

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Kuatnya otoritas yang dimiliki Presiden dikhawatirkan dapat merusak sistem dinamika demokrasi di Indonesia, terkhususnya dalam menggunakan hak prerogatif dalam memberikan grasi yang dasar pertimbangannya belum diatur dalam aturan hukum yang berlaku. Pada dasarnya, Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merupakan sebuah negara kesatuan hukum dengan berlandaskan Undang-Undang Dasar 1945 (Yanto, 2020:1). Tujuan dari diberlakukannya hukum di Indonesia dapat dilihat dari segi sifat umumnya, seperti adanya keadilan, kepastian hukum, kepatuhan, kemanfaatan umum, kemerdekaan, pemisahan kekuasaan, keterbukaan dan transparansi. Secara umum, persepsi masyarakat terhadap hukum menyatakan bahwa hukum identik dengan peraturan yang ditetapkan oleh negara yang harus diikuti, karena pelanggarannya dapat berakibat pada penerapan sanksi (Amin, 2019:1).

Dalam bentuk pemerintahannya, Indonesia memiliki bentuk pemerintahan republik konstitusional yang artinya Presiden sebagai pemegang kekuasaan untuk menjadi kepala negara sekaligus kepala pemerintahan (Adiwilaga, 2018:10). Namun, kewenangan presiden juga dibatasi oleh berbagai konstitusi dan akan terus diawasi oleh suatu parlemen. Sedangkan dalam sistem pemerintahannya menganut sistem presidensial yang artinya Presiden dan wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat sebagaimana tercantum pada Pasal 6A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) dan tidak lagi dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) (Sahetapy, 2017:320).

Seorang Presiden memiliki peran yang sangat penting dalam pengelolaan pemerintahan karena Presiden bertindak sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan secara bersamaan, kedua fungsi ini melekat erat pada posisi seorang Presiden. (Rannie, 2020:101). Presiden merupakan posisi tertinggi dalam sebuah negara yang mewakili otoritas eksekutif serta berfungsi sebagai pemimpin pemerintahan dari sebuah negara (Jurdi, 2019:35). Sebagai pemimpin negara, presiden memiliki tanggung jawab signifikan dalam mengatur kebijakan pemerintah, menjalankan tugas-tugas eksekutif, dan mengawasi implementasi undang-undang. Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 berbunyi "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar", yang artinya Presiden bertanggung jawab atas pemerintahannya. Seperti sebagai kepala negara, Presiden bertugas dalam menyusun kabinet kerjanya, membentuk pemerintahan, mengangkat serta memberhentikan para menteri, dan lain-lain. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 17 UUD NKRI 1945 yang menyatakan pada ayat (1) "*Presiden dibantu oleh Menteri-menteri negara*", ayat (2) "*Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden*", dan ayat (3) "*Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan*" (Jacoba, 2022:735).

Disamping itu, Presiden juga memiliki hak istimewa yaitu hak prerogatif sebagaimana kebijakan Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial. Hak prerogatif adalah wewenang khusus yang dimiliki oleh seorang Presiden, tidak dapat diintervensi oleh lembaga lain, dan bersifat mutlak. (Adhayanto, 2011:163). Dalam hak prerogatif biasanya Presiden memberikan empat kebijakan diantaranya yaitu memberikan grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 14 UUD 1945 (Kaharudin, 2016:141). Namun, terkadang

timbulnya suatu masalah yang dikarenakan kuatnya otoritas yang dimiliki Presiden dalam menggunakan hak prerogatif sehingga di usahakan untuk dibatasi (Chaerul, 2017:97). Kuatnya otoritas yang dimiliki Presiden, dapat menimbulkan permasalahan dengan dinamika sistem demokrasi di Indonesia. Namun, ketentuan mengenai hak prerogatif Presiden terkhususnya dalam memberikan keputusan grasi telah berubah setelah terjadinya perubahan UUD 1945 yang pertama, yang mana Presiden harus memperhatikan terlebih dahulu pertimbangan dari Mahkamah Agung dalam memberikan keputusan grasi sesuai dengan Pasal 4 ayat (1) UU No.22 Tahun 2002.

