

**ANALISIS YURIDIS PENGUJIAN KEPUTUSAN PRESIDEN NOMOR 22/G/2012
TENTANG PEMBERIAN GRASI KEPADA SCHAPELLE LEIGH CORBY OLEH
PERADILAN TATA USAHA NEGARA**

*JURIDICAL ANALYSIS TESTING OF PRESIDENTIAL DECREE NUMBER 22/G/2012 ABOUT PARDONS TO
SCHAPELLE LEIGH CORBY BY JUDICIAL GOVERNANCE ENTERPRISES STATE*

Darull Rakhman, Asmara Budi Dyah D. S., Rosita Indrayati
Fakultas Hukum, Universitas Jember (UNEJ)
Jln. Kalimantan 37, Jember 68121
E-mail: rosita.indrayati@yahoo.com

Abstrak

Dewasa ini semakin banyak masyarakat menggugat para pejabat dan lembaga pemerintah. Hal ini menunjukkan bahwa keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara sebagai lembaga pengaduan sangat diperlukan. Dibalik semua pengaduan dari masyarakat, tentunya perlu suatu dasar pengertian dan pemahaman yang dalam akan lembaga peradilan ini, khususnya bagi masyarakat yang merasa dirugikan hak-haknya. Lahirnya Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara merupakan suatu keputusan historis yang didasarkan atas tekad untuk: mewujudkan dan menegakkan negara. Republik Indonesia sebagai negara hukum yang harus menjamin persamaan kedudukan semua warga negara dalam hukum; menciptakan aparatur pemerintahan yang jujur, adil, bersih, efisien dan berwibawa; memberi perlindungan hukum kepada rakyat dengan memungkinkan rakyat dapat menggugat pemerintah melalui aparatur di bidang Tata Usaha Negara. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, tidak jarang terjadi bahwa dalam kasus-kasus tertentu, suatu "penetapan tertulis" yang dikeluarkan oleh Badan atau pejabat Tata Usaha Negara mempunyai akibat hukum yang merugikan rakyat perorangan ataupun suatu badan hukum perdata, sehingga muncul "sengketa TUN". Melalui lembaga "gugat", sengketa tata Usaha Negara dapat diselesaikan di Hadapan pengadilan Tata Usaha Negara. Dalam kasus Schapelle Leigh Corby, seorang warga negara Australia yang kedapatan menyelundupkan Ganja sebesar empat Kilogram yang akan diselundupkan ke Indonesia melalui bandara Ngurah Rai Denpasar Setelah menjalani masa hukuman kurang lebih tujuh tahun, Pemerintah Indonesia memberikan Grasi atau pengampunan hukuman kepada Corby sebanyak lima tahun penjara. Pengajuan Grasi oleh pihak pengacara Corby tersebut dilakukan karena yang bersangkutan dinyatakan mengalami gangguan jiwa oleh dua dokter berbeda. Dalam pemberian Grasi kepada Corby banyak sekali menuangkan protes dari kalangan masyarakat luas, karena ditengah gencar-gencarnya Pemerintahan SBY untuk memerangi permasalahan Narkoba memberikan Grasi kepada narapidana Corby yang sedang terkait masalah Narkoba

Abstract

Nowadays more and more people suing government officials and agencies . This suggests that the existence of the State Administrative Court as an institution of the complaint is necessary . Behind all the complaints of the people , of course, need a basic understanding and a deeper understanding of the judiciary , especially for people who feel aggrieved rights. The enactment of Law No. 51 Year 2009 concerning State Administrative Court is a historic decision that was based on a determination to : realize and enforce state . Republic of Indonesia as a state law that should guarantee the equality of all citizens under the law ; creating government officials who are honest, fair, clean , efficient and authoritative ; give legal protection to the people by allowing people to sue the government through the apparatus in the field of state administration. In conducting the affairs of government , not infrequently happens that in certain cases , a " written determination " issued by the Agency or the State Administration officials have legal effect that hurts the individual or a body of civil law , so that it appears " TUN dispute " . Through the agency " accountable " , State governance dispute can be resolved in the Face of the Administrative court . In the case of Schapelle Leigh Corby , an Australian citizen who was caught smuggling four kilograms of marijuana to be smuggled into Indonesia through Ngurah Rai airport Denpasar After serving a sentence of less than seven years , the Indonesian government gave clemency or pardons to Corby as much as five years in prison . Filing by the attorney Corby clemency was done because he declared mentally ill by two different doctors . In granting clemency to Corby pour a lot of protests from the public, since the middle of SBY's administration was keen to fight the drug problem giving Corby clemency to prisoners who are drug related problems.

Pendahuluan

Dewasa ini semakin banyak masyarakat menggugat para pejabat dan lembaga pemerintah dan lembaga pemerintah. Hal ini menunjukkan bahwa keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara sebagai lembaga pengaduan sangat diperlukan. Dibalik semua pengaduan dari

masyarakat, tentunya perlu suatu dasar pengertian dan pemahaman yang dalam akan lembaga peradilan ini, khususnya bagi masyarakat yang merasa dirugikan hak-haknya.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara merupakan suatu keputusan historis yang didasarkan atas tekad untuk: mewujudkan dan menegakkan negara. Republik Indonesia sebagai negara hukum yang harus menjamin persamaan

kedudukan semua warga negara dalam hukum; menciptakan aparatur pemerintahan yang jujur, adil, bersih, efisien dan berwibawa; memberi perlindungan hukum kepada rakyat dengan memungkinkan rakyat dapat menggugat pemerintah melalui aparaturnya di bidang Tata Usaha Negara.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, tidak jarang terjadi bahwa dalam kasus-kasus tertentu, suatu "penetapan tertulis" yang dikeluarkan oleh Badan atau pejabat Tata Usaha Negara mempunyai akibat hukum yang merugikan rakyat perorangan ataupun suatu badan hukum perdata, sehingga muncul "sengketa TUN". Melalui lembaga "gugat", sengketa tata Usaha Negara dapat diselesaikan di Hadapan pengadilan Tata Usaha Negara. Dalam kasus Schapelle Leigh Corby, seorang warga negara Australia yang kedapatan menyelundupkan Ganja sebesar 4 Kg yang akan diselundupkan ke Indonesia melalui bandara Ngurah Rai Denpasar Setelah menjalani masa hukuman kurang lebih 7 tahun, Pemerintah Indonesia memberikan Grasi atau pengampunan hukuman kepada Corby sebanyak lima tahun penjara. Pengajuan Grasi oleh pihak pengacara Corby tersebut dilakukan karena yang bersangkutan dinyatakan mengalami gangguan jiwa oleh dua dokter berbeda. Dalam pemberian Grasi ini kepada Corby banyak sekali menuangkan protes dari kalangan masyarakat luas, karena ditengah gencar-gencarnya Pemerintahan SBY untuk memerangi permasalahan Narkoba memberikan Grasi kepada narapidana Corby yang sedang terkait masalah Narkoba.

