

HAK GRASI PRESIDEN DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA

MEYDIANTO MENE, YUDHA PRASETYANOV

Fakultas Hukum Universitas Ekasakti

Sir.Mene8809@gmail.com, yudhaprasetyanov@gmail.com

Abstract: *The right of clemency by the President as a prerogative/constitutional right in the Indonesian constitutional system still causes a lot of polemics. The right of clemency by the President is regulated in Article 14 paragraph (1) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, namely the President grants clemency and rehabilitation by taking into account the considerations of the Supreme Court. The application for clemency is regulated in Law no. 22 of 2002 jo. Law No. 5 of 2010 concerning Clemency. Before making a decision, the President must first consider the considerations of the Supreme Court.*

Keywords: *Clemency Right, President.*

Abstrak: Hak grasi oleh Presiden sebagai hak prerogatif/konstitusional dalam sistem ketatanegaraan Indonesia masih banyak menimbulkan polemik. Hak grasi oleh Presiden diatur dalam Pasal 14 ayat (1) UUD NRI 1945 yaitu Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Pengajuan permohonan grasi diatur dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2002 jo. Undang-Undang No. 5 Tahun 2010 tentang Grasi. Sebelum memberikan keputusan, Presiden harus memperhatikan pertimbangan dari Mahkamah Agung terlebih dahulu.

Kata Kunci: Hak Grasi, Presiden.

A. Pendahuluan

Grasi merupakan salah satu upaya yang dapat diajukan oleh terpidana kepada Presiden untuk meminta pengampunan atau pengurangan hukuman. Pemberian grasi merupakan salah satu dari wewenang presiden sebagai Kepala Negara untuk membatalkan seluruhnya atau sebagian pidana yang telah dijatuhkan atau untuk merubah pidana itu menjadi pidana yang lebih ringan sifatnya (R.Soesilo, 1982) Grasi adalah pengampunan berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada terpidana yang diberikan oleh Presiden. Grasi, pada dasarnya, pemberian dari Presiden dalam bentuk pengampunan yang berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan putusan kepada terpidana. pemberian grasi bukan merupakan persoalan teknis yuridis peradilan dan tidak terkait dengan penilaian terhadap putusan hakim.

Pemberian grasi bukan merupakan campur tangan Presiden dalam bidang yudikatif, melainkan hak Presiden untuk memberikan ampunan. Kendati pemberian grasi dapat mengubah, meringankan, mengurangi, atau menghapuskan kewajiban menjalani pidana yang dijatuhkan pengadilan, tidak berarti menghilangkan kesalahan dan juga bukan merupakan rehabilitasi terhadap terpidana. Presiden berhak mengabulkan atau menolak permohonan grasi yang diajukan terpidana sebagaimana dimaksud setelah mendapat pertimbangan dari Mahkamah Agung. Pemberian grasi oleh Presiden dapat berupa peringanan atau perubahan jenis pidana, pengurangan jumlah pidana, atau penghapusan pelaksanaan pidana.

Hak grasi oleh Presiden diatur dalam Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Kemudian Pengajuan untuk permohonan grasi diatur dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2002 jo. Undang-Undang No. 5 Tahun 2010 tentang Grasi. Undang-Undang ini mengatur mengenai prinsip-prinsip umum tentang grasi serta tata cara pengajuan dan penyelesaian permohonan grasi. Ketentuan mengenai tata cara tersebut dilakukan dengan sederhana tanpa melibatkan pertimbangan dari instansi yang berkaitan dengan sistem peradilan pidana. Untuk mengurangi beban penyelesaian permohonan grasi dan mencegah penyalahgunaan permohonan grasi, dalam Undang-Undang ini juga diatur mengenai pembatasan putusan pengadilan yang dapat diajukan untuk permohonan grasi yaitu

paling rendah 2 (dua) tahun serta ditegaskan bahwa permohonan grasi tidak menunda pelaksanaan putusan, kecuali terhadap putusan pidana mati. Selain itu, ditentukan pula bahwa permohonan hanya dapat diajukan 1 (satu) kali lagi, kecuali pidana tertentu dan dengan syarat tertentu pengajuan permohonan grasi dapat diajukan 1 (satu) kali lagi. Pengecualian tersebut terbuka bagi terpidana yang ditolak permohonan grasinya dan telah lewat waktu 2 (dua) tahun sejak tanggal penolakan permohonan grasi tersebut atau bagi terpidana yang pernah diberi grasi dari terpidana mati menjadi pidana penjara seumur hidup dan telah lewat waktu 2 (dua) tahun sejak tanggal keputusan pemberian grasi diterima.

