



**PERLUKAH HAK PREROGATIF PRESIDEN
(GRASI, AMNESTI, ABOLISI
DAN REHABILITASI)
DIATUR DENGAN UNDANG-UNDANG**

Nevey Varida Ariani, dkk



BALITBANGKUMHAM Press

**PERLUKAH HAK PREROGATIF PRESIDEN
(GRASI, AMNESTI, ABOLISI
DAN REHABILITASI)
DIATUR DENGAN UNDANG-UNDANG**

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 28 TAHUN 2014
TENTANG HAK CIPTA

Pasal 1

- (1) Hak Cipta adalah hak eksklusif pencipta yang timbul secara otomatis berdasarkan prinsip deklaratif setelah suatu ciptaan diwujudkan dalam bentuk nyata tanpa mengurangi pembatasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 113

- (1) Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 100.000.000 (seratus juta rupiah).
- (2) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/ atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (3) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/ atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (4) Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

**PERLUKAH HAK PREROGATIF
PRESIDEN (GRASI, AMNESTI,
ABOLISI DAN REHABILITASI)
DIATUR DENGAN
UNDANG-UNDANG**

Nevey Varida Ariani, dkk

BALITBANGKUMHAM Press

@ 2021 Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM
Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum

**PERLUKAH HAK PREROGATIF PRESIDEN (GRASI, AMNESTI,
ABOLISI DAN REHABILITASI) DIATUR DENGAN
UNDANG-UNDANG**

Penulis : Nevey Varida Ariani
Tony Yuri Rahmanto, S.H. M.H.
Sujatmiko, S.H., M.Si.
Mosgan Situmorang, S.H., M.H.
Nadia Dwi Rahma, S.H.
Maria Lamria, S.S., M.Si.
Dian Nurcahya, S.E., M.Si.
Andana Wiyaka Putra, S.I.P.
Intan Puspa Sari, S.I.P.
Yennita Dewi

Editor : Ahmad Jazuli, S.Ag., M.H.

Reviewer : Dr. Inosentius Samsul, S.H., M.Hum.

Layout : Hastin Munawaroh

Dicetak oleh : PT Pohon Cahaya

ISBN : 978-623-6958-55-1

Cetakan Pertama : Desember 2021

Diterbitkan oleh:



BALITBANGKUMHAM Press (Anggota IKAPI)
Jl. HR Rasuna Said Kav. 4-5 Kuningan, Jakarta Selatan
Website: www.balitbangham.go.id
Telp: (021) 252 5015, ext. 512/514
E-mail: balitbangkumhampress@gmail.com

SAMBUTAN

Salam Pembaruan!

Sebagai sebuah Negara yang menganut sistem presidensial, Presiden Indonesia tidak hanya berperan sebagai Kepala Negara, namun juga sebagai Kepala Pemerintahan yang tentunya berimplikasi kepada kewenangan yang besar dan kuat. Kewenangan juga termanifestasi melalui hak istimewa yang melekat atau biasa disebut dengan Hak Prerogatif Presiden. Hak Prerogatif tersebut membidangi banyak bidang, salah satunya bidang yudikatif yaitu pemberian Grasi, Amnesti, Abolisi, dan Rehabilitasi (GAAR).

Memperoleh keadilan dan kepastian hukum merupakan hak semua warga negara yang salah satunya direspon dengan pemberian GAAR tersebut. Namun demikian, pada praktiknya masih banyak hambatan dalam proses penerapan hak tersebut diantaranya aturan yang belum komprehensif bahkan tidak ada peraturan perundang-undangan turunan untuk mengatur hak dimaksud. Bahasan ini menarik untuk diteliti Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia guna menganalisis permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan

Hak Prerogatif Presiden tersebut dan mengetahui *urgensi* pembentukan Rancangan Undang-Undang GAAR agar kepastian hukum serta supremasi Hak Asasi Manusia dapat terimplemtasi dengan semestinya.

Buku ini diharapkan dapat berkontribusi positif dalam rangka mengakhiri polemik hukum terkait penggunaan Hak Prerogatif Presiden selama ini khususnya dalam pemberian GAAR. Terima kasih kepada seluruh pihak yang telah mendukung dengan berpartisipasi dan berkontribusi sejak awal hingga akhir. Semoga buku ini dapat bermanfaat bagi seluruh pihak.

Jakarta, 15 Desember 2021

Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan
Hukum dan Hak Asasi Manusia,



Dr. Sri Puguh Budi Utami

KATA PENGANTAR

Puji syukur kita panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa, karena atas perkenaanNya buku **Perluakah Hak Prerogatif Presiden (Grasi, Amnesti, Abolisi dan Rehabilitasi) diatur dalam Undang-undang** telah dapat diselesaikan tepat pada waktunya.

Buku ini dilatarbelakangi oleh perkembangan permasalahan dalam pelaksanaan hak prerogatif Presiden dalam bidang grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi yang masih menimbulkan ketidakjelasan dalam pelaksanaannya. Untuk itu dianggap perlu dilakukan perubahan dalam muatan materi yang diatur di dalam Rancangan Undang-Undang Grasi, Amnesti, Abolisi dan Rehabilitasi.

Penulisan buku ini didahului dengan proses penelitian, dimana peneliti melakukan *Focus Group Discussion* dengan menghadirkan ahli dari berbagai kalangan seperti, Ahli Hukum Tata Negara, Ahli Hukum Pidana, Hakim, Jaksa dari Pengadilan Tinggi dan Kejaksaan Tinggi serta Lembaga Swadaya Masyarakat di provinsi Maluku, Nusa Tenggara Barat, Yogyakarta dan DKI Jakarta untuk dimintai pendapat dan pemikirannya terkait

dengan permasalahan pelaksanaan hak prerogatif Presiden dalam bidang grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi serta muatan materi apa yang perlu diatur di dalam Rancangan Undang-Undang Grasi, Amnesti, Abolisi dan Rehabilitasi kedepannya.

Ucapan terimakasih disampaikan kepada semua pihak, khususnya narasumber dan *reviewer* yang telah memberikan masukan, saran dan pemikiran dalam proses pelaksanaan penelitian dan penyusunan buku ini. Buku ini diharapkan dapat menjadi salah satu referensi dalam pembuatan regulasi terkait pengaturan hak prerogatif presiden dibidang hukum yaitu Grasi, Amnesti, Abolisi dan Rehabilitasi yang merupakan kebutuhan masyarakat untuk mendapatkan kepastian hukum.

Jakarta, Agustus 2021

Kepala Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum



Ceno Herusetiokartiko, Bc.I.P., S.H., M.H.

PRAKATA PENULIS

Assalamu'alaikum Warahmatullah Wabarakatuh.

Puji dan syukur, kepada Tuhan yang Maha Esa yang telah memberikan kemudahan dan kelancaran kepada tim penulis, sehingga dapat menyelesaikan buku dengan judul *Perlukah Hak Prerogatif Presiden: Grasi, Amnesti, Abolisi dan Rehabilitasi* diatur dalam Undang-Undang.

Permasalahan hak prerogatif presiden sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Dasar 1945 mengemuka Pasca Kasus Baiq Nuril. Baiq Nuril terdakwa kasus tindak pidana Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE) juga mendapatkan amnesti dari Presiden Joko Widodo melalui Keputusan Presiden Nomor 24 Tahun 2019 padahal selama ini praktek pemberian amnesti diberikan kepada orang-orang yang terlibat dalam tindak pidana politik. Hal ini menimbulkan pro dan kontra diantara kalangan ahli hukum, namun di sisi lain kasus Baiq Nuril bisa menjadi momentum untuk Indonesia dalam membuat undang-undang yang baru terkait pemberian GAAR karena aturan hukum sekarang masih rancu dan ambigu. Menteri Hukum dan Hak

Asasi Manusia tanggal 16 Juli 2019 pada rapat kerja dengan Dewan Perwakilan Rakyat, Kementerian Hukum dan HAM akan segera menyusun perubahan Undang-Undang tentang GAAR sebagai pelaksanaan dari Pasal 14 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar 1945 agar payung hukum pelaksanaan GAAR menjadi lebih jelas dan terang. Untuk itu diharapkan Buku ini dapat menjadi masukan bagi pemangku kepentingan untuk bahan pembuatan naskah akademik RUU GAAR dan elemen masyarakat yang membutuhkan.

Kami menyadari bahwa buku ini membutuhkan kritik dan saran dari berbagai pihak untuk penyempurnaannya. Kami ucapkan terima kasih kepada narasumber dan *reviewer* yang telah mendukung tim sehingga menghasilkan buku yang bermanfaat bagi kemajuan ilmu pengetahuan.

Wassalamu'alaikum Warahmatullah Wabarakatuh.

Jakarta, Agustus 2021

Tim Penulis

DAFTAR ISI

SAMBUTAN	v
KATA PENGANTAR.....	vii
PRAKATA PENULIS.....	ix
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR TABEL	xiii
DAFTAR GAMBAR	xv
BAB I	
LATAR BELAKANG HAK PREROGATIF PRESIDEN	1
A. Aspek Konstitusionalisme Grasi, Amnesti, Abolisi dan Rehabilitasi di Indonesia.....	1
B. Permasalahan Hak Prerogatif di Indonesia	11
C. Hakikat Grasi, Amnesti, Abolisi dan Rehabilitasi dalam Pasal 14 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945.....	16
BAB II	
LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS GAAR	33
A. Landasan Filosofis	33

B. Landasan Sosiologis.....	35
C. Landasan Yuridis.....	40
BAB III	
KONDISI AKTUAL GRASI, AMNESTI, ABOLISI DAN REHABILITASI SEBAGAI HAK PREROGATIF	47
A. Pengaturan Hak Prerogatif Presiden.....	47
B. Permasalahan Regulasi Eksisting Hak Prerogatif Presiden.....	59
C. Kondisi Aktual Pemberian Grasi, Amnesti, Abolisi dan Rehabilitasi di Indonesia.....	93
BAB IV	
USULAN MATERI MUATAN RUU GAAR	127
A. Usulan Materi Muatan dalam RUU GAAR.....	127
B. Tantangan dan Peluang Pembentukan UU GAAR	158
DAFTAR PUSTAKA.....	169
GLOSARIUM.....	175
INDEKS.....	179
TENTANG PENULIS.....	183

DAFTAR TABEL

Tabel 3.1	Contoh Pemberian Amnesti Dan Abolisi Oleh Presiden.....	81
Tabel 3.2	Kategori Kejahatan yang Pernah Mendapatkan Amnesti dari Presiden.....	110
Tabel 4.1.	Usulan Pemohon Dalam RUU GAAR.....	133
Tabel 4.2.	Aspek Pokok Pengaturan dan Peluang Perubahan Hak Prerogatif Presiden (GAAR)	149
Tabel 4.3.	Usulan Jangka Waktu Permohonan dan Penyelesaian GAAR	154
Tabel 4.4.	Usulan Jangka Waktu Permohonan Grasi	156

DAFTAR GAMBAR

Gambar : 1	Alur Grasi	69
------------	------------------	----

BAB I

LATAR BELAKANG HAK PREROGATIF PRESIDEN

A. Aspek Konstitusionalisme Grasi, Amnesti, Abolisi dan Rehabilitasi di Indonesia

Sebagai negara hukum, Indonesia akan menata tertib hidup dan kehidupan dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara menggunakan aturan hukum yang berkeadilan. Bangsa Indonesia akan membangun tatanan kehidupan bersama dalam wadah negara Indonesia yang demokratis dan didasarkan *national legal order* yang berkeadilan. Pembangunan bangsa dan negara dengan demikian juga harus disertai dengan pembangunan hukum. Sebagai negara yang mewarisi tradisi hukum eropa kontinental, pembangunan legislasi merupakan sesuatu yang sentral dalam pembangunan hukum. Namun demikian, sepertinya Indonesia berada di persimpangan jalan antara memilih jalan pembangunan hukum versi barat atau jalan pembangunan hukum asli

Indonesia.¹ Penggantian logo keadilan dari dewi keadilan ke pohon pengayoman pada tahun 1965 ternyata hanya menjadi simbolisme untuk melepaskan dari pembangunan hukum versi barat. Seharusnya, simbolisme ini diikuti dengan model pembangunan hukum yang berbasis hukum pengayoman juga.

Dengan munculnya rezim orde baru Soeharto, pemahaman dasar mengenai hukum dalam makna instrumentalis kemudian menemukan tempatnya. Dalam periode ini hukum sebagai sarana pembangunan menjadi mazhab *mainstream* dalam pembangunan hukum Indonesia. Namun demikian pembangunan hukum ini tidak tuntas dalam mengganti hukum kolonial dengan hukum nasional Indonesia.

Beberapa bidang hukum belum diatur secara lengkap, ada yang masih diatur dengan UU Darurat bahkan ada yang belum diatur sama sekali. Oleh karenanya kemudian Prolegnas disusun dan tiap tahunnya dibuat prioritas penyusunan Undang-Undang yang telah disepakati sebagai bagian dari Pembangunan Hukum. Tahun ini, Menteri Hukum dan HAM Yasonna H. Laoly menyebut kesempatan terkait 33 Rancangan Undang-Undang (RUU) dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Prioritas Tahun 2021 merupakan hasil terbaik dari perbedaan pendapat dalam pembahasan. Hal tersebut disampaikan dalam rapat kerja antara pemerintah bersama Badan Legislasi (Baleg) DPR dan Panitia Perancang UU Dewan Perwakilan Daerah (DPD) terkait

1 Albert H.Y Chen, "Pathways of Western Liberal Constitutional Development in Asia: A Comparative Study of Five Major Nations," I CON 8, no. 4 (2010): 849-884. hlm. 25

perubahan perubahan prolegnas jangka menengah tahun 2020-2024 dan RUU Prioritas Tahun 2021.

Dalam rapat yang dipimpin Ketua Baleg Supratman Andi Agtas tersebut, dicapai kesepakatan mengenai 3 perubahan RUU dalam Prolegnas Jangka Menengah 2020-2024. Ketiga perubahan tersebut ialah RUU tentang Pengelolaan Kekayaan Negara (yang merupakan penggabungan dari RUU tentang Penilai, RUU tentang Perlelangan, dan RUU tentang Pengurusan Utang Piutang Negara dan Piutang Daerah), perubahan judul RUU tentang Perubahan Atas UU Nomor 42 Tahun 1999 tentang Jaminan Fidusia menjadi tentang Jaminan Benda Bergerak, serta Penambahan RUU tentang Grasi, Amnesti, Abolisi, dan Rehabilitasi.

Berbicara mengenai Penyusunan RUU, maka tidak pernah bisa lepas dari UUD 1945 sebagai hirarki tertinggi dalam Peraturan Perundang-Undangan. Dalam negara hukum yang berdasar pada konstitusi, ketentuan konstitusional dalam konstitusi menjadi sesuatu yang supreme atau tertinggi karena ketentuan tersebut secara filosofis merupakan bentuk dari perjanjian masyarakat tertinggi. Dalam konstitusi tersebut terdapat hasrat masyarakat untuk menyerahkan sebagian kedaulatannya kepada negara. Dengan pengertian lain, konstitusi adalah manifestasi kedaulatan rakyat dalam sebuah naskah yang diberi bentuk hukum.

Istilah konstitusi sebenarnya sudah ada sejak zaman Yunani dimana terdapat Konstitusi Athena. Keberadaan Konstitusi Athena pada saat itu dipandang sebagai alat demokrasi yang

sempurna.² Pada masa kekaisaran Romawi, istilah konstitusi digunakan untuk menyebut *the act of legislation by emperor*.³ Dalam kepustakaan Belanda istilah konstitusi dikenal dengan sebutan Grondwet atau undang-undang yang menjadi dasar dari segala hukum.⁴ James Bryce mendefinisikan konstitusi sebagai kerangka politik yang terorganisasi berdasarkan hukum mencakup di dalamnya kelembagaan negara dengan fungsi dan hak-hak yang jelas. CF Strong mendefinisikan konstitusi sebagai kumpulan prinsip-prinsip yang mengatur mengenai kekuasaan pemerintah, hak-hak warga, dan hubungan antara pemerintah dan warga.

Di Indonesia, tidak dipungkiri lagi bahwa konstitusi mempunyai fungsi dan kedudukan yang sangat fundamental dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam konteks ini, Komisi Konstitusi tentang perubahan Undang-Undang Dasar Negara RI tahun 1945 menyimpulkan bahwa kedudukan dan fungsi konstitusi adalah sebagai berikut:⁵

1. Konstitusi berfungsi sebagai dokumen nasional (*national document*) yang mengandung perjanjian luhur, berisi kesepakatan-kesepakatan tentang politik, hukum,

2 Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah Dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945* (Jakarta: Sinar Grafika, 2012). hlm. 34.

3 Charles Howard McIlwain, *Constitutionalism: Ancient and Modern* (New York: Cornell University Press, 1947). hlm. 23.

4 Sukardja, *Piagam Madinah Dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*. hlm. 26.

5 Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Naskah Akademik Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi Tentang Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: MPR RI, 2004). hlm. 12-13.

pendidikan, kebudayaan, ekonomi, kesahjahteraan, dan aspek fundamental yang menjadi tujuan negara;

2. Konstitusi sebagai piagam kelahiran negara baru (*a birth certificate of new state*). Hal ini juga merupakan bukti adanya pengakuan masyarakat internasional, termasuk untuk menjadi anggota PBB, karena itu, sikap kepatuhan suatu negara terhadap hukum internasional ditandai dengan adanya ratifikasi terhadap perjanjian-perjanjian internasional;
3. Konstitusi sebagai sumber hukum tertinggi. Konstitusi mengatur maksud dan tujuan terbentuknya suatu negara dengan sistem administrasinya melalui adanya kepastian hukum yang terkandung dalam Pasal-Pasalnya, unifikasi hukum nasional, *social control*, memberikan legitimasi atas berdirinya lembaga-lembaga negara termasuk pengaturan tentang pembagian dan pemisahan kekuasaan antara organ legislatif, eksekutif, yudisial. Konstitusi sebagai sumber hukum tidak saja berfungsi sebagai *a tool of social engeneering* dan *social control*, melainkan juga harus mampu merespon secara kritis perubahan zaman;
4. Konstitusi sebagai identitas nasional dan lambang persatuan. Konstitusi menjadi suatu sarana untuk memperlihatkan berbagai nilai dan norma suatu bangsa dan negara, misalnya simbol demokrasi, keadilan, kemerdekaan, negara hukum, yang dijadikan sandaran untuk mencapai kemajuan dan keberhasilan tujuan negara. Konstitusi suatu negara diharapkan dapat menyatakan persepsi masyarakat

dan pemerintah, sehingga memperlihatkan adanya nilai identitas kebangsaan, persatuan dan kesatuan, perasaan bangga dan kehormatan sebagai bangsa yang bermartabat. Konstitusi dapat memberikan pemenuhan atas harapan-harapan sosial, ekonomi dan kepentingan politik. Konstitusi tidak saja mengatur pembagian dan pemisahan kekuasaan dalam lembaga-lembaga politik seperti legislatif, eksekutif, dan yudisial, akan tetapi juga mengatur tentang penciptaan keseimbangan hubungan (*checks and balances*) antara pemerintah di pusat maupun di daerah;

5. Konstitusi sebagai alat untuk membatasi kekuasaan. Konstitusi dapat berfungsi untuk membatasi kekuasaan, mengendalikan perkembangan dan situasi politik yang selalu berubah, serta berupaya untuk menghindarkan adanya penyalahgunaan kekuasaan. Berdasarkan alasan tersebut, menjadi sangat penting diperhatikan seberapa jauh formulasi Pasal-Pasal dalam konstitusi dalam mengakomodasikan materi muatan-muatan pokok dan penting sehingga dapat mencegah timbulnya penafsiran yang beraneka ragam;
6. Konstitusi sebagai pelindung HAM dan kebebasan warga negara. Konstitusi memberikan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dan hak-hak kebebasan warga negara. Hal ini merupakan pengejawantahan suatu negara hukum dengan ciri-ciri *equality before the law, non diskriminatif* dan keadilan hukum (*legal justice*) dan keadilan moralitas (*social and moral justice*).

Telah jelas bahwa konstitusi telah disepakati mempunyai

kedudukan yang *supreme* dan merupakan naskah tertinggi dan fundamental. Konstitusi mempunyai legitimasi dari kedaulatan rakyat sebagai sumber dari kedaulatan suatu negara. Jimly Asshidiqie menegaskan jika negara itu menganut paham kedaulatan rakyat, maka sumber legitimasi konstitusi itu adalah rakyat. Jika yang berlaku adalah paham kedaulatan raja, maka raja yang menentukan berlaku tidaknya suatu konstitusi. Hal inilah yang disebut oleh para ahli sebagai *constituent power* yang merupakan kewenangan yang berada di luar dan sekaligus di atas sistem yang diaturnya. Karena itu, di lingkungan negara-negara demokrasi, rakyatlah yang dianggap menentukan berlakunya suatu konstitusi.⁶ Di Indonesia telah jelas bahwa rakyatlah yang menentukan berlakunya suatu konstitusi.

Ketika suatu konstitusi itu berlaku, maka konstitusi tersebut *legitimate* dan menjadi suatu sumber hukum tertinggi. Hal inilah yang menguatkan para pendukung aliran *textualisme* bahwa pengujian konstitusional tetap tidak bisa keluar dari rel teks konstitusi, terlebih lagi jika ketentuan konstitusi tersebut jelas dan tidak bisa ditafsirkan lain. Yang menjadi pertanyaan kemudian, apakah penafsiran konstitusi dapat menjadi sarana perubahan konstitusi? Penafsiran merupakan metode untuk memahami makna yang terkandung dalam teks-teks hukum untuk dipakai dalam menyelesaikan kasus-kasus atau mengambil keputusan atas hal-hal yang dihadapi secara kongkrit. Disamping itu, dalam

6 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006). hlm. 117.

bidang hukum tata negara, penafsiran dalam hal ini *judicial interpretation* (penafsiran oleh hakim), juga dapat berfungsi sebagai metode perubahan konstitusi dalam arti menambah, mengurangi, atau memperbaiki makna yang terdapat dalam teks undang-undang dasar.⁷ Penganut aliran living constitution sangat mendorong judicial activism melalui penafsiran konstitusi sehingga konstitusi bisa mengikuti perkembangan jaman.

Dalam UUD 1945, kekuasaan pemerintahan Negara mencakup lingkup kewenangan di bidang:⁸

1. Kewenangan di bidang eksekutif, dilaksanakan dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan konstitusi (*to govern based on the constitution*). Pada kewenangan ini seluruh kegiatan pemerintahan yang dilakukan oleh presiden harus berdasarkan kepada kehendak konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal ini (kewenangan eksekutif), kecenderungan yang biasa terjadi disebut dengan *discretionary power*, yang dibatasi secara sempit dalam lingkup kewenangannya.
2. Kewenangan di bidang legislatif, bertujuan untuk mengatur kepentingan umum atau publik (*to regulate public affairs based on the law and the constitution*). Dalam prinsip pemisahan

7 Ibid. hlm. 273.

8 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2005). hlm. 222-224.

kekuasaan (*separation of power*), berada pada kewenangan legislatif, bukan pada eksekutif. Apabila lembaga eksekutif merasa perlu mengatur maka pengaturan tersebut hanya bersifat sebagai derivatif dari kewenangan legislatif.

3. Kewenangan di bidang judicial, dalam sistem presidensiil kewenangan di bidang ini untuk memberikan grasi dan rehabilitasi. Grasi dan rehabilitasi sangat berkaitan erat dengan putusan pengadilan. Jika Presiden memberikan ke dua hal tersebut kepada terpidana, maka terjadi perubahan terhadap putusan peradilan yang bersifat tetap (*inkracht*). Grasi menyebabkan sanksi pidana yang tercantum pada amar putusan berubah. Oleh sebab itu, Presiden memerlukan rekomendasi dari Mahkamah Agung sebelum memberikan atau menolak permohonan grasi.
4. Kewenangan di bidang diplomatik, yakni kewenangan Presiden dalam hal menjalankan fungsi hubungan diplomatik dengan negara lain atau subjek hukum internasional lainnya dalam konteks hubungan luar negeri baik dalam keadaan perang maupun keadaan damai.
5. Kewenangan di bidang administratif, yakni kewenangan Presiden untuk mengangkat dan memberhentikan orang dalam jabatan-jabatan kenegaraan dan jabatan-jabatan administrasi Negara. Oleh karena, Presiden merupakan kepala eksekutif, maka Presiden mempunyai hak prerogatif untuk mengangkat dan memberhentikan orang dalam jabatan pemerintahan atau jabatan administrasi negara.

Ketentuan Pasal 14 UUD NRI Tahun 1945 sebelum maupun sesudah perubahan, presiden mempunyai kewenangan untuk memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi. Namun setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang pertama, ketentuan tersebut mengalami perubahan yaitu dalam hal memberi grasi dan rehabilitasi, presiden harus memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung, dan dalam hal memberi Amnesti dan Abolisi, presiden memperhatikan pertimbangan DPR. Hal ini juga berkaitan dengan prinsip *Checks and Balances* serta hubungan kewenangan antara presiden dan Lembaga negara lainnya, mengenai pemberian grasi.

Secara teoretis hak prerogatif presiden diterjemahkan sebagai hak istimewa yang dimiliki oleh presiden yang bersifat mandiri dan mutlak dalam artian tidak dapat digugat oleh Lembaga negara lain. Hak prerogatif presiden merupakan ketentuan konstitusional dalam kekuasaan pemerintahan suatu negara.

Hak prerogatif Presiden sebagai perwujudan dari Sistem Presidensiil termasuk dalam lingkup Hukum Tata Negara, sehingga mekanismenya di luar ruang lingkup peradilan pidana. Ini akan menegaskan bahwa pemberian GAAR merupakan hak konstitusional presiden sebagai Kepala Negara yang terpisah dari kekuasaan yudikatif atau tidak dalam konteks perpanjangan upaya hukum sehingga bukan dimaksudkan sebagai intervensi kekuasaan yudikatif tapi lebih kepada hak konstitusional yang diberikan negara kepada Presiden dalam situasi nonhukum memberikan GAAR sebagai hak istimewa kepada warga negara

atas penghormatan terhadap nilai-nilai kemanusiaan, nilai-nilai ketuhanan, keadilan yang hakiki. Berikut adalah batasan konstitusional yang harus diperhatikan dalam penyusunan RUU GAAR.

B. Permasalahan Hak Prerogatif di Indonesia

Hak prerogatif presiden membawahi banyak bidang salah satunya adalah bidang yudisial. Hak prerogatif presiden dalam bidang yudisial adalah membuat keputusan terkait dengan pemberian grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi (GAAR) bagi mereka yang sedang berhadapan dengan proses hukum⁹ sebagaimana diamanatkan Pasal 14 ayat (1) dan Pasal 14 ayat (2) UUD 1945.

Pengaturan terkait dengan Grasi, Amnesti, Abolisi dan Rehabilitasi (GAAR) sejatinya telah lama tertuang dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945). Meskipun begitu, pengaturan tersebut memiliki beberapa kelemahan. Kelemahan sebagaimana dimaksud adalah tidak komprehensifnya pengaturan bahkan tidak adanya peraturan perundang-undangan yang merupakan turunan dari pengaturan grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi.¹⁰ Lebih lanjut menurut Padmawati dalam

9 Syaiful Maslul, "Pengaturan Grasi, Amnesti, Abolisi Dan Rehabilitasi Dalam RUU GAAR," makalah disampaikan pada kegiatan pengumpulan data lapangan penelitian Urgensi Pembentukan Ruu Grasi, Amnesti, Abolisi Dan Rehabilitasi Di Indonesia pada tanggal 2 Juni 2021 melalui virtual zoom meeting, 2021. Hlm10

10 Ibid.

Maslul, menyatakan bahwa pengaturan yang tidak jelas tentunya menyulitkan bagi presiden maupun pihak-pihak yang harus dimintai pertimbangan terkait GAAR. Akibatnya, munculah kontroversi ketika keputusan presiden berseberangan dengan hati nurani rakyat. Hal ini tercermin dari kasus Meirika Franola, Schapelle Leigh Corby serta Baiq Nuril Maknun.¹¹

Perhatian masyarakat mulai kembali menyorot persoalan GAAR ketika kasus Baiq Nuril Maknun. Pada saat itu, terjadi perdebatan apakah Grasi ataukah Amnesti yang akan diberikan terhadap kasus tersebut.¹² Meskipun pada akhirnya Presiden mengeluarkan Amnesti dengan Nomor 24 Tahun 2019 dan Putusan Mahkamah Agung No.574K/Pid.Sus/2018, hal ini sebenarnya mengindikasikan adanya ketidakjelasan pengaturan (*legal substance*). *Legal substance* yang tidak jelas kemudian berpengaruh dalam penegakkan hukumnya (*law enforcement*).¹³ Sementara dari sudut pandang lain seperti yang disampaikan Meidina bahwa permasalahan yang mengemuka berkenaan dengan GAAR saat ini adalah *pertama*, mengenai kejelasan pengertian atau definisi dari masing-masing hak yang dimaksud belum memuat kejelasan sebagai instrumen kewenangan presiden.¹⁴ *Kedua*, dalam aturan eksisting, belum termaktub secara

11 Ibid.

12 Ibid.

13 Ibid.

14 Meidina, *Grasi, Amnesti, Abolisi Dan Rehabilitasi*, powerpoint disampaikan pada kegiatan pengumpulan data lapangan penelitian Urgensi Pembentukan Ruu Grasi, Amnesti, Abolisi Dan Rehabilitasi Di Indonesia pada tanggal 2 Juni 2021 melalui virtual zoom meeting, 2021.

jelas mengenai pembatasan hukuman untuk grasi atau secara teknis apakah perlu juga dikombinasikan dengan penghapusan pidana penjara rendah.¹⁵ *Ketiga*, berkenaan dengan subjeknya juga belum terperinci dijelaskan dalam undang-undang eksisting sehingga perlu penjelasan lebih lanjut.¹⁶

Untuk mengurangi beban penyelesaian permohonan grasi dan mencegah penyalahgunaan permohonan grasi,¹⁷ dalam undang-undang ini diatur mengenai pembatasan putusan pengadilan yang dapat diajukan grasi paling rendah 2 (dua) tahun serta ditegaskan bahwa permohonan grasi tidak menunda pelaksanaan putusan, kecuali terhadap putusan pidana mati. Di samping itu, ditentukan pula bahwa permohonan hanya dapat diajukan 1 (satu) kali lagi, kecuali pidana tertentu dan dengan syarat tertentu pengajuan permohonan grasi dapat diajukan 1 (satu) kali lagi. Pengecualian tersebut terbuka bagi terpidana yang ditolak permohonan grasinya dan telah lewat waktu 2 (dua) tahun sejak tanggal penolakan permohonan grasi tersebut atau bagi terpidana yang pernah diberi grasi dari terpidana mati menjadi pidana penjara seumur hidup dan telah lewat waktu 2 (dua) tahun sejak tanggal keputusan pemberian grasi diterima ini yang menimbulkan pro dan kontra dalam pelaksanaannya.

15 Ibid.

16 Ibid.

17 Niklas Bantika, "Pemberian Grasi Oleh Presiden Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945," *Legal Opinion* 4, no. 2 (2014): 1–15. Hlm 8

Hak prerogatif lainnya, yaitu Amnesti dan Abolisi diatur di dalam Undang-Undang Darurat Nomor 11 Tahun 1954 Tentang Amnesti dan Abolisi. Di dalam konsiderans menimbang Undang-undang Darurat tersebut, diatur bahwa undang-undang darurat ini dibuat dalam rangka melaksanakan ketentuan dalam Pasal 107 Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia (UUDS 1950) dan untuk menyesuaikan penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 1949 Tentang Pemberian Amnesti. Undang-Undang Darurat tersebut tidak mengatur tentang definisi amnesti dan abolisi. Namun Pasal 1 UUDS 1950 tersebut diatur bahwa presiden, atas kepentingan negara, dapat memberi amnesti dan abolisi kepada orang-orang yang telah melakukan sesuatu tindak pidana.

Lebih lanjut di dalam Pasal 2, amnesti dan abolisi diberikan kepada semua orang yang sebelum 27 Desember 1949 telah melakukan sesuatu tindak pidana yang nyata akibat dari persengketaan politik antara Republik Indonesia (Yogyakarta) dan Kerajaan Belanda. Menurut Pasal 4 Undang-Undang Darurat tersebut, dengan pemberian amnesti semua akibat hukum pidana terhadap orang-orang termaksud dalam Pasal 1 dan 2 dihapuskan. Dengan pemberian abolisi maka penuntutan terhadap orang-orang yang termaksud dalam Pasal 1 dan 2 ditiadakan.

Jika melihat ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Darurat Nomor 11 Tahun 1954, amnesti dan abolisi diberikan kepada mereka yang melakukan tindak pidana politik. Berdasarkan penelusuran Dio Ashar Wicaksana dan Josua Satria Collins dalam

Sistem Informasi Perundang-Undangan Sekretariat Kabinet RI, Pemerintah Indonesia sudah memberikan 32 amnesti mulai dari bangsa ini merdeka hingga sekarang. Dalam daftar, para penerima amnesti adalah orang-orang yang terlibat dalam gerakan politik. Landasan pemberian amnesti mereka adalah perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM).¹⁸ Merujuk kepada konsideran menimbang Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1954, undang-undang ini masih mendasarkan kepada UUDS 1950. Hal ini terlihat pada Konsiderans menimbang, yang menyatakan bahwa undang-undang itu dibuat untuk melaksanakan ketentuan dalam Pasal 107 UUDS 1950, padahal jelas UUDS 1950 sudah tidak lagi menjadi Konstitusi NKRI. Undang-undang darurat tersebut menentukan pemberian amnesti menggunakan mekanisme berbeda dengan UUD 1945. Undang-Undang Darurat RI Nomor 11 Tahun 1954 Tentang Amnesti dan Abolisi, Presiden memberi amnesti dan abolisi ini setelah mendapatkan nasihat tertulis dari Mahkamah Agung yang menyampaikan nasihat itu atas permintaan Menteri Kehakiman. Sedangkan UUD 1945 yaitu Pasal 14 ayat (2) Presiden memberikan amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

18 Dio Ashar Wicaksana and Josua Satria Collins, "Analisis Di Balik Kontroversi Pemberian Amnesti Jokowi Kepada Baiq Nuril : Indonesia Butuh UU Amnesti Yang Baru," *Theconversation.Com*, last modified 2019, accessed January 20, 2021, <https://theconversation.com/analisis-di-balik-kontroversi-pemberian-amnesti-jokowi-kepada-baiq-nuril-indonesia-butuh-uu-amnesti-yang-baru-120496>.

Melihat masih adanya permasalahan terhadap aturan hukum yang dinilai masih menimbulkan keraguan dan kerancuan, maka Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM menganggap penting dilakukan penelitian untuk mengetahui urgensi pembentukan RUU (Rancangan Undang-Undang) Grasi, Amnesti, Abolisi dan Rehabilitasi (GAAR). Hal ini patut diteliti dalam rangka menyajikan suatu konstruksi berpikir secara ilmiah sebagai basis bukti pendukung penyusunan dan penetapan kebijakan Undang-Undang Grasi, Amnesti, Abolisi dan Rehabilitasi.

C. Hakikat Grasi, Amnesti, Abolisi dan Rehabilitasi dalam Pasal 14 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945

1. Kajian Teoretis dan Praktis

Sesungguhnya teori hukum harus selalu diartikan sebagai teori tentang hukum positif, yang *een verklarende wetenschap van het recht*. Dengan demikian, kajian teoretis tentang objek penelitian, merupakan penjelasan-penjelasan yang bersifat keilmuan tentang hukum yang sekarang berlaku di Indonesia terkait hal tersebut. Sementara itu, kajian praktis disini, semata-mata hanya untuk memberikan contoh gradual semata atas konsep teoretis dimaksud.

