

HAK KONSTITUSIONAL PRESIDEN DALAM MEMBERIKAN GRASI DAN PENERAPANNYA DI REPUBLIK INDONESIA

R. Bagus Irawan, S.Sos., M.H.

Fakultas Hukum, Universitas Singaperbangsa Karawang
Jl. H.S Ronggowaluyo, Teluk Jambe Timur Karawang
rbagusirawan@yahoo.co.id

Naskah diterima: 25 Juli; direvisi: 19 Agustus; disetujui: 30 Agustus

ABSTRAK

Dalam konsep negara hukum tersebut, diidealkan bahwa yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan bernegara adalah hukum. Pemerintah Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (yang selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) dikatakan menganut sistem presidensial. Pasal 14 ayat (1) Amademen UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa “Presiden memberikan grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan MA”. Pemberian grasi oleh kepala negara telah sejak lama dikenal orang dalam sejarah. Pemberian grasi itu sebagai “suatu pernyataan dari kekuasaan yang tertinggi yang menyatakan bahwa akibat-akibat menurut hukum pidana dari suatu delik itu menjadi ditiadakan, baik seluruhnya maupun sebagian”. Pandangan hukum dewasa ini, lembaga tersebut tidak boleh lagi dipergunakan sebagai kemurahan kepala negara, melainkan ia harus digunakan sebagai alat untuk meniadakan ketidakadilan yaitu apabila hukum yang berlaku di dalam pemberlakuannya dapat menjurus pada suatu ketidakadilan. Adapun perumusan masalah dalam penelitian ini yaitu bagaimana grasi dihubungkan dengan kekuasaan presiden dalam perspektif hukum tata negara di Indonesia dan bagaimana implementasi grasi dihubungkan dengan kepentingan negara. Penelitian ini yang bersifat deskriptif analitis dengan pendekatan yuridis normatif. Dalam hal ini juga dikatakan bahwa pemberian grasi tidak terkait dengan penilaian hukum dari pengadilan, karena grasi bukan merupakan campur tangan presiden dalam bidang yudikatif, melainkan hak konstitusional untuk memberikan ampunan.

Kata kunci: *Hak Konstitusional, Presiden, Pemberian Grasi.*

**THE CONSTITUTIONAL RIGHTS OF PRESIDENT
IN GRANT CLEMENCY AND IMPLEMENTATION IN THE REPUBLIC
OF INDONESIA**

R. Bagus Irawan, S.Sos., M.H.

Faculty of Law, University of Singaperbangsa Karawang
H.S Ronggowaluyo Street, Teluk Jambe Timur Karawang
rbagusirawan@yahoo.co.id

ABSTRACT

In the concept of the law state, idealized that should be the commander in the dynamic life of the state is law. The Government of the Republic of Indonesia based on the Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945 is said to embrace the presidential system. Article 14 paragraph (1) The Constitution of the Republic Indonesia NRI 1945 which states that "The President gives of clemency and rehabilitation by taking into consideration MA (Supreme Court)". Granting clemency by the head of state has long been known in history. Granting clemency as "a statement from the highest authority stating that the consequences under criminal law of an offense it being dispensed, either entirely or partially". View of current law, the agency can no longer be used as the generosity of the head of state, but it should be used as a tool to eliminate the injustice that is if the applicable law in the enforcement could lead to an injustice. The formulation of the problem in this research is how the president's of clemency power is connected with the perspective of constitutional law in Indonesia and how the implementation of clemency is connected with the interests of the state. This research is analytical descriptive with normative juridical approach. In this case also said that granting clemency is not related to the legal assessment of the court, because of clemency is not the president's interference in judicial matters, but rather a constitutional right to grant a clemency.

Keywords: *Constitutional Rights, the President, Granting Clemency.*

A. Latar Belakang

Salah satu upaya untuk menjaga kestabilan berjalannya roda pemerintahan sebuah negara adalah dengan dilaksanakannya penegakan hukum yang disertai dengan rasa keadilan yang menyentuh seluruh lapisan masyarakat. Dengan penegakan keadilan itu maka hukum diharapkan akan menjadi sebuah aturan yang benar-benar berfungsi untuk menjaga ketertiban dalam masyarakat. Hukum tidak lagi dapat disebut hukum, apabila hukum tidak pernah dilaksanakan. Oleh karena itu, hukum dapat disebut konsisten dengan pengertian hukum sebagai sesuatu yang harus dilaksanakan. Penegakan hukum sebagai sarana untuk mencapai tujuan hukum semestinya diarahkan energinya untuk mewujudkan nilai-nilai moral. Hukum yang miskin implementasi terhadap nilai-nilai moral akan berjarak terisolasi dari masyarakatnya. Keberhasilan penegakan hukum akan menentukan serta menjadi barometer legitimasi hukum di tengah-tengah realitas sosialnya, yang kesemua itu akan terwujud dengan adanya suatu pemerintahan yang baik, bersih dan berwibawa.¹

Penegakan hukum harus disertai dengan niat mulia pemerintah yang ditunjang oleh kecakapan (kapasitas hukum) dalam pelaksanaannya. Dengan memperhatikan perkembangan zaman yang disertai dengan kemajuan teknologi akan menjadi pertimbangan bagi setiap lembaga negara untuk siap menjaga kemungkinan perubahan hukum ke arah yang lebih sempurna. Hukum diharapkan dapat melindungi masyarakat dari segala bahaya yang datang mengancam, dan seadil mungkin hukum dapat bertindak dengan diterapkannya sanksi yang sesuai dengan para pelaku tindak kejahatan.

Sementara itu, para penegak hukum juga harus mempertimbangkan cara pemulihan diri para korban kejahatan demi pemulihan diri dari rasa trauma yang dialami. Sedangkan terhadap pelaku kejahatan hukum akan bertindak tegas sesuai dengan peraturan yang berlaku. Dengan begitu maka segala peraturan yang telah dibuat akan terasa nyata keadilannya di dalam lingkungan masyarakat. Negara Republik Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum. Undang-Undang dasar 1945 menetapkan bahwa Republik Indonesia itu suatu negara hukum (*rechtsstaat*).² Dalam konsep negara hukum tersebut, diidealkan bahwa yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan bernegara adalah hukum, bukan politik atau ekonomi.

Pemerintah Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (yang selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) dikatakan menganut sistem presidensial, akan tetapi sifatnya tidak murni, karena bercampur dengan elemen-elemen sistem parlementer. Namun dengan empat perubahan UUD NRI Tahun 1945, khususnya dengan diadopsinya sistem pemilihan presiden secara langsung dan dilakukan perubahan struktural maupun fungsional terhadap kelembagaan MPR, maka sistem pemerintahannya menjadi makin tegas menjadi sistem pemerintahan presidensial murni. Di negara dengan tingkat keanekaragaman suku dan budaya serta 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 dinamika demokrasi. Oleh karena itu,

¹ Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hlm. 1.

² Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 Hasil Perubahan (1999-2002).

dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945. Kelemahan sistem presidensiil seperti kecenderungan terlalu kuatnya otoritas dan konsentrasi kekuasaan di tangan presiden, diusahakan untuk dibatasi. Misalnya, Pasal 14 ayat (1) Amademen UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa "Presiden memberikan grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan MA".³

Pemberian grasi oleh kepala negara telah sejak lama dikenal orang dalam sejarah, yaitu sejak jamannya pemerintahan para kaisar Romawi, kemudian diikuti oleh para raja, terutama di Benua Eropa. Hal ini dilakukan semata-mata sebagai *vorstelijke gunstbeton* atau sebagai kemurahan hati para raja yang diberikan berdasarkan rasa belas kasihan yang dalam pengertian dewasa ini sebagai kemurahan hati seorang kepala negara. Karena itu pelaksanaan dari hak untuk memberikan grasi oleh kepala negara itu sama sekali bukan suatu peradilan yang hanya perlu memperhatikan keadilan yang terdapat dalam masyarakat, tanpa terikat pada suatu acara tertentu yang dalam pelaksanaannya perlu memperhatikan undang-undang yang mengatur masalah permohonan grasi.⁴ Van Hammel telah merumuskan apa yang disebut sebagai *gratieverlening* atau pemberian grasi itu sebagai "suatu pernyataan dari kekuasaan yang tertinggi yang menyatakan bahwa akibat-akibat menurut hukum pidana dari suatu delik itu menjadi ditiadakan, baik seluruhnya maupun sebagian. Adapun dalam pendapat Hamel, bilamana grasi itu dapat menurut pandangan hukum dewasa ini, lembaga tersebut tidak boleh lagi dipergunakan sebagai kemurahan raja, melainkan ia harus digunakan sebagai alat untuk meniadakan ketidakadilan yaitu apabila hukum yang berlaku di dalam pemberlakuannya dapat menjurus pada suatu ketidakadilan. Kepentingan negara itu juga dapat dipakai sebagai alasan pemberian grasi".⁵

Van Hamel berpendapat sesungguhnya lembaga grasi sebagai suatu lembaga hukum, ia mempunyai suatu nilai yang cukup tinggi, di mana lembaga grasi itu bukan lagi merupakan suatu tanda kemurahan hati dari raja sebagai pribadi, melainkan ia sudah merupakan suatu *regeringdaad* atau suatu tindakan pemerintah untuk menjaga beberapa tujuan tertentu demi kepentingan negara yang seolah-olah lebih tinggi dari kepentingan-kepentingan yuridis yang berguna untuk menjaga agar pemberlakuan undang-undang itu jangan sekali-kali sampai menjurus pada suatu ketidakadilan ataupun jangan sampai suatu kepentingan negara yang besar itu harus dikorbankan bagi peradilan, sebagai imbalan dari sifatnya yang umum dari undang-undang dengan memperhatikan keadaan-keadaan yang berubah setelah putusan hakim itu diucapkan, agar bekerjanya pidana itu jangan sampai melampaui batas-batas kepatutan (misalnya hingga dapat menimbulkan penyakit yang tidak dapat disembuhkan). Demikian pula agar kepentingan negara itu dapat dicapai secara lebih bebas. Atas dasar ini pula kiranya grasi dapat dibenarkan untuk memberikan pada peristiwa-peristiwa nasional yang sifatnya mengembirakan dan pada saat yang bersamaan juga diberikan untuk kepentingan orang banyak.⁶

Dalam memberikan grasi Presiden perlu memperhatikan ketentuan-ketentuan yang telah diatur di dalam undang-undang yang mengatur dalam

³ Jilmly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, (Jakarta: Sekjen dan Kepanitraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 161-164.

⁴ *Ibid.*, hlm. 164-165.

⁵ Lamintang, *Hukum Penitensier Indonesia*, (Bandung: Armico, 1984), hlm. 248-349.

