BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Salah satu aspek perimbangan kekuasaan Presiden dan Mahkamah Agung tampak dalam perubahan Pasal 14 UUD 1945 yang berbunyi sebagai berikut;

(1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.
(2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Dalam perkembangannya, perubahan terhadap pasal ini dapat dikatakan sebagai pengurangan atas kekuasaan yang selama ini dipandang sebagai hak prerogatif Presiden.[1] Memang, sebelum ada perubahan UUD 1945, Presiden mempunyai wewenang sendiri untuk memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi.[2] Kewenangan memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi adalah mutlak, *absolut*, dan tidak dapat diganggu-gugat. Kewenangan mutlak, *absolut*, dan tidak dapat diganggu-gugat tersebut akibat dari kedudukan Presiden sebagai kepala negara, hal ini dapat dilihat dalam Penjelasan UUD 1945 (bagian tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara) yang berbunyi sebagai berikut;

> "*Kekuasaan-kekuasaan Presiden dalam pasal-pasal ini ialah konsekuensi dari kedudukan Presiden sebagai kepala negara*".[3]

Alasan perlunya Presiden memperhatikan pertimbangan dari Mahkamah Agung dalam pemberian grasi dan rehabilitisasi adalah *pertama*, grasi dan

---

[1] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2005), hlm. 187

[2] Lihatlah Pasal 14 UUD 1945 (sebelum perubahan).

[3] Adapun yang dimaksud dengan Pasal-Pasal ini adalah Pasal 10, 11, 12, 13, 14, 15, Maka lihatlah Penjelasan UUD 1945 .

rehabilitasi itu adalah proses *yustisial* dan biasanya diberikan kepada orang yang sudah mengalami proses, sedang amnesti dan abolisi ini lebih bersifat politik. *Kedua,* grasi dan rehabilitasi itu lebih bersifat perseorangan, sedangkan amnesti dan abolisi biasanya lebih banyak bersifat masal.[4] Mahkamah Agung sebagai lembaga peradilan tertinggi adalah lembaga negara yang paling tepat memberikan pertimbangan kepada Presiden mengenai hal itu, karena grasi menyangkut putusan hakim sedangkan rehabilitasi tidak selalu terkait dengan putusan Hakim.[5]

Sementara itu, DPR memberikan pertimbangan dalam hal pemberian amnesti dan abolisi karena didasarkan pada pertimbangan politik. Bagir Manan kurang sepakat dengan pendapat itu, karena pemberian amnesti dan abolisi tidak selalu terkait dengan pidana politik. Kalaupun diperlukan pertimbangan, cukup dari Mahkamah Agung. DPR adalah lembaga politik, sedangkan yang diperlukan adalah pertimbangan hukum. Pertimbangan politik, kemanusian, sosial, dan lain-lain merupakan isi dari hak prerogatif Presiden. Hal itu yang diperlukan adalah pertimbangan hukum untuk memberi dasar yuridis pertimbangan Presiden.[6]

Dari keseluruhan aspek perimbangan kekuasaan antara Mahkamah Agung dengan Presiden yang tampak dalam Pasal 14 ayat (1) UUD 1945 itu, ada satu persoalan yang menarik untuk dikaji secara akademik berkaitan dengan pemberian grasi kepada Schapelle Leigh Corby, terpidana kasus narkotika asal Australia, berdasarkan Keputusan Presiden (Keppres) No. 22/G Tahun 2012 tertanggal 15

---

[4] Slamet Efendi Yusuf dan Umar Basalim, *Reformasi Konstitusi Indonesia Perubahan Pertama UUD 1945*, (Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, 2000), hlm.190., Penulis kutip dalam Ni'matul Huda., *op.,cit.*, hlm. 189

[5] *ibid.,*

[6] Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hlm. 165. Penulis kutip dalam *ibid.,*

Mei 2012 yang menimbulkan akibat hukum, yakni berkurangnya masa menjalankan pidana bagi Corby yang semula dipidana dengan penjara 20 (*dua puluh*) tahun setelah mendapat grasi berkurang menjadi 15 (*lima belas*) tahun.[7]

Pemberian grasi Corby oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (Yudhoyono) memang menjadi perdebatan dan polemik di ruang publik. Keputusan pemberian grasi kepada Corby dinilai sebagai ironi dalam kebijakan pemberantasan narkotika yang selalu didengung-dengungkan pemerintah selama ini. Termasuk oleh Mahkamah Agung, yang sudah memasukkan narkotika sebagai kejahatan yang perlu mendapat perhatian pengadilan.[8] Kritikpun dilayangkan oleh 2 (*dua*) pakar hukum Australia, Tim Lindsey dan Simon Butt. Lindsey dan Butt, menulis artikel soal grasi kepada Corby itu di laman surat kabar Sydney Morning Herald. Dalam artikel itu mereka menyatakan, "Presiden Yudhoyono telah melangkah mundur dari retorikanya soal "tiada ampun" bagi para penyalahgunaan narkoba".[9] Bahkan salah satu TV nasional Indonesia, (TV *One*) dalam acara *Indonesia Lawyers Club* (ILC) pada tanggal 29 Mei 2012

---

[7] Muhamad Yasin, "Apakah Keppres Pemberian Grasi Merupakan Objek Tata Tsaha Negara", maka lihatlah http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt4fd2756d2c45d/apakah-keppres-pemberian-grasi-objek-tun, diakses pada tanggal 20 Juni 2012.

