 (dua) tahun. Namun, terpidana yang biasanya mengajukan permohonan grasi adalah terpidana yang dijatuhi pidana mati atau pidana penjara seumur hidup.

Hukuman pidana penjara dalam waktu tertentu maupun hukuman pidana penjara seumur hidup, eksekusinya dilakukan oleh jaksa yaitu dijalankan oleh terpidana di dalam Lembaga Pemasyarakatan. Sedangkan untuk pidana mati, menurut Pasal 11 KUHP, eksekusi dilakukan dengan cara digantung di tiang gantungan. Namun, melalui ketentuan Undang-undang No.11 Tahun 1964, eksekusi dilakukan oleh regu tembak.

Permohonan grasi sebagaimana dimaksud, hanya dapat diajukan satu kali, kecuali dalam hal:

- a. terpidana yang pernah ditolak permohonan grasinya dan telah lewat waktu dua tahun sejak tanggal penolakan permohonan grasi tersebut; atau
- b. terpidana yang pernah diberi grasi dari pidana mati menjadi pidana seumur hidup dan telah lewat waktu dua tahun sejak tanggal keputusan pemberian grasi diterima.

Permohonan grasi dapat diajukan oleh terpidana sendiri, kuasa hukumnya, atau keluarga terpidana dengan persetujuan terpidana. Dalam hal terpidana dijatuhi pidana mati, permohonan grasi dapat diajukan oleh keluarga terpidana tanpa persetujuan dari terpidana. Permohonan grasi ini diajukan secara tertulis oleh terpidana, kuasa hukumnya, atau keluarganya, kepada Presiden.

Dalam permohonan grasi ini, Presiden berhak mengabulkan atau menolak permohonan grasi yang diajukan, setelah mendapat pertimbangan dari Mahkamah Agung. Hal ini sejalan dengan bunyi Pasal 14 ayat (1) Amandemen Undang-undang Dasar 1945, “Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung”. Pernyataan ini juga sejalan dengan isi Pasal 27 Undang-undang No.4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman¹⁷, “Mahkamah Agung dapat memberi keterangan, pertimbangan, dan nasihat masalah hukum, kepada

¹⁷ Lembaran Negara RI Tahun 2004 No.08

lembaga negara dan lembaga pemerintahan apabila diminta”. Oleh karenanya kewenangan Presiden memberikan grasi ini disebut kewenangan dengan konsultasi, maksudnya kewenangan yang memerlukan usulan atau nasihat dari institusi lain. Selain grasi, yang termasuk dalam kewenangan dengan konsultasi yaitu kewenangan memberikan amnesti dan abolisi, dan kewenangan memberikan rehabilitasi.

Adapun mengenai wewenang Presiden, biasanya dirinci secara tegas dalam Undang-undang Dasar. Perincian kewenangan ini penting untuk membatasi sehingga Presiden tidak bertindak sewenang-wenang. Beberapa kewenangan Presiden yang biasa dirumuskan dalam Undang-undang Dasar berbagai negara, mencakup lingkup kewenangan sebagai berikut:

- a. Kewenangan yang bersifat eksekutif atau menyelenggarakan berdasarkan Undang-undang Dasar (*to govern based on constitution*). Bahkan, dalam sistim yang lebih ketat, semua kegiatan pemerintahan yang dilakukan oleh Presiden haruslah didasarkan atas perintah konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian kecenderungan yang biasa terjadi dengan apa yang disebut dengan *discretionary power*, dibatasi sesempit mungkin wilayahnya.
- b. Kewenangan yang bersifat legislatif atau untuk mengatur kepentingan umum atau publik (*to regulate public affairs based on the law and the constitution*). Dalam sistim pemisahan kekuasaan (*separation of power*), kewenangan untuk mengatur ini dianggap ada di tangan lembaga perwakilan, bukan di tangan eksekutif. Jika lembaga eksekutif merasa perlu mengatur maka kewenangan mengatur di tangan eksekutif itu bersifat derivatif dari kewenangan legislatif. Artinya, Presiden tidak boleh menetapkan suatu, misalnya Keputusan Presiden tidak boleh lagi bersifat mengatur secara mandiri seperti dipahami selama ini.
- c. Kewenangan yang bersifat judicial dalam rangka pemulihan yang terkait dengan putusan pengadilan, yaitu untuk mengurangi hukuman, memberikan pengampunan, ataupun menghapuskan tuntutan yang terkait erat dengan kewenangan pengadilan. Dalam sistim parlementer yang mempunyai Kepala Negara, ini biasanya mudah dipahami karena adanya peran simbolik yang berada di tangan Kepala Negara. Tetapi dalam sistim presidensiil, kewenangan untuk memberikan grasi, abolisi, dan amnesti itu ditentukan berada di tangan Presiden.
- d. Kewenangan yang bersifat diplomatik, yaitu menjalankan perhubungan dengan negara lain atau subjek hukum internasional lainnya dalam konteks hubungan luar negeri, baik dalam keadaan perang maupun damai. Presiden adalah pucuk pimpinan negara, dan karena itu dialah yang menjadi simbol kedaulatan politik suatu negara dalam berhadapan dengan negara lain. Dengan persetujuan parlemen, dia jugalah yang memiliki kewenangan politik untuk menyatakan perang dan berdamai dengan negara lain.
- e. Kewenangan yang bersifat administratif untuk mengangkat dan memberhentikan orang dalam jabatan-jabatan kenegaraan dan jabatan-jabatan administrasi negara. Karena Presiden juga merupakan kepala eksekutif maka sudah semestinya dia berhak untuk mengangkat dan memberhentikan orang dalam jabatan pemerintahan atau jabatan administrasi negara¹⁸.