⁶ *Ibid.*, hlm. 245-254.

permohonan grasi. Bahwa antara grasi dan peradilan terdapat suatu hubungan yang sangat erat, tidak akan dapat dilakukan tanpa melalui suatu peradilan. Tetapi hal yang perlu dijaga agar cara dan ruang lingkup mengenai pemberian grasi itu jangan sampai merugikan wibawa serta kekuasaan peradilan dan dari badan pembentuk undang-undang.⁷

Kewenangan Presiden memberikan grasi, disebut kewenangan Presiden yang bersifat yudisial 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) Hasil Perubahan UUD NRI Tahun 1945 "Presiden memberikan amnesti dan abolisi atas pertimbangan DPR".⁸

Masalah grasi mulai banyak diperbincangkan akhir-akhir ini. Dipertengahan tahun 2003 sampai dengan saat ini, misalnya pada masa pemerintahan Presiden Megawati yang menolak permohonan grasi enam terpidana mati, mereka adalah lima orang terlibat pembunuhan dan satu orang dalam kasus narkoba. Pada masa Orde Baru, pemberian grasi bukan suatu hal yang baru. Grasi merupakan perubahan status terpidana mati menjadi seumur hidup pernah diberikan kepada Soebandrio dan Omar Dhani. Demikian pula terhadap terpidana lain (1980), setelah itu, tidak kurang dari 101 permohonan grasi diberikan oleh Presiden Soeharto. Tentu saja hal ini bukanlah jumlah yang sedikit, mengingat kekuasaan Orde Baru telah bertengger selama 32 tahun.⁹

Beberapa risiko yang dikuatirkan sebagai akibat dari vonis yang dijatuhkan 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 itu terjadi. Dikatakan grasi merupakan salah satu lembaga yang bisa mengkoreksi dan mengatasi risiko tersebut. Itulah sebabnya mengapa grasi berada di luar lingkup peradilan pidana.¹⁰ Hal ini memberikan indikasi bahwa, meskipun grasi merupakan kewenangan Presiden yang berada dalam lingkup Hak Konstitusional Presiden dalam Sistem Presidensiil.

B. Perumusan masalah

Permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Grasi Dihubungkan dengan Kekuasaan Presiden Dalam Perspektif Hukum Tata Negara di Indonesia?
2. Bagaimana Implementasi Grasi Dihubungkan dengan Kepentingan Negara?

C. Tujuan Penelitian

Sejalan dengan pokok permasalahan tersebut, maka tujuan penelitian adalah:

⁷ *Ibid.*, hlm. 249.

⁸ Mulyana W. Kusumah, "Pengampunan Politik MIM", Edisi 6 Agustus 1995. <http://Apaka-bar@clark.net>., diunduh pada tanggal 1 Maret 2014.

⁹ *Ibid.*,

¹⁰ Muladi, *Pelaksanaan Hukuman Mati di Indonesia, Relevansi dan Signifikansinya, Makalah*, The Habibie Center, Jakarta, 7 Mei 2003, hlm. 12.

1. Untuk mengetahui dan memahami Grasi Dhubungkan dengan Kekuasaan Presiden Dalam Perspektif Hukum Tata Negara di Indonesia.
2. Untuk meneliti Implementasi Grasi Dhubungkan dengan Kepentingan Negara.

D. Metode Penelitian

Penelitian ini yang bersifat deskriptif analitis dengan pendekatan yuridis normatif. Yaitu penelitian yang dilakukan dengan berdasarkan pada data kepustakaan atau data sekunder. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data kualitatif yang berdasarkan data sekunder. Data sekunder diperoleh dari studi kepustakaan dan dokumen, terutama bahan hukum yang berkaitan dengan grasi. Data didapatkan dengan menggunakan bahan hukum yang berkaitan dengan masalah grasi. Data yang diperoleh dari bahan hukum yaitu:

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari:
 - a. Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945;
 - b. Undang-undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi;
 - c. Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, doktrin, yurisprudensi dan asas-asas hukum;
3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, terdiri dari:
 - a. Kamus Umum Bahasa Indonesia;
 - b. Kamus Hukum;
 - c. Buku literatur;
 - d. Hasil- hasil penelitian;
 - e. Hasil karya dari kalangan hukum;
 - f. Majalah, koran, media cetak dan elektronik.

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 secara kualitatif dari sudut pandang ilmu hukum. Data primer dan data sekunder yang diperoleh dari penelitian disusun dengan teratur secara sistematis, kemudian dianalisa untuk mendapatkan kesimpulan.¹¹

E. Tinjauan Teoretis dan Yuridis

1. Sistem Pemerintahan

Sistem pemerintahan berkaitan dengan pengertian *regeringsdaad* penyelenggaraan pemerintah eksekutif dalam hubungannya dengan fungsi legislatif. Sistem pemerintahan yang dikenal di dunia secara garis besar dibedakan dalam tiga macam:

- a. Sistem Pemerintahan Presidensial (*Presidential System*);
- b. Sistem Pemerintahan Parlementer (*Parliamentary System*); dan
- c. Sistem Pemerintahan Campuran (*Mixed System* atau *Hybrid System*).

¹¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Rajawali, 1985), hlm. 14-15.

Sistem presidensial merupakan sistem pemerintahan yang terpusat pada jabatan presiden sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara. Dalam sistem parlementer, jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan dibedakan dan dipisahkan satu sama lain. Kedua jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan pada hakekatnya, sama-sama merupakan cabang eksekutif. Oleh C.F. Strong kedua cabang eksekutif ini dibedakan antara pengertian *nominal executive* dan *real executive*. Kepala negara oleh C.F. Strong sebagai *nominal executive* dan kepala pemerintahan disebut *real executive*.¹² Sementara itu dalam sistem campuran, unsur-unsur kedua sistem itu tercampur di mana ciri-ciri kedua sistem tersebut di atas sama-sama dianut, seperti di Perancis, Jerman, India dan Singapura. Dalam sistem campuran ini:

- a. Presiden dipilih atau diangkat oleh rakyat secara langsung atau tidak langsung oleh lembaga perwakilan rakyat atau setidaknya tidak melibatkan peran wakil rakyat;
- b. Presiden berstatus sebagai kepala negara (*head of state*) sedangkan yang bertanggung jawab atas jalannya pemerintahan adalah perdana menteri sebagai kepala pemerintahan (*head of government*).¹³

Oleh karena itu, kedua sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer tersebut pada pokoknya dibedakan atas dasar kriteria:

- a. Ada tidaknya pembedaan antara *real executive* dan *nominal executive* dalam penyelenggaraan pemerintahan negara;
- b. Ada tidaknya hubungan pertanggungjawaban antara cabang eksekutif dengan cabang legislatif.

Apabila dalam suatu pemerintahan negara, diadakan pembedaan yang tegas antara jabatan kepala negara (*head of state*) dan kepala pemerintahan (*head of government*), maka pemerintahan yang bersangkutan mengandung ciri parlementer (*parliamentary government*) atau bahkan merupakan negara dengan sistem pemerintahan parlementer. Dalam praktek, kedudukan kepala negara biasanya dipegang oleh Raja, Ratu, Presiden ataupun sebutan lain sesuai dengan bahasa resmi yang dipakai di negara yang bersangkutan. Sedangkan jabatan kepala pemerintahan biasanya disebut Perdana Menteri (*Prime Minister*). Di negara-negara yang berbentuk kerajaan (monarki) dengan stelsel parlementer, dianut adanya dua asas, yaitu bahwa raja tidak dapat diganggu gugat (*The King Can Do No Wrong*) dan apabila sebagian besar wakil rakyat diparlemen tidak menyetujui kebijakan pemerintah, secara sendiri-sendiri atau seluruhnya, menteri harus meletakkan jabatan. Asas inilah yang disebut sebagai sistem pemerintahan parlementer.¹⁴

Dalam sistem pemerintahan parlementer, selalu terdapat sejumlah prinsip pokok yaitu:

- a. Hubungan antara lembaga parlemen dan pemerintah tidak murni terpisahkan;
- b. Fungsi eksekutif dibagi ke dalam dua bagian, yaitu seperti yang diistilahkan oleh C.F. Strong antara "*the real executive*" pada kepala pemerintahan dan "*the nominal executive*" kepala negara;

¹² Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2008), hlm. 312.

¹³ *Ibid.*, hlm. 336.

¹⁴ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar, 1962), hlm. 314.

- c. Kepala pemerintahan diangkat oleh kepala negara;
- d. Kepala pemerintahan mengangkat menteri-menteri sebagai satu kesatuan institusi yang bersifat kolektif;
- e. Menteri adalah atau biasanya merupakan anggota parlemen;
- f. Pemerintah bertanggung jawab kepada parlemen, tidak kepada rakyat pemilih. Karena pemerintah tidak dipilih rakyat secara langsung, sehingga pertanggungjawaban kepada rakyat pemilih juga tidak langsung, yaitu melalui parlemen;
- g. Kepala pemerintahan dapat memberikan pendapat kepada kepala negara untuk membubarkan parlemen;
- h. Dianutnya supermasi parlemen sehingga kedudukan parlemen dianggap lebih tinggi dari pada bagian-bagian dari pemerintahan.
- i. Sistem kekuasaan negara terpusat pada parlemen.¹⁵

Dalam sistem pemerintahan presidensial juga terdapat beberapa prinsip pokok yang bersifat universal, yaitu:

- a. Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif;
- b. Presiden merupakan eksekutif tunggal. Kekuasaan eksekutif presiden tidak terbagi dan yang ada hanya presiden dan wakil presiden saja;
- c. Kepala pemerintahan sekaligus kepala negara atau sebaliknya kepala negara adalah kepala pemerintahan;
- d. Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggung jawab kepada Presiden;
- e. Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya;
- f. Presiden tidak bisa memaksa dan membubarkan parlemen;
- g. Jika dalam sistem parlementer berlaku prinsip supermasi parlemen, maka sistem presidensial berlaku prinsip supermasi konstitusi ;
- h. Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat;
- i. Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat seperti dalam sistem parlementer yang terpusat pada parlemen.¹⁶

2. Kekuasaan Presiden dalam Sistem Presidensial

Presiden Republik Indonesia menurut Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 memegang kekuasaan pemerintah negara menurut undang-undang. Inilah yang disebut sebagai prinsip "*constitutional goverment*" Rumusan ketentuan Pasal 4 ayat (1) ini, yaitu:

"Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan negara menurut undang-undang dasar".

Apabila dibandingkan dengan sistem presidensial yang telah dianut oleh UUD NRI Tahun 1945 sejak sebelum diadakan perubahan UUD NRI Tahun 1945 sistem yang diterapkan di Indonesia yang dianut adalah sistem presidensial, tetapi presiden sebagai kepala pemerintahan ditentukan tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR sebagai lembaga permusyawaratan rakyat, maka sistem presidensial yang sekarang dapat dikatakan sebagai sistem presidensial yang lebih murni

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, o.p. cit., hlm. 316.

¹⁶ *Ibid.*,

sifatnya setelah diadopsinya pemilihan presiden secara langsung dan adanya perubahan struktural dan fungsional kelembagaan Majelis permusyawaratan rakyat. Kedudukan MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara, melainkan lembaga negara yang sederajat dengan presiden.

Dalam perubahan kesatu sampai perubahan keempat UUD NRI 1945, tergambar adanya semangat untuk mengadakan purifikasi atau pemurnian sistem pemerintahan presidensial Indonesia dari sistem sebelumnya yang dianggap tidak murni presidensial. Sistem ini lebih realistis untuk dipraktikkan di Indonesia yang sangat majemuk. Kemajemukan bangsa Indonesia membutuhkan seorang presiden yang kuat karena dipilih langsung oleh rakyat dengan pemerintahan yang akomodatif dapat menampung kemajemukan itu dalam susunan kabinetnya.

Dalam sistem pemerintahan presidensial jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan disatukan atau tidak dibedakan, maka kedudukan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan tersebut terintegrasi atau menyatu dalam jabatan yang bisanya disebut presiden. Presiden adalah pemegang kekuasaan pemerintahan negara sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan secara tidak terpisahkan dan bahkan tidak dibedakan satu sama lain. Presiden negara yang menganut sistem presidensial tidak mempunyai jabatan kepala eksekutif diluar presiden. Oleh sebab itu, ide untuk memfungsikan jabatan wakil presiden sebagai semacam perdana menteri secara prinsipil juga tidak mungkin diterima. Dengan tugas dan wewenangnya masing-masing, presiden adalah presiden dan wakil presiden adalah wakil presiden.