[8] "*Advieserende Functie* Mahkamah Agung Dalam Pemberian Grasi", maka lihatlah http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4fdadf177a456/iadvieserende-functie-i-ma-dalam-pemberian-grasi diakses pada tanggal 20 Juni 2012. Lihat juga Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2001 Tentang Perkara-Perkara Hukum Perlu Mendapat Perhatian Pengadilan, tertanggal 20 Agustus 2001., hlm. 1 Dalam Surat Edaran (SEMA) No. 3 Tahun 2001, Mahkamah Agung menegaskan seperti ini:

> ....., agar setiap insan Pengadilan bekerja sungguh-sungguh menjamin penegakan hukum dan mengambil tindakan yang benar dan adil terhadap para pelanggar hukum terutama terhadap masalah-masalah/perkara-perkara yang menarik perhatian masyarakat antara lain korupsi, ***narkoba*** (*cetak miring pen*), hutang-piutang negara, pencurian di laut, dan kejahatan kehutanan yang nyata merugikan keuangan negara dan rakyat, dan perkosaan. Terhadap perkara tersebut perlu ada kesungguhan dan perhatian karena secara langsung menyangkut kerugian terhadap negara dan rakyat.

[9] Penulis kutip dalam, "Hukum Tak Bisa Di intervensi", maka lihatlah dalam http://nasional.kompas.com/read/2012/05/26/06224851/Hukum.Tak.Bisa.Diintervensi, diakses pada tanggal 20 Juni 2012

membedah secara khusus mengenai pemberian grasi terhadap Corby ini, dengan judul "Bisakah Grasi Corby digugat"?

Hal ini penting, karena kewenangan Presiden dalam memberikan grasi sudah ditentukan dalam konstitusi. Apakah secara materil, Keppres pemberian grasi boleh di PTUN-kan atau tidak, karena dalam praktiknya belum ada satu Keppres pelaksanaan hak prerogatif Presiden yang diatur dalam UUD 1945 (sebelum perubahan) yang digugat melaui jalur peradilan yaitu PTUN.[10]

Dalam perkembangannya, tepatnya pada tanggal 7 Juni 2012 salah satu lembaga swadaya masyarakat yaitu Gerakan Nasional Anti-Narkotika (Granat) telah mendaftarkan gugatan terhadap Keppres Nomor 22/G Tahun 2012 ke PTUN Jakarta Timur.[11] Saat mendaftarkan gugatannya, Granat tidak hanya menggugat Keppres No. 22/G Tahun 2012. Organisasi ini juga menggugat grasi Presiden kepada Peter Achim Franz Groobmann (warga negara Jerman), yang tertuang dalam Keppres Nomor 23/G Tahun 2012 yang menimbulkan akibat hukum, yakni berkurangnya masa menjalankan pidana bagi Groobmann yang semula dipidana dengan penjara 5 (*lima*) tahun setelah mendapat grasi berkurang menjadi 3 (*tiga*) tahun. Masing-masing Keppres soal pemberian grasi untuk Corby dan Grobmann itu tertanggal 15 Mei 2012. Artinya, sudah ada dua orang warga asing tersangkut narkoba yang diberikan grasi oleh Presiden.[12] Meskipun, tepat pada tanggal 4 Juli

---

[10] Muhamad Yasin, "Apakah Keppres Pemberian Grasi Merupakan Objek Tata Tsaha Negara", maka lihatlah http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt4fd2756d2c45d/apakah-keppres-pemberian-grasi-objek-tun, diakses pada tanggal 20 Juni 2012.

[11] "Keputusan Presiden Soal Grasi 2 (*dua*) Warga Negara Asing Digugat ke PTUN", lihatlah http://www.jurnas.com/news/62968 diakses pada tanggal 20 Juni 2012.

[12] Yusril Ihza Mahendra, "Presiden Yudhoyono telah memberika Grasi kepada Dua Warga", lihatlah http://www.bacadulu.com/artikel/yusril-ihza-mahendra-presiden-yudhoyono-telah-memberikan-grasi-pada-dua-warga diakses pada tanggal 20 Juni 2012. Lihat juga http://www.jurnas.com/news/62968, diakses pada tanggal 20 Juni 2012.

2012 perihal mengenai gugatan pemberian grasi oleh Presiden dalam sidang rapat permusyawaratan (*dismissal process*) diputuskan tidak dapat diterima (*niet onvankelijk*) oleh Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Timur Register Nomor 92/G/2012/PTUN-JKT.[13]

Oleh karena itu, berdasarkan apa yang penulis paparkan di atas yang bertitik tolak pada "bisakah grasi corby digugat" maka penulis sangat tertarik untuk meneliti dalam bentuk tugas akhir (Skripsi) dengan judul **Hak Prerogatif Presiden Dalam Pemberian Grasi Setelah Perubahan UUD 1945 (Studi Terhadap Pemberian Grasi Pada Schapelle Leigh Corby dan Peter Achim Franz Groobmann).**