Kelima jenis kewenangan di atas sangat luas cakupannya, sehingga perlu diatur dan ditentukan batas-batasnya dalam Undang-undang Dasar atau Undang-undang. Oleh karena itu, biasanya ditentukan:

- a. Penyelenggaraan pemerintahan oleh Presiden haruslah didasarkan atas Undang-undang Dasar;
- b. Dalam sistem pemisahan kekuasaan dan *checks and balances*, kewenangan regulatif bersifat derivatif dari kewenangan legislatif yang dimiliki oleh parlemen;

5 Jimly Ashiddiqe, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jakarta, Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hlm.176

- c. Dalam sistem pemerintahan parlementer, jabatan kepala pemerintahan biasanya dibedakan dan bahkan dipisahkan dari kepala pemerintahan. Kepala negara biasanya dianggap berwenang pula memberikan grasi, abolisi, dan amnesti untuk kepentingan memulihkan keadilan. Namun, dalam sistem presidensiil kewenangan tersebut dianggap ada pada presiden yang merupakan kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan. Untuk membatasi kewenangan tersebut, presiden harus mendapatkan pertimbangan dari Mahkamah Agung atau Dewan Perwakilan Rakyat sebelum memberikan grasi, amnesti, dan abolisi;
- d. Dalam konteks hubungan diplomatik, puncak jabatan adalah presiden. Untuk membatasi agar jangan sampai presiden mengadakan perjanjian yang merugikan kepentingan rakyat, maka setiap perjanjian internasional harus mendapat persetujuan lembaga perwakilan rakyat (parlemen). Begitu juga halnya mengenai pernyataan perang dengan negara lain;
- e. Kewenangan yang bersifat administratif, meliputi pengangkatan dan pemberhentian pejabat publik, juga tetap harus diatur dan dibatasi¹⁹.

Dengan adanya peran serta Mahkamah Agung dalam hal pertimbangan pemberian grasi ini, memberikan indikasi pembatasan terhadap otoritas presiden. Sebagaimana kita ketahui, sistem presidensiil yang dianut oleh negara ini mempunyai kelemahan berupa kecenderungan terlalu kuatnya otoritas dan konsentrasi kekuasaan di tangan Presiden. Dan dengan pembatasan ini, hak prerogatif presiden tidak lagi bersifat mutlak.

Dalam hal permohonan grasi diajukan dalam jangka waktu yang bersamaan dengan permohonan peninjauan kembali atau jangka waktu antara kedua permohonan tersebut tidak terlalu lama, maka permohonan peninjauan kembali yang diputus terlebih dahulu. Selanjutnya, keputusan permohonan grasi ditetapkan paling lambat tiga bulan sejak salinan putusan peninjauan kembali diterima Presiden.

Hasil keputusan permohonan grasi yang dituangkan dalam bentuk Keputusan Presiden, dapat berupa penolakan atau penerimaan grasi. Penerimaan permohonan grasi dapat berupa:

- 1) Peringatan atau perubahan jenis pidana;
- 2) Pengurangan jumlah pidana;
- 3) Penghapusan pelaksanaan pidana.

C. Teori Pidanaan

Sebelum membahas mengenai teori pidanaan, berikut ini akan diberikan penjelasan singkat mengenai pembedaan hukum pidana. Dalam hukum pidana dikenal pembedaan antara hukum pidana dalam arti objektif dan hukum pidana dalam arti subjektif.

1. Hukum Pidana Dalam Arti Objektif (*Ius Ponale*).

Yaitu sejumlah peraturan yang mengandung larangan atau keharusan dimana terhadap pelanggarannya diancam dengan pidana.

a. Hukum Pidana Materiil, mengenai:

- Peraturan yang diancam pidana;
- Siapa yang dapat dipidana;
- Pidana apa yang dijatuhkan.

b. Hukum Pidana Formil, mengenai sejumlah peraturan yang mengandung cara-cara negara menggunakan haknya untuk melaksanakan pidanaan.

2. Hukum Pidana Dalam arti Subjektif (*Ius Poenendi*)

- Sejumlah peraturan mengenai hak untuk memidana seseorang yang melakukan yang melanggar;
- Hak untuk mengancam (dalam Undang-undang);
- Hak untuk menjatuhkan pidana;
- Hak untuk melaksanakan pidana²⁰.

¹⁹ Jimly Ashiddiqe, *Op.Cit*, hlm.177

Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa hukum pidana dalam arti objektif berisi tentang perbuatan yang dilarang, yang terhadap perbuatan-perbuatan itu telah ditetapkan ancaman pidananya kepada setiap orang yang melakukannya. Sedangkan hukum pidana dalam arti subjektif berarti suatu hak atau kewenangan negara untuk menjatuhkan dan menjalankan pidana kepada orang yang terbukti telah melanggar hukum pidana. Hak dan kewenangan negara tersebut merupakan kekuasaan negara yang besar, sehingga perlu dicari dan diterangkan dasar-dasarnya.