Memang, tidak mudah memahami keputusan Presiden SBY memotong masa hukuman terpidana kasus narkoba asal Australia, Schapelle Leigh Corby. Bukan hanya tak mudah, keputusan yang tertuang dalam Kepres 22/2012 itu juga membingungkan karena tidak disertai kejelasan alasan dalam hubungan bilateral kedua negara yang bersifat resiprokal atau timbal balik.

Dalam sebuah Sidang Kabinet di tahun 2011 Menkopolkam Djoko Sujanto menyatakan bahwa Presiden SBY tidak akan mengampuni para terpidana kasus terorisme, narkoba, dan korupsi, kecuali atas pertimbangan kemanusiaan. Itupun akan diberikan kepada narapidana yang berusia di atas 70 tahun Corby tertangkap basah di Bandara Ngurah Rai, Bali pada 8 Oktober 2004, Corby kedapatan menyelundupkan 4,2 kilogram narkoba jenis ganja atau mariyuana.¹ Sepanjang penyelidikan dan di pengadilan, mantan pelajar kecantikan yang ayah kandungnya, Michael Corby, pernah terseret kasus peredaran ganja pada awal 1970-an itu, tak pernah mengakui perbuatannya hingga akhirnya dijatukan pidana 20 tahun penjara. Karena pada dasarnya kehidupan manusia tidak dapat dipisahkan dari hukum. Sepanjang sejarah peradaban manusia, peran sentral hukum dalam upaya menciptakan suasana yang memungkinkan manusia merasa terlindungi, hidup berdampingan secara damai dan menjaga eksistensinya didunia telah diakui.

1. Indonesia adalah negara yang berdasarkan kepada hukum (*rechtaat*), hukum harus dijadikan panglima dalam menjalankan kehidupan bernegara dan bermasyarakat, sehingga tujuan hakiki dari hukum bisa tercapai seperti keadilan, kepastian dan ketertiban. Secara

¹ <http://comments.gmane.org/gmane.culture.media.mediacar/hj87y8nyh25> diakses tanggal 15 Juni 2013 pukul 21.32 WIB.

normatif hukum mempunyai cita-cita indah namun didalam implementasinya hukum selalu menjadi mimpi buruk dan bahkan bencana bagi masyarakat. Ketidaksinkronan antara hukum di dalam teori (*law in a book*) dan hukum dilapangan (*law in action*) menjadi sebuah perdebatan yang tidak kunjung hentinya. Terkadang untuk menegakkan sebuah keadilan menurut hukum harus melalui proses-proses hukum yang tidak adil.

Metode Penelitian

Metode Penelitian mutlak diperlukan dalam penyusunan karya tulis yang bersifat agar analisis terhadap objek studi dapat dijalankan sesuai dengan prosedur yang benar sehingga kesimpulan akhir yang diperoleh mendekati kebenaran objektif dan dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian skripsi ini adalah suatu metode yang terarah dan sistematis sebagai cara untuk menemukan, mengembangkan, dan menguji kebenaran sebab inilah ilmiah suatu penelitian skripsi tidak lepas dari metodologi penelitian. Setiap penulisan skripsi harus mengandung suatu kebenaran dan dapat dipertanggung jawabkan, maka diperlukan metode yang sistematis dan terarah sehingga memperoleh hasil sesuai dengan prosedur yang benar. Metode penelitian, pendekatan masalah, sumber bahan hukum, dan analisis bahan hukum.² Sejalan dengan uraian diatas, maka sebagai pedoman dalam penulisan skripsi ini penulis menggunakan metode penelitian sebagaimana tertulis dalam uraian di bawah ini.

Tipe Penelitian

Penelitian hukum merupakan suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin guna menjawab isu hukum prinsip-prinsip hukum yang dihadapi.³ Tipe penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah yuridis-normatif, yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Penelitian ini dilakukan dengan cara mengkaji berbagai aturan hukum yang bersifat formil seperti undang-undang, peraturan-peraturan serta literatur yang berisi konsep-konsep teoritis yang dihubungkan dengan permasalahan yang dibahas dalam penulisan skripsi ini.

Pendekatan Masalah

Di dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan. Dengan pendekatan tersebut, peneliti akan mendapat informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabannya. Pendekatan yang digunakan dalam tipe penelitian skripsi yuridis normatif ini menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan asas-asas hukum (*legal principle approach*).

² Herowati Poesoko, *Diktat Mata Kuliah Metode Penulisan dan Penelitian Hukum*, Penerbit Fakultas Hukum Universitas Jember, Jember, 2008, hlm. 24-25.

³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm. 35.

Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Bagi penelitian untuk kegiatan akademis, peneliti perlu mencari *ratio legis* dan dasar *ontologis* lahirnya pasal undang-undang tersebut. Dengan mempelajari *ratio legis* dan dasar *ontologis* suatu undang-undang, peneliti sebenarnya mampu menangkap kandungan filosofi yang ada di belakang undang-undang itu. Memahami kandungan filosofi di balik lahirnya undang-undang tersebut, peneliti akan dapat menyimpulkan mengenai ada tidaknya benturan filosofis antara Undang-Undang dengan isu yang dihadapi.⁴ Dalam metode pendekatan peraturan perundang-undangan peneliti perlu memahami hierarki dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan. Produk yang merupakan *beschikking* yaitu suatu keputusan yang diterbitkan oleh pejabat administrasi yang bersifat konkret dan individual, misalnya Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Bupati, keputusan suatu badan tertentu, dan lain-lain tidak dapat digunakan dalam pendekatan dalam perundang-undangan.

Pendekatan kasus (*case approach*) dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah memberikan dampak pada kehidupan politik dan ketatanegaraan. Kasus ini dapat berupa kasus yang terjadi di Indonesia maupun di negara lain. Dalam pendekatan kasus (*case approach*) ini berbeda dengan studi kasus (*case study*). Di dalam pendekatan kasus (*case approach*) beberapa kasus ditelaah untuk referensi bagi suatu isu hukum. Studi kasus (*case study*) merupakan suatu studi terhadap kasus tertentu dari berbagai aspek hukum.⁵

Sedangkan pendekatan asas-asas hukum (*legal principle approach*) adalah suatu pendekatan dengan menggunakan nilai-nilai, prinsip-prinsip dan asas-asas hukum yang berlaku di Indonesia. Di dalam penelitian skripsi ini *legal principle approach* yang digunakan ialah berupa nilai-nilai, prinsip-prinsip, dan/atau asas-asas hukum, ilmu politik hukum, dan hukum hak asasi manusia.

Bahan Hukum

Sumber-sumber penelitian hukum dalam penulisan skripsi dapat dibedakan menjadi sumber penelitian yang berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder untuk memecahkan isu hukum dan sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya. Di samping sumber-sumber penelitian yang berupa bahan-bahan hukum, peneliti hukum juga dapat menggunakan bahan-bahan non hukum apabila dipandang perlu. Dalam penelitian skripsi, peneliti menggunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan non hukum..

