

PROBLEMATIKA PERMOHONAN GRASI MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 2002*

Niken Subekti Budi Utami**

Abstract

According to executor attorney opinion, no time limit for application clemency, it will be performing deep constraint on dead punishment execution. Execution of dead punishment also constraint by rule that allows criminal to propose the second clemency application. This constraint still is added by condition that second clemency application is two years of first clemency rejection. Meanwhile according to criminal lawyer reception, with no rule upon, constitute a advantage by criminal dead, since it can propose clemency without time limit for first clemency application and also second application, so execution could be delayed. At Yogyakarta court since year 2002 until now there is no criminal propose clemencies. It is caused, firstly, certain verdict type that could be requested for clemency, secondary by apply clemency cause dead sentence is no postpone except for dead verdict, thirdly most criminal on narcotic and drug abuse case was pleased with first grade verdict.

Kata kunci : *grasi, tenggang waktu, eksekusi, terpidana mati*

A. Latar Belakang Masalah

Bagi setiap terdakwa diberi hak untuk mengajukan upaya hukum, baik yang berupa upaya hukum biasa, upaya hukum luar biasa yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) maupun upaya hukum diluar KUHP. Upaya hukum biasa yang berupa banding dan kasasi adalah upaya hukum yang ditempuh terdakwa ketika putusan belum mempunyai kekuatan hukum tetap. Apabila putusan sudah berkekuatan hukum tetap, terpidana masih mempunyai kesempatan mengajukan upaya hukum luar biasa, yaitu kasasi demi kepentingan hukum dan peninjauan kembali. Dalam sistem

hukum pidana Indonesia, terpidana masih mempunyai hak mengajukan upaya hukum selain upaya-upaya hukum di atas, yaitu grasi, amnesti dan abolisi.

Grasi diatur dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2002 tentang Grasi dan menurut undang-undang ini grasi merupakan bentuk pengampunan dari presiden setelah terpidana mengajukan permohonan kepada Presiden. Sedangkan amnesti dan abolisi merupakan pengampunan yang diberikan oleh presiden kepada terpidana dengan memperhatikan pertimbangan dari Dewan Perwakilan Rakyat, tanpa ada permohonan dari terpidana. Ketentuan mengenai amnesti

* Laporan Penelitian Tahun 2007. Judul asli penelitian berupa "Problematika Permohonan Grasi Menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 2002 Dalam Perspektif Pelaksana Putusan Pengadilan dan Penasehat Hukum Terpidana".

** Dosen Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta.

dan abolisi diatur dalam Undang-Undang No. 11 Tahun 1954 tentang Amnesti dan Abolisi.

Undang-Undang No. 22 Tahun 2002 merupakan undang-undang pengganti dari Undang-Undang No. 3 Tahun 1950 yang dibentuk pada masa Pemerintahan Indonesia Serikat, sehingga saat ini sudah tidak sesuai lagi dengan sistem ketatanegaraan Indonesia dan substansinya sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan tata hukum Indonesia.¹

Dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2002 terdapat beberapa pengaturan hal baru. *Pertama*, instansi yang terlibat dalam pemberian grasi disederhanakan tanpa melibatkan banyak instansi yang berkaitan dengan sistem peradilan pidana (*criminal justice system*). *Kedua*, pembatasan putusan yang boleh dimintakan grasi. *Ketiga*, dalam hal terpidana mengajukan grasi maka pelaksanaan putusan pengadilan tetap dilaksanakan oleh jaksa eksekutor putusan kecuali untuk hukuman mati. *Keempat*, percepatan penyelesaian permohonan grasi dengan pembatasan tenggang waktu pada setiap instansi yang terlibat dalam pemberian grasi. *Kelima*, adanya kesempatan bagi terpidana untuk mengajukan grasi kedua, apabila permohonan grasi pertama ditolak atau permohonan grasi pertama dikabulkan presiden dari pidana mati menjadi pidana seumur hidup.

Dari beberapa pengaturan baru dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2002 yang

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 dimanfaatkan oleh terpidana mati untuk menunda eksekusi hukuman. Seperti kasus di Tangerang, dari 21 terpidana mati kasus narkoba baru satu orang yang mengajukan grasi.²

Menurut Muhamad Roskanedi,³ bahwa pelaksanaan pidana mati yang sudah berkekuatan hukum tetap bisa terkatung-katung tanpa ada kepastian hukum, karena pelaksanaannya menunggu putusan penolakan grasi dari presiden, sementara dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2002 tidak ditentukan secara limitatif berapa lama terpidana mati harus mengajukan grasi. Bagaimana pula terhadap terpidana mati yang tidak segera mengajukan grasi sementara yang bersangkutan ditahan dalam lembaga pemasyarakatan, apakah itu tidak berarti seorang terpidana mati juga menjalani pidana penjara. Dengan tidak ada pembatasan tenggang waktu yang tegas dalam pengajuan grasi, maka pelaksana putusan atau eksekutor tentunya juga terpengaruh dengan ketentuan tersebut.

¹ Penjelasan Umum Undang-Undang No. 22 Tahun 2002.

² "Grasi Samarkan Hukuman Mati", *Suara Pembaruan Daily*, <http://www.suarapembaruan.com> diakses tanggal 11 Juli 2007.