Teori-teori pemidanaan berhubungan langsung dengan hukum pidana dalam arti subjektif. Karena teori-teori ini menerangkan mengenai dasar-dasar dari hak negara dalam menjatuhkan dan menjalankan pidana. Kira-kira setelah abad 19, muncul teori-teori pembaharuan mengenai tujuan pemidanaan. Teori-teori tersebut yakni teori pembalasan, teori tujuan, dan teori gabungan. **Jan Rummelink** mengatakan selain adanya ketiga teori tersebut, ia juga menyebutkan mengenai teori perjanjian²¹. Menurutnya, teori hukum kodrat dan perjanjian dipandang sebagai satu-satunya yang benar. Secara kodrati adalah wajar seseorang yang melakukan kejahatan akan menerima kembali balasan yang setimpal, terhadap ketentuan kodrati demikian individu dianggap menundukkan diri.

Beberapa penulis bahkan meletakkan landasan kewenangan penguasa untuk menjatuhkan pidana pada kontrak antara individu dan negara. Sering kali hal itu dikonstruksikan sebagai kontrak sosial. Misalnya **Fichte**, berargumentasi bahwa melalui kejahatan yang dilakukannya, seorang penjahat memutuskan kontrak yang merupakan dasar keterikatannya sebagai anggota masyarakat. Dengan cara itu ia memutus hubungan dengan masyarakat, sehingga ia tidak lagi memiliki hak-hak maupun kedamaian. Dalam pandangan seperti itu, pidana merupakan hak istimewa dengan cara mana warga membeli kembali keanggotaannya (dalam masyarakat) dan mengakhiri status tanpa haknya (sebagai non warga).

Namun sebelum munculnya teori-teori tersebut, sebelumnya ada dua aliran utama, yakni aliran retributivisme dan aliran utilitarisme.

1. Aliran Retributivisme

Aliran ini membenarkan hukum dengan dasar si terhukum memang layak dihukum atas kesalahan yang sudah terbukti, yang secara sadar dilakukan. Aliran ini mempunyai kelemahan, berupa tidak dapat meyakini secara sosial bahwa setiap hukuman akan membawa konsekuensi positif pada masyarakat.

2. Aliran Utilitarisme

Aliran ini membenarkan hukuman dengan dasar prinsip kemanfaatan, yaitu bahwa hukuman akan mempunyai dampak positif pada masyarakat. Kelemahan teori ini yaitu tidak dapat mengakui bahwa penjatuhan hukuman semata-mata oleh karena kesalahannya dan bahwa hukuman itu merupakan kesebandingan retribusi.

2. Eksistensi Grasi Dalam Perspektif Hukum Pidana

A. Kekuatan Hukum Putusan Pengadilan

Berdasarkan prinsip pemisahan kekuasaan, fungsi eksekutif, legislatif, dan yudikatif, merupakan cabang-cabang kekuasaan yang terpisah satu sama lain. Dengan diterapkannya sistem pemisahan kekuasaan dan prinsip *check and balances* antara lembaga-lembaga negara, struktur ketatanegaraan Republik Indonesia yang terdiri dari tiga cabang kekuasaan tersebut, saling mengontrol dan saling mengimbangi satu sama lain. Tiga kekuasaan tersebut yakni, kekuasaan

²⁰ Andi Hamzah, *Asas-asas Hukum Pidana*, Jakarta, Rineka Cipta, 1991, hlm.4

²¹ Jan Rummelink, *Hukum Pidana: Komentar atas Pasal-pasal dari KUHP Belanda dan Padananya dalam KUHP Indonesia*, Jakarta, Gramedia Pustaka, 2003, hlm.598

eksekutif oleh presiden dan wakil presiden, kekuasaan legislatif oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (terdiri atas DPR dan DPRD), dan Kekuasaan Kehakiman oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Kekuasaan kehakiman sebagai satu kesatuan sistem, berpuncak pada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Sebelumnya, Mahkamah Konstitusi tidak dikenal dalam konstitusi Negara Republik Indonesia. Mahkamah Konstitusi baru terdapat dalam Perubahan Ketiga Undang-undang Dasar 1945. sebelum adanya perubahan Undang-undang Dasar 1945, kekuasaan kehakiman hanya terdiri atas badan-badan peradilan yang berpuncak pada Mahkamah Agung.

Dalam lingkungan Mahkamah Agung, terdapat empat lingkup peradilan, yaitu Peradilan Umum, Peradilan agama, Peradilan Tata Usaha Negara, dan Peradilan Militer. Sebelumnya, administrasi Peradilan Umum berada di bawah Departemen Kehakiman, administrasi Peradilan Agama berada di bawah Departemen Agama, dan Peradilan Militer di bawah organisasi tentara. Namun kini, keempat lingkup peradilan tersebut berada di bawah satu atap, yaitu Mahkamah Agung. Hal ini seperti tercantum dalam Pasal 24 ayat (2) Amandemen Undang-undang Dasar 1945, yang berbunyi: "Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan Tata Usaha Negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi". Hal senada dituangkan juga dalam Pasal 2 Undang-undang No.4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman²², dan Pasal 10 ayat (2) yang lebih spesifik berbunyi: "Badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung meliputi badan dalam lingkup Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer, dan Peradilan Tata Usaha Negara".