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya merupakan otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.⁶ Bahan hukum primer yang digunakan oleh penulis dalam penelitian skripsi ini terdiri dari:

⁴ *Ibid.*, Hlm. 93-94.

⁵ *Ibid.* Hlm. 94.

⁶ *Ibid.*, Hlm. 141.

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 1 tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.
3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
4. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Grasi.
5. Keppres Nomor 22/G/2012 Tentang Pemberian Grasi Terpidana Schapelle Leigh Corby.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan. Bahan hukum sekunder yang digunakan di dalam penulisan skripsi ini ialah buku-buku teks, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar yang bertujuan untuk mempelajari isi dari pokok permasalahan yang dibahas.

Analisis Bahan Hukum

Analisa bahan hukum dalam skripsi ini adalah dengan metode deskriptif normatif, yaitu suatu metode untuk memperoleh gambaran singkat tentang permasalahan tidak didasarkan pada bilangan statistik melainkan pada analisa yang diuji dengan norma-norma dan kaidah hukum yang terkait dengan masalah yang dibahas.

Dalam melakukan penelitian hukum dilakukan langkah-langkah sebagai berikut:⁷

1. Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan;
2. Pengumpulan bahan-bahan hukum dan bahan-bahan non hukum yang dipandang memiliki relevansi terhadap isu hukum;
3. Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan;
4. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum;

Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.

Pembahasan

Keputusan Presiden Nomor 22/G/2012 tentang Pemberian Grasi kepada Schapelle Leigh Corby Sebagai Ketatapan Tata Usaha Negara

Pemberian grasi telah dikenal dan diberlakukan sejak lama yaitu pada abad ke-18 di zaman kerajaan absolut di Eropa. Pada mulanya grasi merupakan hadiah atau anugerah raja (*vorstelijke gunst*) yang memberikan pengampunan kepada orang yang dijatuhi hukuman⁸. Tindakan pengampunan ini didasarkan kepada kemurahan hati raja yang berkuasa. Raja dipandang sebagai sumber dari

⁷ *Ibid.*, Hlm. 171.

⁸ Simorangkir, JCT. 2004. *Kamus Hukum*. Sinar Grafika. Jakarta. Hal. 86.

kekuasaan termasuk sumber keadilan dan hak mengadili sepenuhnya berada di tangan raja.

Di Indonesia, pengaturan mengenai prosedur acara permohonan grasi sudah ada sejak masa penjajahan Hindia Belanda yang mana telah diatur dalam satu peraturan perundang-undangan tersendiri yaitu *Gratieregeling* yang termuat dalam Staatsblad 1933 No. 22 dan pada masa penjajahan Jepang pengaturan mengenai grasi termuat dalam Osamu/Sei/Hi/No. 1583 hanya untuk permohonan grasi atas keputusan yang dijatuhkan oleh pengadilan biasa (sipil). Setelah Indonesia merdeka, ketentuan grasi diatur dalam pasal 14 ayat (1) UUD Republik Indonesia Tahun 1945 yang menentukan Presiden memberikan grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi⁹.

Pada tanggal 1 Juli 1950 dikeluarkanlah Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 Tentang Permohonan Grasi, Lembaran Negara 1950 No. 40, yang mulai berlaku pada tanggal 6 Juli 1950. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Permohonan Grasi yang dibentuk berdasarkan Konstitusi Republik Indonesia Serikat kini dipandang tidak sesuai lagi dengan perkembangan ketatanegaraan dan kebutuhan hukum masyarakat saat itu maka dibentuklah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 pun masih banyak memiliki kelemahan sehingga dilakukan revisi (perubahan) terhadap beberapa ketentuan dan terbentuklah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010.

Ketentuan mengenai grasi didalam Undang-Undang Dasar 1945 diatur dalam Pasal 14 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.¹⁰ Sebagaimana yang diamanatkan kedalam UUD 1945 maka pemberian Grasi tercantum kedalam berbagai peraturan perundang-undangan sebagai berikut :

1. Grasi dalam KUHP

Ketentuan mengenai grasi juga terdapat dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yaitu dalam pasal 33 a. Pasal 33 a menyatakan bahwa : “Jika dimasukkan permohonan ampun oleh orang yang mendapat hukuman kurungan, yang ada dalam tahanan sementara, atau oleh orang lain dengan persetujuan terpidana maka tempo dihari memasukkan permohonan dan hari keputusan Presiden tentang permohonan tersebut, tidak terhitung sebagai tempo hukuman, kecuali jika dengan memperhatikan keadaan tentang hal itu, Presiden menetapkan dalam keputusannya, bahwa tempo tadi sama sekali atau sebagiannya dihitung sebagai tempo hukuman”.

2. Grasi dalam KUHP

Selain diatur dalam KUHP, Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP) pun mengatur mengenai hak grasi ini, yaitu diatur dalam Pasal 196 ayat (3). Pasal 196 ayat (3) KUHP berbunyi: “Segera setelah putusan, hakim ketua sidang wajib memberitahukan terdakwa tentang haknya, yaitu: menerima dan menolok putusan, mempelajari putusan, meminta grasi, mengajukan

banding dan lain-lain”

3. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Permohonan Grasi

Undang-Undang No. 3 Tahun 1950 terdiri dari 15 (lima belas) pasal yang berisi mengenai persyaratan dan mekanisme tata cara pengajuan serta penyelesaian permohonan grasi. Persyaratan yang diatur adalah grasi dapat diajukan oleh semua terpidana yang dijatuhi hukuman yang tidak dapat diubah lagi. Baik yang dijatuhi hukuman mati, penjara, kurungan, tutupan dan hukuman kurungan serta denda dapat mengajukan grasi, dan hukuman tersebut dapat dilakukan penundaan atas pelaksanaannya apabila dimohonkan oleh si terdakwa untuk tidak dijalankan. Permohonan grasi dapat diajukan oleh pihak lain selain terpidana tanpa persetujuan terpidana, kecuali terhadap hukuman mati, pihak lain yang mengajukan permohonan grasi harus mendapat persetujuan dari si terdakwa.

Permohonan grasi dapat diajukan dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari mulai hari setelah keputusan menjadi tetap. Sedangkan yang dijatuhi hukuman mati dapat mengajukan grasi dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari. Dalam UU No. 3 Tahun 1950 tidak menetapkan jangka waktu Presiden harus memberikan keputusannya atas suatu permohonan grasi.