³ Kepala Seksi Pidana Umum Kejaksaan Negeri Tangerang, *Ibid*.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka dalam penelitian ini dirumuskan dua permasalahan. *Pertama*, bagaimana persepsi eksekutor putusan dan penasehat hukum terpidana terhadap ketentuan yang tidak memberi tenggang waktu bagi pemohon grasi? *Kedua*, bagaimana praktek permohonan grasi di Pengadilan Negeri Yogyakarta sesuai dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 2002 dan problematikanya?

C. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini bahan penelitian berupa data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dari hasil wawancara dengan responden pada penelitian lapangan. Sedangkan data sekunder diperoleh dari penelitian pustaka, yang berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder. Data sekunder yang berupa daftar pemohon grasi sebelum Undang-Undang No. 22 Tahun 2002 berlaku dan putusan pengadilan dengan jumlah pidana dua tahun atau lebih, diperoleh dari penelitian lapangan.

Adapun data primer diperoleh dari keterangan para responden yang terdiri dari hakim di Pengadilan Negeri Yogyakarta, jaksa pada Kejaksaan Negeri Yogyakarta dan penasehat hukum dari Lembaga Bantuan Hukum Yogyakarta serta penasehat hukum yang berpraktek di wilayah Yogyakarta. Alat yang dipakai dalam penelitian lapangan adalah pedoman wawancara atau wawancara dengan sistem terstruktur.

Data yang sudah diperoleh dari penelitian dianalisis secara deskriptif kualitatif guna menjawab permasalahan yang diajukan. Ketentuan mengenai grasi dipelajari dan dikomparasikan dengan praktek di lapangan untuk diambil kesimpulan.

D. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Persepsi Jaksa Selaku Eksekutor dan Penasehat Hukum Terhadap Ketentuan Tidak Adanya Tenggang Waktu Permohonan Grasi

a. Persepsi Jaksa Selaku Eksekutor

Grasi merupakan upaya hukum terakhir diluar ketentuan KUHAP yang dapat ditempuh oleh terpidana, untuk mendapatkan pengampunan dari presiden. Pengajuan grasi dilakukan apabila putusan si terpidana sudah berkekuatan hukum tetap, yang artinya baik terdakwa maupun penuntut umum sudah menerima putusan tersebut. Pengampunan dari presiden dapat berbentuk perubahan jenis hukuman, pengurangan jumlah pidana atau penghapusan pelaksanaan pidana.⁴

Dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2002, putusan yang dapat dimintakan grasi dibatasi jenisnya, yaitu hanya terhadap terpidana yang dijatuhi pidana mati, pidana penjara seumur hidup dan pidana penjara sementara waktu dengan ketentuan minimal hukuman 2 tahun.⁵ Hal ini berbeda dengan Undang-Undang No. 3 Tahun 1950, terhadap semua putusan pengadilan dapat dimintakan grasi, mulai dari pidana mati, pidana penjara, pidana kurungan, pidana denda, bahkan pidana kurungan pengganti denda.⁶

⁴ Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang No. 22 Tahun 2002.

⁵ Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang No. 22 Tahun 2002.

⁶ Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang No. 3 Tahun 1950.

Untuk pidana penjara dan kurungan tidak ditentukan batas minimal besarnya hukuman. Dengan tidak ada pembatasan jenis putusan, maka sebelum tahun 2002 permohonan grasi di Pengadilan Negeri Yogyakarta jumlahnya cukup banyak (Tabel 1).

Dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang No. 22 Tahun 2002, pemohon grasi tidak dibatasi tenggang waktu untuk mengajukan permohonan grasi ke presiden. Hal ini tidak akan berpengaruh untuk mengeksekusi terpidana yang dijatuhi pidana seumur hidup atau pidana penjara diatas 2 tahun yang mengajukan grasi, karena dengan adanya permohonan grasi dari terpidana, tidak akan menunda eksekusi hukuman, kecuali untuk pidana mati. Bagi terpidana mati, selama menunggu proses grasi dikabulkan atau ditolak, tetap berada di lembaga pemasyarakatan.

Dalam undang-undang grasi lama bagi setiap pemohon grasi dimungkinkan untuk minta penangguhan pelaksanaan putusan. Kecuali pidana denda, meskipun terpidana mengajukan grasi, eksekusi pidana denda tetap dilaksanakan.⁷ Permohonan penangguhan eksekusi ini diajukan ke pengadilan negeri yang memutus perkara tersebut sebagai pengadilan tingkat pertama yang kemudian diberitahukan kepada jaksa selaku eksekutor putusan. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang No. 3 Tahun 1950. Adanya kesempatan bagi terpidana untuk tidak menjalani hukuman selama permohonan grasinya belum turun, juga menjadi penyebab banyaknya permohonan grasi pada waktu itu.

Adanya ketentuan di atas yang memberi kesempatan bagi pemohon grasi untuk minta penangguhan pelaksanaan putusan, sering menjadi kendala bagi eksekutor. Ketika permohonan grasi dari presiden turun, yang memakan waktu cukup lama, ternyata terpidana sudah tidak ada di tempat domisilinya, sehingga terpidana dimasukkan dalam daftar pencarian orang.