Mahkamah Agung mempunyai wewenang untuk:

- Mengadili pada tingkat kasasi terhadap putusan yang diberikan pada tingkat terakhir oleh pengadilan di semua lingkup peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung;
- Sengketa kewenangan (kompetensi pengadilan);
- Permohonan peninjauan kembali putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap (*inkracht*);
- Menguji Perundang-undangan di bawah Undang-undang terhadap Undang-undang (*judicial review*).

Selain beberapa hal tersebut, Mahkamah Agung juga mempunyai kewenangan untuk memberikan pendapat hukum atas pemerintahan presiden ataupun lembaga Negara lainnya. Hal ini dianggap perlu agar Mahkamah Agung benar-benar dapat berfungsi sebagai rumah keadilan bagi siapa saja dan lembaga mana saja yang memerlukan pendapat hukum mengenai suatu masalah yang dihadapi²³. Mengenai hal ini, diatur dalam Pasal 27 Undang-undang No.4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman²⁴, yang berbunyi: "Mahkamah Agung dapat memberi keterangan, pertimbangan, dan nasihat masalah hukum pada lembaga negara dan lembaga pemerintah apabila diminta".

Pasal 24 Amandemen Undang-undang Dasar 1945 jo. Pasal 1 Undang-undang No.4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, menyebutkan: "Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan pengadilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya negara hukum Republik Indonesia". Ketentuan tersebut mengandung makna bahwa kekuasaan kehakiman itu bebas dari segala campur tangan kekuasaan ekstra yudisial. Sehingga kekuasaan di luar kekuasaan kehakiman tidak diperkenankan untuk turut campur tangan dalam urusan pengadilan. Cabang kekuasaan lainnya hanya dapat saling mengontrol dengan sistem *check and balances*, tanpa turut campur tangan.

²² Lembaran Negara RI Tahun 2004 No. 08

²³ Jimly Ashiddiqe, *Op.Cit*, hlm.193

²⁴ Lembaran Negara RI Tahun 2004 No.08

Namun apabila kita telusuri lebih lanjut, pada Pasal 4 ayat (3) Undang-undang No.4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, dinyatakan: “Segala campur tangan dalam urusan peradilan oleh pihak lain di luar kekuasaan kehakiman dilarang, kecuali dalam hal-hal sebagaimana disebut dalam Undang-undang Dasar 1945”. Pernyataan ini mengandung makna pengecualian bagi Pasal 1 yang disebutkan sebelumnya. Maksudnya, mengenai campur tangan dalam kekuasaan kehakiman diperbolehkan sejauh yang diatur dalam Undang-undang Dasar 1945.

Dalam Pasal 14 Amandemen Undang-undang Dasar 1945, secara umum dapat disimpulkan mengenai adanya intervensi atau campur tangan di bidang kekuasaan yudisial, yang dilakukan oleh Presiden. Jadi mengenai pemberian grasi yang menyangkut dalam lingkup kekuasaan yudisial (peradilan). Dengan pengabulan grasi, seseorang dapat lebih ringan, berkurang, atau bahkan hapus sama sekali pelaksanaan pidana yang telah dijatuhkan oleh hakim.

Seperti diketahui sebelumnya, permohonan grasi hanya dapat diajukan terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (*inkracht*). Putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap tidak dapat dilawan dengan upaya hukum biasa, tapi dapat dengan jalan upaya hukum luar biasa. Upaya hukum biasa menurut KUHAP (Undang-undang No.8 Tahun 1981), terdiri dari: perlawanan (*verzet*), banding, dan kasasi. Sedangkan upaya hukum luar biasa terdiri atas: kasasi demi kepentingan hukum dan peninjauan kembali keputusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Bila diperinci lebih lanjut, putusan pengadilan dapat berupa:

1. bebas dari segala tuntutan (*vrijspraak*);
2. lepas dari segala tuntutan hukum (*ontslag van rechtsvervolging*);
3. pemidanaan (*veroordelend vonnis*).

Putusan pengadilan pidana yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, pelaksanaan eksekusinya dilaksanakan oleh jaksa, dan pengawasannya dilakukan oleh ketua pengadilan yang bersangkutan berdasarkan Undang-undang. Dalam hal pengajuan permohonan grasi, tidak dapat menunda pelaksanaan pemidanaan bagi terpidana, kecuali dalam hal putusan pidana mati.

Putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap berupa pemidanaan dalam bentuk apapun, tidak dapat dibatalkan dan diberikan putusan oleh kekuasaan pemerintahan di luar lingkup badan peradilan. Dengan kata lain, putusan tersebut tidak dapat diganggu gugat. Pemberian grasi bukan dimaksudkan untuk menganulir hukum atau membatalkan hukum. Hukum telah ditegakkan. Pemberian grasi sifatnya hanya memberikan pengampunan, tanpa meniadakan kesalahan terpidana.