Pemberian grasi oleh Presiden banyak menjadi perbincangan dalam masyarakat, dapat dilihat dari beberapa kasus yang diberikan grasi oleh presiden antara lain; kasus Meirika Franola (Ola) ditangkap saat menyelundupkan 3 kilogram kokain dan 3,5 kg heroin di Bandara Soekarno-Hatta pada 12 Januari 2000. Vonis hukuman mati yang dijatuhkan kepadanya berkekuatan hukum tetap (*inkrah*) setelah Mahkamah Agung menolak peninjauan kembali kasusnya pada 27 Februari 2003. Namun, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengampuninya dan memberikan grasi pada 26 September 2011 sehingga hukuman yang harus dijalankannya diubah menjadi hukuman pidana penjara seumur hidup”. Kemudian kasus corby yang telah divonis 20 tahun oleh PN Denpasar Bali pada 27 Mei 2005 telah menyelundupkan 4,2 kg ganja ke Bali lewat Bandar Udara Ngurah Rai, Presiden memberikan grasi dengan menurunkan hukuman menjadi 15 tahun dari 20 tahun penjara. Dan kasus terakhir yaitu mantan gubernur riau Annas Maamun yang diberikan Grasi oleh Presiden berupa pengurangan jumlah pidana dari pidana penjara 7 (tujuh) tahun menjadi pidana penjara selama 6 (enam) tahun.

Pemberian Grasi biasa terjadi karena 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 terjadi dan juga karena alasan kemanusiaan.

B. Metodologi Penelitian

Penulisan ini bersifat deskriptif, dengan menggunakan Metode Pendekatan Yuridis Normatif yaitu metode penelitian Hukum yang dilakukan dengan meneliti bahan pustaka dan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan perundang-undangan adalah suatu pendekatan yang dilakukan terhadap berbagai aturan hukum yang berkaitan dengan pelaksanaan grasi seperti Undang-undang nomor 5 tahun 2010 tentang perubahan atas undang-undang nomor 22 tahun 2002 Tentang grasi.

C. Hasil dan Pembahasan

Mengutip pendapat Hendarmin Ranadireksa sebagai berikut: “Substansi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi adalah pengakuan atas keterbatasan manusia sebagai makhluk yang tidak sempurna. Manusia bisa khilaf, bahwa kesalahan adalah fitrah manusia, tidak terkecuali dalam memutus perkara (<http://politik.kompasiana.com/2010/08/21/hak-hak-prerogatif-presiden/,2021>).Yudikatif sebagaimana halnya Legislatif dan Eksekutif berada di wilayah *'might be wrong'*. Penggunaan hak prerogatif oleh kepala negara (wilayah *can do no wrong*) hanya dalam kondisi teramat khusus. Hak prerogatif dalam bidang hukum adalah katup pengaman yang disediakan negara dalam bidang hukum’ (<http://politik.kompasiana.com/2010>).

Perubahan Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan Presiden memberi Grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Alasan perlunya Presiden memperhatikan pertimbangan dari Mahkamah Agung dalam pemberian grasi dan rehabilitasi, *pertama*, grasi dan rehabilitasi itu adalah proses yustisial yang biasanya diberikan kepada orang yang sudah mengalami proses. *Kedua*, grasi dan rehabilitasi itu lebih banyak bersifat perorangan (Slamet Effendy Yusuf dan Umar Basalim, 2000). Mahkamah Agung sebagai lembaga peradilan tertinggi adalah lembaga

Negara yang paling tepat dalam memberikan pertimbangan kepada presiden mengenai hal itu, karena grasi menyangkut putusan hakim. Bagir Manan, Mahkamah Agung memberikan pertimbangan hukum untuk memberi dasar yuridis pertimbangan presiden dalam memberikan grasi (Abu Bakar dan Abu Daud Busroh, 1984).

