

MEKANISME PEMBERIAN GRASI, AMNESTI DAN ABOLISI ATAS HAK PREROGATIF PRESIDEN

Hasim Hartono

Fakultas Hukum Universitas Lakidende Unaaha

*Korespondensi : hartonohasim29@gmail.com

Abstract

The Mechanism for Granting Pardons, Amnesties, and Abolition Under the President's Prerogative. This study aims to explain the mechanism for granting pardons, amnesties, and abolition by the president, who holds special privileges inherent in his role as both head of state and head of government. The president's prerogative in granting pardons, amnesties, and abolition explains how the president has special authority to grant legal pardons under Article 14 of the 1945 Constitution. This study analyzes the legal basis, procedures, criteria, and social and political impacts of each type of pardon, emphasizing the importance of the House of Representatives' considerations for amnesties and abolitions, as well as the Supreme Court's considerations for pardons.

Keywords: Mechanism, Pardons, Amnesties, Abolition, Prerogative

Abstrak

Mekanisme Pemberian Grasi, Amnesti dan Abolisi Atas Hak Prerogatif Presiden. Penelitian ini bertujuan untuk memberikan penjelasan mengenai mekanisme pemberian grasi, amnesti dan abolisi oleh presiden yang memiliki hak istimewa yang melekat sebagai kepala Negara dan sekaligus kepala pemerintahan. Hak prerogatif presiden dalam pemberian grasi, amnesti, dan abolisi menjelaskan bagaimana presiden memiliki wewenang istimewa untuk memberikan pengampunan hukum berdasarkan Pasal 14 UUD 1945. Hak ini menganalisis dasar hukum, prosedur, kriteria, dan dampak sosial serta politik dari masing-masing jenis pengampunan ini, dengan menekankan pentingnya pertimbangan DPR untuk amnesti dan abolisi, serta pertimbangan MA untuk grasi.

Kata Kunci : Mekanisme, Grasi, Amnesti, Abolisi, Hak Prerogatif

PENDAHULUAN

Presiden memiliki peran yang sangat penting dalam pengelolaan pemerintahan karena Presiden bertindak sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan secara bersamaan, kedua fungsi ini melekat erat pada posisi seorang Presiden. (Rannie, 2020:101). Disamping itu, Presiden juga memiliki hak istimewa yaitu hak prerogatif sebagaimana kebijakan Indonesia mengadopsi sistem pemerintahan presidensial. Hak prerogatif adalah wewenang khusus yang dimiliki oleh seorang Presiden, tidak dapat diintervensi oleh lembaga lain, dan bersifat mutlak. (Adhayanto, 2011:163). Kuatnya otoritas yang dimiliki Presiden dikhawatirkan dapat merusak sistem dinamika demokrasi di Indonesia, terkhususnya dalam menggunakan hak prerogatif dalam memberikan grasi yang dasar pertimbangannya belum diatur dalam aturan hukum yang berlaku. Dalam bentuk pemerintahannya, Indonesia memiliki bentuk pemerintahan republik konstitusional yang artinya Presiden sebagai pemegang kekuasaan untuk menjadi kepala negara sekaligus kepala pemerintahan (Adiwilaga, 2018:10).

Hasim Hartono

Dalam hak prerogatif biasanya Presiden memberikan empat kebijakan diantaranya yaitu memberikan grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi sebagaimana yang telah di atur dalam Pasal 14 UUD 1945 (Kaharudin, 2016:141). Namun, terkadang timbulnya suatu masalah yang dikarenakan kuatnya otoritas yang dimiliki Presiden dalam menggunakan hak prerogatif sehingga di usahakan untuk dibatasi (Chaerul, 2017:97). Kuatnya otoritas yang dimiliki Presiden, dapat menimbulkan permasalahan dengan dinamika sistem demokrasi di Indonesia. Namun, ketentuan mengenai hak prerogatif Presiden terkhususnya dalam memberikan keputusan grasi telah berubah setelah terjadinya perubahan UUD 1945 yang pertama, yang mana Presiden harus memperhatikan terlebih dahulu pertimbangan dari Mahkamah Agung dalam memberikan keputusan grasi sesuai dengan Pasal 4 ayat (1) UU No. 22 Tahun 2002. Berbagai kalangan masyarakat menolak adanya kebijakan grasi dikarenakan hukuman dengan perbuatan yang telah dilakukan narapidana tersebut tidak akan sebanding, terlebih-lebih kepada narapidana koruptor yang di anggap telah sangat merugikan negara dan juga masyarakat, sehingga kalangan masyarakat tidak semena-mena dapat menerima kebijakan grasi tersebut. Pemberian grasi melalui Kepres seringkali tidak dapat diaksels oleh public karena berisi informasi yang bersifat rahasia, hal ini dapat mengurangi tingkat transparansi dan akuntabilitas pemerintah dalam melaksanakan kewenangannya (Fauzi, 2021:623).

Pemberian grasi kepada narapidana terkhususnya narapida koruptor pada umumnya dilandasi atas dasar hak asasi manusia (HAM), yang pada dasarnya hak tersebut masih tetap melekat sekalipun seseorang tersebut merupakan narapidana (Marzuki, 2017:9). Pemerintah memiliki kewajiban mendasar untuk menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan HAM sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan dan hukum internasional yang telah diterima oleh Indonesia (Muladi, 2009:6). Selain itu, terdapat berbagai pertimbangan lain dalam memberikan grasi antara lain yaitu; kondisi kesehatan, kondisi keluarga contohnya seperti terpidana seorang janda atau duda yang memiliki anak masih dibawah umur, sikap ke arah lebih baik, pengaruh terhadap sistem pemerintahan, toleransi dan lain-lain. (Iwan, 2019:20).