B. Eksistensi Grasi Dalam Perspektif Hukum Pidana

Undang-undang tidak mengatur secara eksplisit yang merinci mengenai alasan dari pemberian grasi. **Jan Rimmelink** mengemukakan alasan-alasan pemberian grasi sebagai berikut:

1. Jika setelah vonis berkekuatan hukum pasti terpidana menghadapi suatu keadaan khusus yang sangat tidak menguntungkan baginya. Misalnya terpidana menderita penyakit tidak tersembuhkan atau keluarganya terancam akan bercerai berai;
2. Jika setelah vonis berkekuatan hukum pasti, ternyata bahwa hakim secara tidak layak telah tidak memberi perhatian pada keadaan, yang bila ia ketahui sebelumnya, akan mengakibatkan penjatuhan pidana yang jauh lebih rendah. Patut dicermati bahwa hal ini bukanlah alasan untuk memohonkan peninjauan kembali. Terpikirkan juga sejumlah kesalahan hakim lainnya yang tidak membuka peluang bagi permohonan peninjauan kembali;
3. Jika semenjak putusan berkekuatan hukum pasti, ternyata situasi kemasyarakatan telah berubah total, misalnya deklarasi perihal situasi darurat sipil karena tiadanya pangan telah dicabut atau pandangan politik yang dulu berlaku telah mengalami perubahan mendasar;
4. Jika ternyata telah terjadi kesalahan hukum yang besar. Terbayangkan di sini putusan-putusan pengadilan terhadap para pelaku kejahatan perang, yang di periksa dan diadili setelah

perang usai. Melalui grasi, putusan-putusan yang nyata sangat tidak adil masih dapat diluruskan²⁵.

Sedangkan **Utrecht**, menyebutkan 4 alasan pemberian grasi secara singkat, yaitu :

1. kepentingan keluarga terpidana;
2. terpidana pernah berjasa pada masyarakat;
3. terpidana menderita penyakit yang tidak dapat di sembuhkan;
4. terpidana berkelakuan baik selama berada di lembaga permasyarakatan dan memperlihatkan keinsyafan atas kesalahannya²⁶.

Dari data tersebut, jumlah terbanyak adalah alasan cacat hukum yaitu sebanyak 167 orang. Kemungkinan seperti ini juga mungkin terjadi dalam putusan-putusan pidana di Indonesia. Putusan-putusan yang mempunyai cacat hukum tidak seharusnya diberikan putusan pidana yang berat, apalagi sampai dijatuhi pidana mati. Dengan diberikannya grasi, putusan-putusan yang mempunyai cacat huku diharapkan dapat memperoleh putusan yang lebih adil.

Grasi dalam hukum pidana, tidak hanya mengenai ampunan atau pengurangan hukuman terhadap putusan hakim saja. Kita perlu melihat grasi dari sisi lainnya, untuk mengetahui mengenai eksistensi grasi dalam perspektif hukum pidana. Sisi-sisi lain tersebut, yakni grasi sebagai hak warga negara, grasi mengatasi keterbatasan hukum (recovery system), grasi sebagai dasar hapusnya hak negara menjalankan pidana, dan grasi dihubungkan dengan tujuan pemidanaan.

a. Grasi Sebagai Hak Warga Negara

Seperi telah dijelaskan sebelumnya, pemberian grasi merupakan pencabutan atau upaya meringankan sanksi yang dijatuhkan melalui putusan pengadilan pidana. Dahulu kala, penguasa beranjak dari kekuasaan mutlak yang dimilikinya menganugerahkan grasi sebagai wujud kebajikan hatinya. Sekarang kita tak lagi mengenal grasi dalam bentuk seperti itu, terutama karena hak prerogatif (hak istimewa) telah diserahkan kepada pemerintah dan pelaksanaannya menjadi tanggung jawab Kepala Negara atau dalam sistem pemerintahan presidensiil ada di tangan presiden.

Dalam uraian sebelumnya juga telah dijelaskan mengenai perubahan sistem pemerintahan yang dianut oleh Negara Republik Indonesia, yaitu menjadi presidensiil murni. Dalam sistem pemerintahan presidensiil murni, meskipun tidak ada perbedaan antara Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan, tugas dan wewenang presiden sebagai puncak kepemimpinan negara, tetap saja ada tugas dan wewenangnya yang merupakan lingkup pemerintahan atau eksekutif dan kewenangan yang berada di luar lingkup tersebut. Meskipun hal ini tidak secara nyata dibedakan, seperti nampak dalam sistem pemerintahan parlementer.

Kewenangan presiden di luar lingkup eksekutif tersebut, misalnya kewenangan di bidang judicial. Kewenangan ini mencakup pemulihan yang terkait dengan putusan pengadilan, yaitu untuk mengurangi hukuman, memberikan pengampunan, ataupun menghapuskan tuntutan yang terkait erat dengan kewenangan pengadilan.

Mengenai pemberian ampunan atau grasi, perlu diketahui konsep bahwa terpidana yang mengajukan permohonan grasi ini bukan sebagai terpidana, melainkan sebagai warga negara. Sebagai seorang warga negara, seseorang berhak meminta ampun kepada presiden sebagai pemimpin negara. Pasal 28 D ayat (1) Amandemen Undang-undang Dasar 1945 dalam sub mengenai Hak Asasi Manusia, diatur mengenai "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum". Inilah yang menjadi dasar setiap warga negara apapun status yang sedang disandangnya, untuk mendapatkan suatu kepastian hukum.