Sejarah pertama kali pemberian grasi kepada terpidana koruptor di Indonesia yaitu dilakukan oleh mantan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) kepada Syaukani mantan Bupati Kutai Kartanegara, yang mana Syaukani mendapatkan grasi melalui Keputusan Presiden (Keppres) No. 7/G tahun 2010 “Grasi Samarkan Hukuman Mati”. Dalam keputusan tersebut diputuskan bahwa Syaukani mendapatkan pengurangan masa hukuman tahanan yang awalnya dari 6 tahun menjadi 3 tahun pidana penjara, sehingga Syaukani telah bebas dari penjara terhitung dari 18 Agustus 2010. Walaupun pada akhirnya pemberian grasi tersebut menjadi perdebatan di kalangan masyarakat.

Berbagai kalangan masyarakat menolak adanya kebijakan grasi dikarenakan hukuman dengan perbuatan yang telah dilakukan narapidana tersebut tidak akan sebanding, terlebih-lebih kepada narapidana koruptor yang dianggap telah sangat merugikan negara dan juga masyarakat, sehingga kalangan masyarakat tidak semena-mena dapat menerima kebijakan grasi tersebut. Pemberian grasi melalui Kepres seringkali tidak dapat diakses oleh publik karena berisi informasi

yang bersifat rahasia, hal ini dapat mengurangi tingkat transparansi dan akuntabilitas pemerintah dalam melaksanakan kewenangannya (Fauzi, 2021:623). Selain itu, pada Oktober tahun 2019 untuk kedua kalinya Presiden Jokowi memberikan grasi kepada Annas Maamun mantan Ketua DPD Golkar Riau, yang mana Annas Maamun mendapatkan pengurangan masa hukuman tahanan yang awalnya dari 7 tahun menjadi 6 tahun pidana penjara, grasi tersebut termuat dalam Keputusan Presiden (Keppres) No. 23/G Tahun 2019 tertanggal 25 Oktober 2019.

Pemberian grasi kepada narapidana terkhususnya narapida koruptor pada umumnya dilandasi atas dasar hak asasi manusia (HAM), yang pada dasarnya hak tersebut masih tetap melekat sekalipun seseorang tersebut merupakan narapidana (Marzuki, 2017:9). Pemerintah memiliki kewajiban mendasar untuk menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan HAM sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan dan hukum internasional yang telah diterima oleh Indonesia (Muladi, 2009:6). Selain itu, terdapat berbagai pertimbangan lain dalam memberikan grasi antara lain yaitu; kondisi kesehatan, kondisi keluarga contohnya seperti terpidana seorang janda atau duda yang memiliki anak masih dibawah umur, sikap ke arah lebih baik, pengaruh terhadap sistem pemerintahan, toleransi dan lain-lain. (Iwan, 2019:20). Walaupun demikian sejauh pemberian grasi telah dilakukan, pidana denda yang telah ditetapkan wajib untuk dibayarkan oleh narapidana tersebut. Selain itu, pada kenyatannya tidak semua pemberian grasi dapat dikabulkan dan juga diberikan berdasarkan pertimbangan Mahkamah Agung dan dari putusan Presiden, namun setidaknya setiap narapidana dapat mengajukan grasi secara bebas dan bersyarat sesuai peraturan yang berlaku.