Di Yogyakarta hingga saat ini belum pernah ada terdakwa yang dijatuhi hukuman mati, namun dengan tidak adanya batas waktu tersebut menjadi kendala bagi jaksa selaku eksekutor untuk segera dapat mengeksekusi terpidana mati. Apabila terpidana atau keluarganya menyatakan akan menggunakan hak grasinya, maka untuk melaksanakan pidana mati tersebut harus menunggu keputusan dari presiden, apakah menolak atau mengabulkan permohonan grasi terpidana mati. Kendala lain untuk pelaksanaan pidana mati, yaitu proses turunnya keputusan grasi dari presiden ke pengadilan negeri yang memutus perkara tersebut pada tingkat pertama juga memakan waktu, yang kemudian penyampaian ke kejaksaan negeri selaku eksekutor juga menjadi tersendat. Jika terpidana akan menggunakan hak grasinya, sedangkan ia tidak sesegera mengajukan permohonan tersebut, hal itu akan semakin menambah permasalahan dalam proses eksekusi, tetapi pihak kejaksaan tidak bisa segera memaksa terpidana untuk secepatnya mengajukan grasi, karena memang undang-undang tidak memberi batas waktu.⁸

⁷ Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang No. 3 Tahun 1950.

⁸ Wawancara dengan Arief Basuki, Kepala Seksi Pidana Umum Kejaksaan Negeri Yogyakarta, 16 November 2007

Apabila diperhatikan kasus para terpidana bom Bali, Ali Ghufron, Imam Samudra dan Amrozi, permohonan peninjauan kembali dari ketiga terpidana mati tersebut semuanya ditolak Mahkamah Agung. Namun demikian, ketiganya belum menyatakan akan mengajukan grasi atau tidak. Untuk menentukan kapan para terpidana itu dapat segera dieksekusi, rupanya Kejaksaan Agung perlu menanyakan dulu, apakah mereka akan mengajukan grasi. Kejaksaan Agung kemudian menetapkan tenggang waktu satu bulan bagi para terpidana untuk menggunakan hak mengajukan grasi.⁹

Penetapan tenggang waktu tersebut merupakan sebuah sikap tegas dari Kejaksaan Agung, agar pengajuan grasi dari terpidana mati tidak tertunda-tunda dan eksekusi segera dapat dilakukan. Penentuan tenggang waktu tersebut tentunya tidak bisa dijadikan dasar hukum bagi perkara lain, karena sifatnya insidental dan tidak ditetapkan sebagai suatu surat edaran yang berlaku secara nasional. Menilik dari kasus tersebut, dapat dikatakan instansi kejaksaan Agung adalah lembaga penentu untuk penetapan waktu pelaksanaan eksekusi hukuman mati.

Di Indonesia saat ini para terpidana mati banyak yang belum dieksekusi. Seluruhnya berjumlah 112 orang. Dari jumlah tersebut separo lebih, yaitu 58 orang adalah kasus narkoba dan 54 orang terpidana mati kasus lain. Dari keseluruhan terpidana mati tersebut, 18 orang terpidana mati masih menunggu putusan grasi dari presiden, 41 orang menunggu putusan peninjauan kembali, 11

orang menanti putusan kasasi, 6 terpidana banding, 3 terpidana melarikan diri, selebihnya terpidana tersebut belum mengajukan peninjauan kembali maupun grasi. Dalam hal ini kejaksaan akan segera mengkonfirmasi dengan terpidana tersebut, apakah akan menggunakan hak mengajukan peninjauan kembali atau grasi, sehingga segera ada kejelasan hukum status mereka.¹⁰

Seorang terpidana yang pernah mengajukan grasi dan ditolak, dapat mengajukan untuk yang kedua kalinya, tetapi setelah 2 tahun dari penolakan tersebut. Pengajuan grasi yang kedua, khususnya dari terpidana mati, jelas akan menjadi kendala untuk segera dapat mengeksekusi terpidana mati. Persyaratan "setelah 2 tahun" dari permohonan grasi yang pertama dapat ditafsirkan bahwa seorang terpidana mati dapat mengajukan grasi lagi, asalkan waktu 2 tahun sudah lewat dan sampai kapan waktu tersebut, undang-undang grasi tidak mengaturnya secara tegas. Batas waktu setelah 2 tahun dari penolakan grasi yang pertama dapat ditafsirkan sesuka hati pemohon grasi, dalam hal ini terpidana mati. Dengan demikian bisa saja terjadi, untuk mengulur eksekusi, pengajuan grasi yang kedua tersebut tidak secepatnya diajukan oleh terpidana mati¹¹. Misalnya dalam kasus Rani dari Cianjur, terpidana mati perkara narkoba. Terpidana pernah mengajukan grasi tahun 2004 dan ditolak. Melalui kuasa hukumnya Yudi Junadi akan mengajukan grasi kedua, tetapi menunggu situasi politik stabil, karena pemberian grasi ada indikasi menjadi komoditas politik.¹²

⁹ "Terpidana Mati Bom Bali, Ketua MA: Kok Belum Dieksekusi?", *Kedaulatan Rakyat*, 1 Desember 2007.

