

TINJAUAN TENTANG PEMBERIAN GRASI TERHADAP TERPIDANA KORUPSI DI INDONESIA

Oleh : Herwin Sulistyowati, SH,MH

A. LATAR BELAKANG

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara yang menganut sistem Pemerintahan Presidensil. Dalam sistem Pemerintahan Presidensil ini terdapat hak prerogatif yang dimiliki oleh seorang Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan. Salah satu hak prerogatif tersebut ada pada kewenangan dalam pemberian Grasi yang tidak bersifat absolut. Pemberian Grasi oleh Presiden kepada terpidana perlu dibatasi, seperti yang diatur di dalam Pasal 14 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia bahwa, “Presiden memberi Grasi dan Rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan dari Mahkamah Agung.” Hal ini juga Berkaitan dengan prinsip *Checks and Balances* serta hubungan kewenangan antara Presiden dan lembaga negara lainnya, mengenai pemberian Grasi yang semula menjadi hak prerogatif Presiden sebagai Kepala Negara, dalam menggunakan kewenangannya dengan memperhatikan pertimbangan dari lembaga Negara lain yang memegang kekuasaan sesuai dengan wewenangnya. Pengaturan Kewenangan Presiden dalam pemberian Grasi berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi dengan memperhatikan pertimbangan dari Mahkamah Agung, Kewenangan Presiden dalam pemberian Grasi perlu memperhatikan pertimbangan dari Mahkamah Agung sebagai lembaga yudikatif, agar terjalin saling mengawasi dan saling mengimbangi antara Presiden dan kedua lembaga negara tersebut dalam hal pelaksanaan tugas kenegaraan. Sehingga dengan adanya peran serta pertimbangan Mahkamah Agung kepada Presiden dalam pemberian Grasi, memberikan batasan kepada Presiden dalam menggunakan kekuasaannya, sehingga dapat menghindari pemberian Grasi yang berlebihan kepada pelaku kejahatan yang berat. Kriteria yang dijadikan pertimbangan bagi Presiden dalam pemberian Grasi dan implikasi hukumnya, pertimbangan yang diberikan Presiden berdasarkan atas pertimbangan-pertimbangan lain diluar hukum, termasuk yang menyangkut pertimbangan kemanusiaan dan tetap menjunjung tinggi rasa keadilan dan kepastian hukum. Pemberian Grasi oleh Presiden menimbulkan implikasi hukum terhadap terpidana yang mengajukan permohonan Grasi. Keputusan yang diambil oleh Presiden, baik yang bersifat menolak maupun mengabulkan permohonan Grasi, tidak akan memperberat pidana yang diputus oleh pengadilan.

B. PERUMUSAN MASALAH

“Bagaimana tinjauan tentang pemberian grasi terhadap terpidana korupsi di Indonesia?”

C. PEMBAHASAN

Cabang kekuasaan eksekutif adalah cabang kekuasaan yang memegang kewenangan administrasi negara yang tertinggi. Dalam hubungan ini, di dunia dikenal adanya tiga sistem Pemerintahan Negara, yaitu: (i) sistem Pemerintahan Presidential, (ii) sistem Pemerintahan Parlementer atau sistem Kabinet, dan (iii) sistem Campuran.¹

Sistem Pemerintahan Republik Indonesia menganut sistem Presidentil. Itu berarti Presiden dan wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat (Pasal 6A UUD 1945) dan tidak lagi oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).² Dalam sistem Pemerintahan Presidentil ini terdapat hak prerogatif Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan. Namun, karena kuatnya otoritas yang dimiliki Presiden, timbul persoalan sehingga kecendrungan terlalu kuatnya otoritas dan kekuasaan di tangan Presiden diusahakan untuk dibatasi.