Perlu dipikirkan ulang, apakah kesemuanya teori yang dikemukakan dalam Bab II (Tinjauan Pustaka), memang benar-benar relevan jika ditempatkan dalam kerangka Hukum

Indonesia, dan langsung berkaitan dengan substansi pengaturan yang ada terkait objek studi dalam Hukum Indonesia. Mengingat hakekatnya kedudukan teori (tinjauan Pustaka) merupakan pisau analisis atas objek yang diteliti, bukan gambaran tentang keluasan bacaan peneliti.

Misalnya berkenaan Teori Pemisahaan Kekuasaan dan Prinsip *Check and Balance* yang digunakan sebenarnya tidak relevan jika dikaitkan dengan kedudukan Presiden Republik Indonesia (selanjutnya disebut Presiden) sebagai Kepala Negara (*head of state*) yang mempunyai hak untuk memberikan GAAR. Memang Presiden sejatinya selain sebagai Kepala Negara, juga merupakan Kepala Pemerintahan (*head of government*), sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Sebagai Kepala Pemerintahan, sudah barang tentu Presiden merupakan pemegang kekuasaan eksekutif (*the sovereign of executive*), yang bersama pemegang kekuasaan negara lainnya bertanggungjawab dalam melakukan pengurusan negara sehari-hari, dimana Presiden terutama diamanahkan peraturan perundang-undangan.

Dalam menelaah tindakan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan memang diperlukan Teori Pemisahaan Kekuasaan dan Prinsip *Check and Balance*, sebagai konsekuensinya kesejajaran semua lembaga negara dalam sistem pemerintahan presidensial. Namun demikian, tidak demikian ketika menelaah tindakan Presiden dalam memberikan GAAR. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, Presiden memberikan GAAR bukan

lewat tubuh eksekutifnya, melainkan sebagai pelaksanaan kekuasaan atau hak asli Presiden dalam kedudukannya sebagai Kepala Negara (*pardon power head of the state*). Disini Presiden menjalankan *independent power and inherent power* yang diatur Konstitusi.

GAAR bagi Presiden adalah bagian dari hak istimewa (hak prerogatif) dalam kedudukan sebagai Kepala Negara. Dalam uraian tentang Teori Hak Prerogatif yang dimuat dalam draft laporan, suatu hak prerogatif hakekatnya merupakan residu sistem monarki. Dalam hal ini hak prerogatif merupakan hak yang tidak dapat “dibantah” atau “digugat” pihak lain karena kekuasaan raja bersifat absolut. Oleh karena itu, jika dikaitkan dengan Indonesia sebagai negara demokrasi (bukan kerajaan), perlu diejawantahkan konsepsi tentang hak prerogatif tersebut dalam sistem demokrasi. Pada dasarnya, kini hak prerogatif merupakan hak yang dalam pelaksanaannya tidak memerlukan persetujuan atau konfirmasi dari lembaga tinggi negara lainnya. Jadi terlepas dari Teori Pemisahan Kekuasaan atau Prinsip *Check and Balance*. Dengannya Teori Hak Prerogatif dapat menjadi pisau analisis terpenting dalam hal ini, yang memberikan “pembatasan” hakiki dalam memahami norma Konstitusi dan peraturan perundang-undang dibawahnya terkait GAAR tersebut.

GAAR merupakan hak prerogatif Presiden dalam bidang hukum (*law and justice*) yang ditentukan dalam Konstitusi, yaitu hak Presiden untuk memberikan grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung (MA),

dan memberikan amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), sebagaimana ditentukan dalam Pasal 14 UUD NRI Tahun 1945. Idiom “dengan memperhatikan pertimbangan” tidak berarti pelaksanaan hak ini memerlukan persetujuan atau konfirmasi MA dan DPR, melainkan hanya adanya perhatian yang sungguh-sungguh dari Presiden atas pertimbangan-pertimbangan kedua lembaga tersebut, yang dimintakan secara khusus olehnya dalam rangka pelaksanaan haknya itu. Secara *a-contrario* hal ini juga berarti bahwa Presiden RI tidak terikat dengan pertimbangan MA dan DPR mengenai hal ini. Oleh karena itu, pertimbangan dimintakan setelah semua hal yang diperlukan untuk pelaksanaan hak memberikan grasi, rehabilitasi, amnesti dan abolisi telah tercukupi.

Lebih jauh dapat dijelaskan, bahwa pemberian Grasi dan Rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan MA, artinya Grasi dan Rehabilitasi diberikan Presiden atas “pertimbangan hukum”. Hal ini dikarenakan kedudukan MA sebagai pemegang kekuasaan kehakiman (*judicative power*), menyebabkan pertimbangan-pertimbangan yang diberikan (dipandang) melulu berisi pertimbangan hukum. Presiden dapat sama sekali mengabaikan pertimbangan MA, jika isinya hal-hal yang bersifat ekstra juridis, sebaliknya ada ikatan “moral” (bukan ikatan juridis) atas pertimbangan-pertimbangan juridis MA terhadap grasi atau rehabilitasi terhadap pihak tertentu yang akan diberikan Presiden.

Sementara itu, ketika dalam Konstitusi ditentukan pemberian Amnesti dan Abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR, maka dapat dipandang penggunaan hak tersebut dilakukan dengan memperhatikan “pertimbangan politik”. DPR sebagai lembaga politik yang memegang kekuasaan keterwakilan (*legislative power*) yang dimintai masukannya mengenai hal ini. Artinya, pemberian Amnesti dan Abolisi merupakan kebijakan hukum Presiden, yang dilatarbelakangi atau lebih berimplikasi politik. Bukan hanya dalam peristiwa-peristiwa hukum yang dilatarbelakangi atau berimplikasi politik dalam arti sempit, tetapi dalam arti seluas-luasnya. Sekali lagi “pertimbangan” MA dan DPR tadi hanya merupakan syarat administratif bagi Presiden untuk menggunakan haknya, sehingga sama sekali bukan syarat substantif. Dengan demikian, pertimbangan hukum dan pertimbangan politik tersebut “tidak mengikat” Presiden, karena sejatinya hak memberikan GRAA merupakan hak prerogatif, yang tidak memerlukan persetujuan atau konfirmasi penggunaannya kepada pemegang kekuasaan negara lainnya.

Bayles menjelaskan bahwa teori keadilan prosedural menitikberatkan pada proses atau langkah-langkah untuk tiba waktunya untuk membuat keputusan, bukan pada persoalan konten dari putusan itu sendiri.¹⁹ Bagi Presiden, yang perlu diatur adalah *impartiality, opportunity to be heard and grounds for decision* dalam memberikan GAAR yang perlu diatur, supaya dapat berlaku adil, berlaku untuk semua dalam semua keadaan.

19 Michael D. Bayles, *Procedural Justice: Allocating to Individual* (Boston: Kluwer Academic Publishers, 1990). hlm. 25

2. Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Berkaitan dengan Penyusunan Norma

a. Ruang Lingkup Pengaturan

Berkenaan dengan Grasi, sejauh ini telah diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2002 tentang Grasi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 2010. Sedangkan mengenai pemberian Amnesti dan Abolisi ditentukan dalam Undang-Undang Darurat No. 11 Tahun 1954 Tentang Amnesti dan Abolisi (dimasa berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950). Sementara itu, mengenai Rehabilitasi (sebagai hak prerogatif Presiden), hingga kini belum ada undang-undang yang secara khusus mengatur pelaksanaannya. Rehabilitasi dimaksud, tentu berbeda dengan rehabilitasi yang menjadi tugas Hakim, ketika memutus bebas (*vriijspraak*) dalam perkara pidana menurut Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Juga bukan rehabilitasi sebagai tindakan (*maatregel*) dalam tindak pidana narkotika. Oleh karena itu, tidak ada relevansinya Draf Laporan mengkaitkan konsep Rehabilitasi dan Hukum Pidana/Hukum Acara Pidana, dengan Hak Rehabilitasi yang menjadi prerogatif Presiden. Dapat Mengenai hal yang terakhir ini, dapat dikatakan terdapat kekosongan pengaturan (*wet vacuum*).

Pengatuhan hak prerogatif Presiden tersebut dalam undang-undang, alih-alih “memudahkan” Presiden menggunakan haknya dibidang hukum yang diatur Kontitusi tersebut, justru undang-undang di atas lebih banyak “membatasi” Presiden dalam menggunakan haknya. Hal ini tentunya bertentangan dengan

konsep *independent power and inherent power* yang diatur Konstitusi dan konsep hak prerogatif itu sendiri. Oleh karena itu kedepannya pengaturan GAAR dalam undang-undang dan peraturan perundang-undangan dibawahnya, seharusnya hanya mengatur tentang prosedur administratif terkait penggunaan hak tersebut oleh Presiden. Pengaturan tentang hal ini sama sekali tidak boleh “mengekan”, “membatasi”, “mengurangi atau bahkan “meniadakan” keleluasaan Presiden menggunakan hak prerogatifnya itu.

Pengaturan boleh jadi hanya sejauh mendiskripsikan perbedaan bentuk-bentuk hak istimewa tersebut, yang motivasinya hanya untuk tertib administrasi. Dengan demikian, dalam undang-undang tentang hak-hak prerogatif ini seharusnya tidak memuat pengaturan berisifat “memaksa”, melainkan hanya menjadi “pedoman” belaka, yang bila Presiden menghendaki bisa dilakukan tanpa melalui mekanisme yang ditentukan didalamnya. Oleh karena itu, pembentukan undang-undang mengenai hal ini secara terpadu, bukan hanya kebutuhan, tetapi sudah merupakan keharusan. Terlebih lagi terhadap Undang-Undang No. 11 Tahun 1954 bukan hanya dibentuk sebelum amandemen, tetapi juga berlandaskan UUDS 1950. Dalam undang-undang yang kelak menjadi “pedoman” dalam pelaksanaan hak GAAR, juga harus membuka klausul bahwa pembentukannya tidak dimaksudkan memberikan pembatasan lebih kepada Presiden dalam menggunakan haknya. Pengaturan hak prerogatif dalam undang-undang sekali-kali tidak mengurangi makna hakiki dari hak prerogatif itu sendiri.

Dalam ranah empiris, keadaan yang dilematis dapat dihindari. Misalnya ketika Presiden Jokowi dihadapkan dengan kasus Baiq Nurul. Sebenarnya dari segi hukum lembaga yang tepat digunakan Presiden adalah pemberian Grasi, karena kasusnya bukan hal yang perlu dipertimbangkan diberikan Amnesti, yang oleh UU dimaksudkan untuk kasus berlatar belakang politik. Lihatlah hal yang dilakukan Presiden Soeharto terhadap tokoh-tokoh peristiwa Awom, Mandacan, dan Wage-te-Enaratoli di Papua. Demikian juga Presiden Habibie terhadap Xanana Gusmao, Muchtar Pakpahan, Sri Bintang Pamungkas, Budiman Sujatmiko, dan Nuku Sulaiman. Presiden Gus Dur terhadap Amir Syam, Ridwan Ibbas, Abdullah, Heslen, M. Thaher Daud, Romo I Sandyawan dan Beni Sumardi (lihat Restorasi Tarmidzi: Sejarah Panjang Pemberian Amnesti di Indonesia). Umumnya amnesti diberikan oleh para Presiden dimaksud mengingat tindak pidana yang dilakukan mereka itu beralasan politik, sebagai perlawanan rezim politik sebelumnya. Namun, Baiq Nuril justru diberikan Amnesti, semata-mata karena Presiden Jokowi kesulitan menggunakan hak prerogatifnya berupa pemberian Grasi, akibat pembatasan yang dilakukan oleh Undang-Undang (selanjutnya disebut dengan UU) berkenaan dengan Grasi itu sendiri.

Berdasarkan hal itu, sebenarnya pemberian Amnesti kepada Baiq Nuril, yang bertentangan dengan dengan UU Amnesti, karena kasusnya bukan tindak pidana politik, dapat dipandang secara imajinatif bahwa Presiden berpegang teguh pemberian Amnesti merupakan hak prerogatifnya, sehingga Presiden hanya memandang Undang-Undang No. 11 Tahun 1954 semata-mata

“pedoman” yang tidak mengikat, yang *notabene* juga dikeluarkan pada masa berlakunya UUDS 1950. Hal ini yang menyebabkan diabaikannya “persyaratan politik” dalam pemberian Amnesti tersebut kedepannya perlu diperlonggar, mengingat perkara yang menjerat Baiq Nuril hanyalah perkara ITE-pencemaran nama baik/kesusilaan semata.

b. Perihal Pemohon GAAR

Berkenaan dengan penggunaan hak prerogatif Presiden, sejatinya tidak tergantung “pemohon” atau “permohonan” pihak berkepentingan. Walaupun penggunaan hak prerogatif disini dapat dimohonkan, tetapi pelaksanaan hak ini semata-mata bergantung Presiden. Jadi hal yang keliru jika menggantungkan hak ini pada permohonan atau persetujuan pihak yang berkepentingan, karena justru akan menghilangkan hakekat prerogatifnya jika hal itu ditentukan oleh adanya permohonan. Dengan demikian, pada hakekatnya, permohonan dimaksud semata-mata sebagai “notifikasi” kepada Presiden perihal haknya sebagai Kepala Negara. Namun demikian, hal itu” tidak dalam pengertian pemohon dimaksud memiliki “hak” untuk diberi keputusan mengenai kepentingannya oleh Presiden. Dalam hal inilah sebenarnya istilah “hak prerogatif” seharusnya diletakkan.

Dalam konsep tentang hak, maka akan terbit kewajiban pada sisi yang lain. Dengan demikian, GAAR bukan hak narapidana, terpidana, terdakwa, tersangka atau pihak lain yang menjadi terduga suatu tindak pidana, melainkan hak Presiden dengan kebijakan hukumnya terkait masalah hukum tertentu. Permohonan hanya salah satu *entry point* bagi Presiden untuk

memberikan GAAR, tetapi bukan satu-satunya jalan yang diperlukan baginya menggunakan hak itu.

Misalnya, berapa waktu lalu timbul pro kontra ada keinginan Presiden (sebagaimana disampaikan Yusril Ihza Mahendra) untuk memberi “pengampunan” kepada Abu Bakar Ba’asyir, sebagai terpidana tindak pidana teorisme, dengan alasan kemanusiaan. Pro kontra terutama terkait “permohonan” yang sepertinya enggan dilakukan yang bersangkutan dengan alasan relegiusitas, dan hal itu menjadi “hambatan” menurut UU, tetapi keinginan kuat Presiden sudah sangat tampak, dari sejumlah pernyataan Yusril Ihza Mahendra tersebut.

Kedepannya perlu dibuka kesempatan pemberian GAAR dapat dilakukan tanpa permohonan yang berkempentingan. Selain atas kehendak Presiden sendiri, hal itu juga dapat diberikan misalnya justru atas permohonan tokoh-tokoh politik, tokoh-tokoh nasional, tokoh-tokoh masyarakat, dan tokoh-tokoh agama, dengan berbagai alasan pula. Dalam hal ini permohonan para tokoh dimaksud dipandang telah cukup menjadi landasan bagi Presiden menggunakan haknya.

c. Pembatasan tentang Tindak Pidana yang Dapat Diberikan Terhadap GAAR

UU yang mengatur penggunaan hak prerogatif Presiden dalam menggunakan Pasal 14 UUD NRI Tahun 1945, tidak boleh justru membatasi keleluasaan Presiden menggunakan haknya. Pertimbangan hukum oleh MA (dalam hal pemberian Grasi dan Rehabilitasi) dan pertimbangan politik oleh DPR (dalam hal

pemberian Amnesti dan Abolisi), lebih merupakan kategorisasi lembaga-lembaga dimaksud, supaya tertib administrasi.

Sekali lagi ketika ada kehendak Presiden untuk memberikan “pengampunan” kepada Abu Bakar Ba’asyir misalnya, maka jika dikaitkan bahwa yang bersangkutan merupakan Narapidana Tindak Pidana Terorisme, maka pertimbangan politis akan lebih dominan. Bukan pertimbangan-pertimbangan hukum, karenanya Grasi dan Rehabilitasi bukan kategori “pengampunan” yang tepat. Mengingat sejatinya Tindak Pidana Terorisme berlatar belakang politik karena akar dari tindak pidana terorisme adalah perjuangan politik kelompok tertentu, yang terkadang dalam mencapai tujuannya menggunakan cara-cara teror. Oleh karena itu, jika UU membatasi secara demikian, sama dengan membatasi hak prerogatif Presiden.

Sebagai tindak pidana politik, bukan tidak mungkin penerapan ketentuan undang-undang terorisme itu bernuansa “politik”. Oleh karena itu bagi mereka yang telah terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana terorisme berdasarkan putusan yang berkekuatan hukum tetap, dan karenanya telah menjalani sebagian atau seluruh pidananya, upaya narapidana tindak pidana terorisme “memperjuangkan” keadilan seharusnya ditempuh melalui jalur hukum, yaitu peninjauan kembali (upaya hukum luar biasa) atau memohon Amnesti kepada Presiden.

Sudah seharusnya belunggu UU kepada Presiden untuk memberikan “pengampunan” dihilangkan. Kategorisasi bahwa

pardon right yang dimiliki Presiden itu dibedakan ada yang dengan alasan-alasan politik, dan ada yang dengan alasan-alasan hukum, semata-mata karena kepentingan praktis belaka, tanpa dibatasi tindak pidana-tindak pidana yang melatar belakangnya. Artinya, pemberian Amnesti jauh lebih tepat daripada Grasi kepada seseorang yang akan diberi “pengampunan” kepada seseorang, karena alasannya adalah politis, dan bukan karena alasan yuridis. Dengan demikian, pembedaannya semata-mata sebagai masalah administratif belaka. Bahwa konsekuensinya dapat saja “pengampunan yang diberikan Presiden tidak sejalan yang dimohonkan, jika secara administratif bentuk yang lain dipandang lebih tepat.

d. Pembedaan GAAR Dilihat Dari Konsekuensinya Bagi Pemohon

UU seharusnya juga menjadi jalan untuk dapat membedakan bentuk-bentuk GRAA satu sama lain secara tertib, beserta konsekuensinya. Artinya, sisa masa hukuman narapidana dimaksud menjadi hapus, berkurang atau berubah, putusan pengadilan yang belum dijalankan atau proses hukum yang masih berjalan dapat dihapuskan, ataupun pemulihan harkat dan martabat yang sempat dirampas, sehingga yang bersangkutan dilepaskan dari akibat hukum apapun, menjadi pembeda dari bentuk-bentuk *pardon of presidency* tersebut.

Grasi hanya dapat menghapuskan seluruh, sebagian atau merubah sanksi pidana yang telah dijatuhkan oleh pengadilan dengan putusan yang telah berkekuatan hukum tetap. Disini

karena pertimbangan hukum tertentu yang bersangkutan diberi Grasi. Misalnya melihat perkembangan sikap terpidana mati yang dilaporkan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, yang sangat inspiratif bagi masyarakat pada umumnya, sehingga dipandang perlu diberi “penghargaan” oleh Presiden dengan diberi pengampunan. Dalam hal inilah pertimbangan hukum MA diperlukan, supaya pemberian Grasi sejalan dengan tujuan pemidanaan.

Lain halnya dengan Rehabilitasi, yang memulihkan hak-hak dan martabat yang bersangkutan yang tidak mungkin lagi dapat diperbaiki oleh Pengadilan. Jadi pengembalian jabatan yang pernah diemban, pengembalian harta kekayaan yang pernah dirampas, sampai dengan pengembalian denda yang sudah dibayarkan, menjadi manifestasi dari pemberian rehabilitasi kepada yang bersangkutan. Dalam hal ini menetapkan secara spesifik hal yang menjadi materi Rehabilitasi yang berbeda dengan bentuk “pengampunan” yang lain, diperlukan untuk menjamin penggunaan lembaga ini secara tepat. Dengannya diharapkan terjadi tertib administrasi, dan untuk mengatur seberapa mungkin hal itu berpengaruh pada pemidanaan yang sudah dijatuhkan, dijalankan dan tidak dapat diperbaiki lagi. Dalam hal ini seseorang telah dinyatakan bersalah melakukan tindak pidana, dan sudah dijatuhi pidana, bahkan pidana telah selesai dijalankan, tetapi berdasarkan alat pembuktian yang terakhir yang belum dipertimbangkan pengadilan diperoleh seharusnya yang bersangkutan dibebaskan, dilepaskan dari segala tuntutan hukum, atau seharusnya penuntutan terhadap dirinya tidak dapat diterima. Dalam hal ini putusan pengadilan dimaksud

tidak mungkin diperbaiki, seperti ternyata dari pertimbangan MA, dan karena seluruh hukuman telah dijalankan, tetapi seharusnya diputus berbeda. Disini Rehabilitasi menjadi jalan keluar yang dimiliki Presiden untuk memperbaiki keadaan, sebagai penanggung jawab tertinggi penegakan hukum.

Sedangkan Amnesti menyebabkan semua akibat hukum pidana yang diberikan kepada yang bersangkutan menjadi dihapuskan, baik sanksi pidana yang telah dijatuhkan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap yang belum dijalankan, ataupun atas peristiwa yang belum ada putusan pengadilan atas perbuatannya itu. Amnesti sesungguhnya lebih pada penilaian subyektif Presiden atas aspirasi masyarakat yang berkembang, sehingga pertimbangannya politis. Secara prosedural tentu penting sekali memulai hal ini dengan sikap politik Presiden, yang menunjukkan pengampunan pada “orangnya”, dan bukan pada “perbuatannya”, misalnya tentang tindak pidana terorisme yang dilakukan oleh seseorang dan narapidana terorisme itu sendiri. Sikap politik itu, ditindaklanjuti dengan permintaan pertimbangan DPR. Artinya, sikap akar rumput (masyarakat) sejalan dan didukung oleh para elit (DPR). Dengan demikian, Presiden memberikan Keputusan Presiden tentang pemberian Amnesti terhadap yang bersangkutan dan memerintahkan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk melaksanakannya

Sementara Abolisi menyebabkan tuntutan atau proses persidangan yang sedang berlangsung dihentikan dan dihapuskan dari register perkara, seolah-olah perkara pidana itu tidak pernah sampai ke pengadilan. Dalam hal ini, tanpa menyinggung tentang sikap atas perbuatannya, segala proses hukum yang sedang

berlangsung dihapuskan. Pertimbangan-pertimbangan politik, misalnya proses hukum bahkan akan menimbulkan keadaan yang lebih jelek, dapat menjadi motivasi utama bagi Presiden ketika menggunakan hak prerogatifnya tersebut. Dengan demikian, konsekuensinya akan lebih banyak berdampak pada Hukum Acara Pidana.

e. Kajian Implikasi Terhadap Keputusan Pemberian GAAR

Tidak boleh ada konsekuensi hukum bagi Presiden, atas keputusannya memberikan GAAR. Hal ini perlu dipertegas dalam UU yang akan datang, supaya segala bentuk gugatan, keberatan ataupun tuntutan atas GAAR yang sudah diputuskan Presiden, gugur demi hukum, kepada siapa atau lembaga apapun hal itu diajukan. Jika keputusan Presiden memberikan Grasi, misalnya kepada Syaukani Hasan Rais dianggap keliru, karena nyatanya setelah keluar dari Lembaga Pemasyarakatan yang bersangkutan terlihat sehat, maka jika ada yang mengajukan gugatan tata usaha negara ke Pengadilan TUN atas hal itu, harus dinyatakan gugur demi hukum. Pandangan yang menyamakan keputusan Presiden tentang GAAR ini dengan kebijakan pejabat tata usaha negara yang lain, harus ditolak.²⁰ Hal ini perlu ditegaskan untuk menjaga marwah hak prerogatif Presiden dalam memberikan GAAR, yang bukan hanya dalam pelaksanaannya tidak perlu persetujuan, tetapi juga keputusannya bersifat final dan mengikat, sehingga tidak dapat ditolak dengan dalih apapun.

20 Masan Nurpian, "Pengujian Keputusan Presiden Tentang Grasi," *Jurnal Rechtsvinding Online* (2014): 1-3. hlm.

Satu-satunya implikasi yang mungkin akan diterima oleh Presiden, jika terdapat GAAR yang dipandang keliru adalah elektabilitasnya (itupun hanya berlaku jika Presiden masih akan berlaga dalam pemilu yang akan datang). Jadi implikasinya bukan dari segi hukum, tetapi justru dari segi politik. Demikian misalnya Presiden Gerald Ford yang tidak terpilih pada Pemilu Amerika Serikat berikutnya akibat pengampunan yang diberikan kepada mantan Presiden Richard Nixon, yang mengundurkan diri karena terlibat dalam kasus *Watergate*.

Selain itu, pada dasarnya pemberian GAAR oleh Presiden tidak membatasi Presiden tersebut atau Presiden berikutnya untuk memberikan pengampunan, baik dalam bentuk yang sama atau yang lain. Dalam hal ini, UU yang akan datang harus membuka kemungkinan lebih dari satu Presiden memberikan GAAR untuk satu peristiwa atau orang yang sama. Seperti contohnya, pengampunan yang diberikan Presiden Amerika Serikat Chester A. Arthur kepada Jenderal Fitz John Porter tahun 1882 yang mengembalikannya ke dinas ketentaraan karena hasil penyelidikan resmi yang bersangkutan dinyatakan tidak bersalah atas kekalahan dalam Pertempuran Second Bull Run 1862. Pengampunan ini seperti layaknya rehabilitasi dalam sistem hukum Indonesia. Namun kemudian orang yang sama diberi pengampunan penuh, atau semacam grasi oleh Presiden Grover Cleveland tahun 1886.²¹

21 Rahman Asmardika, "7 Pengampunan Presiden Terkenal Dalam Sejarah AS,"

BAB II

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS GAAR

A. Landasan Filosofis

Secara ontologis dan aksiologis, spirit pemberian Grasi, Amanesti, Abolisi dan Rehabilitasi (GAAR) sejalan dengan falsafah bangsa dan idiologi Pancasila yang menjunjung tinggi nilai-nilai keadilan, moral, dan kemanusiaan. Sebagai jiwa dan kepribadian bangsa, Pancasila menjadi sebagai perisai negara sekaligus menjadi sumber rujukan dan orientasi nilai-nilai utama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Spirit falsafah nilai luhur Pancasila dan Pembukaan UUD 1945 menghendaki, Presiden bukan hanya sekedar simbol pemersatu bangsa, namun yang paling penting adalah bagaimana menjadi pelindung yang baik, adil dan jujur, serta menjadi penjaga ditegakkannya hak-

Okezone.Com, last modified 2016, accessed March 17, 2021, <https://news.okezone.com/read/2016/09/17/18/1491679/7-pengampunan-presiden-terkenal-dalam-sejarah-as?page=3>.

hak asasi warga yang terlanggar akibat kebijakan hukum yang lemah atau menyimpang.

Setiap penyelenggara negara dan Presiden wajib mewujudkan kelima Sila Pancasila dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan. Pemberian Grasi, Amnesti, Abolisi dan Rehabilitasi (GAAR) tak lain merupakan wujud tanggung jawab moral-kemanusiaan seorang Presiden/Kepala Negara untuk membela hak-hak asasi (HAM) dan kepentingan warga negaranya dari ketidakadilan hukum positif serta kepentingan nasional. Penghapusan proses hukum dan rekonsiliasi politik dalam kasus Amnesti dan Abolisi terhadap mantan anggota GAM dan OPM menunjukkan bahwa, spirit GAAR berkaitan dengan tanggung jawab konstitusional Presiden untuk menjaga dan merawat keutuhan NKRI sebagai amanat pembukaan UUD 1945 dan cita-cita kemerdekaan bangsa.

Kepala Negara bertanggungjawab untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia termasuk didalamnya memproteksi *individual rights* dan hak-hak asasi (HAM) warga negara disegala aspek kehidupana secara berkeadilan. Untuk mencegah terjadi *abuse of power* penggunaan hak prerogatif Presiden terkait GAAR agar tidak didasarkan atas pertimbangan-pertimbangan politik pragmatis, dan memiliki legitimasi yuridis yang kuat maka, konstitusi menghendaki adanya fungsi *controlling* lembaga yudikatif dan legislatif dalam konteks implementasi prinsip supremasi hukum dan prinsip (*check and balances*).

Kewajiban perlindungan, penghormatan, pemenuhan dan pemajuan nilai-nilai HAM sendiri, sesungguhnya merupakan

jati diri bangsa Indonesia yang melekat pada falsafah Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum dan kaidah pokok ketatanegaraan (*staat fundamentalnorm*). Bangsa Indonesia adalah bangsa yang religius, humanis, dimana nilai-nilai HAM telah lama hidup, dan menjadi bagian integral dari entitas kultural masyarakat, adat-isitiadat, dan nilai-nilai kearifan lokal (*local wisdom*) lainnya yang menjadi kepribadian bangsa. Bagi bangsa Indonesia, kemerdekaan adalah hak asasi setiap bangsa dan karena segala praktek penjajahan dimuka bumi tidak dibenarkan dan harus dihapuskan.

Spirit Alinea Pertama Pembukaan UUD 2945 menjamin bahwa, hak untuk untuk hidup; tidak mendapatkan perlakuan diskrimiatif; persamaan kedudukan dihadapan hukum dan pemerintah; serta hak untuk memperoleh kehidupan yang layak, merupakan hak asasi yang paling mendasar yang secara kodrati dianugrahi Tuhan terhadap setiap insan. Hak-hak tersebut tidak dapat dikurangi dengan alasan apapun (*non derogable rights*) dan wajib dijunjung tinggi, dilindungi dan dihormati oleh negara serta para pengambil kebijakan. Penghormatan dan pengakuan atas supremasi Ketuhanan Yang Maha Esa; Prinsip Kemanusiaan yang adil dan beradab, nilai Persatuan; prinsip kerakyatan; kekeluargaan; gotong royong; demokrasi perwakilan rakyat; dan prinsip keadilan sosial bagi seluruh rakyat, merupakan kristalisasi nilai-nilai HAM dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

B. Landasan Sosiologis

Secara mondial, urusan nyawa dan jaminan keselamatan hidup manusia masih menjadi persoalan setiap negara dan

permasalahan mendasar kejahatan HAM kontemporer dunia. International Criminal Court (ICC), bahkan telah menetapkan ada empat kategori pelanggaran HAM berat yang masuk dalam yurisdiksi pengadilan pidana internasional. Keempat kategori itu adalah kejahatan kemanusiaan; kejahatan genosida (*ethnic cleansing*), kejahatan perang; dan agresi. Sejumlah kejahatan perang global seperti yang terjadi di Afghanistan, Irak, Suriah, ataupun praktek genosida Junta militer Myanmar, telah memaksa PBB dan dunia internasional untuk tidak menganggap remeh problem kejahatan HAM global sebagai musuh bersama.

Dalam konteks Indonesia, perlindungan HAM terhadap warga negara menjadi tanggung jawab negara dan bagian dari tujuan nasional bangsa. Negara wajib memastikan proses penegakan hukum yang fairness (berkeadilan) dan non diskriminatif dalam penanganan tindak pidana (*ordinary maupun extra ordinary crime*). Oleh karena itu, prinsip supremasi hukum; *equality before the law*; atau *presumption of innocence* dan *restorative of justice* dalam hukum pidana harus ditegakkan secara konsisten dalam proses penegakkan hukum. Pinsip-prinsip HAM demikian juga harus menjiwai setiap produk hukum ataupun proses politik legislasi dan politik hukum pengaturan GAAR sebagai hak istimewa Presiden.

Hukum diciptakan untuk “keadilan dan kemanusiaan bukan untuk manusia”. Inilah esensi salah satu prinsip negara hukum Pancasila. Itu sebabnya mengapa prinsip keadilan dan kemanusiaan menjadi asas materiil yang harus diperhatikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana ketentuan Pasal 6 UU 12/2011. Asas keadilan, mewajibkan

setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa terkecuali.²² Di sisi lain, asas kemanusiaan menekankan bahwa, setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat memberikan cerminan atau refleksi atas perlindungan dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia (HAM), harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.²³

Spirit hukum yang berpijak kepada nilai keadilan dan kemanusiaan pada akhirnya akan memberikan kemaslahatan bagi setiap orang. Oleh karena itu, ketika terjadi kekosongan hukum dalam masyarakat atau UU berlaku sudah tidak relevan lagi dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat, maka wajib ditinjau ulang.²⁴ Pasal 5 UU No. 12/2011 mensyaratkan terpenuhinya asas formil berupa “asas Kedayagunaan dan kehasilgunaan”. Setiap peraturan perundangundangan dibuat

22 Asas formil pembuatan suatu produk hukum sebagaimana Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

23 Asas ini merupakan salah satu asas materiil yang wajib diperhatikan dalam penyusunan UU sebagaimana instruksi Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

24 Aspek sosiologis menjadi sangat penting. Suatu peraturan perundangundangan yang diterima secara wajar akan menerima daya berlaku efektif dan tidak begitu banyak memerlukan pengerahan institusional untuk melaksanakannya. Teori pengakuan (*anerkennungstheorie*) menekankan bahwa kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan dari masyarakat tempat hukum itu berlaku. Dimensi sosiologis artinya mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-Undangan Dan Aspek Pengujiannya* (Yogyakarta: Thafa Media, 2017). hlm. 23.

karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.²⁵ Penggunaan hak prerogatif Presiden berupa pemberian GAAR yang didasari pertimbangan politik hukum yang tepat dan tidak diskrimintif, sesungguhnya dapat memenuhi nilai keadilan bagi setiap warga negara yang tidak puas dengan keadilan yang diberikan melalui jalur hukum dan pengadilan.

Nilai kemanusiaan mengandung nilai etika dan moral serta tak lain merupakan sub sistem nilai yang terintegrasi dalam konsep keadilan hukum itu sendiri. Kebutuhan pemenuhan keadilan hukum bagi masyarakat pencari keadilan, tidak semata-mata menjadi tanggungjawab institusi pengadilan, pihak kepolisian, Jaksa atau Hakim dan instusi penegak hukum lainnya. Di sisi lain, tidak semua UU atau hukum positif yang dibentuk mampu memberikan keadilan hukum bagi masyarakat. Secara kontekstual, keadilan hukum masih menjadi barang mahal di mata rakyat kecil yang cenderung menjadi korban dari kelemahan UU ataupun kriminalisasi penegakkan hukum. Misalnya, dalam kasus pencurian Buah Kakao-Kasus Nenek Minah; Kasus pencurian Sandal Jepit; atau kasus Baiq Nuril-pencemaran nama baik-UU ITE maupun tragedi pembunuhan KM 50 anggota organisasi FPI.

Dalam konflik agraria, masih rawan terjadi kriminalisasi penegakkan keadilan hukum terhadap masyarakat korban

25 Pasal 5 UU No.12 Tahun 2011 mengenai asas formil pembentukan peraturan perundang-undangan

pembangunan ketika tanahnya digusur dalam kasus infrastruktur pembangunan seperti: pembangunan Jalan Tol; Waduk/Bendungan sengketa tanah Bandara dan lainnya. Tanah dipandang sebatas komoditas ekonomi dan aset pembangunan, tanpa melihat tanah sebagai bagian dari jati diri masyarakat, merupakan salah satu dari sekian bentuk ketidakadilan kebijakan reforma agraria yang masih dihadapi masyarakat. Selain itu, penyelesaian konflik terorisme, gerakan separatisme seperti di Poso ataupun Kelompok Kriminal Bersenjata atau Organisasi Papua Merdeka (OPM) juga memerlukan pola pendekatan diplomasi politik, dan model pendekatan non yuridis (non litigasi) yang diperankan oleh negara. Penggunaan hak prerogatif Presiden terkait GAAR bisa diandalkan menjadi alternatif penyelesaian setumpuk ketidakadilan hukum dan konflik politik yang terjadi selama ini. Sejumlah kasus kontroversial tersebut, bukan tidak mungkin akan berkembang massif di masa yang akan datang jika tidak diantisipasi melalui kebijakan politik legislasi nasional yang tepat.