²⁵ Jan Rummelink, *Hukum Pidana: Komentar atas Pasal-pasal Terpenting dari KUHP Belanda dan Padanannya dalam KUHP Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, hlm.587

²⁶ E. Utrecht, *Rangkaian Sari Kuliah Hukum Pidana II*, Universitas, Bandung, 1965, hlm.240

Pemberian grasi bukan isu kepastian hukum, tetapi cerminan tingkat kearifan hukum presiden dan juga masyarakat. Dengan adanya pertimbangan dari Mahkamah Agung, dan berbagai faktor sosial serta respon dari kelompok tertentu, pemberian grasi mencerminkan kearifan hukum dari presiden. Mungkin kita lupa bahwa pemberian grasi adalah juga tempat dimana kita memberikan tempat bagi hati nurani kemanusiaan kita.

Bagi pemohon yang dijatuhi pidana mati, grasi merupakan persoalan hidup dan mati. Melalui pemberian grasi, mungkin saja seseorang yang dijatuhi pidana mati dapat menjadi penjara seumur hidup atau pidana penjara dalam waktu tertentu. Hal seperti ini akan terasa lebih arif. Karena terpidana akan mempunyai kesempatan untuk memperbaiki dirinya. Berbeda dengan pidana mati yang tidak memberikan kesempatan bagi terpidana untuk memperbaiki kesalahannya.

Seorang pemohon yang mengajukan permohonan grasi mempunyai satu dari dua alasan berikut, mengapa ia mengajukan grasi:

- 1) seorang yang telah mengakui kesalahannya dan memohon ampun atas kesalahannya, namun pidana yang dijatuhkan kepadanya dirasakannya terlalu berat. Sehingga ia mengajukan grasi dengan harapan memperoleh keringanan pidana (hukuman);
- 2) seorang yang merasa dirinya benar-benar tidak bersalah, berniat ingin mencari keadilan bagi dirinya. Dengan mengajukan grasi ia berharap presiden dapat mengoreksi kesalahan pengadilan sebelumnya, sehingga keadilan dapat ditegakkan.

Menurut **Adami Chazawi**, dengan mengajukan grasi berarti dari sudut hukum pemohon telah dinyatakan bersalah, dan dengan mengajukan permohonan ampunan (grasi) berarti dia telah mengakui kesalahannya itu²⁷.

b. Grasi Mengatasi Keterbatasan Hukum (Recovery System)

Keterbatasan dan kelemahan dalam sistem hukum, dapat terjadi dimana saja dan pada tingkat masyarakat manapun. Negara-negara maju seperti Amerika, meskipun tingkat kejahatan dan kontrol terhadap aparat pelaksana hukum sangat tinggi, namun orang masih menyadari kemungkinan terjadi kekeliruan pada subjek orang dan penerapan hukumnya. Lebih dari pada itu, terdapat pula pengertian bahwa sampai di suatu titik tertentu hukum mempunyai keterbatasan internal (the limit of law). Seperti tentang adanya kelemahan-kelemahan dalam sistem pengumpulan informasi di lingkungan peradilan pidana yang dapat merusak kehidupan atau masa depan seseorang.

Di negara yang menganut sistem common law, dalam hal ini Amerika, sebelum seseorang didakwa dengan pasal pidana mati (capital punishment), saksi-saksi yang mمبرatkan terdakwa (*ade charge*) harus digelar dalam sebuah sidang terpisah atau pendahuluan (preliminary hearing), untuk menentukan apakah kesaksian itu dapat diterima secara hukum dan dapat dijadikan alat bukti di persidangan utama. Tidak dengan mudah sebuah kesaksian yang mمبرatkan terdakwa dapat diperlakukan sebagai alat bukti.

Sistem yang demikian ini tidak terdapat dalam sistem beracara di Indonesia. Seorang terdakwa yang diancamkan pidana mati mempunyai kedudukan yang sangat rentan atau lemah. Satu kesaksian atau lebih dapat dengan mudah di gelar tanpa diperiksa tingkat kelayakannya, yang seharusnya dilaksanakan khusus untuk itu. Bedanya, sistem beracara pidana di Indonesia terkesan begitu mudah memperlakukan sebuah kesaksian menjadi alat bukti yang nota benanya dapat mengakibatkan kehancuran hidup si terdakwa.

Beban mengejar pengajuan target perkara, sering kali mendorong aparat Kepolisian menggunakan cara-cara yang tidak fair untuk menjebak terdakwa. Saksi terdakwa yang dijadikan saksi memperoleh kemudahan seperti pengurangan hukuman atau bebas dari tuntutan hukum²⁸. Praktik demikian ini telah umum di lingkungan para penyidik perkara pidana di Kepolisian.

²⁷ Adami Chazawi, *Pelajaran Hukum Pidana Bagian II*, Raja GrafindoPersada, Jakarta, 2002, hlm.192

²⁸ www.Indonesiawatch.org (dikunjungi 10 Agustus 2006)

Hakim di Indonesia, sesuai dengan sistim beracara hakim aktif, mempunyai peran yang aktif dalam persidangan. Peran aktif ini sering kali tidak dijalankan sesuai standar profesi kehakiman. Banyak faktor yang mempengaruhi, diantaranya gaji yang relatif rendah, dan tingkat pendidikan hukum yang hanya S1. Kita dapat membayangkan seseorang yang baru selesai dari program S1, kemudian diterima sebagai hakim dan mengikuti kursus calon hakim selama 12 bulan, kemudian magang selama 6 bulan, lalu mulai menangani perkara.