Pembatasan kekuasaan Presiden tersebut dilakukan dengan adanya Perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945, dimana salah satu perubahan itu terjadi pada kekuasaan Presiden di bidang yudisial, berkaitan dengan kewenangan Presiden dalam pemberian Grasi. Grasi sebenarnya bukanlah upaya hukum, namun merupakan hak Kepala Negara untuk memberikan pengampunan kepada warganya yang dijatuhi putusan oleh pengadilan. Pemberian Grasi oleh Presiden selaku Kepala Negara bukan sebagai Kepala Pemerintahan (Eksekutif) atau yudikatif, tetapi merupakan hak prerogatif Presiden untuk memberikan pengampunan.

Menurut ketentuan Pasal 14 UUD 1945 sebelum perubahan, Presiden mempunyai kewenangan untuk memberikan Grasi, Amnesti, Abolisi, dan Rehabilitasi. Namun, setelah perubahan UUD 1945 yang pertama, ketentuan tersebut sedikit mengalami perubahan, yaitu dalam hal memberi Grasi dan Rehabilitasi, Presiden memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung, dan dalam hal memberi Amnesti dan Abolisi, Presiden memperhatikan pertimbangan DPR.”³

¹ Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm 323

² Sahetapy J.E, 2007, *Yang Memberi Tauladan Dan Menjaga Nurani Hukum & Politik*, Jakarta, Komisi Hukum Nasional RI, hlm 320

³ Abdul Ghofar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*

Dalam Praktiknya setiap permohonan Grasi harus disertai dengan pertimbangan Mahkamah Agung, karena Grasi mengenai atau menyangkut putusan hakim.⁴

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi merupakan pengganti dari Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Permohonan Grasi yang dibentuk pada masa pemerintahan Republik Indonesia Serikat, sehingga saat ini tidak sesuai lagi dengan sistem ketatanegaraan Indonesia dan substansinya sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan tata hukum Indonesia.⁵

Menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi: *“Grasi adalah pengampunan berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada terpidana yang diberikan oleh Presiden.”*

Didalam Penjelasan Undang-undang tersebut dikatakan, pemberian Grasi dapat merubah, meringankan, mengurangi atau menghapuskan kewajiban menjalani pidana yang dijatuhkan pengadilan. Hal ini tidak berarti menghilangkan kesalahan dan juga bukan merupakan rehabilitasi terhadap pidana.⁶

Menurut Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi, *“Terhadap putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap, terpidana dapat mengajukan permohonan Grasi kepada Presiden.”* Berbeda dengan ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Permohonan Grasi, menyebutkan: *“Atas hukuman-hukuman yang dijatuhkan oleh keputusan kehakiman, baik militer maupun sipil, yang tidak dapat diubah lagi, orang yang dihukum atau pihak lain dapat mengajukan permohonan Grasi kepada Presiden.”*

Kedua Undang-Undang diatas yang lebih mengutamakan putusan pengadilan yang telah memperoleh keputusan yang tetap, tidak demikian halnya yang di atur dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 1948 tentang Permohonan Grasi. Dalam Peraturan Pemerintah ini mengatakan bahwa permohonan Grasi yang dapat diajukan kepada Presiden adalah atas hukuman yang dijatuhkan di semua lingkungan peradilan pada waktu itu ditetapkan oleh Menteri Kehakiman.

Dengan Delapan Negara Maju, Jakarta: kencana, 2009, hlm 104

⁴ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2003, hlm 161

⁵ Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 22 tahun 2002 tentang Grasi.

⁶ Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 22 tahun 2002 tentang Grasi.

Putusan pemidanaan yang dapat dimohonkan Grasi menurut Pasal 2 Ayat (2) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi adalah putusan pidana mati, pidana penjara seumur hidup, dan pidana penjara paling rendah selama 2 (dua) tahun. Hal ini berbeda dengan yang dinyatakan dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Permohonan Grasi dan Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 1948 tentang Permohonan Grasi, bahwa semua jenis pidana dapat dimohonkan Grasi.