Hak prerogatif presiden dalam pemberian grasi, amnesti, dan abolisi menjelaskan bagaimana presiden memiliki wewenang istimewa untuk memberikan pengampunan hukum berdasarkan Pasal 14 UUD 1945. Hak ini menganalisis dasar hukum, prosedur, kriteria, dan dampak sosial serta politik dari masing-masing jenis pengampunan ini, dengan menekankan pentingnya pertimbangan DPR untuk amnesti dan abolisi, serta pertimbangan MA untuk grasi. Pasal 14 UUD 1945 merupakan dasar hukum utama pemberian grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi oleh presiden. Grasi merupakan pemberian pengampunan atau pengurangan hukuman kepada individu yang telah dijatuhi hukuman pidana. Amnesti merupakan pengampunan massal yang menghapuskan segala akibat hukum dari suatu tindak pidana tertentu untuk orang-orang yang terindikasi melakukan tindak pidana tersebut. Sedangkan Abolisi adalah Penghapusan penuntutan pidana terhadap orang yang melakukan suatu tindak pidana, artinya orang tersebut tidak dapat dituntut hukum. Dasar Politik Hukum Pemberian grasi, amnesti, dan abolisi merupakan hak prerogatif yang memiliki dimensi politik dan harus mempertimbangkan kepentingan negara serta hak asasi manusia. Pemberian grasi, amnesti, dan abolisi menekankan adanya transparansi dan akuntabilitas dalam setiap proses pemberian pengampunan, meskipun sering kali prosesnya tertutup. Dampak Sosial penggunaan hak prerogatif ini dapat memengaruhi rasa keadilan publik dan kepercayaan masyarakat terhadap negara, sehingga perlu digunakan secara hati-hati dan proporsional. Terkadang terjadi kekosongan hukum dalam pengaturan amnesti dan abolisi yang memerlukan regulasi

operasional untuk menciptakan kepastian hukum.

TINJAUAN PUSTAKA

Hak prerogatif presiden dalam sistem ketatanegaraan Indonesia merupakan salah satu topik penting yang banyak dikaji oleh para ahli hukum tata negara. Istilah hak prerogatif merujuk pada kewenangan khusus yang dimiliki presiden berdasarkan konstitusi untuk memberikan keputusan tertentu tanpa harus melalui mekanisme legislasi atau prosedur biasa. Dalam konteks Indonesia, hak prerogatif tersebut antara lain terwujud dalam pemberian grasi, amnesti, dan abolisi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).

Menurut Bagir Manan (2003), prerogatif presiden tidak boleh dipahami sebagai kekuasaan absolut, melainkan tetap dibatasi oleh norma hukum, asas-asas konstitusional, dan prinsip checks and balances. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 14 UUD 1945 yang menyebutkan bahwa presiden berhak memberi grasi, rehabilitasi, amnesti, dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung dan DPR. Dengan demikian, pemberian hak ini bukanlah tindakan sepihak, tetapi merupakan proses hukum yang memiliki mekanisme tertentu.

Grasi, menurut pendapat Jimly Asshiddiqie (2006), merupakan pengampunan berupa pengurangan, peringanan, perubahan, atau penghapusan pidana yang dijatuhkan oleh pengadilan kepada seorang terpidana. Grasi diberikan oleh presiden setelah adanya permohonan dari terpidana atau kuasanya, dan presiden wajib mempertimbangkan nasihat dari Mahkamah Agung. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi (yang telah diubah dengan UU No. 5 Tahun 2010) mengatur lebih lanjut tata cara pemberian grasi, termasuk jangka waktu pengajuan, prosedur permohonan, serta mekanisme pengambilan keputusan.

Sementara itu, amnesti dan abolisi memiliki ruang lingkup yang lebih luas. Menurut Ni'matul Huda (2014), amnesti adalah pengampunan yang diberikan presiden terhadap orang atau kelompok orang yang didakwa melakukan tindak pidana politik tertentu, yang menghapus segala akibat hukum pidana. Amnesti bersifat kolektif, tidak hanya menyangkut satu individu. Pemberian amnesti harus mendapat persetujuan DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (2) UUD 1945.

Berbeda dengan amnesti, abolisi adalah penghapusan penuntutan terhadap seseorang yang diduga melakukan tindak pidana sebelum perkara tersebut diputus oleh pengadilan. Menurut Satjipto Rahardjo (2000), abolisi merupakan bentuk intervensi negara dalam proses hukum demi kepentingan yang lebih besar, misalnya rekonsiliasi nasional atau kepentingan politik negara. Sama halnya dengan amnesti, abolisi juga memerlukan pertimbangan dan persetujuan DPR sehingga tidak bisa diputuskan secara sepihak oleh presiden.

Sejumlah penelitian terdahulu menekankan pentingnya mekanisme pengawasan dalam pelaksanaan hak prerogatif presiden ini. Penelitian oleh Marzuki (2012) menyebutkan bahwa pemberian grasi seringkali menimbulkan kontroversi, khususnya ketika diberikan kepada pelaku tindak pidana narkoba atau korupsi, karena dapat menimbulkan persepsi negatif di masyarakat. Oleh karena itu, mekanisme checks and balances antara presiden, Mahkamah Agung, dan DPR menjadi sangat krusial.