Oleh karena itu dalam jabatan presiden itu mencakup dua kualitas kepemimpinan sekaligus, yaitu sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, maka pemegang jabatan presiden (*abtsdrager*) menjadi sangat kuat kedudukannya. Karena itu pula, dalam sistem republik yang demokratis, kedudukan presiden selalu dibatasi oleh konstitusi dan pengisian jabatan presiden itu bisa dilakukan melalui prosedur pemilihan.¹⁷

Dalam sistem pemerintahan presidensial yang bersifat murni biasanya:

- a. Presiden memegang kekuasaan pemerintah bersifat eksekutif tunggal;
- b. Dalam kedudukan pemegang kekuasaan pemerintahan negara itu terkandung pula status kepala negara (*head of state*), sehingga kedudukan kepala negara (*head of stste*) dan kepala pemerintahan eksekutif (*head of government*) menyatu secara tidak terpisahkan dalam jabatan presiden;
- c. Presiden tidak diangkat atau dipilih oleh lembaga perwakilan rakyat;
- d. Presiden tidak bertanggung jawab kepada Lembaga perwakilan rakyat, sehingga tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen karena alasan politis;
- e. Presiden memangku jabatannya selama kurun waktu yang tetap (*fixed term*), misalnya di Amerika Serikat ditentukan untuk waktu empat tahun, di Indonesia lima tahun dan sesudahnya hanya dapat dipilih lagi untuk satu periode lima tahun dan sesudahnya hanya dapat dipilih lagi untuk satu periode berikutnya;
- f. Presiden hanya dapat diberhentikan dari jabatan melalui prosedur yang dikenal dengan "*impeachment*" karena alasan pelanggaran hukum sebagaimana ditentukan dalam undang-undang dasar.¹⁸

¹⁷ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, (Jakarta: FH-UII Press, 2003), hlm. 7.

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 335.

Presiden Republik Indonesia menurut Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, memegang kekuasaan pemerintah menurut undang-undang dasar. Ketentuan ini tidak berubah sejak awal kemerdekaan sampai sekarang sesudah perubahan UUD NRI Tahun 1945. Ini merupakan prinsip pokok yang dikenal sebagai ciri *constitutional goverment* sebagai unsur penting negara hukum modern, Presiden menurut UUD NRI Tahun 1945, terutama setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945, memiliki beberapa hak atau kewenangan konstitusional untuk dijalankan, yaitu:

- a. Memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan;¹⁹
- b. Mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR;²⁰
- c. Mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama DPR dan Presiden menjadi undang-undang;²¹
- d. Menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya;²²
- e. Memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara;²³
- f. Dengan persetujuan DPR, menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain;²⁴
- g. Membuat perjanjian internasional yang menimbulkan akibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang dengan persetujuan DPR;²⁵
- h. Menyatakan keadaan bahaya yang syarat-syarat dan akibatnya ditetapkan dalam undang-undang;²⁶
- i. Mengangkat duta dengan memperhatikan pertimbangan DPR;²⁷
- j. Mengangkat konsul;²⁸
- k. Menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR;²⁹
- l. Memberikan grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung;³⁰
- m. Memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR;³¹
- n. Memberi gelar, tanda jasa dan lain-lain serta tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang;³²

¹⁹ Pasal 7 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

²⁰ Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

²¹ Pasal 20 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.

²² Pasal 5 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

²³ Pasal 10 UUD NRI Tahun 1945.

²⁴ Pasal 11 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

²⁵ Pasal 11 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

²⁶ Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945.

²⁷ Pasal 13 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

²⁸ *Ibid.*,

²⁹ Pasal 13 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

³⁰ Pasal 14 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

³¹ Pasal 14 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

³² Pasal 15 UUD NRI Tahun 1945.

- o. Membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasehat dan pertimbangan kepada presiden yang selanjutnya diatur oleh undang-undang;³³
- p. Mengangkat dan memberhentikan menteri negara;³⁴
- q. Mengajukan rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja (APBN) untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan Dewan Perwakilan Daerah;³⁵
- r. Meresmikan anggota BPK yang telah dipilih oleh DPR dengan memperhatikan Dewan Perwakilan Daerah;³⁶
- s. Menetapkan hakim Agung yang diusulkan oleh Komisi Yudisial dan mendapatkan persetujuan DPR;³⁷
- t. Mengangkat dan memberhentikan anggota Komisi Yudisial dengan persetujuan DPR;³⁸
- u. Menetapkan hakim konstitusi pada Mahkamah Konstitusi yang diajukan masing-masing oleh Mahkamah Agung tiga orang, oleh DPR tiga orang dan oleh Presiden tiga orang;³⁹

Diantara kewenangan-kewenangan atau “*presidential power*” seperti disebut diatas, ada kewenangan yang sesungguhnya berasal dari ranah kekuasaan non eksekutif, yaitu kewenangan-kewenangan yang bersifat legislatif dan atau yang bersifat yudikatif, seperti kewenangan menetapkan peraturan pelaksana undang-undang (*subordinate legislation*) dan kewenangan untuk memberikan grasi, abolisi, amnesti dan rehabilitasi, pada dasarnya bukanlah kewenangan murni bersifat eksekutif, melainkan bersifat legislatif dan yudikatif, kewenangan-kewenangan itu semula memang berada ditangan kepala pemerintahan negara. Namun dalam perkembangan sejarah, setelah diadakannya pembatasan-pembatasan kekuasaan melalui gerakan konstitusionalisme di zaman modern, antara lain dengan dikembangkan prinsip pemisahan kekuasaan negara (*separation of power*) ke dalam ranah legislatif, eksekutif dan yudikatif seperti tersebut di atas tidak 100% dipindahkan menjadi kewenangan cabang legeslatif dan yudikatif, melainkan tetap dipertahankan dalam lingkungan eksekutif dengan tetap melibatkan peran cabang legislatif dan yudikatif dalam pelaksanaanya di lapangan. Oleh karena itu, kewenangan dalam memberikan grasi dan rehabilitasi ditentukan berada di tangan presiden dengan memperhatikan pertimbangan teknis hukum dari Mahkamah Agung,⁴⁰ sedangkan pemberian abolisi dan amnesti ditentukan berada di tangan presiden dengan memperhatikan pertimbangan politis dari Dewan Perwakilan Rakyat.⁴¹

3. Tentang Grasi

Van Hammel merumuskan apa yang disebut grasi sebagai *gratieverlening* atau pemberian grasi itu sebagai “*suatu pernyataan dari kekuasaan tertinggi yang menyatakan bahwa akibat-akibat menurut hukum pidana dari suatu delik*

³³ Pasal 16 UUD NRI Tahun 1945.

³⁴ Pasal 17 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

³⁵ Pasal 23 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

³⁶ Pasal 23 F ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

³⁷ Pasal 24 A ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

³⁸ Pasal 24 B ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

³⁹ Pasal 24 C ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

⁴⁰ Pasal 14 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

⁴¹ Pasal 14 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

*menjadi ditiadakan, baik seluruhnya maupun sebagian.*⁴² Kemudian ditegaskan bahwa:

“Menurut pandangan hukum dewasa ini lembaga tersebut tidak boleh lagi dipergunakan sebagai kemurahan hati raja, melainkan ia harus digunakan sebagai alat untuk meniadakan ketidakadilan, apabila hukum yang berlaku di dalam pemberlakuannya dapat mejurus pada ketidakadilan. Kepentingan negara itu juga dapat dipakai sebagai alasan pemberian grasi.⁴³

Lembaga grasi sebagai lembaga hukum mempunyai nilai yang cukup tinggi, di mana lembaga itu bukan lagi merupakan suatu tanda kemurahan hati raja sebagai pribadi, melainkan ia sudah merupakan suatu *regeringdaad* atau suatu tindakan pemerintah untuk menjaga beberapa tujuan tertentu demi kepentingan negara yang seolah-olah lebih tinggi dari kepentingan yuridis yang berguna untuk menjaga agar pemberlakuan undang-undang itu jangan sekali-kali sampai menjurus pada suatu ketidakadilan atau jangan sampai suatu kepentingan negara yang besar dikorbankan bagi peradilan, sebagai imbalan dari sifatnya yang umum dari undang-undang dengan memperhatikan keadaan-keadaan yang berubah setelah putusan hakim itu diucapkan, agar bekerjanya pidana jangan sampai melampauai batas-batas kepatutan (misalnya hingga dapat menimbulkan penyakit yang tidak dapat disembuhkan). Demikian pula agar kepentingan negara itu dapat dicapai secara lebih bebas. Atas dasar itu pulalah kiranya grasi dapat dibenarkan untuk memberikan pada peristiwa-peristiwa nasional yang sifatnya menggembirakan, pada saat yang bersamaan juga diberikan untuk kepentingan orang banyak.⁴⁴

4. Kekuasaan Kehakiman

Kekuasaan kehakiman adalah ciri pokok Negara Hukum (*rechtsstaat*) dan prinsip *The rule of law*. Kekuasaan kehakiman di Indonesia dirumuskan sebagai kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila demi terselenggaranya negara Hukum Republik Indonesia. Kekuasaan kehakiman yang merdeka tersebut mengandung pengertian bahwa kekuasaan kehakiman bebas dari segala campur tangan pihak kekuasaan ekstra yudisial. Kecuali dalam hal-hal sebagaimana disebut dalam UUD NRI Tahun 1945. Kebebasan dalam wewenang yudisial tidak bersifat mutlak karena tugas hakim adalah menegakan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, sehingga keputusannya mencerminkan rasa keadilan rakyat Indonesia.⁴⁵

Penyelenggaraan kekuasaan kehakiman di Indonesia dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawah dalam Lingkungan Peradilan Umum, Lingkungan Peradilan Agama, Lingkungan Peradilan Militer, Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian, puncak sistem kekuasaan kehakiman di Indonesia terdiri atas sebuah Mahkamah Agung dan sebuah Mahkamah Konstitusi. Semua peradilan di

⁴² Lamintang, *loc. cit.*, hlm. 248-349.

⁴³ *loc. cit.*, hlm. 252.

⁴⁴ *loc. cit.*, hlm. 254.