Tidak semua penyelesaian konflik terorisme; gerakan separatis; konflik agraria ataupun konflik hukum lainnya, diselesaikan lewat jalur pengadilan (litigasi) atau proses hukum an sich. Seringkali mekanisme non litigasi atau *alternative dispute of resolution* (ADR) justru jauh lebih efektif ketimbang jalur pengadilan. Paradigma dan pendekatan yuridis positivistik seringkali menempatkan jaksa, polisi, pengadilan dan hakim sebagai corong UU, sehingga keadilan yang dihasilkan adalah keadilan prosedural yang jauh dari keadilan sosial berdimensi

moral spiritual sesuai falsafah Pancasila. UU merupakan produk politik. Sebagai produk politik, UU tidak terlepas dari hasil kompromi politik yang terkadang mengabaikan aspek keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu, tidak semua nilai keadilan hukum dihasilkan oleh hukum positif yang berlaku. Institusi pengadilan bukanlah satu-satunya institusi penjamin keadilan para yustisiabel.

Diperlukan intervensi kekuasaan, diplomasi politik, dan berbagai pendekatan non litigasi lainnya (ADR). Pemberian Amnesti dalam kasus Baiq Nuril atau penandatanganan akta perdamaian antara GAM dengan Pemerintah Indonesia (Perjanjian Helsinki) disertai Amnesti dan Abolisi terhadap petinggi dan ex kombatan GAM justru dipandang sebagai solusi yang tepat dalam menjaga keutuhan NKRI dan memberikan rasa keadilan hukum yang sebenarnya. Narasi kondisi bangsa dan kebutuhan sosiologi masyarakat diatas, memerlukan kebijakan politik hukum yang tepat oleh Presiden dalam hal pemberian GAAR. Selain itu kebutuhan akan payung hukum berupa UU GAAR yang terintegratif menjadi urgen demi memberikan rasa keadilan; merespon jeritan hati nurani rakyat. Termasuk, tidak membiarkan ancaman separatist terhadap NKRI; kepentingan nasional; dan ketika rasa keadilan rakyat terusik serta terlanggar oleh UU akibat kebijakan hukum dan penegakkan hukum yang lemah.

C. Landasan Yuridis

Pemberian Grasi, Amnesti, Abolisi dan Rehabilitasi (GAAR) merupakan kebijakan politik Presiden yang bersifat ekstra

yudisial demi memenuhi rasa keadilan masyarakat dan sejalan dengan spirit UUD 1945. Akan tetapi, peruntukannya harus sesuai dengan rambu-rambu konstitusi dan tetap dalam kerangka kepentingan nasional yang lebih luas. Ketentuan Pasal 14 ayat (1) dan (2) UUD 1945 tegas menyatakan bahwa, Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Selain itu, *Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam konteks penegakkan hukum, penggunaan hak prerogatif GAAR masih menjadi polemik hukum, lantaran UU lex specialis yang baru tersedia hanya UU Grasi yakni UU No.22 Tahun 2002 junto UU Grasi No.5 Tahun 2010.*

Produk UU mengenai Rehabilitasi sesuai amanat Pasal 14 Ayat (2) UUD 1945 justru belum masuk dalam daftar program legislasi nasional (Prolegnas) hingga sekarang. Di sisi lain, UU Darurat No. 11 Tahun 1954 mengenai Amnesti dan Abolisi sudah expired atau tidak memiliki kekuatan hukum lagi lantaran UU ini dibentuk berdasarkan instruksi Pasal 107 Undang-Undang Dasar Sementara 1950 yang sudah digantikan oleh UUD 1945 versi amandemen. Selain itu, jenis produk hukum dengan nomenklatur UU Darurat memiliki legitimasi hukum lemah, karena hanya dibuat oleh Presiden ketika era UUDS 1950 berlaku dan itupun tanpa batasan keberlakuan yang tegas dan jelas. UU Darurat hanya dikenal dan berlaku di era Konstitusi RIS dan era UUDS 1950. Konstruksi jenis dan hirarki perundangan dalam UU No. 12/2011 tidak lagi mengenal produk hukum yang bernama “UU Darurat”. Nomenklatur hukum yang dipakai saati ini adalah

Peraturan pemerintah Pengganti UU (Perpu) dengan ketentuan yang lebih rinci dan komprehensif.

Kendati UU Grasi sudah terbentuk, namun dalam praktek masih menimbulkan setumpuk persoalan hukum dan kekosongan hukum. Secara formil, UU 12/2011 mensyaratkan pentingnya memperhatikan “asas kejelasan rumusan” dalam menyusun UU. Setiap peraturan perundangundangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundangundangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. UU Grasi juga mencederai “asas ketertiban dan kepastian hukum” yang menekankan, setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.²⁶

Prinsip asas Pengayoman, asas Kenusantaraan dan asas Bhinneka tunggal Ika²⁷ mestinya diperhatikan secara seksama terkait pengaturan Grasi. UU Grasi yang ada. UU Grasi tidak menyebutkan apa yang menjadi alasan konstitusional ikhwal kewajiban Presiden untuk memperhatikan masukan atau pertimbangan dari Mahkamah Agung tanpa melibatkan organ

26 Perhatikan UU Nomor 12 Tahun 2011 khususnya ketentuan Pasal 5 terkait asas formil pembentukan peraturan perundang.

27 Ibid, Pasal 6 terkait ketentuan asas materil.

negara lain yang relevan ?. Potensi ketidakadilan hukum justru akan menyeruak, jika hanya Mahkamah Agung yang dianggap lebih memahami persoalan Grasi. Mengapa demikian, karena esensi “pemberian Grasi” adalah keputusan politik Presiden sebagai kepala negara, dan bukan proses hukum biasa yang tunduk pada ketentuan hukum acara pidana yang berlaku. Lalu, apakah pemberian Grasi terhadap terpidana mati atau penjara seumur hidup dalam kasus *extra ordinary crimes* seperti tindak makar terhadap negara; kejahatan kemanusiaan; pelanggaran HAM Berat; aksi terorisme dianggap tidak signifikan memerlukan persetujuan atau pertimbangan wakil rakyat (DPR), Komnas HAM, atau organ negara lain yang relevan?. Padahal, kasus-kasus *extra ordinary crime* ini sangat berdampak terhadap stabilitas politik nasional, kepercayaan dunia internasional, keamanan negara, dan lazimnya menimbulkan korban rakyat sipil yang massif.

Potensi ketidakadilan hukum juga rawan terjadi ketika adanya klausul pembatasan dalam UU Grasi yang mensyaratkan pengajuan Grasi khusus kategori “pidana penjara paling rendah 2 (dua) tahun”. Klausul ini, justru membatasi kepentingan hukum pencari keadilan untuk memperoleh keadilan hukum melalui jalur hak prerogatif Presiden, sebagai jalur ekstra yudisial yang disediakan oleh konstitusi (UUD 1945). Pembentukan suatu UU harus mampu menciptakan terpenuhinya keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan perseorangan maupun masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara. Itulahvokalpoint “asakeseimbangan, keserasian, dan keselarasan”

sebagaimana amanat UU No.12/2011.²⁸ Ketidakpastiaan hukum mengenai pembentukan UU Rehabilitasi dan eksistensi UU Amnesti dan Abolisi yang ambivalen dan inkonstitusional, ditambah dengan kontroversi UU Grasi, merupakan cermin pelanggaran terhadap asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut.

Aspek materiil lain yang perlu direview ialah, Apakah putusan Grasi yang sudah dikeluarkan Presiden dapat dicabut kembali apabila si terpidana mengulangi kejahatannya atau justru terlibat dalam kejahatan yang lebih membahayakan negara dari aspek kepentingan nasional?; dan jika dicabut kembali, apa saja konsekuensi hukum dan alasan-alasan konstitusionalnya?. Apakah Keputusan Presiden (Kepres Grasi) sebaga produk hukum *besichiking* bisa digugat ke Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN)?; Bagaimana model tindak lanjut eksekusi putusan MK No. 107/PUU-XIII/2015 mengenai jangka waktu pengajuan Grasi yang sebelumnya hanya satu tahun terhitung pasca putusan yang *inrahts*, menjadi tidak lagi dibatasi oleh jangka waktu ?. Inilah setumpuk problem aspek materiil UU Grasi yang perlu mendapat perhatian ekstra bagi pembentuk UU.

Kasus Baiq Nuril terkait delik pencemaran nama baik dan UU ITEE makin menunjukkan bahwa, kehadiran UU Grasi masih menimbulkan ketidakadilan, kekosongan hukum, dan ketidakpastian hukum, sehingga butuh revisi atau proses

28 Ibid, Pasal 5

penyempurnaan.²⁹ Kuatnya soroton atau desakan publik ditambah dengan terjadinya kekosongan hukum UU Grasi, pada akhirnya mendorong Presiden untuk memilih memberikan “Amnesti” meskipun Baiq Nurul bukan pelaku kejahatan politik. Sekalipun menimbulkan problematika hukum, terebosan politik Presiden berupa pemberian Amnesti atas Baiq Nurul lebih menjamin keadilan hukum, kemanfaatan, dan kepastian hukum. Sebetulnya, UU Amnesti dan Abolisi 1954 (yang sudah expired) tidak pula memberikan batasan/defenisi, dan ruang lingkup yang tegas misalnya dengan menegaskan bahwa, pemberian Amnesti dan Abolisi hanya ditujukan untuk delik makar/subversif; atau tindak pidana politik.

Ketentuan Pasal 1 UU Darurat hanya menyebutkan: “Presiden, atas kepentingan Negara, dapat memberi amnesti dan abolisi kepada orang-orang yang telah melakukan sesuatu tindakan pidana”. Presiden memberi amnesti dan abolisi ini setelah mendapat nasihat tertulis dari Mahkamah Agung yang menyampaikan nasihat itu atas permintaan Menteri Kehakiman. Sesuai ketentuan Pasal 2, maka keberlakuan UU Darurat tentang Amnesti dan Abolisi sebetulnya hanya ditujukan bagi semua orang yang sebelum tanggal 27 Desember 1949 terlibat dalam

29 Presiden menjalankan kewenangan Prerogatif dalam memberikan grasi kepada terpidana yang diatur di dalam undang-undang, yang berarti segala keputusannya harus didasari pada hakikat keadilan kemanusiaan yang ditujukan bagiseluruh rakyat Indonesia. Skala keadilan sangat bervariasi dari satu tempat ke tempat lain, setiap skala didefinisikan dan sepenuhnya ditentukan oleh masyarakat sesuai dengan ketertiban umum dari masyarakat tersebut. M. Agus Santoso, *Hukum, Moral Dan Keadilan Sebuah Kajian Filsafat Hukum* (Jakarta: Kencana, 2014). hlm. 85.

tindak pidana akibat konflik politik antara pemerintah Indonesia dengan pihak Kerajaan Belanda.

Melalui Amnesti dan Abolisi maka semua akibat hukum pelaku tindak pidana politik ditiadakan. Begitu juga proses penuntutan hukum dihentikan secara total, jika merujuk pada Pasal 4 UU Darurat tersebut. Pada titik ini, kebutuhan mengenai pentingnya pembentukan Undang-Undang tentang Grasi, Amnesti, Abolisi dan Rehabilitasi (UU GAAR) merupakan suatu keniscayaan. UU GAAR diperlukan untuk memenuhi kebutuhan hukum dan kepastian hukum akibat kekurangan UU sektoral dan kekosongan hukum yang terjadi selama ini. UU GAAR diperlukan untuk memberikan jaminan keadilan hukum dan nilai kemanfaatan bagi masyarakat yang merasa dirugikan hak-hak konstitusional akibat putusan pemidanaan yang kontroversial; serta menjamin kepentingan nasional bangsa dan proteksi negara atas pelanggaran HAM warga negara. Terakhir, UU GAAR dibutuhkan untuk memperkuat legitimasi konstitusional hak prerogatif Presiden sekaligus langkah sinkronisasi, integrasi, dan harmonisasi beragam materi yang tersebar di UU sektoral, yang selama ini masih mengandung kelemahan dan kontradiksi hukum.

BAB III

KONDISI AKTUAL GRASI, AMNESTI, ABOLISI DAN REHABILITASI SEBAGAI HAK PREROGATIF

A. Pengaturan Hak Prerogatif Presiden

Prerogatif berasal dari bahasa latin *praerogativa* (dipilih sebagai yang paling dahulu memberi suara), *praerogativus* (diminta sebagai yang pertama memberi suara), *praerogare* (diminta sebelum meminta yang lain).³⁰ Hak prerogatif terdiri dari dua suku kata, hak dan *prerogatif*. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, hak diartikan sebagai kekuasaan atau kewenangan untuk melakukan sesuatu. Sementara itu *prerogative* didefinisikan sebagai hak istimewa yang dipunyai oleh kepala

30 Bagir Manan, *Kekuasaan Prerogatif* (Bandung, 1998). hlm. 21

negara mengenai hukum dan undang-undang di luar kekuasaan badan-badan perwakilan. Lebih lanjut disebutkan dalam KBBI bahwa hak prerogatif adalah hak khusus atau hak istimewa yang ada pada seseorang karena kedudukannya sebagai kepala negara, misal memberi tanda jasa, gelar, grasi, amnesti.³¹

Hal ini merupakan aspek hukum dari hukum kerajaan. Kata '*prerogatif*' dalam Bahasa latin diartikan hak lebih tinggi dalam makna hukumnya. Secara umum, istilah ini berarti "hak istimewa", yang dimiliki oleh banyak kerajaan atau monarki di Eropa yang masih ada sampai sekarang. Dalam arti yang lebih sempit dan tepat, hak-hak *prerogatif* kerajaan ini dimiliki oleh seorang raja yang terpisah dari hak-hak perwakilan daerah atau rakyat, dimana mereka tidak memiliki hak untuk berpartisipasi. Termasuk di sini adalah hak-hak untuk mengadakan, membuka dan menutup atau menunda pertemuan Parlemen maupun penentuan lamanya masa kerja mereka. Menurut sebagian besar pakar undang-undang, suatu raja "*Monarch*" dapat membubarkan Majelis Perwakilan Rakyat sebelum berakhirnya masa legislasi maupun menentukan pembentukan Parlemen yang baru. Raja memiliki kuasa melawan hak inisiatif, yang berarti "hak untuk membuat peraturan" yang dimiliki oleh parlemen. Lebih jauh, ia juga memiliki hak sanksi atas keputusan parlemen, berkaitan dengan kekuasaan publikasi hukum berdasarkan keputusan

31 <http://bahasa.kemendiknas.go.id/kbbi/index.php> dilihat pada Kamis, "Kamus Besar Bahasa Indonesia Online."

parlemen, dimana pelaksanaan suatu undang-undang dapat dibatalkan dengan pemberian *veto* olehnya³²

Tugas pokok pemerintah dalam membangun kesejahteraan masyarakat, bukan hanya melaksanakan undang-undang. Untuk itulah dalam konsep negara hukum modern sekarang ini terdapat suatu lembaga kewenangan yang disebut *Freises Ermessen*, yaitu suatu kewenangan bagi pemerintah untuk turut campur atau melakukan intervensi di dalam berbagai kegiatan masyarakat guna membangun kesejahteraan masyarakat tersebut. Dengan demikian pemerintah dituntut untuk bersikap aktif. Hal inilah dalam bidang pemerintahan implikasi *freises ermessen* ini ditandai dengan adanya hak *prerogatif*.³³

Dalam *Blacks Law Dictionary* dan apabila definisi tersebut diterjemahkan secara bebas, Prerogatif mengandung makna “sebuah keistimewaan eksklusif atau hak istimewa (*privilege*) yang khas. Berupa kekuatan khusus, hak istimewa, kekebalan, atau keuntungan yang berada di tangan orang yang resmi, baik secara umum, atau sehubungan dengan hal-hal berkaitan kantornya, atau badan resmi, sebagai pengadilan atau legislatif. Dalam hukum Inggris merupakan sebuah kekuasaan atau kehendak yang memiliki sifat diskresi, dan yang tertinggi (di atas)

32 “[Http://Id.Wikipedia.Org/Wiki/Prerogatif](http://Id.Wikipedia.Org/Wiki/Prerogatif).”

33 Moh Kusnardi and Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara* (Jakarta: Sinar Bakti Fakultas Hukum UI, 1988). Hlm.

dan tidak terkendali oleh kehendak lain. Dimana dikhususkan bagi keunggulan raja (atau ratu) yang lebih dari dan di atas semua orang lain, merupakan hak dan martabatnya yang agung. Sebuah istilah yang digunakan untuk menunjukkan hak-hak dan kapasitas yang berdaulat sendiri, bertentangan dengan orang lain.”³⁴

Definisi tersebut menunjukkan bahwa *Prerogatif* merupakan Hak istimewa bagi pemegang kekuasaan untuk menentukan sesuatu tanpadapatdiawasiataudihilangkanolehoranglainkarena kedudukannya yang agung dan berdaulat. Dengan demikian *prerogatif* memiliki kecendrungan untuk disalahgunakan. Apabila dilihat dari sudut pandang pranata hukum khususnya hukum tatanegara, prerogatif berasal dari sistem ketatanegaraan Inggris. Menurut Dicey, hak *prerogatif* secara historis dan sebagai sebuah fakta aktual, tampaknya tidak lain hanyalah residu dari kewenangan diskresi yang dimiliki Ratu/Raja.³⁵ Kewenangan diskresi Raja tersebut bukanlah berasal dari undang-undang yang dibentuk oleh parlemen, melainkan bersumber pada “*common law*” atau hukum tidak tertulis yang berasal dari putusan hakim.³⁶

Dalam sejarah ketatanegaraan Inggris, kekuasaan (kewenangan) Raja sebenarnya ada terlebih dahulu dibandingkan

34 “[PDF] [2019] Black’s Law Dictionary,” By Bryan A. Garner |/.

35 Nurhadi, *Pengantar Studi Hukum Konstitusi* (Bandung: Nusa Media, 2007). hlm. 454.

36 Manan, *Kekuasaan Prerogatif*. hlm. 30

kekuasaan parlemen (Majelis Rendah).³⁷ Pergolakan yang terjadi di Inggris waktu itu, sebagai bentuk perlawanan atas kekuasaan mutlak Raja yang sewenang-wenang, menimbulkan sebuah Revolusi Tahun 1688, telah memaksa Raja untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya tersebut kepada Majelis Rendah (*House of Commons*) yang mewakili rakyat. Sisa-sisa (*residu*) dari kekuasaan Raja tersebutlah yang kemudian disebut sebagai hak *Prerogatif*.

Menurut Dicey, hak prerogatif ini menjadi nama bagi *residu* kekuasaan bebas yang pada saat kapan pun tetap ada di tangan Raja, apakah kekuasaan tersebut dalam kenyataannya dijalankan oleh Raja itu sendiri atau oleh Menteri-Menterinya.³⁸ Karena tidak berasal atau tidak ditentukan pada peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh parlemen, maka kekuasaan *prerogatif* mengandung kekuasaan diskresi (*discretionary power*).³⁹

Salah satu faktor lain yang dapat dilihat mengapa kekuasaan *prerogatif* ada dalam sistem ketatanegaraan Inggris adalah sistem pemerintahan parlementer yang dianut, di mana ada perbedaan yang tegas antara jabatan kepala negara (*head of state*) dan kepala pemerintahan (*head of government*).⁴⁰ Dengan Kepala Negara dipegang oleh Raja/Ratu Inggris, maka terdapat asas yang dipakai

37 Nurhadi, *Pengantar Studi Hukum Konstitusi*. hlm. 455.

38 Manan, *Kekuasaan Prerogatif*. hlm. 5.

39 Ibid.

40 Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Paska Reformasi* (Jakarta: Buana Ilmu Populer, 2017).

yaitu raja tidak dapat diganggu gugat (*the king can do no wrong*).⁴¹ Asas ini menurut penulis juga memberikan dasar bagi Raja/Ratu Inggris untuk diberikan kekuasaan *prerogatif*, sebuah kekuasaan istimewa yang melekat penuh pada diri Raja/Ratu Inggris tanpa dapat diganggu gugat. Untuk itu dapat dipahami, dalam ketatanegaran Inggris, kekuasaan prerogatif dipertahankan sebagai sebuah sistem bernegara.

Dacey menyebutkan beberapa hak *prerogatif* di Inggris, misalnya menyatakan perang atau deklarasi damai dan membubarkan parlemen. Sementara itu, Bagir Manan mengatakan meskipun tidak dapat dikenali secara *enumerative* kekuasaan prerogatif di Inggris meliputi antara lain:⁴²

1. kekuasaan mengerahkan tentara untuk suatu peperangan;
2. kekuasaan membuat perjanjian internasional dan mengadakan hubungan internasional; dan
3. kekuasaan memberi ampunan.

Sementara itu, John Locke dalam buku *Two Treatises of Government* mengungkapkan *prerogatif* sebagai kekuasaan untuk bertindak menurut keputusan sendiri (diskresi) untuk kebaikan publik, tanpa memastikan ketentuan hukum, kadangkala bahkan melawan hukum itu sendiri (*"This power to act according to discretion for the public good, without the prescription*

41 Ibid.

42 Nurhadi, *Pengantar Studi Hukum Konstitusi*. hlm. 455.

of the law and sometimes even against it, is that which is called prerogative”).⁴³

Locke beralasan undang-undang yang ada tidaklah mampu menampung banyaknya permasalahan yang ada. Bahkan mustahil pula meramalkan undang-undang yang dapat menyediakan solusi bagi kepentingan publik. Untuk itulah keberadaan kekuasaan istimewa yang disebut dengan *Prerogatif* ini diperlukan. Lebih lanjut Locke mengatakan *Prerogatif* tidak lain adalah kekuasaan berbuat baik bagi publik tanpa adanya hukum/aturan (*Prerogative is nothing but the power of doing public good without a rule*).⁴⁴ Dalam konteks ini Locke menganggap *Prerogatif* sebagai kekuasaan yang positif untuk kebaikan publik. Oleh karenanya, *prerogatif* sangat bergantung kepada kebijakan Raja/pangeran.⁴⁵

Tentunya, menyerahkan *prerogatif* kepada kebijaksanaan pemegang kekuasaan adalah tidak cukup. Sesuai tabiat kekuasaan yang diungkapkan Lord Acton, “*power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely*” (kekuasaan cenderung untuk disalahgunakan, tetapi kekuasaan yang absolut/ tidak terbatas pasti akan disalah gunakan), demikian juga dengan masalah *prerogatif* ini.⁴⁶ Karena tidak memerlukan suatu dasar undang-undang bahkan terkadang bertentangan dengan undang-undang.

43 “[Http://www.Efm.Bris.Ac.Uk/Het/Locke/Government.Pdf](http://www.efm.bris.ac.uk/het/locke/government.pdf)”

44 Ibid, hlm. 178

45 Ibid, hlm. 179

46 Pengawasan Peradilan Irfan Fachrudin, *Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: Alumni, 2004).

Oleh sebagian orang kekuasaan *prerogative* dipandang sebagai suatu hal yang tidak demokratis dan berbahaya. Le Sueur-Herberg sebagaimana dikutip oleh Bagir Manan menyebut kekuasaan *prerogatif* sebagai *undemocratic and potentially dangerous*.⁴⁷ Untuk mengurangi sifat tidak demokratis dan bahaya-bahaya tersebut, maka penggunaan kekuasaan *prerogatif* dibatasi dengan dialihkan ke dalam undang-undang, kemungkinan diuji melalui peradilan (*judicial review*), atau kalau akan dilaksanakan oleh Raja/Ratu terlebih dahulu mendengar pendapat atau pertimbangan Menteri. Sementara itu, suatu kekuasaan prerogatif yang sudah diatur dalam undang-undang tidak disebut sebagai hak prerogatif lagi, melainkan hak yang berdasarkan undang-undang. Hal tersebut dikatakan oleh *Le Sueur-Herberg*, yang dikutip Bagir Manan, bahwa kekuasaan prerogatif, “...can be, and frequently are removed and replaced by statutory powers”.⁴⁸ Atas dasar pertimbangan tersebut, maka Bagir Manan menyebutkan beberapa karakter kekuasaan prerogatif, yaitu:⁴⁹

1. sebagai “*residual power*”;
2. merupakan kekuasaan diskresi (*freis ermessen, beleid*);
3. tidak ada dalam hukum tertulis;
4. penggunaan dibatasi;
5. akan hilang apabila telah diatur dalam undang-undang atau UUD.

47 Manan, *Kekuasaan Prerogatif*. hlm. 5.

48 Ibid. hlm. 6.

49 Ibid.

Lebih lanjut Bagir Manan mengatakan bahwa pengertian hilang (kekuasaan *prerogatif*) disini bukan selalu materi kekuasaan *prerogatif* akan sirna.⁵⁰ Berbagai kekuasaan *prerogatif* tersebut dapat diatur dalam undang undang atau juga undang-undang dasar. Apabila telah diatur dalam undang-undang atau undang-undang dasar tidak lagi disebut sebagai kekuasaan *prerogatif*, tetapi sebagai kekuasaan menurut atau berdasarkan undang-undang (*statutory power*) atau kekuasaan menurut atau berdasarkan undang-undang dasar (*constitutional power*). Namun perlu dicatat pula, masih sering dipergunakannya istilah hak *prerogatif* presiden walaupun telah diatur dalam undang-undang dasar maupun undang-undang, sebagai contoh hak *prerogative* Presiden dalam mengangkat maupun memberhentikan menteri, membuat penggunaan istilah hak prerogatif Presiden tetap dapat digunakan.

Hak prerogatif presiden yang diatur didalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) adalah Grasi, Amnesti, Abolisi dan Rehabilitasi (GAAR). Sebelum amandemen UUD 1945, Presiden memiliki kekuasaan yang sangat kuat (*executive heavy*) karena disamping mempunyai kekuasaan legislatif untuk membentuk undang-undang juga menguasai cabang-cabang kekuasaan yudikatif hal ini dapat dilihat dalam pemberian amnesti, abolisi dan grasi sebagaimana dalam Pasal 14 UUD 1945 menyebutkan bahwa: “Presiden memberi GAAR”. Sehingga kekuasaan yang begitu besar pada pemerintah berpotensi munculnya tindakan

50 Ibid. hlm. 7.

yang mengabaikan kepentingan rakyat. Hal itu dapat diketahui antara lain; pertama kekuasaan eksekutif terlalu besar tanpa disertai oleh *prinsip check and balances* yang memadai, sehingga UUD 1945 biasa disebut *executive heavy*, dan itu menguntungkan bagi siapa saja yang menduduki jabatan presiden, kedua, rumusan ketentuan UUD 1945 sebagian besar bersifat sangat sederhana, umum, bahkan beberapa dipandang belum jelas (*vague*), sehingga banyak pasal yang menimbulkan multi tafsir; ketiga, unsur-unsur konstitusionalisme tidak dielaborasi secara memadai dalam UUD 1945; keempat, UUD 1945 terlalu menekankan pada semangat penyelenggara negara; kelima, UUD 1945 memberikan atribusi kewenangan yang terlalu besar kepada presiden untuk mengatur berbagai hal penting dengan Undang-Undang.⁵¹

Sebelum perubahan UUD 1945, kewenangan dalam Pasal 14 ini merupakan hak Presiden tanpa memerlukan pertimbangan ataupun saran dari lembaga lain, sementara dalam perubahannya Presiden meskipun wajib mendapatkan saran dari lembaga yudisial atau lembaga legislatif, namun saran atau pertimbangan tersebut tidak mengikat secara hukum. Kewenangan Presiden tersebut sangat tergantung dari pertimbangan Presiden sebagai Kepala Negara. Latar belakang perubahan UUD 1945 berkaitan dengan Pasal 14 UUD 1945 dapat dilihat dalam Naskah Komperhensif Perubahan UUD 1945 yang menjelaskan bahwa kekuasaan Presiden yang bersentuhan dengan kekuasaan yudikatif, seperti halnya memberi grasi dan rehabilitasi, memberi

51 Ni'Matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia (Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945)* (Yogyakarta: UII Press, 2006). hlm. 4-5.

amnesti dan abilis, akan diberikan dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung (MA) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) (Pasal 14 UUD 1945). Pemberian GAAR yang lebih pada masalah hukum sehingga pertimbangannya diminta dari MA. Sebaliknya amnesti dan abolisi cenderung pada masalah politis sehingga pertimbangannya dimintakan dari DPR. Pemberian pertimbangan jelas berbeda bobotnya dengan pemberian persetujuan. Di DPR pemberian persetujuan dan pemberian pertimbangan dibedakan mekanisme pengambilan keputusannya di lembaga negara tersebut.⁵²

Grasi merupakan permohonan seseorang kepada Presiden yang berhubungan dengan suatu hukuman yang telah dijatuhkan oleh pengadilan. Hukuman tersebut telah berkekuatan tetap karena seluruh proses hukum telah dilaksanakan. Pengajuan grasi dimaksudkan agar hukuman tersebut dapat diubah sesuai dengan kebijaksanaan Presiden. Secara historis hak atau kekuasaan Presiden untuk memberi grasi berasal dari tradisi sistem monarki dimana raja dianggap sebagai sumber keadilan sehingga diberikan hak prerogatif (*executive prerogative*) dalam bentuk hak untuk memberi pengampunan kepada warganya yang telah dijatuhi pidana. Ketika Amerika Serikat mendeklarasikan kemerdekaan dan menyusun konstitusinya, gagasan hak prerogatif itu kemudian diadaptasi dalam sistem pemerintahan yang kemudian

52 Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, Dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Buku IV, Kekuasaan Pemerintahan Negara, Edisi Revisi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.

dikenal sistem presidensial. Namun berbeda dengan gagasan asal yang menganggap hak melekat pada kekuasaan raja, namun kekuasaan dianggap dari kedaulatan rakyat yang pelaksanaannya didelegasikan kepada Presiden (berkenaan dengan UU federal) dan kepada Gubernur negara bagian (berkenaan dengan UU negara bagian). Ketika sistem presidensial kemudian diterima oleh banyak negara maka hak untuk memberikan pengampunan itu dianggap melekat kepada Presiden.⁵³

Amnesti secara etimologis berasal dari kata latin “*amnestia*” yang berarti “lupa” (*forgetfulness*) atau “*amnestos*” yang berarti “melupakan”. Amnesti mengandung makna suatu kekuasaan atau kewenangan untuk melepaskan seseorang atau sekelompok orang yang telah dinyatakan bersalah oleh pengadilan, dari pengenaan saksi hukum atas akibat suatu tindak pidana tertentu. Jadi akibat dari tindak pidana itu dihapuskan. Amnesti biasanya diberikan terhadap tindak pidana politik, seperti kerusuhan, subversi, penghianatan, pembangkangan, dan pemberontakan. Dalam praktek amnesti tersebut diberikan kepada sekelompok orang dan sangat jarang terhadap perseorangan. Lazimnya pertimbangan lebih didasarkan pada alasan-alasan politik, seperti stabilitas, keamanan, ketertiban, dan keutuhan negara.

Abolisi bersumber dari tradisi hukum eropa kontinental (*Roman Law*). Raja dalam tradisi romawi menjalankan peran sebagai legislator atau pembentuk undang-undang yang disebut

53 Pertimbangan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 107/PUU-XIII/2015.

decretum (dekrit). Pada masa Kaisar Yustinianus, *decretum-decretum* itu dikumpulkan secara sistematis dalam suatu kitab undang-undang yang dikenal dengan *Codex Yustinianus*. Salah satunya adalah *code penal* yang sampai saat ini di Indonesia disebut dengan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Menerapkan atau tidak suatu ketentuan undang-undang merupakan kebijakan Raja, sebagai pembuat undang-undang. Dengan demikian, *abolisi* adalah suatu kekuasaan untuk menjadikan suatu aturan hukum tidak efektif bagi seseorang atau sekelompok orang atau meniadakan penuntutan. Menghentikan kekuasaan berlakunya atau menghapus daya paksanya. Kemudian jika dibandingkan antara amnesti dan abolisi, pada amnesti perbuatan atau tindak pidananya terbukti, dan yang bersangkutan dinyatakan bersalah, tetapi dilepaskan dari tanggung jawab hukum, sedangkan pada abolisi hukumnya tidak diterapkan, sehingga yang bersangkutan dilepaskan dari segala tuntutan. Sedangkan *rehabilitasi* diberikan oleh Presiden kepada seseorang untuk memulihkan nama baik dan kehormataannya atas dasar tuntutan pidana yang tidak terbukti.

B. Permasalahan Regulasi Eksisting Hak Prerogatif Presiden

Perkembangan hukum di dunia saat ini telah bertransformasi sangat cepat dan dinamis sehingga tiap-tiap negara memiliki cara yang berbeda dalam mengembangkan hukum yang sesuai dengan pandangan hidup (*way of life*) dan cara hidup masyarakatnya. Salah satu yang mengembangkan proses tersebut adalah Negara Indonesia. Meskipun Negara Indonesia menganut

konsep Negara Hukum,⁵⁴ namun dalam perkembangannya, untuk mengakomodir kebutuhan hukum masyarakatnya, konsep negara hukum yang dianutnya dapat menyesuaikan hal tersebut. Konsekuensi sebagai negara hukum adalah kewenangan dan tindakan pemerintah serta lembaga-lembaga negara yang lain, harus sama di depan hukum.⁵⁵ Prinsip ini jelas tertuang di dalam pembukaan dan perubahan ketiga pada Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 pasca-amandemen ke-4, yang mana pokok-pokok pemikiran tersebut merupakan pancaran falsafah negara pancasila, yaitu “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum, negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan UUD 1945. Pembangunan hukum nasional tersebut dilakukan melalui pembentukan peraturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Sedangkan peraturan perundang-undangan sendiri adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh

54 Republik Indonesia, Pasal 1 ayat (3) *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, 1945.

55 C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum Indonesia* (Jakarta: Rineka Cipta, 2011). hlm. 177.

lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Kajian mengenai peraturan perundang-undangan merupakan salah satu kajian dalam ilmu hukum. Istilah ilmu hukum dapat dikatakan merupakan terjemahan dari bahasa Belanda *Rechtwetenschap*, bahasa Jerman *Rechtswissenschaft*, atau bahasa Inggris *Jurisprudence*. Istilah *Rechtwetenschap* atau *Rechtswissenschaft* menunjuk pada pengertian ilmu tentang hukum atau ilmu yang objek kajiannya adalah hukum. Sementara *jurisprudence* berasal dari bahasa Latin *juris* yang berarti hukum dan *prudence* yang berarti pengetahuan, sehingga *jurisprudence* adalah pengetahuan tentang hukum.⁵⁶

Pada praktiknya, peraturan perundang-undangan seringkali diidentikkan dengan hukum atau orang sering mengartikan hukum adalah peraturan perundang-undangan, padahal peraturan perundang-undangan hanya merupakan bagian dari hukum, karena di luar peraturan perundang-undangan, masih banyak yang dipelajari terkait dengan hukum. Di dalam sistem hukum pun, peraturan perundang-undangan hanya merupakan salah satu bagian dari sub sistem substansi hukum atau *legal substance*. Sub sistem yang lain adalah *legal structure*, dan *legal culture*.⁵⁷ Peraturan perundang-undangan terdiri dari beberapa jenis, yang secara garis besar dapat dibagi menjadi peraturan

56 Lili Rasjidi, *Apakah Hukum Itu* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 1993). hlm. 22.

57 Martin L Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective* (New York: Russel Sage Foundation, 1975). hlm. 16.

perundang-undangan di tingkat pusat dan peraturan perundang-undangan di tingkat daerah. Salah satu bentuk peraturan perundang-undangan di tingkat Pusat adalah undang-undang.