¹⁰ "Kejaksaan Tunggu Kepastian Hukum", *Republika*, 1 November 2007.

¹¹ Penjelasan Arief Basuki, 30 November 2007

¹² *Suara Pembaruan*, 5 Nopember 2005.

Perdebatan hukuman mati, hingga saat ini masih berlanjut. Lombroso dan Garofalo adalah termasuk orang yang mendukung pidana mati, karena pidana mati merupakan alat yang mutlak harus ada pada masyarakat untuk menyalakan individu yang tidak mungkin dapat diperbaiki lagi.¹³

Dalam Rancangan KUHP 2004, pidana mati tidak termasuk dalam pidana pokok. Pidana mati merupakan pidana yang bersifat khusus dan dijatuhkan sebagai upaya terakhir untuk mengayomi masyarakat. Bahkan dimungkinkan seorang terdakwa dijatuhi "pidana mati bersyarat". Apabila terpidana selama 10 tahun berkelakuan baik, maka hukumannya dapat diubah menjadi pidana penjara seumur hidup atau 20 tahun. Konsep pidana mati bersyarat adalah untuk perlindungan individu tanpa mengabaikan perlindungan kepentingan masyarakat.¹⁴

Pro kontra pidana mati, rupanya juga menjadi kendala sebagian dari jaksa selaku eksekutor. Ketika pada tanggal 30 Oktober 2007, Mahkamah Konstitusi (MK) memutuskan, bahwa pidana mati yang diancamkan untuk kejahatan tertentu, seperti pada Undang-Undang No. 22 Tahun 1997 tentang Narkotika tidak bertentangan dengan UUD 1945. Hak asasi warga negara dijamin oleh UUD 1945 mulai Pasal 28 A hingga Pasal 28 I. Disebutkan dalam ketentuan itu bahwa hak asasi seseorang digunakan dengan tetap menghargai dan menghormati hak asasi tersebut demi berlangsungnya ketertiban umum dan keadilan sosial. Hal ini juga ditentukan

dalam Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Lebih lanjut MK berpendapat, bahwa penerapan hukuman mati untuk kejahatan tertentu, Indonesia tidak melanggar perjanjian internasional, termasuk Konvensi Internasional Hak Sipil dan Politik, yang mengamanatkan negara peserta untuk memaksimalkan penegakan hukum secara efektif terhadap pelaku kejahatan narkotika.¹⁵ Dengan adanya putusan MK tersebut, diharapkan penjatuhan dan pelaksanaan pidana mati mempunyai kepastian hukum.

Hambatan atau kendala lain yang berpengaruh pada pelaksanaan hukuman bagi terpidana mati adalah perlunya koordinasi dengan Kejaksaan Agung untuk perkara-perkara tertentu. Menurutnya, yang termasuk perkara tertentu antara lain perkara narkotika dengan jumlah diatas 100 gram, perkara terorisme. Di sini Kejaksaan Agung peranannya lebih besar dalam menangani penyelesaian kasus tersebut serta dalam menentukan pelaksanaan eksekusi. Apabila Kejaksaan Agung belum memberi perintah pada kejaksaan negeri yang satu wilayah dengan tempat terpidana ditahan, maka eksekusi tersebut belum dapat dilaksanakan oleh eksekutor.¹⁶

Mencermati ketentuan Undang-Undang No. 22 Tahun 2002 yang tidak memberi batas waktu bagi pemohon grasi dalam pengajuan grasi, yang menimbulkan kendala dalam pelaksanaannya oleh jaksa selaku eksekutor putusan pengadilan, maka kalau hal

¹³ Andi Hamzah dan Sumangelipu, 1985, *Pidana Mati di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 27.

¹⁴ Barda Nawawi Arief, 2003, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm.52

¹⁵ "MK Tolak Hapus Hukuman Mati, MK Minta Percepat Hukuman Mati", *Republika*, 31 Oktober 2007.

¹⁶ Wawancara dengan Herlina, Jaksa pada Kejaksaan Negeri Yogyakarta, 30 November 2007.

tersebut dikaitkan dengan kebijakan hukum pidana yang menjelaskan bahwa fungsionalisasi hukum pidana melalui tiga tahap. Tahap pertama adalah tahap pembentukan undang-undang, kemudian tahap kedua adalah tahap penerapan undang-undang tersebut oleh hakim dan tahap ketiga adalah tahap pelaksanaan putusan oleh jaksa.¹⁷ Tahap formulasi atau tahap pembentukan undang-undang adalah tahap yang paling penting, karena akan berpengaruh pada tahap penerapan dan tahap pelaksanaan.¹⁸ Namun demikian, selama ini para pemegang kebijakan legislasi masih sering menampilkan sanksi yang terkesan ragu-ragu.¹⁹

Dalam ketentuan undang-undang grasi baru tersebut, pembentuk undang-undang tidak memberi batas waktu yang tegas bagi pemohon grasi, sehingga menimbulkan kesulitan bagi jaksa untuk dapat segera melaksanakan putusan hakim. Oleh karena itu, Arief Basuki maupun Herlina²⁰ menyarankan, kiranya perlu ada ketentuan pembatasan waktu bagi pemohon grasi seperti pada Undang-Undang No. 3 Tahun 1950, karena lebih memberi kepastian hukum untuk pelaksanaan pidana. Apabila terpidana mati dalam kurun waktu 30 hari tidak menggunakan hak grasi, maka kejaksaan negeri dapat segera menentukan pelaksanaan hukuman tersebut. Bagi terpidana lainnya, apabila selama waktu 14 hari tidak mengajukan grasi, maka hukuman yang sudah berkekuatan hukum tetap harus segera dijalani.

Menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 2002, kejaksaan negeri tidak termasuk salah satu instansi yang turut terlibat dalam pemberian grasi. Dalam Undang-Undang No. 3 Tahun 1950 instansi yang berwenang memberi grasi mulai dari pengadilan negeri kemudian meneruskan permohonan grasi ke kejaksaan negeri beserta pertimbangan, kemudian dari kejaksaan diteruskan ke Mahkamah Agung (MA), dimana jaksa yang melakukan penuntutan diminta pertimbangannya. MA meneruskan permohonan tersebut ke Menteri Kehakiman dan kemudian disampaikan kepada presiden. Dalam perkara tertentu maupun permohonan grasi dari terpidana mati, Jaksa Agung dapat dimintai pertimbangannya oleh MA.

Dalam undang-undang grasi lama, di setiap instansi yang terlibat pemberian grasi tidak dibatasi tenggang waktu dalam proses permohonan grasi, sehingga putusan grasi memakan waktu cukup lama. Hal ini menyebabkan terjadinya penumpukan permohonan grasi. Sedangkan dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2002, instansi yang terlibat dalam pemberian grasi hanya Pengadilan Negeri, MA dan Presiden. Pada setiap instansi tersebut diberi batas atau tenggang waktu tertentu. Terpidana dapat mengajukan permohonan grasi lewat Kepala Lembaga Pemasyarakatan dimana terpidana menjalani hukumannya atau diajukan ke pengadilan negeri yang memutus perkaranya. Pengadilan negeri meneruskan permohonan terse-

¹⁷ Barda Nawawi Arief, 1998, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm.30.

¹⁸ Muladi dan Barda Nawawi Arief, 1992, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, hlm. 157.

¹⁹ Sholehuddin, 2004, *Sistem Sanksi dalam Hukum Pidana*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 12.

²⁰ Hasil wawancara tanggal 16 November 2007.

but beserta salinan putusan ke MA dan MA mengirimkan ke presiden disertai dengan pertimbangan tertulis.

b. Persepsi Penasehat Hukum

Sejak Undang-Undang No. 22 Tahun 2002 diberlakukan, klien Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Yogyakarta, belum pernah ada terpidana yang menjadi klien LBH Yogyakarta yang mengajukan grasi. Alasan mereka tidak menggunakan upaya hukum tersebut, karena mereka sudah puas dengan putusan hakim pengadilan negeri maupun pengadilan tinggi. Disamping itu ada persepsi, bahwa orang yang mengajukan permohonan grasi, berarti mereka mengaku bersalah, untuk itu minta pengampunan dari presiden. Oleh karena itu, beberapa klien lebih suka memanfaatkan upaya hukum luar biasa, yaitu peninjauan kembali. Sedangkan mengenai ketentuan bagi terpidana yang tidak dibatasi tenggang waktu dalam pengajuan grasi, hal itu tidak berpengaruh bagi terpidana seumur hidup dan pidana penjara. Namun demikian, untuk terpidana mati, karena menyangkut nyawa seseorang, maka semua upaya hukum akan ditempuh sampai grasi. Pengajuan permohonan ke presiden semua diserahkan kepada yang bersangkutan ataupun keluarganya, tetapi karena tidak terikat tenggang waktu, maka kesempatan untuk menimbang tentunya ada waktu yang cukup banyak tersedia. Kesempatan ini juga bisa dikatakan sebagai upaya terpidana untuk dapat "memperpanjang umur".²¹

Diah Setyanwati,²² pengacara yang tinggal dan berpraktek di Yogyakarta, menyatakan bahwa kebanyakan kliennya lebih suka menggunakan upaya hukum biasa dan luar biasa yang diatur dalam KUHAP. Sebagian dari mereka juga sudah puas dengan putusan hakim pengadilan negeri maupun hakim pengadilan tinggi. Dengan tidak ada batas waktu bagi terpidana untuk mengajukan grasi, semuanya juga akan dikembalikan ke klien yang bersangkutan. Semakin cepat terpidana mengajukan grasi, akan semakin baik, karena status hukum klien tersebut akan jelas. Namun demikian, bagi terpidana mati, yang tidak punya harapan grasinya akan diterima presiden, maka ketentuan tersebut dirasa menguntungkan, karena dapat dimanfaatkan untuk mengulur-ulur pelaksanaan eksekusi. Terlebih lagi kalau presiden menolak permohonannya, tentunya terpidana akan mengajukan permohonan grasi untuk yang kedua kalinya, dan kesempatan ini tentunya dirasakan sebagai cara untuk menambal usia.