Di sisi lain, menurut Mahfud MD (2011), hak prerogatif dalam pemberian amnesti dan abolisi memiliki dimensi politik yang kuat. Amnesti sering digunakan dalam konteks penyelesaian

Hasim Hartono

konflik bersenjata atau kasus politik yang melibatkan kelompok masyarakat luas. Misalnya, pemberian amnesti terhadap mantan anggota Gerakan Aceh Merdeka (GAM) pasca perjanjian Helsinki 2005. Dengan demikian, tinjauan pustaka menunjukkan bahwa mekanisme pemberian grasi, amnesti, dan abolisi bukan hanya persoalan hukum, melainkan juga politik dan sosial. Hak prerogatif presiden dipahami sebagai instrumen konstitusional yang harus dijalankan dengan hati-hati, transparan, serta mempertimbangkan kepentingan hukum dan keadilan masyarakat. Literatur yang ada secara umum sepakat bahwa meskipun hak prerogatif merupakan kewenangan presiden, tetapi tetap perlu dikawal melalui mekanisme hukum agar tidak disalahgunakan dan tetap sejalan dengan prinsip negara hukum demokratis.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan menggunakan metode penelitian normatif. Penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara mengkaji suatu sistem peraturan perundang-undangan yang berlaku atau yang digunakan dalam suatu permasalahan hukum tertentu. Penelitian hukum normatif mengacu pada objek penelitiannya berupa norma hukum, konsep hukum, asas hukum, dan doktrin hukum (Diatha, 2017: 2). Penelitian ini memiliki sifat deskriptif kualitatif, dengan melakukan pendekatan melalui pendekatan perundang-undangan (*statue approach*), pendekatan konseptual (*conseptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*) yang digunakan (Marzuki, 2008: 93). Dalam pendekatan perundang-undangan akan mencakup evaluasi terhadap kesesuaian dan konsistensi antara UUD dengan berbagai peraturan undang-undang lainnya. Dalam pendekatan konseptual berasal dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam bidang ilmu hukum. Dalam pendekatan kasus dilakukan dengan menganalisis kasus-kasus yang terkait dengan isu hukum yang sedang dihadapi, yang telah mendapatkan putusan dari pengadilan yang berkekuatan hukum tetap dan mengikat.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hak prerogatif presiden adalah kekuasaan atau hak istimewa, mandiri, dan mutlak yang dimiliki oleh presiden sebagai kepala negara, yang diberikan oleh konstitusi dalam lingkup kekuasaan pemerintahan. Contoh hak prerogatif presiden meliputi pemberian grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi (dengan pertimbangan MA atau DPR), serta pengangkatan dan pemberhentian menteri dan pegawai pemerintahan. Ciri hak prerogatif presiden adalah: Istimewa, bersifat khusus dan tidak dimiliki oleh pejabat negara lainnya. Mandiri, Presiden dapat melakukan tindakan tanpa keterlibatan lembaga negara lain. Mutlak, dalam batas-batas tertentu, presiden dapat menjalankan hak ini tanpa persetujuan dari cabang kekuasaan lain.

1. Pemberian Grasi

Sejarah hukum tentang grasi secara positif di Indonesia penjajahan Hindia Belanda. Grasi sudah dikenal dan diterapkan sebagai hadiah raja (*vorstelijke gunst*) yang didasarkan pada kemurahan hati dari seorang Raja. Pengaturan mengenai prosedur acara permohonan Grasi secara positif di Indonesia pada masa penjajahan Hindia Belanda yang diatur dalam satu Undang-Undang tersendiri yaitu *Gratieregeling* yang termuat dalam *Staatsblad* 1933 No. 22. Pada masa penjajahan Jepang pengaturan mengenai Grasi termuat dalam *Osamu/Sei/Hi/No*. 1583 hanya untuk permohonan grasi atas keputusan yang dijatuhkan oleh pengadilan biasa (*sipil*). Pemberian grasi pra amendemen UUD 1945 pada pasal 14 menyatakan Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi dan

rehabilitasi, sehingga hal ini dimknai sebagai hak prerogatif presiden dengan kewenangannya yang bersifat mandiri. Kententuan tersebut diejahwantahkan menjadi Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 1947 tentang Mengadakan Peraturan Permohonan Grasi Yang Sesuai Dengan Keadaan Sekarang, akan tetapi peraturan tersebut tidak bertahan selama 1 tahun setelah itu diganti menjadi Peraturan Pemerintah No. 67 Tahun 1948 tentang Grasi. Ketika beralih UUD 1945 menjadi Konstitusi RIS, pengaturan akan grasi pun beralih juga dengan digantinya (mencabut peraturan pemerintah yang mengatur tentang grasi) Peraturan Pemerintah No. 67 tahun 1948 tentang Grasi menjadi Undang-Undang No. 3 Tahun 1950 tentang Permohonan Grasi. Terdapat hal-hal yang menarik dalam 3 perangkat hukum yang mengatur tentang grasi pada masa sebelum amandemen UUD 1945.

- 1) grasi dimaknai sebagai hak prerogatif presiden, baik secara konstitusi maupun undang-undang organiknya (Soehino, 1990: 18). Hak prerogatif adalah hak yang dimiliki oleh seorang kepala pemerintahan atau kepala negara tanpa ada intervensi dari pihak manapun dalam menggunakan hak tersebut (Adhayanto, 2011: 163) Pihak disini dimaknai sebagai pemegang kekuasaan yaitu presiden dalam kekuasaan eksekutif, sehingga dikatakan grasi merupakan hak prerogatif dalam kekuasaan eksekutif karena struktur pemerintahan sebelum amandemen belum mengakomodir pemisahan kekuasaan, dimana kekuasaan kehakiman atau lembaga peradilan masih berada didalam naungan Kementerian Kehakiman.
- 2) Kenaikan pangkat perangkat hukum yang semula menjadi peraturan pemerintah diangkat menjadi Undang-Undang. Hal ini terlihat dari diaturnya pemberian grasi setelah kemerdekaan di Indonesia, yang sebelumnya berbentuk peraturan pemerintah lalu diangkat pangkatnya menjadi Undangundang memang pada dasarnya materi muatan tentang grasi lebih tepat dalam kerangka undang-undang bukan peraturan pemerintah.
- 3) Permohonan grasi adalah hak terhukum (terpidana). Dikatakan sebagai hak karena pada peraturan tentang grasi terdapat kata “dapat” mengajukan grasi, yang diartikan terhukum boleh menggunakannya atau tidak menggunakannya.
- 4) Grasi terhadap hukuman denda dan hukuman tutupan (Hamzah, 2012: 268), dimana didalam peraturan grasi sebelum amandemen, memuat pemberian grasi terhadap hukuman denda dan hukuman tutupan.
- 5) Banyaknya pihak-pihak yang terlibat dalam prosedur pemberian grasi, diantaranya panitera, kejaksaan maupun kejaksaan agung, pengadilan pertama dan mahkamah agung, serta kementerian kehakiman sebagai mandat dari kewenangan presiden.