Dapat mengajukan grasi adalah terpidana, yaitu seseorang yang dipidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Ini berarti, seseorang yang masih berstatus tersangka atau terdakwa tidak dapat mengajukan permohonan grasi, karena bagi tersangka perkaranya masih dalam proses penyidikan, dan bagi terdakwa perkaranya masih dalam proses pemeriksaan pengadilan negeri, pengadilan tinggi, atau Mahkamah Agung. Terpidana yang perkara pidananya diputus oleh pengadilan di lingkungan peradilan militer juga dapat mengajukan permohonan grasi. Permohonan grasi dapat diajukan oleh terpidana melalui Advokat atau keluarganya.

Selain oleh terpidana sendiri, permohonan grasi juga dapat diajukan oleh: a) Advokat yang diberi kuasa oleh terpidana; dan b) Keluarga terpidana (istri atau suami, anak kandung, orang tua kandung, atau saudara sekandung terpidana), dengan persetujuan terpidana. Dalam hal terpidana dijatuhi pidana mati, keluarga terpidana (istri atau suami, anak kandung, orang tua kandung, atau saudara sekandung terpidana) dapat mengajukan permohonan grasi bagi terpidana tanpa memperoleh persetujuan dari terpidana (<http://nl.wikipedia.org>, 2022).

Berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Grasi, Prosedur penerimaan permohonan Grasi yaitu:

1. Terhadap putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dapat diajukan permohonan grasi kepada presiden secara tertulis oleh:
 1. Terpidana dan atau kuasa hukumnya;
 2. Keluarga terpidana dengan persetujuan terpidana;
 3. Keluarga terpidana tanpa persetujuan terpidana dalam hal pidana yang dijatuhkan adalah pidana mati.
2. Putusan pemidanaan yang dapat dimohonkan grasi adalah: Pidana Mati, Pidana seumur hidup dan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun;
3. Permohonan grasi tidak dibatasi oleh tenggang waktu;
4. Permohonan grasi diajukan kepada presiden melalui Ketua Pengadilan yang memutus perkara pada tingkat pertama dan atau terakhir, untuk diteruskan kepada Mahkamah Agung;
5. Dalam hal permohonan grasi diajukan oleh terpidana yang sedang menjalani pidana, permohonan dan salinannya disampaikan melalui Kepala Lembaga Pemasyarakatan untuk diteruskan kepada Ketua Pengadilan tingkat pertama yang memutus perkara tersebut dan paling lambat 7 (tujuh) hari sejak diterimanya permohonan dan salinannya berkas perkara pidana dikirim kepada Mahkamah Agung;
6. Panitera wajib membuat akta Penerimaan salinan permohonan grasi selanjutnya berkas perkara beserta permohonan grasi dikirimkan kepada Mahkamah Agung. Apabila permohonan grasi tidak memenuhi persyaratan, panitera membuat akta penolakan permohonan grasi;
7. Dalam jangka waktu Paling Lambat 20 (dua puluh) hari kerja sejak tanggal penerimaan salinan permohonan grasi, Pengadilan Tingkat pertama mengirimkan salinan permohonan dan berkas perkara kepada Mahkamah Agung;
8. Salinan Keputusan Presiden yang diterima oleh pengadilan yang memutus perkara pada tingkat pertama, dicatat oleh petugas dalam buku register induk, dan diberitahukan oleh panitera kepada terpidana dengan membuat akta pemberitahuan Keputusan Grasi;
9. Berkas perkara yang diajukan kepada presiden harus dilengkapi dengan surat-surat sebagai berikut:
 - a. Surat Pengantar;
 - b. Daftar isi berkas perkara;
 - c. Akta berkekuatan hukum tetap;
 - d. Permohonan Grasi dan Akta Penerimaan Permohonan Grasi;