Menurut pengacara Reno²³, eksekusi pidana mati sering dikaitkan dengan berbagai faktor, antara lain faktor politis, faktor pemberitaan mass media. Seperti terpidana mati Ny. Sumiasih, kasus pembunuhan di hutan Songgoriti, Jawa Timur yang terjadi beberapa tahun silam. Eksekusi pidana mati, baru beberapa bulan yang lalu dilakukan, padahal semua upaya hukum sudah dilakukan, tetapi tidak juga mengubah hukumannya. Baru ketika beberapa media memberitakan bagaimana terpidana menghabiskan hari-

²¹ Wawancara dengan Budi, Penasehat Hukum dari Kantor LBH Yogyakarta, 22 November 2007.

²² Wawancara tanggal 10 November 2007.

²³ Wawancara tanggal 20 November 2007.

harinya di lembaga pemasyarakatan sambil menunggu pelaksanaan pidananya, beberapa waktu kemudian eksekusinya dilakukan. Nuansa politis dalam eksekusi pidana mati, dapat terlihat pada pelaku kerusuhan Poso, dengan terpidana mati Tibo yang pelaksanaannya terlihat cepat. Sedangkan terpidana mati kasus bom Bali, Amrozi dan kawan-kawan ada kesan mengulur-ulur waktu.

Menyikapi ketentuan dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2002 di atas, hal itu akan dikembalikan kepada terpidana. Untuk terpidana mati, sebagai seorang penasihat hukum, akan menyarankan untuk mengajukan grasi. Namun demikian, untuk terpidana mati dengan kasus tertentu yang menimbulkan banyak korban ataupun yang berdampak luas seperti narkoba, harapan dikabulkannya permohonan grasi dari presiden sangat kecil. Untuk mengulur waktu eksekusi, hak grasi tetap dipergunakan, tetapi pengajuannya tidak terlalu tergesa-gesa. Dengan demikian, tidak adanya pembatasan waktu bagi pemohon grasi, terutama bagi terpidana mati dirasa menguntungkan, karena masih punya kesempatan untuk menikmati hidup di dunia dan sesekali masih dapat bertemu dan berkomunikasi dengan keluarganya, meskipun harus dijalani di dalam lembaga pemasyarakatan.

Sebagaimana disebutkan bahwa permohonan grasi hanya boleh satu kali, tetapi bagi seorang terpidana mati, terpidana penjara 2 tahun lebih yang permohonan grasinya ditolak, atau terpidana penjara seumur hidup

yang pernah mendapat grasi sehingga hukumannya berubah menjadi pidana penjara sementara waktu, maka terpidana tersebut dapat mengajukan grasi untuk yang kedua kalinya, tetapi dengan syarat setelah 2 tahun sejak penolakan atau permohonan yang pertama. Penentuan jangka waktu di atas ternyata juga menimbulkan permasalahan tersendiri. Bagi terpidana mati yang masuk kategori perkara atau kejahatan tertentu akan menggunakan hak pengajuan grasi yang kedua. Selain terpidana dapat kesempatan untuk menikmati hidup lebih lama, juga berharap ada perubahan iklim pemerintahan yang dapat merubah hukumannya.

Ketika terpidana mati menunggu proses grasi dari presiden turun, terpidana harus berada di dalam lembaga pemasyarakatan, yang terkadang waktunya cukup lama, apalagi kalau terpidana tersebut sampai mengajukan grasi untuk yang kedua kalinya. Menunda proses eksekusi justru menambah penderitaan terpidana karena harus menanggung tambahan pidana penjara.²⁴

2. Praktek Permohonan Grasi di Pengadilan Negeri Yogyakarta

Sejak Undang-Undang No. 22 Tahun 2002 diberlakukan hingga sekarang, di Pengadilan Negeri Yogyakarta belum pernah ada terpidana yang mengajukan grasi. Sebaliknya, ketika Undang-Undang No. 3 Tahun 1950 diberlakukan, permohonan grasi di Pengadilan Negeri Yogyakarta cukup banyak.

²⁴ JE Sahetapy dalam "Hukuman Mati, Pedang Bermata Dua", *VHR Media.com*, diakses tanggal 22 November 2007

Tabel 1
Pemohon Grasi di Pengadilan Negeri Yogyakarta Tahun 1989 – 2000

Tahun Permohonan	Jenis Putusan			Putusan Presiden			Tahun
	PN	PT	MA	Tolak	Terima	Tidak Ada jawaban	
1989	2	1	7	8	-	2	1991/1992
1990	2	2	-	4	-	-	1992/1993
1991	-	-	-	-	-	-	-
1992	-	-	1	-	1	-	1993
1998	-	-	5	-	-	5	1999
1999	1	-	1	1	-	1	2000
2000	1	-	3	2	-	2	2001

Sumber : Buku Catatan Permohonan Grasi Pengadilan Negeri Yogyakarta Tahun 1989 - 2000

Memperhatikan Tabel 1 di atas, dapat disimpulkan bahwa jumlah pemohon grasi sebelum Undang-Undang No. 22 Tahun 2002 berlaku cukup banyak, ada 26 pemohon grasi. Sebagian besar putusan tersebut (17) merupakan putusan Mahkamah Agung (MA), yang berarti terhadap putusan tersebut telah dilakukan upaya hukum kasasi. Hukuman yang dimintakan grasi sangat bervariasi, ada yang dijatuhi pidana kurang dari satu tahun maupun diatas satu tahun serta mulai dari pidana denda, kurungan hingga pidana penjara.