Sistem pemerintahan yang dianut oleh negara kesatuan Republik Indonesia adalah Presidensial. Hal ini dapat kita lihat pada Pasal 6A UUD 1945, dimana pokok ketentuan yang terkandung di dalamnya menegaskan bahwa mekanisme pengisian jabatan presiden dan wakil presiden ialah dipilih secara langsung oleh rakyat. Sebagai negara yang menganut sistem pemerintahan Presidensial, Indonesia dipimpin oleh seorang presiden yang mempunyai otoritas besar dan kuat. Selain sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, presiden juga memiliki hak istimewa atau hak eksklusif yang melekat padanya atau yang biasa disebut hak prerogatif.⁵⁸ Hak prerogatif secara teoritis diartikan sebagai hak istimewa yang dimiliki oleh lembaga-lembaga tertentu yang bersifat mandiri dan mutlak. Hak prerogatif presiden membawahi banyak bidang salah satunya adalah bidang yudisial. Hak prerogatif presiden dalam bidang yudisial adalah membuat keputusan terkait dengan pemberian GAAR bagi mereka yang sedang berhadapan dengan proses hukum sebagaimana diamanatkan Pasal 14 ayat (1) dan Pasal 14 ayat (2) UUD 1945.

Pasal 14 ayat (1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung

58 Ibid.

Pasal 14 ayat (2) Presiden memberikan amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat

Secara lebih khusus penjabaran terhadap permasalahan diuraikan sebagai berikut:

1. Grasi

Grasi pada awalnya diatur oleh Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 Tentang Permohonan Grasi yang kemudian dicabut dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi merupakan pengganti dari Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 Tentang Permohonan Grasi yang dibentuk pada masa Republik Indonesia Serikat. Hal tersebut dikarenakan substansinya sudah tidak relevan dengan kebutuhan tata hukum Indonesia dan sistem ketatanegaraan Indonesia.⁵⁹ Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 kemudian disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi. Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang tersebut Grasi didefinisikan pengampunan berupa perubahan, peringanan, pengurangan atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada terpidana yang diberikan oleh presiden.⁶⁰

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan atas perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi ini, diatur mengenai prinsip-prinsip umum

59 Ibid.

60 Ibid.

tentang grasi serta tata cara pengajuan dan penyelesaian permohonan grasi. Untuk mengurangi beban penyelesaian permohonan grasi dan mencegah penyalahgunaan permohonan grasi,⁶¹ dalam undang-undang ini diatur mengenai pembatasan putusan pengadilan yang dapat diajukan grasi paling rendah 2 (dua) tahun serta ditegaskan bahwa permohonan grasi tidak menunda pelaksanaan putusan, kecuali terhadap putusan pidana mati. Di samping itu, ditentukan pula bahwa permohonan hanya dapat diajukan 1 (satu) kali lagi, kecuali pidana tertentu dan dengan syarat tertentu pengajuan permohonan grasi dapat diajukan 1 (satu) kali lagi. Pengecualian tersebut terbuka bagi terpidana yang ditolak permohonan grasinya dan telah lewat waktu 2 (dua) tahun sejak tanggal penolakan permohonan grasi tersebut atau bagi terpidana yang pernah diberi grasi dari terpidana mati menjadi pidana penjara seumur hidup dan telah lewat waktu 2 (dua) tahun sejak tanggal keputusan pemberian grasi diterima.

Namun di dalam perkembangan selanjutnya, terdapat kebutuhan hukum masyarakat dan perubahan ketatanegaran yang perlu diatur di dalam Undang-Undang Grasi yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010. Kebutuhan hukum yang dimaksud didasarkan pada kasus Baiq Nuril berdasarkan putusan Kasasi Mahkamah Agung (MA) menolak peninjauan kembali (PK) mantan tenaga honorer SMAN 7 Mataram, Baiq Nuril Maknum, dalam kasus penyebaran konten bermuatan asusila. Dalam kasus

61 Bantika, "Pemberian Grasi Oleh Presiden Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945."

itu, Baiq Nuril diputus bersalah oleh Mahkamah Agung sehingga harus menjalani hukuman 6 bulan penjara dan denda Rp 500 juta karena melanggar Pasal 27 Ayat (1) Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik⁶². Putusan Itu banyak mendapat kritik yang menilai putusan tidak mencerminkan keadilan bagi Baiq Nuril⁶³. Kritik menunjukkan adanya kejanggalan dalam proses pembuktiannya sehingga ia diputus bebas pada pengadilan tingkat pertama⁶⁴. Selain itu, penerapan UU ITE dalam kasus ini juga dinilai tidak tepat karena sebenarnya Nuril adalah korban kekerasan seksual yang berupaya melindungi diri dari atasannya.

Kasus Baiq Nuril kemudian menjadi perdebatan bagi kalangan ahli hukum. Timbul pertanyaan, solusi hukum yang tepat untuk menjamin rasa keadilan dan sebagai wujud perlindungan negara kepada warga negara; apakah dengan pemberian grasi atau dengan pemberian amnesti? Pakar hukum tata negara, Bivitri Susanti, mengatakan pemberian grasi tidak sesuai dengan konteks kasus yang menjerat Baiq Nuril.⁶⁵ Menurut Bivitri, grasi mensyaratkan minimal hukuman terdakwa dua tahun, mendapat persetujuan dari DPR, dan diajukan oleh terpidana. Sementara Nuril hanya

62 Kristian Erdianto, "Baiq Nuril, Dari Vonis Bebas Hingga Berharap Amnesti Jokowi," *Kompas.Com*, last modified 2019, accessed January 27, 2021, <https://nasional.kompas.com/read/2019/07/06/07003591/baiq-nuril-dari-vonis-bebas-hingga-berharap-amnesti-jokowi?page=all>.

63 Kasus Baiq Nuril dan Tanda Tanya Penerapan UU ITE Halaman all - Kompas.com

64 Tangis Baiq Nuril dan Vonis Bersalah UU ITE dari MA - Nasional Tempo.co

65 "Kasus Baiq Nuril: Solusi Hukum Grasi Atau Amnesti," *Bbc.Com*, last modified 2018, accessed January 27, 2021, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-46278770#:~:text=Pengacara Baiq Nuril mengatakan grasi,penjara dan denda Rp500 juta.>

diancam penjara enam bulan.⁶⁶ Pada akhirnya Presiden Joko Widodo, dalam rangka memberikan keadilan kepada Baiq Nuril memutuskan untuk memberikan amnesti melalui Keputusan Presiden Nomor 24 Tahun 2019.

Selain itu, terdapat pula Keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) melalui Putusan Nomor 107/PUU-XIII/2015. Melalui putusan tersebut, MK mengabulkan permohonan pemohon seluruhnya, menyatakan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.⁶⁷ Putusan tersebut memiliki dampak pada perubahan jangka waktu dalam pengajuan permohonan grasi yang sebelumnya paling lama satu tahun setelah putusan berkekuatan hukum tetap menjadi tidak dibatasi oleh waktu.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi, kemudian dilakukan perubahan dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi. Perubahan dalam dalam UU Grasi dari yang lama dengan yang baru menyangkut:

66 Ibid.

67 Mohammad Rezza Naufal, Fifiana Wisnaeni, and Ratna Herawati, "Analisis Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 107/PUU-XIII/2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945," *Diponegoro Law Journal* 6, no. 2 (2017): 1-14. hlm. 3.

- a. Menghapus permohonan grasi yang dapat dimohonkan dua kali dalam hal:
 - 1) terpidana yang pernah ditolak permohonan grasinya dan telah lewat waktu 2 (dua) tahun sejak tanggal penolakan permohonan grasi tersebut; atau
 - 2) 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.
- b. Penambahan Pasal 6A
 - (1) Demi kepentingan kemanusiaan dan keadilan, Menteri yang membidangi urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia dapat meminta para pihak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 untuk mengajukan permohonan grasi.
 - (2) Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berwenang meneliti dan melaksanakan proses pengajuan Grasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dan Pasal 6A ayat (1) dan menyampaikan permohonan dimaksud kepada Presiden.
- c. Perubahan Pasal 7 ayat (2) dari tidak adanya batas waktu permohonan grasi menjadi ada batas waktu yaitu diajukan paling lama dalam jangka waktu 1 (satu) tahun sejak putusan memperoleh kekuatan hukum tetap.

Dari perubahan undang-undang grasi tersebut, masalah prosedur tidak ada yang harus dipermasalahkan, namun dalam hal mengukur demi kepentingan “kemanusiaan dan keadilan”, perlu dibuat alat ukurnya atau pertimbangannya.

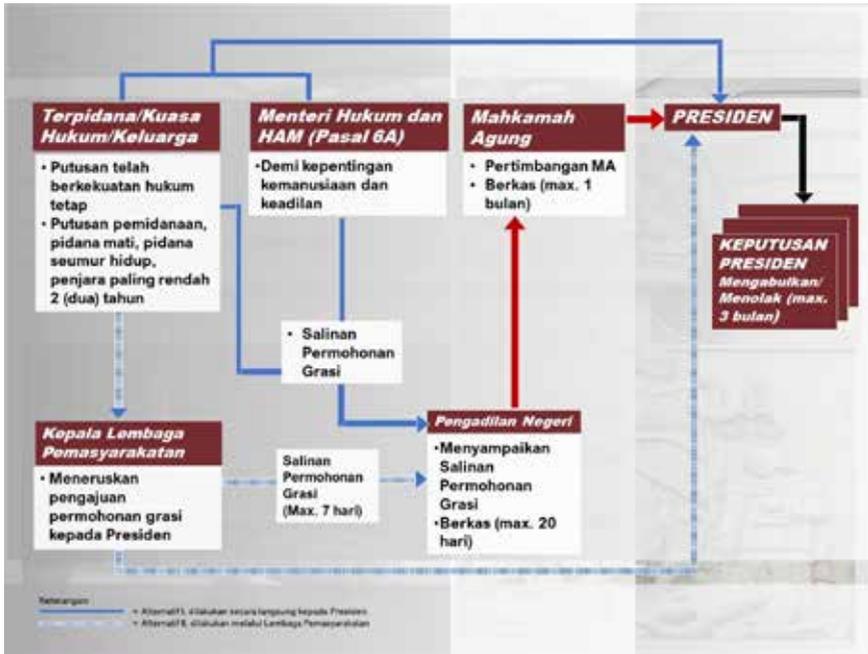
Demikian juga melihat perkembangan peradaban, maka sebaiknya batas waktu pengajuan grasi dikembalikan kepada peraturan yang lama yang tidak mengenal batas waktu, apalagi telah keluar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 107/PUU-XIII/2015 yang telah membatalkan batas waktu tersebut.

Dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 diatur bahwa terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, terpidana dapat mengajukan permohonan grasi kepada Presiden. Kata “dapat” dalam ketentuan ini dimaksudkan untuk memberikan kebebasan kepada terpidana untuk menggunakan atau tidak menggunakan hak untuk mengajukan permohonan grasi sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010. Yang dimaksud dengan “putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap” adalah:

- 1) putusan pengadilan tingkat pertama yang tidak diajukan banding atau kasasi dalam waktu yang ditentukan oleh Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana;
- 2) putusan pengadilan tingkat banding yang tidak diajukan kasasi dalam waktu yang ditentukan oleh Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana; atau
- 3) putusan kasasi.

Berikut gambar alur : Grasi berdasarkan UU No.5 Tahun 2010 tentang Grasi

Gambar : 1 Alur Grasi



Sumber : Hasil Penelitian GAAR, Balitbang Hukum dan HAM, Tahun 2021

2. Amnesti dan Abolisi

Hak prerogatif lainnya, yaitu Amnesti dan Abolisi diatur di dalam Undang-Undang Darurat Nomor 11 Tahun 1954 Tentang Amnesti dan Abolisi. Di dalam konsiderans menimbang Undang-undang Darurat tersebut, diatur bahwa undang-undang Darurat ini dibuat dalam rangka melaksanakan ketentuan dalam Pasal 107 Undang-undang Dasar Sementara Republik Indonesia (UUDS 1950) dan untuk menyesuaikan penetapan Presiden Republik

Indonesia Nomor 14 Tahun 1949 Tentang Pemberian Amnesti. Undang-Undang Darurat tersebut tidak mengatur tentang definisi amnesti dan abolisi. Namun Pasal 1 UUDS 1950 tersebut diatur bahwa presiden, atas kepentingan negara, dapat memberi amnesti dan abolisi kepada orang-orang yang telah melakukan sesuatu tindakan pidana. Presiden memberi amnesti dan abolisi ini setelah mendapat nasihat tertulis dari Mahkamah Agung yang menyampaikan nasihat itu atas permintaan Menteri Kehakiman. Lebih lanjut di dalam Pasal 2 amnesti dan abolisi diberikan kepada semua orang yang sebelum 27 Desember 1949 telah melakukan sesuatu tindak pidana yang nyata akibat dari persengketaan politik antara Republik Indonesia (Yogyakarta) dan Kerajaan Belanda. Menurut Pasal 4 Undang-Undang Darurat tersebut, dengan pemberian amnesti semua akibat hukum pidana terhadap orang-orang termaksud dalam Pasal 1 dan 2 dihapuskan. Dengan pemberian abolisi maka penuntutan terhadap orang-orang yang termaksud dalam Pasal 1 dan 2 ditiadakan.

Jika melihat ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Darurat tentang Amnesti dan Abolisi, amnesti dan abolisi diberikan kepada mereka yang melakukan tindak pidana politik. Berdasarkan penelusuran Dio Ashar Wicaksana dan Josua Satria Collins dalam Sistem Informasi Perundang-Undangan Sekretariat Kabinet RI, Pemerintah Indonesia sudah memberikan 32 amnesti mulai dari bangsa ini merdeka hingga sekarang. Dalam daftar, para penerima amnesti adalah memang orang-orang yang terlibat dalam gerakan politik. Landasan pemberian amnesti mereka adalah

perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM).⁶⁸ Merujuk kepada konsideran menimbang Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1954, undang-undang ini masih mendasarkan kepada UUDS 1950. Hal ini terlihat pada Konsiderans menimbang, yang menyatakan bahwa undang-undang itu dibuat untuk melaksanakan ketentuan dalam Pasal 107 UUDS 1950, padahal jelas UUDS 1950 sudah tidak lagi menjadi Konstitusi NKRI. Undang-undang darurat tersebut menentukan pemberian amnesti menggunakan mekanisme berbeda dengan UUD 1945. Undang-Undang Darurat RI Nomor 11 Tahun 1954 Tentang Amnesti dan Abolisi, Presiden memberi amnesti dan abolisi ini setelah mendapatkan nasihat tertulis dari Mahkamah Agung yang menyampaikan nasihat itu atas permintaan Menteri Kehakiman. Sedangkan UUD 1945 yaitu Pasal 14 ayat (2) Presiden memberikan amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Dalam praktik lainnya yaitu kasus Gerakan Aceh Merdeka (GAM), setiap orang yang terlibat dalam kegiatan GAM diberikan abolisi oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Yang dituangkan dalam Keppres Nomor 22 Tahun 2005 tentang Pemberian Amnesti Umum Dan Abolisi Kepada Setiap Orang Yang Terlibat Dalam Gerakan Aceh Merdeka, setelah memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), baik yang berada di dalam negeri maupun luar negeri dan mencakup kepada semua anggota GAM.

68 Dio Ashar Wicaksana and Josua Satria Collins, "Analisis Di Balik Kontroversi Pemberian Amnesti Jokowi Kepada Baiq Nuril: Indonesia Butuh UU Amnesti Yang Baru," *Theconversation.Com*.

Pada masa Orde Baru sering diberikan Abolisi, termasuk perubahan status terpidana mati menjadi seumur hidup, pernah diberikan kepada Soebandrio dan Omar Dhani. Demikian pula terhadap sembilan terpidana lain (1980), setelah itu, tidak kurang dari 101 permohonan Abolisi diberikan oleh presiden Soeharto. Tentu saja hal ini bukanlah jumlah yang sedikit, mengingat kekuasaan Orde Baru telah bertengger selama 32 tahun. Di masa reformasi, masalah Abolisi juga sempat menjadi sesuatu yang menarik perhatian, dimana ketika itu Presiden Megawati Soekarnoputri menolak memberikan Abolisi kepada enam terpidana mati. Mereka adalah lima orang terlibat pembunuhan, dan satu orang dalam kasus narkoba

Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1954 tentang Amnesti dan Abolisi tidak diatur secara tegas pengertian keduanya namun dalam ketentuan sejumlah pasal dapat dipahami makna substantif dari batasan-batasan pengertian amnesti dan abolisi seperti dalam Pasal 1 disebutkan Presiden, atas kepentingan Negara, dapat memberi amnesti dan abolisi kepada orang-orang yang telah melakukan sesuatu tindakan pidana. Presiden memberi amnesti dan abolisi ini setelah mendapat nasihat tertulis dari Mahkamah Agung yang menyampaikan nasihat itu atas permintaan Menteri Kehakiman.

Dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1954 ditegaskan bahwa dengan pemberian amnesti semua akibat hukum pidana terhadap orang-orang diberikan amnesti dihapuskan. Dengan pemberian abolisi maka penuntutan terhadap orang-orang yang

dimaksud dalam Pasal 1 dan 2 ditiadakan. Selanjutnya dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1954 disebutkan sebagaimana diketahui, menurut perpustakaan hukum, maka untuk kepentingan Negara kepada seseorang atau golongan orang yang telah melakukan sesuatu tindak pidana dapat diberikan amnesti dan abolisi. Artinya ada alasan “kepentingan negara” yang melatarbelakangi diberikannya amnesti dan abolisi.

Dalam konteks penyusunan RUU GAAR maka batasan dan alasan dikeluarkannya keputusan amnesti dan abolisi hendaknya disusun secara jelas dan tegas termasuk mendiskusikan ulang apa yang dimaksud “Kepentingan Negara” sebab dalam Pasal 14 ayat (1) dan (2) UUD NRI Tahun 1945 tidak disebutkan alasan kepentingan negara tersebut apalagi Undang-Undang Darurat Nomor 11 Tahun 1954. Undang-undang Darurat ini dibuat untuk melaksanakan Pasal 107 ayat (3) Undang-undang Dasar Sementara Republik Indonesia dimana situasi negara sangat berbeda pada saat ini, dimana kondisi sosial politik pada saat itu tindak pidana terjadi akibat dari persengketaan politik antara Republik Indonesia (Yogyakarta) dan Kerajaan Belanda. Berdasarkan Pasal 4 dinyatakan bahwa akibat dari pemberian amnesti adalah: *Semua akibat hukum pidana terhadap orang-orang yang diberikan amnesti dihapuskan.* Dalam penjelasannya disebutkan bahwa: *Untuk kepentingan Negara kepada seseorang atau golongan orang yang telah melakukan sesuatu tindak pidana dapat diberikan amnesti dan abolisi. Adapun perbedaan antara amnesti dan abolisi itu ialah:*

- a. *Dengan pemberian amnesti maka semua akibat terhadap orang-orang yang dimaksud diatas itu dihapuskan;*
- b. *Dengan pemberian abolisi maka penuntutan terhadap orang-orang itu ditiadakan.*

Amnesti diberikan oleh Presiden dengan mengeluarkan Keputusan Presiden tentang Amnesti setelah mendapatkan pertimbangan dari DPR dan diberikan kepada orang yang:

- a. sedang atau telah selesai menjalani pembinaan oleh yang berwajib;
- b. sedang diperiksa atau ditahan dalam proses penyelidikan, penyidikan, atau pemeriksaan di depan sidang pengadilan;
- c. telah dijatuhi pidana, baik yang belum maupun yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap; atau
- d. sedang atau telah selesai menjalani pidana di dalam Lembaga Pemasyarakatan.

Pemberian amnesti ini tidak harus mensyaratkan adanya permohonan dari tersangka, terdakwa atau terpidana. Artinya, pada amnesti terdakwa atau terpidana **tidak harus mengakui kesalahan** atau tindak pidana yang dituduhkan terhadapnya.⁶⁹

69 Eka martiana Wulansari, Bahan FGD Penelitian tentang “Urgensi Pembentukan RUU Grasi, Amnesti, Abolisi dan Rehabilitasi” (RUU GAAR) di Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia – Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Rabu 28 April 2021

Abolisi dan Amnesti memiliki persamaan dalam hal keduanya diberikan oleh Presiden setelah memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 14 ayat (2) UUD 1945). Adapun perbedaannya disebutkan melalui Pasal 4 Undang-Undang Darurat, yaitu bahwa dengan pemberian amnesti semua akibat hukum pidana terhadap orang-orang diberikan amnesti dihapuskan. Sedangkan untuk pemberian abolisi maka penuntutan terhadap orang-orang yang diberikan abolisi ditiadakan.⁷⁰

Undang-Undang Darurat Nomor 11 Tahun 1954 Tentang Amnesti Dan Abolisi berisi hanya 5 pasal, yang selain tidak memberi penjelasan apa yang dimaksud dengan amnesti dan abolisi, juga tidak memberikan kriteria secara jelas tindak pidana yang dapat diberikan amnesti dan abolisi. Sementara dalam Undang-Undang Darurat Nomor 11 Tahun 1954 Tentang Amnesti Dan Abolisi pada Pasal 1 menyebutkan: “Presiden, atas kepentingan Negara, dapat memberi amnesti dan abolisi kepada orang-orang yang telah melakukan sesuatu tindakan pidana. Presiden memberi amnesti dan abolisi ini setelah mendapat nasihat tertulis dari Mahkamah Agung yang menyampaikan nasihat itu atas permintaan Menteri Kehakiman.

Dari kedua ketentuan di atas maka ada 4 (empat) kelembagaan yang terlibat yaitu:

- a. Lembaga Kepresidenan, Presiden sebagai Kepala Negara yang memberikan tidaknya amnesti dan abolisi,

70

- b. Mahkamah Agung memberi nasehat tentang tindak pidana yang dapat diberi amnesti dan abolisi,
- c. DPR yang memberi pertimbangan diberi tidaknya amnesti dan abolisi, serta
- d. Menteri Kehakiman sekarang nomenklaturnya berubah menjadi Menteri Hukum dan HAM yang meminta nasehat kepada Mahkamah Agung untuk disampaikan ke Presiden, yang sudah tentu Menteri Hukum dan HAM serta pejabat eselon yang membidangnya, yang menampung aspirasi yang timbul di masyarakat dan selaku pembantu Presiden akan membicarakan aspirasi tersebut kepada Presiden.

Dari adanya beberapa lembaga yang terkait, maka sesuai dengan reformasi birokrasi yang dicanangkan pemerintah, perlu mendapatkan kepastian prosedur (SOP) dan kepastian waktu dalam melayani masyarakat; Pasal 2 UU Darurat Nomor 11 Tahun 1954, hanya menyebutkan: “Amnesti dan abolisi diberikan kepada semua orang yang sebelum tanggal 27 Desember 1949 telah melakukan sesuatu tindak pidana yang nyata akibat dari persengketaan politik antara Republik Indonesia (Yogyakarta) dan Kerajaan Belanda”. Dari ketentuan tersebut hanya menyatakan adanya pemberian amnesti dan abolisi kepada semua orang yang terlibat tindak pidana berkaitan dengan konflik politik antara pihak Republik dengan Kerajaan Belanda.

Pasal 4 Undang-Undang Darurat Nomor 11 Tahun 1954 Tentang Amnesti Dan Abolisi menyatakan:” Dengan pemberian amnesti semua “akibat hukum” pidana terhadap orang-orang

termaksud dalam Pasal 1 dan 2 dihapuskan. Dengan pemberian abolisi maka “penuntutan” terhadap orang-orang yang termaksud dalam Pasal 1 dan 2 ditiadakan. Dengan adanya kasus yang tidak ada kaitan dengan politik sebagaimana terjadi dalam kasus Baiq Nuril, dimana menurut pandangan masyarakat Mahkamah Agung tidak layak menghukumnya, dan masyarakat menuntut Presiden untuk memberikan amnesti walaupun tidak ada kaitan dengan konflik politik, Presiden memenuhi tuntutan keadilan masyarakat setelah mendapat pertimbangan dari DPR.

Masalah baru menjadi timbul yaitu apakah karena adanya tuntutan publik sehingga mendapatkan amnesti, bagaimana dengan kasus Meliana, yang dijatuhi hukuman karena dipandang bersalah melakukan tindak pidana dengan sengaja di muka umum melakukan “penodaan terhadap suatu agama”, hanya karena memohon kepada tetangga dengan sopan agar memperkecil bunyi toa masjid yang terlalu keras. Maka pengaturan tuntutan keadilan dari masyarakat, yang bukan saja pemerintah dan peradilan harus mengantisipasi perkembangan tersebut, tetapi juga harus lebih dalam mempertimbangkan keadilan masyarakat, bahwa yang baik dan mempertahankan kebenaranlah yang dilindungi, bukan yang melakukan ketidakbenaran (moral etik).

Demikian sebelumnya ada juga polemik tentang pemberian amnesti kepada yang tidak ada kaitannya dengan konflik politik, yaitu tentang pemberian amnesti terhadap kelompok bersenjata “Din Minimi” dimana sebahagian berpandangan mereka adalah kelompok kriminal, bukan separatis (makar) sehingga tidak

layak diberi amnesti, namun pemerintah berpandangan jika pemerintah dinilai terlalu keras menghadapi kelompok separatis itu, maka bisa jadi Din Minimi akan tetap mengangkat senjata dan melakukan perlawanan. Oleh karenanya pemerintah melalui Luhut menegaskan, pemerintah sangat menjunjung tinggi proses hukum yang berlaku. Gerakan Din Minimi, kata dia, memang dianggap salah, tapi “demi kemanusiaan” pemberian amnesti dianggap penting.⁷¹

Dalam hal objek pemberian yang tidak ada latar belakangnya dengan konflik politik, maka perlu ada pengaturan yang lebih jelas dan lengkap dalam perumusan dalam undang-undang yang baru, apakah demi “kemanusiaan”, atau “keamanan Negara” atau apakah “perorangan” dan lain sebagainya, sehingga asas persamaan di depan hukum harus dikedepankan sebagai hak asasi manusia.⁷²

Undang-Undang Darurat Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1954 tentang Amnesti dan Abolisi

Pasal 1

“Presiden, atas kepentingan Negara, dapat memberi amnesti dan abolisi kepada orang-orang yang telah melakukan sesuatu

71 <https://republika.co.id/berita/nasional/hukum/16/07/21/oanyrj365-70-anggota-din-minimi-terima-amnesti>

72 Edi Siregar, Bahan FGD Penelitian tentang “Urgensi Pembentukan RUU Grasi, Amnesti, Abolisi dan Rehabilitasi” (RUU GAAR) di Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia – Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Rabu 28 April 2021

tindakan pidana. Presiden memberi amnesti dan abolisi ini setelah mendapat nasihat tertulis dari Mahkamah Agung yang menyampaikan nasihat itu atas permintaan Menteri Kehakiman”.

Pasal 2

“Amnesti dan abolisi diberikan kepada semua orang yang sebelum tanggal 27 Desember 1949 telah melakukan sesuatu tindak pidana yang nyata akibat dari persengketaan politik antara Republik Indonesia (Yogyakarta) dan Kerajaan Belanda”.

Pasal 3

“Untuk menentukan apakah sesuatu tindak pidana termasuk ketentuan pasal 2 dapat diminta nasihat dari Mahkamah Agung”.

Pasal 4

“Dengan pemberian amnesti semua akibat hukum pidana terhadap orang-orang termaksud dalam pasal 1 dan 2 dihapuskan. Dengan pemberian abolisi maka penuntutan terhadap orang-orang yang termaksud dalam pasal 1 dan 2 ditiadakan”.

Permasalahan Hukum Terkait amnesti dan abolisi sebagai berikut:

- a. UU Darurat No.11 Tahun 1954 tentang Amnesti dan Abolisi yang dikeluarkan pada masa Republik Indonesia Serikat diperuntukan kepada semua orang yang sebelum tanggal 27 Desember 1949 telah melakukan suatu tindak pidana yang nyata akibat dari persengketaan politik antara Republik Indonesia dan Kerajaan Belanda (Pasal 2 UU Darurat No.11 tahun 1954). UU darurat ini bersifat *einmaligh* yaitu bersifat

sekali selesai, namun sampai saat ini UU tersebut belum di cabut.

- b. UUD 1945 tidak memberi panduan mengenai perkara mana yang bisa masuk dalam konteks amnesti dan abolisi, UUD 1945 hanya menyebut soal pertimbangan dari lembaga-lembaga lain.
- c. UUD 1945 maupun UU Amnesti dan Abolisi tidak dengan jelas mendefinisikan mengenai amnesti dan abolisi, terutama perihal definisi mengenai kepentingan negara.
- d. Belum mempunyai pengaturan yang tegas dan jelas khususnya mengenai pengertian, mekanisme, prosedur, kriteria dan lembaga yang terlibat dalam pelaksanaan pemberian Amnesti dan Abolisi.
- e. Perlunya menentukan kualifikasi tindak pidana apa saja yang dapat diberikan amnesti dan abolisi.
- f. Perbedaan mekanisme pemberian Amnesti dari Presiden yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 maupun UU Amnesti dan Abolisi. UU Amnesti dan Abolisi mengatakan presiden dapat memberikan amnesti setelah mendapat nasihat tertulis Mahkamah Agung yang diminta terlebih dahulu oleh kementerian terkait (dalam hal ini Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia). Sedangkan menurut UUD 1945 pasal 14 ayat 2, pemberian amnesti presiden harus dengan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Berikut beberapa contoh pemberian amnesti dan abolisi oleh Presiden sejak era Presiden Soekarno hingga saat ini:

Tabel 3.1 Contoh Pemberian Amnesti Dan Abolisi Oleh Presiden

No.	Keputusan Presiden mengenai Pemberian Amnesti dan Abolisi	Dasar Pertimbangan Pemberian Amnesti dan Abolisi	Kejahatan yang dilakukan
1	<p>Pemberian Amnesti dan Abolisi oleh Presiden Soekarno melalui Keputusan Presiden No. 449 Tahun 1961 tentang Pemberian Amnesti dan Abolisi kepada orang-orang yang tersangkut dengan pemberontakan lebih luas lagi yaitu pemberontakan Daud Bereueh di Aceh, pemberontakan "Pemerintah Revolusioner Republik Indonesia" dan "Perjuangan Semesta" di Sumatera Utara, Sumatera Barat, Riau, Sumatera Selatan, Jambi, Sulawesi Utara, Sulawesi Selatan, Maluku, Irian Barat dan lain-lain daerah, termasuk pemberontakan Kahar Muzakar di Sulawesi Selatan, pemberontakan Kartosuwirjo di Jawa Barat dan Jawa Tengah, hingga pemberontakan Ibnu Hadjar di Kalimantan Selatan, pemberontakan "Republik Maluku Selatan" di Maluku.</p>	<p>Kesadaran orang-orang yang tersangkut dengan pemberontakan Daud Bereueh di Aceh, pemberontakan "Pemerintah Revolusioner Republik Indonesia" dan "Perjuangan Semesta" di Sumatera Utara, Sumatera Barat, Riau, Sumatera Selatan, Jambi, Sulawesi Utara, Sulawesi Selatan, Maluku, Irian Barat dan lain-lain daerah, pemberontakan Kahar Muzakar di Sulawesi Selatan, pemberontakan Kartosuwirjo di Jawa Barat dan Jawa Tengah, pemberontakan Ibnu Hadjar di Kalimantan Selatan, pemberontakan "Republik Maluku Selatan" di Maluku, untuk kembali kepangkuan Republik Indonesia.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kejahatan terhadap keamanan Negara (Bab I Buku II Kitab Undang-undang Hukum Pidana); 2. Kejahatan terhadap martabat Kepala Negara (Bab II Buku II Kitab Undang undang Hukum Pidana); 3. terhadap kewajiban kenegaraan dan hak kenegaraan (Bab IV Buku II Kitab Undang-undang Hukum Pidana); 3. Kejahatan terhadap ketertiban umum (Bab V Buku II Kitab Undang-undang Hukum Pidana); 5. terhadap kekuasaan umum (Bab VII Buku II Kitab Undang-undang Hukum Pidana); 4. Kejahatan terhadap keamanan Negara (Bab I Buku II Kitab Undang-undang Hukum Pidana Tentara); 5. Kejahatan terhadap kewajiban dinas (Bab III dan Bab V buku II Kitab Undang-undang Hukum Pidana Tentara);

			6. Kejahatan terhadap ketaatan (Bab IV Buku II Kitab Undang-undang Hukum Pidana Tentara) dan tindak pidana lain yang ada hubungan sebab akibat atau hubungan antar tujuan dan supaya dengan tindak pidana yang tersebut angka 1 sampai dengan 8 di atas.
2	Pemberian Amnesti dan Abolisi oleh Presiden Soeharto melalui keputusan Presiden No. 63 Tahun 1977 yang memberikan amnesti umum dan abolisi kepada para pengikut gerakan Fretelin di Timor Timur baik di dalam negeri maupun yang berada di luar negeri.	Untuk kepentingan Negara dan kesatuan bangsa, serta dalam usaha untuk lebih memanfaatkan seluruh potensi bagi kelancaran dan peningkatan pelaksanaan pembangunan Propinsi Daerah Tingkat I Timor Timur, dipandang perlu untuk memberikan amnesti umum dan abolisi berdasarkan hukum dan keadilan terhadap para pengikut gerakan Fretelin dan mereka yang pernah terlibat di dalam gerakan tersebut, baik yang berada di dalam negeri maupun yang berada di luar negeri, yang dengan keinsyafan telah kembali kepangkuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.	Kejahatan terhadap keamanan negara.

3	<p>Pemberian Amnesti dan Abolisi Presiden BJ. Habibie melalui Keppres No. 80/1998 pada 24 Mei 1998 tentang pemberian Amnesti dan Abolisi sebagai kepada dua individu oposisi politik; yaitu Sri Bintang Pamungkas dan Muchtar Pakpahan.</p>	<p>a. dalam upaya untuk mewujudkan tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara yang lebih menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan negara, pembangunan nasional, memperkokoh hak azasi manusia, serta persatuan dan kesatuan bangsa diperlukan langkah-langkah hukum untuk membebaskan beberapa terpidana dan tahanan yang terlibat dalam tindak pidana tertentu.</p> <p>b. setelah mempertimbangkan pendapat dan saran Jaksa Agung dalam suratnya Nomor R-065/A/SUJA/5/1998 tanggal 22 Mei 1998, Menteri Kehakiman dalam suratnya Nomor M.UM.01.06-62 tanggal 23 Mei 1998, dan Ketua Mahkamah Agung dalam suratnya Nomor KMA/139/5/1998 tanggal 23 Mei 1998, dan sesuai pula dengan pertimbangan tersebut di atas, dipandang perlu memberikan amnesti dan atau abolisi kepada Sdr. Dr. Muchtar Pakpahan, SH dan Sdr. Dr. Ir. Sri Bintang Pamungkas</p>	<p>dianggap melakukan kejahatan subversif dan melanggar Undang-Undang Anti Subversif.</p>
---	---	---	---

	<p>Pemberian Amnesti dan Abolisi oleh Presiden Abdurrahman Wahid melalui Keppres Nomor 159 Tahun 1999 tentang pemberian Amnesti dan Abolisi kepada tahanan politik aktivis pro-demokrasi, termasuk aktivis Partai Rakyat Demokratik (PRD), yakni Budiman Sujatmiko, Suroso. Ignatius Damianus Pranowo, Yacobus Eko Kurniawan, Bartholomeus Garda Sembiring.</p>	<p>a. dalam upaya untuk mewujudkan tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara yang lebih menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan negara, pembangunan nasional, memperkokoh hak azasi manusia, serta persatuan dan kesatuan bangsa, diperlukan langkah-langkah hukum untuk membebaskan beberapa terpidana yang terlibat dalam tindak pidana tertentu.</p> <p>b. setelah memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang disampaikan dengan surat Nomor PW.001/4112/DPR-RI/1999 tanggal 15 Nopember 1999, dipandang perlu untuk memberikan amnesti kepada beberapa terpidana.</p>	<p>Kejahatan Makar.</p>
--	---	--	-------------------------

	<p>Pemberian Amnesti dan Abolisi oleh Presiden Susilo Bambang Yuhoyono melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2005 Tentang pemberian Amnesti umum dan Abolisi kepada setiap orang yang terlibat dalam gerakan aceh merdeka</p>	<p>a. dalam rangka mewujudkan rekonsiliasi nasional guna memperkokoh kesatuan bangsa, perlindungan, pemenuhan, dan pemajuan hak asasi manusia serta, untuk mengakhiri konflik secara permanen, perlu menciptakan suasana damai secara menyeluruh di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;</p> <p>b. untuk percepatan usaha rehabilitasi dan rekonstruksi wilayah dan kehidupan masyarakat di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam akibat bencana alam gempa bumi dan tsunami, perlu keterlibatan dan keikutsertaan seluruh potensi kekuatan bangsa;</p> <p>c. berdasarkan pertimbangan tersebut dalam huruf a dan huruf b, dan untuk melaksanakan Nota Kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka yang ditandatangani di Helsinki, Finlandia tanggal 15 Agustus 2005, perlu menetapkan Keputusan Presiden tentang Pemberian Amnesti Umum dan Abolisi terhadap setiap orang yang terlibat dalam Gerakan Aceh Merdeka.</p>	<p>Kejahatan terhadap keamanan negara.</p>
--	--	--	--

<p>Pemberian Amnesti dan Abolisi oleh Presiden Joko Widodo melalui Keputusan Presiden Nomor 24 Tahun 2019, tentang pemberian Amnesti dan Abolisi kepada Baiq Nuril yang didakwa didakwa dengan tindak pidana politik namun didakwa dengan tindak pidana informasi dan transaksi elektronik (ITE).</p>	<p>Presiden Joko Widodo memberikan Amnesti kepada Baiq Nuril bukan semata-mata ingin menerapkan adanya peraturan yang sudah dibuat melainkan juga melalui rasa kemanusiaan yang ada pada diri seorang Kepala Negara atas tindakan rakyat nya yang selama ini dinilai kurang adil artinya Baiq Nuril selama ini merasa bahwa tidak ada keadilan untuk dirinya, yang kenyataanya Baiq Nuril seorang korban atas kasus Pasal 27 ayat (1) jo Pasal 45 ayat (1) UU ITE</p>	<p>Dipidana karena melanggar Pasal 27 ayat (1) UU ITE terkait pendistribusian konten asusila.</p>
---	---	---

Sumber : Penelitian GAAR Balitbang, 2021

Berdasarkan beberapa contoh pemberian amnesti dan abolisi yang pernah dilakukan, dapat dikatakan bahwa amnesti dan abolisi sebagian besar diberikan kepada pelaku kejahatan terhadap keamanan negara atau kejahatan makar yang merupakan kejahatan politik, kecuali dalam kasus Baiq Nuril yang bukan masuk dalam kejahatan politik.