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi di dalam Pasal 2 Ayat (3) menyatakan bahwa permohonan Grasi hanya dapat diajukan 1 (satu) kali, kecuali dalam hal terpidana yang pernah ditolak permohonan Grasi sebelumnya dan telah lewat waktu 2 (dua) tahun sejak tanggal penolakan permohonan Grasi tersebut. Sedangkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Grasi tidak mengatur pembatasan putusan pengadilan yang dapat diajukan Grasi. Hal tersebut mengakibatkan begitu banyak permohonan Grasi yang diajukan dan adanya penyalahgunaan permohonan Grasi untuk menunda pelaksanaan putusan sehingga penyelesaian permohonan Grasi memakan waktu lama.

Seperti yang terjadi pada permohonan Grasi kedua kalinya terhadap terpidana mati kasus kerusuhan Poso, Fabianus Tibo, Dominggus da Silva dan Marinus Riwu. Dimana permohonan Grasi tersebut di tolak. Menurut Ketua Mahkamah Agung RI Bagir Manan, pengajuan Grasi untuk kedua kalinya oleh Fabianus Tibo dan dua rekannya tidak sesuai dengan undang-undang yang berlaku. Dalam undang-undang Kehakiman dengan jelas disebutkan proses pengajuan Grasi hanya dilakukan satukali saja. Oleh karena Jangka waktu 2 (dua) tahun tersebut belum dipenuhi maka permohonan Grasi untuk kedua kalinya tidak dapat diproses.⁷

Dari beberapa pengaturan baru dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi ada dirasa lebih menjamin kepastian hukum bagi pemohon Grasi, ternyata ada satu hal yang pengaturannya tidak tegas, yaitu mengenai tidak ada pembatasan waktu bagi pemohon Grasi. Untuk putusan yang berupa pidana penjara seumur hidup, pidana penjara sementara waktu, dengan tidak adanya pembatasan waktu tersebut tidak akan berpengaruh pada pelaksanaan putusan, tetapi untuk terpidana mati eksekusinya harus menunggu putusan penolakan Grasi dari Presiden. Ketidakjelasan pengaturan tersebut dapat dimamfaatkan oleh terpidana mati untuk menunda eksekusi hukuman.

⁷ <http://www.mahkamahagung.go.id/rnews.asp?jid=8&bid=514> di akses tanggal 1 April

Salah satu pemberian Grasi yang terakhir, diberikan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono kepada Syaukani mantan Bupati Kutai Kartanegara terpidana kasus korupsi. Grasi dari Presiden itu melalui Keppres Nomor 7/G tahun 2010⁸ "Grasi Samarkan Hukuman Mati". Suara pembaharuan Dally tertanggal 15 Agustus 2010, yang intinya mengurangi hukuman untuk Syaukani dari enam tahun menjadi tiga tahun penjara. Dengan pengurangan hukuman tersebut, Syaukani langsung bebas dari penjara terhitung sejak 18 Agustus 2010.⁹

Di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi, juga tidak mengatur pengecualian pemberian Grasi diberikan kepada terpidana kasus korupsi. Sehingga pemberian Grasi kepada Syaukani sebagai terpidana kasus korupsi tidak bertentangan dengan undang-undang Grasi.

Pemberian Grasi oleh Presiden kepada Syaukani menjadi perdebatan di kalangan masyarakat. Menurut Kementerian Hukum dan HAM masalah pemberian Grasi kepada terpidana adalah kewenangan Presiden dengan pertimbangan dari Mahkamah Agung sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi.¹⁰ Berbeda dengan pendapat Ketua PP Muhammadiyah Din Syamsudin, langkah itu juga dianggap tidak sejalan dengan semangat pemberantasan korupsi yang selalu didengungkan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.¹¹

Melihat perdebatan dalam pemberian grasi tersebut, DPR segera mengesahkan undang-undang Grasi baru, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi. Di undang-undang ini pemberian Grasi diperketat yang tanggung jawabnya ada di tangan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia. Menurut Wakil Ketua Komisi III DPR, Tjatur Sapto Edyrasi, UU Grasi yang lama kurang komprehensif sehingga menyisakan 2.064 tunggakan Grasi.¹²

Jumlah perkara Grasi yang ditangani Mahkamah Agung selama tahun 2010 berjumlah 319 perkara. Dari jumlah perkara tersebut Mahkamah Agung telah memberikan pertimbangan terhadap 309 perkara.