B. Rumusan Masalah.

1. Apakah gugatan atas Keputusan Presiden (Keppres) tentang grasi terhadap Schapelle Leigh Corby dan Peter Achim Franz Groobmann yang diajukan oleh Granat dapat digugat di PTUN?
2. Mengapa gugatan atas Keputusan Presiden (Keppres) tentang grasi terhadap Schapelle Leigh Corby dan Peter Achim Franz Groobmann yang diajukan oleh Granat tidak diterima (*niet onvankelijk*) oleh PTUN?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka tujuan yang ingin dicapai oleh penulis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

[13] Lihat Putusan PTUN Jakarta Timur Nomor 92/G/2012/PTUN-JKT, Putusan ini bisa diakses http://putusan.mahkamahagung.go.id/putusan/c3879857cb590ed659bc143271e3d810

1. Untuk mengetahui Keputusan Presiden (Keppres) dalam pemberian grasi terhadap Schapelle Leigh Corby dan Peter Achim Franz Groobmann yang diajukan oleh Gerakan Nasional Anti-Narkotika (Granat) dapat digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara atau tidak.
2. Untuk mengetahui Keputusan Presiden (Keppres) dalam pemberian grasi terhadap Schapelle Leigh Corby dan Peter Achim Franz Groobmann yang diajukan oleh Gerakan Nasional Anti-Narkotika (Granat) tidak diterima (*niet onvankelijk*) oleh Pengadilan Tata Usaha Negara.

D. Tinjauan Pustaka

1. Selintas Eksistensi Grasi dalam Sistem Hukum Indonesia.

Mengenai eksistensi dan proses serta mekanisme penyelesaian permohonan grasi dalam praktik ketatanegaraan Indonesia pada dasarnya merupakan kewenangan presiden yang telah ditentukan dalam Pasal 14 UUD 1945 (sebelum perubahan) yang mengatakan "*Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi*". Dalam praktiknya ketentuan mengenai permohonan grasi pada awal kemerdekaan Indonesia, diatur dalam Peraturan Pemerintah bukan dalam Undang-Undang.[14]

[14] Pada tanggal 14 April 1947, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 7 tahun 1947 yang memuat tata cara pelaksanaan permohonan ampun kepada Presiden. Pada tanggal 25 Juli 1947 keluar Peraturan Pemerintah No. 18 tahun 1947 yang memuat perubahan terhadap Peraturan Pemerintah sebelumnya. Masih pada tahun yang sama, pemerintah mengeluarkan lagi Peraturan Pemerintah No. 26 tahun 1947 yang isinya memuat perubahan terhadap peraturan sebelumnya. Perubahan peraturan itu masih tetap berlanjut. Pada tahun 1948, pemerintah mengeluarkan tiga kali Peraturan Pemerintah mengenai permohonan grasi ini, yakni Peraturan Pemerintah No. 3 tahun 1948, Peraturan pemerintah No. 16 tahun 1948, dan terakhir Peraturan Pemerintah No. 67 tahun 1948.

Eksistensi mengenai grasi ini berlanjut ketika Negara Republik Indonesia diganti dengan Republik Indonesia Serikat (27 Desember 1949 sampai dengan 17 Agustus 1950). Konstitusi yang berlaku adalah Konstitusi Republik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS) 1949. Berkenaan dengan masalah grasi, Pasal 160 Kontitusi RIS mengaturnya dengan menyebutkan;

> (1) Presiden mempunyai hak memberi ampun dari hukuman-hukuman yang dijatuhkan oleh keputusan kehakiman. Hak itu dilakukannya sesudah meminta nasehat dari Mahkamah Agung, sekedar dengan undang-undang federal tidak ditunjuk pengadilan yang lain untuk memberi nasehat.
> (2) Jika hukuman mati dijatuhkan, maka keputusan kehakiman itu tidak dapat dijalankan melainkan sesudah Presiden menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan undang-undang federal diberikan kesempatan untuk memberi ampun.

Atas dasar ketentuan tersebut, pada tanggal 1 Juli 1950 dikeluarkan Undang-Undang Nomor 3 tahun 1950 Tentang Permohonan Grasi.[15] Eksistensi grasi pun berlanjut ketika Indonesia menggunakan UUDS 1950 (17 Agustus 1950 sampai dengan 5 Juli 1959). Pengaturan tata cara pelaksanaan grasi masih tetap menggunakan UU No. 3 Tahun 1950 yang dikeluarkan pada masa RIS. Hal ini sesuai dengan perihal pasal 142 UUDS 1950 yang berbunyi:

> "*Segala peraturan yang ada tanggal 17 Agustus 1950 tetap berlaku selama peraturan-peraturan tidak dicabut, ditambah, diubah atas kuasa Undang-Undang Dasar ini*".

Presiden melalui Dekritnya tanggal 5 juli 1959 menetapkan berlakunya kembali UUD 1945. Berlakunya UUD 1945 memengaruhi status hukum badan-badan kenegaraan dan peraturan-peraturan yang ada dan berlaku pada masa 5 Juli 1959. Namun hal ini dapat diatasi melalui Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945

[15] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1950 Tentang Permohonan Grasi, (Lembaran Negara Republik Indonesia Serikat Tahun 1950 Nomor 40), yang mulai berlaku pada tanggal 6 Juli 1950.

yang berbunyi *"Segala Badan Negara dan Peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini".* Dengan demikian UU No. 3 Tahun 1950 ini dilaksanakan selama 52 tahun, artinya eksistensi UU No. 3 Tahun 1950 tetap berlaku meskipun Indonesia menggunakan Konstitusi RIS 1949, UUDS 1950, dan kembali ke UUD 1945.