Pemberian Pertimbangan DPR menjadi Kewenangan DPR yang diatur dalam Pasal 71 angka 9 UU No 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Pasal 71 *memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi;*

Mekanisme pemberian pertimbangan diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR.

- 1) Menerima surat permohonan dari Presiden.
- 2) Pembahasan dalam Rapim DPR RI.

- 3) Pembahasan dalam BAMUS DPR mengenai penugasan AKD yang membahas pemberian pertimbangan.
- 4) Proses penyusunan/pembahasan materi pertimbangan di AKD.
- 5) Penyampaian hasil pembahasan dalam Rapat Paripurna DPR RI untuk pengambilan Keputusan.
- 6) Penyampaian surat pertimbangan oleh Ketua DPR RI kepada Presiden.

a. Praktik Pertimbangan DPR dalam Pemberian Pertimbangan Amnesti dan Abolisi Kasus Baiq Nuril:

Perdebatan tentang “kepentingan negara” Berpedaaan konteks politik tahun 54 dengan saat ini. Pengaturan pemberian amnesti di Indonesia selama ini bersumber pada dua aturan hukum yaitu UUD 1945 dan Undang-Undang Darurat Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1954 (UU Amnesti dan Abolisi). UU Amnesti dan Abolisi (UU No 11 Tahun 1954) dikeluarkan ketika presiden Sukarno kala itu ingin membebaskan semua orang yang sebelum tanggal 27 Desember 1949 dihukum karena melakukan sesuatu tindak pidana akibat persengketaan politik antara Indonesia dan Kerajaan Belanda. Latar belakang sejarah itu menjadi dasar mengapa “kepentingan negara” yang tercantum dalam UUD 1945 dalam pemberian amnesti diterjemahkan dalam konteks politik. UU Amnesti dan Abolisi sendiri tidak menjelaskan kriteria apa yang dimaksud dengan kepentingan negara. Berdasarkan pemahaman tersebut, pemberian amnesti

oleh presiden biasanya diberikan kepada tokoh-tokoh politik. Indonesia sudah memberikan 32 amnesti mulai dari bangsa ini merdeka hingga sekarang, yang sebagian besar penerima amnesti adalah orang-orang yang terlibat dalam gerakan politik, seperti Kahar Muzakar pemimpin pemberontakan di Sulawesi Selatan, Tahanan Politik Budiman Sudjatmiko dengan pertimbangan perlindungan HAM. Sehingga kepentingan negara dimaknai urusan dan tugas negara untuk melindungi warga negaranya. Oleh karena itu, dalam kasus Baiq Nuril misalnya maka amnesti patut diberikan karena Baiq Nuril menjadi korban ketidakadilan, baik secara individu, maupun bentuk-bentuk ketidak berdayaan perempuan.

Dalam pemberian pertimbangan, DPR mempertimbangkan beberapa substansi atau aspek, yaitu:

- (1) fakta-fakta/kasus.
- (2) mempelajari rumusan peraturan yang dilanggar, misalnya pasal 27 ayat 1 Undang-Undang ITE yang menjadi dasar dakwaan dan menjadi dasar penghukuman penjatuhan pidana.
- (3) pertimbangan hukum dari vonis awal di tingkat pengadilan negeri hingga tingkat peninjauan kembali (PK) di mahkamah agung.
- (4) suara keadilan yang disampaikan/berdasarkan aspirasi masyarakat.

Praktik dan Penyelenggaraan Pemberian Amnesti dan Abolisi selama ini ditandai hal-hal sebagai berikut:

1. Kontroversi persyaratan tindak pidana apa saja yang dapat diberikan amnesti dan abolisi.
2. Peraturan Perundang-Undangan yang tidak harmonis antara UUD 1945 dan UU No 11 Tahun 1954.
3. Presiden selalu mengalami kesulitan atau sorotan ketika dihadapkan dengan permohonan amnesti, DPR juga kesulitan memberikan pengawasan akibat dari ketidakpastian regulasi. Demikian juga masyarakat kesulitan dalam melakukan pengawasan.

Berdasarkan permasalahan yang muncul dalam praktek: Permasalahan multitafsir dan ketidakpastian hukum mengenai pemberian Amnesti, perlu direspons dengan pembentukan Undang-Undang baru mengenai Grasi, Amnesti Abolisi, dan Rehabilitasi yang mengacu kepada UUD 1945. Undang-Undang ini dapat mengatur dengan jelas mengenai mekanisme pemberian amnesti dan abolisi dari Presiden, kriteria, persyaratan, jangka waktu pengajuan, dan proses pengajuan.

3. Rehabilitasi

Pengertian tentang rehabilitasi sudah diatur secara hukum positif seperti dalam Pasal 1 angka 23 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang KUHAP, Pasal 12-15 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang pelaksanaan KUHAP. Rehabilitasi adalah hak seseorang untuk mendapatkan pemulihan haknya dalam kemampuan, kedudukan, dan harkat serta martabatnya

yang diberikan pada tingkat penyidikan, penuntutan, atau peradilan karena ditangkap, ditahan, dituntut ataupun diadili tanpa alasan yang berdasarkan undang-undang atau karena kekeliruan mengenai orangnya atau hukum yang diterapkan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini. Dalam RUU GAAR pengertian Rehabilitasi perlu diperluas pemaknaannya sebab dalam perspektif KUHAP rehabilitasi bersifat terbatas (restriksi) kepada status seseorang sebagai tersangka atau terdakwa dan penetapannya diberikan oleh pengadilan.

Pemulihan dimaksudkan di sini adalah pemulihan dari gangguan terhadap kondisi fisik, psikis, dan sosial agar dapat melaksanakan perannya kembali secara wajar baik dalam keluarga maupun dalam masyarakat.⁷³ Seperti halnya abolisi, rehabilitasi diberikan setelah presiden mendapat pertimbangan dari Mahkamah Agung dimana hal ini didasarkan pada ketentuan pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM mengatur perihal “rehabilitasi” dalam Pasal 35 mengatur tentang kompensasi, restitusi dan rehabilitasi sebagai hak-hak korban pelanggaran HAM berat, yang kemudian ditindaklanjuti dengan keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2002 tentang kompensasi, restitusi dan rehabilitasi bagi korban pelanggaran HAM Berat.

Mengacu dalam Undang-Undang Peradilan HAM, khususnya terhadap pemulihan korban pelanggaran HAM berat, bukan

73 Dzulkilfi Umar dan Utsman Handoyo, *Op.Cit*, hlm.322

kategori pelanggaran HAM berat, juga dapat diatur dalam RUU GAAR, antara lain dalam perlakuan Negara terhadap keturunan PKI yang tidak sewajarnya serta terhadap korban perlakuan terhadap masyarakat hukum adat, yang menjadi korban akibat mempertahankan hak-hak adatnya dari masuknya investor, dimana masyarakat hukum adat bukan saja menjadi terpinggirkan akan tetapi juga menerima limpahan limbah industri.

Dalam usulan pembentukan RUU Masyarakat Adat, WALHI, mengusulkan dalam salah satu butirnya mengusulkan adanya tentang Pemulihan Hak dari apa yang dialami oleh masyarakat hukum adat, sebagai korban dari adanya konflik dengan hadirnya investor yang tidak memikirkan dampak dari industri yang ditimbulkannya. Masyarakat Adat adalah kelompok yang menjadi pihak yang telah banyak dirugikan dalam kebijakan pembangunan Indonesia. UU Masyarakat Adat berkewajiban melakukan pemulihan atas hak sebagai warganegara yang telah dilanggar dan/atau dicabut dengan paksa, dan tugas tersebut berada di tangan Pemerintah. Korban adalah orang perorangan atau kelompok orang yang mengalami penderitaan baik fisik, mental maupun emosional, kerugian ekonomi, atau mengalami pengabaian, pengurangan atau perampasan hak-hak dasarnya sebagai Masyarakat Adat, sebagai akibat pelanggaran hak asasi Masyarakat Adat. Termasuk dalam Korban adalah ahli warisnya. Hak yang wajib diatur dalam UU Masyarakat Adat adalah Grasi, Amnesti, Abolisi, Kompensasi, Restitusi.⁷⁴

74 https://www.walhi.or.id/uploads/sliders/ENewsletter/Policy%20Brief_RUU%20Masyarakat%20%20Adat_Opt_Med.pdf,

Adapun dasar dimasukkannya perlunya pengaturan Grasi, Amnesti, Abolisi, Kompensasi, Restitusi, dan Rehabilitasi karena sudah terlalu sering terjadi kriminalisasi akibat mempertahankan hak-hak adat dari masyarakat adat, terjadi pelanggaran HAM terjadi di daerah-daerah, menjadi korban dari perbuatan orang lain pengusaha, dimana pembangunan yang tidak berpihak dan seringkali tidak melibatkan masyarakat hukum adat.⁷⁵ Ketentuan yang mengatur tentang rehabilitasi diatur dalam berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan. Sampai dengan saat ini belum terdapat undang-undang yang mengatur tentang pemberian rehabilitasi seperti halnya Undang-Undang tentang Grasi. Hal ini bukan berarti terjadi kekosongan hukum terhadap pengaturan rehabilitasi di bawah UUD NRI Tahun 1945 sehingga perlu membentuk undang-undang khusus yang mengatur mengenai rehabilitasi.

Pemberian GAAR yang diatur dalam undang-undang harus mampu memberikan akses keadilan sehingga GAAR yang diajukan dipandang telah sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan dan tidak cacat hukum atau hanya demi kepentingan politik. Sehingga dengan adanya kejelasan dari pengajuan GAAR dalam Undang-Undang akan mewujudkan keputusan GAAR yang secara transparan dapat membuktikan bahwa satu putusan GAAR adalah diputuskan berdasarkan hukum dan alasan kemanusiaan bukan hanya berdasarkan kepentingan politik belaka.

75 <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/RJ5-20200226-052432-8683.pdf>, Urgensi Dan Pokok-Pokok Pengayuran Penyusunan, Rancangan Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat, Pengusul Fraksi Partai NASDEM DPR RI;

Jadi dapat dipahami jika Kementerian Sekretariat Negara menyelenggarakan fungsi penyelesaian Rancangan Keputusan Presiden mengenai amnesti. Lebih spesifik lagi, fungsi tersebut diselenggarakan oleh Deputy Bidang Hukum dan Perundang-undangan sebagaimana dapat dilihat dalam Pasal 48 huruf e Perpres No. 31 Tahun 2020 berikut: dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47, Deputy Bidang Hukum dan Perundang-undangan menyelenggarakan fungsi: pelaksanaan analisis, penyelesaian, dan penyiapan Rancangan Keputusan Presiden mengenai grasi, amnesti, abolisi, rehabilitasi, ekstradisi, remisi perubahan dari pidana penjara seumur hidup menjadi pidana sementara, dan kewarganegaraan Republik Indonesia dari uraian di atas, dapat dipahami dasar hukum pemberian amnesti dalam bentuk Keputusan Presiden.⁷⁶

C. Kondisi Aktual Pemberian Grasi, Amnesti, Abolisi dan Rehabilitasi di Indonesia

1. Grasi

a. Pemberian Grasi Sebelum Perubahan UUD 1945

Pemberian Grasi diatur dalam pasal 14 UUD 1945 yang berbunyi, Presiden memberi grasi, rehabilitasi, amnesti dan abolisi⁷⁷ Pasal tersebut mencerminkan kekuasaan yang mandiri dan mutlak. Dalam memberikan pengampunan Presiden tidak memerlukan persetujuan maupun pertimbangan dari cabang

76 Inosensius, Diskusi Publik Hasil Penelitian Balitbang Hukum dan HAM Grasi, Amnesti, Abolisi, Rehabilitasi tanggal 5 Agustus 2021

77 UU. No. 22 Tahun 2002, Penjelasan Umum

lembaga negara yang lain. Kekuasaan ini sangat besar dan Presiden mempunyai kekuasaan penuh untuk melakukannya. Menurut penjelasan UUD 1945, dalam kekuasaan ini Presiden bertindak sebagai kepala negara. Grasi oleh presiden pada dasarnya bukan suatu tindakan hukum, melainkan suatu tindakan non hukum berdasarkan hak prerogatif seorang kepala negara, dengan demikian grasi bersifat pengampunan berupa mengurangi pidana atau memperingan pidana atau penghapusan pelaksanaan pidana yang telah diputuskan dan berkekuatan hukum tetap.

Pada awalnya tindakan pengampunan didasarkan pada kemurahan hati orang yang berkuasa. Karena penguasa dipandang sebagai sumber keadilan dan hak pengadilan sepenuhnya berada ditangannya, maka tindakan pengampunan itu semata-mata didasarkan pada hasrat untuk memberi ampun dan belas kasihan kepada orang yang berdosa. Oleh sebab itu, dengan memiliki kekuasaan pengampunan yang mutlak dan mandiri, Presiden tampak seperti raja atau ratu.

Pada perkembangan selanjutnya anggapan terhadap grasi bergeser bahwa fungsi grasi harus dilihat sebagai tindakan keadilan untuk mengoreksi ketidakadilan dalam proses peradilan, bahwa hukuman yang diterima terpidana lebih berat dari seharusnya. Disamping tujuan mengadakan koreksi terhadap keputusan pengadilan, maka pengampunan itu juga dapat diberikan karena pertimbangan kepentingan negara yang mendorong untuk tidak menjalankan keputusan pengadilan. Selain itu faktor kemanusiaan juga ikut menjadi bahan pertimbangan dari tujuan pemberian pengampunan tersebut.

Konstitusi pada saat itu tidak menjelaskan mekanisme dan prosedur pengampunan, oleh karenanya, perlu dibuat peraturan pelaksanaannya. Peraturan perundangan dalam pelaksanaan grasi sebelum amandemen UUD 1945 yaitu Undang-undang No. 3 Tahun 1950. Namun jauh sebelum itu, pengaturan pemberian grasi diatur dalam beberapa peraturan pemerintah. Tujuan grasi diatur dalam peraturan pemerintah hal grasi, karena untuk menghindarkan ketidakadilan yang mungkin terjadi sebagai akibat dilaksanakannya hukuman dan karena untuk membela dan menegakkan kepentingan negara. Disini penulis mencoba menampilkan dalam dua bagian periodeisasi pelaksanaan grasi sebelum amandemen UUD 1945 yaitu, grasi menurut peraturan perundangan pada masa kemerdekaan dan menurut Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950.

b. Menurut Peraturan Perundangan Masa Kemerdekaan

Pengaturan grasi pada masa penjajahan Belanda diatur dalam *Gratieregeling* dalam *Staatblad* Tahun 1933 Nomor 2 dan *Verodening Militair Gezag* tanggal 12-XII-1941 Nomor 108/D.v.O; kemudian pada masa kemerdekaan peraturan mengenai grasi dalam beberapa Peraturan Pemerintah yaitu, Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1947 yang memuat tata cara pelaksanaan permohonan ampun kepada Presiden, kemudian diubah menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1947, yang memuat perubahan peraturan sebelumnya dan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 1947 juga memuat perubahan peraturan sebelumnya. Pada tahun 1948, Pemerintah

mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1948 dan terakhir diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 1948.⁷⁸

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 1948, mengatur permohonan grasi yang ditetapkan karena adanya perubahan susunan dan kekuasaan pengadilan/ kejaksaan dalam lingkungan peradilan ketentaraan. Menurut peraturan ini, hukuman yang dapat dimohonkan grasi adalah atas hukuman yang dijatuhkan oleh MA, Pengadilan Tinggi, Pengadilan Negeri, Pengadilan Kepolisian, Mahkamah Tentara Agung, Mahkamah Tentara dan pengadilan lain yang ditetapkan oleh Menteri Kehakiman.⁷⁹ Permohonan grasi dapat menunda eksekusi hukuman mati, hukuman tutupan, penjara dan kurungan termasuk hukuman kurungan pengganti, kecuali jika hukuman tersebut telah dijalankan, maka tidak dapat dihentikan atas permohonan terhukum berdasarkan permohonan grasi dan permohonan grasi juga tidak dapat menunda hukuman denda.⁸⁰

c. Menurut Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950

Undang-undang No. 3 Tahun 1950 tentang Permohonan Grasi, ini dapat disebut dengan undang-undang grasi. Di dalam pasal-pasalnya tidak banyak membahas ketentuan formil, namun lebih banyak mengatur ketentuan yang sifatnya materil. Tidak

78 J.E Sahetapy, 'Mekanisme Pengawasan atas Hak-hak Presiden' dalam <http://wawasanhukum.blogspot.com/2007/06/mekanisme-pengawasan-atas-hak-hak.html>, diakses 27 desember 2013

79 PP. No. 67 Tahun 1948, Pasal 1

80 PP. No. 67 Tahun 1948, Pasal 2, 3, 4

terdapat ketentuan umum yang menjelaskan pendefinisian atas hal-hal yang diatur didalamnya.

Permohonan grasi pada Presiden dapat diajukan oleh orang yang dihukum (terpidana) atas hukuman-hukuman yang dijatuhkan oleh keputusan Kehakiman, baik militer maupun sipil, yang telah berkekuatan hukum tetap. Dalam Undang-undang ini tidak dikenal pembatasan jenis putusan pidana apa saja yang boleh dimohonkan grasinya. Artinya segala jenis hukuman apapun yang diputus oleh hakim dapat dimohonkan grasi, termasuk hukuman berat atau ringan, baik hukuman tutupan, penjara dan kurungan, hukuman denda atau hukuman kurungan pengganti maupun hukuman mati. Subyek pemohon pengajuan grasi ini adalah orang yang dihukum dan pihak lain. Pengajuan permohonan oleh pihak lain baru dapat diterima jika permohonan grasi tersebut mendapat persetujuan dari orang yang dihukum. Namun khusus untuk hukuman mati, permohonan pengajuan grasi boleh tanpa persetujuan dari orang yang dihukum. Istilah pihak lain tidak dijelaskan lebih lanjut, maka bisa berarti keluarga si orang yang dihukum ataupun kuasa hukumnya.⁸¹ Para pihak ini berhak mendapatkan salinan atau petikan keputusan hakim atau pengadilan dan kesempatan untuk melihat surat-surat pemberitaan.⁸² Jika orang yang dihukum tidak mengajukan permohonan grasi dalam tenggang waktu yang diberikan, maka Hakim atau Ketua Pengadilan dan Jaksa atau Kepala Kejaksaan berhak mengajukan permohonan

81 UU No 3 Tahun 1950, Pasal 6 Ayat (4)

82 UU No 3 Tahun 1950, Pasal 7 Ayat (1) dan (2)

grasi karena jabatannya, sehingga ketentuan yang termaktub dalam Pasal 8, 9, 10 dan 11 berlaku juga.⁸³ Pasal ini cukup kontradiktif, mengingat hakim atau ketua pengadilan negeri yang menjatuhkan vonis kepada terpidana, tetapi juga mempunyai hak untuk mengajukan permohonan grasi kepada Presiden. Tenggang waktu yang diperlukan untuk memajukan sebuah permohonan grasi dilihat dari hukuman yang diputuskan oleh keputusan hakim di pengadilan. Jika hakim memutuskan hukuman biasa maka tenggang waktunya adalah 14 hari, terhitung mulai hari berikutnya setelah keputusan tetap dan dalam pemeriksaan ulangan maka, tenggang waktunya 14 hari, terhitung mulai hari berikutnya setelah keputusan diberitahukan pada orang yang dihukum.⁸⁴ Jika hakim memutuskan hukuman mati, maka tenggang waktu untuk mengajukan grasi adalah 30 hari terhitung mulai esok hari keputusan tetap, dalam pemeriksaan ulangan yang dijatuhkan oleh pengadilan ulang maka tenggang waktunya 30 hari terhitung mulai hari berikut setelah keputusan diberitahukan kepada orang yang dihukum.⁸⁵

d. Pemberian Grasi Setelah Perubahan UUD 1945

Perubahan mengenai kekuasaan Presiden termasuk prioritas dalam agenda Perubahan UUD 1945, tak terkecuali Pasal 14. Finalisasi pembahasan Pasal 14 tersebut kemudian disampaikan dalam Rapat BP MPR, Rapat Paripurna SU MPR, dan terakhir

83 UU 3 Tahun 1950, Pasal 12. Hal ini juga diatur dalam Surat Edaran MA Nomor 1 Tahun 1986

84 UU No 3 Tahun 1950, Pasal 5 Ayat (1) dan (2)

85 UU No 3 Tahun 1950, Pasal 2 Ayat (1)

dalam Rapat Pleno Komisi C MPR.⁸⁶ Maka, rumusan Pasal 14 UUDNRI 1945 adalah sebagai berikut: 1). Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung; 2). Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan tujuan pemberian pertimbangan tersebut akan meningkatkan peran lembaga yudikatif dan legislatif dalam menjalankan mekanisme checks and balance, namun tidak mengurangi kekuasaan Presiden. Selanjutnya implikasi dari perubahan UUD 1945 tersebut, telah terdapat dua kali priodeisasi regulasi yang diatur dalam pemberian grasi, sebagaimana menurut UU No. 22 Tahun 2002 dan Perubahannya UU No. 5 Tahun 2010.

e. Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002

Undang-undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi, terdiri dari 6 (enam) Bab dan 17 pasal, diawali Bab Ketentuan Umum dan diakhiri Bab Ketentuan Penutup. Pada ketentuan umum dijelaskan definisi grasi dan terpidana. Grasi adalah pengampunan berupa perubahan, peringanan, pengurangan atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada terpidana yang diberikan oleh Presiden, sedangkan terpidana adalah seseorang yang dipidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum.⁸⁷

86 Sekretariat Jendral MPR RI, Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 1999 (Jakarta, Sekretaris Jendral MPR RI, 2008), 64

87 1 UU No. 22 Tahun 2002, Pasal 1 ayat (1) dan (2)

Tidak seperti dalam undang-undang grasi sebelumnya yang tidak membatasi jenis pemidanaan, pada undang-undang ini dilakukan pembatasan atau persyaratan dalam permohonan grasi. Disebutkan bahwa pemidanaan yang dapat dimohonkan grasinya adalah, putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap yang terdiri dari tiga unsur yaitu pidana mati, penjara seumur hidup dan penjara paling rendah 2 (tahun).⁸⁸ Hal ini merupakan perbedaan pertama dengan undang-undang sebelumnya, dan memperjelas kepastian atas jenis-jenis pemidanaan yang dapat dimohonkan grasinya dan menghindari adanya praktek curang terpidana untuk menghindari pelaksanaan hukumannya. Kata dapat⁸⁹ berarti terpidana diberikan kebebasan untuk menggunakan atau tidak menggunakan haknya untuk mengajukan permohonan grasi sesuai Undang-Undang ini.

Kemudian tentang kesempatan terpidana untuk mengajukan grasi. Sebelumnya tidak diatur dalam undang-undang tentang banyaknya kesempatan yang dimiliki terpidana untuk mengajukan grasi. Sekarang, terpidana hanya dapat mengajukan grasi satu kali, ia dapat mengajukan grasi kedua kali, kecuali ia memiliki kondisi yang menjadi syarat sebagai berikut:

- a) pernah ditolak permohonan grasinya dan telah lewat waktu 2 (dua) tahun sejak tanggal penolakan permohonan grasi tersebut; atau

88 2 UU No. 22 Tahun 2002, Pasal 2 ayat (1) dan (2)

89 UU No. 22 Tahun 2002, Pasal 2 ayat (3)

- b) pernah diberi grasi dari pidana mati menjadi pidana penjara seumur hidup dan telah lewat waktu 2 (dua) tahun sejak tanggal keputusan pemberian grasi diterima

Permohonan grasi itu dapat dilakukan oleh terpidana atau kuasa hukumnya, dan keluarga terpidana atas persetujuannya, kecuali dalam hal putusan pidana mati, permohonan dapat diajukan oleh keluarga terpidana tanpa persetujuannya.⁹⁰ Permohonan grasi dapat diajukan terpidana sejak putusan berkekuatan hukum tetap dan tidak dibatasi oleh tenggang waktu tertentu. ⁹¹ Frasa ‘tidak dibatasi’, mengandung makna tidak ada batasan waktu dalam mengajukan permohonan grasi, terpidana dapat mengajukannya sejak putusan berkekuatan hukum, atau setelahnya, ia dapat mengajukan setahun, dua atau tiga tahun setelahnya. Putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap adalah:⁹²

- 1) Putusan pengadilan tingkat pertama yang tidak diajukan banding atau kasasi dalam waktu yang ditentukan oleh Undang-undang tentang Hukum Acara Pidana;
- 2) Putusan pengadilan tingkat banding yang tidak diajukan kasasi dalam waktu yang ditentukan oleh Undang-undang tentang Hukum acara Pidana atau;

90 UU No. 22 Tahun 2002, Pasal 6 ayat (1), (2), dan (3)

91 UU No. 22 Tahun 2002, Pasal 7 ayat (1), dan (2)

92 UU. No. 22. Tahun 2002, Penjelasan Pasal 2 ayat (1)

3) Putusan kasasi.

Permohonan grasi diajukan secara tertulis,⁹³ oleh terpidana, kuasa hukumnya atau keluarganya kepada Presiden melalui Kepala Lembaga Pemasyarakatan tempat terpidana menjalani pidana dan mengirimkan salinannya kepada Pengadilan yang memutus perkara pada tingkat pertama untuk diteruskan kepada Mahkamah Agung. Kepala Lembaga Pemasyarakatan menyampaikan permohonan grasi tersebut dan salinannya, paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya surat-surat permohonan.⁹⁴ Berbeda dengan undang-undang grasi sebelumnya, tata cara pengajuan permohonan grasi sekarang hanya melalui tiga tahap yaitu Kepala Lembaga Pemasyarakatan, Pengadilan Negeri dan Mahkamah Agung, sebelum diterima oleh Presiden. Pengajuan grasi dapat ditempuh dengan 2 (dua) alternatif cara yaitu mengajukan langsung kepada Presiden atau melalui Kepala Lembaga Pemasyarakatan.

Dalam Undang-undang ini, diatur mengenai penyelesaian permohonan grasi serta jangka waktunya sebagai berikut:

- 1) Pengadilan Tingkat Pertama Mengirimkan salinan permohonan grasi dan berkas perkara kepada MA. Paling lambat 20 hari sejak menerima salinan permohonan grasi.⁹⁵

93 Dalam Peraturan Pemerintah No. 67 Tahun 1948, Pasal 6 ayat (1) disebutkan 'permohonan grasi harus diajukan atas kertas bermaterai...'

94 UU No. 22 Tahun 2002, Pasal 8 ayat (1),(2),(3),(4)

95 Pasal 9 UU No. 22 Tahun 2002

- 2) Mahkamah Agung Mengirimkan pertimbangan tertulis kepada Presiden, paling lambat 3 (tiga) bulan sejak menerima salinan permohonan grasi dan berkas perkara.⁹⁶
- 3) Presiden memberikan keputusan berupa pengabulan atau penolakan grasi, paling lambat 3 bulan sejak menerima pertimbangan Ketua Mahkamah Agung. Dalam waktu paling lambat 14 hari. Selanjutnya petikan keputusan Presiden disampaikan kepada terpidana. Dan salinan keputusan Presiden disampaikan pula kepada Mahkamah Agung, Pengadilan yang memutus perkara, Kejaksaan Negeri dan Lembaga Pemasyarakatan.⁹⁷

f. Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010

Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 2010 merupakan pengubahan atas Undang-undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi. Alasan dilakukannya pengubahan yaitu, didasarkan atas keterdesakan penyelesaian permasalahan diantaranya, masih adanya permohonan grasi yang belum dapat diselesaikan Pemerintah dalam jangka waktu sebagaimana ditentukan dalam Pasal 15 dalam undang-undang tersebut yaitu 2 (dua) tahun sejak undang-undang grasi di undangkan yang berakhir pada tanggal 22 Oktober 2004, namun pada kenyataannya, dengan berakhirnya jangka waktu tersebut, masih terdapat permohonan grasi yang belum dapat diselesaikan berjumlah 2106 (dua ribu seratus enam)

96 Pasal 10 UU No. 22 Tahun 2002

97 UU No. 22 Tahun 2002, Pasal 11 dan Pasal 12

kasus. Tunggakan permohonan grasi tersebut merupakan warisan dari permohonan grasi yang diajukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950.⁹⁸ Maka dari itu untuk menghindari adanya kekosongan hukum bagi penyelesaian pemberian grasi perlu adanya perpanjangan waktu sampai dengan tanggal 22 Oktober 2012.⁹⁹

Beberapa faktor yang menyebabkan tidak terselesaikannya permohonan grasi dalam jangka waktu yang telah ditentukan, yaitu:

- 1) Tidak terakomodirnya ketentuan mengenai batas waktu pengajuan permohonan grasi bagi terpidana mati baik dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 maupun dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002. Hal tersebut menyebabkan adanya ketidakpastian dalam pelaksanaan eksekusi pidana mati menjadi tertunda sampai dengan jangka waktu yang tidak terbatas.
- 2) Mekanisme permohonan dan penyelesaian permohonan grasi yang dianut dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Permohonan grasi melibatkan beberapa instansi terkait dalam sistem peradilan pidana (criminal justice system) sehingga menyebabkan birokrasi yang panjang. Disamping itu, undang-undang tersebut tidak mengenal pembatasan putusan pengadilan yang dapat diajukan grasi

98 Laporan Singkat Rapat Kerja Komisi III DPR RI dengan Menteri Hukum dan HAM, 22 April 2010

99 Ibid

serta tidak mengatur adanya penundaan pelaksanaan putusan pengadilan dalam hal terpidana mengajukan permohonan grasi.

Hasil dari rapat-rapat yang dilakukan oleh pemerintah dan DPR, maka ada beberapa pasal yang diubah ketentuannya dan juga penyisipan pasal baru. Ketentuan-ketentuan yang diubah adalah ketentuan Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) sehingga berbunyi:¹⁰⁰

- 1) Terhadap putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap, terpidana dapat mengajukan permohonan grasi kepada Presiden.
- 2) Putusan pemidanaan yang dapat dimohonkan grasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pidana mati, pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling rendah 2 (dua) tahun
- 3) Permohonan grasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diajukan 1 (satu) kali

Di antara Pasal 6 dan Pasal 7 disisipkan satu pasal yaitu, Pasal 6A yang berbunyi :¹⁰¹

- 1) Demi kepentingan kemanusiaan dan keadilan, menteri yang membidangi urusan pemerintah di bidang hukum dan hak asasi manusia dapat meminta para pihak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 untuk mengajukan permohonan grasi.

100 UU No. 5 Tahun 2010, Pasal 2 ayat (2) dan (3)

101 UU No. 5 Tahun 2010, Pasal 6A ayat (1) dan (2)

- 2) Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berwenang meneliti dan melaksanakan proses pengajuan grasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dan pasal 6A ayat (1) Grasi dan menyampaikan permohonan dimaksud kepada Presiden.

Dengan adanya pasal ini, maka hak untuk mengajukan permohonan grasi selain terpidana, keluarganya, juga kuasa hukumnya, bertambah lagi satu pihak yaitu Menteri Hukum dan HAM, yang pengajuannya berdasarkan demi kemanusiaan dan keadilan.

Ketentuan lain yang diubah yaitu Pasal 7 ayat (2), mengenai permohonan grasi dapat diajukan sejak putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap, dan paling lama dalam jangka waktu 1 (satu) tahun. Perubahan dalam Pasal 10, jangka waktu pemberian pertimbangan hukum MA semula 3 bulan menjadi 30 hari. Kedua pasal ini akan memberikan kepastian hukum kepada para pemohon grasi karena adanya batasan waktu yang lebih singkat.

Adapun hal yang baru diatur dalam undang-undang ini adanya penekanan kepada Presiden dalam hal memberikan keputusan grasi, harus benar-benar mempertimbangkan secara arif dan bijaksana hal-hal yang terkait dengan tindak pidana yang telah dilakukan secara berulang-ulang (residif), tindak pidana kesusilaan dan tindak pidana yang dilakukan secara sadis dan berencana.¹⁰²

102 UU No. 5 tahun 2010, Penjelasan Umum

2. Amnesti

Amnesti merupakan hak prerogatif presiden yang diatur didalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 14 ayat (2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Berdasarkan Pasal 14 UUD 1945, amnesti pernah diterapkan pada masa pemerintahan Soekarno kepada orang-orang yang melakukan pemberontakan dalam negeri di Aceh, Sumatera, Sulawesi, Maluku, Papua, hingga Jawa Barat. Selain itu, pemerintahan Soeharto juga pernah memberikan amnesti umum dan abolisi kepada para pengikut gerakan Fretelin Timor Timur. Pasca kejatuhan Soeharto, keempat pemerintahan yang berkuasa setelahnya juga pernah memberikan amnesti dan abolisi kepada sejumlah orang dengan berbagai tuduhan politik dan kemudian dipenjara pada masa kekuasaan Soeharto.

a. Pemberian Amnesti di Masa Presiden Soekarno

Presiden RI Soekarno menerbitkan sebuah Keputusan Nomor 180 tahun 1959 tentang Pemberian Amnesti dan Abolisi yang ditetapkan pada 15 Agustus 1959, diundangkan pada 16 Agustus 1959 dan diberlakukan pada 17 Agustus 1959. Amnesti dan abolisi diberikan dengan tujuan “untuk kepentingan Negara dan kesatuan bangsa” yaitu bagi “orang-orang yang tersangkut dengan pemberontakan Daud Bereueh di Aceh” dan dengan pemberian amnesti tersebut “semua akibat hukum pidana terhadap orang-orang yang termaksud...dihapuskan” serta diputuskan pula bahwa “dengan pemberian abolisi, maka penuntutan terhadap

orang-orang yang termaksud ... ditiadakan¹⁰³

Pada tahun yang sama, Presiden Soekarno pernah menerbitkan Keputusan Nomor 303 tahun 1959 yang memberi amnesti dan abolisi kepada orang-orang yang tersangkut dengan pemberontakan D.I./T.I.I. Kahar Muzakar di Sulawesi Selatan. Dikatakan juga dalam diktum kedua keputusan tersebut bahwa “dengan pemberian amnesti, semua akibat hukum-pidana terhadap orang-orang yang termaksud ... dihapuskan” serta juga dinyatakan bahwa “dengan pemberian abolisi, maka penuntutan terhadap orang-orang yang termaksud ... ditiadakan¹⁰⁴

Selanjutnya, Presiden Soekarno kembali menerbitkan Keputusan Nomor 449 tahun 1961 tentang Pemberian Amnesti dan Abolisi kepada orang-orang yang tersangkut dengan pemberontakan lebih luas lagi. Yaitu pemberontakan Daud Bereueh di Aceh, pemberontakan “Pemerintah Revolusioner Republik Indonesia” dan “Perjuangan Semesta” di Sumatera Utara, Sumatera Barat, Riau, Sumatera Selatan, Jambi, Sulawesi Utara, Sulawesi Selatan, Maluku, Irian Barat dan lain-lain daerah, termasuk pemberontakan Kahar Muzakar di Sulawesi Selatan, pemberontakan Kartosuwirjo di Jawa Barat dan Jawa Tengah, hingga pemberontakan Ibnu Hadjar di Kalimantan Selatan, pemberontakan “Republik Maluku Selatan” di Maluku.