⁸ <http://www.suarapembaharuan.com> di akses tanggal 2 April 2011

⁹ <http://forum.kompas.com/showthread.php?31879-Pemberian-Grasi-kepada-Koruptor> di akses tanggal 20 Februari 2011

¹⁰ <http://bataviase.co.id/node/355561> di akses tanggal 21 februari 2011

¹¹ <http://www.rimanews.com/read/20100826/2354/din-syamsudin-pemberian-grasi-terhadap-koruptor-tanda-sikap-kontraproduktif> diakses tanggal 20 februari 2011

¹² <http://www.detiknews.com/read/2010/08/21/143943/1424856/10/pemberian-grasi-sudah-diperketat-di-uu-yang-baru-disahkan-dpr> di akses tanggal 1 april 2011

Khusus mengenai perkara pidana khusus yang diterima tahun 2010, Mahkamah Agung telah memberikan pertimbangan terhadap 213 perkara, dimana 126 perkara dipertimbangkan oleh Mahkamah Agung untuk ditolak permohonannya dan 87 perkara dipertimbangkan untuk dikabulkan.¹³

Dilihat dari permasalahan tersebut, Presiden sudah melakukan pertimbangan yang cukup matang untuk melaksanakan kewenangannya dalam memberikan Grasi. Dapat dikemukakan bahwa Grasi bukan suatu bentuk proses yustisial karena tindakan ini tidak didasarkan pada pertimbangan hukum, tetapi pada pertimbangan kemanusiaan atau pertimbangan-pertimbangan lain di luar hukum seperti pertimbangan politik dan lain sebagainya.¹⁴

Sedangkan, undang-undang tidak menentukan pertimbangan apa yang harus digunakan Presiden untuk memberikan Grasi, undang-undang hanya menyebutkan bahwa Presiden memberikan Grasi dengan memperhatikan pertimbangan dari Mahkamah Agung.

D. Kesimpulan

1. Pengaturan Kewenangan Presiden dalam pemberian Grasi menurut Undang- Undang Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi, dengan memperhatikan pertimbangan dari Mahkamah Agung. Pemberian Grasi yang menjadi hak prerogatif Presiden sebagai Kepala Negara, dalam menggunakan kewenangannya dengan memperhatikan pertimbangan dari lembaga negara lain yang memegang kekuasaan sesuai dengan wewenangnya. Dimaksudkan agar terjalin saling mengawasi dan saling mengimbangi antara Presiden dan kedua lembaga negara tersebut dalam hal pelaksanaan tugas kenegaraan sesuai dengan prinsip *Checks and Balances*.
2. Alasan pemberian Grasi dapat diberikan dengan mempertimbangkan keadaan terpidana yang sakit atau tidak mampu untuk menjalani pidana, terpidana yang berkelakuan baik selama berada di lembaga permasyarakatan, dimana terpidana yang diberikan Grasi tersebut memang dapat dipandang pantas untuk mendapatkan pengampunan. Dan kekurangan didalam peraturan Perundang-undangan dalam suatu peradilan maupun kepentingan negara juga dipakai sebagai alasan pemberian Grasi. Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 5

¹³ <http://kepaniteraan.mahkamahagung.go.id/component/content/article/118.html> di akses tanggal 1 april 2011

¹⁴ *Ibid*, hlm 158

Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi, Presiden didalam memberikan keputusan atas suatu permohonan Grasi, mempertimbangkan secara arif dan bijaksana hal-hal yang terkait dengan tindak pidana yang telah dilakukan oleh terpidana, khususnya terhadap tindak pidana yang dilakukan secara berulang-ulang (Residifis), tindak pidana kesusilaan, dan tindak pidana yang dilakukan secara sadis dan berencana. Sehingga Kriteria yang dijadikan pertimbangan bagi Presiden dalam pemberian Grasi, juga berdasarkan atas pertimbangan-pertimbangan lain di luar hukum, termasuk yang menyangkut pertimbangan kemanusiaan, tetap menjunjung tinggi rasa keadilan dan kepastian hukum.