⁴⁵ Jimly Assidqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia, o.p cit.*, hlm. 517.

seluruh wilayah negara Republik Indonesia adalah peradilan negara dan ditetapkan dengan undang-undang, ketentuan ini tidak menutup kemungkinan penyelesaian perkara dilakukan diluar peradilan negara melalui perdamaian dan arbitrase, peradilan negara menerapkan dan menegakan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila.⁴⁶

Kekuasaan kehakiman itu sendiri merupakan pilar ketiga dalam sistem kekuasaan negara modern yang merupakan cabang yang diorganisasikan secara tersendiri sebagai salah satu esensi kegiatan bernegara. Dikatakan oleh John Alder, “*The principle of separation of power is particularly important for the judiciary*”. Bahkan oleh Mukti Arto dikatakan, keberadaan lembaga peradilan ini sangat penting karena tiga alasan, yaitu: a). Pengadilan merupakan pengawal konstitusi; b). Pengadilan bebas merupakan unsur negara demokrasi, dan (c). Pengadilan merupakan akar negara hukum.⁴⁷

Di negara-negara yang menganut tradisi *civil law* maupun *common law*, baik yang menganut sistem pemerintahan parlementer maupun presidensial, lembaga kekuasaan kehakiman selalu bersifat tersendiri. Misalnya, di Inggris yang menganut percampuran antara fungsi legislatif dan eksekutif, untuk menjadi menteri seseorang justru disyaratkan harus berasal dari anggota parlemen Parlemen dapat membubarkan kabinet melalui mekanisme “*mosi tidak percaya*”. Sebaliknya pemerintah juga dapat membubarkan parlemen dengan cara mempercepat pemilihan umum. Namun meskipun demikian, cabang kekuasaan kehakiman atau *Judiciary* tetap bersifat independen dari pengaruh cabang-cabang kekuasaan lainya dan kekuasaan kehakiman ini juga terkait dengan independensi peradilan. Prinsip pemisah kekuasaan (*separation of power*) itu menghendaki bahwa hakim dapat bekerja secara independen dari pengaruh kekuasaan eksekutif dan legislatif.⁴⁸

Dalam kegiatan bernegara, kedudukan hakim pada pokoknya bersifat sangat khusus. Dalam hubungan kepentingan yang bersifat triadik (*triadic relation*) antara negara (*state*), pasar (*market*) dan masyarakat Madani (*civil society*) kedudukan hakim harus berada di tengah secara seimbang. Oleh karena itu ciri yang dianggap penting dalam setiap negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) ataupun negara demokrasi yang berdasarkan atas hukum (*constitutional democracy*) adalah kekuasaan kehakiman yang independen dan tidak berpihak (*independen and impartial*). Apapun sistem hukum yang dipakai dan sistem pemerintahan yang dianut, pelaksanaan “*the principles of independence of impartiality of the judiciary*” harus dijamin di setiap negara demokrasi konstitusi (*constitutional democrcy*).⁴⁹

F. Hasil Pembahasan

Pada mulanya pemberian grasi atau pengampunan di zaman pemerintahan para kaisar Romawi adalah berupa anugrah raja (*vorstelijke gunst*) yang memberikan pengampunan terhadap orang yang telah dipidana, sebagai kemurahan hati raja yang didasarkan karena rasa belas kasihan. Tetapi setelah tumbuhnya negara-negara modern, di mana kekuasaan kehakiman telah terpisah dengan kekuasaan pemerintahan atas pengaruh paham, maka pemberian grasi

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 517-518.

⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 520-521.

⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 522-523.

⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 524-525.

berubah sifatnya menjadi upaya koreksi terhadap putusan pengadilan khususnya mengenai pelaksanaannya.

Alinea keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 mengisyaratkan, bahwa salah satu tujuan didirikannya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah “(...) untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia (...)”. Kewajiban negara untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, harus dialamatkan kepada semua orang dan tidak boleh diskriminasi, salah satunya dengan cara memberikan grasi untuk mengurangi hukuman ataupun menghapuskan tuntutan yang terkait dengan kewenangan pengadilan atau upaya meringankan sanksi yang dijatuhkan melalui putusan pengadilan pidana. Bahwa terpidana yang mengajukan permohonan grasi bukan sebagai terpidana, melainkan sebagai warga negara. Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 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 dihadapan hukum”. Inilah yang menjadi dasar setiap warga negara apapun status yang disandangnya untuk mendapatkan suatu kepastian hukum yang berkeadilan.

Dalam tataran yuridis normatif, diketahui bahwa berbicara tentang hukum bukan hanya berbicara sederetan pasal-pasal. Berbicara hukum juga harus secara utuh menyeluruh mencakup aspek kehidupan (komperhensif). Pasal UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa “*Setiap orang berhak untuk hidup serta mempertahankan hidup dan kehidupannya*” dan kalimat “*Hak hidup adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan bagaimanapun*”.⁵⁰ Bagi pemohon yang dijatuhi pidana mati, grasi merupakan persoalan hidup dan mati. Melalui pemberian grasi, mungkin saja seseorang yang dijatuhi pidana mati dapat menjadi seumur hidup atau pidana penjara dalam waktu tertentu. Hal 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.

Kewenangan presiden dalam memberikan grasi sesungguhnya berasal dari ranah kekuasaan non eksekutif, yaitu kewenangan yang bersifat legislatif dan atau yang bersifat yudikatif, seperti kewenangan menetapkan peraturan pelaksana undang-undang (*subordinate legislation*) dan kewenangan untuk memberikan grasi, abolisi, amnesti dan rehabilitasi. Pada dasarnya bukanlah kewenangan murni bersifat eksekutif melainkan bersifat legislatif dan yudikatif, kewenangan-kewenangan itu semula memang berada di tangan kepala pemerintahan negara. Namun dalam perkembangan sejarah, setelah diadakannya pembatasan-pembatasan kekuasaan melalui gerakan konstitusionalisme di zaman modern, antara lain dengan dikembangkan prinsip pemisahan kekuasaan negara (*separation of power*) ke dalam ranah legislatif, eksekutif dan yudikatif seperti tersebut di atas tidak 100% dipindahkan menjadi kewenangan cabang legislatif dan yudikatif, melainkan tetap dipertahankan dalam lingkungan eksekutif dengan tetap melibatkan peran cabang legislatif dan yudikatif dalam pelaksanaannya di lapangan. Oleh karena itu, kewenangan dalam memberikan grasi ditentukan berada di tangan Presiden dengan memperhatikan pertimbangan teknis hukum dari Mahkamah Agung.⁵¹ Kewenangan Presiden memberikan Grasi disebut juga

⁵⁰ Pasal 28 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

⁵¹ Pasal 14 ayat (1) UUD 1945

kewenangan dengan konsultasi, yaitu kewenangan yang dalam pelaksanaannya memerlukan usulan atau nasehat dari institusi lain. Beberapa kewenangan presiden yang biasa dirumuskan dalam undang-undang dasar berbagai negara, mencakup lingkup kewenangan sebagai berikut:

1. Kewenangan yang bersifat eksekutif atau menyelenggarakan berdasarkan Undang-Undang Dasar (*to govern based on constitution*). Bahkan, dalam sistem 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 *discretionary power* dibatasi sesempit mungkin;
2. Kewenangan yang bersifat legislatif atau untuk mengatur kepentingan umum atau publik (*to regulate public affairs based on the law and the constitution*). Dalam sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) kewenangan untuk mengatur ini dianggap ada di tangan lembaga perwakilan, bukan ditangan lembaga eksekutif. Jika lembaga eksekutif merasa perlu mengatur maka kewenangan mengatur di tangan eksekutif itu bersifat derivatif dari kewenangan legislatif. Artinya Presiden tidak boleh menetapkan sesuatu, misalnya Keputusan Presiden tidak boleh lagi bersifat mengatur secara mandiri seperti dipahami selama ini;
3. Kewenangan yang bersifat yudisial dalam rangka pemulihan yang terkait dengan putusan pengadilan, yaitu untuk mengurangi hukuman, memberikan pengampunan, ataupun penghapusan tuntutan yang terkait erat dengan kewenangan pengadilan. Dalam sistem parlementer yang mempunyai kepala negara, ini mudah dipahami karena adanya peran simbolik yang berada di tangan kepala negara, tetapi dalam sistem presidensil, kewenangan untuk memberikan grasi, abolisi, amnesti dan rehabilitasi itu ditentukan berada di tangan Presiden;
4. Kewenangan yang bersifat diplomatik, yaitu menjalankan hubungan dengan negara lain atau subyek hukum internasional lainnya dalam konteks hubungan luar negeri, baik dalam keadaan perang maupun damai. Presiden adalah puncak pimpinan negara dan karena itu dialah yang menjadi simbol kedaulatan politik suatu negara dalam berhadapan dengan negara lain, dia jugalah yang memiliki kewenangan politik untuk menyatakan perang dan damai;
5. 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 dia berhak untuk mengangkat dan memberhentikan orang dalam jabatan atau jabatan administrasi negara.⁵²

Kelima kewenangan diatas sangat luas cakupannya, sehingga perlu diatur dan ditentukan batas-batasnya dalam undang-undang dasar atau undang-undang. Oleh karena itu, biasanya ditentukan:

1. Penyelenggaraan pemerintahan oleh Presiden haruslah didasarkan atas Undang-Undang Dasar;

⁵² Jimly Ashiddiqe, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, (Jakarta: Sekjen dan Kepanitraan Mah-kamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 176.

2. Dalam sistem pemisahan kekuasaan dan *check and balances*, kewenangan regulatif bersifat derivatif dari kewenangan legislatif yang dimiliki oleh parlemen;
3. 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 presidensial kewenangan tersebut ada pada Presiden yang merupakan kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Untuk membatasi kewenangan tersebut Presiden harus mendapatkan pertimbangan dari Mahkamah Agung atau Dewan Perwakilan Rakyat sebelum memberikan grasi, amnesti dan abolisi;
4. 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 mendapatkan persetujuan lembaga perwakilan rakyat (parlemen). Begitu juga mengenai hal pernyataan perang dengan negara lain;
5. Kewenangan yang bersifat administratif, meliputi pengangkatan dan pemberhentian pejabat publik, juga tetap harus diatur dan dibatasi.⁵³

Dengan adanya peran serta Mahkamah Agung dalam hal pertimbangan memberikan grasi, ini memberikan indikasi pembatasan terhadap otoritas Presiden. Sebagaimana diketahui bahwa dalam sistem presidensial yang dianut mempunyai kelemahan yaitu kecenderungan terlalu kuatnya otoritas dan konsentrasi kekuasaan di tangan Presiden dengan pembatasan ini, maka kewenangan Presiden dalam memberikan grasi tidak bersifat mutlak. Dalam permohonan grasi, Presiden berhak mengabulkan atau menolak permohonan grasi yang diajukan, setelah mendapat pertimbangan dari Mahkamah Agung. Hal ini sejalan dengan Pasal 14 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, "*Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung*". Pernyataan ini juga sejalan dengan isi Pasal 22 ayat (1) Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, "*Mahkamah Agung dapat memberi keterangan dan pertimbangan, dan nasehat masalah hukum, kepada lembaga negara dan lembaga pemerintahan*". Mahkamah Agung mempunyai wewenang untuk:

- a. Mengadili tingkat kasasi terhadap putusan yang diberikan pada tingkat terakhir oleh pengadilan yang berada di bawah Mahkamah Agung ;
- b. Menguji undang-undang di bawah undang-undang terhadap undang-undang (*judicial review*); dan
- c. Kewenangan lainnya yang diberikan undang-undang.⁵⁴

Pasal 24 UUD NRI Tahun 1945 *Juncto*. Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Pasal 1 ayat (1) menyebutkan bahwa: "*Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan pengadilan guna menegakan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia*". Ketentuan tersebut mengandung makna bahwa kekuasaan kehakiman itu bebas dari segala campur

⁵³ Ibid, hlm 177

⁵⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, o.p cit., hlm. 570.

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*. Namun apabila ditelusuri lebih lanjut, pada Pasal 3 ayat (2) Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, dinyatakan “*Segala campur tangan dalam urusan pengadilan oleh pihak luar kekuasaan kehakiman dilarang, kecuali sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945*”.

Menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi, grasi pada dasarnya merupakan bentuk pengampunan berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan berupa perubahan, peringanan, pengurangan atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada terpidana yang diberikan oleh presiden. Sesuai dengan ketentuan Pasal 14 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, Presiden memberikan grasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Pemberian grasi bukan merupakan bentuk campur tangan presiden dalam urusan yudikatif, melainkan hak presiden untuk memberikan pengampunan. Meski 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.⁵⁵

1. Hakekat dan Tujuan Pemberian Grasi Berdasarkan Pancasila

Dari sejarah ilmu pengetahuan hukum pidana dapat diketahui banyak para penulis tidak menyetujui pemberian grasi dengan alasan dapat membuat penjatuhan pidana oleh hakim menjadi tidak pasti atau memperlemah daya kerja ancaman-ancaman pidana sehingga akan menurunkan kewibawaan hukum pidana yang berkarakter tegas dan pasti. Ketidaksetujuan ini dikemukakan oleh para pemikir dan para ahli hukum seperti Becaria, Bentham, Anslem Feuerbacht dan Filangieri dengan alasan untuk mempertahankan apa yang mereka sebut sebagai *de sociale rechtsveiligheid* atau untuk mempertahankan keamanan hukum bagi masyarakat. Para pemikir yang dapat menerima grasi sebagai lembaga yang normal yang dapat mempengaruhi putusan-putusan pengadilan adalah mereka terutama penganut mazhab hukum alam atau *naturrechtsschool* yang didasarkan pada prinsip keadilan dan cinta kasih. Hukum alam berada diatas hukum positif yang berakar dari kekuatan metafisis, suatu kekuatan yang real dan dapat dikenal oleh akal budi manusia. Bahwa hukum alam melebihi hukum positif dan karenanya menghilangkan kekuatannya. Radbruch mengatakan bahwa hukum alam memecahkan hukum positif (*Naturrecht bricht positives Recht*).⁵⁶

Cicero menghubungkan secara langsung antara hukum alam, akal budi manusia, negara dan undang-undang. Hukum alam mengajarkan bahwa dasar-dasar hukum dan keadilan adalah abadi, yaitu berakar pada alam. Budi nurani manusia adalah hukum yang sebenarnya. Hukum positif harus didasarkan pada

⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 348. Di dalam ilmu hukum pidana, peniadaan dari pidana yang telah dijatuhkan hakim bagi seorang terpidana yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap disebut grasi. Dalam pengertian umum, grasi sebenarnya merupakan suatu pernyataan dari Kepala Negara yang meniadakan sebagian atau seluruh akibat hukum dari sesuatu tindak pidana menurut hukum pidana. Penggunaan dari perkataan pengampunan di atas itu dapat menimbulkan kesalahpahaman, seolah-olah dengan adanya pengampunan dari kepala negara, seluruh kesalahan dari orang yang telah melakukan tindak pidana menjadi diampuni, ataupun seluruh akibat hukum dari tindak pidananya ditiadakan.

⁵⁶ Theo Huijber, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, (Yogyakarta: Kanisius, 1984), hlm. 245.

akar-akar hukum alam, karena jika tidak maka hukum positif akan kehilangan kekuatannya. Hukum positif yang dipaksa bertentangan dengan akal budi manusia, akan mendapatkan perlawanan dari budi nurani manusia. Hukum alam telah mengajarkan apa yang adil bagi nurani manusia.⁵⁷

Grasi bukanlah isu kepastian hukum, tetapi merupakan cermin tingkat kearifan Presiden dan juga masyarakat dengan mendapat pertimbangan dari Mahkamah Agung dan berbagai faktor sosial serta respon dari masyarakat. Bahwa pemberian grasi adalah juga tempat di mana kita memberikan tempat bagi hati nurani kemanusiaan kita. Pelaksanaan dari hak untuk memberikan grasi oleh kepala negara bukanlah merupakan suatu peradilan, hanya memperhatikan ketepatan dalam suatu putusan sesuai dengan rasa keadilan yang terdapat dalam masyarakat, tanpa terikat pada suatu acara tertentu, kecuali pada pertanggungjawaban secara politis kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam melaksanakan haknya untuk memberikan grasi Kepala Negara perlu memperhatikan ketentuan-ketentuan yang diatur di dalam undang-undang yang mengatur masalah permohonan grasi. Akan tetapi perlu dijaga agar cara dan ruang lingkup mengenai pemberian grasi jangan sampai merugikan wibawa serta kekuasaan peradilan. Pompe menyebutkan sejumlah keadaan-keadaan yang dapat dipakai sebagai alasan untuk memberikan grasi, yaitu:

- a. Adanya kekurangan di dalam perundang-undangan yang di dalam perundang-undangan telah menyebabkan hakim terpaksa menjatuhkan suatu pidana tertentu yang apabila kepada hakim itu telah diberikan suatu kebebasan yang lebih besar, menyebabkan seseorang harus dibebaskan atau tidak akan diadili oleh pengadilan atau harus dijatuhi suatu pidana yang lebih ringan;
- b. Adanya keadaan-keadaan yang tidak dapat diperhitungkan oleh hakim pada waktu menjatuhkan pidana yang sebenarnya perlu diperhitungkan untuk meringankan atau meniadakan pidana yang telah dijatuhkan;
- c. Pemberian grasi diberikan setelah terpidana selesai menjalankan masa percobaan yang menyebabkan terpidana memang dapat dipandang pantas mendapatkan pengampunan;
- d. Pemberian grasi berkaitan dengan hari besar yang bersejarah terutama diberikan kepada orang-orang terpidana yang telah melakukan tindak pidana yang bersifat politis.⁵⁸

Van Hammel berpendapat bahwa pemberian grasi oleh Kepala Negara mempunyai suatu nilai yang lebih tinggi, di mana grasi bukan lagi merupakan suatu tanda kemurahan hati raja sebagai pribadi, melainkan ia sudah merupakan suatu tindakan pemerintah untuk menjaga beberapa tujuan tertentu demi kepentingan negara, kepentingan negara itu seolah-olah mempunyai nilai yang lebih tinggi dari kepentingan yuridis.⁵⁹ Memakai Pancasila sebagai perspektif Indonesia dalam mendiskusikan pemidanaan, bertolak dari asumsi bahwa secara analitis sila-sila Pancasila sebenarnya memberi peluang yang amat besar untuk merumuskan tentang apa yang baik dan benar bagi manusia dan masyarakat

⁵⁷ Sri Rahayu dan Niken Savitri (Ed), *Butir-Butir Pemikiran Dalam Hukum*, (Bandung: Refika Aditama, 2008), hlm. 138.

⁵⁸ Lamintang, *o.p cit.*, hlm. 250-251.

⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 253.

Indonesia bukan saja secara kontekstual tetapi juga secara universal dapat dipertanggungjawabkan kesahihannya secara konseptual maupun operasional.⁶⁰ Pancasila dengan sila-silanya merumuskan asas atau hakikat abstrak kehidupan manusia Indonesia yang berpangkal pada tiga hubungan kodrat kemanusiaan selengkap-lengkapannya. Yaitu, hubungan manusia dengan Tuhan, hubungan manusia dengan manusia termasuk dirinya sendiri, dan hubungan manusia dengan benda (meliputi benda anorganis, vegetatif, animal).⁶¹ Jika sila pertama memberi kerangka ontologis dan sila kedua memberi kerangka normatif, maka berdasarkan kedua sila itulah dapat dikembangkan ketiga sila lainnya sebagai kerangka operasional dalam kehidupan berbangsa (sila ketiga) bernegara (sila keempat) dan bermasyarakat (sila kelima).⁶² Sila pertama disebut sebagai kerangka ontologis (hakikat keberadaan), dalam sila tersebut terkandung penegasan tentang hakikat manusia Indonesia di hadapan Tuhan yang Maha Esa. Sila Pertama berisi pengakuan bahwa manusia Indonesia hanyalah Makhluq Tuhan Yang Maha Esa. Di samping itu, berisi keharusan/tuntutan untuk bersesuaian dengan hakikat Tuhan ialah prinsip untuk menghormati dan memuliakan Tuhan.

Sila Ketuhanan Yang Maha Esa merupakan jiwa Pancasila sebagai prinsip yang berisi keharusan/tuntutan untuk bersesuaian dengan hakikat Tuhan.⁶³ Hakikat Tuhan adalah: (1). *Causa Prima*, sebab yang pertama dari segala sesuatu; (2). Pengatur tata tertib alam; (3). Asal mula segala sesuatu; (4). Yang selama lamanya ada, tidak pernah tidak ada; (5). Maha Kuasa, Maha Sempurna, Pengasih dan Penyayang; (6). Wajib dihormati dan ditaati.⁶⁴ Jelaslah bahwa sila Ketuhanan Yang Maha Esa memberikan sebuah kerangka nilai tentang siapakah manusia (Indonesia), yakni manusia yang mengimani Kekuasaan Tuhan yang Maha Esa. Melalui sila pertama manusia Indonesia memiliki pegangan untuk merumuskan nilai tentang apa yang benar dan apa yang salah menurut pemahaman akal budi manusia terhadap Tuhan-Nya. Sila kedua disebut kerangka normatif, karena berisi imperatif/keharusan asasi normatif untuk hidup dan bertindak adil dan beradab. Adab menunjukkan sikap rohaniah sebagai makhluk tuhan yang mulia, sedang adil menunjukkan perikelakuan yang mencerminkan manusia beradab. Setiap manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan yang dianugrahi budi dan karsa merdeka harus dihargai dan dihormati sesuai martabatnya. Semua manusia adalah sama derajatnya sebagai manusia.⁶⁵

Melalui kerangka normatif itu, manusia Indonesia dapat merumuskan apa yang baik dan jahat yang bersifat normatif terhadap tujuan yang hendak dicapai. Artinya, berdasarkan nilai-nilai tentang yang benar dan yang salah yang bersumber pada keyakinan agama. Sila kedua memberi kerangka untuk merumuskan norma-norma tentang yang baik dan yang jahat, berdasarkan "siapakah manusia". Bahwa yang baik adalah yang manusiawi dan yang jahat adalah yang tidak manusiawi. Bahwa manusia Indonesia harus berlaku adil dan

⁶⁰ Eka Darmaputra, *Pancasila Identitas dan Modernitas: Tinjauan Etis dan Budaya*, (Jakarta: PT. BPK Gunung Mulia, 1997), hlm. 159.

⁶¹ Sunaryo Wreksosuhardjo, *Ilmu Pancasila Yuridis Kenegaraan dan Ilmu Filsafat Pancasila*, (Yogyakarta: Andi, 2001), hlm. 34.

⁶² Eka Darmaputra, *o.p. cit.*, hlm. 160.

⁶³ Wreksosuhardjo, *o.p. cit.*, hlm. 35.