Kemudian dalam perkembanganya (Pasca perubahan UUD 1945), UU ini diganti dengan dengan UU No. 22 Tahun 2002.[16] Salah satu alasan penggantian UU No. 3 Tahun 1950 dikatakan dalam konsiderans huruf b UU No. 22 Tahun 2002 yaitu:

> Bahwa Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Permohonan Grasi yang dibentuk berdasarkan Konstitusi Republik Indonesia Serikat, dipandang tidak sesuai lagi dengan perkembangan ketatanegaraan dan kebutuhan hukum masyarakat. Pembentukan Undang-Undang ini bertujuan menyesuaikan pengaturan mengenai grasi dengan ketentuan Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menentukan bahwa Presiden memberikan grasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.

Menurut M. Yahya Harahap, perubahan Undang-Undang tentang grasi ini didasarkan karena UU No. 3 Tahun 1950 banyak kelemahan yang terkandung didalamnya, antara lain sebagai berikut:

1. Tidak mengenal pembatasan putusan pemidanan pengadilan mana yang dapat diajukan permohonan grasi. Menurut Pasal 1 UU No. 3 Tahun 1950, grasi dapat diajukan terhadap semua putusan pemidananan. Sebaliknya UU No. 22 Tahun 2002, membatasi permohonan grasi hanya dapat diajukan terhadap pidana penjara paling rendah 2 tahun;
2. Melibatkan beberapa instansi yang berkaitan dengan sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) seperti;
    - Melibatkan ketua PN membuat pertimbangan yang dikirimkan kepada Kepala Kejaksaan Negeri (Kajari)

[16] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 108, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4234), yang mulai berlaku pada tanggal 22 Oktober 2002.

- Kajari mengirimkan kepada MA dan selanjutnya MA meneruskan kepada Menteri Kehakiman, yang akan mengirimkannya kepada Presiden. Sedemikian rupa panjang dan berbelitnya birokrasi yang harus dilalui dalam penyelesaian permohonan grasi. Benar-benar tidak efisien dan efektif. Terjadi pemborosan waktu yang merugikan kepentingan penegasan hukum dan kepentingan terpidana.

3. Menunda pelaksanaan putusan pidana jika terhadapnya diajukan permohonan grasi.[17]

Akibat dari berbagai kelemahan yang terkandung dalam UU No. 3 Tahun 1950, banyak permohonan grasi memakan waktu penyelesaian yang sangat lama, karena prosesnya telalu birokratis.[18] Terakhir, UU No. 22 Tahun 2002 diganti dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas UU No. 22 Tahun 2002 Tentang Grasi. Mekanisme permohonan grasi dalam UU No. 5 Tahun 2010 ini dipetegas kembali dalam hal terpidana mengajukan permohonan grasi agar prosesnya tidak terlalu birokratis, ketentuan-ketentuan ini dapat dicermati sebagai berikut;[19]

1. Surat permohonan yang diajukan oleh terpidana atau orang lain dengan persetujuan terpidana (dalam hal terpidana dijatuhi pidana mati, dapat diajukan tanpa persetujuan terpidana) harus diajukan kepada Presiden setelah putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap dan disampaikan kepada Pengadilan yang memutus pada tingkat pertama untuk diteruskan kepada Mahkamah Agung. Yang dimaksud dengan terpidana adalah seseorang yang dipidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Putusan yang berhak mendapatkan grasi adalah pidana mati, penjara seumur hidup atau penjara paling rendah dua tahun;
2. Permohonan grasi diajukan paling lama dalam jangka waktu 1 (*satu*) tahun sejak putusan memperoleh kekuatan hukum tetap;

---

[17] M. Yahya Harahap, *Kekuasaan Mahkamah Agung Pemeriksaan Kasasi dan Peninjauan Kembali Perkara Perdata*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 195.

[18] *Ibid.,*

[19] Lihat Pasal 5 sampai dengan Pasal 12 mengenai Pengajuan Tata Cara Permohonan grasi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 100, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5150), yang mulai berlaku pada tanggal 23 Agustus 2010.

3. Permohonan grasi hanya dapat diajukan 1 (*satu*) kali oleh terpidana;
4. Mahkamah Agung memberikan pertimbangan-pertimbangannya terhadap grasi yang diajukan terpidana kepada Presiden. Dalam jangka waktu paling lambat 30 (*tiga puluh*) hari terhitung sejak tanggal diterimanya salinan permohonan dan berkas perkara;
5. Presiden kemudian memberikan Keputusannya, apakah mengabulkan permohonan grasi atau menolaknya. Jangka waktu pemberian atau penolakan grasi paling lambat 3 (*tiga*) bulan terhitung sejak diterimanya pertimbangan dari Mahkamah Agung. Kemudian Keputusan Presiden megenai grasi tersebut disampaikan kepada terpidana paling lambat 14 (*empat belas*) hari terhitung sejak ditetapkannya Keputusan Presiden;
6. Salinan Keputusan Presiden (Keppres) tersebut disampaikan kepada:
   a. Mahkamah Agung;
   b. Pengadilan yang memutus perkara pada tingkat pertama;
   c. Kejaksaan Negeri yang menuntut perkara terpidana;
   d. Lembaga Permasyarakatan tempat terpidana menjalani pidana terkait.