Keputusan Presiden atas permohonan grasi dengan segera diberitahukan oleh Menteri Kehakiman kepada pegawai yang diwajibkan menjalankan kehakiman dan kepada yang berkepentingan (Pasal 11 UU No. 3 Tahun 1950). Kemudian, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 ini dinyatakan tidak berlaku oleh Undang-undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi. Alasan penggantian Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 menurut konsiderans huruf b UU No. 22 tahun 2002, karena UU No. 3 Tahun 1950, dibentuk berdasarkan konstitusi RIS, 31 Januari 1950. Oleh karena itu dipandang tidak sesuai lagi dengan perkembangan ketatanegaraan dan kebutuhan hukum masyarakat. Alasan itu, dikemukakan lagi pada alinea kedua Penjelasan Umum. Dikatakan, selain UU No. 3 Tahun 1950 bersumber dari Konstitusi RIS serta tidak sesuai lagi dengan sistem ketatanegaraan yang berlaku sekarang, substansinya pun tidak sesuai lagi dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat.

4. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 ini menggantikan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950. Dengan diundangkannya UU No. 22 Tahun 2002 maka UU No. 3 Tahun 1950 dinyatakan tidak berlaku lagi. Undang-Undang No. 22 Tahun 2002 terdiri dari atas enam Bab, dan 17 (tujuh belas) pasal, mengatur mengenai ketentuan Umum, Ruang Lingkup permohonan dan pemberian grasi, serta Tata Cara pengajuan dan penyelesaian permohonan grasi, dan ketentuan lain-lain.

5. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010

Undang-Undang No. 5 Tahun 2010 hanya terdiri dari 2 (dua) pasal. Pasal 1 menyebutkan mengenai beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 yang diubah. Ketentuan Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) diubah, sehingga seluruhnya berbunyi menjadi:

(1) Terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh

⁹ <http://hukumku-hitamputih.blogspot.com/2011/11/grasi-amnesti-abolisi-dan-rehabilitasi.html> diakses pada tanggal 17 Juni 2013.

¹⁰ Ashiddiqe, Jimly. 2006. *Konstitusi dan Konstitusionalisme*. Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. Jakarta. Hal. 107.

kekuatan hukum tetap, terpidana dapat mengajukan permohonan grasi kepada Presiden.

- (2) Putusan pidana 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.

Penjelasan UU No. 5 Tahun 2010 tentang Grasi menyebutkan pembatasan pengajuan permohonan grasi hanya dapat diajukan 1 (satu) kali dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum dalam pelaksanaan pengajuan permohonan grasi dan menghindari pengaturan yang diskriminatif. Perubahan ketentuan UU No. 22 tahun 2002 lainnya yaitu dengan penyisipan 1 (satu) pasal diantara Pasal 6 dan Pasal 7 yaitu Pasal 6A. Pasal 6A berbunyi:

- (1) Demi kepentingan kemanusiaan dan keadilan, menteri yang membidangi urusan pemerintahan dibidang 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.

Perubahan berikutnya mengenai penetapan jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun suatu permohonan grasi dapat diajukan sejak putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap (Pasal 7 ayat (2)). Ketentuan Pasal 10 juga diubah mengenai jangka waktu Mahkamah Agung mengirimkan pertimbangan tertulisnya kepada Presiden yang dalam UU No. 22 Tahun 2002 ditentukan paling lambat 3 (tiga) bulan terhitung sejak tanggal diterimanya salinan permohonan dan berkas perkara, kini diubah menjadi paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal diterimanya salinan permohonan dan berkas perkara.

Undang-Undang No. 5 Tahun 2010 menetapkan untuk menyisipkan 1 (satu) pasal yakni Pasal 15A diantara Pasal 15 dan Bab IV yang menyatakan bahwa permohonan grasi yang belum diselesaikan berdasarkan Pasal 15 UU No. 22 Tahun 2002 diselesaikan paling lambat 22 Oktober 2012. Kepada terpidana mati yang belum mengajukan permohonan grasi berdasarkan UU No. 22 tahun 2002, jangka waktu 1 (satu) tahun yang dimaksud pasal 7 ayat (2) dihitung sejak UU ini mulai berlaku. Undang-Undang yang saat ini berlaku dalam pengaturan grasi di Indonesia adalah UU No. 22 Tahun 2002 jo UU No. 5 Tahun 2010.

Perbandingan Undang-Undang No. 22 Tahun 2002 tentang Grasi dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 22 Tahun 2002 tentang Grasi adalah sebagai berikut:

1. Batasan Pengajuan Permohonan Grasi

Undang-Undang No. 22 tahun 2002 dalam Pasal 2 ayat (3) menyebutkan bahwa pengajuan permohonan grasi tidak terbatas dengan syarat tertentu. Sedangkan Undang-Undang No. 5 Tahun 2010 menetapkan batasan pengajuan permohonan grasi hanya satu kali.

2. Jangka waktu Pengajuan Grasi

Undang-Undang No. 22 Tahun 2002 menetapkan tidak adanya jangka waktu pengajuan grasi, sedangkan Undang-Undang No. 5 Tahun 2010 menetapkan jangka

waktu pengajuan grasi dibatasi sampai satu tahun sejak putusan berkekuatan hukum tetap.

3. Kewenangan Menteri Hukum dan Ham

Undang-Undang No. 22 Tahun 2002 tidak mengatur adanya wewenang Menteri Hukum dan Ham dalam Proses pengajuan grasi, sedangkan Undang-Undang No. 5 Tahun 2010 menetapkan ketentuan baru yaitu memberikan kewenangan kepada Menteri Hukum dan Ham untuk memproses pengajuan permohonan grasi.

4. Jangka waktu Pemeriksaan oleh Mahkamah Agung

Undang-Undang No. 22 Tahun 2002 menetapkan jangka waktu Mahkamah Agung untuk memberikan pertimbangan kepada Presiden adalah 3 (tiga) bulan sedangkan Undang-Undang No. 5 Tahun 2010 menetapkan percepatan dalam hal pemeriksaan permohonan grasi yaitu menjadi 30 (tiga puluh) hari.

Penerapan pemberlakuan Undang-Undang mengenai grasi meskipun telah dilakukan beberapa ketentuan perubahan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tidak melepas masih adanya pro dan kontra dalam penyelenggaraan pemberian grasi khususnya kepada terpidana yang melakukan tindak pidana extra ordinary seperti tindak pidana korupsi, terorisme, dan narkoba. Misalnya: Kasus pemberian grasi kepada Syaikani Hasan Rais (terpidana kasus korupsi) dari segi yuridis adalah sah karena diberikan dengan alasan kemanusiaan yaitu sakit parah dan dianggap tidak mampu menjalani masa hukuman.

Grasi dapat diajukan oleh semua terpidana yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap terbatas dalam putusan pidana mati, penjara seumur hidup, dan penjara minimal 2 (dua) tahun tanpa mempersoalkan jenis tindak pidana yang dilakukan oleh terpidana. Kontroversi terhadap pemberian grasi kepada Syaikani karena beliau merupakan terpidana korupsi. Korupsi adalah perbuatan yang berbahaya. Bahaya korupsi yaitu merintang kemajuan sosial, ekonomi dan politik, sumber daya masyarakat dialokasikan tidak efisien, meningkatnya ketidakpercayaan terhadap lembaga-lembaga politik, produktivitas menurun, efisiensi administratif berkurang, merusak/mengurangi legitimasi tahanan politik dan mengganggu pembangunan ekonomi yang berakibat pada ketidakstabilan politik, lemahnya infrastruktur, system pendidikan dan kesehatan serta pelayanan sosial.