⁶⁴ *Ibid.*,

⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 37.

beradab terhadap sesama dan lingkungannya.⁶⁶ Sila ketiga, menggariskan batas-batas bagi kepentingan individu. Setiap manusia Indonesia harus mampu mengendalikan diri sehingga tidak hanya mengejar kepentingan pribadi saja apabila kepentingan negara dan bangsa menuntutnya.⁶⁷ Sila keempat, menunjukkan garis-garis yang tidak dapat dilampaui dalam kehidupan bernegara. Bahwa sikap yang berhikmat dan bijaksana adalah mentaati setiap keputusan yang diambil oleh rakyat. Setiap manusia Indonesia harus mengendalikan diri, patuh hukum, disiplin serta menghormati setiap keputusan rakyat yang telah diambil secara konstitusional dan demokratis. Sila kelima memberi arah pada penumbuhan kesadaran setiap individu sebagai makhluk sosial yang menjunjung keadilan bersama dengan orang lain sebagai sesama warga masyarakat.⁶⁸

Dalam kehidupan negara Indonesia, khususnya berkaitan dengan dengan pandangan dasar dalam Pancasila, prinsip keadilan disebutkan dalam rangka "kemanusiaan yang adil dan beradab" dan "keadilan sosial" fakta ini menunjukkan demikian tingginya cita-cita keadilan dalam konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia dan hal ini dengan jelas disebutkan bahwa "Keadilan sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia" merupakan tujuan Negara Indonesia.⁶⁹ Dengan demikian kerangka dasar pemikiran tentang pemidanaan dari perspektif Pancasila harus mencerminkan seluruh sila dari Pancasila yang berorientasi pada prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a. Pengakuan tentang manusia Indonesia sebagai makhluk Tuhan yang Maha Esa. Wujud pemidanaan tidak boleh bertentangan dengan keyakinan agama maupun yang dianut oleh masyarakat Indonesia. Pemidanaan terhadap seseorang harus diarahkan pada penyadaran iman dari terpidana-melalui mana ia bertobat dan menjadi manusia yang beriman dan taat. Pemidanaan harus berfungsi membina mental orang yang dipidana dan mentransformasikan orang tersebut menjadi manusia yang religius;⁷⁰
- b. Pengakuan tentang harkat dan martabat manusia sebagai ciptaan Tuhan. Pemidanaan tidak boleh mencederai hak-hak dasarnya yang paling dasar serta tidak boleh merendahkan martabatnya dengan alasan apapun. Implikasinya adalah bahwa meskipun terpidana berada dalam lembaga kemasyarakatan, unsur-unsur dan sifat kemanusiaannya tidak boleh dikesampingkan demi membebaskan yang bersangkutan dari pikiran, sifat kebiasaan dan tingkah-laku jahatnya;
- c. Menumbuhkan solidaritas kebangsaan dengan orang lain sebagai sesama warga bangsa. Pelaku harus diarahkan pada upaya untuk meningkatkan toleransi dengan orang lain, menumbuhkan kepekaan terhadap kepentingan bangsa dan mengarahkan untuk tidak mengulangi melakukan kejahatan. Bahwa pemidanaan untuk menanamkan rasa kecintaan terhadap bangsa;⁷¹

⁶⁶ Eka Darmaputera, *o.p cit.*, hlm. 159.

⁶⁷ *Ibid.*, hlm. 139.

⁶⁸ *Ibid.*,

⁶⁹ Nurcholis Madjid, *Islam Dokrin dan Peradaban Sebuah Telaah Kritis tentang Masalah Keimanan, Kemanusiaan dan Kemoderenan*, (Jakarta: Paramadina, 1992), hlm. 512.

⁷⁰ J.E. Sahetapy, *Suatu Studi Kasus Mengenai Ancaman Pidana Mati Terhadap Pembunuhan Berencana*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1982), hlm. 284.

⁷¹ *Ibid.*,

- d. Menumbuhkan kedewasaan sebagai warga negara yang berhikmat, mampu mengendalikan diri, berdisiplin dan menghormati serta mentaati hukum sebagai wujud keputusan rakyat;
- e. Menumbuhkan kesadaran akan kewajiban setiap individu sebagai makhluk sosial yang menjunjung keadilan bersama sebagai warga masyarakat.⁷²

2. Kewenangan Presiden dalam Memberikan Grasi Menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi

Dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi, pada Pasal 1 butir 1 dikatakan bahwa grasi adalah pengampunan berupa perubahan, peringanan, pengurangan atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada terpidana yang diberikan oleh presiden. Sedangkan dalam butir 2 pasal yang sama dikatakan bahwa terpidana adalah orang yang dipidana berdasarkan keputusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Sedangkan ruang lingkup pemberian grasi adalah terhadap terpidana mati, penjara seumur hidup dan hukuman penjara paling rendah 2 tahun. Pemberian grasi merupakan hak konstitusional dari seorang presiden. Namun dalam pelaksanaannya presiden dalam memberikan grasi harus memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.

Undang-undang tersebut menegaskan bahwa pemberian grasi tidak terkait dengan penilaian hukum dari pengadilan, karena grasi bukan merupakan campur tangan presiden dalam bidang yudikatif, melainkan hak konstitusional untuk memberikan ampunan. Dari pernyataan tersebut disimpulkan bahwa pemberian grasi diberikan bukan untuk menghapuskan kesalahan yang pernah dilakukan oleh seorang terpidana, melainkan hanya sebatas pemberian ampunan atas hukuman yang dijatuhkan saja berupa perubahan hukuman, peringanan atau pengurangan hukuman tanpa terikat oleh suatu acara tertentu dan bukan merupakan suatu peradilan, hanya memperhatikan ketepatan dalam suatu putusan sesuai dengan rasa keadilan yang terdapat dalam masyarakat, kecuali pada pertanggungjawaban secara yuridis kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Dalam pelaksanaannya, permohonan grasi diajukan secara tertulis oleh terpidana, kuasa hukum atau keluarga kepada presiden dan kepada pengadilan tingkat pertama yang memutuskan perkara. Dalam hal terpidana dijatuhi hukuman mati permohonan grasi dapat diajukan oleh keluarga tanpa persetujuan terpidana yang kemudian diteruskan kepada Mahkamah Agung. Selain itu surat permohonan grasi dapat juga disampai tingkat pertama paling lambat selama tujuh (7) hari oleh terpidana kepada Kepala Lembaga Pemasyarakatan (LP) tempat terpidana menjalani pidana untuk kemudian diteruskan kepada Presiden dan salinannya dikirim kepada pengadilan tingkat pertama paling lambat tujuh (7) hari sejak diterimannya permohonan grasi. Dalam jangka dua puluh (20) hari terhitung sejak diterimannya surat permohonan grasi tersebut, pengadilan negeri tingkat pertama mengirim salinan permohonan dan berkas terpidana kepada Mahkamah Agung (MA). Kemudian dalam jangka waktu paling lambat tiga (3) bulan terhitung sejak tanggal diterimannya surat itu. Mahkamah Agung mengirim surat pertimbangan secara tertulis kepada Presiden.⁷³

⁷² Sholehudin, *Sistem Sanksi dalam Hukum Pidana*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo, 2003), hlm. 109-110.

⁷³ Pasal 3-12 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi.

Dalam menjalankan keputusannya, keputusan presiden dapat berupa pemberian atau pun penolakan grasi. Jangka waktu pemberian atau pun penolakan grasi tersebut paling lambat 3 (tiga) bulan terhitung sejak tanggal diterimanya surat dari Mahkamah Agung (MA). Tetapi setelah direvisinya Undang-undang Nomor 22 Tahun 2002 yang disahkan Dewan Perwakilan Rakyat bersama Pemerintah dalam Sidang Paripurna tanggal 26 Juli 2010 pertimbangan MA kepada Presiden dipersingkat diberi waktu tiga puluh (30) hari untuk memberi pertimbangan, lebih dari itu secara otomatis Presiden harus memberikan grasi tanpa menunggu pertimbangan Mahkamah Agung.⁷⁴ Dalam revisi Undang-undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi selain batas waktu pertimbangan Mahkamah Agung dipercepat pengajuan grasi pun diperluas, pemerintah menyarankan orang untuk mengajukan grasi. Pemberian grasi yang menjadi urusan Sekretaris Negara. Dalam revisi Undang-undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi diambil alih oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia agar pemerintah punya peran yang aktif meminta pihak yang berhak mengajukan grasi yang selama ini pemerintah bersifat pasif. Proses pengajuan grasi hanya bisa diajukan satu kali dan diajukan paling lambat setahun setelah yang bersangkutan memperoleh putusan hukum tetap. Sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi, dua konstitusi yang pernah berlaku yakni Konstitusi RIS Tahun 1949 dan UUDS Tahun 1950, juga memberikan dasar kepada Presiden untuk memberikan grasi. Dalam dua Konstitusi ini, rumusan mengenai grasi diatur dalam Pasal 160 ayat (1) dan (2) Konstitusi RIS 1949, merumuskan sebagai berikut:⁷⁵

- a. Presiden mempunyai hak memberi ampunan dari hukuman-hukuman yang dijatuhkan oleh putusan kehakiman. Hak ini dilakukannya sesudah meminta nasehat dari Mahkamah Agung, sekedar dengan undang-undang federal tidak ditunjuk pengadilan yang lain untuk memberi nasehat;
- b. Jika hukuman mati dijatuhkan, maka keputusan kehakiman tidak dapat dijalankan, melainkan sesudah presiden menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan undang-undang federal diberi kesempatan untuk memberikan ampunan.

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 Tahun 1949, yaitu sebagai berikut:

- a. Presiden memberi hak memberi grasi dari hukuman-hukuman yang dijatuhkan oleh keputusan pengadilan. Hak ini dilakukannya sesudah meminta nasehat dari Mahkamah Agung, sekedar dengan undang-undang tidak ditunjuk pengadilan yang lain untuk memberi nasehat;
- b. Jika hukuman mati dijatuhkan, maka keputusan pengadilan itu tidak dapat dijalankan, melainkan sesudah presiden, menurut aturan-aturan yang ditetapkan Undang-Undang, diberikan kesempatan memberikan grasi.⁷⁶

⁷⁴ Lihat ketentuan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi.

⁷⁵ Lihat Konstitusi RIS Tahun 1949.

⁷⁶ Lihat UUDS Tahun 1950.

Ketika berlakunya Konstitusi RIS 1949, diundangkan Undang-Undang Darurat Nomor 3 Tahun 1950 tentang Grasi pada 6 Juli 1950. Pada zaman Hindia Belanda, mengenai hukum acara grasi diatur dalam *Gratieregeling* (Stbl. 1933 Nomor 2). Setelah Proklamasi, dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 1948 tentang Permohonan Grasi. Keduanya kemudian dicabut oleh Undang-undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Grasi (L.N. 1950 No. 40) yang juga dicabut oleh Undang-undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi (L.N. 2002 No. 108). Keterangan mengenai grasi dalam KUHP, hanya terdapat dalam satu Pasal saja, yaitu Pasal 33a, adalah sebagai berikut:

“ (...) 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 menjalankan pidana, kecuali jika presiden, dengan mengingat keadaan perkaranya, menentukan bahwa waktu itu seluruhnya atau sebagian dihitung sebagai waktu menjalani pidana”.

Pasal 33 a tersebut tidak mengatur mengenai grasi secara lengkap, namun hanya mengatur 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 dua (2) tahun. Namun, terpidana biasanya mengajukan permohonan grasi adalah terpidana mati atau pidana penjara seumur hidup.

3. Grasi Dihubungkan dengan Kekuasaan Presiden dalam Perspektif Hukum Tata Negara di Indonesia

Selain kewenangan-kewenangan yang melekat dalam kekuasaan eksekutif, pemerintah negara memiliki kewenangan-kewenangan konstitusional yang terkait dengan fungsi legeslatif atau regulatif atau bahkan fungsi yudikatif (yudisial). Dalam UUD NRI Tahun 1945, hal-hal yang bersifat yudikatif diatur secara tersendiri yaitu terkait dengan grasi, amnesti abolisi dan rehabilitasi. Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, menyatakan:

“Presiden memberikan grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung” (...)

“Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat”.