Dari keseluruhan pemohon grasi hanya satu yang dikabulkan, 15 diantaranya ditolak dan selebihnya tidak ada jawaban dari presiden. Terhadap pemohon yang belum mendapat jawaban dari presiden, pihak kejaksaan negeri selalu mengkonfirmasi dengan kejaksaan tinggi dalam rapat gabungan setiap 4 bulan sekali dan menanyakan masalah tersebut ke MA. Apabila permohonan tersebut tidak juga diputus oleh presiden, tentunya bukan kesalahan dari pengadilan negeri, karena hal itu sudah diajukan ke kejaksaan negeri dan kejaksaan negeri juga sudah me-

neruskan ke MA.

Putusan tersebut turun dari presiden, rata-rata memakan waktu 2 tahun sejak permohonan diajukan oleh pengadilan negeri. Dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2002, ditentukan bagi setiap instansi yangwenang memberi grasi dibatasi tenggang waktu tertentu. Pengadilan negeri diberi jangka waktu 20 hari untuk meneruskan permohonan grasi ke MA. MA dibatasi 3 bulan untuk meneruskan ke presiden, dan presiden diberi waktu 3 bulan untuk memberi putusan grasi yang diajukan kepadanya. Dalam jangka waktu 14 hari terpidana yang mohon grasi sudah harus menerima putusan dari presiden.

Apabila dibandingkan dengan ketentuan dalam undang-undang grasi baru, maka jangka waktu penyelesaian permohonan grasi hanya memakan waktu paling lama 7 bulan 4 hari. Bisa dikatakan, dalam undang-undang grasi lama, karena tidak dibatasi waktu, maka penyelesaian permohonan grasi waktunya cukup lama. Dengan demikian berdasarkan ketentuan grasi yang baru, pemohon diuntungkan, karena mereka bisa memperkirakan kapan permohonan grasinya akan turun.

Tabel 2
Putusan Pengadilan Negeri Yogyakarta Dengan Hukuman Penjara 2 Tahun atau Lebih Tahun 2003-2007

No.	Tahun	Jumlah Putusan	Jenis Perkara		Instansi yang Memutus	
			Umum	Narkotika/Psikotropika	PN	PT
1	2003	4	2	2	3	1
2	2004	9	4	5	9	-
3	2005	19	5	14	17	2
4	2006	11	1	10	11	-
5	2007	11	5	6	11	-
Jumlah		54	17	37	51	3

Sumber : Buku Register Putusan Pengadilan Negeri Yogyakarta Tahun 2003 – 2007

Apabila memperhatikan putusan-putusan yang sudah berkekuatan hukum tetap di Pengadilan Negeri Yogyakarta yang berupa pidana penjara 2 tahun atau lebih (Tabel 2), jumlahnya cukup banyak. Jumlah putusan di Pengadilan Negeri Yogyakarta dengan hukuman penjara 2 tahun atau lebih, setelah diberlakukannya Undang-Undang No. 22 Tahun 2002 sebanyak 54 terdiri dari 37 terpidana pelaku kejahatan narkotika dan psikotropika dan 17 lainnya terpidana tindak pidana umum.

Sebenarnya syarat formal putusan tersebut untuk dapat mengajukan grasi sudah terpenuhi, yaitu hukuman penjara 2 tahun atau lebih, tetapi ternyata tidak satu pun dari 54 putusan itu yang menggunakan hak grasi. Bahkan dari keseluruhan putusan tersebut yang mengajukan banding hanya 3 orang dengan perkara narkotika dan psikotropika, sedangkan terdakwa lainnya, sebanyak 51 orang sudah menyatakan menerima putusan pada tingkat pertama.

Kebanyakan klien dari LBH Yogyakarta sudah menerima putusan hakim di pengadilan negeri, karena mereka menganggap putusan tersebut sudah adil bagi mereka. Sedangkan untuk terdakwa dengan perkara narkotika dan psikotropika, rata-rata mereka juga sudah menerima putusan pada tingkat pertama. Apabila mereka mengajukan upaya hukum, ada kekhawatiran bahwa pidananya tidak semakin ringan tetapi malah bertambah berat.²⁵

Para terpidana tersebut banyak yang tidak menggunakan hak menggunakan hak banding atau kasasi, karena seperti yang dituturkan kedua penasehat hukum diatas, bahwa para terpidana pelaku kejahatan narkotika dan psikotropika merasa pesimis hukumannya menjadi berkurang atau lebih ringan. Hal itu dikarenakan pemerintah saat ini sedang gencar memerangi kejahatan-kejahatan tertentu yang merugikan keuangan negara dan membahayakan kepentingan rakyat banyak termasuk kejahatan narkotika

²⁵ Wawancara dengan Budi, LBH Yogyakarta tanggal 22 November 2007.