Dalam mengabulkan permohonan grasi yang terkait pidana korupsi dan narkoba, diharapkan adanya pertimbangan khusus. Pertimbangan khusus tersebut diharapkan dapat memperbaiki substansi hukum agar lebih efektif, serta untuk menjawab tuntutan masyarakat dan lebih memberikan perlindungan kepada masyarakat yang merasa keadilannya terusik, terkait dengan keberadaan narapidana yang melakukan tindak pidana yang mengakibatkan kerugian yang besar bagi negara dan masyarakat atau menimbulkan banyak korban.

Ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai grasi tidak menyebutkan secara eksplisit alasan-alasan yang digunakan agar seseorang dapat diberikan grasi. Dalam konsiderans huruf b dan huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi menyebutkan bahwa grasi dapat diberikan oleh Presiden untuk mendapatkan pengampunan dan/atau untuk menegakkan keadilan hakiki dan penegakan hak asasi manusia terhadap

putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, bahwa grasi yang diberikan kepada terpidana harus mencerminkan keadilan, perlindungan hak asasi manusia, dan kepastian hukum berdasarkan Pancasila dan UUD. Secara tersirat ketentuan Pasal 6A UU No. 5 Tahun 2010 tentang grasi menyebutkan alasan pemberian grasi adalah demi kepentingan kemanusiaan dan keadilan. Menurut Utrecht, ada 4 (empat) alasan pemberian grasi yaitu sebagai berikut:

- a. Kepentingan keluarga dari terpidana;
- b. Terpidana pernah berjasa bagi masyarakat;
- c. Terpidana menderita penyakit yang tidak dapat disembuhkan;
- d. Terpidana berkelakuan baik selama berada di Lembaga Perasyarakatan dan memperlihatkan keinsyafan atas kesalahannya;¹¹

Utrecht mendasari alasan-alasan pemberian grasi berdasar faktor internal yang terdapat dalam diri pribadi terpidana. Menurut J.E. Sahetapy, alasan yang memungkinkan Presiden untuk memberikan grasi adalah sebagai berikut:¹²

- a. Bila seorang terhukum tiba-tiba menderita penyakit parah yang tidak dapat disembuhkan;
- b. Hakim adalah seorang manusia yang mungkin saja khilaf atau ada perkembangan yang belum dipertimbangkan oleh hakim pada waktu mengadili si terdakwa;
- c. Perubahan ketatanegaraan atau perubahan kemasyarakatan sedemikian rupa misalnya ketika Soeharto dijatuhkan oleh kekuatan-kekuatan Reformasi, maka kebutuhan grasi tiba-tiba terasa mendesak, terlepas dari kasus Abolisi dan Amnesti;
- d. Bila terdapat ketidakadilan yang begitu mencolok misalnya sehabis revolusi atau peperangan;

Menurut Satochid Kartanegara, alasan-alasan pemberian grasi yaitu:¹³

1. Untuk memperbaiki akibat dari pelaksanaan undang-undang itu sendiri yang dianggap dalam beberapa hal kurang adil, misalnya apabila dengan dilaksanakannya hukuman terhadap orang itu, akan mengakibatkan keluarganya akan terlantar, atau apabila terhukum sedang mempunyai penyakit yang parah.
2. Demi untuk kepentingan Negara Berdasarkan beberapa pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa alasan yang dijadikan dasar pemberian grasi adalah karena faktor keadilan dan faktor kemanusiaan. Faktor keadilan yaitu jika ternyata karena sebab-sebab tertentu hakim pada lembaga peradilan telah menjatuhkan pidana yang dianggap "kurang adil" maka grasi dapat diberikan sebagai penerobosan untuk mewujudkan keadilan. Faktor kemanusiaan

dilihat dari keadaan pribadi terpidana, misalnya jika terpidana dalam keadaan sakit atau telah membuktikan dirinya telah berubah menjadi lebih baik, maka grasi juga dapat diberikan sebagai suatu penghargaan terhadap kemanusiaan itu sendiri.

Alasan pemberian grasi yang telah ditentukan secara normatif adalah kemanusiaan dan keadilan tetapi untuk kasus korupsi, narkoba, atau tindak pidana khusus lainnya sungguh sangat tidak wajar bila kepada mereka diberikan grasi. Seperti dalam kasus Corby, banyak pertanyaan yang timbul dari pemberian grasi tersebut yang belum dapat terjawab karena memang tidak ada diatur secara tertulis dalam undang-undang grasi.

Surat Edaran Kejaksaan Agung Republik Indonesia Nomor: B-18/Ep.1/I/1999 tertanggal 7 Januari 1999 mengenai perihal Penyusunan, Pengiriman dan Distribusi Risalah Pertimbangan Grasi menyebutkan bahwa untuk menyusun risalah pertimbangan grasi yang argumentatif harus memuat substansi yang meliputi:

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

Peraturan perundang-undangan memberikan sejumlah kewenangan kepada Mahkamah Agung. *Pertama*, wewenang untuk memeriksa dan memutus permohonan kasasi, sengketa kewenangan mengadili, dan permohonan peninjauan kembali putusan yang telah berkekuatan hukum tetap. *Kedua*, wewenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang. *Ketiga*, memberikan pertimbangan terhadap permohonan grasi dan rehabilitasi.

Wewenang ketiga itulah yang kini mendapat sorotan seiring kritik tajam sejumlah kalangan atas [pemberian grasi kepada Schapelle Leigh Corby](#). Keputusan Presiden (Keppres) No. 22/G Tahun 2012 tertanggal 15 Mei 2012 memberikan 'grace' kepada terpidana kasus narkoba asal Australia itu. Berkat grasi presiden, hukuman Corby berkurang dari 20 tahun menjadi 15 tahun.

Kedua Keppres itu akhirnya [digugat](#) Dewan Pimpinan Pusat Gerakan Nasional Anti Narkoba (DPP Granat) ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Jakarta. Berkas gugatan sudah dimasukkan kuasa hukum Granat pada 7 Juni lalu. Kebijakan pemberian grasi dinilai tak sesuai dengan semangat pemberantasan narkoba.

¹¹ Satochid, Kartanegara, *Hukum Pidana Bagian Dua*, Jakarta: Balai Lektur Mahasiswa, Tanpa Tahun, hal. 239-242.

¹² Atmosudirjo, S. Prajudi, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta:Ghalia Indonesia, 1994. Hal. 46

¹³ Satochid, Kartanegara, *Op. Cit*, hal. 304

Sebagai pihak yang memberikan pertimbangan, Mahkamah Agung ikut terseret. Nama Mahkamah Agung berkali-kali disebut dalam surat gugatan Granat. Bisa jadi, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengabulkan permohonan grasi karena Mahkamah Agung membenarkan langkah hukum tersebut. Minimal, Presiden SBY memperhatikan nasihat hukum Mahkamah.