Berdasarkan sejarah pemberian grasi pada masa sebelum amandemen UUD 1945 terlihat posisi eksekutif lebih dominan dan prosedur pemberian grasi yang begitu rumit. Seiring berjalannya waktu, pada pasca reformasi dan amandemen UUD 1945 dengan sistem hukum dan kelembagaan yang baru berimplikasi pada berubahnya peraturan pemberian grasi di Indonesia dengan banyak pemeran baru yang ikut dalam prosedur pemberian grasi. Hadirnya sistem checks and balance pada amandemen UUD 1945 mengikutsertakan mahkamah agung sebagai pemberi pertimbangan dalam keputusan pemberian grasi. Dipisahkannya mahkamah agung dalam kekuasaan eksekutif dibawah kementerian kehakiman pada masa sebelum reformasi dan sekarang pada masa pasca amandemen UUD 1945 berada dalam kekuasaan yudikatif dengan secara otomatis dari hadirnya sistem checks and balance yang termaktub dalam amandemen konstitusi memberikan peran mahkamah agung untuk memberikan pertimbangan grasi sebagai perwakilan kekuasaan Yudikatif. Berubahnya aturan pemeberian grasi dalam UUD 1945 yang secara yuridis akan memaksa untuk dirubah undang-

Hasim Hartono

undang organik. Digantinya Undang-Undang No. 3 Tahun 1950 tentang Permohonan Grasi menjadi Undang-Undang No. 22 Tahun 2002 tentang Grasi dan adanya perubahan satu kali dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi (UU No.5 Tahun 2010) memberikan aturan terbaru bagi prosedur pemberian grasi. Hal yang menarik dalam tata hukum peraturan yang mengatur tentang grasi ini, dimana pada pasal 14 UU No. 22 tahun 2002 menyatakan: “Ketentuan mengenai tata cara penyelesaian permohonan grasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.”

Sampai saat ini pada belum ada Peraturan Pemerintah atas delegasi hukum dari undang-undang tersebut, ketika menarik kebalakang terdapat Peraturan Pemerintah No. 67 Tahun 1948 akan tetapi peraturan tersebut dicabut dan tidak berlakukan kembali berdasarkan UU No. 5 Tahun 1950, akan tetapi kementerian hukum dan HAM mengeluarkan Peraturan Menteri No.49 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengajuan Permohonan Grasi. Hal tersebut dapat dikatakan bahwa peraturan pelaksana tentang grasi diatur bukan dalam kemasam peraturan pemerintah melainkan peraturan menteri, sehingga apa yang dinyatakan dalam pasal 14 tersebut tidaklah konsisten. Ketidakkonsistenan pasal tersebut memiliki suatu penjelasan logis dan politik hukum yang dilakukan pemerintah Indonesia.

Grasi merupakan suatu hak dan disatusisi merupakan suatu kewenangan. Hak disini adalah hak bagi terdakwa untuk meminta pengampunan suatu hukuman penjara berupa keringan, pengurangan, maupun peniadaan hukuman baginya. Dikarenakan pemberian grasi merupakan suatu ejahwantahan dari hak asasi manusia yang masih melekat pada manusia, sekalipun memiliki status terpidana tetap memiliki hak asasi manusia yang harus diberikan, dilindungi dan dipenuhi oleh negara. Pemberian grasi sebagai suatu pemberian dan pemenuhan hak asasi manusia yang diberikan oleh nagara diberikan bukan tanpa alasan, artinya pemberian grasi tetap memiliki persyaratan-persyaratan dan alasan yang jelas olehkarenanya terdapat suatu pertimbangan-pertimbangan sebelum memberikan grasi terhadap terdakwa. Mengenai persyaratan pemberian grasi oleh presiden diatur didalam pasal 2 UU No. 22 Tahun 2002 tentang Grasi menyatakan :

- 1) “Terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, terpidana dapat mengajukan permohonan grasi kepada Presiden”
- 2) “...pidana mati, penjara seumur hidup, penjara paling rendah 2 (dua) tahun”
- 3) Permohonan grasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diajukan 1 (satu) kali, kecuali dalam hal :
 - a. terpidana yang pernah ditolak permohonan grasinya dan telah lewat waktu 2 (dua) tahun sejak tanggal penolakan permohonangrasi tersebut; atau
 - 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.

Terdapat tiga unsur penting yang menjadikan syarat dimulainya permohonan grasi. Pertama, terdapat putusan inkract dengan hukuman dipidana mati, dipidana penjara seumur hidup atau paling sedikit dipidana penjara lebih dari 2 tahun. Kedua, grasi adalah hak bagi terpidana. Ketiga, batasan pengajuan hanya sekali tapi dengan pengecualian.

Berdasarkan hal tersebut, pemberian grasi hanya diperbolehkan kepada siapa yang berstatus menjadi terpidana karena putusan pengadilan yang sudah berkekuatan hukum tetap (inkract van bewijs), sehingga apabila status terpidana belum memiliki kekuatan hukum tetap tidak dapat

mengajukan grasi kepada presiden (Laelly, 2013: 304). Terdapat frasa “dapat” yang menjadikan grasi merupakan suatu hak bagi terpidana sehingga terdapat kemungkinan bahwa terpidana boleh menggunakannya atau tidak. Frasa tersebut merupakan suatu penghormatan bagi terdakwa terhadap haknya untuk memilih sebagai subyek hukum untuk menggunakan hak tersebut atau tidak, sehingga ada atau tidaknya grasi tergantung dari narapidana yang menggunakan haknya atau tidak, jika tidak maka pemberian grasi pun tidak akan terjadi, tidak serta merta presiden memberikan grasi kepada narapidana yang tidak memintanya.