dan psiktropika. Dari tahun ke tahun kejahatan ini tidak semakin berkurang jumlahnya, tetapi justru semakin bertambah banyak dengan kualitas kejahatan yang semakin berat dan bervariasi.²⁶

Reno menjelaskan bahwa di Yogya belum pernah ada yang mengajukan grasi setelah Undang-Undang No. 22 Tahun 2002 berlaku. Hal itu mungkin juga disebabkan, karena selama pengajuan grasi, terpidana tidak dapat minta untuk penangguhan pelaksanaan putusan, seperti yang pernah diatur pada undang-undang grasi lama. Apabila eksekusi itu bisa ditunda pelaksanaannya sampai putusan grasi turun, para terpidana tersebut dapat menikmati udara bebas. Seperti yang terjadi sebelum tahun 2002, mereka yang mengajukan grasi adalah terpidana dengan hukuman mulai hitungan bulan hingga tahunan, bahkan ada terpidana dengan hukuman percobaan, yang pada akhirnya grasinya diterima presiden, sehingga ia tidak perlu menjalani pidana tersebut.

Di Yogyakarta sejak dikeluarkannya Undang-Undang No. 22 Tahun 2002 belum pernah ada yang mengajukan grasi, karena jenis putusan yang boleh dimintakan grasi terbatas. Bagi terpidana yang mengajukan grasi, maka tidak bisa minta penangguhan pelaksanaan eksekusi. Hal ini juga yang menjadi alasan bagi terpidana tidak mengajukan grasi.²⁷

E. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan di atas dapat dikemukakan dua

kesimpulan. *Pertama*, tidak ditentukan batasan waktu permohonan grasi dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2002 tentang Grasi ternyata menjadi kendala bagi jaksa/eksekutor putusan pengadilan untuk dapat segera mengeksekusi hukuman mati, apabila seorang terpidana mati menyatakan akan menggunakan hak grasi tetapi tidak secepatnya menyampaikan permohonannya ke pengadilan negeri. Sebaliknya, dari perspektif ketiga penasehat hukum, bahwa dengan tidak adanya pembatasan waktu bagi terpidana mati dalam pengajuan grasi, dirasa menguntungkan. Hal tersebut bisa memperpanjang usia terpidana mati, karena eksekusi hukuman matinya harus menunggu keputusan grasi dari presiden.

Kedua, sejak diberlakukannya Undang-Undang No. 22 Tahun 2002, di Pengadilan Negeri Yogyakarta belum pernah ada terpidana yang menggunakan hak grasi, meskipun banyak putusan hakim dengan hukuman penjara dua tahun atau lebih dan sudah berkekuatan hukum tetap. Sejak tahun 2002 hingga sekarang belum pernah ada terpidana yang menggunakan hak grasi. *Pertama*, karena adanya pembatasan jenis putusan yang boleh mengajukan grasi. *Kedua*, seorang terpidana yang mengajukan grasi tidak bisa minta penundaan eksekusi hukuman. *Ketiga*, karena terdakwa sudah puas dengan putusan pengadilan negeri atau putusan pengadilan tinggi.

Semua klien dari LBH Yogyakarta dan penasehat hukum juga belum pernah mengajukan grasi, dengan alasan mereka sudah

²⁶ Wawancara dengan Pengacara Reno tanggal 20 November 2007.

²⁷ Wawancara dengan Sapawi, Hakim Pengadilan Negeri Yogyakarta tanggal 21 November 2007.

puas dengan putusan dari pengadilan negeri maupun pengadilan tinggi. Beberapa klien dari responden lebih senang menggunakan upaya hukum peninjauan kembali. Terpidana yang melakukan tindak pidana psikotropika dan narkoba yang dijatuhi pidana penjara,

tidak menggunakan upaya hukum grasi, karena ada kekhawatiran, permohonan grasinya tidak akan dikabulkan presiden. Apabila ada klien yang dijatuhi hukuman mati, maka untuk pengajuan grasi akan diserahkan kepada terpidana dan keluarganya.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Arief, Barda Nawawi, 1998, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung.

_____, 2003, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung.

Hamzah, Andi dan Sumangelipu, 1985, *Pidana Mati di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

Muladi dan Barda Nawawi Arief, 1998, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung.

_____, 1992, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Alumni, Bandung.

Sholehuddin, 2003, *Sistem Sanksi dalam Hukum Pidana*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

B. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang No.3 Tahun 1950 tentang Grasi.

Undang-Undang No. 22 Tahun 2002 tentang Grasi.

Konsep Rancangan Undang-Undang tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana 2004

C. Internet dan Surat Kabar

"Grasi Samarkan Hukuman Mati", *Suara Pembaruan Daily*, <http://www.suara-pembaruan.com> diakses tanggal 11 Juli 2007.

"Terpidana Mati Bom Bali, Ketua MA: Kok Belum Dieksekusi?", *Kedaulatan Rakyat*, 1 Desember 2007.

Suara Pembaruan, 5 Nopember 2005.

"MK Tolak Hapus Hukuman Mati, MK Minta Percepat Hukuman Mati", *Republika*, 31 Oktober 2007.

JE Sahetapy dalam "Hukuman Mati, Pedang Bermata Dua", *VHR Media.com*, diakses tanggal 22 November 2007