Keputusan pemberian grasi kepada Corby dinilai sebagai ironi dalam kebijakan pemberantasan narkotika yang selalu didengung-dengungkan pemerintah. Termasuk oleh Mahkamah Agung, yang sudah memasukkan narkotika sebagai kejahatan yang perlu mendapat perhatian pengadilan. Dalam Surat Edaran (SEMA) No. 3 Tahun 2001, Mahkamah Agung menegaskan 'perlu ada kesungguhan dan perhatian' dari pengadilan atas perkara narkotika.

Wewenang Mahkamah Agung memberikan pertimbangan dalam permohonan grasi sebenarnya amanat konstitusi. Pasal 14 ayat (1) UUD 1945 merumuskan "*Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung*". Dalam penjelasan rumusan Pasal 14 UUD 1945 sebelum amandemen, wewenang itu dijalankan presiden selaku kepala negara. Sehingga pemberian grasi dianggap sebagai hak prerogatif presiden yang tak bisa diganggu gugat.

Rumusan senada terdapat pada Pasal 35 [UU No. 14 Tahun 1985](#) tentang Mahkamah Agung. Disebutkan "*Mahkamah Agung memberikan nasihat hukum kepada presiden selaku kepala negara dalam rangka pemberian atau penolakan grasi*". Rumusan ini kemudian disesuaikan dengan amandemen UUD 1945, sehingga dalam perubahan [UU Mahkamah Agung 2004](#), rumusan Pasal 35 menjadi "*Mahkamah Agung memberikan pertimbangan hukum kepada presiden dalam permohonan grasi dan rehabilitasi*". Tampak bahwa frasa 'presiden selaku kepala negara' dihapuskan.

Pemberian grasi oleh presiden dapat berupa peringan atau perubahan jenis pidana, pengurangan jumlah pidana, atau penghapusan pelaksanaan pidana. Namun sebelum membuat keputusan tentang pemberian grasi, presiden harus memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.

Henry P. Panggabean menyebut pemberian nasihat hukum atau pertimbangan hukum itu sebagai fungsi penasihat bagi Mahkamah Agung. *Advieserende functie* ini juga dapat berupa pemberian nasihat hukum kepada lembaga-lembaga negara tertentu.¹⁴

Menurut Henry, mantan hakim agung, proses penanganan grasi di Mahkamah Agung menganut dua prinsip yaitu pemberian grasi yang berorientasi pada keadilan, dan perlunya mempertimbangkan perubahan situasi. Dalam praktik sehari-hari, tulis Henry, permohonan grasi sangat sulit dikabulkan karena Mahkamah Agung terikat pada kedua prinsip tersebut.

Sayang, tak ada data akurat berapa permohonan grasi yang ditolak. Data grasi dan remisi yang dihimpun Henry pada periode Januari 1999 hingga November 2000 hanya menunjukkan sisa awal tahun 111 perkara, masuk 860, dan diselesaikan 881 perkara. Sehingga pada akhir November 2000, jumlah permohonan grasi dan remisi di Mahkamah Agung tinggal 90 perkara.

¹⁴ Atmosudirjo, S. Prajudi, *Loc.Cit.* hal. 51

Data termutakhir dapat dilihat pada Laporan Tahunan Mahkamah Agung 2011. Sisa awal tahun 10, masuk 64, dan berhasil diputus 57 berkas. Sehingga sisa permohonan remisi memasuki tahun 2012 adalah 17 berkas permohonan. Namun data ini tetap tak menunjukkan berapa yang disetujui dan ditolak. Sangat mungkin karena Mahkamah Agung tak mengetahui keputusan akhir presiden. Mahkamah Agung sebatas mengajukan pertimbangan hukum.

Persetujuan atau penolakan permohonan grasi sepenuhnya berada di tangan presiden. Norma ini tertuang jelas dalam Pasal 4 ayat (1) [UU No. 22 Tahun 2002 tentang Grasi](#) (terakhir diubah dengan UU No. 5 Tahun 2010). Jadi, Mahkamah Agung sebatas memberikan pertimbangan hukum.

Jimly Asshiddiqie, menulis pertimbangan Mahkamah Agung dimaksudkan agar presiden mendapatkan masukan dari lembaga yang tepat sesuai fungsinya. Sebagai lembaga peradilan tertinggi, Mahkamah Agung 'adalah lembaga negara paling tepat memberikan pertimbangan kepada presiden mengenai hal itu' (grasi). Pertimbangan itu juga dimaksudkan agar terjalin saling mengawasi antar lembaga negara¹⁵.

Mahkamah Agung pun memberikan [penjelasan](#) resmi serupa. Kepala Biro Hukum dan Humas Mahkamah Agung, Ridwan Mansyur, mengatakan presiden selalu meminta pendapat Mahkamah. Tetapi apa yang disampaikan Mahkamah Agung hanya sebatas pendapat yang sifatnya tidak mengikat. Jadi, terserah presiden untuk memutuskan, mau ikut pendapat Mahkamah Agung atau tidak¹⁶.

Lagipula, dalam beberapa kasus grasi, presiden bukan hanya mendengar pertimbangan Mahkamah Agung, tetapi juga Jaksa Agung dan Menteri Hukum dan HAM. Contohnya, Keppres No. 22/G Tahun 2003 yang menjawab permohonan grasi terpidana narkotika, Ayodhya Prasad Chaubey. Presiden tak mengabulkan grasi setelah menimbang surat Jaksa Agung, surat Ketua Mahkamah Agung, dan surat Menteri Kehakiman.

Dalam format Keppres pemberian grasi kepada Corby tak disebut apa persisnya pertimbangan Mahkamah Agung. Presiden sama sekali [tidak mengemukakan apa dasar pemikiran](#) dan apa pertimbangan Mahkamah Agung untuk mengabulkan permohonan kasasi Corby. Hanya disebut 'terdapat cukup alasan untuk memberikan grasi kepada terpidana tersebut'.

Penjelasan justru datang dari Mahkamah Agung. Dikatakan Ridwan Mansyur, faktor kemanusiaan menjadi dasar bagi Mahkamah untuk mengusulkan agar Corby diberi grasi. Ada laporan dari Ditjen Pemasarakatan bahwa Corby sering sakit-sakitan. Mahkamah hanya memberikan pertimbangan singkat. "Biasanya dalam hal pendapat pemberian grasi itu singkat saja, lebih banyak pertimbangan presiden yang digunakan". Apapun pertimbangan

¹⁵ Ashiddiqe, Jimly. 2006. *Konstitusi dan Konstitusionalisme*. Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. Jakarta. Hal 102.

¹⁶ <http://hukumonline.com/2012/03/grasi-amnesti-abolisi-dan-rehabilitasi.html> diakses pada tanggal 23 Juni 2013 pukul 22.14 WIB.

Mahkamah Agung, keputusan akhir tetap ada di tangan Presiden.