Tidak ada batasan waktu dalam pengajuan grasi oleh narapidana juga merupakan suatu yang patut diketahui. Berdasarkan sejarah hukum mengenai batas waktu pengajuan grasi didalam perundang-undangan Indonesia, sejatinya tidak dibatasi oleh waktu, akan tetapi seperti didalam UU No. Grasi didalam pasal menegaskan batas waktu pengajuan grasi oleh narapidana, akan tetapi ketentuan tersebut ternyata di rubah dan dihapuskan kembali. Hal ini ternyata didasari penghormatan atas Hak Asasi Manusi sama halnya dengan tidak adanya batas waktu dalam pengajuan Peninjauan Kembali (PK), selama terpidana tersebut masih mempunyai hak, kapan pun terpidana dapat mengajukan grasi, begitupula PK selama terpidana memiliki bukti baru kapan pun terpidana dapat mengajukan PK.

Proses permohonan grasi merupakan proses yustisial dengan hasil eksekutif. Sekilas hal tersebut saling bertentangan yang menimbulkan kesan pada zaman order baru yang mana eksekutif mencampuri urusan yudikatif, akan tetapi kesan tersebut dijawab didalam penjelasan umum dalam UU Grasi dimana: “Pemberian grasi bukan merupakan campur tangan Presiden dalam bidang yudikatif, melainkan hak prerogatif Presiden untuk memberikan ampunan.”

Berdasarkan penjelasan umum UU Grasi tersebut dapat dikatakan seperti sebelumnya bahwa permohonan grasi merupakan proses yustisial dengan hasil eksekutif hal ini secara legitimasi diakui oleh konstitusi dan Undang-undang sebagai hak prerogatif. Mengenai proses permohonan grasi secara jelas termaktub didalam pasal 8 sampai pasal 12 UU Grasi sebagai berikut :

- a. Membuat surat permohonan grasi secara tertulis oleh terpidana, kuasa hukumnya atau keluarganya yang ditujukan kepada Presiden;
- b. Salinan permohonan grasi kemudian disampaikan kepada pengadilan yang memutus perkara pada tingkat pertama untuk diteruskan ke Mahkamah Agung;
- c. Permohonan grasi dan salinannya dapat disampaikan oleh terpidana melalui kepala lembaga masyarakatan tempat terpidana menjalani pidana;
- d. Dalam hal permohonan grasi dan salinannya diajukan melalui kepala Lembaga masyarakatan, maka kepala lembaga masyarakatan menyampaikan permohonan grasi tersebut kepada presiden dan salinannya dikirimkan kepada pengadilan yang memutus perkara pada tingkat pertama paling lambat 7 (hari) terhitung sejak diterimanya permohonan grasi dan salinannya;
- e. Dalam jangka waktu paling lambat 20 (hari) terhitung sejak tanggal penerimaan salinan permohonan grasi, pengadilan tingkat pertama mengirimkan salinan permohonan dan berkas perkara terpidana ke Mahkamah Agung;
- f. Dalam jangka waktu paling lambat 3 (bulan) terhitung sejak tanggal diterimanya salinan permohonan dan berkas perkara, Mahkamah Agung mengirimkan pertimbangan tertulis kepada Presiden;

Hasim Hartono

- g. Kemudian Presiden memberikan keputusan atas permohonan grasi setelah memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung;
- h. Keputusan Presiden dapat berupa pemberian atau penolakan grasi;
- i. Jangka waktu pemberian atau penolakan grasi, paling lambat 3 (bulan) diputuskan oleh Presiden sejak diterimanya pertimbangan Mahkamah Agung;
- j. Keputusan Presiden disampaikan kepada terpidana dalam jangka waktu paling lama 14 (hari) terhitung sejak ditetapkannya keputusan Presiden.

Berdasarkan hal tersebut dapat dilihat bahwa terdapat proses yustisial dengan hasil eksekutif, hal ini terlihat dari adanya proses administrasi yang ditempatkan pada pengadilan tingkat pertama yang ditembuskan kepada mahkamah agung untuk pertimbangan bagi mahkamah agung. Terdapat ketidakonsistenan terhadap durasi dalam proses permohonan grasi yang mana memakai makna 'hari' dan satunya lagi memakai makna 'bulan'. Halini akan ketidakpastian secara ideal dalam durasi waktu permohonan grasi karena secara umum makna konteks 'bulan' bisa berarti 31 (tiga puluh satu), 30 (tiga puluh) hari ataupun kalau pemerosesan grasi dimulai pada bulan Februari bisa berarti 27 (dua puluh tujuh) ataupun 28 (dua puluh delapan) hari kalau pada saat tahun kabisat. Berdasarkan hal tersebut secara konteks ideal-teknis, UU Grasi tidak konsisten dalam penggunaan makna waktu, walaupun pada kenyataannya masih terdapat keterlambatan atau penumpukan permohonan grasi di Mahkamah Agung akan tetapi secara ideal-teknis hal ini penting untuk kepastian hukum.

Pemberian grasi oleh presiden berdasarkan hak prerogatif harus disertakan dengan pertimbangan oleh Mahkamah Agung sebagai bentuk penerapan sistem checks and balances dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Pertimbangan dikabulkan atau tidak dikabulkan suatu grasi tentu memiliki suatu alasan yang menjadi dasar pertimbangan tersebut. Menurut Utrecht secara singkat setidaknya terdapat 4 hal yang menjadi dasar pertimbangan dikabulkan suatu grasi yaitu :

- 1. Kepentingan keluarga terpidana.
- 2. Terpidana pernah berjasa pada masyarakat.
- 3. Terpidana menderita penyakit yang tidak dapat disembuhkan atau
- 4. Terpidana berkelakuan baik selama berada di lembaga pemasyarakatan dan memperlihatkan keinsyafan atas kesalahannya (Utrecht, 1987: 206).