Artinya, pemberian grasi dan rehabilitasi dikaitkan dengan pertimbangan teknis hukum oleh Mahkamah Agung, sedangkan pemberian amnesti dan abolisi dikaitkan dengan pertimbangan politis dari Dewan Perwakilan Rakyat. Menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi, grasi pada dasarnya merupakan bentuk pengampunan berupa perubahan, peringanan atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada terpidana yang diberikan oleh Presiden. Sesuai dengan ketentuan Pasal 14 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, Presiden memberikan grasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Pemberian grasi bukan

merupakan persoalan teknis yuridis peradilan dan karenanya tidak terkait dengan penilaian terhadap putusan hakim. Pemberian grasi bukan merupakan bentuk campur tangan Presiden dalam urusan yudikatif, melainkan hak Presiden untuk memberikan pengampunan. Meskipun pemberian grasi tersebut dapat mengubah, meringankan, mengurangi atau menghapuskan kewajiban menjalani pidana yang dijatuhkan pengadilan, tidak berarti menghilangkan kesalahan dan juga bukan merupakan rehabilitasi terhadap terpidana.⁷⁷ Permohonan grasi diajukan terhadap putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*), yaitu berupa pidana mati, pidana seumur hidup atau pidana penjara paling rendah dua tahun.

4. Grasi Merupakan Hak Limitatif Sebagai Terpidana di Republik Indonesia

Seperti telah dijelaskan sebelumnya, pemberian grasi merupakan pencabutan atau upaya meringankan sanksi yang dijatuhkan melalui putusan pengadilan pidana. Dahulu kala grasi diberikan sebagai *vorstelijke gunstbeton* atau sebagai kemurahan hati para raja yang diberikan berdasarkan rasa belas kasihan yang dalam pengertian dewasa ini sebagai kemurahan hati seorang kepala negara. Karena itu pelaksanaan dari hak untuk memberikan grasi oleh kepala negara itu sama sekali bukan suatu peradilan yang hanya perlu memperhatikan keadilan yang terdapat dalam masyarakat, tanpa terikat pada suatu acara tertentu, yang dalam pelaksanaannya perlu memperhatikan undang-undang yang mengatur masalah permohonan grasi.

Dalam uraian sebelumnya juga telah dijelaskan mengenai perubahan sistem pemerintahan yang dianut oleh Negara Republik Indonesia, yaitu menjadi presidensial murni. Meskipun tidak ada pembedaan antara kepala negara dengan kepala pemerintahan, tugas wewenang presiden sebagai puncak kepemimpinan negara tetap saja ada tugas dan wewenangnya yang merupakan lingkup eksekutif dan kewenangan yang berada diluar lingkup eksekutif.⁷⁸ Kewenangan Presiden di luar lingkup eksekutif tersebut, misalnya kewenangan dibidang yudisial. Kewenangan ini terkait dengan keputusan pengadilan, yaitu mengurangi hukuman, memberikan pengampunan, ataupun menghapuskan tuntutan yang terkait dengan kewenangan pengadilan. Mengenai pemberian ampunan atau grasi, bahwa terpidana yang mengajukan permohonan grasi ini bukan sebagai terpidana, melainkan sebagai warga negara. Sebagai warga negara, seseorang berhak minta ampun kepada Presiden sebagai pimpinan negara Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 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

⁷⁷ Lihat Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi.

⁷⁸ Pamungkas Satya Putra menjelaskan bahwa akan lebih tepat apabila grasi merupakan hak warga negara yang bersifat limitatif yang diberikan berdasarkan konstitusi kepada warga negara oleh Presiden dalam sistem presidensial sebagai bentuk sistem ketatanegaraan yang saling mengawasi dan menyeimbangkan (penerapan *checks and balances principle*) guna tidak ada kesewenang-wenangan dalam sistem pemerintahan yang berjalan di Indonesia. Sifat limitatif tersebut didasarkan kepada UUD NRI Tahun 1945 dan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi dengan terlebih dahulu memenuhi persyaratan yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan terkait kemudian Presiden selaku Kepala Negara melakukan penetapan hukum kepada seseorang berdasarkan pertimbangan Mahkamah Agung. Maka yang menjadi kunci dasar adalah Pertimbangan Hukum yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung dan Pertimbangan Nurani dari Presiden untuk menetapkan status grasi seorang terpidana diberikan atau tidak. Hal ini merupakan sebagian tugas dan kewenangan Presiden selaku *Head of State* dalam melakukan *executive review*.

negara apapun statusnya untuk mendapatkan suatu kepastian hukum yang berkeadilan.

Pemberian grasi bukan merupakan isu kepastian hukum, tetapi cerminan tingkat kearifan hukum Presiden dan juga masyarakat. Dengan adanya pertimbangan dari Mahkamah Agung dan faktor sosial serta respon dari kelompok tertentu. Pemberian grasi adalah juga tempat di mana 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 seumur hidup atau pidana dalam waktu tertentu. Hal 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 kesalahan. Biasanya seseorang pemohon yang mengajukan permohonan grasi mempunyai alasan-alasan sebagai berikut:

- a. Seseorang yang telah mengakui kesalahannya dan memohon ampun atas kesalahannya, namun pidana yang dijatuhkan dirasakan terlalu berat, sehingga ia mengajukan grasi dengan harapan memperoleh keringanan pidana;
- b. Seseorang yang merasa dirinya benar-benar tidak bersalah, berniat ingin mencari keadilan bagi dirinya. Dengan mengajukan grasi ia berharap Presiden dapat mengoreksi kesalahan dari putusan pengadilan sebelumnya, sehingga keadilan dapat ditegakan. Menurut Adami Chazawi, dengan mengajukan permohonan grasi berarti dari sudut hukum pemohon telah dinyatakan bersalah, dengan mengajukan permohonan ampunan (grasi) berarti dia telah mengakui kesalahannya.⁷⁹

5. Implementasi Pemberian Grasi Dihubungkan dengan Kepentingan Negara

Kepentingan umum dikatakan selalu identik dengan kepentingan negara. Menghubungkan pemberian grasi dengan kepentingan negara adalah sebuah upaya negara dalam penegakan tertib hukum dan perlindungan masyarakat hukum serta penghormatan terhadap nilai-nilai hak asasi manusia. Sebagai bentuk perlindungan hukum dan penegakan hak asasi manusia Pemerintah Republik Indonesia bersama Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pada Tanggal 26 April 2010 mengesahkan perubahan atas Undang-undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi melalui rapat paripurna di gedung DPR RI melalui Undang-undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi. Perubahan ini didasarkan pada permasalahan yang muncul dalam permohonan dan permasalahan grasi. Menurut Parialis Akbar terdapat sejumlah sasaran yang ingin dicapai atas perubahan RUU ini. *Pertama*, menjamin kepastian hukum dalam menyelesaikan permohonan grasi sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 15 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi. *Kedua*, meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap kesungguhan pemerintah dalam permohonan grasi. *Ketiga*, sebagai salah satu upaya pemerintah dalam penghormatan terhadap nilai-nilai hak-hak asasi manusia dan *Keempat*, memperkuat penegakkan supermasi hukum.

⁷⁹ *Ibid.*, hlm. 192.

Ada beberapa hal baru yang diatur dalam dalam perubahan UU N0 22 Tahun 2002 ini, *Pertama*, pengajuan permohonan grasi dipertegas yakni hanya dapat diajukan 1 (satu) kali . Hal ini dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum dalam mengajukan permohonan grasi dan menghindari diskriminatif, serta dimaksudkan pula untuk mengurangi beban dalam penyelesaian permohonan grasi dan sekaligus untuk menghindari penyalahgunaan permohonan grasi. *Kedua*, pemberian hak pengajuan grasi kepada Menteri Hukum dan HAM dan ketua pengadilan yang memutus perkara pada tingkat pertama, merupakan langkah antisipasi dari kemungkinan terpidana mati dan kuasa hukumnya atau keluarga terpidana mati tidak mengajukan grasi. Hal ini upaya negara dalam pemenuhan hak terpidana yang secara kodrati diakui sekalipun telah dijatuhi hukuman mati. Ketiga Permohonan grasi dapat diajukan sejak putusan memperoleh keputusan hukum tetap dan tidak dibatasi tenggang waktu, kecuali terpidana yang dijatuhi pidana mati. Batas waktu pengajuan permohonan grasi adalah satu tahun dihitung sejak putusan pengadilan telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Ada beberapa poin penting dalam perubahan undang-undang tentang grasi tersebut. Poin penting itu meliputi, grasi hanya diajukan satu kali dan paling lambat satu tahun setelah putusan yang berkekuatan hukum tetap serta pertimbangan Mahkamah Agung (MA) dipercepat dari tiga bulan menjadi 30 hari. Dalam hal ini posisi pemerintah tidak hanya pasif tetapi bisa aktif meminta pihak yang berhak mengajukan grasi. Pemerintah menginginkan agar mereka yang mengajukan permohonan grasi adalah anak-anak di bawah umur, mereka yang telah lanjut usia dan mereka yang menderita sakit permanen. Perubahan atas Undang-undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi tersebut akan mengedepankan pertimbangan kemanusiaan. Wakil Ketua Komisi III Tjatur Sapto Edi menambahkan bahwa perubahan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2002 itu tidak hanya aturan pengampunan saja. Namun juga untuk menciptakan keadilan bagi orang-orang yang terkena dampak dari pengadilan yang tidak adil. Sedangkan untuk nara pidana tahanan politik serta nara pidana yang divonis yang terlibat teorisme dan narkoba juga berhak mengajukan grasi tetapi pemerintah tidak akan bersikap proaktif. Katagori terpidana tersebut berhak mengajukan grasi dan Mahkamah Agung (MA) tetap akan memberikan pertimbangan akan tetapi keputusan tetap ada pada presiden. Pada saat itu, pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudoyuwono mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 7/G Tahun 2010 yang memuat pengampunan Syaukani dengan memotong masa hukumannya selama tiga tahun.

Dalam putusan kasasi Syaukani divonis enam tahun. Dia sendiri telah menjalani masa tahanan selama tiga tahun. Pertimbangan grasi antara lain karena kondisi kesehatan Syaukani termasuk pelunasan denda dan uang pengganti sebesar Rp. 49,6 miliar dalam kasus korupsi di Kabupaten Kutai Kartanegara yang dipimpin terpidana pada saat itu. Adapun yang menjadi dasar pertimbangan pemberian grasi menurut Patrialis Akbar karena didasarkan pada pertimbangan Hak Asasi manusia dan mengedepankan kemanusiaan yang adil dan beradab sesuai dengan Pancasila.