Lepas dari persoalan hukum ini, komitmen seluruh pejabat negara terhadap pemberantasan narkotika menjadi ujian. Tak terkecuali Mahkamah Agung. Sebab, Mahkamah Agung pun (seharusnya) punya semangat memberantas narkoba. Seperti tercermin dalam kalimat SEMA No. 3 Tahun 2001: “*Hendaknya para hakim menganut satu pendirian, yaitu tekad untuk menjadi barisan terdepan dalam memberantas sampai ke akarnya segala bentuk kejahatan tersebut*”¹⁷.

Keberadaan Keputusan Presiden No.12/G/2012 tentang grasi merupakan bagian dari tindakan/perbuatan administrasi negara seorang Presiden sebagai administrator suatu negara yang dalam hal ini adalah suatu tindakan penetapan pemberian grasi. Menurut Prajudi Atmosudirdjo bahwa salah tindakan atau perbuatan hukum administrasi negara bentuknya Penetapan (*beschikking*) atau *administrative discretion*. Akan tetapi apakah Kepres tentang Grasi merupakan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang menjadi objek sengketa dalam PTUN. Problematika ini sebenarnya dapat diketahui dengan melakukan pendekatan teoritikal perundang-undang yakni UU. No. 5 Tahun 1986 jo UU No. 9 Tahun 2004 Jo. UU No. 51 Tahun 2009 tentang PTUN. Menurut Pasal 1 angka 4 UU. No. 5 Tahun 1986 Jo UU No, 9 Tahun 2004 Jo UU No. 51 Tahun 2009 tentang PTUN maka yang dimaksud sebagai objek sengketa tata usaha negara adalah KTUN. Lebih lanjut Pasal 1 angka 3 UU. No. 5 Tahun 1986 jo UU No. 9 Tahun 2004 Jo. UU No. 51 Tahun 2009 tentang PTUN. Berdasarkan Pasal 1 angka 3 menyatakan bahwa, “Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, Individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 3 tersebut maka terdapat unsur-unsur suatu keputusan/penetapan termasuk dalam ruang lingkup KTUN. Menurut Indroharto, ada beberapa unsur-unsur KTUN diantaranya: *pertama*, bentuk penetapan tersebut harus tertulis; *kedua*, ia dikeluarkan oleh Badan atau Jabatan TUN; *ketiga* berisi tindakan hukum TUN; *keempat*, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku; *lima*, bersifat *konkret, individual, dan final*; *enam*, menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Berdasarkan unsur-unsur tersebut jika dikaitkan dengan Kepres tentang Grasi maka Kepres tersebut hanya mengandung pengertian tindakan hukum administrasi negara. sebab suatu norma hukum yang tercipta dalam Kepres No. 12/G/2012 hanya memenuhi unsur penetapan tertulis, unsur yang dikeluarkan oleh Badan atau Jabatan TUN, bersifat konkret, individual dan final. Akan tetapi ada unsur “tindakan hukum TUN berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang tidak terpenuhi” sehingga berimplikasi pada status Kepres tentang Grasi menjadi suatu Keputusan yang bukan merupakan KTUN berdasarkan UU No. 5 Tahun 1986 jo UU No. 9 Tahun 2004 Jo. UU No. 51 Tahun 2009 tentang PTUN.¹⁸

¹⁷ *Ibid.* Hal. 2.

¹⁸ Indroharto, *Buku I :Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka

Menurut Prajudi Atmosudirdjo, bahwa tindak hukum atau perbuatan hukum (*rechtshandeling*) tersebut harus sepihak (*eenzijdig*) dan harus bersifat administrasi negara, artinya realisasi daripada suatu kehendak atau ketentuan Undang-Undang secara nyata, kasual, individual. Berdasarkan pengertian tersebut maka Kepres tentang Grasi bukan merupakan realisasi dari peraturan perundang-undangan atau dengan perkataan lain bukan merupakan realisasi dari suatu kehendak atau ketentuan Undang-Undang secara nyata sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 3 UU No. 5 Tahun 1986. Hal dikarenakan Kepres No.12/G/2012 terkait pemberian grasi merupakan suatu perwujudan pelaksanaan kewenangan Presiden yang diatur secara Konstitusional di dalam Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI 1945) yang menyatakan bahwa, “Presiden memberikan Grasi dan Rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung”.¹⁹ Berdasarkan ketentuan tersebut walaupun pemberian grasi merupakan hak prerogatif Presiden, tetapi secara formil Keputusan tersebut merupakan suatu keputusan administrasi yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945 kepada Presiden untuk memberikan Grasi. Permasalahannya apakah UUD NRI 1945 bukan merupakan peraturan perundang-undangan. terkait hal ini maka pada prinsipnya UUD NRI bukan merupakan peraturan perundang-undangan sebagaimana syarat unsur dimaksud Pasal 1 angka 3 UU No. 5 Tahun 1986. Sebab walaupun merupakan norma hukum, didalam UUD NRI 1945 terdapat dua kelompok norma hukum yakni Pembukaan UUD NRI 1945 yang merupakan Norma fundamental Negara yang bersifat *presupposed (postulat)* yang merupakan landasan filosofis dan batang tubuh yang merupakan *staatsgrundgesetz*/aturan dasar negara yang merupakan garis-garis besar kebijaksanaan negara dan diantara kedua norma tersebut masih bersifat garis besar dan merupakan norma hukum tunggal, jadi belum dilekati norma hukum yang berisi sanksi. Sehingga kedudukan Kepres No. 12/G tentang Grasi tidak memenuhi unsur sebagai KTUN yakni, unsur “tindakan hukum TUN berdasarkan peraturan perundang-undangan”. oleh sebab itu Kepres tentang Grasi cukup dimaknai sebagai tindakan atau perbuatan administrasi negara yang bukan termasuk dalam objek Sengketa PTUN sebagaimana Pasal 1 angka 4 yaitu Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 3 UU No. 5 Tahun 1986 Jo. UU No. 9 Tahun 2004 Jo. UU No. 51 Tahun 2009 tentang PTUN

Kompetensi Mengadili Keputusan Presiden oleh Pengadilan Tata Usaha Negara

Akhir-akhir ini terjadi Pro dan kontra pemberian grasi terhadap Corby melalui dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 22/G/2012 tentang pemberian Grasi kepada Schapelle Leigh Corby. Dimana keduanya memiliki basis argumentasi yang sama-sama kuat bagi pihak mendukung dan tidak. Bagi pihak yang mendukung bersandar pada ketentuan Pasal 14 (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung”. Yang

Sinar Harapan, 1996. Hal. 34.