3. Pemberian Grasi oleh Presiden menimbulkan implikasi hukum terhadap terpidana yang mengajukan permohonan Grasi. Keputusan yang diambil oleh Presiden, baik yang bersifat menolak maupun mengabulkan permohonan Grasi, tidak akan memperberat pidana yang diputus oleh pengadilan. Terpidana yang mendapatkan Grasi akan merasakan kebebasan karena dapat keluar secepatnya dan bebas dari segala kewajiban menjalani pidana yang dijatuhkan padanya. Implikasi hukum yang paling berat diterima oleh terpidana adalah Grasi nya ditolak oleh Presiden, sehingga terpidana tetap harus menjalani pidana sesuai dengan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Abdul Ghofar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia setelah perubahan UUD 1945 Dengan Delapan Negara Maju*, Jakarta: kencana, 2009

Adami Chazawi, *Pelajaran Hukum Pidana bagian II*, Raja Grafindo Persada, Jakarta. 2002

Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2003

Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010

Buku Pedoman Akademik 2010 Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang

Didi Nazmi Yunas, *Konsepsi Negara Hukum*, Angkasa Raya, Padang, 1992

Firdaus, *Pertanggungjawaban Presiden Dalam Negara Hukum Demokrasi*, Yrama Widya, Bandung, 2007

Hendarmin Ranadireksa, *Dinamika Konstitusi Indonesia*, Fokusmedia, Bandung, 2009

Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1977

_____, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Aksara baru, Jakarta, 1978

Jan Remmelink, *Hukum Pidana: Komentar Atas Pasal-Pasal Terpenting Dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda Dan Padananya Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia*, Gramedia Pustaka utama, Jakarta, 2003

J.E. Sahetapy, *Yang Memberi Tauladan Dan Menjaga Nurani Hukum & Politik*, Jakarta, Komisi Hukum Nasional RI, 2007

Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010

_____, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007

_____, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011

Lamintang, *Hukum Penitensir Indonesia*, Bandung, Armico, 1984

_____, *Hukum Pidana Indonesia*, Bandung, Sinar Baru, 1990

Mariam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008 (Edisi Revisi)

Miftah Thoha, *Kepemimpinan Dalam Manajemen*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995

Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi Memperkuat Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, PT Rajagrafindo persada, Jakarta, 2010

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 1986

Titik Triwulan Tutik, *Konstitusi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana, Jakarta, 2010

Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009

B. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Sebelum Perubahan)

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949

Undang-Undang Dasar Sementara 1950

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Permohonan Grasi

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi

Undang-Undang Nomor 5 tahun 2010 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi,

Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 1948 tentang Permohonan Grasi

C. Website

<http://www.mahkamahagung.go.id/rnews.asp?jid=8&bid=514>

<http://www.suarapembaharuan.com>

<http://forum.kompas.com/showthread.php?31879-Pemberian-Grasi-kepada-Koruptor>

<http://bataviase.co.id/node/355561>

<http://www.detiknews.com/read/2010/08/21/143943/1424856/10/pemberian-grasi-sudah-diperketat-di-uu-yang-baru-disahkan-dpr>

<http://kepaniteraan.mahkamahagung.go.id/component/content/article/118.html>

<http://www.library.ohiou.edu/indopubs/2001/06/17/0027.html>

<http://berita.liputan6.com/read/49344/menanti-maut-di-tangan-algojo>

<http://www.poskota.co.id/tag/heroin/page/2>

http://indonesianvoices.com/index.php?option=com_content&view=article&id=524:pemberian-remisi-dan-grasi-banyak-ditentang-berbagai-kalangan&catid=48:melawan-korupsi&Itemid=71

<http://m.inilah.com/read/detail/757971/inilah-koruptor-yang-dapat-remisi-kemerdekaan>

<http://korupsi.vivanews.com/news/read/172441-terpidana-mati-bisa-memperoleh-grasi->