Putusan-putusan dan analisa hukum hakim tidak terbuka untuk umum. Sehingga publik tidak dapat mengetahui bobot analisa hukum hakim. Hal ini di satu pihak tidak mendidik hakim, karena tidak ada sarana mempertajam analisa hukum hakim akibatnya sebuah putusan dapat menjadi bias atau error. Keadaan jauh berbeda dengan hakim-hakim di negara maju, sebelum seseorang menjadi hakim yang bersangkutan harus menjadi jaksa (rata-rata 10 tahun), kemudian menjadi pembela (rata-rata 10 tahun), baru kemudian dia dapat dicalonkan menjadi hakim. Begitupun mengenai putusan pengadilan, meskipun peran hakim pasif dalam sistim juri, hakim selalu memberikan argumen hukum secara tertulis yang dapat dibaca oleh siapapun.

Kesemua keterbatasan dan kelemahan sistim hukum tersebut, mengharuskan kita untuk menyingkapi prinsip-prinsip pengambilan keputusan hukum. Bidang-bidang hukum sendiri telah menyediakan lembaga atau sarana untuk memungkinkan memperbaiki "error-error hukum itu", seperti adanya lembaga peninjauan kembali (*herziening*) yang dapat digunakan oleh terpidana. Di luar ranah hukum, lembaga rekoveri untuk error itu adalah grasi. Grasi dapat sebagai sarana mengoreksi kesalahan-kesalahan dalam penyelenggaraan hukum. Oleh karenanya lembaga ini tidak dengan kebetulaan berada di luar sistim peradilan. Di sini sebenarnya presiden dapat melakukan koreksi-koreksi dengan menunjukkan kearifan hukumnya. Kearifan hukum di perlukan untuk mengisi lubang-lubang dalam penyelenggaraan sistem hukum dan peradilan pada khususnya.

c. Hapusnya Hak Negara Untuk Menjalankan Pidana

Jan remelink memasukan grasi sebagai salah satu dari tiga alasan gugurnya kewenangan untuk mengeksekusi pidana²⁹. **Adami Chazawi** juga menyebutkan hal yang sama, namun ia menyebutnya dengan istilah hapusnya hak negara untuk menjalankan pidana³⁰.

Dasar hapusnya hak negara menjalankan pidana yang di tentukan dalam KUHP, ialah:

1. Matinya terpidana (Pasal 83)
2. Daluarsa dari eksekusi (Pasal 84)

Sedangkan dasar dari hapusnya hak negara menjalankan pidana di luar KUHP adalah grasi yang diberikan oleh presiden dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung (Amademen Undang-undang Dasar 1945 Pasal 14 jo. Undang-undang No 22 tahun 2002).

Prinsip dasar pemberian grasi ialah diberikan pada orang yang telah dipidana dengan putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Sifat pemberian grasi sekedar mengoreksi mengenai pidana yang dijatuhkan, tidak mengoreksi substansi pertimbangan pokok perkaranya. Sifat yang demikian ini tampak dari tiga hal yang dapat diputuskan oleh presiden dalam permohonan grasi, yakni:

1. Meniadakan pelaksanaan seluruh pidana yang telah dijatuhkan dalam putusan pengadilan;
2. Melaksanakan sebagian saja dari pidana yang dilakukan dalam putusan;
3. Mengubah jenis pidana (komutasi) jenis pidananya yang telah dijatuhkan dalam putusan menjadi pidana yang lebih ringan seperti tersebut dalam Pasal 10 KUHP.

Dari tiga hal tersebut di atas, yang menjadi dasar dari hapusnya hak negara untuk menjalankan pidana adalah poin no1 saja. Sedangkan poin no 2 dan 3 tidak menghapuskan hak negara untuk melaksanakan pidana, tetapi sekedar meringankan pelaksanaan pidananya.

d. Hubungan Grasi dengan Tujuan Pemidanaan

²⁹ Jan Remmelink, *Op.Cit*, hlm.583

³⁰ Adami Chazawi, *Op.Cit*, hlm.168

Terlepas dari hal-hal tersebut diatas, mengenai pemberian grasi harus didasarkan pada tujuan pemidanaan, presiden baik mengabulkan atau menolak permohonan grasi yang diajukan, haruslah disandarkan pada tujuan pemidanaan. Menurut literatur mengenai KUHP (Undang-undang NO 1 tahun 1946) dengan menilik sistim dan susunan yang masih tidak berubah dari materi hukum induknya (WvS Ned.) dapat dikatakan mempunyai tujuan pemidanaan dengan aliran kompromis atau teori gabungan, mencakup semua aspek yang ada di dalamnya³¹.

Jadi, dalam permohonan grasi ini presiden harus mempertimbangkan masalah pembalasan juga tidak lupa mempertimbangkan masalah mengenai perlindungan tertib hukum masyarakat, baik mengabulkan atau menolak permohonan grasi dari permohonan. Dalam hal ini masukan dari Mahkamah Agung sangat diperlukan oleh presiden sebagai badan yang memang brekompeten untuk itu, dalam pengambilan putusan oleh presiden.