Namun, apakah pada dasarnya narapidana korupsi layak untuk mendapatkan kesempatan pemberian grasi tersebut. Sebagaimana korupsi adalah perbuatan atau praktik yang melibatkan penyalahgunaan kekuasaan, posisi, atau kewenangan oleh individu atau kelompok untuk mendapatkan keuntungan pribadi atau kelompok dengan cara yang tidak sah atau tidak etis. Tindakan korupsi mencakup manipulasi, penipuan, suap, pemerasan, atau perilaku ilegal lainnya yang bertujuan untuk memperoleh keuntungan finansial, politik, atau kekuasaan tanpa mempertimbangkan kepentingan umum atau norma-norma moral (Setiadi, 2018:251). Terjadinya korupsi di Indonesia kerap sekali dilakukan oleh aparatur pemerintah, pejabat yang korupsi di istilahkan oleh Wertheim, sebagai orang-orang yang “*late comer to the moden world*” orang-orang yang dalam artian kultural tidak kompeten memegang jabatannya (Adys, 2018:12).

Perbuatan korupsi memiliki dampak yang merugikan secara luas, baik bagi individu, masyarakat, maupun negara secara keseluruhan (Arifin, 2019:892). Beberapa dampak dari perbuatan korupsi meliputi: merusak keadilan sosial, menghambat pembangunan ekonomi, mengurangi kualitas layanan publik, menurunkan kepercayaan masyarakat, korupsi dapat merusak kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah, lembaga-lembaga publik dan sistem hukum, menciptakan lingkungan bisnis yang tidak sehat, mendorong ketidakadilan dalam sistem hukum, meningkatkan biaya hidup, dan merusak reputasi internasional. Dari istilah itulah korupsi menjadi terkenal dalam masyarakat dan terasa sangat mencemaskan (Danil, 2021:28).

Mengetahui bahwa terciptanya dampak buruk dan kerugian yang cukup besar dari tindakan korupsi yang dilakukan oleh pemerintah, membuat masyarakat

beranggapan bahwa semestinya terpidana korupsi dalam hal ini yaitu pemerintah yang melakukan perbuatan korupsi tidaklah pantas untuk diberikan keringanan dan kebebasan hukuman, terlebih-lebih jika melalui pemberian grasi dari hak prerogatif yang dimiliki oleh Presiden. Selain itu, jika terpidana korupsi diberikan kebebasan hukuman melalui pemberian grasi maka terkesan sia-sialah tugas dari badan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam melakukan penyelidikan, penuntutan, dan penindakan terhadap perbuatan korupsi yang dilakukan oleh pemerintah. Untuk mengurangi adanya tindakan korupsi di Indonesia, upaya hukum luar biasa seperti grasi seharusnya dibatasi sehingga peluang setiap terpidana untuk bebas dari jeratan hukuman semakin kecil.

Disamping itu, dengan adanya pemberian grasi kepada terpidana korupsi seakan-akan telah mengabaikan harapan bangsa Indonesia yaitu menjadi bangsa anti korupsi, yang dapat dilihat dari berbagai bentuk peraturan yang telah dibentuk untuk memberantas adanya tindakan korupsi seperti “UU No. 3 tahun 1971 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN, UU No. 20 Tahun 2001 jo UU No. 31/1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, UU No. 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, UU No. 15 tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang, Ketetapan MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN, Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2000 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dan Pemberian Penghargaan dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Peraturan Presiden No. 54 tahun 2018 tentang Strategi Nasional

Pencegahan Korupsi (Stranas PK), Peraturan Presiden No. 102/2020 tentang tentang Pelaksanaan Supervisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi”.

Walaupun pada dasarnya penggunaan hak prerogatif yang dimiliki Presiden dalam pemberian grasi tidak dapat semena-mena diberikan, melainkan harus melalui pertimbangan Mahkamah Agung (MA). Namun, pada kenyataannya tidak selalu pertimbangan melalui MA yang dalam hal ini Hakim yang memiliki wewenang untuk mempertimbangkan sampai dengan menetapkan suatu kebijakan dapat menghasilkan suatu kebijakan yang benar dan juga sesuai dengan harapan. Selain itu, sebelumnya sudah terdapat berbagai penelitian yang mengkaji tentang penggunaan hak prerogatif Presiden dalam memberikan grasi kepada terpidana korupsi di Indonesia yang dituangkan dalam bentuk tulisan karya ilmiah.