Oleh karena grasi pada dasarnya merupakan pemberian dari Presiden dalam bentuk pengampunan yang berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan putusan kepada terpidana, apakah dengan demikian pemberian grasi itu merupakan campur tangan Presiden dalam bidang yudikatif?

> Pemberian grasi bukan merupakan persoalan teknis yuridis peradilan dan tidak terkait dengan penilaian terhadap putusan hakim. Karena itu, pemberian grasi bukan merupakan campur tangan Presiden dalam bidang yudikatif, melainkan hak prerogatif Presiden untuk memberikan ampunan. Kendati pemberian grasi dapat mengubah, meringankan, mengurangi, atau menghapuskan kewajiban menjalani pidana yang dijatuhkan pengadilan, tidak berarti menghilangkan kesalahan dan juga bukan merupakan rehabilitasi terhadap terpidana.[20]

2. Kewenangan Presiden.

Dalam pengertian hukum tata negara, "kewenangan" (*authority*, *gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap golongan tertentu maupun terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat yang berasal dari

[20] Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 108, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4234).

kekuasaan legislatif maupun dari kekuasaan pemerintahan.[21] Sejalan dengan pemikiran tersebut, dengan mengutip pendapat Jimly Asshiddiqie yang merumuskan beberapa kewenangan Presiden yang biasa dirumuskan dalam UUD di berbagai negara sebagai berikut:

a. Kewenangan yang bersifat eksekutif atau menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan undang-undang dasar (*to govern based on the constitution*). Bahkan, dalam sistem yang lebih ketat, semua kegiatan pemerintahan yang dilakukan oleh presiden haruslah didasarkan atas perintah konstitusi dan peraturan terhadap perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian kecenderungan yang biasa terjadi dengan apa yang disebut dengan *discretionary power*, dibatasi sesempit mungkin wilayahnya.
b. Kewenangan yang bersifat legislatif atau untuk mengatur kepentingan umum atau publik (*to regulate public affairs based on the law and the constitution*). Dalam sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*), kewenangan untuk mengatur ini dianggap ada di tangan lembaga perwakilan, bukan di tangan eksekutif. Jika lembaga eksekutif merasa perlu mengatur maka kewenangan mengatur ditangan eksekutif itu bersifat derivatif dari kewenangan legislatif. Artinya, Presiden tidak boleh menetapkan suatu, misalnya, Keputusan Presiden tidak boleh lagi bersifat mengatur secara mandiri seperti dipahami selama ini.
c. Kewenangan yang bersifat *judisial* dalam rangka pemulihan keadilan yang terkait dengan putusan pengadilan, yaitu untuk mengurangi hukuman, memberikan pengampunan, ataupun menghapuskan tuntutan yang terkait erat dengan kewenangan pengadilan. Dalam sistem parlementer yang mempunyai kepala negara, ini biasanya mudah dipahami karena adanya peran simbolik yang berada di tangan kepala negara. Tetapi dalam sistem presidensial, kewenangan untuk memberikan grasi, abolisi dan amnesti itu ditentukan berada di tangan presiden.
d. Kewenangan yang bersifat diplomatik, yaitu menjalankan perhubungan dengan negara lain atau subjek hukum Internasional lainnya dalam konteks hubungan luar negeri, baik dalam keadaan perang maupun damai. Presiden adalah pucuk pimpinan negara, dan karena itu dialah yang menjadi simbol kedaulatan politik suatu negara dalam berhadapan dengan negara lain. Dengan persetujuan parlemen, dia jugalah yang memiliki kewenangan politik untuk menyatakan perang dan berdamai dengan negara lain.
e. Kewenangan yang bersifat administratif untuk mengangkat dan memberhentikan orang dalam jabatan-jabatan kenegaraan dan jabatan-jabatan administrasi negara. Karena Presiden juga merupakan kepala

[21] S.F Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, *cet. I.*, (Yogyakarta: Liberty, 1997), hlm.154.

> eksekutif maka sudah semestinya dia berhak untuk mengangkat dan memberhentikan orang dalam jabatan pemerintahan atau jabatan administrasi negara.[22]

Secara teoritik asal kekuasaan Presiden dapat dibedakan menjadi yaitu 2 (*dua*) macam, yaitu a) Perolehan yang sifatnya *atributif*; b) Perolehan kekuasaan yang sifatnya *derivatif*.[23] Perolehan kekuasaan dengan secara *atributif* menyebabkan terjadinya kekuasaan asli pembentukan kekuasaan, karena berasal dari keadaan yang belum ada menjadi ada. Kekuasaan yang timbul karena pembentukan secara *atributif* bersifat asli (*oorspronkelijk*). Pembentukan kekuasaan secara *atributif* menyebabkan adanya kekuasaan baru.[24]

Perolehan kekuasaan dengan cara *derivatif* disebut sebagai pelimpahan kekuasaan, karena dari kekuasaan yang telah ada dialihkan kepada pihak lain. Karena itu, sifatnya *derivatif* (*afgeleid*). Kekuasaan *afgeleid* adalah kekuasaan yang diturunkan atau diderivifikasikan kepada pihak lain.[25]