Selanjutnya, Profesor Pompe menyebutkan sejumlah keadaan-keadaan yang dapat menjadi suatu alasan pemberian suatu grasi yaitu (Lamintang, 1984: 250) :

- 1. Adanya kekurangan di dalam perundang-undangan, yang didalam suatu peradilan telah menyebabkan hakim terpaksa menjatuhkan suatu pidana tertentu, yang apabila kepada hakim itu telah diberikan suatu kebebasan yang lebih besar, akan menyebabkan seseorang harus dibebaskan atau tidak akan diadili oleh pengadilan ataupun harus dijatuhi suatu pidana yang lebih ringan.
- 2. Adanya keadaan-keadaan yang telah tidak ikut diperhitungkan oleh hakim pada waktu menjatuhkan pidana, yang sebenarnya perlu diperhitungkan untuk meringankan atau untuk meniadakan pidana yang telah ia jatuhkan. Tentang hal ini, profesor Pompe telah menyebutkan beberapa contoh, yaitu misalnya keadaan terpidana yang tidak mampu untuk membayar pidana denda yang dijatuhkan oleh hakim atau dalam keadaan terpaksa atau overmacht.

3. Terpidana baru saja dibebaskan dari lembaga pemasyarakatan oleh profesor Pompe telah dikatakan bahwa pasal 15 dari Keputusan mengenai Grasi yang berlaku di negeri Belanda itu telah selalu menunjukkan kepada hal tersebut.
4. Pemberian grasi setelah terpidana selesai menjalankan suatu masa percobaan, yang menyebabkan terpidana memang dapat dipandang sebagai pantas untuk mendapatkan pengampunan. Pemberian grasi yang dikaitkan dengan hari bersejarah. Menurut profesor Pompe, grasi seperti ini didapat membuat terpidana selalu ingat kepada hari bersejarah yang bersangkutan, dan dapat membantu pemerintah dalam mencapai tujuannya, apabila grasi seperti itu diberikan kepada orang-orang terpidana yang telah melakukan tindak pidana tindak pidana yang bersifat politis.

Alasan dasar pertimbangan pemberian grasi berdasarkan penjelasan diatas adalah karena faktor keadilan dan faktor kemanusiaan. Faktor keadilan yaitu jika ternyata karena sebab-sebab tertentu hakim pada lembaga peradilan telah menjatuhkan pidana yang dianggap “kurang adil” maka grasi dapat diberikan sebagai penerobosan untuk mewujudkan keadilan. Faktor kemanusiaan dilihat dari keadaan pribadi terpidana, misalnya jika terpidana dalam keadaan sakit atau telah membuktikan dirinya telah berubah menjadi lebih baik, maka grasi juga dapat diberikan sebagai suatu penghargaan terhadap kemanusiaan itu sendiri (Laelly, 2013: 303). Prosedur Pemberian Grasi diatur dalam Surat Edaran Kejaksaan Agung Republik Indonesia Nomor: B-18/Ep.1/I/1999 tertanggal 7 Januari 1999 mengenai perihal Penyusunan, Pengiriman dan Distribusi Risalah Pertimbangan Grasi menyebutkan bahwa untuk menyusun risalah pertimbangan grasi yang argumentatif harus memuat substansi yang meliputi:

1. Pertimbangan obyektif yang menyetujui atau tidak menyetujui permohonan grasi terpidana yang didukung dengan analisis dan argumentasi yang mantap;
2. Analisis dan argumentasi tersebut berkenaan dengan: berat ringannya kesalahan terpidana, tinjauan viktimologis terhadap akibat-akibat yang timbul baik terhadap pidana maupun masyarakat, pandangan dan penilaian terhadap berat ringannya pidana yang dijatuhkan;
3. Berbagai aspek positif/negatif baik terhadap terpidana maupun masyarakat bila permohonan grasi dikabulkan atau ditolak;
4. Status terpidana dan pelaksanaan pidana yang dijatuhkan telah dijalani/belum atau ada tidaknya penundaan pelaksanaan pidana sehubungan dengan permohonan grasi tersebut
5. Sementara menunggu keputusan grasi, apakah terdakwa ditahan atau dikeluarkan dari tahanan atau sejak semula terpidana tidak ditahan atau;
6. Lain-lain penjelasan yang dipandang relevan dengan permohonan grasi tersebut.

2. Pemberian Amnesti dan Abolisi

Secara definisi mengenai amnesti dan abolisi sering disandingkan dengan model pengampunan legal lainnya seperti pardon, grasi, dan sebagainya. Meski terdapat perbedaan dalam pengertian teknis legal, semuanya memiliki efek hukum yang sama, yaitu melepaskan pertanggungjawaban pidana seseorang (baik sebelum diadili atau pada saat menjalani pemidanaan) (OHCHR, 2009: 5). Amnesti dan abolisi merupakan suatu konsekuensi yudisial akibat suatu keputusan politik kekuasaan eksekutif dan legislatif yang melepaskan tanggungjawab pidana seseorang untuk tidak dituntut, bila belum diadili, atau membebaskan seseorang (terpidana) dari penghukuman yang sedang dijalannya (Andreas: 2002: 2).