Namun, dalam penelitian ini akan mengkaji dari perspektif yang berbeda dari penelitian sebelumnya, sebagai bukti bahwa penelitian ini merupakan penelitian karya sendiri yang dituangkan dalam bentuk tulisan karya ilmiah. Adapun penelitian sebelumnya yang menjadi landasan perbedaan dari penelitian ini yaitu seperti artikel yang berjudul “Tinjauan Tentang Pemberian Grasi Terhadap Terpidana Korupsi Di Indonesia” (Sulistiyowati: 2014), yang hanya mengkaji tentang aturan pemberian grasi, tanpa adanya pengkajian tentang mekanisme pengajuan dan juga pertimbangan pemberian grasi. Dan juga seperti artikel yang berjudul “Tinjauan Yuridis Terhadap Terpidana Dalam Pemberian Grasi” (Kurniawan: 2015), yang hanya mengkaji tentang proses pengajuan pemberian grasi, tanpa adanya pengkajian tentang asas dan juga prinsip hukum grasi.

Dengan menyadari bahwa perbuatan korupsi tidaklah pantas untuk diberikan keringanan dan juga kebebasan hukuman, terlebih-lebih jika melalui pemberian grasi dari hak prerogatif yang dimiliki oleh Presiden. Sebagaimana upaya-upaya hukum yang telah ditetapkan dengan harapan dapat mencegah serta menghilangkan adanya perbuatan korupsi di Indonesia. Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka dapat diuraikan lebih dalam mengenai peraturan penggunaan hak prerogatif yang dapat digunakan Presiden kepada terpidana korupsi di Indonesia, dengan melalui judul **“PENGUNAAN HAK PREROGATIF PRESIDEN DALAM MEMBERIKAN GRASI KEPADA TERPIDANA KORUPSI DI INDONESIA”**.

### 1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah tersedia diatas, maka permasalahan yang dapat diidentifikasi antara lain sebagai berikut:

1. Kekhawatiran akan kuatnya otoritas yang dimiliki Presiden dalam menggunakan hak prerogatif untuk memberikan grasi kepada terpidana korupsi di Indonesia.
2. Ketidaksesuaian aturan hukum untuk memberikan grasi kepada terpidana korupsi jika dibandingkan dari banyaknya aturan hukum yang telah dibentuk untuk memberantas adanya tindakan korupsi di Indonesia.
3. Ketidaktepatan dasar pertimbangan Presiden dalam memberikan grasi kepada terpidana korupsi di Indonesia jika dibandingkan dari bahayanya dampak buruk yang dihasilkan dari tindakan korupsi.



### 1.3 Pembatasan Masalah

Dalam konteks penyusunan kerangka ilmiah sebagai suatu penelitian, sangat penting untuk menguraikan materi dengan jelas sesuai dengan yang akan diatur di dalamnya. Hal ini bertujuan untuk mencegah agar isi atau materi yang akan dibahas tidak mengalami penyimpangan dari inti permasalahan yang telah dirumuskan sebelumnya. Dengan demikian, tujuan utama untuk membahas materi dapat dilakukan secara terstruktur dan terorganisir dengan baik, sehingga dapat menghindari pembahasan yang keluar dari cakupan pokok permasalahan. Untuk menjaga pembahasan agar tidak menyimpang, maka diperlukanlah batasan-batasan yang menjaga mengenai ruang lingkup permasalahan yang akan dibahas nantinya. Adapun ruang lingkup yang akan dibahas dalam penelitian ini yaitu adanya kekhawatiran akan kuatnya otoritas yang dimiliki Presiden dalam menggunakan hak prerogatif untuk memberikan grasi kepada terpidana korupsi, yang tentunya akan tidak sesuai dengan aturan hukum yang telah dibentuk untuk memberantas adanya tindakan korupsi, dan juga dari adanya dampak buruk yang dihasilkan dari tindakan korupsi di Indonesia.