Dengan diperolehnya kekuasaan secara *atributif* tidak serta merta dapat diketahui kepada siapa penerima kekuasaan itu harus bertanggungjawab. Pembentukan kekuasaan secara *atributif* tidak mengenal dasar-dasar sistem pertanggungjawaban kekuasaan. Sedangkan kekuasaan secara *derivatif* mengenal dasar-dasar teoritis sistem pertanggungjawaban. Bentuk pendelegasian kekuasaan (*delegatie*) mempunyai sistem pertanggungjawaban yang berbeda dengan bentuk

---

[22] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, (Jakarta: Kerjasama Mahkamah Konstiusi dengan Pusat Studi Hukum Tata Negara FH-UI, 2004), hlm. 175-176

[23] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Konstitusi Indonesia, cet. I.*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Universitas Islam Indonesia bekerja sama dengan Gama Media, 1999), hlm. 95. Bandingkan dengan Susilo Suharto, *Kekuasaan Presiden Republik Indonesia Dalam Periode Berlakunya Undang-Undang Dasar 1945*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2006), hlm. 51-52.

[24] Ni'matul Huda., *Ibid.,*

[25] *Ibid.,*

pelimpahan kekuasaan (*mandaat-sverlening*). Sistem pertanggungjawaban di sini dapat dimaksudkan untuk mengetahui siapa yang memegang tanggungjawab kekuasaan internal dan eksternal setelah perolehan kekuasaan secara derivatif itu dilakukan. Pada pendelegasian kekuasaan, delegaris melaksanakan kekuasaan atas namanya sendiri dan dengan tanggung jawab sendiri. Dengan demikian bentuk pelimpahan kekuasaan ini tepat disebut sebagai "pelimpahan kekuasaan dan tanggungjawab".[26]

Pengertian tanggungjawab mengandung 2 (*dua*) aspek, yaitu aspek internal dan aspek eksternal. Pertanggungjawaban yang beraspek internal hanya di wujudkan dalam bentuk laporan pelaksanaan kekuasaan. Pertanggungjawaban dengan aspek eksternal adalah pertanggungjawaban terhadap pihak ketiga, apabila dalam pelaksaan kekuasaan ini menimbulkan suatu derita atau kerugian, delegetaris bertanggung gugat atas segala akibat negatif yang ditimbulkan dalam melaksanakan kekuasaan. Dalam hubungannya dengan proses pendelegasian, seorang *delegant* mempunyai kepentingan apakah pelimpahan yang sudah dilakukan telah dilaksanakan dengan memperhatikan segi kemanfaatan dan kepatutan hukum.[27]

Mandaatverlening merupakan bentuk pelimpahan kekuasaan, namun berbeda dengan delegasi. Mandataris atau pihak yang diberi mandaat, melaksanakan kekuasaan tidak bertindak atas nama sendiri. Mandataris bertindak

[26] *Ibid.,* hlm. 96.
[27] *Ibid*., hlm. 96-97

atas nama pemberi kuasa (*mandant*). Karena itu, ia juga tidak memiliki tanggungjawab sendiri.[28]

Presiden dalam menjalankan kekuasaan, memiliki hak untuk melaksanakan keleluasaan atau kebebasan bertindak, meskipun tidak jelas dasar hukumnya, namun tidak dibenarkan dilaksanakan bertentangan dengan hukum yang berlaku. Keleluasaan bertindak bagi aparat Tata Usaha Negara dinamakan "*freis ermessen*."[29]

Secara etimologis, istilah *freies Ermessen* berasal dari bahasa Jerman, dan dalam bahasa Inggris dikenal dengan istilah *discretion* atau *discretionary power*, di Indonesia lebih populer dikenal dengan *diskresi* yang diterjemahkan "kebebasan bertindak" atau keputusan yang diambil atas dasar penilaian sendiri, dengan demikian makna *freies Ermessen* sama dengan *discretionary of power* atau *discretion* (kebebasan bertindak).[30] Istilah *freies Ermessen* menurut Laica Marzuki, merupakan kebebasan yang diberikan kepada tata usaha negara dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan sejalan dengan meningkatnya tuntutan

---

[28] *Ibid.,*

[29] Susilo Suharto, *Kekuasaan Presiden Republik Indonesia Dalam Periode Berlakunya Undang-Undang Dasar 1945*., *op.,cit.,* hlm. 51.

[30] Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi,* (Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2008), hlm.14.

Dalam kaidah agama Islam, kebebasan bertindak atau mengambil keputusan menurut pendapat sendiri juga telah diperkenalkan oleh Rasulullah Nabi Muhammad S.A.W dengan Mu'az Bin Jabal (sekitar Tahun 603-639 Masehi) yang dikenal dengan istilah Ijtihad yaitu ketika Mu'az Bin Jabal akan diutus oleh Rasulullah Nabi Muhammad S.A.W ke Negeri Yaman untuk menjadi Gubernur sekaligus menjadi Hakim melalui percakapan sebagai berikut. Rasulullah SAW bertanya seperti ini "Wahai Mu'az bagaimana atau dengan apakah engkau akan memecahkan persoalan agama ? Mu'az menjawab, "Aku akan merujuk kepada kitab Allah". Lebih lanjut Rasulullah S.A.W bertanya "Andaikan kamu tidak mendapatkan jawabannya dalam kitab Allah ? Mu'az menjawab, "Aku akan mencari jawabannya di dalam sunnah Rasulullah". Lalu Rasulullah SAW bertanya lagi, "Andaikan kamu juga tidak menemukan jawabannya di dalam sunnah Rasulullah ? Dengan tegas Mu'az menjawab, "Aku akan berijtihad dengan pendapatku sendiri". Mendengar jawaban tersebut, wajah Rasulullah S.A.W tampak cerah seraya berkata "Segala puji bagi Allah yang telah memberi petunjuk kepada utusan Rasul-Nya". Lihat Muhammad Alim, *Pengujian Konstitusional Dalam Al Quran*, Majalah Hukum Varia Peradilan November 2008, hlm 32

pelayanan publik yang harus diberikan tata usaha negara terhadap kehidupan sosial ekonomi para warga yang kian komplek.[31] Philipus M. Hadjon menyimpulkan bahwa, kekuasaan bebas atau kekuasaan diskresi meliputi dua kewenangan, yakni (1) Kewenangan untuk memutuskan secara mandiri; dan (2) Kewenangan interpretasi terhadap norma-norma tersamar (*voge norm).*[32]

Ketentuan didalam UUD 1945 Pasal 4 ayat (1) menyebutkan bahwa "*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*". Ditinjau dari teori pembagian kekuasaan, yang dimaksud kekuasaan pemerintahan disini adalah kekuasaan eksekutif. Sebagai kekuasaan eksekutif, penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan Presiden dapat dibedakan antara kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum dan kekuasaan penyelengaraan pemerintahan yang bersifat khusus.[33]

Kekuasaan penyelengaraan pemerintahan yang bersifat umum adalah kekuasaan penyelenggaraan administrasi negara. Presiden adalah pimpinan tertinggi penyelenggaraan administrasi negara. Penyelenggaraan administrasi negara meliputi lingkup tugas dan wewenang yang sangat luas yaitu setiap bentuk perbuatan atau kegiatan administrasi negara. Lingkup tugas dan wewenang ini makin meluas sejalan dengan makin meluasnya tugas-tugas dan wewenang negara atau pemerintah. Tugas dan wewenang administrasi negara yang bersifat umum tersebut dapat dikelompokkan sebagai berikut;

---

[31] Laica Marzuki, *Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) Hakekat serta Fungsinya Selaku Sarana Hukum Pemerintahan*, Makalah Disampaikan dalam Rangka Penataran Hukum Acara dan Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Ujung Pandang tanggal 26-31 Agustus 1996, hlm.7

[32] *Ibid.,* hlm. 4-5.

[33] Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan., op.,cit.*, hlm. 121-122

a. Tugas dan wewenang administrasi di bidang keamanan dan ketertiban umum.
b. Tugas dan wewenang menyelenggarakan tata usaha pemerintahan mulai dari surat menyurat sampai kepada dokumentasi dan lain-lain.
c. Tugas dan wewenang administrasi negara di bidang pelayanan umum
d. Tugas dan wewenang administrasi negara di bidang penyelenggaraan kesejahteraan umum.[34]

Sedangkan tugas-tugas penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat khusus adalah penyelenggaraan tugas dan wewenang pemerintahan yang secara konstitusional ada pada Presiden pribadi yang memiliki sifat prerogatif (di bidang pemerintahan). Tugas dan wewenang pemerintahan tersebut adalah Presiden sebagai pimpinan tertinggi angkatan perang, mengangkat dan memberhentikan menteri, hubungan luar negeri, hak memberi grasi, rehabilitasi, amnesti, abolisi dan hak memberi gelar dan tanda jasa. Meskipun tugas dan wewenang konstitusional Presiden yang bersifat "prerogatif", tetapi ada dalam lingkungan kekuasaan pemerintahan sehingga menjadi bagian dari objek administrasi negara.[35]

Kewenangan pemerintah baik dalam rangka menjalankan administrasi negara yang umum maupun menjalankan administrasi yang khusus yang bersumber pada kewenangan bersifat prerogatif dapat dituangkan dalam bentuk Keputusan Presiden.[36] Karena pada dasarnya, semua pejabat tinggi pemerintahan yang memegang kedudukan *politis* berwenang mengeluarkan keputusan-keputusan yang bersifat administratif. Keputusan pejabat tinggi pemerintahan yang memegang kedudukan *politis* itu dapat bersifat mengatur (*regelen*) atau

[34] *ibid.,* hlm. 122-126.
[35] *Ibid.,* hlm. 127
[36] *Ibid.,* hlm. 152

ketetapan (*beschikking*).[37] Dalam arti luas, keputusan-keputusan tersebut memang mengandung muatan hukum, karena di dalamnya berisi hubungan-hubungan hak dan kewajiban dari para pihak yang terlibat di dalamnya yang terbit karena putusan pejabat yang berwenang, dapat juga mencakup keputusan tersebut sebagai aturan kebijakan (*beleidsregels*) yang didasarkan pada kebebasan bertindak (*freies ermessen*).[38]

Menurut Philipus M. Hadjon yang mengatakan dalam praktik ada 2 (*dua*) macam Keputusan Presiden. *Pertama*, yang materi muatannya masih bersifat umum. *Kedua*, Keputusan Presiden yang bersifat konkrit-individual. Dengan demikian, dari materi muatan Keputusan Presiden dapat dibedakan menjadi Keputusan Presiden yang bersifat mengatur (*regeling*) dan Keputusan Presiden yang bersifat ketetapan atau penetapan (*beschikking*).[39] Namun demikian dalam perkembangannya menurut Jimly Asshiddiqie yang mengatakan sebagai berikut:

