

GRASI DALAM PERSPEKTIF KEBIJAKAN KRIMINAL

M.ALI ZAIDAN

Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum UPN "Veteran" Jakarta
Jl. RS Fatmawati Pondok Labu Jakarta Selatan , Telp 021 7656971 Ext. 165

ABSTRACT

Clemency is a form of heads of state to pardon criminals. Granting clemency does not eliminate the unlawful nature of the act, but the execution of the punishment is reduced or even eliminated altogether. However, granting clemency to drug criminals, an act of counter productive for the eradication of narcotics. Drug misuse is an extraordinary crime, so handling should be done remarkable well. By itself against granting clemency would only add to the long list of failures of law in Indonesia that the principle of rule of law

Key words: Pardon, Narcotics, Criminality

Pendahuluan

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono baru-baru ini telah memberikan grasi kepada Schapelle Leich Corby berupa pengurangan

pidana dari 20 tahun menjadi 15 Tahun. Pemberian grasi tersebut telah menimbulkan kehebohan publik. Ada yang menduga bahwa

pemberian grasi tersebut diwarnai oleh kepentingan politik sebagai barter politik terhadap tahanan warga negara Indonesia yang menghadapi masalah hukum di Australia.

Grasi pada hakikatnya merupakan bentuk intervensi hukum yang dimiliki oleh Presiden selaku kepala negara. **Wiryono Prodjodikoro** bahkan menyatakan bahwa campur tangan presiden dalam bidang kekuasaan kehakiman sebagaimana ditentukan dalam Pasal 14 Undang-undang Dasar 1945 merupakan bentuk *penerobosan* hukum oleh presiden sebagai kepala negara di bidang kekuasaan yudikatif. Grasi, Amnesti dan Abolisi adalah wewenang yang diberikan oleh Undang-undang Dasar kepada Presiden sebagai kepala negara (= lazimnya disebut dengan hak prerogatif), dan merupakan ketentuan universal.

Dalam sistem negara-negara modern, ajaran *Trias Politica* tidak lagi dimaknai sebagai kekuasaan yang terpisah baik organ maupun

fungsi, akan tetapi merupakan bentuk pembagian kekuasaan (*distribution of power*) di mana masing-masing cabang kekuasaan negara berada dalam kedudukan yang sederajat dan terjadinya sistem *check and balances* agar tidak timbul absolutisme.

Berbeda halnya dengan kekuasaan yudisial yang oleh undang-undang dasar dinyatakan sebagai lembaga yang mandiri/independen terlepas dari pengaruh kekuasaan manapun. Hal ini berarti bahwa *independence of judiciary* merupakan salah satu cabang kekuasaan yang tidak boleh diintervensi oleh kekuasaan manapun terutama cabang kekuasaan eksekutif.

Sementara itu dalam cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif mekanisme saling mengawasi merupakan gejala yang wajar khususnya oleh lembaga perwakilan (DPR) terhadap pemerintah (eksekutif/Presiden) sistem presidensial yang dianut oleh negara Indonesia diharapkan akan

menumbuhkan pola kekuasaan eksekutif yang kuat. Meskipun di sana-sini diwarnai dengan beberapa friksi berkaitan dengan adanya kesepakatan antara pemerintah dengan lembaga perwakilan dalam bentuk koalisi. Sesungguhnya koalisi atau apapun namanya, kedudukan rakyat jauh lebih tinggi dalam pengertian kesepakatan apapun yang dibuat, hendaklah menjadikan rakyat sebagai sasaran utama yang berhak untuk diprioritaskan baik dalam perlindungan hukum maupun pemajuan kesejahteraan.

Sejarah Grasi

Lembaga hukum Grasi sesungguhnya merupakan lembaga yang telah melampaui sejarah yang panjang. Menurut JE Jonkers pelaksanaan hak pengampunan oleh raja diatur dalam Pasal 70 *Grondwet* (undang-undang dasar). Menurut ketentuan tersebut dinyatakan bahwa Grasi merupakan hak raja, dan Gubernur Jenderal di daerah jajahan Hindia Belanda, dengan batasan bahwa orang terhukum berada di

daerah itu dan hukuman-hukuman dijatuhkan oleh keputusan hakim Hindia – Belanda (Pasal 142 IS).¹

Dengan demikian, seorang terpidana di Belanda dan kemudian melarikan diri ke Belanda (negara jajahannya), jajahan Inggris, Australia dan Jepang, rajalah yang memberikannya artinya bukan Gubernur Jenderal (*Gouverneur General/GG*). Dengan kata lain, apabila GG karena pembatasan-pembatasan yang diadakan dalam Pasal 142 IS tidak berhak, maka raja yang akan memberikannya.

Konon lembaga Grasi inilah juga yang mendorong dihapuskannya hukuman mati di negeri Belanda tersebut. Hukuman mati yang dijatuhkan di pengadilan, senantiasa akan diampuni oleh Raja. Oleh karena itu, lama kelamaan yakni pada tahun 1870, hukuman mati dihapuskan dalam perundang-undangan di Belanda.

¹ JE Jonkers, *Hukum Pidana Hindia Belanda*, Penerbit Bina Aksara, Jakarta, 1987, halaman 125.

Menurut Utrecht, wewenang kepala negara untuk memberikan Grasi adalah suatu wewenang yang telah tradisional dalam tangan kepala negara itu.² Akan tetapi sifatnya sekarang telah berbeda dengan semula. Pada zaman kerajaan absolut di Eropa, Grasi itu merupakan anugerah raja (*vorstelijke gunst*) yaitu anugerah raja yang telah sudi mengampuni terhukum.

Akan tetapi di negara modern ketika telah diadakannya lembaga-lembaga peradilan yang independen telah menimbulkan konstruksi hukum bahwa lembaga eksekutif tidak boleh lagi mengintervensi lembaga peradilan. Grasi sesungguhnya merupakan koreksi terhadap keputusan hakim/pengadilan, yaitu koreksi yang didasarkan atas alasan-alasan yang diketahui sesudah hakim memutuskan perkara yang bersangkutan.

² Utrecht, Rangkaian Sari Kuliah Hukum Pidana II, Penerbit Universitas, Bandung, 1965 halaman 240.

Sebagai alasan diberikan Grasi dapat disebut antara lain :

- a. Kepentingan keluarga dari terhukum
- b. Yang terhukum pernah sangat berjasa bagi masyarakat
- c. Yang terhukum menderita penyakit yang tidak dapat disembuhkan
- d. Yang terhukum berkelakuan baik dipenjara dan memperlihatkan keinsyafan atas kesalahannya.³

Menurut Vos, Grasi yang diberikan pada hari-hari nasional seperti tanggal 17 Agustus tidak boleh (lagi) dilihat sebagai anugerah kepala negara kepada terhukum/terpidana, akan tetapi sebagai suatu pernyataan dari masyarakat yang telah mulai berperasaan baik kembali terhadap terpidana. Bagi mereka yang menganut teori pembalasan : rasa dendam (keinginan membalas) telah mulai berkurang.

³ Ibid

Dalam perspektif hukum, Grasi tidak menghapuskan keputusan hakim yang bersangkutan. Keputusan hakim itu tetap ada hanya saja eksekusi putusannya dihilangkan, dikurangi atau diubah. Hal ini sejalan dengan prinsip bahwa pengadilan merupakan lembaga yang mandiri (*independence of judiciary / zelfstandig orgaan*), kepala negara sebagai badan pemerintah/eksekutif tertinggi, tidak dapat menghilangkan (meniadakan keputusan hakim).

Apabila kepala negara hanya dapat meringankan pelaksanaannya saja dari keputusan hakim, dengan :

- a. Tidak mengeksekusi seluruhnya
- b. Hanya mengeksekusi sebagian saja
- c. Mengadakan komutasi yaitu jenis hukuman diganti, misalnya hukuman penjara diganti dengan kurungan, hukuman kurungan diganti dengan denda atau hukuman mati diganti dengan hukuman penjara seumur hidup.

Menurut pandangan **Simons**, bahwa pandangan dewasa ini

penerapan dari suatu Grasi bukanlah merupakan tindakan kemurahan hati raja, melainkan suatu sarana untuk meniadakan suatu ketidakadilan.⁴ Grasi tidak dapat diterjemahkan sebagai suatu hak dari seorang terpidana, ia merupakan hak dari kepala negara yang menurut Simons dapat diberikan, meskipun tanpa adanya suatu permohonan dan atas pemberian Grasi, terpidana tidak pula dapat melakukan penolakan.

Paradigma Grasi berubah dengan perkembangan nilai-nilai hak asasi manusia dewasa ini (HAM). Di mana hak keadilan salah satunya dimasukkannya hak untuk mengajukan Grasi sebagai bagian dari hak yang dimiliki seorang terpidana khususnya mereka yang divonis dengan pidana mati (*Internasional Covenant for Civil and Political Rights*).

⁴ Eva Achjadi Zulfa, *Gugurnya Hak Menuntut, Dasar Penghapus, Peringan dan Pemberat Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2010, halaman 119.

Pada dasarnya pemberian Grasi sama sekali tidak terkait dengan masalah teknis yuridis lembaga peradilan dan sama sekali tidak terkait dengan penilaian terhadap suatu putusan hakim.⁵ Harus pula diingat bahwa pemberian Grasi bukan merupakan bentuk campur tangan presiden dalam bidang kekuasaan yudikatif, hal ini di atas telah dikatakan bahwa Grasi tidak menghapuskan atau menghilangkan putusan hakim yang telah memutuskan suatu perkara.

Keputusan hakim tetap ada, tetapi pelaksanaannya dihapuskan atau dikurangi atau diringankan baik seluruhnya atau sebagian. Saat ini Presiden dapat memberikan Grasi berupa :

- a. Pengurangan hukuman
- b. Mengadakan komutasi
- c. Penghapusan hukuman seluruhnya.

Dalam pandangan ini, pemberian Grasi bukan berarti menghapuskan

⁵ Ibid

kesalahan atau sifat melawan hukum dari tindak pidana yang telah dilakukan terpidana, sehingga akibatnya jika terjadi pengulangan (*recidive*) dapat menjadi alasan memperberat pidana, juga pemberian Grasi bukan merupakan bentuk rehabilitasi terhadap pelaku tindak pidana. Oleh karena itu pemberian Grasi dalam tindak pidana tertentu harus dilakukan secara hati-hati agar tidak mengganggu tujuan pemidanaan sebagai mana ditentukan dalam undang-undang.

Undang-undang Grasi

Setelah Indonesia merdeka, lembaga hukum Grasi diatur dalam Undang-undang Nomor 3 tahun 1950. Dalam Pasal 8 ditegaskan bahwa sebelum memberikan Grasi, presiden harus mendengar pertimbangan hakim yang memutuskan perkaranya, jaksa yang menuntut dan Jaksa Agung, Menteri Kehakiman dan menteri terkait lain. Bahkan sebelum tahun 1950 prosedur Grasi diatur dalam Gratieregeling, S 1933 Nomor 2),

Gratie Regeling ini kemudian diganti dengan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1950.

Dalam undang-undang Grasi terdapat asas-asas sebagai berikut :

- a. Atas hukuman-hukuman yang dijatuhkan oleh keputusan kehakiman..... yang tidak dapat diubah lagi, orang yang dihukum atau fihak lain dapat memajukan permohonan grasi kepada presiden.
- b. Keputusan hakim telah "tidak dapat diubah lagi" yaitu telah ikg (- tidak dapat dibantah lagi dengan memakai alat-alat hukum biasa).
- c. Bukan hanya yang terdakwa saja yang dapat memohon grasi, tetapi juga "fihak lain" yaitu fihak ketiga, asal saja "ternyata bahwa orang yang dihukum itu setuju permohonan grasi yang diajukan karena jabatan."⁶

Akan tetapi khusus point c di atas, van **Bemmelen** menyatakan

⁶ Utrecht, op cit halaman 242.

bahwa terpidana dapat menolak Grasi yang diajukan oleh fihak ketiga. Oleh karena itu menurut van **Bemmelen**, harus difikirkan selain dari permintaan yang diajukan oleh kawan-kawan atau anggota keluarga, juga permintaan yang diajukan oleh direksi rumah tahanan atau lembaga pemasyarakatan, apabila mereka berpendapat bahwa Grasi adalah pada tempatnya.⁷

Pendapat van Bemmelen ini yang menyatakan bahwa terpidana dapat menolak permohonan Grasi yang diajukan oleh fihak ketiga. Grasi pada hakikatnya merupakan permintaan ampun kepada penguasa dalam hal ini presiden, artinya terpidana mengakui kesalahannya dalam pengertian bahwa kesalahannya terbukti. Budiman Sujatmiko merupakan contoh ketika dijatuhkan pidana karena melakukan makar dalam kasus serangan terhadap markas Partai Demokrasi Indonesia tahun 1996. Namun pada

⁷ JM Van Bemmelen, Hukum Pidana 2, Hukum Penitentier, Bina Cipta, Bandung, 1986, halaman 152.

tahun 1998 reformasi berhasil menumbangkan kekuasaan otoritarianisme. Pemerintah ketika itu melalui Menteri Kehakiman Muladi memberikan Grasi kepada Budiman, akan tetapi *tawaran* Grasi itu ditolak, karena yang bersangkutan merasa tidak bersalah, apa yang dilakukan, merupakan bentuk sikap politiknya terhadap kekuasaan hegemonial kala itu. dengan kesatria, *tawaran* grasi itu ditolak oleh Budiman, karena hal demikian dianggap sebagai upaya mencemarkan perjuangan yang terus menerus dilakukannya.

Saat ini Grasi diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2002. Menurut undang-undang, Grasi adalah pengampunan berupa perubahan, peringanan, pengurangan atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada terpidana yang diberikan oleh Presiden. Dengan demikian, hakikat Grasi merupakan "pengampunan" yang diberikan oleh Presiden. Pengampunan tersebut dapat berupa :

- a. Perubahan hukuman, misalnya dari pidana penjara seumur hidup menjadi pidana sementara, pidana mati menjadi pidana penjara.
- b. Peringanan, misalnya dari pidana 20 tahun menjadi 15 tahun, atau dapat juga dari satu jenis pidana kepada jenis pidana lain.
- c. Pengurangan (sama dengan nomor b di atas)
- d. Dan penghapusan artinya pidana yang dijatuhkan sebelumnya, dihapuskan atau ditiadakan sama sekali.

Grasi hanya dapat diajukan terhadap putusan yang telah *in kracht van gewijsde* dalam hal putusan tersebut berupa pidana mati, penjara seumur hidup dan pidana penjara paling rendah 2 tahun.

Latar belakang diberlakukannya Undang-undang Grasi tersebut yakni bahwa Undang-undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Permohonan Grasi yang bentuk berdasarkan Konstitusi Republik Indonesia Serikat, dipandang tidak

sesuai lagi dengan perkembangan ketatanegaraan dan kebutuhan hukum masyarakat.⁸ Dalam undang-undang disebutkan bahwa "Permohonan grasi tidak menunda pelaksanaan putusan pemidanaan bagi terpidana, kecuali dalam hal putusan pidana mati". Hal ini menegaskan bahwa putusan yang diajukan permohonan Grasi adalah putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Dengan demikian tidak ada halangan lagi untuk melakukan eksekusi terhadapnya. Berbeda halnya dengan pidana mati. Pidana mati merupakan hukuman terberat menurut sistem KUHP kita saat ini. Oleh karena itu eksekusinya harus dilakukan secara hati-hati. Pidana mati menyangkut hak hidup seseorang oleh karena itu selayaknya dibedakan dengan putusan pemidanaan lainnya. Ditanggungkannya putusan pidana mati selama Grasi belum diputuskan Presiden merupakan bentuk

kebijaksanaan yang diberikan hukum kepada seorang terpidana. Oleh karena itu permohonan dan pertimbangan dikabulkan/tidaknya Grasi harus dilakukan secara hati-hati dan cermat.

Kebijakan Kriminal

Meskipun Grasi bukan merupakan upaya hukum (*rechtsmiddelen*) akan tetapi keputusan pemberiannya dapat mempengaruhi proses hukum, artinya putusan pengadilan yang telah menghukum terdakwa dapat berubah, putusan Grasi baik berupa peringanan atau perubahan jenis pidana, pengurangan jumlah pidana maupun penghapusan pelaksanaan pidana secara keseluruhan dapat mempengaruhi kebijakan kriminal.

Kebijakan kriminal atau sering juga disebut dengan politik kriminal diartikan sebagai usaha yang rasional dari masyarakat dalam

⁸ Bagian Menimbang, huruf b

menanggulangi kejahatan.⁹ definisi tersebut sejalan dengan definisi yang diberikan oleh **Marc Ancel** yang menegaskan bahwa “*the rational organization of the control of crime by society*”. Bahkan **G Peter Hoefnagels** secara terperinci mengartikan kebijakan kriminal sebagai :

- a. *Criminal policy is the science of responses*
- b. *Criminal policy is the science of crime prevention*
- c. *Criminal policy is a policy of designating human behavior as crime*
- d. *Criminal policy is a rational total of the responses to crime.*¹⁰

Dengan menggunakan berbagai definisi di atas, maka selayaknya Grasi ditempatkan dalam kedudukan yang proporsional, artinya bahwa

pemberian maupun penolakannya diletakkan dalam bingkai usaha penanggulangan kejahatan. point (b) maupun (d) dalam definisi **Hoefnagels** di atas mengindikasikan bahwa pemberian Grasi harus diletakkan dalam skala kebijakan kriminal, sehingga kejahatan dapat dicegah dan sebagai kebijakan rasional yang menyeluruh dalam rangka penanggulangan kejatan.

Reaksi yang timbul dikalangan masyarakat terhadap pemberian Grasi terhadap Corby sebagai mana disebutkan di muka, berada dalam kerangka kebijakan kriminal di atas. Artinya kalau bangsa Indonesia menyatakan kejahatan terhadap narkoba sebagai kejahatan yang luar biasa artinya masyarakat tidak boleh berkompromi dengan siapapun yang melakukan tindak pidana itu. Gerakan Nasional Anti Narkotika (Granat) pernah merilis informasi bahwa dalam satu tahun (2011-2012) pecandu narkoba mencapai angka 5 juta orang. Itu artinya bahwa generasi

⁹ Soedarto, Hukum dan Hukum Pidana, Penerbit Alumni, Bandung, 1981 halaman 38.

¹⁰ Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru, Penerbit Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008 halaman 2.

mendatang sukar diharapkan untuk mengemban amanah untuk menjaga republik apabila mereka sendiri tidak dapat melepaskan diri dari kungkungan narkotika.

Pemerintah Indonesia sendiri pernah menyatakan bahwa tahun 2015 Indonesia akan bebas dari narkotika. Itu berarti mulai saat ini penegakan hukum terhadap penyalahgunaan narkotika terutama kepada pelaku peredaran harus diberi sanksi hukum yang keras, bukan malahan memberikan ampun terhadapnya. Kita tidak boleh membiarkan bangsa ini berlarut-larut dalam melakukan pencegahan dan penindakan terhadap pelaku kejahatan narkotika ini. Penegak hukum harus memberi reaksi yang keras terhadap pelaku terutama para pengedar siapapun dia. Kesemuanya ini tentu harus diletakkan dalam konteks menjadikan "Indonesia sebagai negara yang bebas narkotika".

Pelaku narkotika yang telah selesai menjalani proses hukum tentu tidak boleh disama ratakan dengan

terpidana yang melakukan tindak pidana lain. salah satu kekeliruan penegak hukum adalah memperlakukan terpidana narkotika sebagaimana layaknya narapidana biasa. Padahal sejak semula Indonesia menyatakan diri perang terhadap narkotika. Sungguh suatu kebijakan yang ironis jika pelaku narkotika diperlakukan secara istimewa, apalagi memberikan Grasi terhadapnya. Cepat atau lambat, kebijakan tersebut akan menjadikan Indonesia sebagai salah satu negara yang gagal dalam memerangi narkotika.

Penutup

Meskipun bukan merupakan upaya hukum, Grasi mempengaruhi putusan pengadilan. Oleh karena itu pemberiannya harus dilakukan secara hati-hati dengan mempertimbangkan segi subyektif dan obyektif tindak pidana. Segi subyektif yakni keadaan batin terdakwa ketika melakukan tindak pidana yang dapat berupa kesalahan dalam bentuk kesengajaan atau kealpaan, di pihak lain tidak

adanya alasan yang menghapuskan pertanggung jawaban pidana. Secara obyektif, apakah tindak pidana tersebut merupakan kejahatan yang membahayakan masyarakat secara keseluruhan. Tindak pidana narkotika --- begitu juga korupsi dan terorisme merupakan kejahatan yang harus ditangani secara luar biasa (extra ordinary crime) keistimewaannya tidak kepada penamaannya saja, akan tetapi sampai kepada proses penyelesaiannya.

Artinya pelaku tindak pidana narkotika sebagai pengedar, secara obyektif tindakannya telah mengancam eksistensi bangsa, oleh karena itu pemberian grasi terhadap pelaku, patut disesalkan. Pemberian Grasi jika ditinjau dari sudut kebijakan kriminal, bukan merupakan cara yang rasional dalam rangka menanggulangi tindak pidana. Adanya keberatan yang kemudian berujung pada proses hukum atas pemberian Grasi itu merupakan bukti bahwa penanggulangan kejahatan

narkotika dengan pemberian Grasi terhadap pelakunya merupakan tindakan kontra produktif untuk membebaskan Indonesia dari ancaman narkotika.

Daftar Pustaka

Achjani Zulfa, Eva. *Gugurnya Hak Menuntut*, Dasar Penghapus, Peringatan dan Pemberat Pidana, Ghalia Indonesia, Jakarta. 2010.

Bemmelten, JM. Van. *Hukum Pidana* 2, Hukum Penitentier, Bina Cipta, Bandung. 1986.

Jonkers, JE. *Hukum Pidana Hindia Belanda*, Penerbit Bina Aksara, Jakarta 1987

Nawawi Arief, Barda. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*, Penerbit Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008.

Soedarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Penerbit Alumni, Bandung. 1981.

Utrecht, *Rangkaian Sari Kuliah*
Hukum Pidana II, Penerbit
Univesitas, Bandung. 1965.