Hasim Hartono

Penerapan amnesti dan abolisi dalam satu sistem pemerintahan dengan yang lainnya, dianggap merupakan privilese politik dari pihak penguasa atau pimpinan pemerintahan untuk memberikan suatu pengampunan bagi seseorang karena alasan-alasan baik alasan politis maupun public order. Amnesti sering digunakan dalam masyarakat transisional yang berangkat dari rezim yang opresif menuju yang lebih demokratis, dalam upaya menyelesaikan konflik bersenjata internal, upaya memelihara perdamaian, atau dalam upaya melakukan rekonsiliasi nasional. Penggunaan amnesti sudah dikenal bahkan pada abad ke-12 SM ketika ditemukan suatu prasasti kuno di Mesir di mana Pharaoh Rameses II mengampuni musuhnya dalam perang untuk menciptakan perdamaian di negerinya (Andreas, 2002: 15). Amnesti yang berasal dari bahasa Yunani “amnestia (melupakan)” mulai dikenal luas setelah pemerintah Athena memberikan pengampunan bagi ‘Tiga Puluh Tiran’, yang merupakan oligarki politik opresif yang berkuasa sebelumnya. Amnesti dan abolisi semakin populer digunakan dalam konteks konflik antar-negara di Eropa hingga sebelum Perang Dunia II berlangsung. Amnesti juga dilakukan dalam konteks konflik-konflik lainnya di benua Amerika, Asia, dan digunakan baik untuk menyelesaikan konflik antar-negara maupun konflik nasional. Praktek amnesti juga pernah diterapkan di Indonesia sejak masa Orde Lama hingga pasca-Orde Baru di mana para pemberontak atau tahanan politik dilepaskan oleh pemerintahan dalam hal ini Presiden berdasarkan kekuasaan. Pasca reformasi begitu demikian, amnesti digunakan sebagai poin penting kesepakatan damai antara Pemerintah RI dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) yang dihasilkan dari Perjanjian Helsinki 2005. Pengalaman amnesti nasional tersebut ternyata bisa menjadi insentif bagi transisi demokrasi nasional dan upaya perdamaian di Aceh hingga saat ini. Dapat dikatakan bahwa secara normatif amnesti dan abolisi diperuntukan menjadi suatu insentif dan fungsi untuk meredam pemberontakan, kerusuhan, dan konflik internal karena adanya suatu situasi pemidanaan. Amnesti dan abolisi membuat suatu pola yang menciptakan suatu adresat (subyek hukum yang menjadi sasaran norma/aturan hukum) (Mudzakkir, 2008: 9) untuk subyek hukum yang memiliki pengaruh secara fundamental ataupun fungsional didalam struktur bernegara maupun bermasyarakat.

Perspektif HAM dan hukum internasional tidak membenarkan pemberian amnesti yang bertentangan dengan prinsip keadilan yang berujung pada impunitas. Berberbagai instrumen (hukum HAM dan humaniter) internasional mensyaratkan adanya kewajiban negara untuk melakukan penegakan hukum (obligation to prosecute) terhadap beberapa kejahatan serius yang mengganggu stabilitas dan kedaulatan negara berupa kejahatan politik. Terdapat beberapa hal penting yang menjadi suatu politik hukum dan adresstat dalam pemberian amnesti: Pertama, bagi mereka yang melakukan advokasi politik lewat ekspresi dan aktivitas damai sudah merupakan keharusan untuk dilepas tanpa syarat. Mereka dalam kategori ini disebut oleh Amnesty International sebagai “prisoners of conscience”. Kategori ini kemudian dibedakannya dengan status “tahanan politik atau political prisoners” yang didefinisikan sebagai seseorang yang dipidana karena suatu perbuatan yang bermotif politik. Prisoners of conscience hanya mencakup mereka yang dipidana semata-mata karena ekspresi politik secara damai dan tidak mengadvokasi suatu tindak kekerasan. Sementara mereka yang dikategorikan sebagai tahanan politik juga mencakup para terpidana yang melakukan tindakan pidana (ringan) biasa sebagai bagian dari advokasi politik yang mereka lakukan (AIH, 2002: 43)

Kedua, bagi mereka yang melakukan kejahatan (pidana) ringan yang dimotivasi oleh alasan/motif politik berada sepenuhnya dalam privilese politik dari pemerintah untuk memberikan

amnesti atau tidak. Amnesti juga perlu dipertimbangkan bagi paratahanan politik yang dipidana lewat sebuah proses peradilan yang tidak adil (unfair trial), mengalami penyiksaan, dan lewat suatu rekayasa politik. Pemberian amnesti untuk kategori tahanan politik semacam ini semata-mata dilakukan demi pertimbangan pragmatis; agar mereka yang dibebaskan bisa dilibatkan dalam proses perdamaian, rekonsiliasi, atau dialog.

Ketiga, hukum internasional tentang hak asasi manusia dan humaniter mengharamkan pemberian amnesti bagi kejahatan internasional, yaitu kejahatan genosida, kejahatan terhadap kemanusiaan, dan kejahatan perang. Selain itu pelaku kejahatan penyiksaan, eksekusi di luar proses hukum (extra-judicial execution), penghilangan paksa, dan perkosaan juga tidak diperkenankan mendapat amnesti (OHCHR, 2009: 11). Pemberian amnesti untuk kategori kejahatan-kejahatan serius di atas bahkan diharamkan untuk diterapkan bagi seluruh negosiasi damai yang diinisiasikan oleh PBB. Bagi para tahanan politik yang dianggap bertanggungjawab atas kejahatan-kejahatan serius ini namun tidak mendapat akses terhadap peradilan yang adil (fair trial), mereka harus diadili ulang lewat standar peradilan yang adil.

Berdasarkan 3 (tiga) hal tersebut dapat diketahui bahwa politik hukum pemberian amnesti dan abolisi merupakan suatu cara pemerintah untuk meredakan suatu ketegangan dan memberikan suatu perdamaian dari situasi yang mengganggu stabilitas dan kedaulatan negara karena adanya suatu kejahatan politik. Olehkarena ini dapat dikatakan bahwa adanya hak presiden untuk memberikan amnesti dan abolisi secara prerogatif secara tidak langsung memiliki suatu adresstat yaitu kepada tahanan politik atas kejahatan politik. Fungsi amnesti saat ini memiliki adresstat baru, sehingga fungsinya saat ini bukan untuk terpidana karena kejahatan politik untuk meredakan suatu ketegangan dan memberikan suatu perdamaian atas situasi yang mengganggu stabilitas dan kedaulatan negara karena suatu akan tetapi untuk kejahatan konvensional yang memiliki desakan-desakan dari masyarakat untuk diberikan amnesti kepada pelaku kejahatan konvensional tersebut.