G. Penutup

1. Kesimpulan

- a. Pemberian grasi merupakan hak konstitusional dari seorang Presiden. Namun dalam pelaksanaannya Presiden dalam memberikan grasi harus memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Dalam hal ini juga dikatakan bahwa pemberian grasi tidak terkait dengan penilaian hukum dari pengadilan, karena grasi bukan merupakan campur tangan Presiden dalam bidang yudikatif, melainkan hak konstitusional untuk memberikan ampunan. Dari pernyataan tersebut disimpulkan bahwa pemberian grasi diberikan bukan untuk menghapuskan kesalahan yang pernah dilakukan oleh seorang terpidana, melainkan hanya sebatas pemberian ampunan atas hukuman yang dijatuhkan saja berupa perubahan hukuman, peringanan atau pengurangan hukuman tanpa terikat oleh suatu acara tertentu dan bukan merupakan suatu peradilan, hanya memperhatikan ketepatan dalam suatu putusan sesuai dengan rasa keadilan yang terdapat dalam masyarakat, kecuali pada pertanggungjawaban secara politis kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Adapun tentang eksistensi grasi menurut hukum Indonesia adalah *Pertama*, Grasi sebagai hak warga negara. Pemohon yang mengajukan grasi tidak sebagai terpidana melainkan sebagai warga negara yang berhak meminta pengampunan atas kesalahannya kepada presiden sebagai kepala negara. *Kedua*, Grasi sebagai hapusnya hak negara untuk menjalankan dan menjatuhkan pidana (*ius punendi*). Meskipun tidak tercantum dalam KUHP, grasi dapat menggugurkan hak negara untuk menjalankan pidana. Dengan dikabulkannya grasi, maka pidana yang dijatuhkan kepada seseorang dapat hapus, berkurang atau berubah jenisnya, apabila permohonan grasi ditolak maka sanksi pun dijatuhkan terutama untuk terpidana mati segera untuk dieksekusi. *Ketiga*, hubungan grasi dengan tujuan pemidanaan Berkaitan dengan jawaban atas permohonan grasi oleh Presiden, dikabulkan atau ditolaknya grasi harus didasarkan pada tujuan pemidanaan. *Keempat*, Grasi bukan campur tangan eksekutif. Pemberian grasi bukan campur tangan Presiden dalam bidang yudikatif, melainkan hak konstitusional untuk memberikan pengampunan. Grasi tidak terkait dengan penilaian terhadap putusan hakim dan tidak menghilangkan kesalahan terpidana.
- b. Menghubungkan implementasi pemberian grasi dengan kepentingan negara adalah sebuah upaya negara dalam penegakan tertib hukum dan perlindungan masyarakat hukum serta penghormatan terhadap nilai-nilai hak asasi manusia. Dikatakan bahwa kepentingan negara itu selalu identik dengan kepentingan umum dan ini adalah tugas hukum pidana agar sanksi-sanksi pelanggaran terhadap hukum ditujukan untuk memperbaiki kembali keseimbangan kehidupan. sehingga segala sesuatu akan senantiasa lestari. Grasi bukan upaya hukum, meskipun grasi dapat merubah status hukuman seseorang. Grasi merupakan hak konstitusional yang hanya ada di tangan Presiden sebagai sarana untuk mengkoreksi kesalahan-kesalahan dalam penyelenggaraan hukum. Untuk menciptakan keadilan bagi orang-orang yang terkena dampak dari pengadilan yang tidak adil. Oleh karena itu, lembaga ini tidak secara

kebetulan di luar sistem peradilan pidana. Di sini sebenarnya Presiden dapat melakukan koreksi-koreksi dengan menunjukkan kearifan hukumnya. Kearifan hukum diperlukan untuk mengisi kekosongan dalam penyelenggaraan sistem hukum dan peradilan khususnya.

2. Saran

- a. Konsep grasi ini harus ditetapkan dalam peraturan Undang-undangan di Indonesia sebagai salah satu pedoman pembentukan dan penegakan hukum. Dalam Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana seyogyanya mengikutsertakan keluarga korban dalam proses menjatuhkan pidana kepada pelaku sebagai bagian dari pengaturan pidana mati bersyarat. Para pihak yang berperan dibalik permohonan grasi seperti pengadilan pada tingkat pertama, Mahkamah Agung, bahkan sampai Presiden, agar dapat memproses permohonan grasi secara sungguh-sungguh untuk menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan. Sehingga grasi tidak hanya dijadikan alasan untuk menunda pelaksanaan eksekusi dan juga digunakan oleh kepentingan-penguasa untuk mempertahankan *status quo*. yang dalam pelaksanaannya harus mencerminkan keadilan untuk semua pihak tidak hanya untuk pihak-pihak tertentu sehingga tidak mencederai keadilan hukum.
- b. Grasi sebenarnya dapat dijadikan sebagai lembaga yang bertujuan untuk mengkoreksi “kesalahan-kesalahan” hukum dalam penyelenggaraan hukum. Meskipun sudah ada lembaga peninjauan kembali (*herziening*) yang dapat digunakan oleh terpidana, namun grasi yang berada di luar ranah hukum dan berada di luar sistem peradilan pidana dapat dijadikan sebagai sarana untuk mengkoreksi dan menunjukan kearifan hukum.

H. Daftar Pustaka

1. Buku

- Hamzah, Andi. *Hukum Acara Pidana Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika. 2008.
- _____. *Asas-asas Hukum Pidana*. Jakarta: Rineka Cipta. 1991.
- Ali, Achmad. *Keterpurukan Hukum di Indonesia Penyebab dan Solusinya*. Bogor: Ghalia Indonesia. 2005.
- Apeldoorn, Van. *Pengantar Ilmu Hukum (Terjemahan)*. Jakarta: Pradnya Paramaita. 2001.
- Arif, Barda Nawawi. *Masalah Penegakan Hukum & Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti. 2001.
- _____. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti. 2003.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer. 2008.
- _____. *Konstitusi dan Konstitusionalisme*. Jakarta: Sekjen dan Kepanitraan Mahkamah Konstitusi RI. Jakarta. 2006.
- _____. *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid I*. Jakarta: Kompas. 2006.
- _____. *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan ke Empat Tahun UUD 1945*. Makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII Tema *Penegakan Hukum dalam Era Pembangunan Berkelanjutan*. Diselenggarakan oleh Badan Pembinaan

- ~ Jurnal Ilmiah Hukum *De'Jure*: Kajian Ilmiah Hukum ~ Hak Konstitusional Presiden Dalam Memberikan Grasi dan Pelaksanaan di Republik Indonesia ~ R. Bagus Irawan ~
- Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI. Denpasar 14-18 Juli 2003.
- Atmasasmita, Romli. *Sistem Peradilan Pidana, Perspektif Eksistensialisme dan Absolisionisme*. Bandung: Binacipta. 1996.
- _____. *Kapita Selekta Hukum Pidana dan Kriminologi*. Bandung: Mandar Maju. 1995.
- Bakir, Herman. *Filsafat Hukum, Desain dan Arsitektur Kesejarahan*. Bandung: Refika Aditama. 2007.
- Basah, Sjahran. *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*. Bandung: Alumni. 1992.
- Busroh, Abu Daud., dan Abu Bakar Busro. *Asas-Asas Hukum Tata Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia. 1991.
- Chazawi, Adami. *Pelajaran Hukum Pidana Bagian II*. Jakarta: RajaGrafindo Persada. 2002.
- Darmaputra, Eka. *Pancasila Identitas dan Modernitas; Tinjauan Etis dan Budaya*. Jakarta: PT. BPK Gunung Mulia. 1997.
- Hadjon, Philipus M. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu. 1987.
- H.R., Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII Press. 2002.
- Huda, Ni'matul. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers. 2005.
- Huijber, Theo. *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*. Yogyakarta: Kanisius. 1984.
- Kanter, E.Y., dan S.R. Sianturi. *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*. Jakarta: Stora Grafia. 2002.
- Kelsen, Hans. *Teori Umum Tentang Negara dan Hukum (Terjemahan)*. Bandung: Nusamedia dan Nuansa. 2006.
- Kusnadi, Moh., dan Harmaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Pusat Studi Hukum Tata Negara*. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia. 1983.
- Kusumaatmadja, Muchtar., dan B. Arief Sidarta. *Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni. 2000.
- Lamintang. *Hukum Panitensier Indonesia*. Bandung: Armico. 1984.
- Madjid, Nurcholis. *Islam Dokrin dan Peradaban Sebuah Telaah Kritis tentang Masalah Keimanan, Kemanusiaan dan Kemoderenan*. Jakarta: Paramadina. 1992.
- Manan, Bagir. *Lembaga Kepresidenan*. FH-UII Press. 2003.
- Mansoer, Moh. Tolchah. *Sumber Hukum dan Urutan Tertib Hukum Menurut Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945*. Jakarta: Binacipta. 1979.
- Marbun, S.F. *Eksistensi Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak dalam Menjelmakan Pemerintahan yang Baik dan Bersih. Disertasi*. Bandung: Program Pasca Sarjana UNPAD. 2001.
- Marbun, S.F., dan Moh Mahfud MD. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Liberty. 2004.
- Martokusumo, Soedikno. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty. 2001.
- MD, Moh. Mahfud. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada. 2009.

- ~ Jurnal Ilmiah Hukum **De'Jure**: Kajian Ilmiah Hukum ~ Hak Konstitusional Presiden Dalam Memberikan Grasi dan Pelaksanaan di Republik Indonesia ~ R. Bagus Irawan ~
- M., Sri Soemantri. *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945*. Bandung: PT. Citra Aditya Bhakti. 1989.
- _____. *Undang-Undang Dasar 1945: Kedudukan dan Aspek-aspek Perubahannya*. Bandung: Unpad Press. 2002.
- Pangaribuan, Luhut M.P. *Hukum Acara Pidana*. Jakarta: Jembatan. 2008.
- Rahardjo, Satjipto. *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*. Yogyakarta: Genta Publishing. 2009.
- Rahayu, Sri, dan Niken Savitri (Ed). *Butir-Butir Pemikiran dalam Hukum*. Bandung: Refika Aditama. 2008.
- Remmelink, Jan. *Hukum Pidana, Komentar Atas Pasal-Pasal Terpenting dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda dan Pandanannya Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama. 2003.
- Sahetapy, J.E. *Suatu Studi Kasus Mengenai Ancaman Pidana Mati Terhadap Pembunuhan Berencana*. Jakarta: Rajawali Pers. 1982.
- Saleh, Roeslan. *Stelsel Pidana Indonesia*. Jakarta: Aksara Baru. 1987.
- _____. *Masalah Pidana Mati*. Jakarta: Aksara Baru. 1978. Samosir, Djisman. *Fungsi Pidana Penjara dalam Sistem Pemidanaan di Indonesia*. Bandung: Binacipta. 1992.
- Saragih, Bintang Regen. *Politik Hukum*. Bandung: CV Utomo. 2006.
- _____. *Konvensi Ketatanegaraan*. Bandung: Armico. 1987.
- Sidarta, Bernard Arif. *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum: Sebuah Penelitian Tentang Pondasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional*. Bandung: Mandar Maju. 1999.
- Sholehudin. *Sistem Sanksi dalam Hukum Pidana*. Jakarta: PT. RajaGrafindo. 2003.
- Soekanto, Soerjono., dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali. 1985.
- Syaukani, Imam., dan A. Ahsin Thohari. *Dasar-Dasar Politik Hukum*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada. 2004.
- Usman, Suparman. *Hukum Islam, Asas-Asas dan Pengantar Studi Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia*. Jakarta: Gaya Media Pratama. 2002.
- Utrecht, E. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Jakarta: Ichtiar. 1962.
- Waluyo, Bambang. *Asas-Asas Hukum Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta, _____ *Ilmu Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti. 2000.
- Wreksosuhardjo, Sunaryo. *Ilmu Pancasila Yuridis Kenegaraan dan Ilmu Filsafat Pancasila*. Yogyakarta: Andi. 2001.
- 2. Peraturan Perundang-undangan**
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*. UUD Tahun 1945. Naskah Asli;
- _____. *Undang-undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi*.
- _____. *Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman*.
- _____. *Undang-undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi*.
- _____. *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*.

_____. *Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.*

_____. *Undang-undang Darurat Nomor 3 Tahun 1950 tentang
Grasi.*

_____. *Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Draft II
Tahun 2005.*

3. Sumber lainnya

Al'Araf. "Membuka selubung Amnesti". <http://Acehkita.com>. Diakses Pada
Tanggal 13 Mei 2012.

Direktorat Hukum dan Perundang-undangan, Departemen Hukum dan Perundang-
undangan. "Konsep Rancangan KUHP Nasional. Edisi 1999-2000".
<http://dpr.go.id>. Diakses Pada Tanggal 15 Mei 2012.

Kusumah, Mulyana W. "Pengampunan Politik". <http://Apakabar@clark.net>.
Diakses Pada Tanggal 15 Mei 2012.

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

Wahyono, Padmo. *Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-undangan*. Forum
Keadilan Nomor 29 April 1991.