### 1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, maka dapat dirumuskan dua pokok permasalahan, yaitu:

1. Bagaimana pengaturan terkait dengan pemberian grasi oleh Presiden kepada terpidana korupsi di Indonesia?
2. Apa dasar pertimbangan Presiden dalam menggunakan hak prerogatif untuk memberikan grasi kepada terpidana korupsi di Indonesia?

## 1.5 Tujuan Penelitian

Adapun dalam penelitian ini penulis memiliki dua tujuan yang ingin di capai antarlain yaitu:

### 1.5.1 Tujuan Umum

Secara umum tujuan dalam penelitian ini yaitu untuk mengetahui bagaimana sebenarnya pertimbangan Presiden dalam menggunakan hak prerogatif untuk memberikan grasi kepada terpidana korupsi di Indonesia sehingga adanya kekhawatiran akan kuatnya otoritas yang dimiliki Presiden dapat dibatasi. Sebagaimana seharusnya presiden harus memperhatikan terlebih dahulu pertimbangan dari Mahkamah Agung dalam memberikan keputusan grasi sesuai dengan Pasal 4 ayat (1) UU No.22 Tahun 2002.

### 1.5.2 Tujuan Khusus

Secara khusus tujuan dalam penelitian ini yaitu untuk mengetahui bagaimana aturan hukum tentang penggunaan hak prerogatif dari Presiden untuk memberikan grasi kepada terpidana korupsi di Indonesia. Selain itu, menjadikan suatu kasus atau fenomena yang telah terjadi, menjadi sebuah sampel atau contoh yang dapat digunakan dalam mengkaji sebuah pertimbangan Presiden dalam menggunakan hak prerogatif untuk memberikan grasi kepada terpidana korupsi di Indonesia, sehingga aturan hukum tentang hak prerogatif dari Presiden untuk memberikan grasi dapat memperjelas dasar pertimbangan yang sesungguhnya pada saat mempertimbangan adanya permohonan grasi.

## 1.6 Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini bertujuan untuk mengetahui tentang bagaimana penggunaan hak prerogatif Presiden dalam memberikan grasi kepada terpidana korupsi di Indonesia. Melalui manfaat penelitian ini terdapat dua manfaat yaitu manfaat penelitian teoritis dan manfaat penelitian praktis, yang kedua manfaat tersebut pada dasarnya saling berkaitan. Kedua manfaat penelitian ini tersusun antara lain yaitu sebagai berikut:

### 1.6.1 Manfaat Teoritis

Dalam manfaat teoritis diharapkan dapat memberikan manfaat dan pemahaman terkait penggunaan hak prerogatif Presiden dalam memberikan grasi kepada terpidana korupsi di Indonesia. Selain itu, dapat dijadikan referensi tambahan dalam bidang ilmu hukum terkhususnya dalam hukum pidana Indonesia.

### 1.6.2 Manfaat Praktis

Adapun manfaat praktis yang dapat diambil dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

#### a. Bagi Penulis

Secara praktis diharapkan penelitian ini dapat digunakan sebagai sumber pustaka dalam mempelajari dan memahami tentang penggunaan hak prerogatif Presiden dalam memberikan grasi kepada terpidana korupsi di Indonesia.

#### b. Bagi Masyarakat

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sarana pengetahuan dalam menambah wawasan, membentuk pola pikir, dan juga

mengembangkan pengetahuan mengenai penggunaan hak prerogatif Presiden dalam memberikan grasi di Indonesia.

c. Bagi Pemerintah

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat membantu dan memberikan pengetahuan mendalam mengenai penggunaan hak prerogatif Presiden dalam memberikan grasi kepada terpidana korupsi di Indonesia sehingga untuk kedepannya pemerintah melalui lembaga Mahkamah Agung (MA) dapat lebih baik untuk memberikan pertimbangan dalam penggunaan hak prerogatif oleh Presiden.