KESIMPULAN

Hak prerogatif presiden dalam pemberian grasi, amnesti, dan abolisi menjelaskan bagaimana presiden memiliki wewenang istimewa untuk memberikan pengampunan hukum berdasarkan Pasal 14 UUD 1945. Hak ini menganalisis dasar hukum, prosedur, kriteria, dan dampak sosial serta politik dari masing-masing jenis pengampunan ini, dengan menekankan pentingnya pertimbangan DPR untuk amnesti dan abolisi, serta pertimbangan MA untuk grasi. Pasal 14 UUD 1945 merupakan dasar hukum utama pemberian grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi oleh presiden. Grasi merupakan pemberian pengampunan atau pengurangan hukuman kepada individu yang telah dijatuhi hukuman pidana. Amnesti merupakan pengampunan massal yang menghapuskan segala akibat hukum dari suatu tindak pidana tertentu untuk orang-orang yang terindikasi melakukan tindak pidana tersebut. Sedangkan Abolisi adalah Penghapusan penuntutan pidana terhadap orang yang melakukan suatu tindak pidana, artinya orang tersebut tidak dapat dituntut hukum. Dasar Politik Hukum Pemberian grasi, amnesti, dan abolisi merupakan hak prerogatif yang memiliki dimensi politik dan harus mempertimbangkan kepentingan negara serta hak asasi manusia. Pemberian grasi, amnesti, dan abolisi menekankan adanya transparansi dan akuntabilitas dalam setiap proses pemberian pengampunan, meskipun sering kali prosesnya tertutup. Dampak Sosial penggunaan hak prerogatif ini dapat memengaruhi rasa keadilan publik dan kepercayaan masyarakat terhadap negara, sehingga perlu digunakan secara hati-hati dan proporsional. Terkadang

Hasim Hartono

terjadi kekosongan hukum dalam pengaturan amnesti dan abolisi yang memerlukan regulasi operasional untuk menciptakan kepastian hukum.

DAFTAR PUSTAKA

- Adhayanto. 2017. “*Eksistensi Hak Prerogatif Presiden Pasca Amandemen UUD 1945*”. Jurnal Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Maritim Raja Ali Haji. Volume 2. Nomor 2, (hlm.163).
- Adiwilaga. 2018. “*Sistem Pemerintahan Indonesia*”. Budi Utama, Yogyakarta.
- Andi Hamzah, 2012. *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia dan Perkembangannya*, Jakarta, Softmedia. Hlm. 268-269.
- Andreas O’Shea. 2002. *Amnesty for Crime in International Law and Practice*, Kluwer Law International, The Hague/London/New York, hal. 2.
- Chaerul, R. 2017. “*Eksistensi Grasi Menurut Perspektif Hukum Pidana*”. Makasar Universitas Negeri Islam (UNI), hlm.97.
- Diatha, Pasek M. 2017. “*Metodologi Penelitian Hukum Normatif*”. Prenada Media Group, Jakarta.
- Fauzi, Suyogi Imam. 2021. “*Politik Hukum Pemberian Grasi, Amesti, Dan, Abolisi Sebagai Konsekuensi Logis Hak Prerogatif*”. Jurnal Hukum & Pembangunan Universitas Indonesia. Volume 51. Nomor 3 (hlm.623).
- Iwan Soetijono. 2019. “*Pertimbangan MA dan DPR dalam Pemberian Grasi, Rehabilitasi, Amesti, dan Abolisi*”. hlm.20.
- Kaharudin. 2016. “*Hak Prerogatif Presiden Dalam Pengangkatan Dan Pemberhentian Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Berdasarkan UUD 1945*”. Jurnal Media Hukum. Volume 23. Nomor 2 (hlm.141).
- Laelly Marlina Padmawati. 2013. “*Tinjauan Yuridis Pemberian Grasi Dalam Kajian Pidana Terkait Efek Jera Pemidanaan*”, Recidive Volume 2 No. Hlm 304.
- Louis Joinet. 1985. *Study on Amnesty Laws and Their Role in the Safeguard and Promotion of Human Rights*, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1985/16, hal. 3.
- Marzuki, Peter M. 2014. “*Penelitian Hukum*” (Edisi Revisi). Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Mudzakir, 2008, *Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Bidang Hukum Pidana Dan Sistem Pemidanaan (Politik Hukum Dan Pemidanaan)*, Jakarta, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Badan Pembinaan Hukum Nasional, hlm 9.
- Muladi, H. 2009. “*Hak Asasi Manusia; Hakekat, Konsep dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*”. Refika Adimata, Bandung.
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR). 2009. *Rule of Law Tools for Post Conflict States: Amnesties*, New York and Geneva, hal. 5.
- Oksep Adhayanto. 2011. “*Eksistensi Hak Prerogatif Presiden Pasca Amandemen UUD 1945*”, Jurnal Fisip Umrah Vol. 2, No. 2, hlm. 163.
- P.A.F. Lamintang. 1984. *Hukum Penintensier Indonesia*. Bandung: CV. Armico, hlm 250.
- Soehino. 1990. *Hukum Tatanegara, Teknik Perundang-undangan*, Yogyakarta, Liberty. hal. 18.
- Rannie, Mahesa. 2020. “*Hak Prerogatif Presiden Di Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*”. Jurnal Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya. Volume 27. Nomor 2 (hlm.101).
- Utrecht. 1987. *Ringkasan Sari Hukum Pidana II*. Surabaya: Pustaka Tinta Mas, hlm 206

Amnesty International Handbook. 2002. London, hal. 43-44.

OHCHR, *Rule of Law Tools for Post Conflict States: Amnesties*, New York and Geneva, 2009, hal. 11- 21.