103 Lihat Keputusan Presiden, dalam Lembaran Negara (LN) 1959/88.

104 Keputusan ini ditetapkan pada tanggal 28 Nopember 1959, dan dinyatakan mulai berlaku pada tanggal 11 September 1959, Lembaran Negara 1959/140.

Serupa dengan langkah terdahulu, keputusan tersebut diambil dengan tujuan “untuk kepentingan Negara dan kesatuan Bangsa”. Di dalam keputusan ini diterangkan pula tentang pertimbangan yang didengarkan Presiden, yaitu dari Badan Pembantu Penguasa Perang Tertinggi dalam sidangnya ke-17 pada 28 Juli 1961. Presiden juga memutuskan memberi amnesti dan abolisi kepada orang-orang yang tersangkut dalam pemberontakan di berbagai wilayah tersebut, “yang selambat-lambatnya pada tanggal 5 Oktober 1961 telah melaporkan dan menyediakan membaktikan diri kepada Republik Indonesia”¹⁰⁵

Mereka yang diberikan amnesti dan abolisi diminta untuk bersumpah menurut Agama masing-masing serta menandatangani sumpah dengan lafal berikut: “Saya bersumpah setia kepada Undang-undang Dasar, Manifestasi Politik yang telah menjadi Garis-garis besar dari pada Haluan Negara, Nusa dan Bangsa, Revolusi dan Pemimpin Besar revolusi.” Sesuai keadaan saat itu, sumpah dilakukan di hadapan penguasa setempat, yaitu Penguasa Keadaan Bahaya Daerah atau Kepala Perwakilan Republik Indonesia di Luar Negeri atau Gubernur Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk olehnya.

Ada pun amnesti dan abolisi pada konteks tersebut diberikan mengenai tindak pidana yang mereka lakukan dan yang merupakan kejahatan sebagai berikut:.

105 Keputusan ini ditetapkan di Jakarta pada tanggal 17 Agustus 1961, diundangkan di Jakarta pada tanggal 17 Agustus 1961, Lembaran Negara 1961/272.

Tabel 3.2 Kategori Kejahatan yang Pernah Mendapatkan Amnesti dari Presiden

No	Jenis Kejahatan	Keterangan
1	Kejahatan terhadap keamanan negara	Bab I Buku II Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
2	Kejahatan terhadap martabat Kepala Negara	Bab II Buku II Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
3	Kejahatan terhadap kewajiban kenegaraan dan hak kenegaraan	Bab IV Buku II Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
4	Kejahatan terhadap ketertiban umum	Bab V Buku II Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
5	Kejahatan terhadap kekuasaan umum	Bab VII Buku II Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
6	Kejahatan terhadap keamanan negara	Bab I Buku II Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Tentara
7	Kejahatan terhadap kewajiban dinas	Bab III dan Bab V Buku II Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Tentara
8	Kejahatan terhadap ketaatan	Bab IV Buku II Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Tentara

Sumber: Keppres 449/1961

Daftar tersebut ditambah dengan tindak pidana lain yang ada hubungan sebab akibat atau hubungan antar tujuan dan upaya dengan tindak pidana yang tersebut angka 1 sampai dengan 8 tersebut. Dengan pemberian amnesti, semua akibat hukum pidana terhadap orang-orang yang dimaksudkan tersebut dihapuskan. Begitu pula dengan pemberian abolisi, maka penuntutan terhadap orang-orang yang dimaksudkan dalam keputusan ini ditiadakan. Keputusan ini memperbaiki sekaligus melengkapi keputusan sebelumnya yaitu Keppres Nomor 180 tahun 1959, Nomor 303 tahun 1959, Nomor 322 tahun 1961 dan Nomor 375 tahun 1961 yang dinyatakan tidak diperlukan lagi dan dicabut.

b. Pemberian Amnesti di Masa Presiden Soeharto

Selain itu, praktik pemberian amnesti bahkan pernah dilakukan oleh pemerintahan era Presiden Suharto, dalam hal ini amnesti umum dan abolisi diberikan kepada para pengikut gerakan Fretelin di Timor Timur baik di dalam negeri maupun yang berada di luar negeri. Dalam Keputusan Presiden Nomor 63 tahun 1977 ini dinyatakan bahwa amnesti umum dan abolisi diberikan “untuk kepentingan Negara dan kesatuan bangsa, serta dalam usaha untuk lebih memanfaatkan seluruh potensi bagi kelancaran dan peningkatan pelaksanaan pembangunan Propinsi Daerah Tingkat I Timor Timur”.¹⁰⁶

Selain Pasal 14 UUD 1945, Soeharto mendasarkan keputusannya kepada Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Lebih lanjut dalam keputusan diuraikan bahwa mereka adalah yang sampai dengan tanggal Keputusan Presiden ini mulai berlaku; telah lebih dahulu melaporkan diri, atau telah dikenakan tindakan penahanan oleh yang berwajib, atau sedang diperiksa pada pemeriksaan tingkat pendahuluan atau diperiksa di depan pengadilan, atau telah dijatuhi pidana penjara, baik yang belum maupun yang telah memiliki kekuatan pasti, Kemudian dinyatakan bahwa antara tanggal Keputusan Presiden ini mulai berlaku sampai dengan tanggal 31 Desember 1977, mereka yang ditahan atau ditangkap dalam suatu gerakan operasi dan “dengan keinsyafan

106 Keputusan Presiden Nomor 63 tahun 1977 ini ditetapkan di Jakarta pada tanggal 6 Desember 1977 dan diundangkan di Jakarta pada tanggal 6 Desember 1977, Lembaran Negara 1977/56.

sendiri telah melaporkan diri, dengan disertai sumpah/janji setia kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut agama/kepercayaan masing-masing yang diucapkan dan ditanda-tangani di hadapan penguasa setempat, yaitu Panglima Komando Daerah Pertahanan dan Keamanan atau Pejabat yang ditunjuk olehnya jika berada di dalam negeri, atau di hadapan Kepala Perwakilan Republik Indonesia, jika berada di luar negeri.”

Dalam diktum kedua dinyatakan bahwa dengan memberikan amnesti umum, maka semua akibat hukum pidana terhadap orang-orang sebagaimana dimaksud dalam diktum pertama dihapuskan. Begitu pula halnya dengan pemberian abolisi ini, maka penuntutan terhadap orang-orang sebagaimana dimaksud ditiadakan. Dinyatakan pula bahwa keputusan ini tidak berlaku bagi kejahatan biasa yang tidak ada hubungan sebab akibat atau hubungan tujuan dan upaya dengan gerakan Fretilin. Menariknya, keputusan tersebut menyatakan bahwa Menteri Pertahanan-Kemanan/Panglima Angkatan Bersenjata dan Menteri-Menteri yang bersangkutan mengatur lebih lanjut pelaksanaan Keputusan Presiden ini, baik bersama-sama maupun sendiri-sendiri di dalam bidangnya masing-masing.

Dalam keputusan itu dinyatakan bahwa sumpah wajib dilakukan dengan lafal sebagai berikut: “Saya bersumpah/berjanji untuk:

- 1) Setia kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Pancasila sebagai Falsafah Negara dan Undang-Undang Dasar 1945;

- 2) Membantu alat Negara dalam usaha menciptakan keamanan dan ketertiban umum;
- 3) Berpartisipasi semaksimal mungkin/bekerja dengan sungguh-sungguh dalam rangka mensukseskan pelaksanaan pembangunan Propinsi Daerah Tingkat I Timor Timur.”

Sumpah atau janji tersebut di samping dilakukan/diucapkan dalam bahasa Indonesia, dapat dilakukan/diucapkan juga dalam bahasa daerah yang bersangkutan dan Menteri Pertahanan-Kemampuan/Panglima Angkatan Bersenjata menetapkan lafal sumpah/janji dalam bahasa daerah tersebut.

c. Pemberian Amnesti Pasca Orde Baru

Selanjutnya praktik amnesti mulai dikenal luas seiring dengan perubahan (reformasi) politik Indonesia pasca kejatuhan Presiden Suharto¹⁰⁷. Presiden BJ. Habibie sebagai pengganti Suharto kemudian segera mengeluarkan Keppres No. 80/1998 pada 24 Mei 1998. Presiden Habibie Pada saat itu Presiden

107 Sebelumnya di masa Orde Lama, terdapat UU Darurat Nomor 11 Tahun 1954 tentang Amnesti dan Abolisi yang intinya memberikan kewenangan terhadap Presiden Soekarno untuk memberikan amnesti dan abolisi bagi semua orang yang sebelum tanggal 27 Desember 1949 telah melakukan sesuatu tindak pidana yang nyata akibat dari persengketaan politik antara Republik Indonesia (Yogyakarta) dan Kerajaan Belanda. Dalam undang-undang ini amnesti dibedakan dengan abolisi di mana abolisi diberikan untuk menghentikan penuntutan dan nampaknya amnesti diberikan kepada para terpidana. Keduanya memiliki efek melucuti pertanggungjawaban hukum bagi yang menerimanya. Perbedaan antara amnesti (untuk terpidana) dan abolisi (untuk tersangka) ini juga ditegaskan dalam Keppres 123/1998 yang dikeluarkan oleh Presiden Habibie

Habibie memberikan "amnesti dan atau abolisi" kepada dua individu oposisi politik; Sri Bintang Pamungkas dan Muchtar Pakpahan. Presiden Habibie juga memberikan amnesti kepada tahanan politik Papua (Hendrikus Kowip, Kasiwirus Iwop, dan Benediktus Kuawamba) melalui Keppres 123/1998.¹⁰⁸

Praktek pemberian amnesti terus berlanjut hingga masa Presiden Abdurrahman Wahid yang salah satunya diberikan kepada tahanan politik aktivis pro-demokrasi, termasuk aktivis Partai Rakyat Demokratik (PRD), salah satunya Budiman Sudjatmiko (mantan Ketua PRD) pada peringatan hari HAM internasional, 10 Desember 1999. Selain itu amnesti juga diberikan 'Gus Dur' melalui Keppres No. 157 hingga 160 Tahun 1999 kepada para tahanan politik untuk aktivis Timor-Timur dan mereka yang dihukum untuk beberapa peristiwa besar seperti Tragedi 1965, aktivis Islam, dan sebagainya dengan total 91 tahanan/narapidana politik.

Praktek amnesti yang paling sukses di masa ini adalah pemberian amnesti –oleh Pemerintahan SBY- kepada hampir seluruh terpidana aktivis Gerakan Aceh Merdeka (GAM) sebagai hasil Nota Kesepahaman (MoU) Helsinki 15 Agustus 2005 antara Pemerintah RI dan wakil GAM. Kesuksesan ini bisa dilihat dari terjaganya upaya perdamaian langgeng di Aceh lewat kebijakan otonomi khusus yang baru, meski setelahnya masih juga terdapat

108 Dalam Keppres 123/1998 ini, Presiden Habibie juga memberikan amnesti kepada aktivis politik TimorTimur dan Aceh

gangguan keamanan dan konflik politik internal di sana. Gubernur terpilih Irwandi Yusuf dan nyaris separuh anggota parlemen lokal (DPR Aceh) berasal dari GAM lewat Partai Aceh telah menjadi pihak berkuasa di Aceh lewat pemilu lokal, namun belum ada tanda-tanda akan terjadi konfrontasi dengan pemerintah pusat atau termanifestasinya gerakan separatis baru.

d. Pemberian Amnesti Jaman Presiden Joko Widodo

Pemberian amnesti dimasa Presiden Joko Widodo, Jokowi memberikan amnesti kepada mantan pimpinan kelompok bersenjata di Aceh Timur yakni Nurdin Ismail alias Din Minimi dan kelompoknya.¹⁰⁹ Din Minimi yang merupakan anggota Gerakan Aceh Merdeka (GAM) di Aceh. Din Minimi beserta 120 anak buahnya menyerahkan diri di pedalaman Peureulak, Aceh Timur, setelah bernegosiasi dengan Kepala Badan Intelijen Negara (BIN) Sutiyoso pada 28 Desember 2015.¹¹⁰ Pemberian amnesti menjadi salah satu syarat yang diajukan oleh pimpinan kelompok bersenjata paling diburu di Aceh tersebut sebelum menyerahkan diri.¹¹¹ Pasca-penandatanganan Nota Kesepahaman Helsinki, Din

109 Hery Suandi Banure, Kewenangan Presiden Dalam Pemberian Amnesti Menurut Undang-Undang Darurat Nomor 11 Tahun 1954 Tentang Amnesti dan Abolisi (Studi Kasus Pemberian Amnesti Kepada Baiq Nuril), Skripsi Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Ar-Raniry Banda Aceh (Banda Aceh: 2020), hal 36

110 Monika Suhayati, Amnesti Bagi Kelompok Pemberontak Din Dimini, Info Singkat Hukum, Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual dan Strategis, Vol. VII, No. 01/I/P3DI/Januari/2016

111 Ibid

Minimi bebas dan kembali ke tengah masyarakat. Namun, pada tahun 2014 mantan kombatan GAM ini kembali angkat senjata untuk menuntut keadilan. Din Minimi mulai dikenal masyarakat saat tampil di media terbitan lokal sambil menenteng senjata AK 47 pada 11 Oktober 2014. Berdasarkan catatan kepolisian, Din Minimi terlibat dalam sejumlah kasus kriminal di wilayah Aceh Utara, Lhokseumawe, dan Aceh Timur.¹¹² Namanya sering dikaitkan dengan aksi penculikan dan perampokan. Terakhir, nama Din Minimi semakin terkenal setelah peristiwa tewasnya dua intel Kodim 0103 Aceh Utara pada 24 Maret 2015. Din Minimi membantah keterlibatan dirinya dan kelompoknya. Din Minimi mengakui bergerilya melawan Pemerintah Aceh karena kecewa terhadap ketidakadilan di provinsi tersebut. Din Minimi menganggap pemerintah gagal memenuhi janji untuk menyejahterakan masyarakat Aceh.¹¹³

Kepala BIN Sutiyoso mengatakan, bahwa kelompok bersenjata yang dipimpin Din Minimi mengajukan enam syarat sebelum menyerahkan diri, yaitu pertama reintegrasi perjanjian Helsinki. Kedua, perhatian nyata pemerintah kepada yatim piatu pasukan GAM. Ketiga, inong bale, atau janda-janda mereka (GAM) diberikan kesejahteraan oleh pemerintah. Keempat, kelompok Din Minimi meminta Komisi Pemberantasan Korupsi menyelidiki penggunaan APBD Provinsi Aceh. Kelima, pemerintah diminta menerjunkan pengamat atau peninjau independen saat digelarnya pemilihan kepala daerah di Aceh pada

112 Ibid

113 Ibid

2017 nanti. Keenam, kelompok Din Minimi meminta pemerintah memberikan amnesti¹¹⁴.

Presiden Joko Widodo juga pernah memberikan amnesti kepada Baiq Nuril Maknum terpidana pelanggaran Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik. Proses pemberian Amnesti sebenarnya tidak ada peraturan khusus yang mengatur mengenai tahap pengajuan amnesti, dalam praktiknya pemberian amnesti dilakukan berdasarkan momentum tertentu, akan tetapi dalam Proses pemberian amnesti terhadap kasus Baiq Nuril setelah melalui persidangan di Pengadilan Negeri Mataram, Baiq Nuril dinyatakan terbukti tidak bersalah dari seluruh dakwaan jaksa penuntut umum berdasarkan Putusan Pengadilan Negeri Mataram Nomor 265/Pid.Sus/2017/PN.MTR, setelah itu jaksa penuntut umum mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung, yang dimana Mahkamah Agung menyatakan Baiq Nuril bersalah dengan mengeluarkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 574 K/Pid.Sus/2018 sekaligus pembatalan Putusan Negeri Mataram Nomor 265/Pid.Sus/2017/PN.MTR, tidak merasa puas dengan keputusan mahkamah agun kemudian Baiq Nuril mengajukan Peninjauan Kembali (PK) ke Mahkmah Agung dan Peninjaun Kembali (PK) yang diajukan Baiq Nuril ditolak Mahkamah Agung dengan Putusan Mahkamah Agung Nomor 83 PK/PID.SUS/2019. Setelah Mahkamah Agung menolak Peninjauan Kembali (PK) yang diajukan Baiq Nuril lalu mengirimkan surat permohonan amnesti kepada Presiden, selanjutnya dilakukaannya penelaahan

114 Ibid

internal, setelah dilakukan penelaahan oleh presiden lalu surat permohonan tersebut dikirimkan ke Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan pertimbangan.¹¹⁵

Lebih tegasnya lagi, di dalam Pasal 71 huruf “i” Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) disebutkan bahwa “DPR berwenang memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi”

Berdasarkan Undang-Undang Darurat Nomor 11 Tahun 1954 Tentang Amnesti dan Abolisi tahap dalam melaksanakan pemberian amnesti juga di jelaskan Undang-Undang Darurat ini dibuat untuk melaksanakan pasal 10 ayat 3 Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia. Ayat 3 pasal itu menentukan bahwa amnesti dan abolisi hanya dapat diberikan dengan Undangundang ataupun atas kuasa Undang-undang oleh Presiden sesudah minta nasehat dari Mahkamah Agung, dan penyelenggaraan amnesti dan abolisi harus dilakukan menurut peraturan Undang-Undang Darurat ini seluruh peraturan terdahulu tentang amnesti dan abolisi tidak berlaku lagi.¹¹⁶

115 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas UndangUndang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3), Pasal 71 huruf “i”

116 Penjelasan Undang-Undang Darurat Nomor 11 tahun 1954 Tentang Amnesti dan Abolisi.

Setelah DPR memberi persetujuan atas surat permohonan amnesti Baiq Nuril, selanjutnya Presiden menerbitkan Keputusan Presiden mengenai amnesti, atas dasar Keputusan Presiden tersebut maka narapidana dikeluarkan dari lembaga pemasyarakatan, sesuai dengan Undang-Undang Darurat Nomor 11 Tahun 1954 Tentang Amnesti dan Abolisi Pasal 4 yang berbunyi:¹¹⁷

“Dengan pemberian amnesti semua akibat hukum pidana terhadap orang-orang termaksud dalam pasal 1 dan 2 dihapuskan. Dengan pemberian abolisi maka penuntutan terhadap orang-orang yang termaksud dalam pasal 1 dan 2 ditiadakan.”

3. Abolisi

Abolisi berasal dari bahasa Inggris, “abolition”, yang berarti penghapusan atau pembasmian. Menurut istilah abolisi diartikan sebagai peniadaan tuntutan pidana. Artinya, abolisi merupakan suatu keputusan untuk menghentikan pengusutan dan pemeriksaan suatu perkara, dimana pengadilan belum menjatuhkan keputusan terhadap perkara tersebut. Seorang presiden memberikan abolisi dengan pertimbangan demi alasan umum mengingat perkara yang menyangkut para tersangka tersebut terkait dengan kepentingan negara yang tidak bisa dikorbankan oleh keputusan pengadilan.¹¹⁸

117 Undang-Undang Darurat Nomor 11 Tahun 1954 Tentang Amnesti dan Abolisi Pasal 4.

118 Mery Hartanto, Hak Presiden Memberikan Abolisi Dalam Perspektif Syiah, Skripsi Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Radin Indan (Lampung : 2018), hlm 118

Dari definisi diatas, tentu dapat diketahui bahwa sebenarnya abolisi bukanlah suatu pengampunan dari Presiden kepada para terpidana. Tetapi merupakan sebuah upaya Presiden untuk menghentikan proses pemeriksaan dan penuntutan kepada seorang tersangka. Karena dianggap pemeriksaan dan penuntutan tersebut dapat mengganggu stabilitas pemerintahan.¹¹⁹

Abolisi adalah sebuah keputusan yang sudah di sahkan untuk menghentikan pemeriksaan, pengusutan dan penelitian sebuah kasus atau perkara yang relatif berat, saat pihak pengadilan belum menjatuhkan atau memutuskan atau mengetuk palu atas perkara tersebut, dimana penghentian pemeriksaan tersebut diberikan dengan adanya pertimbangan demi alasan umum karena perkara tersebut berkaitan dengan kepentingan dan uruasan negara yang tidak mempunyai kelayakan untuk dikorbankan oleh keputusan pengadilan.¹²⁰

Karena jika seorang pidana atau terdakwa melakukan sebuah kejahatan yang meresahkan masyarakat bukan berarti dia tidak punya jasa jasa sama sekali selama masih menduduki jabatannya untuk kepentingan rakyat. Manusia memang memiliki ambisi yang kuat yang mungkin bersifat jahat tetapi pada hakekatnya manusia mempunyai sisi yang baik juga. inilah yang akan menjadi pertimbangan pihak DPR untuk selanjutnya. Abolisi cenderung diberikan pada kasus kejahatan yang tidak kecil tetapi kasus yang relatif besar.¹²¹ Motif untuk melakukan abolisi banyak

119 Ibid

120 Ibid

121 Ibid

ragam dan jenisnya, tetapi pada kenyataannya pertimbangan tentang untung rugi yang akan didapat dalam skala besar dapat mempengaruhi abolisi itu sendiri, akan cepat diberikan atau tidak, akan mendapatkannya atau tidak. Untung rugi dalam skala besar bisa dianalisa berupa efek yang telah terjadi pada pihak yang dirugikan dan yang diuntungkan misalnya keluarga korban, negara, masyarakat luas, secara kelompok tertentu, atau pihak pihak lain dan sebagainya agar tidak menjadi penyebab terjadinya tindakan penyalahgunaan kewenangan.¹²²

Yang melatar belakangi lahirnya abolisi di indonesia adalah karena marak nya para pemberontak pada masa kepemimpinan presiden pertama Ir Soekarno. Dengan marak nya kasus-kasus pemberontakan pada kala itu maka peresiden Soekarno mengeluarkan kebijakan Abolisi dengan di kuatkan oleh dasar hukum yaitu UUD 1945 pasal 14 ayat 2 dan di atur pula dalam UU No 22 Tahun 2005 pasal 1 angka 1 tentang Amnesti, dan Abolisi.¹²³

Abolisi diberikan setelah berkonsultasi dengan anggota DPR di bidang hukum. Ini berarti abolisi bukan berdasarkan pertimbangan subjektif pribadi. DPR yang berarti orang banyak yang mewakili rakyat sudah menyetujui.¹²⁴ Pertimbangan selanjutnya dalam memberikan abolisi adalah memberikan kesempatan kepada terpidana untuk melakukan perubahan pada dirinya. Jika pidananya ringan secara hukum, sementara

122 Ibid

123 Artikel ini diakses pada tanggal 20 september 2018 pada http://www.google.co.id/amp/s/guruppkn.com/Lahirnya_abolisi/amp

124 Ibid

dampaknya secara nasional akan lebih baik diberikan abolisi. Harapannya, terpidana kemudian setelah dibebaskan tidak mengulangi perbuatannya bahan menjadi pribadi lebih baik.¹²⁵

Kemudian Kasus yang diberikan atau dipertimbangkan untuk mendapatkan abolisi adalah kasus-kasus yang dianggap tidak dapat naik ke permukaan atau tidak dapat disidangkan. Kasus-kasus tersebut, misalnya berkas terbakar dan tidak mungkin melakukan pengusutan ulang, terpidana adalah orang yang sebelumnya melakukan hal penting bagi negara, kasus yang jika dilanjutkan akan membahayakan persatuan dan kesatuan negara, dan terpidana tidak mungkin mengikuti proses pengadilan karena sakit atau gangguan kejiwaan¹²⁶.

Berdasarkan berbagai pertimbangan di atas, abolisi diberikan oleh Presiden sebelum memberikan abolisi juga sudah membaca dan mempelajari berkas perkara bersama staf ahli hukumnya. Di Indonesia abolisi pernah beberapa kali diberikan kepada seseorang dengan berbagai pertimbangan.¹²⁷

Beberapa praktek pemberian abolisi yang pernah diberikan oleh presiden selaku pemegang kekuasaan hak prerogratif abolisi :

- 1) Abolisi Kepada Pemberontak Berdasarkan surat keputusan Presiden Nomor 568 Tahun 1961, 18 Oktober 1961 abolisi diberikan kepada pemberontak oleh Presiden Sukarno.

125 Ibid

126 Ibid

127 Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia YLBHI. 2010. "Panduan Bantuan Hukum di Indonesia: Pedoman Anda Memahami dan Menyelesaikan Masalah Hukum. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia

Ini diberikan karena pada masa awal kemerdekaan sampai era tahun 1960an banyak sekali terjadi pemberontakan di berbagai wilayah Indonesia. Baik itu pemberontakan terkait dengan aspirasi wilayah itu sendiri maupun pemberontakan yang di belakangnya ada Belanda yang ingin menjajah kembali Indonesia.¹²⁸ Pemberian abolisi diharapkan membuat para pemberontak di berbagai wilayah berhenti dan menyerah. Beberapa pemberontakan yang terjadi antara lain : Pemberontakan Republik Maluku Selatan (RMS), Pemberontakan Kahar Muzakar di Kalimantan, Pemberontakan Permesta di Sulawesi, Pemberontakan PKI di Madiun tahun 1948, Pemberontakan DII / TII, dan lain-lain.¹²⁹

- 2) Abolisi Terhadap Pemberontak GAM Abolisi terhadap pemberontak GAM diberikan bersamaan dengan amnesti. Para pemberontak GAM yang telah ditangkap dan dijatuhi hukuman diberi kebebasan.¹³⁰ Mereka diberi penghapusan hukuman. Sementara, para pemberontak GAM yang menyerah sebelum 15 September 2005 diberi abolisi. Mereka hanya dicatat dan tidak akan diproses di pengadilan. Mereka tetap menjadi orang bebas. Tentu saja, amnesti dan abolisi ini dibuat dengan persyaratan bahwa GAM menghentikan pemberontakan dan selanjutnya selalu setia kepada NKRI. Pemberian abolisi di sini adalah bagian dari upaya menjaga keutuhan NKRI. Kemudian aturan tersebut dituangkan

128 Ibid

129 Ibid

130 Ibid

dalam Keppres Nomor 22 Tahun 2005 tentang pemberian amnesti umum dan abolisi kepada setiap orang yang terlibat dalam gerakan Aceh merdeka, setelah memperhatikan pertimbangan Dewan DPR, baik yang berada dalam negeri maupun luar negeri dan mencakup kepada semua anggota Gerakan Aceh Merdeka (GAM).¹³¹ Pertimbangan Presiden dalam memberikan abolisi adalah :

- a) bahwa dalam rangka mewujudkan rekonsiliasi nasional guna memperkokoh kesatuan bangsa, perlindungan, pemenuhan dan pemajuan hak asasi manusia serta untuk mengakhiri konflik secara permanen, perlu menciptakan suasana damai secara menyeluruh di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dalam Kerangka Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945:
- b) bahwa untuk mempercepat usaha rehabilitasi dan rekonsiliasi wilayah dan kehidupan masyarakat di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam akibat bencana alam gempa bumi dan tsunami, perlu keterlibatan dan keikutsertaan seluruh potensi kekuatan bangsa:
- c) bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut dalam huruf a dan huruf b dan untuk melaksanakan Nota Kesepakatan antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh merdeka maka ditanda tangani di Helsinki, Finlandia tanggal 15 Agustus 2005, perlu menetapkan keputusan presiden tentang

131 Ibid

pemberian amnesti umum dan abolisi terhadap setiap orang yang terlibat dalam Gerakan Aceh Merdeka.

4. Rehabilitasi

Rehabilitasi merupakan tindakan mengembalikan hak terpidana yang hilang karena keputusan hakim yang ternyata kemudian terbukti bahwa kesalahannya tidak seberapa jika dibandingkan dengan perkiraan semula dan atau tidak sesuai dengan beratnya hukuman dan/atau ternyata terpidana tidak salah sama sekali. Titik berat rehabilitasi ini terletak pada nilai kehormatan yang diperoleh kembali dan hal ini tidak tergantung kepada undang-undang tetapi kepada pandangan masyarakat sekitar¹³²

Pengaturan rehabilitasi sebagai hak prerogatif Presiden sebagaimana diatur didalam Pasal 14 ayat (2) UUD 1945, sampai dengan saat ini belum terdapat Undang-Undang yang mengatur tentang pemberian rehabilitasi seperti halnya Undang-Undang Grasi. Namunpun demikian didalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, Presiden Republik Indonesia pernah mengeluarkan Keputusan Presiden tentang Pemberian Rehabilitasi, misalnya pada masa Presiden B.J Habibie, pernah terbit Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 131 tahun 1999 yang memberikan rehabilitasi kepada Hasbi Abdullah, dengan pemberian rehabilitasi ini maka nama baik dan kehormatan Hasbi Abdullah kembali ke keadaan dan kedudukan semula. Kemudian pada masa Presiden

132 Muhammad Ridwan Indra and Satya Arinanto, *Kekuasaan Presiden Dalam UUD 1945 Sangat Besar* (Jakarta: CV. Trisula, 1998). hlm. 21.

Abdul Rahman Wahid melalui Keputusan Presiden Nomor 142 Tahun 2000 memberikan Rehabilitasi kepada Nurdin AR dan dengan pemberian rehabilitasi ini maka hak Nurdin AR dalam kemampuan, kedudukan dan harkat serta martabatnya, baik dalam kedudukannya sebagai pegawai negeri sipil dipulihkan.

BAB IV

USULAN MATERI MUATAN RUU GAAR

A. Usulan Materi Muatan dalam RUU GAAR

Dalam menjabarkan usulan materi muatan maka penulis membagi kedalam beberapa konteks substansi muatan yang kiranya perlu ada di dalam suatu perundang-undangan. Adapun materi muatan yang dimaksud dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Pengertian Grasi, Amnesti, Abolisi, Rehabilitasi

RUU GAAR sebagai *ius contiendum* sebaiknya perlu juga menjelaskan mengenai kedua hal ini. *Pertama*, sebagai aturan turunan dari Pasal 14 UUD 1945 atau *kedua*, sebagai pembatasan terhadap hak prerogatif tersebut.¹³³

133 Maslul, "Pengaturan Grasi, Amnesti, Abolisi Dan Rehabilitasi Dalam RUU GAAR."

Dalam pengertian umum, grasi disebut sebagai pengampunan berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada terpidana yang diberikan oleh Presiden.¹³⁴ Secara bahasa, grasi dari bahasa latin *Pardonare* yang disadur dalam bahasa inggris *Pardone*¹³⁵ Mungkin bisa dikatakan grasi sebagai *Law of Pardoness*, yaitu sebuah hukum yang bentuk untuk pengampunan. Hal ini paling tidak sebagaimana pula dimaksudkan dalam Kamus Hukum *Black Law Dictionary: an executive action that mitigates or sets aside punishment for a crime. An act of grace from governing power which mitigates the punishment the law demands for the offense and restores the right and privileges forfeited on account of the offense.* Sehingga menurut Maslul karena grasi adalah *law of pardoness*, maka definisi yang sudah ada dirasakan sudah sesuai karena bersifat pribadi yang diajukan kepada presiden selaku pemilik hak tersebut.¹³⁶ Hal senada juga disampaikan oleh Haryanto yang berpendapat bahwa karena sifatnya pengampunan maka definisi yang telah ada dinilai sudah sesuai jika nantinya akan dibuat RUU tersendiri. Beliau merujuk pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan bahwa Grasi adalah pengampunan berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada

134 Pasal 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi

135 *Ibid, Sujatmiko dan Willy Wibowo, ... hal. 95*

136 Maslul, "Pengaturan Grasi, Amnesti, Abolisi Dan Rehabilitasi Dalam RUU GAAR."

terpidana yang diberikan oleh Presiden.¹³⁷

Sementara menurut Lia Riesta, memberikan usulan mengenai definisi Grasi sebagai hak Kepala Negara untuk memberikan pengampunan berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dengan pidana minimal 2 (dua) tahun penjara atau pidana mati atau pidana seumur hidup dengan memperhatikan pertimbangan dari Mahkamah Agung.¹³⁸

Selanjutnya berkenaan dengan definisi Amnesti, Menurut Herwati dalam Maslul dinyatakan bahwa amnesti bisa dikatakan sebagai *law of forgetfulness*.¹³⁹ Merujuk dari pengaturan Undang-Undang Darurat Nomor 11 Tahun 1954 tentang Amnesti dan Abolisi, Amnesti diberikan karena adanya kepentingan negara. Maka, tidak heran apabila pemberiannya harus memperhatikan

137 Berdasarkan powerpoint yang dibuat oleh Haryanto, S.H. M.H (Pengadilan Negeri Yogyakarta) dengan judul "Usulan Muatan Materi dalam RUU GAAR" sebagai narasumber pada saat pengumpulan data lapangan penelitian Urgensi Pembentukan Ruu Grasi, Amnesti, Abolisi Dan Rehabilitasi Di Indonesia pada tanggal 2 Juni 2021 melalui virtual zoom meeting.