KESIMPULAN

Berikut ini akan disampaikan mengenai kesimpulan dari penelitian mengenai eksistensi grasi dalam perspektif hukum pidana:

1. Grasi bukan merupakan upaya hukum. Meskipun grasi dapat merubah status hukuman seseorang, grasi dipandang sebagai hak prerogatif yang hanya ada di tangan Presiden. Upaya hukum hanya yang disebutkan di dalam KUHAP.
Perbedaan grasi, amnesti, dan abolisi:
 - a. Grasi adalah kewenangan Presiden untuk memberikan ampunan berupa pengurangan pidana, penggantian jenis pidana menjadi pidana yang lebih ringan, atau penghapusan pelaksanaan pidana. Dalam memberikan grasi, presiden memperhatikan pertimbangan dari Mahkamah Agung.
 - b. Amnesti adalah kewenangan presiden untuk meniadakan akibat hukum yang mengancam terhadap sesuatu perbuatan atau kejahatan politik. Dengan pemberian amnesti, perbuatan atau kejahatan tersebut dihapuskan atau dipandang tidak ada, sehingga tidak berakibat hukum apapun. Dalam memberikan amnesti, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat
 - c. Abolisi adalah kewenangan Presiden untuk menggugurkan hak penuntut umum untuk menuntut seseorang yang sebelumnya terhadap orang tersebut telah atau sedang dilakukan penuntutan. Sehingga proses penuntutan dan peradilan terhadap orang yang bersangkutan diakhiri dan tertuntut dibebaskan. Dalam memberikan abolisi, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.
2. Eksistensi grasi dalam perspektif hukum pidana
 - a. Grasi sebagai hak warga negara
Pemohon yang mengajukan grasi tidak sebagai terpidana melainkan sebagai warga negara yang berhak meminta ampun atas kesalahannya kepada Presiden sebagai pemimpin negara.
 - b. Grasi sebagai hapusnya hak negara untuk menjalankan pidana
Meskipun tidak tercantum dalam KUHP, namun grasi dapat menggugurkan hak negara untuk menjalankan pidana. Dengan dikabulkannya grasi, maka pidana yang dijatuhkan kepada seseorang dapat hapus, berkurang, atau berubah jenisnya.
 - c. Hubungan grasi dengan tujuan pemidanaan

³¹ Bambang Waluyo, *Asas-asas Hukum Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm.33

- Berkaitan dengan jawaban atas permohonan grasi, dalam hal grasi dikabulkan maupun ditolak harus disandarkan pada tujuan pemidanaan
- d. Grasi bukan merupakan intervensi eksekutif
Pemberian grasi bukan merupakan campur tangan Presiden dalam bidang yudikatif, melainkan hak prerogatif Presiden untuk memberikan ampunan.
Grasi tidak terkait dengan penilaian terhadap putusan hakim dan tidak dapat menghilangkan kesalahan terpidana.

DAFTAR BACAAN

- Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Jakarta, Aksara Baru, 1981.
- Jimly Ashiddiqe, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jakarta, Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Jan Remmelink, *Hukum Pidana: Komentar atas Pasal-pasal dari KUHP Belanda dan Padanannya dalam KUHP Indonesia*, Jakarta, Gramedia Pustaka, 2003.
- Roeslan Saleh, *Masalah Pidana Mati*, Jakarta, Aksara Baru, 1978
- Tim Imparsial, *Sebuah Studi Kebijakan di Indonesia: Jalan Panjang Menghapus Praktik Hukuman Mati di Indonesia*, Juni 2004
- Muladi (Makalah), *Pelaksanaan Hukuman Mati di Indonesia: Relevansi dan Signifikasinya*, 7 Mei 2003, Gedung The Habibie Center, Jakarta
- Thomas Sunaryo, *Hukuman Mati, Pelanggaran HAM dan Reformasi*, Kompas, 25 Februari 2003.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press, 1986.
- Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Press, Jakarta, 2001.
- J.S.Badudu dan Sutan Mohammad Zain, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1996.
- JCT.Simorangkir (et-al), *Kamus Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, 2004.
- Lembaran Negara RI No.108 Tahun 2002
- Lembaran Negara RI Tahun 2004 No.08
- Jimly Ashiddiqe, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jakarta, Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Andi Hamzah, *Asas-asas Hukum Pidana*, Jakarta, Rineka Cipta, 1991.
- Jan Remmelink, *Hukum Pidana: Komentar atas Pasal-pasal dari KUHP Belanda dan Padanannya dalam KUHP Indonesia*, Jakarta, Gramedia Pustaka, 2003, hlm.598

Lembaran Negara RI Tahun 2004 No. 08

Lembaran Negara RI Tahun 2004 No.08

Jan Remmelink, *Hukum Pidana: Komentar atas Pasal-pasal Terpenting dari KUHP Belanda dan Padanannya dalam KUHP Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003.

E. Utrecht, *Rangkaian Sari Kuliah Hukum Pidana II*, Universitas, Bandung, 1965.

Adami Chazawi, *Pelajaran Hukum Pidana Bagian II*, Raja GrafindoPersada, Jakarta, 2002.

Bambang Waluyo, *Asas-asas Hukum Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta.