

### **BAB III**

## **KEDUDUKAN PRESIDEN DALAM PEMBERIAN AMNESTI DI INDONESIA**

#### **A. Amnesti Dalam Hukum Nasional**

Menelaah dan mempelajari sumber hukum memerlukan kehati-hatian karena istilah sumber hukum mengandung beberapa pengertian. Tanpa ilmu yang benar dan cukup sumber hukum dapat menjadi sebuah kekeliruan dan bahkan menyesatkan bagi antara umat manusia. Sumber hukum satu dengan yang lain dapat berbeda-beda. Seperti sumber hukum menurut tinjauan sejarah berbeda dengan pengertian sumber hukum menurut filsafat, sumber hukum menurut tinjauan agama berbeda dengan sumber hukum tinjauan sosiologi dan sebagainya.

Sumber hukum adalah segala apa saja yang menimbulkan aturan-aturan yang mempunyai kekuatan yang bersifat memaksa, yakni aturan-aturan yang kalau dilanggar akan menimbulkan atau mengakibatkan sanksi yang tegas dan nyata.<sup>73</sup>

Pengertian sumber hukum menurut Soedikno Mertokusumo dapat diartikan dalam beberapa arti, yaitu:

- 1) Sebagai asas hukum, sebagai sesuatu yang merupakan permulaan hukum, misalnya kehendak tuhan, akal manusia, jiwa bangsa dan sebagainya;

---

<sup>73</sup> Putera Astomo, *Hukum Tata Negara Teori dan Praktek*, Thafa Media, Yogyakarta, 2014, hlm. 16.

- 2) Menunjukkan hukum terdahulu yang memberi bahan-bahan pada hukum yang sekarang berlaku, seperti hukum Prancis, hukum Romawi, dan lain-lain;
- 3) Sebagai sumber berlakunya, yang memberi kekuatan berlaku secara formal kepada peraturan hukum (penguasa atau masyarakat);
- 4) Sebagai sumber dari mana kita dapat mengenal hukum, misalnya dokumen, undang-undang, lontar, batu bertulis, dan sebagainya;
- 5) Sebagai sumber terjadinya hukum atau sumber yang menimbulkan hukum.<sup>74</sup>

Terdapat sumber-sumber Hukum Tata Negara, yaitu:

- a) Sumber hukum Material
- b) Sumber Hukum Formal
  - Peraturan Perundang-undangan
  - Konvensi ketatanegaraan
  - Yurisprudensi
  - Perjanjian internasional (Traktat)
  - Doktrin Ilmu Hukum

Dilihat dari sumber Hukum Tata Negara di atas dapat kita ketahui bahwa Sumber hukum formal mendapat pengaruh dari berbagai macam aspek. Mulai dari Undang-undang yang berlaku dan seterusnya. Tentu beberapa aspek di atas akan menjadi pertimbangan bagi sebuah negara untuk menetapkan sumber hukum yang berlaku.

“Amnesti sering digunakan dalam masyarakat transisional yang berangkat dari rezim yang opresif menuju yang lebih demokratis, dalam upaya menyelesaikan konflik bersenjata internal, upaya memelihara perdamaian, atau dalam upaya melakukan rekonsiliasi nasional. Penggunaan amnesti sudah dikenal bahkan pada abad ke-12 SM ketika ditemukan suatu prasasti

---

<sup>74</sup> *Ibid.*, hlm. 16-17.

kuno di Mesir di mana Pharaoh Rameses II mengampuni musuhnya dalam perang untuk menciptakan perdamaian di negerinya.”<sup>75</sup>

Di Indonesia juga pernah dipraktikkan amnesti dalam berbagai kasus yang ada di Indonesia dari masa orde lama sampai orde baru, tahanan dilepaskan oleh pemerintah sesuai dengan presiden berdasarkan kekuasaan atau kewenangan yang konstitusional. Pada masa itu juga telah digunakan amnesti oleh Presiden untuk para tahanan GAM (Gerakan Aceh Merdeka). Hal ini dilakukan upaya untuk mendapatkan perdamaian antara pemerintah dengan GAM itu sendiri. Pengalaman amnesti itu sendiri dapat menjadi pengalaman yang bagus untuk pemerintah karena dapat berfungsi dengan baik dan dapat memberikan dampak yang baik bagi pemerintah itu sendiri.

“Secara umum amnesti memiliki pengertian sebagai suatu ekspresi yudisial dari suatu keputusan politik (biasanya lewat keputusan eksekutif dan/atau legislatif) yang memberikan suatu imunitas bagi seseorang untuk tidak dituntut, bila belum diadili, atau membebaskan seseorang (terpidana) dari hukuman yang sedang dijalaninya.<sup>3</sup> Amnesti, meski berbeda penerapannya dalam satu sistem pemerintahan dengan yang lainnya, dianggap merupakan privilese politik dari pihak penguasa atau pimpinan pemerintahan. Amnesti menjadi insentif untuk meredam pemberontakan, kerusuhan, dan konflik internal. Pengertian amnesti sering disandingkan dengan model pengampunan legal lainnya seperti pardon, grasi, dan sebagainya. Meski terdapat perbedaan dalam pengertian teknis legal, semuanya memiliki efek hukum yang sama, yaitu melepaskan pertanggungjawaban pidana seseorang (baik sebelum diadili atau pada saat menjalani pidana).”<sup>76</sup>

Justifikasi prinsipil dari pemberian amnesti pada umumnya adalah menjaga transisi demokrasi, memelihara perdamaian, rekonsiliasi,

---

<sup>75</sup>Andreas O’Shea, *Amnesty for Crime in International Law and Practice*, Kluwer Law International, New York, 2002, hlm 5.

<sup>76</sup> <https://kontras.org/home/WPKONTRAS/wp-content/uploads/2018/09/Amnesti-Tapol-Papua.pdf>, diakses pada tanggal 12/12/2019.

pengampunan, dan kebenaran.<sup>77</sup> Idealnya sebuah amnesti yang diberikan dapat memberikan sebuah dampak kepercayaan publik, bagi mereka yang tidak percaya dengan keadilan atau pemerintah yang sedang berkuasa apakah berpihak rakyat atau tidak.

Amnesti dan privilese pengampunan lainnya ditegaskan dalam Konstitusi Undang-Undang Dasar 1945 (Amandemen Pertama) Pasal 14 di mana penjelasannya adalah:

- 1) Presiden memberi Grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.
- 2) Presiden memberi Amnesti dan Abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>78</sup>

Di sini terlihat bagaimana amnesti menjadi satu paket dengan abolisi dan menyerupai grasi dan rehabilitasi. Tak terdapat penjelasan yang ketat di antara 4 definisi tersebut yang merupakan privilese atau hak prerogatif seorang presiden meskipun nampaknya mereka memiliki dampak hukum yang serupa.<sup>79</sup>

“Berdasarkan Pasal 14 UUD 1945, amnesti pernah diterapkan pada masa pemerintahan Soekarno kepada orang-orang yang melakukan pemberontakan dalam negeri di Aceh, Sumatera, Sulawesi, Maluku, Papua, hingga Jawa Barat. Selain itu, pemerintahan di bawah diktator militer Soeharto juga pernah memberikan amnesti umum dan abolisi kepada para pengikut gerakan Fretelin Timor Timur. Pasca kejatuhan Soeharto, keempat pemerintahan yang berkuasa setelahnya juga pernah memberikan amnesti dan abolisi kepada sejumlah orang dengan berbagai tuduhan politik dan kemudian dipenjara pada masa kekuasaan Soeharto.”<sup>80</sup>

---

<sup>77</sup>Andreas O’Shea, *Op. Cit.*, hlm 23.

<sup>78</sup> Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, disahkan pada 19 Oktober 1999.

<sup>79</sup><https://kontras.org/home/WPKONTRAS/wp-content/uploads/2018/09/Amnesti-Tapol-Papua.pdf>, diambil pada tgl 16/10/2019, pada jam 17: 16.

<sup>80</sup>*Ibid.*

UU Amnesti dan Abolisi dikeluarkan 65 tahun yang lalu ketika Presiden Sukarno kala itu ingin membebaskan semua orang yang sebelum tanggal 27 Desember 1949 di hukum karena melakukan sesuatu tindak pidana akibat persengketaan politik antara Indonesia dan Kerajaan Belanda.<sup>81</sup>

Amnesti merupakan hak prerogatif presiden di bidang hukum. Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) mengatur dan menjamin hak presiden untuk dapat memberikan Grasi, Rehabilitasi, Amnesti dan Abolisi. Menurut teori, amnesti diartikan sebagai bentuk kebijakan politis presiden dalam merespons opini masyarakat dan menjaga “kepentingan negara”.<sup>82</sup>

Kepentingan negara yang dimaksudkan di atas tidak dijelaskan secara detail dengan apa yang dimaksudkan dengan kepentingan negara. Namun dapat dilihat dari amnesti pada awal-awal pemerintahan kebanyakan tahanan politik yang bersengketa dengan pemerintah Indonesia sehingga diselesaikan dengan damai dan menguntungkan pihak bersama. Namun apabila Amnesti juga diberikan kepada bukan tahanan politik atau kasus politik dapat memberikan terobosan baru untuk kisah amnesti itu sendiri, yang sesuai dengan negara yang berdemokrasi.

Akan tetapi semua kembali hak yang dimiliki Presiden yang sedang menjabat. Karena dalam peraturan sudah tertuang yang menjadi hak prerogative presiden dalam memberikan Amnesti, Grasi, Abolisi dan Rehabilitasi, semua diatur dalam Undang-Undang.

---

<sup>81</sup><https://almi.or.id/2019/07/19/analisis-di-balik-kontroversi-pemberian-amnesti-jokowi-kepada-baiq-nuril-indonesia-butuh-uu-amnesti-yang-baru/>, diambil pada tanggal 14-10-2019, jam 14:20 .

<sup>82</sup>*Ibid.*

Prerogatif secara kebahasaan berasal dari Bahasa latin *praerogativa* (dipilih sebagai yang paling dahulu memberikan suara, *praerogativus* (diminta sebagai pertama yang memberikan suara), *praerogare* (diminta sebelum meminta yang lain).<sup>83</sup>

Sejarah ketatanegaraan Indonesia mencatat hanya ada satu kali terjadi konflik yang sungguh-sungguh antara Presiden dengan Badan Pekerja di Komite Nasional Pusat yaitu dalam hubungan peraturan pemerintah No. 6 tahun 1946 tentang penyempurnaan susuna komite nasional pusat.<sup>84</sup>

Pada tanggal 16 Oktober 1945 keanggotaan KNIP telah diperbanyak menjadi 188 orang anggota. Semenjak bulan Januari 1946, beberapa partai politik mulai mendesak supaya susunan KNIP dirubah sesuai dengan apa yang mereka katakana pertimbangan yang sebenarnya dari kekuatan-kekuatan politik, berada dari perimbangan yang diwakili dalam KNIP.<sup>85</sup>

Kekuasaan Presiden yang dirumuskan dalam pasal- pasal 10, 11, 12, 13, 14, dan pasal 15 UUD 1945 biasanya dipahami dalam kerangka tugas Presiden dalam kepala negara, bukan sebagai Kepala Pemerintahan.<sup>86</sup> Dapat dikatakan bahwa kekuasaan dalam melaksanakan pemerintahan bukan berasal dari jabatan Presiden yang berkuasa. Jadi hanya sebagai jabatan sebagai kepala negara tidak berarti dapat menjalankan sebuah pemerintahan dengan jabatan presiden itu sendiri.

---

<sup>83</sup> Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 104.

<sup>84</sup>*Ibid.*, hlm. 110.

<sup>85</sup>*Ibid.*

<sup>86</sup>*Ibid.*, hlm. 115.

Namun, karena sistem yang dianut dalam UUD 1945 bukan sistem kabinet (parlementer), memang tidak ditegaskan bahwa kekuasaan tersebut dikaitkan dengan fungsi Presiden sebagai kepala negara. Dalam sistem Presidentil yang dianut oleh UUD 1945 itu, fungsi kepala negara dan kepala pemerintahan menyatu dalam jabatan Presiden.<sup>87</sup>

Memang tidak dijelaskan secara pasti dan jelas bahwa presiden menjabat sebagai kepala negara saja atau dengang kepala pemerintahan, akan tetapi sudah dijelaskan dengan teori di atas bahwa Indonesia bukan sebuah negara palementer, sehingga kekuasaan terpusat menjadi satu yaitu di jabatan Presiden. “Tetapi secara teoritis semua kekuasaan yang disebut di atas melekat dalam fungsi Presiden RI menurut Pasal 10 sampai dengan Pasal 15 UUD 1945 itu adalah kekuasaan Presiden sebagai kepala negara, dan sebagai kepala pemerintahan.”<sup>88</sup>

Di dalam Undang Undang Dasar 1945 sendiri tidak diberi batasan mengenai perkara mana yang bisa masuk dalam konteks Grasi, Amnesti, Abolisi maupun Rehabilitasi. Hal ini berarti bahwa sebuah kasus hukum pidana seperti biasa yang dapat berdiri sendiri, tidak berdimensi kepentingan negara yang luas. kepentingan negara sesungguhnya bukanlah soal apakah terpidana merupakan narapidana politik dan juga bukan soal apakah pasalnya adalah pasal politik atau kejahatan politik. Melainkan, lebih pada persoalan dimensi kepentingan negara dari substansi perkaranya.

---

<sup>87</sup>*Ibid.*

<sup>88</sup>*Ibid.*

Pada saat ini di Indonesia di hebohkan dengan adanya kasus Baiq Nuril yang terjerat pidana pelanggaran pasal UU ITE yang dimana Baiq tidak menyebar luaskan secara sengaja namun tersebar karena teman kerjanya yang menyebarkan tanpa sepengetahuan Baiq Nuril. Setelah melalui proses peradilan yang panjang pada putusan Mahkamah Agung Baiq Nuril tetap dijatuhi hukuman penjara dan denda. Hal ini membuat Presiden Jokowi melakukan tindakan dengan memberikan Amnesti karena demi memberikan keadilan dan juga banyak dorongan dari masyarakat yang juga setuju dengan adanya Amnesti yang akan diberikan. Amnesti yang diberikan menimbulkan dua opini antara setuju dan tidak setuju, tidak setuju sendiri timbul karena pada Amnesti yang diberikan pada presiden sebelumnya merupakan kasus tahanan politik yang melawan negara. Amnesti yang diberikan untuk menjaga agar negara dalam menyelesaikan masalah tetap damai.



## **B. Amnesti Sebagai Upaya Hukum Pencarian Keadilan**

Dapat kita lihat di Indonesia sering kali mengalami berbagai macam kasus-kasus hukum yang terjadi di lingkungan masyarakat. Namun dalam penyelesaian kasus hukum yang ada, terdapat perbedaan dalam penyelesaian setiap kasus mengikuti perkembangan dan seiring waktu yang berjalan. Yang menjadi polemik di media masa adalah upaya dalam meringankan segala macam hukuman yang dihadapi, upaya tersebut biasa disebut dengan upaya hukum.

Sebagian dari mereka yang terjerat kasus hukum yang sudah diputus ataupun belum akan mengajukan upaya hukum, mulai dari level pengadilan yaitu banding dan kasasi ataupun level Presiden yang mempunyai hak prerogatif memberikan Grasi, Amnesti, Abolisi dan juga Rehabilitasi.

Secara normatif, upaya hukum menurut Pasal 1 angka (12) disebutkan bahwa upaya hukum merupakan hak terdakwa atau penuntut umum untuk tidak menerima putusan pengadilan yang berupa perlawanan atau banding atau kasasi atau hak terpidana untuk mengajukan hak peninjauan kembali dalam hal serta menurut cara yang diatur undang-undang ini.<sup>89</sup>

Jadi dapat kita katakan bahwa upaya hukum adalah upaya hak pribadi atau badan hukum apabila merasa ketidak puasaanya terhadap peradilan hukum sebelumnya dan yang telah diputuskan di dalam Undang-Undang yang berlaku.

---

<sup>89</sup><https://tesishukum.com/pengertian-upaya-hukum-menurut-para-ahli/>, diambil pada tanggal 31/10/2019, jam 23:23.

Upaya ini dijamin oleh negara dan dilindungi oleh Undang-Undang yang berlaku.

Keadilan sesungguhnya merupakan konsep yang relatif.<sup>90</sup> Konsep relatif yang dimaksudkan di sini adalah konsep yang tidak pasti atau dapat berbeda-beda tergantung dari sudut pandang yang memahaminya. Karena keadilan menurut tiap individu akan berbeda-beda batasnya, ada yang dalam satu tindakan cukup tapi di individu lain tidak cukup adil.

Pada sisi lain, keadilan merupakan hasil interaksi antara harapan dan kenyataan yang ada, yang perumusannya dapat menjadi pedoman dalam kehidupan individu atau kelompok. Dari aspek etimologis kebahasaan, kata adil dari Bahasa arab *adala* yang mengandung makna tengah atau pertengahan.<sup>91</sup>

Dari pengertian ini pula, kata adil disinonimkan dengan *inshaf* yang berarti sadar, karena orang yang adil adalah orang yang sanggup berdiri di tengah tanpa *a priori* memihak. Orang yang demikian adalah orang yang selalu menyadari yang dihadapinya itu dalam konteksnya yang menyeluruh, sehingga sikap dan keputusan yang diambil dalam persoalan menjadi tepat dan benar.<sup>92</sup>

Kata “adil” dalam Bahasa Arab adalah nomina augientie (Ism Fail – Bahasa Arab) yang berasal dari kata benda “adala” yang mempunyai arti:

---

<sup>90</sup> Majjid Khadduri, *The Islamic Conception of Justice*, (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1984), hlm. 1.

<sup>91</sup> Mahmutarom H.R., *Rekonstruksi Konsep Keadilan*, Universitas Diponegoro Semarang, Semarang, 2010, hlm. 31.

<sup>92</sup> *Ibid.*

- a) Tegak lurus atau meluruskan.
- b) Untuk duduk lurus atau langsung.
- c) Untuk menjadi sama atau menyamakan.
- d) Untuk menyeimbangkan atau bobot pengimbang.<sup>93</sup>

Sejauh ini penulis belum mengetahui secara pasti bagaimana teori ataupun yang secara tertulis mengenai pengertian dari adil itu sendiri. Tetapi bukan berarti di bangsa Indonesia tidak ada keadilan dalam kehidupan masyarakat, kesadaran akan keadilan pada dasarnya ada pada setiap manusia. Bahkan anak-anak yang masih kecil pun menyadari dan secara naluri akan protes apabila dia tidak merasa adil dalam diperlakukan atau mendapat bagian yang lebih kecil. Semua itu didorong oleh perasaan bahwa dirinya tidak diperlakukan secara adil, sementara bagi yang lain mendapatkan perlakuan yang lebih atau mendapatkan bagian yang lebih besar akan merasa senang dan merasa adil-adil saja.

Oleh karena itulah, dapat dikatakan bahwa keadilan adanya bukan berasal dari tulisan teori melainkan dari Bahasa hati yang kita rasakan hanya dapat diketahui dari niat dan itikad yang baik dalam melakukan suatu hal. Namun dari hal yang ada dapat kita sadari bahwa dalam keadilan juga harus ada rasa tenggang rasa, tidak hanya mementingkan diri sendiri, serta adanya kesadaran bahwa apapun yang dimiliki tidak serta mutlak adalah hak miliknya sendiri. Ada juga hak-hak orang lain di dalamnya yang tidak bisa kita pisahkan, sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi orang lain.

Masyarakat memiliki hak masing-masing yang sudah ada sejak dia dilahirkan. Dalam sistem peradilan hak nya akan dilindungi dan dipastikan

---

<sup>93</sup>*ibid.*, hlm. 32.

didapat oleh negara agar setiap individu dapat mencari keadilan. Hak masyarakat dalam mencari keadilan:

- i. Berhak memperoleh Bantuan Hukum
- ii. Berhak perkaranya segera dimajukan ke pengadilan oleh Penuntut Umum
- iii. Berhak segera diadili oleh Pengadilan
- iv. Berhak mengetahui apa yang disangkakan kepadanya pada awal pemeriksaan.
- v. Berhak mengetahui apa yang disangkakan kepadanya dalam bahasa yang dimengerti olehnya.
- vi. Berhak memberikan keterangan secara bebas dihadapan hakim.
- vii. Berhak mendapatkan bantuan juru bahasa/penerjemah jika tidak paham bahasa Indonesia.
- viii. Berhak memilih penasehat hukumnya sendiri.
- ix. Berhak menghubungi penasehat hukumnya sesuai dengan ketentuan undang-undang.
- x. Bagi orang asing berhak menghubungi/berbicara dengan perwakilan negaranya dalam menghadapi proses persidangan.
- xi. Berhak menghubungi/menerima kunjungan dokter pribadinya dalam hal terdakwa ditahan.
- xii. Berhak mengetahui tentang penahanan atas dirinya oleh pejabat yang berwenang.
- xiii. Berhak menghubungi/menerima kunjungan keluarga untuk mendapatkan jaminan penangguhan penahanan atau mendapatkan bantuan hukum.
- xiv. Berhak menghubungi/menerima orang lain yang tidak berhubungan dengan perkaranya untuk kepentingan pekerjaan atau kepentingan keluarganya.
- xv. Berhak mengirim/menerima surat ke/dari Penasehat hukumnya atau keluarganya setiap kali diperlukan olehnya.
- xvi. Berhak menghubungi / menerima kunjungan rohaniawan.
- xvii. Berhak diadili dalam sidang yang terbuka untuk umum.
- xviii. Berhak untuk mengajukan saksi atau saksi ahli yang menguntungkan bagi dirinya.
- xix. Berhak segera menerima atau menolak putusan.
- xx. Berhak minta banding atas putusan pengadilan, dalam waktu yang ditentukan undang-undang, kecuali terhadap putusan bebas, lepas dari segala tuntutan hukum, dan putusan dalam acara cepat.
- xxi. Berhak untuk mencabut atas pernyataannya menerima atau menolak putusan dalam waktu yang ditentukan undang-undang.
- xxii. Berhak mempelajari putusan sebelum menyatakan menerima atau menolak putusan dalam waktu yang ditentukan undang-undang.

xxiii. Berhak menuntut ganti rugi dan rehabilitasi sebagaimana diatur dalam pasal 95 KUHAP.<sup>94</sup>

Dapat kita lihat bahwa banyak hak yang dilindungi oleh negara agar mendapatkan suatu keadilan yang seadil-adilnya tanpa melihat dari satu sudut sisi pandang tetapi berdiri di tengah untuk mencari keseimbangan. Hak-hak di atas dapat kita peroleh ketika kita dalam persidangan, hal tersebut menjadi contoh bahwa dalam terjerat kasus peradilan pun kita masih mendapat hak yang dipastikan dan dilindungi oleh negara. Persamaan itu sebagai fundasi hak-hak asasi manusia, baik secara personal maupun kolektif dan menghendaki adanya kebebasan.

“Dalam teks Piagam Madinah ditetapkan adanya kebebasan melakukan adat istiadat yang baik, kebebasan dari kemiskinan dan kemelaratan, kebebasan menuntut hak yang bertanggungjawab, kebebasan beragama dan kebebasan bagi antar pemeluk agama mengadakan kerjasama dalam berbagai aspek kehidupan sosial dan politik sebagai jalan terwujudnya kehidupan bersama yang harmonis dan berkesetimbangan antar pemeluk agama.”<sup>95</sup>

Model kesetimbangan sebagaimana yang dikembangkan dalam sistem ketatanegaraan atau pemerintahan Islam pada masa pemerintahan Rasulullah meliputi kesetimbangan individu, masyarakat, penguasa, yang dikontrol oleh kehendak Illahiyah yang kesemuanya mengandung prinsip:

- a. Prinsip kesatuan umat, bahwa orang-orang mukmin adalah umat yang satu, tidak termasuk golongan lain, orang-orang yahudi dan sekutunya adalah satu umat dengan orang mukmin.
- b. Prinsip persatuan dan persaudaraan, yakni persaudaraan seagama maupun persatuan dan persaudaraan sosial.
- c. Prinsip persamaan, yaitu pengakuan hak-hak yang sama antara kaum muslim dan bukan muslim.

---

<sup>94</sup><http://www.pn-stabat.go.id/publik/pengetahuan-publik/hak-pencari-keadilan.html>, diakses pada tgl. 7-11-2019, jam 15:58.

<sup>95</sup> Mahmutarom H.R., *Op. Cit.*, hlm. 103.

- d. Prinsip kebebasan, dalam hal ini Islam memberi kebebasan dalam banyak hal untuk terpeliharanya masyarakat yang pluralistic.
- e. Hubungan antar pemeluk agama. Pemeluk agama baik Islam atau di luar Islam pada dasarnya wajib menjadiln hubungan baik dalam berbagai hal.
- f. Prinsip pertahanan, kedaulatan dari berbagai ancaman musuh dan menciptakan rasa aman kepada seluruh warga.
- g. Prinsip hidup bertetangga, orang yang mendapat perlindungan memperoleh hak-hak dan kewajiban yang sama terhadap pelindungnya.
- h. Prinsip tolong menolong, membela yang lemah dan teraniyaya, sebagai aktualisasi adanya persamaan dan persahabatan yang harmonis.
- i. Prinsip perdamaian, perdamaian diantara komunitas muslim, juga perdamaian muslim dengan komunitas lainnya sebagai implementasi bahwa Islam adalah agama perdamaian.
- j. Prinsip musyawarah, adanya kesepakatan dan dapat diterima substansinya oleh semua orang yang mengadakan perjanjian.
- k. Prinsip keadilan, perlakuan adil harus diberlakukan pada semua orang, baik muslim maupun non muslim.
- l. Prinsip pelaksanaan hukum, pelaksaan hukum yang merupakan konsekuensi dari penerimaan terhadap substansi konstitusi Madinah sebagai perjanjian yang disepakati dan ditandatangani oleh seluruh kelompok yahudi.
- m. Prinsip kepemimpinan, yaitu posisi Rosulullah sebagai pemimpin umat juga pemimpin masyarakat yang terdiri dari berbagai suku dan agama.
- n. Prinsip ketaqwaan, sebuah prinsip hubungan yang bersifat horizontal dan vertical dalam Islam.<sup>96</sup>

Beberapa ketentuan Piagam Madinah ini perlu dipahami, sebab di

Indonesia juga terdiri dari berbagai macam suku bangsa dan agama keyakinan yang berbeda-beda, adat yang berbeda bahkan beberapa Bahasa pun memiliki Bahasa yang berbeda. Jangan sampai masih-masing pihak menganggap dirinya paling baik sehingga merendahkan kelompok lain, tentu hal ini akan memecah belah kesatuan yang damai.

---

<sup>96</sup> *Ibid.*, hlm. 103-104

Pemberian pengampunan oleh presiden dilakukan berdasarkan untuk mencari keadilan, mencari keadilan ini diminta oleh seseorang atau sekelompok orang yang terkena persoalan hukum. Upaya pencarian keadilan ini memiliki berbagai macam upaya yang dapat diberikan oleh Presiden yang diatur dalam Undang-Undang, yaitu Pasal 14 Undang-Undang 1945.

Dahulu sebelum amandemen Pasal 14 Undang-Undang 1945 ini memiliki hak absolut yang hanya dimiliki oleh Presiden. Namun setelah amandemen kekuatan ini tidak hanya dimiliki oleh Presiden namun dengan pertimbangan Mahkamah Agung (MA) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Ketentuan tersebut diubah dengan tujuan dapat meningkatkan pengawasan terhadap penyelenggara pemerintah oleh Presiden.

Langkah-langkah seperti grasi, amnesti, dan abolisi merupakan langkah hukum baik yang diajukan atau tidak. Untuk itu mari kita mengenal istilah-istilah grasi, amnesti, dan abolisi.

- 1) Grasi: Menurut pasal 1 angka 1 UU No. 22 Tahun 2002 tentang Grasi, grasi adalah pengampunan berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada terpidana yang diberikan oleh Presiden. Sedangkan untuk rehabilitasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (1) UUD 1945, dilakukan pemulihan dalam kemampuan, kedudukan dan harkat serta martabatnya, dan dikembalikan kepada kedudukannya. Dengan kata lain, seseorang yang mendapatkan grasi dari presiden ialah orang yang bersalah namun memohon pengampunan kepada kepala negara. Tindak pidana atau kesalahan orang itu tidak hilang tetapi pelaksanaan pidana seperti hukuman penjaranya saja yang diampuni. Grasi haruslah dimohonkan seseorang atau terpidana kepada presiden.
- 2) Amnesti: Dalam kamus Besar Bahasa Indonesia, amnesti merupakan pengampunan atau penghapusan hukuman yang diberikan kepala negara kepada seseorang atau sekelompok orang

yang telah melakukan tindak pidana tertentu. Sedangkan dalam UU Darurat No 11/1954 tentang Amnesti dan Abolisi, menyebutkan bahwa akibat dari pemberian amnesti adalah semua akibat hukum pidana terhadap orang-orang yang diberikan amnesti dihapuskan. Amnesti juga bisa diberikan presiden kepada seseorang tanpa harus pengajuan terlebih dahulu.

- 3) Abolisi: Dalam UU Darurat No 11/1954 tentang Amnesti dan Abolisi, memberikan arti bahwa abolisi merupakan penghapusan proses hukum seseorang yang sedang berjalan. Dalam UU tersebut, dikatakan untuk pemberian abolisi, penuntutan terhadap orang-orang yang diberikan abolisi ditiadakan. Dalam pemberian Amnesti dan abolisi, presiden juga harus memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 14 ayat [2] UUD 1945). Pemberian abolisi dan amnesti juga pernah diatur dalam UUD Sementara RI Tahun 1950. Amnesti dan abolisi hanya dapat diberikan dengan undang-undang ataupun atas kuasa undang-undang, oleh Presiden sesudah meminta nasehat dari Mahkamah Agung.<sup>97</sup>

Ada 4 macam upaya yang dapat dilakukan oleh masyarakat individu dan kelompok untuk dalam upaya mencari keadilan. Amnesti merupakan salah satu upaya mencari keadilan bagi yang akan menjalani proses pengadilan. Amnesti merupakan permintaan dari seorang individu dan mengajukan ke Presiden kemudian akan mempertimbangkan pertimbangan dari Dewan Perwakilan Rakyat.

---

<sup>97</sup> <https://news.detik.com/berita/d-3891806/mengenal-perbedaan-grasi-amnesti-dan-abolisi>, diakses pada tanggal 9/11/2019

### C. Kedudukan Presiden Dalam Pemberian Amnesti

Kordinasi adalah usaha yang perlu dilakukan untuk suatu sistem kerjasama, seperti yang kita ketahui, memerlukan suatu organisasi sistem komunikasi. Sistem komunikasi semacam itu perlu adanya suatu titik pusat sebagai penghubung antar bagian, dan hanya dapat beroperasi ketika pusat-pusat ini dipimpin oleh orang-orang yang biasa disebut eksekutif. Akan tetapi dalam lembaga negara komunikasi tentu saja tidak hanya lembaga eksekutif saja akan tetapi lembaga negara yang lain juga wajib saling berkomunikasi agar selaras dengan tujuan dan cita sebuah negara.

Kita ketahui Indonesia membagi beberapa lembaga kekuasaan agar seimbang dan adil dalam menjalankan sebuah pemerintah. Pemisahan kekuasaan negara dibagi menjadi tiga jenis itu bertugas agar tindakan sewenang-wenang dari yang berkuasa dapat dihindarkan.

Kemudian gagasan yang sering kita sebut *trias politika* yang dipelopori oleh Montesquieu dipakai dalam sistem kekuasaan di Indonesia. Tiga gagasan pokok yang menjadi pembagian kekuasaan itu adalah: Kekuasaan Legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat), kekuasaan Eksekutif (Presiden) dan juga kekuasaan Yudikatif (lembaga peradilan).

“Yang kita fokuskan di sini adalah kekuasaan Eksekutif yaitu kekuasaan seorang Presiden. Kekuasaan menjalankan Undang-Undang ini dipegang oleh negara. Kepala negara tentu tidak dapat dengan sendirinya menjalankan segala undang-Undang ini. Oleh karena itu kekuasaan dari kepala negara dilimpahkannya (didelegasikannya) kepada pejabat-pejabat pemerintah/negara yang bersama-sama merupakan satu badan pelaksana

Undang-Undang (badan eksekutif). Badan inilah yang berkewajiban menjalankan kekuasaan eksekutif.”<sup>98</sup>

Secara teoritik asal kekuasaan Presiden dapat dibedakan menjadi dua macam yaitu:

- 1) Kekuasaan berasal dari pemberian pengakuan kekuasaan;
- 2) Kekuasaan yang diperoleh melalui pelimpahan kekuasaan.<sup>99</sup>

Dalam kedudukan selaku Kepala Negara republik Indonesia, Presiden Indonesia mempunyai kekuasaan-kekuasaan yang ditetapkan dalam UUD 1945 pasal 10, 11, 12, 13, 14, dan 15.<sup>100</sup> Jadi kekuasaan seorang Presiden sudah sah dan terjamin menurut aturan hukum yang berlaku dan sudah diatur dalam Undang-Undang dasar.

“Penjelasan UUD 1945 menegaskan, bahwa meskipun Kepala Negara Indonesia tidak bertanggung jawab kepada DPR, ia bukanlah “diktator” kekuasaan tidak tak terbatas, oleh karena dalam melaksanakan tugas eksekutif Presiden tak lupur dari pengamatan MPR, suatu lembaga Negara Tertinggi yang berwenang memberhentikan Presiden walaupun belum habis masa jabatannya.”<sup>101</sup>

Batang tubuh dan penjelasan UUD 1945, mengatur tentang kedudukan dan tugas Presiden dan Wakil Presiden berturut-turut di dalam Pasal 4 ayat (1) dan (2), Pasal 6 ayat (2), Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, dan Penjelasan UUD 1945 Butir IV. Pasal 4 ayat (1) berbunyi, “Presiden republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-Undang Dasar”.<sup>102</sup>

---

<sup>98</sup>C.S.T Cansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta, 1985, hlm. 12.

<sup>99</sup> Susilo Suharto, *Kekuasaan Presiden Republik Indonesia Dalam Periode Berlakunya UUD 1945*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2006, hlm. 51.

<sup>100</sup>C.S.T Cansil, *Op. Cit.*, hlm. 108-109

<sup>101</sup> *Ibid.*, hlm. 109.

<sup>102</sup> Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 68.

Dapat kita lihat bahwa kedudukan Presiden telah ditetapkan dalam Undang-undang yang belaku baik dari kekuasaannya dalam pemerintahan maupun hal yang lain. Kedudukan Presiden dan wakil Presiden sendiri tertera jelas sehingga tidak ada keraguan masyarakat atas aturan yang berlaku.

Selaku Kepala Negara, menurut UUD 1945 presiden mempunyai wewenang sebagai berikut:

- a. Memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, Angkatan Udara dan kepolisian Negara.
- b. Dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian, dan membuat perjanjian dengan negara lain.
- c. Menyatakan keadaan bahaya.
- d. Mengangkat duta konsul.
- e. Menerima duta lain.
- f. Memberikan grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi;
- g. Memberi gelaran, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan.<sup>103</sup>

Selama ini masyarakat melihat dari sisi rakyat biasa kekuasaan Presiden yang tertera dalam Undang-Undang Dasar 1945 terlalu besar kekuasaannya (*executive heavy*), sedangkan lembaga negara lain tidak memiliki kekuasaan yang seimbang dengan kekuasaan presiden, bahkan lembaga lain merasa di bawah bayang-bayang tekanan kekuasaan seorang Presiden. Maka dari itu beberapa pasal ada yang dilakukan perubahan, agar terjadi kekuatan atau kekuasaan yang imbang dan saling mengawasi.

Sebagian kedaulatan yang oleh UUD 1945 diserahkan kepada Presiden RI antara lain adalah sebagai fungsi Kepala Pemerintahan dan fungsi Kepala Negara. Presiden sebagai Kepala Pemerintahan, mempunyai kekuasaan sebagai berikut:

---

<sup>103</sup> C.S.T. Cansil, *Op. Cit.*, hlm. 109.

- 1) Pasal 4 ayat 1, Presiden memegang kekuasaan pemerintahan. Yang dimaksud dengan pemerintahan ialah segala urusan dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyat dan kepentingan negara sendiri;
- 2) Pasal 5 ayat 1, Presiden berhak mengajukan rancangan UU kepada DPR, baik rancangan UU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau APBN, maupun non APBN, untuk dibahas bersama oleh DPR dan Presiden yang selanjutnya untuk disetujui bersama;
- 3) Pasal 5 ayat 2, Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan UU;
- 4) Pasal 17 ayat 2, Presiden berwenang mengangkat dan memberhentikan Menteri-mentri negara;
- 5) Pasal 20 ayat 4, Presiden mengesahkan rancangan UU yang telah disepakati bersama oleh Presiden dan DPR;
- 6) Pasal 22 ayat 1, ayat 2 dan ayat 3, dalam hal ikwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti UU, ayat 2-nya menetapkan bahwa Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut, dan menurut ayat yang ke-3-nya, jika tidak mendapat persetujuan maka Peraturan Pemerintah itu harus dicabut;
- 7) Pasal 23 ayat 3, apabila DPR tidak menyetujui RAPBN yang diusulkan oleh Presiden, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun lalu.<sup>104</sup>

Di samping itu tugas-tugas atau kekuasaan yang diatur di dalam Pasal-pasal UUD 1945, menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim:

“Sebagai kepala negara, Presiden merupakan lambang kesatuan dan persatuan bangsa. Ia bertanggung jawab atas segala suka dan duka, pasang surut yang dialami oleh rakyat, bangsa dan negara dalam mencapai kesejahteraan dan ketentraman, keadilan dan kebenaran serta kemajuan dan kecerdasannya.”<sup>105</sup>

<sup>104</sup> Susilo Suharto, *Op. Cit.*, hlm.52-53.

<sup>105</sup> *Ibid.*, hlm 58.

Untuk maksud diatas, Presiden seharusnya memiliki legitimasi yang kuat dan legitimasi yang kuat didapatkan dengan cara Presiden dipilih langsung, bebas, jujur dan adil oleh rakyatnya yang menginginkan untuk mejadi Presiden demi mewujudkan cita kemajuan negara.

Sedangkan perimbangan kekuasaan terjadi di dalam Pasal 13, 14, 15 dan 16 UUD 1945. Ketentuan di dalam pasal-pasal tersebut tidak lagi mejadi kewenangan mutlak Presiden, karena untuk pengangkatan duta atau pun menerima penempatan duta negara lain, Presiden harus mempertimbangkan pertimbangan DPR.<sup>106</sup>

Begitu pula dalam hal pemberi grasi dan rehabilitasi, Presiden “harus” memperhatikan pertimbangan Mahkamah agung. Dan untuk memberikan amnesti dan abolisi Presiden “harus” memperhatikan pertimbangan DPR.<sup>107</sup> Pada pasal Rehabilitasi, Grasi, Amnesti dan Abolisi sebelumnya tidak dihasruskan pertimbangan dari lembaga negara lain dengan kata lain kekuasaan Rehabilitasi, Grasi, Amnesti dan Abolisi berada di kekuasaan Presiden sebagai kepala negara yang mempunyai hak prerogatif.

Dilihat dari sudut sistem nasional yang ada di Indonesia, kaitan yang penting antara kewenangan prerogative dengan kepemimpinan nasional adalah orientasi yang perlu ditekankan pada sikap dan kebijakan seorang Kepala Negara dalam melaksanakan kewenangan dan tugas prerogative itu sendiri, sehingga konsisten selalu dengan nilai, asas-asas, dan norma yang terdapat dalam landasan ketatanegaraan kita.

---

<sup>106</sup> Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm 87.

<sup>107</sup> *Ibid.*

Menurut Moh. Mahfud MD., pemberian hak prerogative untuk melakukan hal-hal tertentu bagi Presiden merupakan konsekuensi dari minimal dua hal : pertama, penganutan paham negara hukum material (*welfare state*) dan kedua, penunjukan Presiden sebagai mandataris.<sup>108</sup>

Pada umumnya hak prerogatif diberikan juga kepada kepala Negara dalam bidang yudikatif terutama dalam hal peniadaan atau pengurangan hukuman dalam apa yang disebut grasi. Hek yang seperti itu tidaklah semata-mata dikaitkan dengan wawasan negara kesejahteraan, tetapi dikaitkan dengan kepentingan politik negara pada umumnya.<sup>109</sup>

Perlu kita ketahui bahwa hak-hak prerogatif tersebut yang dimiliki oleh Presiden adalah hak-hak yang secara langsung dicantumkan dalam UUD 1945, tidak ada ungkapan secara tersirat tetapi secara jelas mengatur.

Menurut Mahfud MD, ada atau tidak hak prerogatif dalam konstitusi tidak menjadi masalah, tergantung bagaimana memaknai hak prerogatif itu. Sebab hak prerogatif itu ada persetujuan orang atau lembaga lain. Karenanya, hak prerogatif tidak perlu dihapus, melainkan dikurangi.<sup>110</sup>

Tetapi, Bagir Manan maupun Samsul Wahidin mengatakan, bahwa pengangkatan dan pemberhentian menteri bukanlah merupakan hak prerogative Presiden.<sup>111</sup> Dalam hal ini dapat kita katakana bahwa pemberian pengampunan dalam sebuah kasus yang menyangkut rehabilitasi, grasi, amnesti dan abolisi

---

<sup>108</sup>*Ibid.*, hlm. 119.

<sup>109</sup>*Ibid.*

<sup>110</sup>*Ibid.*, hlm. 121.

<sup>111</sup>*Ibid.*

merupakan hak Presiden yang dijamin dan dipastikan oleh hukum yang berlaku yaitu UUD 1945.

Penegasan di dalam Pasal 4 ayat (1) di atas pada masa Orde Baru dianggap sebagai sumber kewenangan dan dipergunakan sebagai dasar hukum dari berbagai Keputusan Presiden. Penggunaan Pasal 4 ayat (1) sebagai sumber wewenang itu, dipelopori oleh Hamid Attaimimi, yang mengatakan: <sup>112</sup>

“Apabila kekuasaan pengaturan oleh presiden dengan persetujuan DPR yang lahir dari Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 mewujudkan Undang-Undang, dan yang lahir dari Pasal 5 ayat (2) mewujudkan Peraturan pemerintah maka wujud apakah yang lahir dari kekuasaan pengaturan oleh Presiden berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945? Mengenai hal ini terdapat beberapa pendapat, baik yang datang dari pada teoritis maupun dari pada praktisi...”.

Dapat kita lihat bahwa kewenangan Presiden untuk memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 14, juga mengalami pembatasan. Pembatasan itu tidak banyak hanya mengalami beberapa penambahan agar mendapat pertimbangan lembaga lain yang bersangkutan.

Sekarang dalam hal Presiden memberi Grasi dan Rehabilitasi, (“harus”) memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Apabila Presiden memberi Amnesti dan Abolisi, juga (“harus”) memperhatikan pertimbangan DPR. Disini nampak aspek perimbangan kekuasaan tidak hanya antara Presiden dengan DPR tetapi juga dengan MA.<sup>113</sup>

Amnesti yang diberikan oleh Presiden dilakukan berdasarkan alasan-alasan yang berbebeda-beda mulai dari kepentingan dan keamanan negara, demi

<sup>112</sup> A. Hamid S. Attaimimi, *Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara, Univeritas Indonesia, Jakarta*, hlm. 182-183.

<sup>113</sup> Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 127.

kepentingan politik negara dan juga demi kepentingan keadilan dan kemanusiaan. Contoh dari kepentingan keamanan dan ketertiban negara adalah Amnesti yang diberikan untuk GAM, untuk kepentingan politik yaitu Amnesti terhadap Budiman Sudjatmiko dan masalah kemanusiaan sendiri yaitu contoh Amnesti Baiq Nuril.

“Mengenai Amnesti, diatur dalam Undang-Undang Darurat Nomor 11 Tahun 1954 Tanggal 27 Desember 1954 Tentang Amnesti dan Abolisi. Dasar pertimbangan dikeluarkannya undang-undang tersebut: pertama, untuk melaksanakan ketentuan dalam pasal 107 Undang-undang Dasar Sementara Republik Indonesia dan untuk menyesuaikan penetapan Presiden Republik Indonesia No. 14 tahun 1949 tentang pemberian amnesti dengan ketentuan tersebut perlu diadakan peraturan tentang Amnesti dan Abolisi. Kedua, karena keadaan-keadaan yang mendesak, peraturan ini perlu segera diadakan, dengan mengingat Pasal 96 dan 107 Undang-undang Dasar Sementara Republik Indonesia.”<sup>114</sup>

Berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang Darurat Nomor 11 Tahun 1954 Tanggal 27 Desember 1954 Tentang Amnesti dan Abolisi, Presiden atas kepentingan Negara dapat memberi amnesti danabolisi kepada orang-orang yang telah melakukansuatu tindakan pidana. Presiden memberi Amnesti dan Abolisi ini setelah mendapat nasihat tertulis dari Mahkamah Agung yang menyampaikan nasihat itu atas permintaan Menteri Kehakiman.<sup>115</sup>

Pemberian Grasi dan Amnesti oleh Presiden harus dengan mengikutsertakan lembaga DPR dan MA dengan alasan:

- a) Sesuai dengan pasal 14 ayat (1), kekuasaan Presiden yang harus mengikutsertakan MA adalah ketika Presiden memberi grasi dan rehabilitasi maka harus memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Pertimbangan MA diperlukan karena grasi merupakan bagian proses yustisial.

---

<sup>114</sup><https://media.neliti.com/media/publications/149562-ID-kekuasaan-presiden-dalam-pemberian-grasi.pdf>, diambil pada tanggal 30/10/2019, pada jam 15:25.

<sup>115</sup> *Ibid.*

- b) Pasal 14 ayat (2), Presiden memberiamnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat karena amnesti terkait masalah politik, kemanusiaan, dan sosial.<sup>116</sup>

Pemberian Amnesti, Rehabilitasi, Abolisi, dan Grasi merupakan kewenangan Presiden dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung (“MA”) atau Dewan Perwakilan Rakyat (“DPR”) sebagaimana diatur dalam Pasal 14 Undang-Undang Dasar 1945 (“UUD 1945”)<sup>117</sup>

Dapat dipastikan amnesti telah diatur dalam Undang-Undang yang berlaku dan melalui sejarah yang panjang. Presiden sebagai kepala negara dan juga kepala pemerintahan mempunyai wewenang hak prerogatif yang dimiliki oleh Presiden itu sendiri. Hak prerogatif yang dimiliki Presiden sendiri memiliki beberapa point yang dapat hak tersebut salah satu nya adalah tentang pengampunan, yaitu grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi.

---

<sup>116</sup>*ibid.*

<sup>117</sup> Lihat pada Undang-Undang Dasar 1945.