¹⁹ Prajudi Atmosudirdjo, *Loc.Cit.* hal. 55.

dimaknai dalam ketentuan pasal tersebut sebagai hak prerogatif Presiden. dalam UUD 1945 tidak menganut konsep hak prerogatif karena hak prerogatif merupakan sisa-sisa kekuasaan raja dalam monarchy absolut di Inggris yang sumbernya itu tidak dituliskan dalam konstitusi. Oleh karena itu ketentuan pasal 14 ayat (1) UUD 1945 tersebut tidak dapat dimaknai sebagai hak prerogatif, namun hanya sebatas hak konstitusional. Bagi pihak yang tidak mendukung, bersandar pada basis argumentasi bahwa pemberian grasi tersebut bertentangan dengan semangat pemberantasan Narkoba yang sedang digalakkan Presiden SBY sendiri dan menciderai rasa keadilan masyarakat²⁰.

Untuk memberikan jawaban terhadap hal tersebut dapat dilihat melalui Hukum Administrasi Negara. Secara umum ada dua jenis bentuk legal formal produk hukum yang sering dikeluarkan oleh Presiden dalam kaitannya dengan kebijakan pemerintah. Pertama, dalam bentuk Keputusan Presiden (Keppres). Keppres dalam perspektif hukum administrasi masuk dalam kategori *beschikking*. Kedua, dalam bentuk Peraturan Presiden (Perpres). Kasus Corby, Presiden mengeluarkan produk hukum dalam bentuk *beschikking*. Dalam teori hukum administrasi negara untuk menguji suatu *beschikking* yang dikeluarkan oleh pejabat tata usaha negara (termasuk presiden) yakni melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Pertanyaannya sekarang, bisakah Keppres pemberian grasi Corby diuji melalui PTUN dan Dapatkah atas dasar hak prerogatif Presiden menghilangkan hak warga negara untuk menguji Keppres tersebut, Untuk menjawabnya tentunya dilihat dari syarat-syarat sebuah *beschikking*. Dalam Hukum Administrasi Negara syarat-syarat *beschikking* adalah²¹: Pertama, penetapan tertulis dan dikeluarkan oleh pejabat tata usaha negara. Kedua, berisi tindakan hukum dalam bidang TUN, berdasarkan peraturan perundang-undangan. Ketiga, bersifat konkrit, individual dan final, Keempat serta menimbulkan akibat hukum bagi seorang atau badan hukum perdata.

Melihat syarat tersebut maka Keppres tentang grasi Corby tidak termasuk dalam kategori *beschikking* dan tidak termasuk pengecualian dalam pengertian *beschikking* sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UU Nomor 51/2009. Oleh karena itu Keppres tersebut tidak dapat diuji melalui PTUN. Walaupun demikian secara idealnya perkembangan masyarakat harus diikuti oleh perkembangan hukum. Dari kasus Schapelle Leigh Corby, penggunaan pranata hukum yang tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat dan tidak mencerminkan nilai-nilai keadilan ditengah masyarakat hanya membawa ketidakadilan ditengah-tengah masyarakat. Ditambah lagi dengan aparat penegak hukum yang masih berpola pikir konservatif dalam menegakkan hukum. Hukum adalah hasil ciptaan masyarakat, tapi sekaligus ia juga menciptakan masyarakat. Sehingga konsep dalam ber hukum seyogyanya adalah sejalan dengan perkembangan masyarakatnya.

Kesimpulan dan Saran

1. Berdasarkan ketentuan dalam Undang-undang nomor 51 tahun 2009 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara walaupun pemberian grasi merupakan hak prerogatif Presiden, tetapi secara formil Keputusan Tersebut merupakan suatu keputusan administrasi yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945 kepada Presiden untuk memberikan Grasi. Sehingga kedudukan Kepres No. 12/G tentang Grasi tidak memenuhi unsur sebagai KTUN yakni, unsur "tindakan hukum TUN berdasarkan peraturan perundang-undangan". oleh sebab itu Kepres tentang Grasi cukup dimaknai sebagai tindakan atau perbuatan administrasi negara yang bukan termasuk dalam objek Sengketa PTUN sebagaimana Pasal 1 angka 4 yaitu Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 3 UU No. 5 Tahun 1986 Jo. UU No. 9 Tahun 2004 Jo. UU No. 51 Tahun 2009 tentang PTUN
2. Keppres tentang grasi Corby tidak termasuk dalam kategori *beschikking* dan tidak termasuk pengecualian dalam pengertian *beschikking* sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UU Nomor 51/1986. Oleh karena itu Keppres tersebut tidak dapat diuji melalui PTUN.

Adapun saran yang dapat penulis berikan yaitu:

1. Grasi dapat diberikan oleh Presiden untuk mendapatkan pengampunan dan/atau untuk menegakkan keadilan hakiki dan penegakan hak asasi manusia terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, bahwa grasi yang diberikan kepada terpidana harus mencerminkan keadilan, perlindungan hak asasi manusia, dan kepastian hukum.
2. Dari kasus Schapelle Leigh Corby, penggunaan pranata hukum yang tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat dan tidak mencerminkan nilai-nilai keadilan ditengah masyarakat hanya membawa ketidakadilan ditengah-tengah masyarakat. Ditambah lagi dengan aparat penegak hukum yang masih berpola pikir konservatif dalam menegakkan hukum. Hukum adalah hasil ciptaan masyarakat, tapi sekaligus ia juga menciptakan masyarakat. Sehingga konsep dalam ber hukum seharusnya adalah sejalan dengan perkembangan masyarakatnya

Daftar Pustaka/Rujukan

- Indroharto, 2005, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Muladi dan Barda Nawawi Arief. 1992. *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*. PT ALUMNI. Bandung.

²⁰ <http://hukumonline.com/2013/04/grasi/089mnus9h8738qnd89//.html> diakses pada tanggal 03 Mei 2013.

²¹ SF Marbun, 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.

Darull Rakhman *et al.*, *Analisis Yuridis Pengujian Keputusan Presiden Nomor 22/G/2012 Tentang Pemberian¹ Grasi Kepada Schapelle Leigh Corby...*

Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta.

SF Marbun, 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.

Sjahran Basah, 1989, *Hukum Acara Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Administrasi (HAPLA)*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

S. Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta:Ghalia Indonesia, 1994

Soerjono Soekanto, dkk. 1985, *Penelitian Hukum Normatif; Suatu tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta.

Soetandyo Wigjosubroto, tth, *Metode Penelitian Hukum: Apa Dan Bagaimana*, Setara Press, Jakarta.

Universitas Jember, 2006, *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah*, Jember University Press, Jember.

Wicipto Setiadi, 1992, *Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara Suatu Perbandingan*, Rajawali Pers, Jakarta.

Zairin Harahap, 1997, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Rajawali Pers, Jakarta.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara;

Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 22/G/2012 Tentang Pemberian Grasi Terpidana Schapelle Leigh Corby.

SUMBER INTERNET

<http://comments.gmane.org/gmane.culture.media.mediacare/hj87y8nyh25> diakses pada tanggal 15 Juni 2013 pukul 21.32 WIB.

<http://hukumonline.com/2013/04/grasi/089mnus9h8738qnd89//.html> diakses pada tanggal 03 Mei 2013.