138 Berdasarkan makalah yang dibuat oleh Lia Riesta Dewi (Ketua Bidang Hukum Tata Negara dan Ketua Pusat Kajian Konstitusi FH Universitas Sultan Ageng Tirtayasa (Untirta) sebagai narasumber pada saat pengumpulan data lapangan penelitian Urgensi Pembentukan Ruu Grasi, Amnesti, Abolisi Dan Rehabilitasi Di Indonesia pada tanggal 2 Juni 2021 melalui virtual zoom meeting Lia Riesta Dewi, *Usulan Muatan Materi Dalam Rancangan Undang-Undang Grasi, Amnesti, Abolisi Dan Rehabilitasi* (Serang, 2021). hlm.15

139 Maslul, "Pengaturan Grasi, Amnesti, Abolisi Dan Rehabilitasi Dalam RUU GAAR." hlm.

pertimbangan dari DPR.¹⁴⁰ Sementara Lia Riesta memberikan usulan definisi amnesti sebagai hak Kepala Negara untuk menghapuskan akibat hukum yang timbul dari kejahatan politik dan/atau pidana setelah mendapatkan putusan pengadilan berdasarkan rasa kemanusiaan dan keadilan di masyarakat dengan memperhatikan pertimbangan dari Dewan Perwakilan Rakyat.¹⁴¹ Catatan lain yang disampaikan Saptana adalah Pada Penjelasan Dalam Tambahan Lembaran Negara Nomor 730 dinyatakan bahwa “dengan pemberian Amnesti maka semua akibat terhadap orang-orang yang dimaksud diatas itu dihapuskan”.¹⁴² Haryanto memberikan definisi abolisi sebagai penghapusan proses hukum seseorang yang sedang berjalan.¹⁴³ Sementara Maslul merujuk pada skripsi Hartanto yang menyatakan bahwa abolisi kemudian dimaknai sebagai upaya untuk menghentikan proses yang sedang berjalan dari pengusutan dan pemeriksaan suatu perkara. Perkara tersebut haruslah perkara yang belum memiliki sebuah keputusan. Presiden yang memberikan hal tersebut, dengan memperhatikan kepentingan umum dan kepentingan negara

140 Ibid.

141 Dewi, *Usulan Muatan Materi Dalam Rancangan Undang-Undang Grasi, Amnesti, Abolisi Dan Rehabilitasi*. hlm. 16

142 Ibid.

143 Berdasarkan *powerpoint* yang dibuat oleh Haryanto, S.H. M.H (Pengadilan Negeri Yogyakarta) dengan judul “Usulan Muatan Materi dalam RUU GAAR” sebagai narasumber pada saat pengumpulan data lapangan penelitian Urgensi Pembentukan Ruu Grasi, Amnesti, Abolisi Dan Rehabilitasi Di Indonesia pada tanggal 2 Juni 2021 melalui virtual zoom meeting.

ketimbang dijatuhkannya sebuah putusan pengadilan.¹⁴⁴

Kemudian Lia Riesta menyampaikan usulan definisi Abolisi adalah hak Kepala Negara untuk menghentikan seluruh proses hukum dalam persidangan terhadap perkara yang belum mendapatkan putusan pengadilan untuk kepentingan umum dan negara dengan memperhatikan pertimbangan dari Dewan Perwakilan Rakyat. Sementara Menurut Saptana tidak memberikan usulan definisi namun memberikan uraian tambahan mengenai abolisi yaitu dengan pemberian Abolisi maka penuntutan terhadap orang-orang itu ditiadakan.¹⁴⁵ Muzakkir memberikan usulan definisi Abolisi sebagai penghapusan proses hukum seseorang yang sedang berjalan. Abolisi diberikan kepada terpidana perorangan dan diberikan ketika proses pengadilan sedang atau baru akan berlangsung.¹⁴⁶

Berkenaan dengan usulan definisi Rehabilitasi, Muzakkir berpendapat bahwa Rehabilitasi diberikan kepada terpidana yang telah mendapatkan kepastian hukuman dan menjalani masa

144 Maslul, "Pengaturan Grasi, Amnesti, Abolisi Dan Rehabilitasi Dalam RUU GAAR." hlm.6

145 Saptana, *Urgensi Pembentukan Rancangan Undang-Undang Grasi, Amnesti, Abolisi Dan Rehabilitasi* (Yogyakarta, 2021). Hlm 8

146 Berdasarkan *powerpoint* yang dibuat oleh Dr. Muzakkir, S.H. M.H (Dosen Fakultas Hukum Universitas Indonesia) dengan judul "Urgensi Pembentukan Rancangan Undang-Undang Grasi, Amnesti, Abolisi dan Rehabilitasi" sebagai narasumber pada saat pengumpulan data lapangan penelitian Urgensi Pembentukan Ruu Grasi, Amnesti, Abolisi Dan Rehabilitasi Di Indonesia pada tanggal 2 Juni 2021 melalui virtual zoom meeting.

pidana, tetapi ternyata kemudian dinyatakan tidak bersalah.¹⁴⁷ Kemudian Lia Riesta memberikan usulan rehabilitasi adalah hak Kepala Negara untuk mengembalikan hak terpidana yang hilang karena keputusan hakim yang di kemudian hari terbukti bahwa kesalahannya tidak sesuai dengan beratnya hukuman yang telah diterima dan/atau ternyata terpidana terbukti tidak bersalah dengan memperhatikan pertimbangan dari Mahkamah Agung.¹⁴⁸

2. Pemohon GAAR

Berkenaan dengan pemohon dari masing-masing hak prerogatif (Grasi, Amnesti, Abolisi dan Rehabilitasi), berdasarkan hasil FGD yang disampaikan oleh para narasumber dapat diketahui berdasarkan tabel berikut:

147 Ibid.

148 Dewi, *Usulan Muatan Materi Dalam Rancangan Undang-Undang Grasi, Amnesti, Abolisi Dan Rehabilitasi*. hlm.10

Tabel 4.1. Usulan Pemohon Dalam RUU GAAR

Hak Prerogatif	Muzakkir	Lia Riestia	Saptana	Madina	Masluh	Haryanto	Narasumber Taifan	Catur	Joko Jumadi	Radusyah	LBH JKT	Kejati JKT	Kanwil Kumba m JKT	Saypyg p Inistitut e
Grasi	<p>Terpidana /Terdakwa atau Atas Persetujuan</p> <p>Terpidana /Terdakwa</p>	<p>1) Terpidana yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap atau kuasa hukumnya atau</p> <p>2) Keluarga terpidana dengan persetujuan</p> <p>3) Keluarga terpidana</p>	<p>Pemohon Grasi, Amnesti, Abolisi, Rehabilitasi atau ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi Pasal 6 ayat (2)</p> <p>Permohonan Grasi dapat diajukan oleh saudara sekandung terpidana; Keluarga terpidana</p>	-	<p>Terpidana dengan pengakuan salah</p>	<p>1) Terpidana atau kuasa hukumnya dengan persetujuan terpidana, tampa persetujuan terpidana, khusus terpidana mati</p>	<p>Terpidana atau kuasa hukum dan keluarga.</p>	<p>Terpidana dan Kuasa Hukumnya serta keluarga terpidana.</p>	<p>Terpidana, keluarga terpidana dan kuasa hukumnya</p>	-	<p>Terpidana /kuasa/ keluarga dapat mengajukan permohonan kuasa permohon an grasi kepada Presiden setelah mendapat putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.</p>	<p>Permohonan diajukan oleh terpidana sendiri, kuasa hukumnya atau keluarga terpidana</p>	<p>Tersang ka, keluarga atau kuasa hukumnya</p>	<p>Tidak berpendapat</p>

	Amnesti			Tidak dimohonkan tetapi Presiden, atasan, kepengurusan, dan Negara dapat memberi amnesti dan aboli kepada orang-orang yang telah melakukan sesuatu tindakan pidana
			Tidak dimohonkan	Tidak dimohonkan
			Tidak dimohonkan tetapi diberikan untuk kepentingan bangsa dan negara.	Tidak dimohonkan
			Negara melalui lembaga-lembaganya,	Tidak dimohonkan
	Pemberian amnesti tidak harus melalui permohonan. Presiden bisa saja memberikan amnesti dengan memperhatikan kepentingan negara, meskipun dengan pertimbangan dari DPR		Tidak dimohonkan namun insiatif presiden selaku kepala negara untuk kepentingan negara dan basunya diberikan kepada orang-orang yang telah melakukan pelanggaran dalam kaitannya dengan konflik tertentu	
Amnesti	<p>1) Terpidana atau kuasa hukumnya;</p> <p>2) Keluarga terpidana dengan persetujuan terpidana, keluarga yang dimaksud adalah isteri atau suami, anak kandung, orang tua kandung, atau saudara sekandung;</p> <p>3) Keluarga terpidana tanpa persetujuan terpidana, apabila terpidana</p>	pada ayat (3) dalam hal dijanjikan pidana mati, permohonan Grasi dapat diajukan oleh keluarga terpidana tanpa persetujuan terpidana		

3. Objek Perkara yang Dapat Diajukan

Berkenaan dengan objek perkaranya, Haryanto memberikan usulan bahwa untuk Grasi dan Rehabilitasi dapat ditujukan pada semua tindak pidana, sedangkan untuk Amnesti dan Abolisi hanya difokuskan pada tindak pidana politik.¹⁴⁹ Kemudian Maslul menjelaskan bahwa berkenaan dengan grasi, berkaitan dengan objek perkara dan atau jenis tindak pidana mana yang bisa diajukan untuk dimintakan grasi. Terhadap hal ini, mungkin bisa disandarkan pada konsep awal pembahasan. Apakah RUU GAAR dimaksudkan untuk aturan pelaksana Pasal 14 UUD 1945 ataukah sebagai pembatasan dari hak prerogatif presiden. Berkenaan dengan amnesti dan abolisi karena pertimbangan yang berasal dari DPR menunjukkan bahwa amnesti berkaitan dengan kepentingan yang besar, maka objek perkaranya lebih fokus pada tindak pidana politik karena bersinggungan dengan kepentingan negara. Sementara berkenaan dengan rehabilitasi maka objek perkara yang dapat diajukan adalah fokus pada semua jenis tindak pidana karena rehabilitasi difokuskan pula pada pemulihan nama baik dari terpidana.¹⁵⁰

Lia Riesta menjabarkan beberapa objek perkara yang dapat diajukan atau jenis tindak pidana yang diatur dalam ketentuan

149 Berdasarkan powerpoint yang dibuat oleh Haryanto, S.H. M.H (Pengadilan Negeri Yogyakarta) dengan judul "Usulan Muatan Materi dalam RUU GAAR" sebagai narasumber pada saat pengumpulan data lapangan penelitian Urgensi Pembentukan Ruu Grasi, Amnesti, Abolisi Dan Rehabilitasi Di Indonesia pada tanggal 2 Juni 2021 melalui virtual zoom meeting.

150 Maslul, "Pengaturan Grasi, Amnesti, Abolisi Dan Rehabilitasi Dalam RUU GAAR." hlm. 9

pokok materi muatan dalam RUU GAAR sebagai berikut:¹⁵¹

- a) Setiap terpidana dapat mengajukan permohonan Grasi kecuali untuk:
 - 1) Terpidana kasus korupsi;
 - 2) Terpidana kasus narkoba;
 - 3) Terpidana kasus yang dilakukan secara berulang-ulang (residivis);
 - 4) Terpidana kasus kesusilaan dengan vonis diatas 5 (lima) tahun penjara; dan
 - 5) Terpidana kasus pemunuhan yang dilakukan secara sadis dan berencana.
- b) Setiap terpidana dapat mengajukan permohonan Amnesti untuk jenis perkara:
 - 1) Terpidana kasus politik;
 - 2) Terpidana kasus kemanusiaan;
 - 3) Terpidana kasus ketidakadilan penegak hukum; dan
 - 4) Terpidana kasus SARA.
- c) Setiap terdakwa dapat mengajukan permohonan Abolisi untuk jenis perkara:

151 Dewi, *Usulan Muatan Materi Dalam Rancangan Undang-Undang Grasi, Amnesti, Abolisi Dan Rehabilitasi*. hlm.12

- 1) Pemberontakan; dan
- 2) Pelanggaran Hak Asasi Manusia.
- d) Setiap terpidana dapat mengajukan permohonan Rehabilitasi untuk semua jenis perkara dan jenis tindak pidana.

Sementara Saptana berkenaan dengan objek perkara masih merujuk pada peraturan perundang-undangan eksisting. Adapun penjelasannya sebagai berikut:¹⁵²

- 1) Berkenaan dengan Grasi, di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 (UU Grasi) tidak terdapat kualifikasi tindak pidana seperti apa yang dapat diberikan grasi oleh presiden. Grasi dapat diajukan untuk terpidana dengan pidana penjara minimal dua tahun, pidana seumur hidup dan pidana mati;
- 2) Berkenaan dengan Amnesti, dapat diberikan untuk kejahatan politik terhadap negara seperti pengkhianatan, penghasutan atau pemberontakan;
- 3) Berkenaan dengan Abolisi, dapat diberikan untuk kejahatan politik terhadap negara seperti pengkhianatan, penghasutan atau pemberontakan;
- 4) Berkenaan dengan Rehabilitasi, diberikan dalam hal ditemukan adanya kekeliruan pada proses hukum sehingga seseorang harus dipulihkan pada keadaan semula.

152 Saptana, *Urgensi Pembentukan Rancangan Undang-Undang Grasi, Amnesti, Abolisi Dan Rehabilitasi*. hlm. 12

Muzakkir menjelaskan beberapa objek perkara yang dapat diajukan sesuai jenis pidananya yaitu berkenaan dengan Grasi dan Rehabilitasi dapat diberikan terhadap semua perkara pidana. Berkenaan dengan Amnesti maka objek perkaranya adalah terhadap tindak pidana politik atau yang berkaitan dengannya yang diberikan kepada terpidana secara kolektif, bukan perseorangan. Sementara berkenaan dengan Abolisi, maka objek perkaranya dapat fokus pada tindak pidana umum, tetapi pelakunya memiliki jasa yang besar kepada negara.¹⁵³

Menurut pendapat informan dari LBH Jakarta, merujuk Pasal 2 ayat (2) UU Grasi menyatakan bahwa putusan pemidanaan yang dapat dimohonkan grasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pidana mati, pidana penjara seumur hidup, atau pidana penjara paling rendah 2 (dua) tahun. Dalam perkembangannya, ketentuan pidana penjara paling rendah 2 (dua) tahun dipertanyakan pasca mencuatnya kasus Baiq Nuril. Korban kekerasan seksual yang kemudian dipidanakan oleh pelaku dengan menggunakan (UU ITE). Yang menjadi pertanyaan berikutnya adalah apa argumentasi hukum dari penentuan pidana penjara 2 tahun tersebut.¹⁵⁴

Terdapat problematika pelaksanaan Amnesti saat ini, Pertama,

153 Berdasarkan powerpoint yang dibuat oleh Dr. Muzakkir, S.H. M.H (Dosen Fakultas Hukum Universitas Indonesia) dengan judul "Urgensi Pembentukan Rancangan Undang-Undang Grasi, Amnesti, Abolisi dan Rehabilitasi" sebagai narasumber pada saat pengumpulan data lapangan penelitian Urgensi Pembentukan RUU Grasi, Amnesti, Abolisi Dan Rehabilitasi Di Indonesia pada tanggal 2 Juni 2021 melalui virtual zoom meeting.

154 Arief Maulana, Loc.Cit

dari sisi norma Undang-Undang Darurat Nomor 11 Tahun 1954 sudah tidak relevan mengingat didasarkan pada UUD Sementara, dan saat ini Konstitusi yang berlaku adalah UUD NRI Tahun 1945, dengan demikian perlu adanya revisi terhadap undang-undang a quo. Kedua, Instrumen hukum yang ada saat ini belum mampu memberikan perlindungan kepada perempuan dan kelompok rentan dari kejahatan seksual. Kasus-kasus kekerasan seksual sarat dengan hak asasi manusia dan hak warga negara yang menjadi tanggungjawab negara untuk melindungi sesuai dengan amanat Konstitusi.

Sedangkan untuk amnesti, yang dapat diajukan permohonan Amnesti adalah hanya terhadap proses pengusutan yang akan dilakukan terhadap dugaan tindak pidana yang berkaitan dengan Keamanan Negara, Kewajiban dan Hak Kenegaraan, Ketertiban Umum, Kekuasaan Umum, Kewajiban Jabatan dan tindak pidana lain yang berhubungan dengan tindak pidana sebagaimana tersebut di atas.¹⁵⁵

Untuk abolisi yang dapat diajukan permohonan Abolisi adalah hanya terhadap seluruh proses pemeriksaan yang sedang berjalan sebelum pengadilan menjatuhkan keputusan terhadap perkara tersebut. Sedangkan rehabilitasi adalah hak seseorang yang telah mendapat Grasi, Amnesti, Abolisi untuk mendapat pemulihan haknya dalam kemampuan, kedudukan dan harkat serta martabatnya. Berdasarkan pengertian tersebut yang dapat diajukan permohonan Rehabilitasi kepada Presiden adalah hanya

155 Ibid

terhadap seorang yang telah mendapat keputusan Grasi atau Abolisi.¹⁵⁶

Dalam pandangan Indonesia Corruption Watch dalam konteks pemberian grasi di Indonesia selama ini memang untuk kasus korupsi dalam catatan yang paling mencolok adalah kebijakan dari Presiden Joko Widodo ketika memberikan grasi kepada Anas Maqsum di akhir tahun 2019 dan memang sangat subyektif pertimbangan presiden kala itu hanya mendasarkan dengan usia, sementara yang kita ketahui sangat banyak narapidana atau warga binaan pemasyarakatan yang usianya melampaui Anas Maqsum. Selama ini narapidana sudah mendapatkan kemudahan dari remisi dengan syarat-syarat tertentu (Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2012 yang selalu menjadi perdebatan).¹⁵⁷ Jadi saya pribadi belum melihat ada urgensi yang serius untuk memasukkan tindak pidana korupsi sehingga bisa dimohonkan grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi secara umum, karena mereka di dalam Lembaga Pemasyarakatan juga tetap bisa mendapatkan pengurangan. Cukup banyak kemudahan yang mereka dapatkan dari berbagai peraturan perundang-undangan tanpa harus memasukkan tindak pidana korupsi ke dalam RUU GAAR, jadi harus dibatasi.

Lebih lanjut ICW berpandangan semangat yang dibawa oleh

156 Ibid

157 Hasil wawancara dengan informan dari Indonesia Corruption Watch tanggal 9 Juni 2021

Wakil Menteri yang lama ketika memasukkan tiga kejahatan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2012 itu mungkin dipublikasi dalam RUU GAAR ini, narkoba, teroris, dan korupsi. Karena berkaca ke belakang penilaiannya sangat subjektif, tidak ada tolak ukur meskipun ada mekanisme meminta pendapat ke DPR atau MA, tapi itu ruang gelap yang tidak bisa diketahui oleh publik secara clear. Dalam konteks kasus terakhir Anas Maqsum, tentu dengan pertimbangan kemanusiaan, di satu sisi memang benar usianya sudah cukup lanjut, tapi tatkala itu bukan *Justice Collaborator* dan ada yang lain yang JC usianya juga sama seperti Anas Maqsum itu terjadi ketimpangan keadilan.¹⁵⁸

4. Mekanisme Penyelenggaraan GAAR

Lia Riesta menjelaskan mengenai mekanisme terhadap masing-masing hak prerogatif tersebut sebagai berikut:¹⁵⁹

- 1) Tata Cara Pengajuan permohonan Grasi: Pengajuan permohonan Grasi yang sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 masih relevan untuk dipergunakan saat ini. Berikut tata caranya:
 - Pengajuan Permohonan diberikan kepada terpidana oleh hakim yang memutus perkara pada tingkat pertama. Jika pada waktu putusan pengadilan dijatuhkan terpidana tidak

158 Ibid

159 Dewi, *Usulan Muatan Materi Dalam Rancangan Undang-Undang Grasi, Amnesti, Abolisi Dan Rehabilitasi*. hlm. 12

hadir maka diberitahukan secara tertulis oleh panitera dari pengadilan yang memutus perkara pada tingkat pertama. Permohonan Grasi dapat diajukan sejak putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap.

- Permohonan Grasi diajukan secara tertulis oleh terpidana, kuasa hukumnya, atau keluarganya, kepada Presiden. Salinan permohonan grasi disampaikan kepada pengadilan yang memutus perkara pada tingkat pertama untuk diteruskan kepada Mahkamah Agung.
- Permohonan grasi dan salinannya dapat disampaikan oleh terpidana melalui Kepala Lembaga Pemasyarakatan tempat terpidana menjalani pidana. Dalam hal permohonan Grasi dan salinannya diajukan melalui Kepala Lembaga Pemasyarakatan Kepala Lembaga Pemasyarakatan menyampaikan permohonan grasi tersebut kepada Presiden dan salinannya dikirimkan kepada pengadilan yang memutus perkara pada tingkat pertama paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya permohonan grasi dan salinannya.
- Penyelesaian Dalam jangka waktu paling lambat 20 (dua puluh) hari terhitung sejak tanggal penerimaan salinan permohonan grasi pengadilan tingkat pertama mengirimkan salinan permohonan dan berkas perkara terpidana kepada Mahkamah Agung.
- Dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal diterimanya salinan permohonan dan berkas perkara, Mahkamah Agung mengirimkan pertimbangan tertulis kepada Presiden.

- Presiden memberikan keputusan atas permohonan grasi setelah memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Keputusan Presiden dapat berupa pemberian atau penolakan grasi. Jangka waktu pemberian atau penolakan grasi paling lambat 3 (tiga) bulan terhitung sejak diterimanya pertimbangan Mahkamah Agung.
- Keputusan Presiden tersebut disampaikan kepada terpidana dalam jangka waktu paling lambat 14 (empat belas) hari terhitung sejak ditetapkannya Keputusan Presiden.
- Salinan keputusan disampaikan kepada Mahkamah Agung, Pengadilan yang memutus perkara pada tingkat pertama, Kejaksaan negeri yang menuntut perkara terpidana, dan Lembaga Pemasyarakatan tempat terpidana menjalani pidana.

2) Tata Cara Pengajuan permohonan Amnesti:

- Pengajuan Permohonan diberikan kepada terpidana oleh hakim yang memutus perkara pada tingkat pertama. Jika pada waktu putusan pengadilan dijatuhkan terpidana tidak hadir maka diberitahukan secara tertulis oleh panitera dari pengadilan yang memutus perkara pada tingkat pertama.
- Permohonan Amnesti dapat diajukan sejak putusan pengadilan dan diajukan secara tertulis oleh terpidana, kuasa hukumnya, atau keluarganya kepada Presiden.
- Presiden setelah menerima Surat Permohonan Amnesti tersebut menyampaikan paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya Surat Permohonan Amnesti kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

- Dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal diterimanya Surat Permohonan Amnesti dan berkas perkara oleh Dewan Perwakilan Rakyat harus mengirimkan pertimbangan tertulis kepada Presiden.
- Presiden memberikan keputusan atas permohonan Amnesti setelah memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Keputusan Presiden dapat berupa pemberian atau penolakan Amnesti.
- Jangka waktu pemberian atau penolakan Amnesti paling lambat 3 (tiga) bulan terhitung sejak diterimanya pertimbangan dari Dewan Perwakilan Rakyat.
- Keputusan Presiden tersebut disampaikan kepada terpidana dalam jangka waktu paling lambat 14 (empat belas) hari terhitung sejak ditetapkannya Keputusan Presiden. Salinan keputusan disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Pengadilan yang memutus perkara pada tingkat pertama, Kejaksaan negeri yang menuntut perkara terpidana, dan Lembaga Pemasysarakatan tempat terpidana menjalani pidana.

3) Tata Cara Pengajuan permohonan Abolisi:

- Pengajuan Permohonan diberikan kepada terdakwa pada saat proses persidangan di pengadilan.
- Permohonan Abolisi dapat diajukan sejak sidang pertama di Pengadilan secara tertulis oleh terdakwa, kuasa hukumnya, atau keluarganya kepada Presiden.
- Presiden setelah menerima Surat Permohonan Abolisii tersebut menyampaikan paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung

sejak diterimanya Surat Permohonan Abolisi kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

- Dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal diterimanya Surat Permohonan Abolisi dan berkas perkara oleh Dewan Perwakilan Rakyat harus mengirimkan pertimbangan tertulis kepada Presiden.
 - Presiden memberikan keputusan atas permohonan Abolisi setelah memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Keputusan Presiden dapat berupa pemberian atau penolakan Abolisi. Jangka waktu pemberian atau penolakan Abolisi paling lambat 3 (tiga) bulan terhitung sejak diterimanya pertimbangan dari Dewan Perwakilan Rakyat.
 - Keputusan Presiden tersebut disampaikan kepada terdakwa dalam jangka waktu paling lambat 14 (empat belas) hari terhitung sejak ditetapkannya Keputusan Presiden.
 - Salinan keputusan disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Pengadilan yang memproses persidangan perkara pada pengadilan dan Kejaksaan negeri yang menuntut perkara terdakwa.
- 4) Tata Cara Pengajuan permohonan Rehabilitasi:
- Pengajuan Permohonan diberikan kepada terpidana setelah menjalankan hukuman pidana.
 - Permohonan Rehabilitasi dapat diajukan sejak putusan pengadilan dan diajukan secara tertulis oleh terpidana, kuasa hukumnya, atau keluarganya kepada Presiden.

- Presiden setelah menerima Surat Permohonan Rehabilitasi tersebut menyampaikan paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya Surat Permohonan Rehabilitasi kepada Mahkamah Agung.
- Dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal diterimanya Surat Permohonan Rehabilitasi dan berkas perkara oleh Mahkamah Agung harus mengirimkan pertimbangan tertulis kepada Presiden.
- Presiden memberikan keputusan atas permohonan Rehabilitasi setelah memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Keputusan Presiden dapat berupa pemberian atau penolakan Rehabilitasi.
- Jangka waktu pemberian atau penolakan Rehabilitasi paling lambat 3 (tiga) bulan terhitung sejak diterimanya pertimbangan dari Mahkamah Agung.
- Keputusan Presiden tersebut disampaikan kepada terpidana dalam jangka waktu paling lambat 14 (empat belas) hari terhitung sejak ditetapkannya Keputusan Presiden.

Sementara Haryanto menjelaskan mengenai mekanismenya adalah Presiden memberikan grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan dari Mahkamah Agung. Sedangkan Presiden memberikan amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan dari Dewan Perwakilan Rakyat.¹⁶⁰

160 Berdasarkan powerpoint yang dibuat oleh Haryanto, S.H. M.H (Pengadilan Negeri Yogyakarta) dengan judul "Usulan Muatan Materi dalam RUU GAAR" sebagai narasumber pada saat pengumpulan data lapangan penelitian

Tabel 4.2. Aspek Pokok Pengaturan dan Peluang Perubahan Hak Prerogatif Presiden (GAAR)

Aspek	Pokok Pengaturan	Peluang Perubahan
Umum	Grasi, Amnesti, Abolisi dan Rehabilitasi	Perlu diintegrasikan dengan KUHP, yaitu dimasukkan dalam Buku Ke-1, sebagai alas an pemaaf
Grasi	Putusan pidana yang dapat dimohonkan grasi adalah pidana mati, pidana penjara seumur hidup, atau pidana penjara paling rendah 2 (dua) tahun	Ketentuan ini sudah tepat, namun apabila dirubah, paling mungkin adalah batas paling rendah dua tahun dapat menambah pasal pidana di bawahnya apabila berkaitan dengan kejahatan tertentu yang diberikan syarat/batas. Perlu kategori, lingkup dan pembatasan pembuatan pidana
	Mengakui kesalahan	Perlu memberikan tambahan terhadap ketentuan rehabilitasi
	Bersifat perorangan	Sudah tepat, karena perlu mempertimbangkan setiap faktor individu.
Amnesti	Menghapuskan seluruh akibat dari penjatuhan putusan pengadilan atau menghapuskan tuntutan pidana kepada seorang terpidana, serta melakukan penghentian apabila putusan tersebut telah dijalankan.	Diberikan definisi jelas kepada siapa diberikan
	Diperuntukan bagi kejahatan politik	1. Perlu diuraikan jangkauan kejahatan politik, kejahatan masa perang/konflik, dan kejahatan umum terkait pada masa perang. 2. Pembatasan/pengecualian pada kejahatan kemanusiaan dan yang memberikan dampak luas (seperti beberapa negara di Afrika)
		Disertai dengan pemberian rehabilitasi
	Bersifat massal	Perorangan atau massal

Urgensi Pembentukan Ruu Grasi, Amnesti, Abolisi Dan Rehabilitasi Di Indonesia pada tanggal 2 Juni 2021 melalui virtual zoom meeting.

Abolisi	Meniadakan penuntutan dalam proses peradilan pidana.	Diberikan definisi jelas dan batasan tindak pidana (prinsipnya sama dengan amnesti)
		Memperjelas pada tahap proses peradilan pidana
		Mensyaratkan adanya pengakuan kesalahan
		Pengecualian terhadap kejahatan kemanusiaan dan tindak pidana yang memberikan dampak luas
		Dapat disertakan dengan pemberian rehabilitasi
	Bersifat massal	Perorangan atau massal
Rehabilitasi	Belum ada kejelasan perbedaannya dengan rehabilitasi yang dimaksud KUHAP.	Perlu diberikan kejelasan rehabilitasi yang diberikan presiden. Rehabilitasi oleh presiden harusnya dalam rangka pemberian grasi, abolisi dan amnesti.
	Perbaikan terhadap pelaku	Perbaikan terhadap pelaku, perbaikan fisik (medis), psikologis dan sosial.
	Bersifat perorangan	Sudah tepat, mempertimbangkan setiap faktor individu.
Pemohon GAAR	Pelaku/Terpidana	Dapat dikembangkan dengan pengaturan kejelasan pemohon oleh LSM/LBH

Sumber: Hasil Penelitian Urgensi RUU GAAR, Tahun 2021.

5. Implikasi Putusan GAAR

Berkenaan dengan implikasi keputusan Muzakkir menjelaskan bahwa terhadap Grasi maka berimplikasi kepada penghapusan pidana atau pengurangan pidana, perubahan jenis pidana. Terhadap Rehabilitasi maka berimplikasi kepada tidak sama dengan rehabilitasi dan KUHAP. Rehabilitasi terhadap terhadap terpidana atau setelah menjalani pidana, karena ada kekeliruan dalam proses peradilan pidana. Sementara implikasi dari Amnesti adalah menghapus pidana dan dipandang tidak pernah dipidana. Dan terakhir implikasi terhadap Abolisi adalah tersangka/

terdakwa tidak dilanjutkan proses pemeriksaan peradilan pidana dan jika telah dipenjara karena memiliki kekuatan hukum yang tetap dikeluarkan.¹⁶¹

Selanjutnya menurut Saptana, juga menjabarkan implikasi dari GAAR, yaitu berkenaan dengan Grasi, jika permohonan grasi yang diajukan khususnya oleh terpidana mati, dan selanjutnya ada penolakan atas permohonan Grasinya, namun pelaksanaan pidana mati belum segera dilaksanakan, berakibat pada penantian panjang bagi terpidana mati yang grasinya telah ditolak. Kemudian berkenaan dengan Amnesti, akan berimplikasi bahwa semua akibat terhadap orang-orang yang mendapatkan amnesti dihapuskan. Hal senada juga terlihat pada hak prerogatif lainnya yaitu Abolisi dimana jika seseorang yang sedang dalam proses penuntutan dan mendapatkan abolisi dari presiden maka ditiadakan penuntutannya. Terakhir berkenaan dengan Rehabilitasi pada intinya adalah nama baiknya akan menjadi seperti keadaan semula setelah memperoleh Rehabilitasi dari Presiden.¹⁶²

Menurut Lia Riesta, implikasi hukum Grasi bagi terpidana mati, kuasa hukum atau keluarga terpidana yang mengajukan

161 Berdasarkan powerpoint yang dibuat oleh Dr. Muzakkir, S.H. M.H (Dosen Fakultas Hukum Universitas Indonesia) dengan judul "Urgensi Pembentukan Rancangan Undang-Undang Grasi, Amnesti, Abolisi dan Rehabilitasi" sebagai narasumber pada saat pengumpulan data lapangan penelitian Urgensi Pembentukan RUU Grasi, Amnesti, Abolisi Dan Rehabilitasi Di Indonesia pada tanggal 2 Juni 2021 melalui virtual zoom meeting.

162 Saptana, *Urgensi Pembentukan Rancangan Undang-Undang Grasi, Amnesti, Abolisi Dan Rehabilitasi*. hlm.8

permohonan grasi, pidana mati tidak dapat dilaksanakan sebelum Keputusan Presiden tentang penolakan permohonan grasi diterima oleh terpidana.¹⁶³ Lebih lanjut implikasi keputusan presiden terhadap pemberian amnesti dan abolisi akan berdampak tertentu pada individu dan dinamika kepentingan/gerakan politik dan sosial. Oleh karena rehabilitasi bertujuan sebagai sarana dan upaya untuk memulihkan kembali nama baik, kedudukan, dan martabat seseorang yang telah sempat menjalani tindakan penegakan hukum baik berupa penangkapan, penahanan, penuntutan, atau pemeriksaan di sidang pengadilan. Pemulihan nama baik ini merupakan hak tersangka/terdakwa setelah sempat mengalami perlakuan buruk mengikuti proses hukum yang keliru. Maka implikasi terhadap pemberian rehabilitasi adalah menunjukkan kekeliruan/kesewenang-wenangan penyelenggara negara dalam penegakan hukum pemohon rehabilitasi.¹⁶⁴

Kemudian Haryanto juga menjelaskan mengenai implikasi keputusan GAAR dapat tercermin kedalam 3 (tiga) hal yaitu:¹⁶⁵

- a) Warga Negara berhak untuk mendapat kepastian hukum dilindungi dan mendapat perlakuan sama di hadapan hukum;

163 Dewi, *Usulan Muatan Materi Dalam Rancangan Undang-Undang Grasi, Amnesti, Abolisi Dan Rehabilitasi*. hlm.15

164 Ibid.

165 Berdasarkan *powerpoint* yang dibuat oleh Haryanto, S.H. M.H (Pengadilan Negeri Yogyakarta) dengan judul "Usulan Muatan Materi dalam RUU GAAR" sebagai narasumber pada saat pengumpulan data lapangan penelitian Urgensi Pembentukan Ruu Grasi, Amnesti, Abolisi Dan Rehabilitasi Di Indonesia pada tanggal 2 Juni 2021 melalui virtual zoom meeting.

- b) GAAR dapat mencerminkan tingkat kearifan hukum presiden dengan memperhatikan pertimbangan dari MA dan DPR; dan
- c) Negara kita memiliki kearifan hukum.

Menurut Catur Implikasi Keputusan GAAR, khusus mengenai grasi dan amnesti, yang pada hakekatnya merupakan pengampunan, abolisi merupakan penghapusan, sehingga dapat menimbulkan kurangnya efek jera. Selain itu dalam pemberiannya bukanlah didasarkan pada proses pembuktian, sehingga dapat dijadikan sebagai jalan pintas untuk mencari celah hukum. selain itu penyusunan undang-undang tentunya terdapat adanya kemungkinan benturan peraturan lain.¹⁶⁶

Untuk itu RUU GAAR harus dapat memberikan pengaruh terhadap kehati-hatian dan ketepatan dalam pemberian GAAR. UU GAAR nantinya juga harus dapat berjalan harmonis dan tidak ada tumpang tindih dengan peraturan perundang-undangan lainnya.¹⁶⁷

6. Jangka Waktu Permohonan dan Penyelesaian GAAR

Berkenaan dengan jangka waktu terdapat gambaran yang cukup beragam yang disampaikan oleh para narasumber. Adapun gambaran yang dimaksud tertuang dalam tabel berikut:

166 Bayu Catur Sulistiyo, Loc.Cit

167 Ibid

Tabel 4-3. Usulan Jangka Waktu Permohonan dan Penyelesaian GAAR

Hak Prerogatif	Narasumber									
	Muzakkir	Lia Riesta	Saptana	Meidina	Masul	Haryanto	Taufan	Catur	Hoko Jumadi	Ryadusyah
Grasi	Tidak perlu diberi jangka waktu	Usulan materi muatan yang akan diatur dalam RUU GAAR terkait jangka waktu mengajukan GAAR adalah tidak diberikan batasan waktu setiap orang dapat mengajukan kapan pun dan terkait dengan Keputusan Presiden terkait penolakan atau penerimaan GAAR yang diajukan paling lambat 6 (enam) bulan sejak	Berpedoman Peraturan Perundang-undangan eksisting karena dinilai masih relevan terhadap jangka waktu RUU GAAR	-	-	Tanpa Batas Waktu	Tidak memberikan usulan	Tidak memberikan usulan	Tidak memberikan usulan	Tidak memberikan usulan
Amnesti							Tidak memberikan usulan	Tidak memberikan usulan	Tidak memberikan usulan	Tidak memberikan usulan
Abolisi							Tidak memberikan usulan	Tidak memberikan usulan	Tidak memberikan usulan	Tidak memberikan usulan
Rehabilitasi							Tidak memberikan usulan	Tidak memberikan usulan	Tidak memberikan usulan	Tidak memberikan usulan

Menurut Informan dari Lembaga Bantuan Hukum Jakarta, meskipun telah diatur tahapan dan jangka waktu proses pengajuan Grasi dalam Pasal UU Grasi, namun dalam pelaksanaannya hal tersebut tidak terjadi dalam praktik. Dipahami bahwa menurut UU Grasi berikut adalah tahapan penyelesaian permohonan Grasi dan jangka waktunya setelah penyerahan permohonan grasi baik melalui Pengadilan maupun kepala lembaga pemasyarakatan.