- e. Salinan permohonan grasi dari terpidana dan akte penerimaan salinan permohonan grasi;
 - f. Surat kuasa dari terpidana untuk kuasanya atau surat persetujuan untuk keluarga dari terpidana (jika ada);
 - g. Berita Acara Sidang;
 - h. Putusan Pengadilan Tingkat pertama;
 - i. Putusan Pengadilan Tingkat banding (jika ada)
 - j. Putusan Mahkamah Agung dalam tingkat Kasasi jika ada;
 - k. Surat Dakwaan;
 - l. Eksepsi dan putusan sela (jika ada);
 - m. Surat tuntutan;
 - n. Pembelaan, replik, duplik (jika ada);
 - o. Surat penetapan penunjukkan hakim;
 - p. Surat penetapan hari sidang;
 - q. Berita Acara Pemeriksaan Pendahuluan;
 - r. Surat-surat lain yang berhubungan dengan berkas perkara.
10. Dalam permohonan grasi diajukan dalam waktu bersamaan dengan permohonan Peninjauan Kembali atau jangka waktu kedua permohonan tersebut tidak terlalu lama, maka Permohonan Peninjauan Kembali dikirim terlebih dahulu;
11. Permohonan grasi hanya dapat diajukan satu kali kecuali dalam hal:
- a. Terpidana yang pernah ditolak permohonan Grasinya dan telah lewat waktu 2 (dua) tahun sejak tanggal penolakan Grasinya;
 - b. Terpidana yang pernah diberi Grasi dari pidana mati menjadi pidana penjara seumur hidup dan telah lewat waktu 2 (dua) tahun sejak tanggal keputusan pemberian Grasi diterima (<http://pnsidoarjo.blogspot.com/2009>).
- Keputusan Presiden dapat dikeluarkan oleh Presiden dalam kapasitasnya sebagai Kepala Pemerintahan atau Kepala Negara. Perbedaan ini akan semakin terlihat jika memahami konteks pengawasan terhadap pelaksanaan kewenangan Presiden tersebut. Kekuasaan Eksekutif dalam suatu negara memiliki kewenangan yang begitu besar untuk melaksanakan program-program pemerintahan, menjalankan dan memastikan tercapainya tujuan-tujuan negara. Karena itu, pengawasan/kontrol terhadap kekuasaan Eksekutif harus dibentuk sedemikian rupa agar pelaksanaan program-program pemerintahan dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan tetap bertujuan mewujudkan tujuan negara dalam konstitusi masing-masing negara tersebut. Melihat begitu besarnya kewenangan Presiden dalam menjalankan pemerintahan, pengawasan yang dilakukan terhadap hal ini (termasuk Keputusan Presiden), dalam hal ini dapat dilakukan dengan dua jalan, yaitu:
1. Pengawasan Setelah Pengambilan Keputusan
Pengawasan yang pertama muncul sebagai koreksi yang dilakukan terhadap pengambilan keputusan. Aktor yang melakukan pengawasan ini adalah pengadilan tata usaha negara. Warga Negara yang merasa dirugikan karena terbitnya suatu Keputusan Tata Usaha Negara (konkrit, individual, dan final) dapat menggugat keputusan tersebut untuk diadili oleh pengadilan. Pengadilan dimunculkan sebagai “pengawas” terhadap tindakan Eksekutif agar pelaksanaan fungsi Eksekutif dijalankan menurut hukum yang berlaku.
 2. Pengawasan Sebelum Pengambilan Keputusan
Pengawasan yang kedua ditujukan terhadap pelaksanaan hak-hak prerogatif yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945 kepada Presiden sebagai Kepala Negara. Karena keputusan Presiden di sini mewakili kepentingan Indonesia sebagai sebuah negara, kontrol terhadap pengambilan keputusan tersebut harus dilakukan oleh cabang kekuasaan lain, yaitu kekuasaan Legislatif atau kekuasaan Yudikatif. Ketika melibatkan cabang kekuasaan lain tersebut, pengambilan keputusan yang diambil oleh Presiden adalah suatu hal yang tidak biasa. Di sinilah letak keistimewaan hak-hak prerogatif yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945, yang dianggap Yusril Ihza Mahendra tidak dikenal (lagi) oleh Indonesia pasca amandemen Undang-Undang Dasar 1945, dengan hak-

hak dan kewenangan Presiden lain dalam kapasitas sebagai Kepala Pemerintahan (<http://anugerahrizki.blogspot.com/2012>).