> Sebelum ditetapkannya Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 (terakhir UU ini diganti dengan Undang-Undang No.12 Tahun 2011) tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, tidak dibedakan antara penggunaan istilah peraturan yang bersifat *regeling* dengan keputusan yang bersifat *beschikking*. Karena itu, masyarakat dan bahkan banyak sarjana hukum sendiri sering bingung dibuatnya, karena penggunaan istilah-istilah hukum yang saling tumpang tindih satu sama lain. *Nomenklatur* atau istilah keputusan lazim di pakai, baik untuk norma hukum yang bersifat *regeling* maupun *beschikking*. Misalnya, Keputusan Presiden ada yang bersifat *regeling*, dan ada pula yang bersifat *beschikking*. Namun, setelah diundangkannya Undang-Undang tersebut, penggunaan kedua istilah peraturan dan keputusan itu dibedakan dengan tegas. Peraturan merupakan produk pengaturan (*regeling*), sedangkan keputusan merupakan produk penetapan yang bersifat administratif (*beschikking*).[40]

---

[37] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia., op.,cit.,* hlm. 250.

[38] *Ibid.,* hlm 251.

[39] Philipus M Hadjon, (*et.,al*), *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (*Introduction to the Indonesian Administrative Law*), *Cet. kesepuluh*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2008), hlm. 88-89.

[40] Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 25-26.

E. Metode Penelitian.

Metode penelitian pada hakikatnya memberikan pedoman tentang tata cara seorang ilmuwan mempelajari, menganalisis dan memahami lingkungan yang dihadapinya. Metode penelitian merupakan cara untuk memperoleh data yang akurat, lengkap serta dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah sehingga tujuan penelitian dapat tercapai.[41] Adapun metode penelitian yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode pendekatan yuridis normatif atau penelitian *doctrinal* yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder. Data sekunder merupakan sejumlah keterangan atau fakta yang diperoleh secara tidak langsung yaitu dengan mempelajari bahan-bahan kepustakaan antara lain dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian dan seterusnya. [42]

2. Teknik Pengumpulan Data

Mengingat data yang ada dalam penelitian adalah data sekunder, maka pengumpulan data seluruhnya menggunakan metode studi pustaka. Studi kepustakaan, yakni dengan mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan atau literatur-literatur yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.[43]

3. Sumber Data

Sumber data seluruhnya berasal dari data sekunder, yaitu diperoleh dari penelitian kepustakaan (*library reseach*), yang terdiri atas:

---

[41] Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta : UI Perss, 2006), hlm.6
[42] *Ibid.,* hlm. 15
[43] *Ibid.,*

a. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat, terdiri dari UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, UU No. 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas UU No. 22 Tahun 2002 Tentang Grasi, UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Timur Nomor 92/G/2012/PTUN-JKT.

b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberi kejelasan atas bahan hukum primer, terdiri dari buku-buku, majalah, jurnal ilmiah, dan lain-lain

c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus hukum, dan kamus bahasa Indonesia.

4. Teknik Analisis Data.

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah secara kualitatif, yaitu dengan mengumpulkan data, mengkualifikasikan, kemudian menghubungkan teori yang berhubungan dengan masalah dan akhirnya menarik sebuah kesimpulan untuk menemukan hasil.

F. Sistematika Penulisan.

Sistematika penulisan Skripsi ini terbagi menjadi 4 (*empat*) bab dan masing-masing bab terdiri dari sub-sub bab, dengan tujuan agar menghasilkan suatu pembahasan yang sistematis sehingga dapat dengan mudah untuk dipahami, adapun sistematika penulisan tersebut adalah sebagai berikut;

Bab pertama, merupakan bab yang berisi tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab kedua, merupakan bab yang menguraikan tentang teori pembatasan kekuasaan negara sebagai kerangka pikir yang digunakan untuk membedakan bahwa dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia setelah perubahan UUD 1945, dibangun dalam bingkai pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang berimplikasi terhadap prinsip *check and balances*.

Bab ketiga merupakan bab dimana penulis memaparkan analisis dan pembahasan penelitian, yang dimulai dengan menjelaskan konsep mengenai hak prerogatif Presiden dalam pemberian grasi. Berdasarkan data yang telah penulis kumpulkan, bahwa telah terjadi perdebatan mengenai kedudukan Presiden sebagai kepala negara yang tercantum secara eksplisit dalam Penjelasan UUD 1945 (sebelum perubahan), maka untuk memperkuat argumentasi dalam kesempatan ini juga, penulis akan meneliti tentang kedudukan Penjelasan UUD 1945. Kemudian dilanjutkan dengan menjelaskan hubungan antara Mahkamah Agung dengan Presiden dalam proses pemberian grasi oleh presiden untuk mempertegas kewenangan Presiden dalam pemberian grasi dan dilanjutkan dengan apakah pemberian grasi dapat digugat di pengadilan tata usaha negara.

Bab keempat, merupakan bab penutup yang tentunya berisi tentang kesimpulan hasil analisis dan pembahasan. Selain itu juga dibarengi dengan usulan ataupun saran yang cukup konstruktif dalam menyelesaikan persoalan tugas akhir ini (Skripsi).