Tabel 4.4. Usulan Jangka Waktu Permohonan Grasi

Proses Pengajuan Grasi	Jangka Waktu
1. Pengajuan permohonan Grasi oleh Keluarga Terpidana/kuasa hukum/keluarga	Dapat diajukan sejak putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap
2. Dalam hal diajukan melalui Kepala Lapas. Kepala Lapas menyampaikan permohonan grasi ke presiden dan salinannya ke pengadilan yang memutus perkara tingkat pertama	Paling lambat 7 hari terhitung sejak diterimanya permohonan grasi dan salinannya
3. Pengadilan tingkat Pertama mengirim Salinan permohonan dan berkas perkara terpidana kepada MA	Paling lambat 20 hari sejak penerimaan salina grasi
4. MA mengirimkan pertimbangan tertulis kepada Presiden	Paling lambat 30 hari sejak tanggal diterimanya Salinan permohonan dan berkas perkara
5. Presiden Memberikan keputusan atas permohonan Grasi	Paling lambat 3 bulan terhitung sejak diterimanya pertimbangan Mahkamah Agung
6. Keputusan Presiden disampaikan kepada terpidana	Paling lambat 14 hari terhitung sejak ditetapkannya Keputusan Presiden

Sumber: Hasil Penelitian Urgensi RUU GAAR, Tahun 2021.

Merujuk pada bagan diatas, jangka waktu yang diperlukan untuk melalui seluruh tahapan sampai dengan mendapatkan putusan grasi adalah kurang lebih lima bulan. Namun faktanya

tidak demikian dalam beberapa kasus. Hal ini sebagaimana yang terjadi dalam kasus Merry Utami dan Zulfikar Ali. Salah seorang terpidana mati yang selamat dari eksekusi.¹⁶⁸ Sampai dengan hari ini Merry Utami belum mendapatkan keputusan Presiden mengenai Grasi yang ia ajukan tertanggal 26 Juli 2016. Merry Utami, perempuan asal Sukoharjo, Jawa Tengah menjadi terpidana mati. Ia adalah seorang TKW yang terseret dalam kasus obat-obatan terlarang di tahun 2001 silam karena didapati membawa 1,1 kilogram heroin yang berada di dalam tas titipan teman lelaki asing yang tidak lama memacarinya yang diduga sindikat narkoba internasional yang acap kali menargetkan perempuan miskin. Kasusnya mirip dengan Kasus Merry Jane Veloso warga Filipina. Merry Utami oleh Pengadilan Tingkat Pertama dijatuhi hukuman mati pada 2002 silam. Merry Utami sempat mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung namun ditolak. Begitu pula dengan Peninjauan Kembali (PK) yang diajukan pada 2014 juga ditolak oleh Mahkamah Agung. Disebutkan Merry akan diikutkan dalam eksekusi hukuman mati gelombang tiga pada 2016 lalu. Ia masuk ke dalam daftar 14 terpidana mati yang akan dieksekusi pada 29 Juli 2016 di Lapas Nusa Kambangan, Cilacap. Namun, akhirnya dari 14 terpidana mati, hanya ada empat yang benar-benar dieksekusi. Dalam 10 orang itu, ada nama Merry yang eksekusi matinya ditunda karena masih menunggu kejelasan

168 https://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2016/07/160728_indonesia_merry_utami, diakses 23 November 2020

dari Kejaksaan.¹⁶⁹ Kasus yang sama juga dialami oleh Zulfikar Ali yang mengajukan grasi pada Juli 2016 keputusan Grasinya belum didapat hingga yang bersangkutan meninggal dunia pada 31 Mei 2018.¹⁷⁰

Merujuk kepada kasus diatas, penting untuk memberikan solusi pengaturan terkait dengan penundaan (delay) permohonan grasi yang melebihi jangka waktu yang ditetapkan dalam Undang-Undang. Dalam pengalaman pengajuan grasi oleh LBH Masyarakat terkait kasus narkoba biasa rata-rata didapatkan keputusan grasi dalam jangka waktu 1-1,5 tahun setelah permohonan dan biasanya keputusan grasi digabung dengan pemohon-pemohon lain.¹⁷¹

B. Tantangan dan Peluang Pembentukan UU GAAR

Kewenangan Presiden dalam memberikan Grasi, Amnesti, Abolisi dan Rehabilitasi (GAAR) adalah kewenangan konstitusional yang bersifat absolut dan sebagai perwujudan dari hak prerogatif Presiden sebagai seorang Kepala Negara yang dijamin oleh UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana tercantum dalam Pasal 14, yang menyatakan bahwa: (1) *Presiden memberi*

169 <https://m.tribunnews.com/nasional/2020/08/03/perjalanan-terpidana-mati-kasus-narkoba-merry-utami-kini-ada-petisi-minta-jokowi-kabulkan-grasi?page=all>, diakses 23 November 2020

170 <https://news.detik.com/berita/d-4049365/zulfikar-ali-divonis-mati-surat-habibie-hingga-meninggal-di-rs>, , diakses 23 November 2020

171 Wawancara dengan Direktur Lembaga Bantuan Hukum Masyarakat pada 23 Januari 2020;

grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. (2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Hanya saja, dalam pemberian atau penggunaan hak Prerogatif Presiden ini pada kenyataannya tidak dilakukan seketika dan menimbulkan multi tafsir oleh karena bersifat “konstitusional bersyarat”.

UUD NRI Tahun 1945 mensyaratkan Presiden dalam hal pemberian “Grasi dan Rehabilitasi”, *dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung sebagai lembaga yudikatif/ Lembaga kekuasaan kehakiman.* Sedangkan Presiden dalam pemberian “Amnesti dan Abolisi”, *dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga perwakilan rakyat (Lembaga politik/legislatif).*

Sekalipun maksud pembentuk UUD adalah upaya melakukan penguatan sistem presidensial, menjalankan fungsi kontrol antar organ kekuasaan dan prinsip saling mengawasi serta mengimbangi (*checks and balances*), namun adanya Frase “*dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung*”, dalam hal pemberian Grasi dan Rehabilitasi justru menimbulkan bias makna (multitafsir) secara politis-yuridis. Frase demikian dapat bermakna (1) bersifat fakultatif ataupun bisa juga (2) bersifat imperatif dan (3) sangat tergantung pada takaran konstitusional dari subjektifitas seorang Presiden. Di sisi lain, mengapa pertimbangan MA sebagai lembaga yudikatif menjadi penting dan bukan Lembaga lain? Apakah karena kedudukan

MA sebagai pelaksana organ kekuasaan kehakiman tertinggi/ lembaga peradilan tertinggi dan kategori/jenis tindak pidana yang bersifat terbatas sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Jo Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010? Padahal esensi Hak Prerogatif, merupakan hak politik yang *privilege/ istimewa* kendati bersifat “*quasi yustisia*”, yang hanya dimiliki oleh Presiden sebagai Kepala Negara.

Khusus untuk pemberian Grasi, adanya pembatasan objek perkara yang boleh diajukan Grasi dan limit pembedaan serta alasan-alasan konstitusional menjadi permasalahan krusial tersendiri. Terhadap putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap, terpidana dapat mengajukan permohonan Grasi kepada Presiden. Batasan Putusan pembedaan yang dapat dimohonkan Grasi adalah putusan pidana mati, pidana penjara seumur hidup, dan pidana penjara paling rendah selama 2 (dua) tahun. Bagaimana dengan kasus kejahatan *extra ordinary crimes* seperti kejahatan kemanusiaan atau pelanggaran HAM Berat, genosida dan kejahatan terorisme? Dalam kasus-kasus terkategori *extra ordinary crimes*, Presiden perlu mendapat pertimbangan tidak hanya MA tetapi DPR serta organ kekuasaan yang relevan lainnya.

Dalam kasus Baiq Nuril, menjadi antitesa dan antiklimaks, sehingga sikap politik Presiden menjadi dilematis dalam mengambil keputusan. Presiden seolah kesulitan menggunakan hak prerogatifnya berupa pemberian Grasi karena dibatasi oleh UU Grasi itu sendiri, sehingga memilih opsi pemberian

“Amnesti” kepada Nuril, walaupun faktanya juga bertentangan dengan dengan UU Amnesti, oleh karena kasus Nuril bukan perkara Politik namun hanyalah perkara ITE-pencemaran nama baik/kesusilaan semata.

Dalam UU Nomor 11 Tahun 1954 tentang Amnesti dan Abolisi tidak diatur secara tegas pengertian keduanya namun dalam ketentuan sejumlah pasal dapat dipahami makna substantif dari batasan-batasan pengertian amnesti dan abolisi. Presiden, atas kepentingan Negara, dapat memberi amnesti dan abolisi kepada orang-orang yang telah melakukan sesuatu tindakan pidana. Presiden memberi amnesti dan abolisi ini setelah mendapat nasihat tertulis dari Mahkamah Agung yang menyampaikan nasihat itu atas permintaan Menteri Kehakiman.

Dalam Pasal 4 UU Nomor 11 Tahun 1954 ditegaskan bahwa dengan pemberian amnesti semua akibat hukum pidana terhadap orang-orang yang diberikan amnesti dihapuskan. Dengan pemberian abolisi maka penuntutan terhadap orang-orang yang dimaksud dalam Pasal 1 dan 2 ditiadakan. Penjelasan UU Nomor 11 Tahun 1954 menegaskan, ...untuk kepentingan Negara kepada seseorang atau golongan orang yang telah melakukan sesuatu tindak pidana dapat diberikan amnesti dan abolisi. Artinya ada alasan “kepentingan negara” yang melatarbelakangi diberikannya amnesti dan abolisi.

Selama ini, ketentuan rehabilitasi tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan seperti UU Narkotika, UU KUHAP, UU Terorisme, UU HAM, dll. Padahal pemberian

“Rehabilitasi” dalam konteks penggunaan hak Prerogatif disini harus diartikan/ditafsirkan sebagai keputusan politik sepihak/ penggunaan hak politik Presiden sebagai Kepala Negara yang sangat subjektif, bukan sebagai konsekuensi pelaksanaan putusan *inkrachts* pengadilan. Presiden dalam hal ini tidak tergantung/ terikat pada keputusan Hakim/Pengadilan manapun. Di sisi lain, keberadaan UU Amnesti dan Abolisi justru inkonstitusional karena sudah tidak sesuai lagi dengan spirit UUD 1945 pasca amandemen dan UU P3 (UU Nomor 12 Tahun 2011). Banyak materi regulasi/UU yang pada kenyataannya membutuhkan penataan ulang (formil/material), karena tidak sejalan lagi dengan spirit UUD 1945 pasca amandemen, nilai-nilai falsafah Pancasila dan kebutuhan hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.

Beberapa peluang selanjutnya disampaikan dalam rangka pembentukan UU GAAR sebagai instrument hukum yang lebih teknis dalam rangka memperjelas proses pemberian hak prerogatif presiden, Adapun beberapa peluang dimaksud dijabarkan sebagai berikut:

1. Atas dasar dan alasan kebutuhan hukum, kepentingan umum, kepentingan negara, keadilan, kemanfaatan, kepastian hukum, prinsip kemanusiaan dan perlindungan HAM dan upaya menindaklanjuti Putusan MK No.107/PUU-XIII/2015 maka, keberadaan UU Grasi, UU Amnesti dan Abolisi dan aturan derivasi selama ini, dipandang perlu dilakukan pergantian/penyempurnaan/revisi dan harmonisasi seluruh peraturan perundangan yang relevan. Apalagi selama ini

belum ada UU Rehabilitasi sebagai *lex specialis* dari perintah Pasal 14 ayat (1) UUD 1945. Dengan segala kompleksitas hukum yang ada, diperlukan kebijakan legislasi yang tepat berupa pembentukan RUU GAAR sebagai *lex specialis* dalam rangka mengakhiri polemik hukum terkait penggunaan Hak Prerogatif Presiden selama ini khususnya dalam pemberian GAAR.

2. Inisiatif pemerintah dalam pengajuan RUU Grasi, Amnesti, Abolisi dan Rehabilitasi (RUU GAAR) merupakan langkah yang bijak dan tepat sebagai penguatan Hak Prerogatif Presiden. Selain, karena tuntutan UUD 1945 pasca amandemen, supremasi HAM, faktor kebutuhan hukum masyarakat, kepentingan negara, juga disebabkan oleh faktor ambivalensi dan berserakannya pengaturan UU mengenai GAAR dalam berbagai regulasi terkait. Apalagi adanya kekosongan hukum UU Rehabilitasi dan telah kadaluarsanya keberadaan UU Amnesti dan Abolisi (UU Nomor 54 Tahun 1954) yang sudah tidak sejalan dengan spirit UUD 1945 pasca amandemen.
3. Pengintegrasian pengaturan ke dalam satu kitab hukum yakni RUU GAAR akan diarahkan sebagai payung hukum utama bagi Presiden dalam menjalankan dan menggunakan hak Prerogatif secara nondiskriminatif, efektif dan berkeadilan sesuai spirit Pancasila dan UUD. Adapaun materi RUU GAAR perlu didesain secara integratif dan komprehensif setidaknya mencakup :

- a. Pengertian Grasi, Amnesti, Abolisi, dan Rehabilitasi;
- Grasi: Keputusan pemberian pengampunan berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada terpidana dalam suatu tindak pidana yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang diberikan oleh Presiden demi kepentingan umum, kemanusiaan, dan keadilan hukum dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.
 - Rehabilitasi: Keputusan pemulihan kembali hak seseorang dan/atau sekelompok orang, tersangka, terdakwa atau terpidana dalam suatu tindak pidana tertentu termasuk ganti kerugian, kemampuan fisik, kondisi kejiwaan-psikis, kedudukan, harkat serta martabatnya demi kepentingan umum, kemanusiaan, dan keadilan hukum dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.
 - Amnesti: Keputusan penghapusan akibat dari pemidanaan suatu tindak pidana politik atau kejahatan terhadap keamanan negara yang dilakukan oleh seseorang dan/atau golongan dan/atau sekelompok orang demi kepentingan negara, kemanusiaan, dan keadilan hukum dengan memperhatikan pertimbangan DPR. Pengertian ini berimplikasi hukum akan hapusnya kewajiban seseorang menjalani pidana. Amnesti dalam konteks kewenangan Presiden memaafkan perbuatan melawan hukum seseorang atau kelompok orang.
 - Abolisi: Keputusan pencabutan semua semua proses hukum, penyelidikan, penyidikan, penuntutan atau pemeriksaan di

depan sidang pengadilan suatu tindak pidana politik atau kejahatan terhadap keamanan negara yang dilakukan oleh tersangka, terdakwa baik secara perorangan maupun golongan dan/atau sekelompok orang demi kepentingan negara, kemanusiaan, dan keadilan hukum dengan memperhatikan pertimbangan DPR.

- b. Alasan pemberian dan mekanisme penyelenggaraan GAAR;
 - Grasi hanya diberikan setelah terpidana dijatuhi hukuman yang *inkracht* dan mengajukan permohonan kepada presiden dan ditujukan bagi semua tindak pidana kecuali tindak pidana politik atau kejahatan keamanan negara.
 - Rehabilitasi, Amnesti dan Abolisi diberikan tanpa harus menunggu proses hukum selesai karena pertimbangan kepentingan negara, kepentingan umum, keadilan hukum dan kemanusiaan
- c. Syarat/kriteria/tipe tindak pidana yang mendapatkan GAAR;
 - *Dengan pemberian amnesti maka semua akibat hukum atau pembedaan dihapuskan;*
 - *Dengan pemberian abolisi maka proses hukum, penyelidikan, penyidikan dan penuntutan atau pemeriksaan di depan sidang pengadilan otomatis dihapuskan.*
 - Presiden mengeluarkan Keppres tentang Amnesti atau Abolisi setelah mendapatkan pertimbangan dari DPR dan diberikan kepada orang yang:

- a) sedang atau telah selesai menjalani pembinaan oleh yang pihak berwajib;
 - b) sedang diperiksa atau ditahan dalam proses penyelidikan, penyidikan, penuntutan atau pemeriksaan di depan sidang pengadilan;
 - c) telah dijatuhi pidana, baik yang belum maupun yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap; atau
 - d) sedang atau telah selesai menjalani pidana di dalam Lembaga Pemasyarakatan.
- Pemberian amnesti ini tidak harus mensyaratkan adanya permohonan dari tersangka, terdakwa atau terpidana. Artinya, pada amnesti terdakwa atau terpidana **tidak harus mengakui kesalahan** atau tindak pidana yang dituduhkan terhadapnya.
 - Praktik dan Penyelenggaraan Pemberian Pertimbangan DPR Untuk Amnesti Dan Abolisi. Pemberian Pertimbangan DPR Menjadi Kewenangan DPR Yang Diatur Dalam Pasal 71 Angka 9 UU No 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD Dan DPRD. *Pasal 71 Memberikan Pertimbangan Kepada Presiden Dalam Pemberian Amnesti Dan Abolisi;*
 - Kementerian Sekretariat Negara Menyelenggarakan Fungsi Penyelesaian Rancangan Keputusan Presiden Mengenai Amnesti. Lebih Spesifik Lagi, Fungsi Tersebut Diselenggarakan Oleh Deputi Bidang Hukum Dan Perundang-Undangan Sebagaimana Dapat Dilihat Dalam Pasal 48 Huruf E Perpres

No. 31 Tahun 2020 Berikut: Dalam Melaksanakan Tugas Sebagaimana Dimaksud Dalam Pasal 47, Deputi Bidang Hukum Dan Perundang-Undangan Menyelenggarakan Fungsi: Pelaksanaan Analisis, Penyelesaian, Dan Penyiapan Rancangan Keputusan Presiden Mengenai Grasi, Amnesti, Abolisi, Rehabilitasi, Ekstradisi, Remisi Perubahan Dari Pidana Penjara Seumur Hidup Menjadi Pidana Sementara, Dan Kewarganegaraan Republik Indonesia Dari Uraian Di Atas, Dapat Dipahami Dasar Hukum Pemberian Amnesti Dalam Bentuk Keputusan Presiden.

DAFTAR PUSTAKA

- Aristatanti, Yuvina. "Sakit Berkepanjangan Sebagai Hak Untuk Mengajukan Grasi Berdasarkan Alasan Kemanusiaan Dan Keadilan." Universitas Airlangga, 2019.
- Asmardika, Rahman. "7 Pengampunan Presiden Terkenal Dalam Sejarah AS." *Okezone.Com*. Last modified 2016. Accessed March 17, 2021. <https://news.okezone.com/read/2016/09/17/18/1491679/7-pengampunan-presiden-terkenal-dalam-sejarah-as?page=3>.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2005.
- . *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Bantika, Niklas. "Pemberian Grasi Oleh Presiden Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945." *Legal Opinion* 4, no. 2 (2014): 1–15.

- Bayles, Michael D. *Procedural Justice: Allocating to Individual*. Boston: Kluwer Academic Publishers, 1990.
- Chen, Albert H.Y. "Pathways of Western Liberal Constitutional Development in Asia: A Comparative Study of Five Major Nations." *I CON* 8, no. 4 (2010): 849–884.
- Dewi, Lia Riesta. *Usulan Muatan Materi Dalam Rancangan Undang-Undang Grasi, Amnesti, Abolisi Dan Rehabilitasi*. Serang, 2021.
- Erdianto, Kristian. "Baiq Nuril, Dari Vonis Bebas Hingga Berharap Amnesti Jokowi." *Kompas.Com*. Last modified 2019. Accessed January 27, 2021. <https://nasional.kompas.com/read/2019/07/06/07003591/baiq-nuril-dari-vonis-bebas-hingga-berharap-amnesti-jokowi?page=all>.
- Friedman, Martin L. *The Legal System: A Social Science Prespective*. New York: Russel Sage Foundation, 1975.
- Huda, Ni'Matul. *Politik Ketatanegaraan Indonesia (Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945)*. Yogyakarta: UII Press, 2006.
- Indra, Muhammad Ridwan, and Satya Arinanto. *Kekuasaan Presiden Dalam UUD 1945 Sangat Besar*. Jakarta: CV. Trisula, 1998.
- Irfan Fachrudin, Pengawasan Peradilan. *Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*,. Bandung: Alumni, 2004.
- Jimly Asshiddiqie. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Paska Reformasi*. Jakarta: Buana Ilmu Populer, 2017.

- Kamis, <http://bahasa.kemendiknas.go.id/kbbi/index.php> dilihat pada. “Kamus Besar Bahasa Indonesia Online.”
- Kansil, C.S.T. *Pengantar Ilmu Hukum Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta, 2011.
- Kusnardi, Moh, and Harmaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara*. Jakarta: Sinar Bakti Fakultas Hukum UI, 1988.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat. *Naskah Akademik Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi Tentang Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: MPR RI, 2004.
- Manan, Bagir. *Kekuasaan Prerogatif*. Bandung, 1998.
- Maslul, Syaiful. “Pengaturan Grasi, Amnesti, Abolisi Dan Rehabilitasi Dalam RUU GAAR,” 2021.
- McIllwain, Charles Howard. *Constitutionalism: Ancient and Modern*. New York: Cornell University Press, 1947.
- Meidina. *Grasi, Amnesti, Abolisi Dan Rehabilitasi*, 2021.
- Naufal, Mohammad Rezza, Fifiana Wisnaeni, and Ratna Herawati. “Analisis Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 107/PUU-XIII/2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.” *Diponegoro Law Journal* 6, no. 2 (2017): 1–14.
- Nurhadi. *Pengantar Studi Hukum Konstitusi*. Bandung: Nusa Media, 2007.

- Nurpian, Masan. "Pengujian Keputusan Presiden Tentang Grasi." *Jurnal Rechtsvinding Online* (2014): 1-3.
- Rasjidi, Lili. *Apakah Hukum Itu*. Bandung: Remaja Rosdakarya, 1993.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, 1945.
- Santoso, M. Agus. *Hukum, Moral Dan Keadilan Sebuah Kajian Filsafat Hukum*. Jakarta: Kencana, 2014.
- Saptana. *Urgensi Pembentukan Rancangan Undang-Undang Grasi, Amnesti, Abolisi Dan Rehabilitasi*. Yogyakarta, 2021.
- Sidharta, Bernard Arief. *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum Dan Filsafat Hukum*. Bandung: Refika Aditama, 2007.
- Sukardja, Ahmad. *Piagam Madinah Dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*. Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Sulaiman, King Faisal. *Politik Hukum Indonesia*. Yogyakarta: Thafa Media, 2017.
- . *Teori Dan Hukum Konstitusi*. Bandung: Nusa Media, 2017.
- . *Teori Peraturan Perundang-Undangan Dan Aspek Pengujiannya*. Yogyakarta: Thafa Media, 2017.
- Suny, Ismail. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*. Jakarta: Aksara Baru, 1986.

Wicaksana, Dio Ashar, and Josua Satria Collins. "Analisis Di Balik Kontroversi Pemberian Amnesti Jokowi Kepada Baiq Nuril : Indonesia Butuh UU Amnesti Yang Baru." *Theconversation.Com*. Last modified 2019. Accessed January 20, 2021. <https://theconversation.com/analisis-di-balik-kontroversi-pemberian-amnesti-jokowi-kepada-baiq-nuril-indonesia-butuh-uu-amnesti-yang-baru-120496>.

"[PDF] [2019] Black's Law Dictionary." By Bryan A. Garner | |.

"[Http://Id.Wikipedia.Org/Wiki/Prerogatif](http://id.wikipedia.org/wiki/Prerogatif)."

"[Http://Www.Efm.Bris.Ac.Uk/Het/Locke/Government.Pdf](http://www.efm.bris.ac.uk/het/locke/government.pdf)."

"Kasus Baiq Nuril: Solusi Hukum Grasi Atau Amnesti." *Bbc.Com*. Last modified 2018. Accessed January 27, 2021. [https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-46278770#:~:text=Pengacara Baiq Nuril mengatakan grasi,penjara dan denda Rp500 juta](https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-46278770#:~:text=Pengacara%20Baiq%20Nuril%20mengatakan%20grasi,penjara%20dan%20denda%20Rp500%20juta).

GLOSARIUM

Abolisi	Suatu hak untuk menghapuskan seluruh akibat dari penjatuhan putusan pengadilan atau menghapuskan tuntutan pidana kepada seorang terpidana, serta melakukan penghentian apabila putusan tersebut telah dijalankan.
Amnesti	Pernyataan umum yang diterbitkan melalui atau dengan undang-undang tentang pencabutan semua akibat dari pemidanaan suatu perbuatan pidana tertentu atau satu kelompok perbuatan pidana.
Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN)	Unit eselon I di Kementerian Hukum dan HAM yang mempunyai tugas melaksanakan pembinaan hukum nasional sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)	Salah satu lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang merupakan Lembaga perwakilan rakyat.
Grasi	Wewenang dari kepala negara untuk memberikan pengampunan terhadap hukuman yang telah dijatuhkan oleh hakim untuk menghapuskan seluruhnya, sebagian atau merubah sifat atau bentuk hukuman itu.
Hak Prerogatif	Keistimewaan eksklusif atau hak istimewa (privilege) yang khas. Berupa kekuatan khusus, hak istimewa, kekebalan, atau keuntungan yang berada di tangan orang yang resmi, baik secara umum, atau sehubungan dengan hal-hal berkaitan kantornya, atau badan resmi, sebagai pengadilan atau legislatif.
Keputusan Presiden (Keppres)	Keputusan yang dikeluarkan oleh presiden dan bersifat konkrit, individual dan sekali selesai
Mahkamah Agung	Lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang merupakan pemegang kekuasaan kehakiman bersama-sama dengan Mahkamah Konstitusi dan bebas dari pengaruh cabang-cabang kekuasaan lainnya.

Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan	Materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	Pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, pen5rusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan
Presiden	Pemegang kekuasaan negara dan pemegang kekuasaan pemerintah berdasarkan undang-undang
Rehabilitasi	Suatu tindakan Presiden dalam rangka mengembalikan hak seseorang yang telah hilang karena suatu keputusan hakim yang ternyata dalam waktu berikutnya terbukti bahwa kesalahan yang telah dilakukan seorang tersangka tidak seberapa dibandingkan dengan perkiraan semula atau bahkan ia ternyata tidak bersalah sama sekali.
Terpidana	Seseorang yang dipidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Undang-Undang Dasar Konstitusi Negara Republik Indonesia
Negara Republik Indonesia

1945

Undang-Undang Peraturan Perundang-undangan yang
dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat
dengan persetujuan bersama Presiden.

Urgensi Keharusan yang sangat mendesak atau
hal yang sangat penting.

INDEKS

A

Abolisi v, vi, vii, viii, ix, xi, xii, 1, 3, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 20, 21, 26, 30, 33, 34, 40, 41, 44, 45, 46, 55, 58, 69, 70, 71, 72, 73, 75, 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 90, 93, 94, 95, 109, 110, 115, 117, 120, 121, 122, 123, 125, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 161, 162, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 172, 173, 174, 176, 179

B

Badan Pembinaan Hukum Nasional vi, 176, 179

Baiq Nuril Maknum 64, 119, 179

D

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) 19, 56, 72, 81, 176

G

Grasi v, vi, vii, viii, ix, xi, xii, xv, 1, 3, 9, 11, 12, 13, 16, 19, 21, 23, 24, 26, 27, 28, 30, 31, 33, 34, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 55, 57, 63, 64, 65, 66, 67, 69, 75, 79, 93, 94, 95, 98, 100, 101, 105, 107, 127, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 151, 153, 154, 155, 159, 160, 161, 162, 163, 165, 166, 168, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 179

H

hak prerogatif v, vi, 10, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 31, 34, 38, 39, 41, 43, 46, 48, 49, 50, 51, 52, 54, 55, 57, 95, 129, 134, 139, 145, 153, 161, 165

K

keputusan Presiden 30, 31, 83, 105, 125, 160

M

materi muatan peraturan perundang-undangan 37, 42

P

pembentukan peraturan perundang-undangan 36, 38, 44, 60

Presiden v, vi, vii, viii, ix, xii, xv, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 38, 39, 40, 41, 43, 44, 45, 46, 47, 55, 56, 57, 58, 59, 62, 63, 64, 66, 67, 68, 70, 71, 72, 73, 75, 76, 77, 78, 79, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 90, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 103, 104, 105, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 119, 120, 121, 122, 124, 125, 126, 127, 128, 130, 131, 132, 144, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 154, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 174, 177, 178, 180

R

Rehabilitasi v, vi, vii, viii, ix, xi, xii, 1, 3, 11, 13, 16, 19, 21, 22, 26, 28, 29, 33, 34, 41, 44, 46, 55, 75, 79, 90, 91, 93, 95, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 139, 140, 141, 142, 144, 145, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 161, 162, 164, 165, 166, 167, 168, 170, 172, 173, 174, 178, 180

T

terpidana 9, 13, 14, 25, 28, 43, 44, 45, 63, 64, 66, 67, 68, 72, 73, 75, 84, 85, 96, 98, 99, 101, 102, 103, 105, 106, 107, 108, 115, 116, 119, 122, 124, 127, 129, 130, 131, 133, 139, 140, 141, 142, 145, 146, 147, 148, 150, 152, 153, 154, 159, 160, 163, 167, 168, 169, 176

U

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

4, 13, 57, 59, 64, 66, 86, 100, 126, 171, 173, 174, 180

urgensi 16, 144

TENTANG PENULIS

Nevey Varida Ariani, Lahir di Lamongan, 12 Mei 1982. Bekerja di Kementerian Hukum dan HAM RI. Menyelesaikan S1 di Fakultas Hukum dan Fakultas Agama Islam Universitas Muhammadiyah Malang tahun 2005, dan S2 di Universitas yang sama dan lulus pada tahun 2008. Pernah mengikuti Pendidikan Profesi Advokat pada 2005, dan Practical Training pada Advocates & Solicitors Othman Hashsim & Co di Malaysia pada 2007. Pernah Mengajar di UMM dan UHAMKA. Ketua Divisi Advokasi Majelis Hukum dan HAM PP Aisyiyah. Direktur Posbakum Asyiyah Jakarta. Komisi Hukum dan HAM Majelis Ulama Indonesia(MUI), Bidang Hukum dan HAM KOWANI tahun 2020-2024.

Tony Yuri Rahmanto, S.H. M.H., yang lahir di Jakarta 9 September 1986 merupakan Fungsional Peneliti Pertama Bidang Studi Hukum dan Hak Asasi Manusia pada Pusat Penelitian dan Pengembangan Hak Asasi Manusia Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia Kementerian Hukum dan HAM. Penulis menerima gelar sarjana hukum di bidang hukum pidana dari Fakultas Hukum Universitas Trisakti

pada tahun 2009, kemudian penulis menyelesaikan program magister di bidang hukum bisnis dari Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada pada tahun 2014

Sujatmiko, S.H., M.Si., Lahir di Jakarta, 20 Oktober 1977. Pendidikan Sarjana Hukum UNILA Tahun 2000, Magister Ketahanan Nasional Tahun 2007 di Universitas Indonesia. Jabatan saat ini adalah Kepala Bidang Litbang Masyarakat dan Budaya Hukum pada Badan Litbang Hukum dan HAM

Mosgan Situmorang, S.H., M.H. Lahir di Tapanuli, Sumatera Utara, 6 April 1961. Pendidikan Sarjana Hukum pada Universitas Jayabaya, Tahun 2003, Magister Hukum pada STIH IBLAM Jakarta. Jabatan saat ini adalah Peneliti Ahli Utama pada Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum, Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM, Kementerian Hukum dan HAM RI

Nadia Dwi Rahma, S.H., Lahir di Kuningan, 25 November 1994. Pendidikan Sarjana Hukum Universitas Jenderal Soedirman tahun 2017. Jabatan saat ini adalah Analis Kebijakan Ahli Pertama pada Subbidang Litbang Masyarakat Hukum pada Badan Litbang Hukum dan HAM.

Maria Lamria, S.S., M.Si., Lahir di Samosir Sumatera Utara 4 Februari 1975. Pendidikan Sarjana Sastra Tahun 2000, Magister Ketahanan Nasional Tahun 2007 di Universitas Indonesia. Jabatan saat ini adalah Kepala Subbidang Litbang Masyarakat Hukum pada Badan Litbang Hukum dan HAM

Dian Nurcahya, S.E., M.Si., Lahir di Jakarta, 29 September 1972. Pendidikan Sarjana Ekonomi STIE IBII tahun 1996, Magister Psikologi Tahun 2007 di Universitas Indonesia. Jabatan saat ini adalah Kepala Subbidang Litbang Budaya Hukum pada Badan Litbang Hukum dan HAM

Andana Wiyaka Putra, S.I.P., Lahir di Semarang, Jawa Tengah, 5 November 1990. Pendidikan Sarjana Ilmu Sosial dan Ilmu Politik pada Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta tahun 2015. Jabatan saat ini adalah Penyusun Laporan dan Hasil Evaluasi pada Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM, Badan Litbang Hukum dan HAM.

Intan Puspa Sari, S.I.P., Lahir di Pagar Alam, 7 Januari 1995, Pendidikan Sarjana Ilmu Politik UPN Veteran Yogyakarta tahun 2017. Jabatan saat ini adalah Penyusun Laporan dan Hasil Evaluasi pada Subbidang Litbang Masyarakat Hukum pada Badan Litbang Hukum dan HAM

PERLUKAH HAK PREROGATIF PRESIDEN (GRASI, AMNESTI, ABOLISI DAN REHABILITASI) DIATUR DENGAN UNDANG-UNDANG

Buku ini bertujuan untuk memberikan gambaran dan menganalisis permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan hak prerogatif presiden dalam bidang Grasi, Amnesti, Abolisi dan Rehabilitasi (GAAR) serta mengelaborasi muatan materi akan diatur. Pengaturan yang ada saat ini memiliki beberapa kelemahan diantaranya masih adanya multi tafsir terhadap pasal-pasal tertentu sehingga belum memunculkan keseragaman dalam menerapkan pasal yang dimaksud oleh para aparat penegak hukum serta pengaturan terhadap pasal-pasal tertentu dinilai belum komprehensif termasuk dalam mekanisme pelaksanaannya. Hal yang demikian menyebabkan Presiden sebagai pemilik hak mengalami kesulitan atau mendapat sorotan oleh masyarakat ketika dihadapkan dengan permohonan yang berkenaan dengan GAAR. Selain itu, DPR juga kesulitan memberikan pengawasan akibat dari ketidakpastian regulasi. Berdasarkan hasil temuan dan analisis yang dilakukan ditemukan sejumlah permasalahan yang mengemuka dalam pelaksanaannya serta dipandang perlu dibentuk dasar hukum tersendiri melalui Rancangan Undang-Undang GAAR dalam rangka implementasi dan penguatan hak prerogatif presiden sebagaimana diatur UUD NRI 1945 pasca amendemen, supremasi HAM, faktor kebutuhan hukum masyarakat, kepentingan negara, faktor ambivalensi dan harmonisasi pengaturan UU mengenai GAAR dalam berbagai regulasi terkait. Adanya kekosongan hukum UU amnesti, abolisi Rehabilitasi karena telah kadaluarsanya keberadaan UU Amnesti dan Abolisi (UU No.54/1954) yang sudah tidak sejalan dengan spirit UUD 1945 pasca amendemen. Pengintegrasian pengaturan kedalam satu kitab hukum yakni RUU GAAR akan diarahkan sebagai payung hukum utama bagi Presiden dalam menjalankan dan menggunakan hak Prerogatif secara non diskriminatif, efektif dan berkeadilan sesuai spirit Pancasila dan UUD.



BALITBANGKUMHAM Press
Jl. HR Rasuna Said Kav. 4-5 Kuningan,
Jakarta Selatan
Website: www.balitbangham.go.id
Telp: (021) 252 5015, ext. 512/514
E-mail: balitbangkumhampress@gmail.com

ISBN 978-623-6958-55-1