Keputusan Presiden mengenai pemberian Grasi terhadap terpidana tidak dapat diadili oleh Pengadilan Tata Usaha Negara karena; *Pertama*, kewenangan pemberian Grasi yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 kepada Presiden, bukan merupakan kewenangan yang biasa. Hak prerogatif, demikian disebut oleh berbagai ahli tata negara sebagai keistimewaan yang dapat dilihat dari dilibatkannya cabang kekuasaan lain dalam pengambilan keputusan, yaitu cabang kekuasaan Yudikatif (Mahkamah Agung). Presiden diwajibkan untuk meminta pertimbangan Mahkamah Agung sebagai pihak yang telah menjatuhkan pidana kepada terpidana, sebelum pengambilan keputusan. Mahkamah Agung akan memberikan pertimbangan-pertimbangan yuridis kepada Presiden sebelum mengambil keputusan. Selanjutnya, Presiden akan mempertimbangkan hal tersebut sebelum menentukan keputusan yang akan diambilnya terhadap permohonan grasi yang diajukan. Karena itu dalam keadaan apapun Keputusan Presiden tentang Pemberian Grasi tidak dapat diadili oleh Pengadilan Tata Usaha Negara (<http://anugerahrizki.blogspot.com/2012>). Berbeda dengan Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan Presiden (dan seluruh jajaran pemerintah) yang merupakan obyek TUN. Keputusan tersebut diambil tanpa mendapatkan pertimbangan cabang kekuasaan lain, karena hakikatnya adalah melaksanakan fungsi Eksekutif dimana Pemerintah dapat langsung mengambil keputusan tanpa menunggu pertimbangan dari pihak mana pun. Karena nya wajar dan logis ketika keputusan tata usaha negara tersebut dapat diadili oleh Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai bentuk kontrol terhadap pelaksanaan fungsi Eksekutif tersebut. Tidak ada hal yang istimewa dalam hal ini karena memang merupakan kewenangan yang dimiliki Pemerintah dalam melaksanakan fungsi Eksekutif. Ini yang membedakannya dengan hak-hak prerogatif Presiden di atas (<http://anugerahrizki.blogspot.com/2012>).

Kedua, seandainya Pengadilan Tata Usaha Negara menerima pengajuan gugatan terhadap Keputusan Presiden tentang Pemberian Grasi tersebut, akan terdapat pergeseran sendi-sendi ketatanegaraan di Indonesia. Kemudian, jika terhadap putusan ini pun akhirnya dilakukan upaya hukum hingga ke tahap Kasasi atau Peninjauan Kembali, maka nanti yang akan memutuskan pemberian grasi kepada terpidana bukan lagi terletak pada Presiden (sebagai Kepala Negara), melainkan telah bergeser ke kekuasaan Yudikatif, yaitu Mahkamah Agung. Hal ini memiliki arti bahwa Pasal 14 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi “Presiden memberi grasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung” tidak berlaku dan harus diganti dengan “Mahkamah Agung (sebagai Kepala Negara) memberi grasi dengan mempertimbangkan pertimbangannya sendiri”. Selain itu, seandainya gugatan tersebut diterima oleh Pengadilan Tata Usaha Negara dan hak prerogatif pemberian Grasi tersebut bergeser ke Mahkamah Agung, jika menggunakan penafsiran *a contrario*, berarti wajar dan logis jika pemohon grasi yang ditolak oleh Presiden memiliki kesempatan yang sama untuk mengajukan gugatan atas keabsahan Keputusan Presiden tersebut. Dampaknya, pengambilan Keputusan Presiden tentang Pemberian Grasi akan dianggap sebagai bentuk pelaksanaan fungsi Eksekutif dan dapat dipastikan pengadilan akan mendapatkan banjir gugatan TUN oleh terpidana yang ditolak permohonan grasinya oleh Presiden. Suatu dampak yang saya pikir akan sangat menyibukkan pengadilan di tengah banyaknya tunggakan perkara saat ini.

Ketiga, jika melihat Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, ada beberapa Keputusan Tata Usaha Negara yang dikecualikan oleh undang-undang untuk dianggap sebagai obyek TUN, yaitu (<http://anugerahrizki.blogspot.com/2012>): a) Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata; b) Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum; c) Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan; d) Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana atau Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana; e) Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan