

**ANALISIS HUKUM ISLAM TERHADAP KEWENANGAN PRESIDEN
DALAM PEMBERIAN GRASI**

SKRIPSI

**Disusun dan Diajukan Untuk Memenuhi dan Melengkapi Syarat
Guna Memperoleh Gelar Sarjana S.I Dalam Bidang
Ilmu Hukum Pidana Islam**



Oleh:

Ahmad Dukan Khoeri

NIM. 112211010

**JURUSAN JINAYAH SIYASAH
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI WALISONGO
SEMARANG**

2015

Drs. H. Eman Sulaeman, M.H

Tugu rejo A 3, RT. 02/RW. 01 Tugu, Semarang

Briliyan Ernawati SH, M.Hum.

Jl. Permai II/40 Beringin Koveri Ngaliyan Semarang

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Lamp : 4 (empat) eksemplar

Hal : Naskah Skripsi

An. Sdr. Ahmad Dukan Khoeri

Kepada Yth.
Dekan Fakultas Syari'ah
UIN Walisongo
Di Semarang

Assalamualaikum Wr.Wb

Setelah saya meneliti dan mengadakan perbaikan seperlunya bersama ini saya kirim naskah skripsi saudara

Nama : Ahmad Dukan Khoeri

NIM : 112211010

Jurusan : Siyasah Jinayah

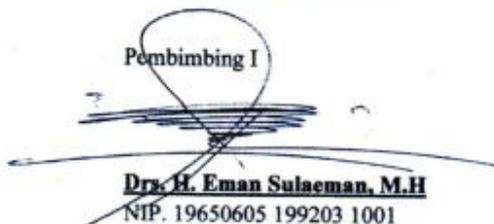
Judul Skripsi : "ANALISIS HUKUM ISLAM TERHADAP KEWENANGAN PRESIDEN DALAM PEMBERIAN GRASI "

Dengan ini saya mohon kiranya skripsi saudara tersebut dapat segera dimunaqosahkan.

Demikian atas perhatiannya, harap menjadi maklum adanya dan kami mengucapkan terimakasih.

Wassalamualaikum Wr.Wb

Pembimbing I



Dr. H. Eman Sulaeman, M.H

NIP. 19650605 199203 1001

Semarang, 30 November 2015

Pembimbing II



Briliyan Ernawati SH, M.Hum.

NIP.19631219 199903 2 001



**KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI WALISONGO
FAKULTAS SYARI'AH**

Jl. Prof. Dr. Hamka Telp./Fax. (024) 7601291. 7615387 Semarang 50185

PENGESAHAN

Nama : Ahmad Dukan Khoeri
NIM : 112211010
Fakultas/Jurusan : Syariah/Jinayah Siyasah
Judul Skripsi : **Analisis Hukum Islam Terhadap Kewenangan Presiden
Dalam Pemberian Grasi**

Telah Dimunaqashahkan oleh Dewan Penguji Fakultas Syari'ah, Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang dan dinyatakan lulus, pada tanggal :

16 Desember 2015

Dan dapat diterima sebagai pelengkap ujian akhir guna memperoleh gelar Sarjana (Strata Satu/S1) dalam Ilmu Hukum Pidana Islam

Semarang, 30 Desember 2015

Ketua Sidang

Moh. Arifin, S.Ag, M.Hum
NIP. 711012199703 1 002

Sekretaris Sidang

Brilliyani Ernawati, S.H, M.Hum
NIP. 19631219199903 2 001

Penguji I

Dr. H. Ahmad Izzuddin, M.Ag
NIP. 1972051219990 3 1003



Penguji II

Drs. Rokhmadi, M.Ag
NIP. 19660518199403 1002

Pembimbing I

Drs. Eman Sulaeman, M.H
NIP. 19660407 199103 1 004

Pembimbing II

Brilliyani Ernawati, S.H, M.Hum
NIP. 19631219199903 2 001

ABSTRAK

Studi ini menguak tentang kewenangan Presiden dalam pemberian grasi dalam pandangan hukum Islam. Kewenangan Presiden dalam pemberian grasi ini mendapat legalitas dan kekuatan hukum, yang pertama dari Undang-undang dasar 1945 yakni Pasal 14 ayat (1) yaitu “Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung”. Yang kedua dari Undang-undang No. 05 Tahun 2010 juncto Undang-Undang No. 22 Tahun 2002 tentang grasi yang dalam undang-undang ini mengatur mengenai mekanisme persoalan grasi.

Adapun metode penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan metode *content analysis* yaitu sebuah teknik yang digunakan untuk menarik sebuah kesimpulan melalui usaha-usaha menemukan karakteristik pesan, dan dilakukan secara obyektif dan sistematis dan dengan menggunakan pendekatan normatif, artinya sebuah pendekatan yang bertujuan mendekati permasalahan dengan menggunakan Al-qur’an dan Al-hadits sebagai dasar hukum yang berlaku dalam hukum Islam dan asas-asas hukum yang berlaku dalam hukum Islam.

Dari penelitian ini ditemukan sejumlah temuan. Pertama, Menurut hukum positif bahwa Presiden berhak menerima dan menolak pengajuan grasi terhadap narapidana yang telah memperoleh putusan tetap dari pengadilan dalam semua tingkatan dengan kualifikasi hukuman mati, seumur hidup, dan pidana serendah-rendahnya dua tahun penjara. Kedua, Hukum Islam tidaklah mutlak melarang pemaafan hukuman atau Grasi oleh Presiden. Grasi diperbolehkan dalam batas-batas yang sangat sempit dan demi pertimbangan kemaslahatan masyarakat. Hanya hukuman-hukuman yang ringan yang tidak membahayakan kepentingan umumlah yang boleh diampuni oleh Kepala Negara. Dan untuk pidana pembunuhan tidaklah ada hak Kepala Negara untuk mengampuni hukuman

DEKLARASI

Dengan penuh kejujuran dan tanggungjawab, Penulis menyatakan bahwa skripsi ini tidak berisi materi yang pernah ditulis orang lain atau pernah diterbitkan. Dan juga bahwa tulisan yang ada dalam skripsi ini bukan pemikiran orang lain, kecuali hanya beberapa informasi dari berbagai literatur yang penulis jadikan rujukan.

Semarang, 30 November 2015

Deklarator



Ahmad Dukani Khoeri
NIM. 112211010

MOTTO

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ
أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا
يَأَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِيَ الْأَمْرِ
مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَزَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهٗ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ
بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

“ Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat. Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. kemudian jika kamu berlainan Pendapat tentang sesuatu, Maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya ”(Q,S, Al-Nisa’:58-59)

PEREMBAHAN

Syukur Alhamdulillah senantiasa saya panjatkan kehadiran Ilahi Robbie Allah 'azza wajalla yang dengan rahmat-Nyalah penulis bisa menjalani kehidupan ini, terutama kehidupan akademik penulis. Sholawat serta salam Allah 'azza wajalla senantiasa tercurahkan keharibaan Rosulullah Muhammad ibn Abdullah SAW, keluarga, sahabat, dan pengikutnya hingga kiyamat.

Dengan penuh kegembiraan dan ketulusan hati penulis persembahkan karya tulis ini untuk :

1. Ayahandaku Bapak Busari dan Ibundaku Ibu Junarti yang tak henti-hentinya mencurahkan kasih sayangnya kepada penulis siang malam, mendukung penulis baik moral maupun material, yang tanpa mereka mustahil penulis bisa merampungkan amanah pendidikan penulis.
2. Kedua Adindaku tersayang Siti Rofiah dan Hani'aturrahmah.
3. Kekasih hatiku adinda Irnawati yang senantiasa menyemangatiku setiap saat
4. Fakultas syariah dan segenap jajaran birokratnya
5. Kawan-kawan seperjuanganku HMI MPO Cabang Semarang

Para sahabat Musholla Al-Ihsan, Pak marjuki selaku ketua takmir Musholla Al-Ihsan beserta isteri, pak Alfi, pak H. Nuh Suroso, pak Suhardiman alias pak gandu beserta keluarga (bu ita, ian, vera, sasa, david), mas Agus Ombo beserta isteri, mas Ari Kerdil beserta isteri, mas keling, mas dwi beserta isteri, pak Suprihanto beserta isteri, dan adek2 TPQ Al-Ihsan yang senantiasa menghiburku

KATA PENGANTAR

Pertama-tama saya harus memanjatkan puji syukur ke hadirat Allah ‘azza wajalla yang tiada hentinya merahmati dan menunjukkan hambaNya, utamanya dalam penulisan skripsi yang saya tulis ini. Kedua kalinya Sholawat serta salam Allah ‘azza wajalla terlimpahkan kepada utusanNya yang mulia Muhammad SAW, keluarga, para sahabat, dan umatnya, amma ba’du.

Skripsi yang saya tulis berjudul “**Analisis Hukum Islam Terhadap Kewenangan Presiden Dalam Pemberian Grasi**” telah usai. Untuk selanjutnya dapat dijadikan syarat kelulusan dan memperoleh gelar Sarjan Strata Satu (S.1) Ilmu Syari’ah dalam bidang Ilmu Hukum Pidana Islam (Siyasah Jinayah) di Universitas Islam Negeri (UIN) Walisongo Semarang 2015. Keterlibatan banyak pihak tidak bisa terelakan selama studi saya di kampus tercinta ini, meskipun penentu sebenarnya adalah saya sendiri (setelah Allah SWT dan kedua orang tua saya).

Ucapan terima kasih yang tidak terhingga saya sampaikan kepada :

1. Kedua orang tua saya ayahanda Busari dan Ibunda Junarti yang telah menjadi washilah bagi kehadiran penulis di dunia ini dan kampus ini, dan yang telah mencurahkan kasih sayang, waktu, pikiran, dan segalanya untuk keamanan saya terutama

kemampuan intelektual, spiritual, dan moral sehingga penulis dapat merasa menjadi hamba Allah SWT yang semestinya.

2. Prof. Dr. H. Muhibbin Nur, M.Ag., Rektor UIN Walisongo (Rektor UIN pertama)
3. Dr. H. Akhmad Arief Junaidi, M.Ag.(Dekan Fakultas)
4. Drs. Sahidin, M.SI. (Wakil Dekan I)
5. Drs. H. Agus Nurhadi, MA. (Wakil Dekan II)
6. Moh. Arifin, S.Ag., M.Hum. (Wakil Dekan III)
7. Drs. Rokhmadi, M.Ag. (Ketua Jurusan Jinayah Jinayah)
8. Rustam DKAH, M.Ag. (Sekretaris Jurusan Jinayah Siyasah)
9. Pembimbing saya dalam penulisan skripsi, beliau Drs. H. Eman Sulaeman, M.H (pembimbing I) dan Brilliyah Ernawati, S.H, M.Hum (pembimbing II) yang telah sudi meluangkan waktu dan mencurahkan pikirannya untuk membimbing saya dalam penulisan skripsi ini.
10. Segenap dosen UIN Walisongo Semarang terutama para dosen jurusan Jinayah Siyasah
11. Segenap karyawan dan staf Fakultas Syari'ah dan jurusan Jinayah Siyasah.

12. Kekasih hati saya adinda Irnawati, S.Pd yang selalu memberi dukungan dan mendoakan saya dalam penulisan skripsi ini, dia yang menjadi pelita hati saya yang senantiasa menerangi kalbu saya, sehingga saya merasa lebih hidup dan bersemangat dalam menulis skripsi ini.

Yang terakhir, saya memohon kepada Allah 'azza wajalla semoga melimpahkan kemanfaatan dan keberkahan kepada UIN Walisongo Semarang sepanjang masa.

DAFTAR ISI

| | |
|--|------|
| HALAMAN JUDUL | i |
| HALAMAN NOTA PEMBIMBING | ii |
| HALAMAN PENGESAHAN | iii |
| HALAMAN ABSTRAK | iv |
| HALAMAN DEKLARASI | v |
| HALAMAN MOTTO | vi |
| HALAMAN PERSEMBAHAN | vii |
| HALAMAN KATA PENGANTAR | viii |
| HALAMAN DAFTAR ISI | xi |
| BAB I : PENDAHULUAN | |
| A. Latar Belakang Masalah | 1 |
| B. Rumusan Masalah | 13 |
| C. Tujuan Penelitian..... | 13 |
| D. Manfaat Penelitian..... | 13 |
| E. Telaah Pustaka..... | 14 |
| F. Metode Penelitian | 16 |
| G. Sistematika Penulisan..... | 19 |
| BAB II : KONSEP GRASI (PENGAMPUNAN) DALAM HUKUM ISLAM | |
| A. Pengertian grasi (pengampunan)..... | 21 |
| B. Dasar hukum grasi (pengampunan)..... | 24 |
| C. Ruang lingkup grasi | 36 |

BAB III :KONSEP GRASI DALAM HUKUM POSITIF

A. Pengertian Grasi
43

B. Dasar hukum grasi
51

C. Ruang lingkup grasi
59

BAB IV : ANALISIS HUKUM ISLAM TERHADAP KEWENANGAN PRESIDEN DALAM PEMBERIAN GRASI

A. Analisis Terhadap Kewenangan Presiden Dalam Pemerian Grasi.....
66

B. Analisis Hukum Islam Terhadap Kewenangan Presiden Dalam Pemberian Grasi77

BAB V : PENUTUP

A. Kesimpulan 84

B. Saran..... 85

C. Penutup 85

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN-LAMPIRAN

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara yang berdasarkan atas hukum. Undang-undang Dasar 1945 menetapkan bahwa Negara Republik Indonesia itu suatu negara hukum (*rech stat*) dibuktikan dengan ketentuan dalam Pembukaan, Batang Tubuh, dan Penjelasan Undang-undang Dasar 1945. Ide mengenai negara hukum, kaitan dengan konsep *the rule of law* yang dikembangkan oleh A.V. Dicey. Ada tiga ciri penting dalam negara hukum yang juga disebutnya dengan istilah *the rule of law* oleh A.V. Dicey, yaitu supremacy of law; equality before the law; dan due process of law.¹

Dalam Amandemen Undang-undang Dasar 1945, teori *equality before the law* termaktub dalam Pasal 27 ayat (1) yang menyatakan “Segala warga Negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”. Teori dan konsep *equality before the law* seperti yang dianut oleh Pasal 27 ayat (1) Amandemen Undang-undang Dasar 1945 tersebut menjadi dasar perlindungan bagi warga negara agar diperlakukan sama di hadapan hukum.

¹ Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Jakarta, Aksara Baru, 1981, h. 10

Pemerintah Republik Indonesia berdasarkan Undang-undang Dasar 1945 sering dikatakan menganut sistem presidensiil, namun sifatnya tidak murni, karena bercampur baur dengan elemen-elemen sistem parlementer. Namun dengan empat perubahan pertama Undang-undang Dasar 1945, khususnya dengan diadopsinya sistem pemilihan presiden secara langsung, dan dilakukannya perubahan struktural maupun fungsional terhadap kelembagaan MPR, maka sistem pemerintahannya semakin tegas menjadi sistem pemerintahan presidensiil murni. Dalam sistem presidensiil murni, tidak perlu lagi dipersoalkan mengenai pembedaan atau pemisahan antara fungsi kepala negara dan kepala pemerintahan, karena dalam pemerintahan presidensiil murni cukup memiliki presiden dan wakil presiden saja tanpa mempersoalkan kapan ia berfungsi sebagai kepala negara dan kapan sebagai kepala pemerintahan.²

Di negara dengan tingkat keanekaragaman penduduknya yang luas seperti Indonesia, sistem presidensiil ini efektif untuk menjamin sistem pemerintahan yang kuat. Namun seringkali, karena kuatnya otoritas yang dimilikinya, timbul persoalan berkenaan dengan dinamika demokrasi³. Oleh karena itu, dalam perubahan Undang-undang Dasar 1945, kelemahan sistem presidensiil seperti

² Jimly Ashiddiqe, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jakarta, Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, h.161

³ Ibid, h.164

kecenderungan terlalu kuatnya otoritas dan konsentrasi kekuasaan di tangan presiden, diusahakan untuk dibatasi. Misalnya, Pasal 14 ayat (1) Amandemen Undang-undang Dasar Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa “Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan MA”. Hal ini bertujuan agar hak prerogatif Presiden dibatasi dan tidak lagi bersifat mutlak.

Selanjutnya, bahwa grasi merupakan salah satu dari lima hak yang dimiliki kepala negara di bidang yudikatif yang dijamin oleh konstitusi dan perundang-undangan. Sesuai dengan pasal 14 ayat (1) amandemen Undang-undang Dasar Tahun 1945 dan UU No. 22 tahun 2002 juncto UU No 05 tahun 2010 tentang grasi. Grasi menurut undang-undang Grasi pasal 1 ayat 1 adalah pengampunan berupa perubahan, peringanan, pengurangan atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada terpidana oleh Presiden. Menurut penjelasan UU No 5 tahun 2010 juncto UU No. 22 tahun 2002 pemberian grasi bukan merupakan persoalan teknis yuridis dan tidak terkait dengan penilaian putusan hakim.

Pemberian grasi bukan merupakan campur tangan Presiden dalam bidang yudikatif, melainkan hak prerogatif Presiden untuk memberikan ampunan. Selanjutnya dijelaskan bahwa kendati pemberian grasi dapat merubah, meringankan, mengurangi atau menghapuskan kewajiban menjalani pidana yang dijatuhkan

pengadilan, tidak berarti menghilangkan kesalahan dan juga bukan merupakan rehabilitasi terhadap terpidana.⁴

Mengenai kewenangan Presiden dalam pemberian grasi, disebut kewenangan presiden yang bersifat judicial, atau disebut juga sebagai kekuasaan Presiden dengan konsultasi. Kekuasaan dengan konsultasi adalah kekuasaan yang dalam pelaksanaannya memerlukan usulan atau nasehat dari institusi-institusi yang berkaitan dengan materi kekuasaan tersebut dalam hal ini yaitu Mahkamah Agung. Selain grasi, rehabilitasi, amnesti dan abolisi juga termasuk dalam kekuasaan presiden dengan konsultasi. Seperti tercantum dalam Pasal 14 ayat (2) Amandemen Undang-undang Dasar 1945, “Presiden memberikan amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR”.

Kewenangan Presiden memberikan grasi terkait dengan hukum pidana dalam arti subyektif. Hukum pidana subyektif membahas mengenai hak negara untuk menjatuhkan dan menjalankan pidana. Hak negara yang demikian ini merupakan hak negara yang besar, sehingga perlu dicari dasar pijakannya melalui teori pemidanaan. Oleh karena itu, Presiden dalam memberikan grasi harus didasarkan pada teori pemidanaan.

⁴ Sholeh Soeadi, S.H, *Perpu 1/2002 Terorisme ditetapkan Presiden Megawati*, (Jakarta: Durat Bahagia, 2002), h. 8

Dengan diundangkannya UU No 05 tahun 2010 juncto UU No. 22 tahun 2002, kesempatan mendapatkan pengampunan dari Presiden atau Grasi dibatasi, batasannya adalah lama hukuman dan hukuman mati. Pasal 2 ayat 2 Undang-Undang garsi menyebutkan bahwa putusan pidana yang dapat dimohonkan grasi adalah pidana mati, penjara seumur hidup dan penjara paling rendah 2 tahun. Dengan ini terlihat bahwa yang berhak mendapatkan grasi adalah pidana-pidana berat, yang dalam prakteknya justru menghambat jalannya eksekusi, apalagi bagi terpidana mati, banyak terpidana mati yang terkatung-katung nasibnya hanya karena menunggu grasi dari Presiden.

Dalam UU No. 05 tahun 2010 juncto UU No. 22 tahun 2002 tentang grasi hanya menyebutkan jenis hukuman atau pidana yang dijatuhkan oleh Majelis Hakim kepada Terdakwa saja yang bisa dijadikan sebagai acuan untuk mengajukan permohonan grasi. Dalam UU tersebut tidak menyebutkan kualifikasi Tindak pidana apa yang dapat memperoleh grasi, jadi semua narapidana berhak mengajukan grasi tanpa melihat tindak pidana apa yang mereka lakukan.

Grasi dikenal dalam seluruh sistem hukum diseluruh dunia. Sebagaimana diketahui, grasi diberikan oleh Presiden dalam kedudukannya sebagai Kepala Negara. Maka meskipun ada nasihat atau pertimbangan dari Mahkamah Agung, Grasi oleh Presiden pada dasarnya adalah bukan suatu tindakan hukum, melainkan suatu

tindakan non hukum berdasarkan hak prerogatif seorang Kepala Negara. Dengan demikian Grasi bersifat pengampunan berupa mengurangi pidana (*starfverminderend*) atau memperingan pidana atau penghapusan pelaksanaan pidana yang telah diputuskan oleh Mahkamah Agung. Jadi Grasi secara etimologi bersal dari bahasa Belanda berarti anugerah atau rahmat dan dalam terminology hukum yang diartikan keringanan hukuman yang diberikan oleh Kepala Negara kepada terhukum setelah mendapat keputusan Hakim atau pengampunan secara individual.⁵ Dalam bahasa latin disebut *Gratia* yaitu semacam anugerah (di Belgia disebut “*Genade*”) dari Kepala Negara dalam rangka memperingan atau membebaskan pidana si terhukum.⁶ Namun juga grasi itu bisa ditolak oleh Presiden.

Undang-Undang tidak menentukan pertimbangan apa yang harus digunakan Presiden untuk memberikan Grasi, Undang-Undang hanya menyebutkan bahwa Presiden memberikan Grasi dengan memperhatikan pertimbangan dari Mahkamah Agung. Yang menjadi pasti dengan adanya UU No. 05 tahu 2010 junto UU No. 22 tahun 2002 adalah pembatasan terhadap hukuman yang dapat diajukan Grasi.

⁵ Departemen Pendidikan Nasional” *Kamus Besar Indonesia* ”, Jakarta, Balai pustaka, Edisi ke 3, 2003, h 371

⁶ Amnesty and pardon-Terminology and Etymology’ lihat di <http://law.jrank.org/pages/505/Amnesty-Pardon-Terminology-etymology.html>, (diakses 12 Agustus 2015), lihat juga di <http://en.wikipedia.org/wiki/Pardons>, (diakses 12 Agustus 2015)

Dalam sistem pemerintahan Islam, khalifah adalah pemegang kendali pemimpin umat, segala jenis kekuasaan berpuncak padanya dan segala garis politik agama dan dunia bercabang dari jabatannya, karena itulah khalifah merupakan kepala pemerintahan yang bertugas menyelenggarakan undang-undang untuk menegakkan Islam dan mengurus Negara dalam bingkai Islam. Dalam hal ini Ibnu Taymiyah memberikan gambaran tugas dan fungsi seorang Imam dengan mendasarkan pada al-Qur'an surat al-Nisa' ayat 58-59:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا
يَأْتِيهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِيَ الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَزَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ
الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ﴿٥٨﴾

Artinya : Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat, Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. kemudian jika kamu berlainan Pendapat tentang sesuatu, Maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.⁷(Q.S. al-Nisa' : 58-59)

⁷ Departemen Agama Republik Indonesia, *Terjemah dan Tafsir Al-Qur'an*, (Bandung: Fa Sumatra, 1978), 176

Dari ayat tersebut dapat diambil sebuah pemahaman. pertama, bahwasannya seorang pemimpin agar senantiasa mereka menunaikan amanat kepada yang berhak, dan bila mereka menjatuhkan suatu hukum agar berlaku adil, dan selanjutnya pada ayat kedua, bagi rakyat diwajibkan untuk mentaati pemimpin yang bertindak adil, kecuali pemimpin itu memerintahkan kemaksiatan. Oleh karena itu, menurut pendapat Ibnu Taymiyah tugas pemerintah adalah menjamin tegaknya hukum Allah dan mengamankannya dari ketimpangan yang mungkin terjadi.⁸

Dalam hukum Pidana Islam, tindak pidana atau delik disebut dengan istilah jinayah yang menurut Abdul qodir Awdah mempunyai pengertian:

جِنَايَةٌ إِسْمٌ فِعْلٍ مُحَرَّمٌ شَرْعًا. سَوَاءٌ وَقَعَ الْفِعْلُ عَلَي نَفْسِ أَوْ مَالٍ أَوْ غَيْرِ ذَلِكَ.

“jinayah adalah suatu istilah untuk perbuatan yang dilarang syara’ baik perbuatan tersebut mengenai jiwa, harta dan lainnya”⁹

Adapun jinayah di klasifikasikan menjadi tiga macam, yaitu pidana hudud, pidana *qhisas diyat* dan pidana *ta’zir*. Dari ketiga jenis pidana tersebut hanya pidana *huhudlah* yang tidak ada pemaafan, sementara pada pidana *qhisos diyat* unsur pemaafan ada pada pihak korban atau wali, sedangkan pada pidana *ta’zir* unsur pemaafan ada

⁸ IbnuTaimiyah, *Assiyasatus Syar’iyyah fi Isla’ir Ra’i war-Ra’iyyah; Pedoman Islam Bernegara*, Penerjemah Firdaus A.N, (Jakarta: Bulan Bintang, Cet. Keempat, 1989), h. 9-10

⁹ Abd al-Qadir Awdah, *At-Tasyri’ al-Jinai al-Islami* (Bairut:Dar-al-Kutub, 1963), h. 167

sepenuhnya pada pihak hakim atau penguasa.¹⁰ terkait dengan pengampunan hukuman, pembagian ini berfungsi untuk memisahkan pidana yang tidak mengenal pengampunan dan pidana yang bisa diampuni. Untuk pidana hudud, hukum Islam telah menentukan bahwa salah satu kewajiban penguasa Negara atau khususnya Kepala Negara menurut Imam al-Mawardi sebagaimana dikutip oleh Hasbie As Shiddiqie, adalah menegakkan hukum-hukum Allah agar orang tidak berani melanggar hukum-hukum Allah yang batas-batasnya telah Allah tetapkan dan menjaga hak-hak hamba-Nya dari kebinasaan dan kerusakan.¹¹ Oleh karena itu hukuman ini tidak bisa diampunkan oleh penguasa Negara, disamping karena hukuman had ini adalah murni hak Allah. Telah ditegaskan bahwa pidana hudud tidak mengenal pengampunan dari pihak manapun, baik korban, wali maupun hakim termasuk kepala Negara atau kepala pemerintahan.¹²

Islam mengajarkan bahwa perkara *hudud* yang telah sampai kepada yang berwenang tidak boleh lagi diampuni. Dalam kitab al-Muwatta, Imam Malik menceritakan bahwa sekelompok orang telah menangkap seorang pencuri untuk dihadapkan kepada Khalifah Utsman, namun di tengah jalan mereka bertemu dengan Zubair yang kemudian memberikan *syafa'at* kepada pencuri tersebut. Awalnya mereka menolak dan meminta Zubair untuk melakukannya di hadapan

¹⁰ Makhrus Munajat, *Hukum Pidana Islam di Indonesia*, Yogyakarta: Teras, 2009, h 16

¹¹ TM Hasbie ash Shiddiqie, *Ilmu Kenegaraan dalam Fiqh Islam*, (Jakarta: Bulan bintang, 1969), h. 110

¹² Makhrus Munajat, *Hukum Pidana Islam di Indonsia*, Yogyakarta: Teras, 2009, h 16

Utsman, namun Zubair mengatakan bahwa apabila sebuah masalah hudud telah sampai kepada penguasa, Allah melaknat orang yang memberi dan meminta ampunan.¹³ Dalam pidana *qishash-diyat*, Allah *subhanahu wa ta'ala* telah mengatur bahwa korban atau walinya punya hak untuk menuntut atau mengampuni, sebagaimana yang termaktub dalam Al-qur'an surat Al-Baqoroh ayat 178:

يٰۤاَيُّهَا الَّذِيْنَ ءَامَنُوْا كُتِبَ عَلَيْكُمُ الْقِصَاصُ فِى الْقَتْلِ ۗ الْحَرُّ بِالْحَرِّ
وَالْعَبْدُ بِالْعَبْدِ وَاَلْاُنْثَىٰ بِالْاُنْثَىٰ ۗ فَمَنْ عَفِيَ لَهُ مِنْ اٰخِيهِ شَيْءٌ فَاَتَّبِعْ
بِالْمَعْرُوْفِ وَاَدِّاْءِۤ اِلَيْهِ بِاِحْسٰنٍ ۗ ذٰلِكَ تَخْفِیْفٌ مِّنْ رَّبِّكُمْ وَرَحْمَةٌ ۗ فَمَنْ
اَعْتَدٰى بَعْدَ ذٰلِكَ فَلَهُ عَذَابٌ اَلِيْمٌ

Artinya: Hai orang-orang yang beriman, diwajibkan atas kamu qishaash berkenaan dengan orang-orang yang dibunuh; orang merdeka dengan orang merdeka, hamba dengan hamba, dan wanita dengan wanita. Maka Barangsiapa yang mendapat suatu pema'afan dari saudaranya, hendaklah (yang mema'afkan) mengikuti dengan cara yang baik, dan hendaklah (yang diberi ma'af) membayar (diat) kepada yang memberi ma'af dengan cara yang baik (pula). yang demikian itu adalah suatu keringanan dari Tuhan kamu dan suatu rahmat. Barangsiapa yang melampaui batas sesudah itu, Maka baginya siksa yang sangat pedih.¹⁴ (QS.Al-Baqoroh:178)

Dalam hal ini, Allah telah memberikan wewenang kepada ahli waris terbunuh, tetapi tidak boleh melampaui batas dalam melaksanakan pembalasan darah tersebut. Yang dimaksud wewenang

¹³ TM Hasbie ash Shiddiqie, *Ilmu Kenegaraan dalam Fiqh Islam*, (Jakarta: Bulan bintang, 1969), h. 110

¹⁴ Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, Jakarta, Syaamil Cipta Media, 1984

di sini adalah justifikasi untuk menuntut *qishash*. Dari sinilah timbul suatu prinsip hukum Islam bahwa dalam hal pembunuhan di mana pelaku pembalas bukanlah negara melainkan ahli waris dari orang yang terbunuh, oleh karena itu negara sendiri tidak berhak untuk memberikan ampunan. Akan tetapi jika korban tidak cakap di bawah umur atau gila sedang ia tidak punya wali, maka kepala negara bisa menjadi walinya dan bisa memberikan pengampunan. Jadi kedudukannya sebagai wali Allah yang memungkinkan dia mengampuni, bukan kedudukannya sebagai penguasa Negara.

Untuk pidana *ta'zir* sendiri para *fuqaha'* berbeda pendapat, apakah penguasa negara bisa memberikan pengampunan terhadap semua macam pidana ataukah hanya sebagian saja. Menurut sebagian *fuqaha'*, pada pidana *hudud* dan *qishash* yang tidak lengkap, yaitu yang hanya dikenakan hukuman *ta'zir*, tidak boleh diampunkan, sedangkan menurut *fuqaha'* lain, semua macam pidana *ta'zir* bisa diampunkan, jika bisa mewujudkan kemaslahatan.¹⁵

Sedangkan dalam masalah pidana *ta'zir*, hukum Islam mengatur bahwa penguasa diberi hak untuk membebaskan pembuat dari hukuman dengan syarat tidak mengganggu korban. Korban juga bisa memberikan pengampunan dalam batas-batas yang berhubungan

¹⁵ Ahmad Hanafi, *Asas-asas Hukum Pidana Islam*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1967), h. 260

dengan hak pribadinya. Namun karena pidana ini menyinggung hak masyarakat, hak pengampunan yang diberikan oleh korban tidak menghapuskan hukuman sama sekali, hanya sebatas meringankan. Jadi dalam pidana *ta'zir*, penguasalah yang berhak menentukan hukuman dengan pertimbangan kemaslahatan.

Sisi lain yang harus diperhatikan, mengapa kewenangan memberikan Grasi bagi Presiden di Indonesia perlu dipertanyakan keabsahannya dalam Hukum Islam adalah bahwa kekuasaan Negara Indonesia terbagi dalam beberapa kekuasaan, dimana kekuasaan peradilan atau yudikatif merupakan kekuasaan yang bebas dari campur tangan Kepala Negara sebagai Eksekutif, yaitu dipegang oleh Mahkamah Agung sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dibidang peradilan yang merdeka.¹⁶

Berangkat dari latar belakang yang telah penulis kemukakan, maka terlihat jelas perbedaan dan persamaan yang ada dalam hak pemberian grasi oleh lembaga grasi di Indonesia dan kewenangan kepala Negara memberi ampunan dalam hukum Islam. Oleh karena itu yang menjadi pokok permasalahan sekaligus menjadi rumusan masalah dalam tulisan ini yaitu bagaimana hukum positif dan hukum Islam memandang kewenangan Presiden dalam pemberian Grasi.

¹⁶ TM Hasbie ash Shiddiqie, *Ilmu Kenegaraan dalam Fiqh Islam*, (Jakarta: Bulan bintang, 1969), h. 110

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah Penulis uraikan diatas, maka dalam penelitian ini diajukan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kewenangan Presiden dalam pemberian Grasi menurut hukum positif ?
2. Bagaimana kewenangan Presiden dalam pemberian Grasi menurut hukum Islam ?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

a. Tujuan penelitian

Berdasarkan pokok masalah diatas, maka tujuan penelitian ini untuk mengetahui bagaimana pandangan hukum Islam mengenai kewenangan Presiden dalam pemberian grasi

b. Manfaat penelitian

Diharapkan dari hasil penelitian ini dapat memberikan tambahan wawasan khazanah bagi ilmu hukum umumnya dan hukum Islam khususnya, sehingga bisa memberikan motivasi untuk mengkaji lebih kritis dan mendalam terhadap peraturan ataupun undang-undang yang ada, sebagai wujud kontrol sosial atas aturan, undang-undang, ataupun kebijakan elit pemerintah, apakah sudah sesuai dengan hukum Islam atau malah menyimpang dari esensi hukum Islam. Sehingga Islam sebagai sebuah agama yang rahmatan lil'alamin benar-benar bisa

dirasakan kehadirannya ditengah-tengah masyarakat Indonesia yang begitu heterogen ini.

D. Telaah Pustaka

Sebagai bahan pengetahuan penulis dalam penulisan skripsi, berikut penulis sebutkan beberapa skripsi yang membahas tentang grasi. Yang pertama skripsi saudara A. Ishni bukit jaya yang berjudul Hak preogratif Presiden dalam pemberian grasi setelah perubahan UUD 1945. Dalam skripsi tersebut penulis mengurai analisis kedudukan hak preogratif Presiden dalam pemberian Grasi berdaarkan pasal 14 ayat 1 UUD 1945.¹⁷ Dari penelitiannya, Saudara Ishni Bukit Tinggi menghasilkan beberapa temuan. Pertama, PTUN Jakarta Timur tidak berwenang memeriksa, mengadili dan memutus Keputusan Presiden (Keppres) mengenai pemberian grasi terhadap Corby dan Groobmann yang digugat oleh Granat; Kedua, dalam amar putusan pengadilan 92/G/2012/PTUN-JKT pemberian grasi terhadap Corby dan Groobmann merupakan hak prerogatif Presiden yang sudah diatur oleh UUD 1945 dan hak Presiden dalam memberi atau menolak permohonan grasi bukan merupakan urusan pemerintah.

Yang kedua skripsi saudara Wahyu trisnawati yang berjudul eksstensi grasi dalam prespektif hukum pidana. Wayu

¹⁷¹⁷ A. Ishni Bukit Tiggi tentang ”*hak preograti presiden dalam pemberia Grasi setelah perubahan UUD 1945*” Skripsi Fakultas Hukum Universita Islam Indonesia, Yogyakarta 2013

Trisnawati menganalisa kekuatan hukum pengadilan(vonis) dan alasan dalam pemberian Grasi yang dinilai tidak secara eksplisit disebutkan dalam undang-undang.¹⁸ Dari hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa : eksistensi grasi dalam hukum pidana adalah sebagai berikut : a). Grasi sebagai hak warga negara, b). Grasi sebagai hapusnya hak Negara untuk menjalankan pidana, c). berhubungan dengan tujuan pemindaan, d). Grasi bukan merupakan intervensi eksekutif.

Yang ketiga skripsi saudara Nisfu Sya'ban yang berjudul hak presiden dalam memberi grasi.. Dalam skripsi tersebut penulis meneliti mengenai kedudukan hak yang dimiliki Presiden serta alasan-alasan presiden dalam pemberian Grasi.¹⁹dalam penelitiannya, saudara nisfu sya'ban menemukan beberapa penemuan. Yang pertama, terdapat tiga hal yang menyangkut kewenangan Presiden : a). kewenangan konstitusional Presiden, b). Kewenangan pemberian grasi berdasarkan Undang-Undang grasi, yakni; UU No. 22 Tahun 2002 dan perubahannya UU No. 5 Tahun 2010 Tentang Grasi, c). Kewenangan untuk menolak atau mengabulkan. Dalam UU No. 5 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas UU No. 22 Tahun 2002 tentang Grasi, pada pokoknya hanya mengatur mengenai prinsip-prinsip umum tentang grasi serta tata

¹⁸ Wahyu Trisnawati”*eksistensi grasi dalam hukum pidana*”skripsi fakultas hukum universitas sriwijaya, Malang 2006

¹⁹ Nisfu Sya'ban”*Hak Presiden dalam Memberi Grasi, Amnesti, Abolisi dan Rehabilitasi*” (Skripsi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1985)

cara pengajuan dan penyelesaian permohonan grasi. Yang kedua yaitu bahwa dalam Undang-Undang grasi tidak pula membatasi siapa terpidana yang dapat mengajukan permohonan grasi apakah itu warga negara Indonesia atau warga negara asing.

Demikian beberapa skripsi yang membahas seputar Grasi, namun dari semuanya tidak ada yang membahas mengenai analisis hukum Islam terhadap kewenangan Presiden dalam pemberian grasi.

E. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian kepustakaan, dengan menggunakan kepustakaan sebagai sumber data utama, artinya data-data yang dikumpulkan bersumber dari kepustakaan, yakni berupa buku, ensiklopedi, surat kabar, kitab perundang-undangan dan lainnya yang bertalian dengan permasalahan yang di kaji.

2. Pendekatan penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan normatif, artinya sebuah pendekatan yang bertujuan mendekati permasalahan dengan menggunakan Al-qur'an dan Al-hadits sebagai dasar hukum yang berlaku dalam hukum Islam dan asas-asas hukum yang berlaku dalam hukum Islam

3. Sumber data

Penelitian ini bersifat penelitian kepustakaan dengan mengumpulkan data-data yang berasal dari pustaka. Adapun sumber data yang didapatkan diklasifikasikan menjadi dua bagian, yaitu:

a. Sumber data primer

Sumber data primer adalah sumber data yang menjadi pokok acuan dalam penelitian ini, dalam kaitan ini yaitu Undang-undang dasar 1945 dan undang-undang nomor 5 tahun 2010 juncto undang-undang nomor 22 tahun 2002 tentang grasi.

b. Sumber data skunder

Sumber data skunder adalah sumber data pendukung sebagai pisau analisis dalam penelitian ini, yakni berbagai literatur yang bersinggungan dengan *fiqh jinayah*, seperti *kitab Al-tasyri' Al-jinai Al-Islami, al-jarimah wa al-uqubah fi fiqhi al-Islam, Ensiklopedi Hukum Islam, asas-asas Hukum Pidana, membumikan hukum Islam di Indonesia*, dan literatur-literatur terkait yang membahas pokok permasalahan yang dikaji.

4. Metode analisis sumber data

Adapun metode yang digunakan dalam penelitian ini yaitu menggunakan metode *conten analysis* yaitu sebuah teknik yang digunakan untuk menarik sebuah kesimpulan

melalui usaha-usaha menemukan karakteristik pesan, dan dilakukan secara obyektif dan sistematis.

Metode *content analysis* mengindikasikan sejumlah ciri, pertama teks perlu diproses dengan aturan dan prosedur yang telah dirancang, kedua proses sistematisasi dan kategorisasi, yakni memproses teks secara sistematis dan kemudian memilah mana yang termasuk suatu kategori dan mana yang tidak termasuk berdasarkan aturan yang telah ditetapkan, ketiga proses analisa, dalam proses analisa ini haruslah mengarah kepada pemberian sumbangsih dan relevansi teoritis. Dan juga dalam proses ini haruslah mendasarkan pada deskripsi yang dimanifestasikan.

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis. Deskriptif artinya menemukan fakta-fakta seadanya (*fact finding*). Penemuan gejala-gejala ini tidak sekedar berarti menunjukkan distribusinya, akan tetapi juga termasuk usaha-usaha mengemukakan hubungan satu gejala dengan gejala yang lain didalam aspek-aspek yang tengah diselidiki. Sementara yang dimaksud analitis adalah ikhtiar memecahkan masalah dengan membandingkan persamaan dan perbedaan gejala-gejala yang ditemukan, mengukur dimensi suatu gejala, mengadakan klasifikasi suatu gejala, menilai suatu gejala, dan kemudian menetapkan hubungan antara gejala-gejala yang ditemukan.

Dalam menganalisa data, penulis juga menggunakan metode komparatif deduktif, yaitu mengolah data yang ditemukan dari sumber data baik primer ataupun skunder yang berkaitan dengan situasi dan faktor-faktor yang diselidiki, kemudian faktor-faktor tersebut dibandingkan satu dengan yang lain.

F. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan skripsi ini akan terbagi menjadi tiga bagian, yakni bagian awal, bagian isi, dan bagian penutup. Bagian awal berisikan halaman judul, halaman persetujuan pembimbing, halaman pengesahan, halaman motto, halaman persembahan, abstrak, kata pengantar, dan daftar isi.

Bagian isi terdiri dari lima bab. Bab pertama: Pendahuluan meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, telaah pustaka, metode penelitian, dan sistematika penulisan. Bab kedua: konsep pengampunan dalam Islam. dalam bab kedua ini menguraikan pengertian pengampunan, dasar hukum pengampunan, dan kategori tindak pidana yang dapat menerima pengampunan. Bab ketiga: Grasi dalam undang-undang no 5 tahun 2010 juncto undang-undang nomor 22 tahun 2002 tentang Grasi, dalam bab ketiga terdiri dari tiga sub pembahasan, yaitu pengertian grasi, ruang lingkup permohonan dan pemberian grasi, dan klasifikasi

tindak pidana yang bisa mengajukan grasi. Bab empat: Analisis hukum Islam terhadap undang-undang nomor 5 tahun 2010 juncto undang-undang nomor 22 tahun 2002 tentang Grasi, dalam bab empat ini ada dua pokok masalah yang di analisa, yang pertama yaitu terkait dengan bagai mana kewenangan Presiden dalam pemberian grasi menurut hukum positif, dan yang kedua bagaimana hukum Islam memandang kewenangan Presiden dalam pemberian grasi. Dan yang terakhir yaitu bab lima: penutup, dalam penutup penulis mengemukakan kesimpulan umum secara keseluruhan. Hal ini sebagai sebuah penegasan atas permasalahan yang telah dibahas.

Adapun pada bagian penutup terdiri dari daftar pustaka, lampiran-lampiran dan biografi penulis.

BAB II

KONSEP GRASI DALAM ISLAM

A. PENGERTIAN PENGAMPUNAN

Dalam hukum pidana Islam istilah-istilah pengampunan tidak banyak di rumuskan oleh ulama' fiqh, meskipun demikian tetap ada penjelasan mengenai pengampunan tersebut, dengan maksud untuk mengetahui batasan dan jenis pengampunan yang dapat diberikan atas jarimah atau tindak pidana yang dilakukan.

Jika ditarik dari padanan arti kata grasi sebagaimana yang termaktub dalam konstitusi dan Undang-undang, bahwa grasi merupakan suatu pengampunan yang diberikan oleh seorang penguasa yang dalam hal ini seorang Presiden. Maka, dalam dunia peradilan Islam juga dikenal suatu bentuk pengampunan, dengan istilah *al-'afwu* (العفو) dan *al-syafa'at* (الشفاعة), baik pengampunan tersebut diberikan oleh pihak korban atau yang diberikan oleh penguasa kepada pelaku dari tindak kejahatan.

Dalam hukum Islam yang menjadi dasar adanya pengampunan menurut Ahmad Fathi Bahansi¹ antara lain yaitu firman Allah SWT:

وَلَقَدْ عَفَا اللَّهُ عَنْهُمْ إِنَّ اللَّهَ غَفُورٌ حَلِيمٌ²

¹ Ali Fathi Bahansi, *al-Uqubat fi al-fiqh al-Islami*, (Bairut: maktabah al-arobiyyah, 1961), h. 219

² Departemen Agama Republik Indonesia, *Terjemah dan Tafsir Al-Qur'an, QS. Ali Imran: 155*

Artinya: Sesungguhnya Allah telah memberi ma'af kepada mereka. Sesungguhnya Allah Maha Pengampun lagi Maha Penyantun.

ثُمَّ عَفَوْنَا عَنْكُمْ مِّنْ بَعْدِ ذَلِكَ لَعَلَّكُمْ تَشْكُرُونَ³

Artinya: kemudian sesudah itu Kami maafkan kesalahanmu, agar kamu bersyukur.

وَأَنْ تَعْفُوا أَقْرَبُ لِلتَّقْوَىٰ وَلَا تَنْسُوا الْفَضْلَ بَيْنَكُمْ إِنَّ اللَّهَ بِمَا تَعْمَلُونَ⁴ بَصِيرٌ

Artinya: dan pema'afan kamu itu lebih dekat kepada takwa. dan janganlah kamu melupakan keutamaan di antara kamu. Sesungguhnya Allah Maha melihat segala apa yang kamu kerjakan.

Kata *al-'afwu* (العفو) merupakan bentuk isim yang mendapat imbuhan kata *al* (ال) di depannya, atau disamakan dengan kata *'afwun* (عفو) dalam bentuk masdar nya, yang secara bahasa mengandung arti hilang, terhapus, dan pemaafan.⁵ Sementara kata *al-'afwu* (العفو) menurut istilah sebagaimana yang didefinisikan oleh ulama' ahli usul Abi al-Husain Ahmad bin Faris bin Zakariyya al-Razy adalah setiap pembuat dosa (pelaku kejahatan) yang seharusnya menjalani hukuman menjadi terhapuskan sebab telah mendapatkan pengampunan.⁶

³ Departemen Agama Republik Indonesia, *Terjemah dan Tafsir Al-Qur'an, Al-Baqarah:52*

⁴ *Ibid*, 237

⁵ Abdul Aziz Dahlan (et.al.), *Ensiklopedi Hukum Islam*, h. 30

⁶ Abi al-Husain Ahmad bin Faris bin Zakariyya al-Razy, *Mujmal al-Lughat*, (Beirut: Dar al-Fikr, 1414 H/ 1994 M), h. 472

Selanjutnya, kata *al-syafa'at* (الشفاعة) dalam kamus bahasa arab merupakan lawan kata dari *al-witru* (الوتر) atau ganjil yang mengandung arti genap, sepasang, sejodoh, perantaraan, pertolongan dan bantuan.⁷ Sebagaimana perantaraan atau pertolongan dari seseorang dalam menyampaikan kebaikan atau menolak kejahatan. Adapun kata *al-syafa'at* (الشفاعة) sendiri berasal dari kata *syafa'a* (شَفَع) yang juga berarti menghimpun, mengumpulkan atau menggandakan sesuatu dengan sejenisnya.⁸

Sehingga dari pengertian di atas dalam penelusuran kepustakaan hukum Islam kata *al-'afwu* (العفو) dan kata *al-syafa'at* (الشفاعة) mempunyai kesamaan makna dengan grasi sebagaimana yang didefinisikan Fakhruddin al-Razi (ahli fiqh mazdhab Maliki) dengan makna, suatu permohonan dari seseorang terhadap orang lain agar keinginannya dipenuhi.⁹ Dengan kata lain, *al-'afwu* dan *al-syafa'at* sendiri dalam dunia peradilan Islam juga mempunyai arti khusus, seperti yang dijabarkan oleh al-Syarif Ali bin Muhammad al-Jurjani, ahli ilmu kalam serta ahli hukum mazhab Maliki sekaligus pengarang kitab *al-Ta'rifat* (definisi kamus istilah-istilah penting dalam Islam) menurutnya *al-syafa'at* adalah:

هي السوءل في التجزوز عن الدنوب من الذي وقع الجناية في حقه

⁷ Ahmad Warson Munawwir, *Kamus Al-Munawwir Arab-Indonesia Terlengkap*, (Surabaya: Pustaka Progressif, 1997), h. 729

⁸ Abdul Aziz Dahlan (et al.), *Ensiklopedia Hukum Islam*, h. 411

⁹ *Ibid*, 411

Artinya: suatu permohonan untuk dibebaskan atau dikurangi dari menjalani hukuman terhadap suatu tindak pidana yang telah dilakukan.¹⁰

B. DASAR HUKUM PENGAMPUNAN

Pengampunan yang mempunyai padanan arti dengan istilah *al-afwu* dan *al-syafa'at* tersebut mendasarkannya pada :

1. Nash

a. Al-Qur'an

1) Surat al-Baqarah ayat 178

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا كُتِبَ عَلَيْكُمُ الْقِصَاصُ فِي الْقَتْلِ ۗ الْحُرُّ بِأَخِيهِ
بِالْحُرِّ ۖ وَالْعَبْدُ بِالْعَبْدِ ۖ وَالْأُنثَىٰ بِالْأُنثَىٰ ۗ فَمَنْ عُفِيَ لَهُ مِنْ
أَخِيهِ شَيْءٌ فَاتِّبَاعٌ بِالْمَعْرُوفِ ۖ وَأَدَاءٌ إِلَيْهِ بِإِحْسَانٍ ۗ ذَلِكَ
تَخْفِيفٌ مِّن رَّبِّكُمْ وَرَحْمَةٌ ۗ فَمَنْ أَعْتَدَىٰ بَعْدَ ذَلِكَ فَلَهُ
عَذَابٌ أَلِيمٌ ﴿١٧٨﴾

Artinya: Hai orang-orang yang beriman, diwajibkan atasmu qisas dalam perkara pembunuhan; orang merdeka dengan orang merdeka, hamba dengan hamba, dan wanita dengan wanita. Barangsiapa yang mendapat pema'afan dari saudara terbunuh, cara itu hendaklah diturut oleh pihak-pihak yang mema'afkan dengan sebaik-baiknya, dan hendaklah (yang diberi ma'af) membayar (diat) kepada yang memberi ma'af dengan cara yang baik (pula). Demikian itu adalah suatu keringanan dari Tuhan kamu dan suatu rahmat. Barangsiapa yang

¹⁰ Al-Syarif Ali bin Muhammad al-Jurjani, *al-Ta'rifat*, h. 127, (Beirut: Dar al-Fikr, 1414 H/ 1994 M)

melampaui batas sesudah itu, Maka baginya siksa yang sangat pedih.¹¹ (Q.S. al-Baqarah: 178)

Pada ayat ini Allah telah memberikan wewenang kepada ahli waris terbunuh, tetapi tidak boleh melampaui batas dalam melaksanakan pembalasan darah tersebut. Yang dimaksud wewenang di sini adalah justifikasi sebagai ahli waris korban untuk menuntut qishas atau memberikan pengampunan terhadap pelaku pembunuhan tersebut, dari sinilah timbul suatu prinsip hukum Islam bahwa dalam hal pembunuhan di mana pelaku pembalas (penuntut) bukanlah negara melainkan ahli waris dari yang terbunuh. Oleh karena itu, negara sendiri tidak berhak untuk memberikan ampunan.¹²

Dalam surat lain Allah SWT juga menganjurkan pada kita untuk lebih dapat memaafkan dari pada membalas terhadap orang yang melakukan keburukan, sebagaimana firman Allah SWT :

2) Surah al-A'raf ayat 199

خُذِ الْعَفْوَ وَأْمُرْ بِالْعُرْفِ وَأَعْرِضْ عَنِ الْجَاهِلِينَ

Artinya : Jadilah engkau pemaaf (mudah memaafkan di dalam menghadapi perlakuan orang-orang, dan janganlah membalas) dan suruhlah orang mengerjakan makruf (perkara kebaikan), dan berpalinglah daripada orang-orang bodoh (janganlah engkau melayani kebodohan mereka).¹³ (Q.S. al-A'raf: 19)

¹¹ Departemen Agama Republik Indonesia, *Terjemah dan Tafsir Al-Qur'an*, 55

¹² Ahmad Hanafi, *Asas-asas Hukum Pidana Islam*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1967), h. 260

¹³ Departemen Agama Republik Indonesia, *Terjemah dan Tafsir Al-Qur'an*, 352

3) Surah al-Nisa' ayat 85

مَنْ يَشْفَعْ شَفْعَةً حَسَنَةً يَكُنْ لَهُ نَصِيبٌ مِّنْهَا ^ط وَمَنْ يَشْفَعْ
 شَفْعَةً سَيِّئَةً يَكُنْ لَهُ كِفْلٌ مِّنْهَا ^ط وَكَانَ اللَّهُ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ
 مُّقْتَدِرًا

Artinya: Barangsiapa yang memberikan syafa'at yang baik, niscaya ia akan memperoleh bagian (pahala) dari padanya. dan barangsiapa memberi syafa'at yang buruk, niscaya ia akan memikul bagian (dosa) dari padanya. Allah maha kuasa atas segala sesuatu.¹⁴ (Q.S. al-Nisa':85)

Ayat ini mengandung arti bahwa syafa'at ada di dunia dan diberikan oleh seseorang kepada orang lain yang membutuhkannya sebagaimana kapasitas yang dimiliki seseorang dalam memberikan syafa'at tersebut. Oleh karena itu, secara umum Islam memandang bahwa pada dasarnya memberikan syafa'at berupa bantuan, baik materil maupun moril, atau pertolongan lainnya menurut kebutuhan orang yang meminta syafa'at merupakan tindakan yang terpuji namun bisa juga menjadi suatu tindakan yang tidak terpuji.

Hamka dalam Tafsir al-Azhar menafsirkan ayat ini dengan menyatakan bahwa siapa yang sudi menggenapkan yang ganjil, menyamai Rasul dalam perjuangannya sebab beliau sendiri yang mula-mula diperintahkan Tuhan. Maka, orang yang menggenapkan panggilan itu dengan baik, niscaya dia akan mendapat keuntungan

¹⁴ *Ibid*, 185

atau nasib. Tetapi barang siapa yang menggenapkan itu tidak baik, tidak jujur, setengah hati, mundur di tengah jalan, atau mau enaknja saja, niscaya dia akan menanggung dan dia akan menderita tersebut syafa'at yang buruk itu. Jarullah al-Zamakhsari di dalam tafsirnya *Al-Kasyf* menyebutkan, bahwa syafa'at yang baik ialah yang digunakan untuk memelihara sesama muslim, menolak kejahatan dan meraih kebaikan, dan dalam semua sikap hanya satu yang diharapkan yaitu wajah Allah SWT, bukan mengharapkan rasywah (uang suap). Maka dari itu, hendaklah yang disyafa'atkan itu dalam perkara yang dibolehkan oleh syara', bukan di dalam usaha melanggar batas-batas yang ditentukan oleh Allah, atau melangkahi batas-batas kebenaran.¹⁵

Dengan kata lain memberikan syafa'at dalam surah al-Nisa' ayat 85 ini supaya seseorang ataupun sekelompok orang yang telah melakukan tindak pidana dapat kembali memperoleh hak-haknya sebagai warga negara, karena syafa'at diberikan supaya kembali untuk berbuat kebaikan. Dapatlah dijabarkan makna dari ayat tersebut; barangsiapa yang memberikan dari saat ke saat, untuk siapa dan kapan saja syafa'at yang baik, yakni menjadi perantara sehingga orang lain dapat melaksanakan tuntunan agama, baik dengan mengajak maupun memberikan sesuatu yang memungkinkan orang lain dapat mengerjakan kebajikan, niscaya ia

¹⁵ Hamka, *Tafsir al-Azhar Juz V-VI*, (Jakarta: PT. Pustaka Panjimas, Cet. IV, 2004), h. 235

akan memperoleh bahagian pahala darinya yang disebabkan oleh upayanya menjadi perantara. Dan barangsiapa yang memberi syafa'at, yakni menjadi perantara untuk terjadinya suatu pekerjaan yang buruk bagi siapa dan kapanpun, niscaya ia akan memikul bahagian dosa dari usahanya. Allah sejak dulu hingga kini dan seterusnya Maha kuasa atas segala sesuatu.¹⁶

b) Al-Hadits

Ada sejumlah keterangan dalam beberapa kitab hadits terkait pengampunan, diantaranya yaitu bahwa pengampunan juga dianjurkan dalam suatu perkara tindak pidana selama itu memang masih bisa dimungkinkan. Sebagaimana hadits yang diriwayatkan dari 'Aisyah r.a. sebagai berikut:

حدثنا عبد الرحمن بن الاسود ابو عمرو البصري قال حدثنا محمد بن ربيعة قال حدثنا يزيد بن زياد الدمشقي عن الزهري عن عروة عن عائشة قالت قال رسول الله صلى الله عليه وسلم ادروا الحدود عن المسلمين ما استطعتم فان كان له مخرج فخلوا سبيله فان الامام ان يخطى في العفو خير من ان يخطى في العقوبة

“ Hindarilah oleh kalian hudud (hukum maksimal yang tidak bisa direvisi) atas sesama muslim semampu mungkin; jika ada jalan keluar untuk menghindar, lakukan; sungguh Imam salah dalam mengampuni lebih baik daripada salah dalam menjatuhkan hukuman “.¹⁷

Dalam riwayat lain :

¹⁶ Quraish Shihab, *Tafsir al-Misbah: Pesan, Kesan dan Keserasian al-Qur'an*, Vol. 2, (Jakarta: Lentera Hati, Cet. I, 2002), h. 511

¹⁷ Abu 'Isa Muhammad bin 'Isa al-Tirmizi, *Sunan al-Tirmizi, fi Bab Ma Ja'a fi Dar'i al-Hudud*, (Beirut: Dar al-Fikr, 2005), h. 436

عن يزيد بن زياد الشمي عن الزهري عن عروة عن عائشة رضي الله عنها قالت قال رسول الله صلى الله عليه وسلم ادروا الحدود ما استطعتم عن المسلمين فان وجدتم للمسلمين مخرجا فخلوا سبيله فان الامام لا يخطئ فالففو خير له من ان يخطئ في العقوبة

“ *Hindarilah hudud sebisa mungkin atas orang-orang muslim; jika kalian menemukan alibi, lepaskan. Sesungguhnya seorang penguasa yang salah dalam memaafkan lebih baik daripada salah menghukum* ”.¹⁸

Maksud dari sabda Nabi di atas merupakan suatu sandaran hukum bagi seseorang yang mempunyai otoritas dalam memutuskan suatu perkara, baik oleh seorang hakim maupun penguasa, bilamana menemukan keraguan dalam menilai suatu jari>mah yang dilakukan dan dituduhkan pada seseorang yang telah melakukan tindak pidana yang akan diputuskannya. Sehingga seorang imam atau qadli dituntut supaya lebih cermat dan penuh kehati-hatian dalam memutuskan suatu perkara.

Akan tetapi seorang Hakim atau Imam juga tidak boleh serta merta begitu saja memberikan pengampunan jika suatu perkara dari seorang pelaku jarimah tersebut telah diajukan kepadanya. Karena dalam suatu hadits yang diriwayatkan oleh Imam Malik sebagaimana berikut:

عن ربيعة بن ابي عبد الرحمن ان الزبير بن العوام لقي رجلا قد اخذ سارقا وهو يرد ان يذهب به السلطان فشفع له الزبير ليرسله فقال

¹⁸ Ali bin ‘Umar al-Daruqutni, *Sunan al-Daruqutni ,fi Kitab al-Hudud wa al-Diyat wa Ghayrihi*, (Beirut: Dar Ibn Hazm, 2011), h. 665

لا حتى ابلغ به السلطان فقال الزبير اذا بلغت به السلطان فلعن الله

الشافع والمشفع

“ Dirwayatkan dari sahabat Rabi‘ah bin Abi ‘Abdi al-Rahman, suatu ketika dalam perjalanan sahabat al-Zubair berjumpa dengan sekelompok orang yang telah menangkap seorang pencuri yang hendak diadukan perkaranya kepada amirul mukminin (‘Utsman bin Affan), kemudian al-Zubair memberikan syafa‘at kepada pencuri tersebut, dan meminta pencuri tersebut supaya dilepaskan, (awalnya) mereka menolak dan meminta al-Zubair untuk melakukannya saat dihadapan khalifah, kemudian al-Zubair mengatakan bahwa apabila (masalah hudud) telah sampai kepada penguasa, maka Allah akan melaknat orang yang memberi ampun dan yang meminta ampun”.¹⁹

Dalam riwayat lain :

حدثنا أحمد بن يونس حدثنا زهير , حدثنا عمارة بن غزوية , عن يحيى بن راشد قال : جلسنا لعبدالله بن عمر فخرج الينا فجلس فقال : رسول الله صلى الله عليه وسلم يقول : من حالت شفا عته دون حد من حدود الله , فقد ضاد الله

“ Barangsiapa menyelesaikan perkara dengan pengampunan tanpa menjalankan (hukum) had dari hudud Allah, maka berarti melawan perintah Allah” al-hadits.²⁰

2. Pendapat fuqoha’

a. Pengampunan dalam Jarimah Hudud

Fuqoha’ sepakat dalam hal pemberian pengampunan (*al-‘afwu* atau *al-syafa‘at*) diperbolehkan meskipun jarimah tersebut yang berkaitan dengan perkara hudud selama perkara tersebut belum diajukan ke pengadilan untuk disidangkan,

¹⁹ Imam Malik bin Anas, al-Muwatta’, Dar-alkutb, Lebanon, 2004, h. 555-556

²⁰ *Ibid*, 556

sebagaimana dinisbatkan dengan mendasarkan pada keterangan hadits yang berkaitan dengan pencurian. Maka, demikian juga dengan perkara *jarimah* yang diancam dengan hukuman *hudud* yang lain juga diperkenankan pemberian pengampunan.²¹

Mengenai ketentuan pemberian pengampunan kepada pelaku tindak pidana, telah banyak diperaktekkan oleh sebagian besar para sahabat Nabi dan *fuqaha'*. Mereka lebih menyukai untuk memberikan syafa'at kepada pelaku tindak pidana tersebut, karena memberikan maaf merupakan 'amaliyah yang dianjurkan Allah SWT sebagaimana firman-Nya:

خُذِ الْعَفْوَ وَأْمُرْ بِالْعُرْفِ وَأَعْرِضْ عَنِ الْجَاهِلِينَ

Artinya: Jadilah engkau pemaaf (mudah memaafkan di dalam menghadapi perlakuan orang-orang, dan janganlah membalas) dan suruhlah orang mengerjakan makruf (perkara kebaikan), dan berpalinglah daripada orang-orang bodoh (janganlah engkau melayani kebodohan mereka).²² (Q.S. al-A'raf: 199)

Rasulullah SAW jua bersabda yang diriwayatkan oleh Adullah bin Umar bin Al-'asi :

عن عبد الله بن عمرو بن العاصي أن رسول الله صلى الله عليه

وسلم تعفوا الحدود فيما بينكم فما بلغني من حد فقد وجب

“ Dari Abdillah bin 'Amr bin al'As Bahwasannya Rasulullah SAW bersabda. Saling memaafkanlah dalam perkara hudud

²¹ Muhammad Abu Zahrah, *al-Jarimah wa al-'Uqubah fi al-Fiqh al-Islam; al-Jarimah*, (Beirut: al-Dar al-Fikr al-'Arabi, 1998), 73

²² Departemen Agama Republik Indonesia, *Terjemah dan Tafsir Al-Qur'an*, 352

*diantara kalian, karena jika telah sampai kepadaku perkara hudud itu maka wajib atasku untuk menegakkannya".*²³

Menurut pandangan Abu Zahrah, Dalam jarimah hudud pengampunan yang diberikan sebelum perkaranya dibawa ke pengadilan tidak dikatakan sepenuhnya menggugurkan dari suatu jarimah tersebut, namun hanya mencegah atau mengurangi dari hukuman maksimalnya saja (seperti; potong tangan), sehingga pelaku jarimah tidak dapat menghindar dan tetap diancam dengan peralihan menjadi hukuman ta'zir, sebagai bentuk pertanggungjawaban atas perbuatannya dan guna menjaga stabilitas keamanan dan hukum di masyarakat, jika *waliyyul amri* mengetahui dan menurut penilainnya itu lebih membawa kemaslahatan untuk tetap dikenakan sanksi.²⁴

Yang menjadi pertanyaan ialah mengenai pengampunan dalam *jarimah hudud* yang telah sampai ke pengadilan baik *jarimah* tersebut belum diputuskan atau sudah diputuskan oleh hakim, namun pelaksanaan hukumannya belum dilaksanakan, apakah pengampunan tersebut berpengaruh terhadap sanksi yang akan diterima oleh terdakwa?, fuqaha' telah sepakat bahwa pengampunan tersebut *mendiponeri* alias tidak berpengaruh sama sekali dari putusan yang sudah dan atau akan diputuskan oleh hakim. seperti zina, pematik dan pencuri

²³ Abi Dawud Sulaiman bin al-Asy'as al-Sajistany, *Sunan Abi Dawud, fi Kitab al-Hudud*, hadis ke 4376, Dar al-kutub ilmiyyah, bairut 816

²⁴ Abi Dawud Sulaiman bin al-Asy'as /al-Sajistany, *Sunan Abi Dawud, fi Kitab al-Hudud*, hadis ke 4376, 816

sebagaimana ini pendapat *Fuqaha'* yang paling kuat, karena menurut pendapat mereka (fuqaha') hukum had sebagaimana zina maupun pemadad, merupakan hak prerogatif Allah SWT dalam menentukan dan untuk ditegakkannya hukum had tersebut, dan adapun had yang lain seperti pencuri, meskipun ada sebagian hak yang dimiliki oleh seorang hamba namun hanya sebatas kepemilikan hartanya saja dan bagi mereka (seorang hamba) tidak ada kewenangan untuk menentukan (merubah) ketetapan atas tindakan pencurian yang sudah ditetapkan atas pelakunya, sehingga tidak satu orangpun yang berhak untuk menggugurkan pidana tersebut.²⁵

Sementara dalam *jarimah hudud* yang berkaitan jiwa *qishas-diyat* telah jelas adanya pema'afan sebagaimana tuntunan yang diajarkan Allah dalam surah al-Baqarah ayat 178 dan sabda Nabi bahwa²⁶ pemberian maaf lebih diutamakan dari pada melakukan pembalasan (melakukan justifikasi dalam penuntutan qishas). Namun dengan mekanisme dan aturan yang sesuai dengan apa yang diajarkan dalam al-Qur'an dan al-Hadits, yang mana pengampunan hanya dapat dilakukan oleh

²⁵ Muhammad Abu Zahrah, *al-Jarimah wa al-'Uqubah fi al-Fiqh al-Islam; al-Jarimah*, h. 73-74

²⁶ Redaksinya sebagai berikut :

وعن أنس قال: ما رفع إلى رسول الله صلى الله عليه وسلم في القصاص إلا أمر فيه بالعفو

korban atau wali dari korban itu sendiri, bukan dari ulil amri atau lainnya.²⁷

Kemudian, *Fuqoha'* hanya berbeda pendapat dalam hal pengertian pemberian maaf yang secara cuma-cuma ataupun yang meminta dengan ganti diyat itu sendiri. Sebagaimana menurut pendapat Imam Malik dan Imam Abu Hanifah, menganggap pelepasan hak *qishas* dengan ganti diyat bukan sebagai pengampunan (*al-'afwu*), melainkan rekonsiliasi (*al-shulh*), karena menurut keduanya, kewajiban *qishas* atas tindak pidana disengaja bersifat 'aini (terbatas kepada diri pelaku sendiri), juga karena diyat tidak wajib dibayarkan kecuali jika pelaku rela membayarnya. Karena itu, apabila pengguguran *qishas* dengan ganti yang murni timbul dari satu pihak yakni korban/ walinya, tanpa membutuhkan persetujuan dari pihak lainnya yakni pelaku.²⁸

b. Pengampunan dalam *Jarimah ta'zir*

Abdul Qadir Audah menerangkan: Telah disepakati oleh fuqaha' bahwa penguasa memiliki hak pengampunan yang sempurna pada semua tindak *Jarimah ta'zir*. Karena itu, penguasa boleh mengampuni suatu tindak pidana ta'zir dan hukumannya, baik sebagian maupun keseluruhannya. Meskipun

²⁷ Abdul Qadir Audah, *al-Tasyri' al-Jina'i al-Islamiy Muqaranan bil Qanunil Wad'iy*, Penerjemah Tim Tsalisah, Ensiklopedi Hukum Pidana Islam III, (Bogor: P.T. Kharisma Ilmu, tt), h. 169

²⁸ *Ibid* 170

demikian, fuqaha' berbeda pendapat tentang boleh tidaknya penguasa memberikan pengampunan terhadap semua tindak pidana ta'zir atau terbatas pada sebagiannya saja.²⁹

Golongan pertama, sebagian ulama' berpendapat bahwa penguasa tidak memiliki hak pengampunan pada tindak pidana qishas dan hudud yang sempurna yang tidak boleh dijatuhi hukuman qishas dan hudud, tetapi dijatuhi hukuman ta'zir yang sesuai dengan tindak pidana yang dilakukannya. Dalam hal ini, penguasa tidak dapat mengampuni tindak pidana atau hukumannya. Adapun untuk tindak pidana lainnya, penguasa boleh mengampuni baik tindak pidana dan hukumannya jika ia melihat ada kemaslahatan umum di dalamnya dan setelah menghilangkan dorongan hawa nafsunya.

Sementara golongan kedua berpendapat bahwa sebagian ulama berpendapat bahwa penguasa memiliki hak untuk memberikan pengampunan atas seluruh tindak pidana yang diancam dengan hukuman *ta'zir* dan juga hak mengampuni hukumannya jika di dalamnya terdapat kemaslahatan umum. Dari kedua pendapat ulama' tersebut, dapat kita lihat bahwa kelompok pertama lebih dekat dengan logika hukum Islam yang berkaitan dengan *jarimah hudud dan qishas*.

²⁹ *Ibid* 171

C. RUANG LINGKUP PENGAMPUNAN

1. Kewenangan kepala Negara

Dalam sistem pemerintahan Islam, seorang pemimpin pemerintahan/negara disebut dengan istilah khalifah, sulthan, imam. Kepala atau pemimpin negara dalam Islam hanyalah seseorang yang dipilih umat untuk mengurus dan mengatur kepentingan mereka demi kemaslahatan bersama. Posisinya dalam masyarakat Islam digambarkan secara simbolis dalam ajaran shalat berjama'ah. Imam yang dipilih untuk memimpin shalat jama'ah adalah orang yang memiliki kelebihan, baik dari segi kealiman, *fasaha* maupun ketaqwaan dari yang lainnya. Dalam shalat, seorang imam berdiri memimpin hanya berjarak beberapa langkah di depan makmum. Ini mengandung maksud agar makmum dapat mengetahui gerak-gerik Imam. Seandainya Imam keliru dalam shalat, maka makmum dapat melakukan koreksi terhadapnya tanpa mengganggu dan merusak shalat itu sendiri.³⁰

Mengenai wewenang atau kekuasaan, Abu Hanifah membagi wewenang atau kekuasaan (*tawliyyah*) pada dua bagian yaitu, *tawliyyah 'ammah* (kekuasaan yang bersifat umum) dan *tawliyyah khassah* (kekuasaan yang bersifat khusus).³¹

Kekuasaan umum atau menyeluruh yaitu kekuasaan seorang sultan, raja maupun orang yang dipercaya untuk memegang tampuk

³⁰ Muhammad Iqbal, Fiqh Siyasa; *Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, h. 207

³¹ Al-Kasany, Abi Bakr ibn Mas'ud, *Bada'i' al-Sana'i' fi Tartib al-Syara'i*, Juz 7, (Beirut: Dar al-'Ilmiyyah, 1997), h. 86

kepemimpinan terhadap suatu wilayah yang luas atau suatu negara. Kekuasaan ini mempunyai wewenang untuk menegakkan had meskipun dalam hal yang tidak ditetapkan dalam nash al-Qur'an maupun al-Hadits. Ketika kekuasaan ini diberikan bagi seseorang, maka menjadi keharusan baginya untuk menjaga kemaslahatan umat Islam yang salah satu caranya dengan menegakkan had.

Adapun kekuasaan khusus yaitu kekuasaan yang berwenang terhadap masalah-masalah yang khusus seperti menarik pajak bagi pemilik tanah kharijiyyah. Kekuasaan ini tidak mempunyai wewenang untuk menegakkan had, kecuali pada hal-hal yang telah ditetapkan.

Dalam Ahkam al-Shultahniyyah, Imam al-Mawardi menjelaskan dengan detail sepuluh pokok tugas dan kewenangan yang harus dilaksanakan kepala negara dalam Islam meliputi:³²

1. Menjaga prinsip-prinsip agama yang sudah tetap dan telah menjadi konsesus umat terdahulu. Jika ada ahli bid'ah atau orang sesat yang melakukan penyelewengan, maka ia berkewajiban untuk meluruskan dan menjelaskan yang benar, serta menjatuhkan hukuman atas pelanggarnya, agar dapat memelihara agama dari kerusuhan dan mencegah umat dari kesesatan.

³² Imam al-Mawardi, *Al-Ahkam As-Sulthaniyyah; Hukum-hukum Penyelenggara Negara dalam Syariat Islam*, Penerjemah Fadli Bahri, (Jakarta: PT Darul Falah, 2006), h. 23-25

2. Menerapkan hukum di antara orang-orang yang bersengketa dan menengahi pihak-pihak yang bertentangan (dalam masalah perdata), sehingga keadilan dapat berjalan dan pihak yang zalim tidak berani melanggar serta yang teraniaya tidak menjadi lemah.
3. Menjaga kewibawaan pemerintah sehingga dapat mengatur kehidupan umat, membuat suasana aman tertib serta menjamin keselamatan jiwa dan harta benda.
4. Menegakkan supremasi hukum (dalam masalah pidana), agar dapat melindungi larangan-larangan Allah dari usaha-usaha pelanggaran dan menjaga hak-hak umat dari tindakan perusakan terhadapnya.
5. Mencegah timbulnya kerusuhan di tengah masyarakat (SARA) dan menjaga daerah perbatasan-perbatasan yang kokoh dengan kekuatan, sehingga tidak sampai terjadi permusuhan terhadap kehormatan atau pertumpahan darah terhadap orang muslim atau orang-orang non muslim yang mengadakan perjanjian dengan negara Islam.
6. Memerangi musuh Islam setelah lebih dulu diajak untuk masuk atau menjadi orang yang berada dalam perlindungan Islam guna melaksanakan perintah Allah, menjadikan Islam menang di atas agama-agama lain.

7. Mengambil harta rampasan perang dan sadaqah sesuai dengan ketentuan syari'at, baik berupa ketetapan secara tekstual maupun ijtihad dengan tanpa rasa takut.
8. Menetapkan jumlah gaji dan rancangan anggaran negara yang akan dikeluarkan dari baitul mal (kas negara), dengan cara tidak boros dan tidak kikir, kemudian mengeluarkannya tepat pada waktunya (tidak mempercepat namun juga tidak memperlambat atau menunda pengeluarannya).
9. Mengangkat orang-orang yang terlatih, jujur dan amanat di dalam menjalankan tugas-tugas dalam masalah keuangan, sehingga pekerjaan tersebut dapat dikerjakan secara profesional namun juga jujur dan tidak korup.
10. Selalu memperhatikan dan mengikuti perkembangan serta segala problemnya agar dapat terjun langsung dalam penanganan umat dengan baik dan memelihara agama, Sebaliknya juga tidak menyibukkan diri dengan kelezatan ataupun ibadah. Karena terkadang orang jujur menjadi khianat, orang yang lurus menjadi penipu.

Sebagaimana Firman Allah SWT.:

إِنَّ هَذَا أَخِي لَهُ تِسْعٌ وَتِسْعُونَ نَعَجَةً وَإِلَى نَعَجَةٍ وَاحِدَةٍ
فَقَالَ أَكْفَلْنِيهَا وَعَزَّنِي فِي الْخِطَابِ

artinya: Hai Daud, Sesungguhnya Kami menjadikan kamu khalifah (penguasa) di muka bumi, Maka berilah keputusan (perkara) di antara manusia dengan adil dan janganlah kamu mengikuti hawa nafsu, karena ia akan menyesatkan kamu dari jalan Allah. Sesungguhnya orang-orang yang sesat dari jalan Allah akan mendapat azab yang berat, karena mereka melupakan hari perhitungan.³³ (QS. Sad: 23)

2. Pengampunan Imam

Dalam sejarah pemerintahan Islam keseluruhan kewenangan memutuskan suatu sengketa peradilan baik masalah perdata maupun pidana adalah sepenuhnya ada pada diri seorang khalifah atau imam, hingga sampai pada seorang Imam itu sendiri yang mengutus dan mengangkat perwakilannya atas qadli (hakim) pada tiap-tiap peradilan yang ada dalam wilayah kekuasaan negara Islam. Sehingga Imamlah yang nantinya memutuskan seseorang yang didatangkan kepadanya itu bersalah atau tidak.

Al-Mawardi menuturkan sebuah kisah, dia berkata:

Bahwa beberapa pencuri didatangkan kepada Muawiyah, kemudian Muawiyah memotong tangan mereka, kecuali salah seorang dari mereka. Ketika Muawiyah hendak memotong tangannya, pencuri tersebut berkata” Tangan kananku, wahai Amirul Mukminin, aku meminta perlindungan untuknya. Dengan maafku dari terkena hukuman yang menghilangkannya tanganku, ia indah jika betul-betul ditutup. Dan orang-orang yang baik itu tidak mendatangkan

³³ Departemen Agama Republik Indonesia, *Terjemah dan Tafsir Al-Qur'an*, 1025

aib yang membuat tangan tersebut menjadi buruk. Tidak ada kebaikan di dunia, dan segala sesuatunya menjadi buruk. Jika, tangan kiri ditinggalkan tangan kanannya “.

Muawiyah berkata” Bagaimana aku tidak memotong tanganmu, padahal aku telah memotong tangan teman-temanmu?. Ibu pencuri tersebut berkata; ,Jadikan tangannya sebagai bagian dari dosa-dosa yang engkau bertaubat kepada Allah dari padanya. Kemudian Muawiyah membebaskannya, dan itulah untuk pertama kalinya dalam Islam hukuman potong tangan tidak diterapkan.

Apa yang dilakukan Muawiyah tersebut merupakan pengamalan dari hadits yang diriwayatkan oleh dirinya sendiri:

عن معاوية اشفعوا توءجرا فان لاءريد الأمر فأؤخره كما تشفعوا
فتؤجروا فان رسول الله صلى الله عليه وسلم اشفعوا تؤجرا

“ *Dari Mu'awiyah RA, Mintailah pertolongan, niscaya kamu akan mendapat ganjaran, karena aku tidak menginginkan sesuatu perkara dan aku menundanya, agar kamu meminta pertolongan, sehingga kamu mendapat ganjaran, karena Rasulullah SAW bersabda, 'Mintailah syafaat (pertolongan) niscaya kamu akan diganjar'*.³⁴

Dari kisah tersebut dapat dipahami bahwa pengampunan dari Imam merupakan bagian dari kewenangannya dalam memutuskan. Sekalipun mungkin keputusannya berbeda dengan ketentuan yang ada dalam teks nash dan Undang-undang. Karena Imam berhak untuk menilai dan memutuskan sesuai dengan

³⁴ Abi Dawud Sulaiman bin al-Asy'as al-Sajistany, *Sunan Abi Dawud, fi Bab al-Syafaat*, hadis ke 5132, h. 958

pandangannya (ijtihad nya) dalam memutuskan suatu perkara tersebut, mana yang lebih membawa kemaslahatan, baik itu yang bersifat khusus maupun kemaslahatan yang lebih umum dan luas.

Nabi SAW bersabda :

إِنَّ الْأِمَامَ أَنْ يُخْطِئَ فِي الْعُقُوبَةِ خَيْرٌ مِنْ أَنْ يُخْطِئَ فِي الْعُقُوبَةِ

“*Sesungguhnya seorang Imam yang salah dalam memaafkan itu lebih baik daripada salah menghukum*”.³⁵

Dan juga kaidah fiqh:

تصرف الامام على الراعية منوط بالمصلحة

“*kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya bergantung kepada kemaslahatan*”.³⁶

³⁵ Imam al-Mawardi, *Al-Ahkam As-Sulthaniyyah; Hukum-hukum Penyelenggara Negara dalam Syariat Islam*, Penerjemah Fadli Bahri, (Jakarta: PT Darul Falah, 2006), h. 23-25

³⁶ A. Djazuli, *Kaidah-kaidah Fikih; Kaidah-kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-masalah Peraktis*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2006), h. 147

BAB III

KONSEP GRASI DALAM HUKUM POSITIF

A. PENGERTIAN GRASI

1. Terminologi grasi

Secara etimologis, grasi berasal dari bahasa Belanda berarti anugerah atau rahmat, dan dalam terminologi hukum diartikan sebagai keringanan hukuman yang diberikan kepala negara kepada terhukum setelah mendapat keputusan hakim atau pengampunan secara individual.¹

Istilah grasi berasal dari bahasa Belanda “gratie” atau “genade” yang berarti anugerah atau rahmat. Pengertian grasi dalam arti sempit berarti merupakan tindakan pengampunan berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan pidana atau hukuman yang telah diputuskan oleh hakim. Menurut JCT Simorangkir, Rudy T Erwin dan JT Prasetyo, dalam Kamus Hukum bahwa Gratie (Grasi) adalah wewenang dari Kepala Negara untuk memberikan pengampunan terhadap hukuman yang telah dijatuhkan oleh hakim untuk menghapuskan seluruhnya, sebagian atau merubah sifat atau bentuk hukuman itu.²

Dengan demikian Presiden berhak memberikan grasi berupa:

¹ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta, Balai Pustaka, Edisi 3, 2002), h. 371

² JCT Simorangkir, Rudy T Erwin dan JT Prasetyo, *Kamus Hukum* (Jakarta, Bumi Aksara, 1995), h. 58

- 1) Perubahan, dari jenis pidana yang telah dijatuhkan oleh hakim bagi seorang narapidana. Misalnya, dari perubahan hukuman mati menjadi pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara selama-lamanya dua puluh tahun.
- 2) Peringan, pengurangan, dari pidana penjara, pidana tutupan, pidana kurungan sebagai pengganti denda atau karena telah dapat menyerahkan suatu benda yang telah dinyatakan sebagai disita untuk kepentingan negara seperti yang telah diputuskan hakim atau pengurangan besarnya hukuman denda.
- 3) Penghapusan, meniadakan pelaksanaan pidana baik hukuman penjara atau denda yang telah dijatuhkan oleh hakim kepada seseorang. Pengampunan menghapuskan akibat-akibat pemidanaan, bukan karena pemidanaannya sendiri.

Sedangkan grasi dalam Kamus Hukum berarti wewenang dari kepala negara untuk memberi pengampunan terhadap hukuman yang telah dijatuhkan oleh hakim untuk menghapuskan seluruhnya, sebagian, atau merubah sifat atau bentuk hukuman itu.³

ada beberapa istilah lain yang merujuk pada pengertian grasi tersebut. Di Amerika Serikat dan Filipina dikenal adanya istilah “pardon” yang artinya pengampunan dan istilah “clemency” atau “executive clemency” yang artinya pengampunan secara luas. Di

³ JCT.Simorangkir (et-al), *Kamus Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, 2004, h.58

negara-negara yang berbentuk monarki, seperti Spanyol dipergunakan istilah “pardon” (indulto) dan ,derecho de gracia (right of grace), di Inggris dipergunakan istilah “pardon” dan “Royal Prerogative Mercy” atau “clemency” atau “graces” begitu pula berlaku di Negara Kanada, Perancis, Iran.

Dalam aplikasinya pardon dan clemency mempunyai arti dan implikasi yang berbeda di masing-masing negara. Tetapi secara umum di beberapa negara hanya digunakan istilah ,pardon saja, seperti di Afrika Selatan, Rusia, Chile, Swiss. Istilah-istilah yang terkait dengan terminologi pardon (pengampunan) adalah ,commutation yang artinya pergantian atau peringanan jenis hukuman, remission yang artinya penghapusan atau pengurangan masa hukuman atau denda “reprieve” yang artinya penundaan sementara atas hukuman; “amnesty” yang artinya penghapusan kejahatan. Maka istilah “clemency” secara luas adalah mencakup makna-makna terminologi tersebut diatas atau hanya mengandung makna kata amnesty dan pardon.⁴

Di Indonesia ada beberapa istilah yang terkait dengan grasi yaitu amnesti, abolisi dan rehabilitasi, serta remisi. Istilah amnesti, berasal dari bahasa Yunani ,amnestia yang artinya melupakan. amnesti merupakan suatu pernyataan terhadap orang banyak yang terlibat dalam suatu tindak pidana untuk meniadakan suatu akibat

⁴ Amnesty and pardon-Terminology and Etymology’ lihat di <http://law.jrank.org/pages/505/Amnesty-Pardon-Terminology-etymology.html>

hukum pidana yang timbul dari tindak pidana tersebut. Amnesti ini diberikan kepada orang-orang yang sudah ataupun yang belum dijatuhi hukuman, yang sudah ataupun yang belum diadakan pengusutan atau pemeriksaan terhadap tindak pidana tersebut. Amnesti agak berbeda dengan grasi, abolisi atau rehabilitasi karena amnesti ditujukan kepada orang banyak. Pemberian amnesti yang pernah diberikan oleh suatu negara diberikan terhadap delik yang bersifat politik seperti pemberontakan.⁵

Rehabilitasi berasal dari kata “rehabilitation” yang artinya pengembalian hak. Pengertian rehabilitasi merupakan suatu tindakan Presiden dalam rangka mengembalikan hak seseorang yang telah hilang karena suatu keputusan hakim yang ternyata dalam waktu berikutnya terbukti bahwa kesalahan yang telah dilakukan seorang tersangka tidak seberapa dibandingkan dengan perkiraan semula atau bahkan ia ternyata tidak bersalah sama sekali.

Fokus rehabilitasi ini terletak pada nilai kehormatan yang diperoleh kembali dan hal ini tidak tergantung kepada Undang-undang tetapi pada pandangan masyarakat sekitarnya. Sedangkan istilah remisi berasal dari kata “remission” yang artinya pengurangan, peringanan, pengampunan. Jadi pengertian remisi adalah pengurangan masa pidana yang diberikan kepada

⁵ Ahmad Rajafi. “Grasi di Indonesia” <http://ahmadrajafi.wordpress.com/2011/02/02/grasi-diindeonsia/> (diakses 20 September 2015)

narapidana dan anak pidana yang telah berkelakuan baik selama menjalani pidana.⁶

2. Sejarah

Istilah *pardon* atau pengampunan pertama ditemukan dalam hukum Perancis pada awal abad 15 dan berasal dari bahasa Latin *perdonare* (untuk memberikan kebebasan), menunjukkan hadiah diberikan oleh penguasa.⁷

Pada mulanya pemberian grasi atau pengampunan di zaman kerajaan absolut di Eropa, adalah berupa anugerah raja (*vorstelijke gunst*) yang memberikan pengampunan terhadap orang yang telah dipidana. Jadi sifatnya sebagai kemurahan hati raja yang berkuasa. Tetapi setelah tumbuhnya negara-negara modern, di mana kekuasaan kehakiman telah terpisah dengan kekuasaan pemerintahan atas pengaruh dari paham trias politica, maka pemberian grasi berubah sifatnya menjadi upaya koreksi terhadap putusan pengadilan khususnya mengenai pelaksanaannya.

Di Eropa pada abad pertengahan kekuasaan untuk memberikan pengampunan diselenggarakan oleh berbagai badan, termasuk Gereja Katolik Roma dan penguasa lokal tertentu, tetapi pada abad keenam belas biasanya kekuasaan ini terkonsentrasi di tangan raja.

⁶ Menurut Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 174 Tahun 1999 Tentang Remisi, Pasal 1 Ayat (1)

⁷ Lihat dalam a href="http://law.jrank.org/pages/505/Amnesty-Pardon-Terminology-etymology.html"Amnesty and Pardon-Terminology And Etymology/a, (diakses tanggal 12 Oktober 2015)

Dalam pasca-Reformasi Inggris, hak prerogative kerajaan sebagai "kemurahan hati raja/ ratu" digunakan untuk tiga tujuan utama:⁸

- 1) Sebagai pendahuluan pada pembelaan diri yang belum diakui, kegilaan, dan minoritas;
- 2) Untuk mengembangkan metode baru menangani para pelaku yang belum diakui oleh undang-undang, dan
- 3) Untuk menghilangkan atas diskualifikasi tuduhan kriminal.

Selama abad kedelapan belas kekuasaan penguasa untuk memberikan pengampunan, menjadi perdebatan antara para sarjana. Dukungan datang dari para sarjana penganut aliran hukum (naturrechtelijke school) sedangkan kritikan datang dari para ahli filsafat dan ahli ilmu kejahatan.⁹ Dalam kasus-kasus pengampunan individu mendapat kritikan tajam, terutama oleh Cesare Beccaria dalam esai terkenalnya *On Crimes and Punishments*.¹⁰ Hak penguasa untuk mencampuri pelaksanaan undang-undang dianggap sebagai ancaman bagi konsep pemisahan kekuasaan dalam pengurangan otonomi baik legislatif dan yudikatif, meskipun Montesquieu, sebagai penggagas konsep pemisahan kekuasaan, tidak menentang kekuasaan untuk memberikan grasi/ memberikan pengampunan. Intervensi tersebut juga terlihat

⁸ *Ibid*

⁹ Dikutip dari Muhammad Ridhwan Indra dan Satya Arinanto, *Kekuasaan Presiden Dalam UUD 1945 sangat besar*, (Jakarta, CV Trisula, 1998) h. 20

¹⁰ A. Ishni Bukit Tiggi tentang "hak prerogati presiden dalam pemberian Grasi setelah perubahan UUD 1945" Skripsi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta 2013

sebagai hal yang merugikan efek jera hukum, yang didasarkan pada sifat hukum yang berkekuatan tetap yang tidak dapat ditawar-tawar pada pelaksanaannya. Akhirnya, penggunaan grasi yang merajalela dipandang sebagai sumber ketidakpastian, korupsi dan penyalahgunaan.

Kritik-kritik ini membuahkan hasil setelah pecahnya Revolusi Perancis dengan diterapkannya KUHP pada tahun 1791, yang menghapuskan semua kekuasaan pengampunan dalam hubungannya dengan pelanggaran yang dapat diuji oleh juri. Namun, kemenangan para kritikus berumur pendek, untuk kekuasaan memberikan grasi atau pengampunan dihidupkan kembali ketika Napoleon Bonaparte menjadi penguasa seumur hidup ditahun 1802. Gema kontroversi abad kedelapan belas itu pun, masih berkumandang hingga saat ini.¹¹

B. DASAR HUKUM GRASI

1. Sebelum perubahan UUD 1945

Pemberian Grasi diatur dalam pasal 14 UUD 1945 yang berbunyi, Presiden memberi grasi, rehabilitasi, amnesti dan abolisi.¹² Pasal tersebut mencerminkan kekuasaan yang mandiri dan mutlak. Dalam memberikan pengampunan Presiden tidak

¹¹ Lihat dalam a href.<http://law.jrank.org/pages/505/Amnesty-Pardon-Terminology-etymology.html>"Amnesty and Pardon-Terminology And Etymology, (diakses 26 September 2013)

¹² Pasal 14 ayat 1 UUD 1945

memerlukan persetujuan maupun pertimbangan dari cabang lembaga negara yang lain. Kekuasaan ini sangat besar dan Presiden mempunyai kekuasaan penuh untuk melakukannya. Menurut penjelasan UUD 1945, dalam kekuasaan ini Presiden bertindak sebagai kepala negara. Grasi oleh presiden pada dasarnya bukan suatu tindakan hukum, melainkan suatu tindakan non hukum berdasarkan hak prerogatif seorang kepala negara, dengan demikian grasi bersifat pengampunan berupa mengurangi pidana atau memperingan pidana atau penghapusan pelaksanaan pidana yang telah diputuskan dan berkekuatan hukum tetap.¹³

Pada awalnya tindakan pengampunan didasarkan pada kemurahan hati orang yang berkuasa. Karena penguasa dipandang sebagai sumber keadilan dan hak pengadilan sepenuhnya berada ditangannya, maka tindakan pengampunan itu semata-mata didasarkan pada hasrat untuk memberi ampun dan belas kasihan kepada orang yang berdosa. Oleh sebab itu, dengan memiliki kekuasaan pengampunan yang mutlak dan mandiri, Presiden tampak seperti raja atau ratu.

Pada perkembangan selanjutnya anggapan terhadap grasi bergeser bahwa fungsi grasi harus dilihat sebagai tindakan keadilan untuk mengoreksi ketidakadilan dalam proses peradilan, bahwa hukuman yang diterima terpidana lebih berat dari seharusnya.

¹³ UU. No. 22 Tahun 2002, Penjelasan Umum

Disamping tujuan mengadakan koreksi terhadap keputusan pengadilan, maka pengampunan itu juga dapat diberikan karena pertimbangan kepentingan negara yang mendorong untuk tidak menjalankan keputusan pengadilan. Selain itu faktor kemanusiaan juga ikut menjadi bahan pertimbangan dari tujuan pemberian pengampunan tersebut.

Konstitusi pada saat itu tidak menjelaskan mekanisme dan prosedur pengampunan, oleh karenanya, perlu dibuat peraturan pelaksanaannya. Peraturan perundangan dalam pelaksanaan grasi sebelum amandemen UUD 1945 yaitu Undang-undang No. 3 Tahun 1950. Namun jauh sebelum itu, pengaturan pemberian grasi diatur dalam beberapa peraturan pemerintah. Tujuan grasi diatur dalam peraturan pemerintah hal grasi, karena untuk menghindarkan ketidakadilan yang mungkin terjadi sebagai akibat dilaksanakannya hukuman dan karena untuk membela dan menegakkan kepentingan negara. Disini penulis mencoba menampilkan dalam dua bagian periodeisasi pelaksanaan grasi sebelum amandemen UUD 1945 yaitu, grasi menurut peraturan perundangan pada masa kemerdekaan dan menurut Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950.

a. Menurut Peraturan Perundangan Masa Kemerdekaan

Pengaturan grasi pada masa penjajahan Belanda diatur dalam Gratieregeling dalam Staatblad Tahun 1933 Nomor 2 dan Verodening Militair Gezag tanggal 12-XII-1941 Nomor

108/D.v.O; kemudian pada masa kemerdekaan peraturan mengenai grasi dalam beberapa Peraturan Pemerintah yaitu, Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1947 yang memuat tata cara pelaksanaan permohonan ampun kepada Presiden, kemudian diubah menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1947, yang memuat perubahan peraturan sebelumnya dan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 1947 juga memuat perubahan peraturan sebelumnya. Pada tahun 1948, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1948 dan terakhir diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 1948.¹⁴

a) Undang-undang nomor 03 tahun 1950

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

¹⁴ J.E Sahetapy, *Mekanisme Pengawasan atas Hak-hak Presiden*, dalam <http://wawasanhukum.blogspot.com/2007/06/mekanisme-pengawasan-atas-hak-hak.html>, diakses 20 November 2015

lain selain terpidana tanpa persetujuan terpidana, kecuali terhadap hukuman mati, pihak lain yang mengajukan permohonan grasi harus mendapat persetujuan dari si terpidana.

Subyek pemohon pengajuan grasi adalah orang yang dihukum dan pihak lain. Pengajuan permohonan oleh pihak lain baru dapat diterima jika permohonan grasi tersebut mendapat persetujuan dari orang yang dihukum. Namun khusus untuk hukuman mati, permohonan pengajuan grasi boleh tanpa persetujuan dari orang yang dihukum. Istilah pihak lain tidak dijelaskan lebih lanjut, maka bias berarti keluarga si orang yang dihukum ataupun kuasa hukumnya.¹⁵ Para pihak ini berhak mendapatkan salinan atau petikan keputusan hakim atau pengadilan dan kesempatan untuk melihat surat-surat pemberitaan.¹⁶ Jika orang yang dihukum tidak mengajukan permohonan grasi dalam tenggang waktu yang diberikan, maka Hakim atau Ketua Pengadilan dan Jaksa atau Kepala Kejaksaan berhak mengajukan permohonan grasi karena jabatannya sehingga ketentuan yang termaktub dalam Pasal 8, 9, 10 dan 11 berlaku juga.¹⁷ Menurut penulis pasal ini cukup kontradiktif, mengingat hakim atau ketua pengadilan negeri yang menjatuhkan vonis kepada terpidana, tetapi juga mempunyai

¹⁵ UU No 3 Tahun 1950, Pasal 6 Ayat (4)

¹⁶ UU No 3 Tahun 1950, Pasal 7 Ayat (1) dan (2)

¹⁷ UU 3 Tahun 1950, Pasal 12. Hal ini juga diatur dalam Surat Edaran MA Nomor 1 Tahun 1986

kewenangan untuk mengajukan permohonan grasi kepada Presiden.

Tenggang waktu yang diperlukan untuk memajukan sebuah permohonan grasi dilihat dari hukuman yang diputuskan oleh keputusan hakim di pengadilan. Jika hakim memutuskan hukuman biasa maka tenggang waktunya adalah 14 hari, terhitung mulai hari berikutnya setelah keputusan tetap dan dalam pemeriksaan ulangan maka, tenggang waktunya 14 hari, terhitung mulai hari berikutnya setelah keputusan diberitahukan pada orang yang dihukum.¹⁸ Jika hakim memutuskan hukuman mati, maka tenggang waktu untuk mengajukan grasi adalah 30 hari terhitung mulai esok hari keputusan tetap, dalam pemeriksaan ulangan yang dijatuhkan oleh pengadilan ulangan maka tenggang waktunya 30 hari terhitung mulai hari berikut setelah keputusan diberitahukan kepada orang yang dihukum.¹⁹

Permohonan grasi dapat diajukan dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari mulai hari setelah keputusan menjadi tetap. Sedangkan yang dijatuhi hukuman mati dapat memajukan grasi dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari.

Dalam UU No. 3 Tahun 1950 tidak menetapkan jangka waktu Presiden harus memberikan keputusannya atas suatu permohonan grasi. Keputusan Presiden atas permohonan grasi

¹⁸ UU No 3 Tahun 1950, Pasal 5 Ayat (1) dan (2)

¹⁹ UU No 3 Tahun 1950, Pasal 2 Ayat (1)

dengan segera diberitahukan oleh Menteri Kehakiman kepada pegawai yang diwajibkan menjalankan kehakiman dan kepada yang berkepentingan (Pasal 11 UU No. 3 Tahun 1950). Kemudian, Undang-undang Nomor 3 Tahun 1950 ini dinyatakan tidak berlaku oleh Undang-undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi. Alasan penggantian Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 menurut konsiderans huruf b UU No. 22 tahun 2002, karena UU No. 3 Tahun 1950, dibentuk berdasarkan konstitusi RIS, 31 Januari 1950. Oleh karena itu dipandang tidak sesuai lagi dengan perkembangan ketatanegaraan dan kebutuhan hukum masyarakat. Alasan itu, dikemukakan lagi pada alinea kedua Penjelasan Umum. Dikatakan, selain UU No. 3 Tahun 1950 bersumber dari Konstitusi RIS serta tidak sesuai lagi dengan sistem ketatanegaraan yang berlaku sekarang, substansinyapun tidak sesuai lagi dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat.²⁰

2. Setelah amandemen UUD 1945

a. Undang-undang nomor 22 tahun 2002

Perubahan mengenai kekuasaan Presiden termasuk prioritas dalam agenda Perubahan UUD 1945, tak terkecuali Pasal 14. Finalisasi pembahasan Pasal 14 tersebut kemudian disampaikan dalam Rapat BP MPR, Rapat Paripurna SU MPR,

²⁰ Triana putrie vinansari, *Tinjauan Yuridis Mengenai Pemberian Grasi Terhadap Terpidana Di Indonesia*, Jurnal hukum pidana Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan 2013

dan terakhir dalam Rapat Pleno Komisi C MPR.²¹ Maka, rumusan Pasal 14 UUDNRI 1945 adalah 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.

Selanjutnya implikasi dari perubahan UUD 1945 tersebut, telah terdapat dua kali priodeisasi regulasi yang diatur dalam pemberian grasi, sebagaimana menurut UU No. 22 Tahun 2002 dan Perubahannya UU No. 5 Tahun 2010.

b. Undang-undang nomor 05 tahun 2010

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

- 1) Terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap,
- 2) terpidana dapat mengajukan permohonan grasi kepada Presiden.
- 3) Putusan pembedaan yang dapat dimohonkan grasi sebagaimana dimaksud

²¹ Sekretariat Jendral MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta 1999, h. 64

- 4) pada ayat (1) adalah pidana mati, pidana penjara seumur hidup, atau pidana
- 5) penjara paling rendah 2 (dua) tahun.
- 6) Permohonan grasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diajukan 1 (satu) kali

Pembatasan pengajuan permohonan grasi hanya dapat diajukan 1 (satu) kali dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum dalam pelaksanaan pengajuan permohonan grasi dan menghindari pengaturan yang diskriminatif.²²

Perubahan ketentuan UU No. 22 tahun 2002 lainnya yaitu dengan penyisipan 1 (satu) pasal diantara Pasal 6 dan Pasal 7 yaitu Pasal 6A. Pasal 6A berbunyi:

- 1) Demi kepentingan kemanusiaan dan keadilan, menteri yang membidangi urusan pemerintahan dibidang hukum dan hak asasi manusia dapat meminta para pihak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 untuk mengajukan permohonan grasi.
- 2) Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berwenang meneliti dan melaksanakan proses pengajuan grasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dan Pasal 6A ayat (1) dan menyampaikan permohonan dimaksud kepada Presiden.

²² UU No. 10 Tahun 2010, Pasal 2 ayat (3)

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

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

Undang-Undang yang mengatur grasi yang berlaku saat ini yaitu UU No. 22 Tahun 2002 jo UU No. 5 Tahun 2010.

C. RUANG LINGKUP GRASI

1. Kekuasaan Presiden

Kekuasaan Presiden dapat dibedakan menjadi dua macam, yaitu : kekuasaan yang diperoleh secara atributif dan kekuasaan yang diperoleh secara derivatif. Perolehan kekuasaan secara atributif menyebabkan terjadinya pembentukan kekuasaan, karena berasal dari keadaan yang belum ada menjadi ada. Kekuasaan yang timbul karena pembentukan secara atributif bersifat asli (*oorspronkelijk*) dan pembentukan kekuasaan secara atributif menyebabkan adanya kekuasaan baru. Sedangkan kekuasaan secara derivatif disebut pelimpahan kuasa, karena dari kekuasaan yang telah ada dialihkan kepada pihak lain dan sifatnya derivatif (*afgeleid*). Kekuasaan yang *afgeleid* adalah kekuasaan yang diturunkan atau diderivasikan kepada pihak lain.

Kekuasaan yang diperoleh secara atributif melalui UUD 1945 juga dimiliki oleh Presiden selaku kepala pemerintahan (eksekutif) dan selaku Kepala Negara. Kekuasaan Presiden yang diperoleh melalui pelimpahan kekuasaan secara teoritis hanya dapat dilaksanakan oleh Presiden dalam fungsi selaku kepala eksekutif.

Ditinjau dari sumber formalnya, kekuasaan Presiden dapat dibedakan menjadi tiga macam, yaitu: kekuasaan yang berdasarkan UUD 1945, kekuasaan yang berdasarkan ketetapan MPR dan

kekuasaan yang berdasarkan undang-undang. Menurut *Suwoto Mulyosudarmo* untuk menentukan kekuasaan yang diperoleh secara atributif yang dilaksanakan dalam tugasnya selaku kepala eksekutif, adalah:²³ Sifat kekuasaan yang asli, Sumber formal yang utama, untuk jenis kekuasaan ini adalah UUD 1945 dan Undang-undang

Menurut Bagir Manan, jenis-jenis kekuasaan yang dilekatkan kepada Presiden oleh UUD 1945 maupun ketentuan di luar UUD, dapat dirinci sebagai berikut:²⁴

1. Kekuasaan penyelenggaraan pemerintah;
2. Kekuasaan di bidang Perundang-undangan, meliputi; a). Kekuasaan membentuk undang-undang, b). Kekuasaan membentuk Peraturan Pemerintah, c). Kewenangan menetapkan Keputusan Presiden dan, e). Kewenangan menetapkan Perpu;
3. Kekuasaan di bidang yustisial; serta
4. Kekuasaan Presiden dalam hubungan luar negeri, meliputi; a). Kekuasaan mengadakan perjanjian dengan negara lain, b). Kekuasaan menyatakan perang dengan negara lain; c). Kekuasaan mengadakan perdamaian dengan negara lain.

Kekuasaan Presiden yang berkaitan dengan tugas selaku kepala pemerintahan adalah:

²³ Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, h. 52

²⁴ Bagir Manan, Lembaga Kepresidenan, dalam Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu)*, h. 41

- a. Kekuasaan membuat undang-undang yang meliputi kekuasaan mempersiapkan dan mengusulkan pembentukan undang-undang dan menetapkan undang-undang.
- b. Kekuasaan menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang
- c. Kekuasaan menetapkan peraturan pemerintah
- d. Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri

Pembuat UUD 1945 mengatur secara rinci macam substansi yang harus ditetapkan dengan bentuk UU. Substansi yang harus ditetapkan dengan UU, menurut pembuat UUD 1945 adalah:²⁵

- a. Menyatakan keadaan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.
- b. Menetapkan syarat-syarat dan akibat negara dalam keadaan bahaya dalam bentuk UU.
- c. Menetapkan dan menyusun Anggaran Pendapatan Negara dan Belanja Negara yang dimintakan persetujuan kepada DPR.
- d. Menetapkan segala macam pajak untuk keperluan negara dengan undang-undang.

Kekuasaan atributif Kepala Negara digunakan untuk kepanjangan kekuasaan Presiden yang diperoleh secara atributif.

Kekuasaan yang bersifat atributif Kepala Negara itu adalah:

²⁵ Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, h. 53

- a. Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara.
- b. Presiden menyatakan keadaan bahaya. Untuk menyatakan negara dalam keadaan bahaya, Presiden tidak perlu minta persetujuan terlebih dahulu dari DPR. Namun syarat dan akibat keadaan bahaya harus diatur dengan undang-undang. Ini berarti memerlukan persetujuan DPR.
- c. Presiden mengangkat duta dan konsul, serta menerima duta dari negara lain.
- d. Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi.
- e. Presiden memberi gelar, tanda jasa kepada orang yang berjasa pada bangsa atau negara.

2. Kewenangan Presiden dalam pemberian grasi

Terkait dengan kewenangan pemberian grasi, kewenangan tersebut dimiliki oleh seorang Presiden. Kewenangan pemberian grasi tersebut dapat ditinjau dari 3 (tiga) hal yaitu menyangkut:²⁶

a) Kewenangan Konstitusional Presiden

Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa ,Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik' Banyak dijumpai pada negara-negara yang berbentuk republik, kedudukan seorang Presiden adalah sebagai kepala pemerintahan dan

²⁶ R. Tony Prayogo, *Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Mengadili Perkara Pemberian Grasi*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 9 No. 3 – Oktober 2012, (Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM RI, 2012), h. 477-500

sekaligus sebagai kepala negara. Dua kewenangan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan inilah yang saat ini disandang Presiden Republik Indonesia.

Dalam sistem presidensil, tidak dibedakan apakah Presiden adalah sebagai kepala Negara atau kepala pemerintahan. Akan tetapi, yang ada hanya Presiden dan wakil Presiden saja dengan segala hak dan kewajibannya atau tugas dan kewenangannya masing-masing.²⁷

Dalam hal kewenangan Presiden secara konstitusional baik sebagai kepala pemerintahan (chief of executive) dan sebagai kepala negara (head of state) diatur dalam UUD 1945. Sebagai Kepala Pemerintahan (chief of executive) terumus dalam ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 dan sebagai kepala negara (head of state) yang bertindak untuk dan atas nama negara ditentukan dalam Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, Pasal 14, dan Pasal 15 UUD 1945. Dua kewenangan tersebut ada pada satu tangan dan tunggal (single executive), yaitu di tangan Presiden Republik Indonesia.²⁸

Dalam Ketentuan Pasal 14 ayat (1) UUD 1945, menyatakan bahwa ,Presiden memberi Grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Apabila difahami secara seksama rumusan pasal tersebut, maka ketentuan pasal tersebut memberikan suatu kewenangan konstitusional

²⁷ Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu)*, (Malang, UMM Press, 2003), h. 41

²⁸ *Ibid*, h. 41

kepada Presiden yaitu memberikan grasi. Kedudukan Presiden dalam memberikan grasi bertindak untuk dan atas nama negara.

b) Kewenangan pemberian grasi berdasarkan undang-undang

Dalam rangka pengaturan lebih lanjut hal-hal yang terkait grasi sebagaimana telah ditentukan dalam Pasal 14 ayat (1) UUD 1945, Pemerintah dan DPR telah mengeluarkan UU No. 22 Tahun 2002 jo UU No. 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas UU No. 22 Tahun 2002 Tentang Grasi. Bahwa dalam Undang-Undang grasi ini diatur mengenai prinsip-prinsip umum tentang grasi serta tata cara pengajuan dan penyelesaian permohonan grasi.

Terkait dengan prinsip umum tentang grasi ini tertuang dalam pasal 1 ayat (1) UU No. 22 Tahun 2002 yang menyebutkan ,Grasi adalah pengampunan berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada terpidana yang diberikan oleh Presiden, dan ketentuan pasal 2 ayat (1) UU No. 5 Tahun 2010, yang berbunyi: ,Terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, terpidana dapat mengajukan permohonan grasi kepada Presiden. telah menegaskan kembali ketentuan Pasal 14 ayat (1) UUD 1945 pemberian grasi merupakan kewenangan Presiden.

c) Kewenangan mengabulkan atau menolak permohonan grasi

Ketentuan Pasal 4 UU No. 2 Tahun 2002 menyebutkan bahwa ,Presiden berhak mengabulkan atau menolak permohonan grasi

yang diajukan terpidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 setelah mendapat pertimbangan dari Mahkamah Agung. Hak Presiden untuk mengabulkan atau menolak permohonan grasi disebut dengan hak prerogatif Presiden. Yangmana hak Prerogatif tersebut merupakan hak khusus yang diberikan oleh konstitusi kepada Presiden.

BAB IV

ANALISIS HUKUM ISLAM TERHADAP KEWENANGAN PRESIDEN DALAM PEMBERIAN GRASI

A. ANALISIS TERHADAP KEWENANGAN PRESIDEN DALAM PEMBERIAN GRASI

1. Kewenangan Presiden

Pada hakikatnya grasi merupakan pemberian pengampunan oleh kepala negara kepada pelaku tindak pidana dengan batasan sebagaimana yang dijelaskan di dalam undang-undang grasi pasal 2 ayat (2) yakni, putusan pemidanaan mati, penjara seumur hidup, dan penjara paling rendah 2 (dua) tahun.¹ Jika pengampunan diberikan kepada seseorang secara individu, maka disebut grasi; jika diberikan kepada sekelompok orang terpidana atau kepada keseluruhan mereka, maka disebut amnesti; dan jika diberikan dengan cara menghapuskan tuntutan atau menghentikan penyidikan kasus oleh aparat penegak hukum, maka disebut abolisi.

Kekuasaan eksekutif dalam sebuah Negara memiliki kewenangan yang begitu besar untuk menjalankan program-program pemerintah dan memastikan tercapainya tujuan Negara. Maka dengan kenyataan yang demikian atas kekuasaan eksekutif perlu adanya pengawasan/kontrol terhadap kekuasaan eksekutif

¹ Undang-undang No. 5 Tahun 2010 juncto Undang-undang No. 22 Tahun 2002 tentang grasi

terkait dengan program-program, kebijakan-kebijakan, ataupun kewenangan yang dimiliki eksekutif agar berjalan sebagaimana mestinya yang sesuai dengan konstitusi dan nilai-nilai yang ada didalamnya.²

Pemberian grasi bukan merupakan bentuk campur tangan presiden dalam urusan yudikatif, melainkan hak presiden untuk memberikan pengampunan. Meski pemberian grasi tersebut dapat mengubah, meringankan, mengurangi, atau menghapus kewajiban menjalani pidana yang dijatukan pengadilan, tidak berarti menghilangkan kesalahan dan juga bukan merupakan rehabilitasi terhadap terpidana. Pemberian grasi bukan merupakan bentuk campur tangan presiden dalam urusan yudikatif, melainkan hak presiden untuk memberikan pengampunan. Meski pemberian grasi tersebut dapat mengubah, meringankan, mengurangi, atau menghapus kewajiban menjalani pidana yang dijatukan pengadilan, tidak berarti menghilangkan kesalahan dan juga bukan merupakan rehabilitasi terhadap terpidana.³

Kepala Negara atau Presiden dianggap berwenang dalam hal memberikan grasi, abolisi dan amnesti untuk kepentingan memulihkan keadilan terhadap dampak penderitaan yang ditimbulkan oleh putusan pengadilan terhadap perilaku

² J.E Sahetapy, *Mekanisme Pengawasan atas Hak-hak Presiden*, dalam <http://wawanshukum.blogspot.com/2007/06/mekanisme-pengawasan-atas-hak-hak.html>, diakses 17 November 2015

³ Jimly Asshidiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2011, h. 348

tindak pidana yang telah terbukti secara hukum dalam proses peradilan sebelumnya. Namun, dalam sistem presidensil tidak membedakan antara kedua jenis jabatan tersebut, kewenangan tersebut dianggap ada pada Presiden yang merupakan Kepala Negara dan sekaligus Kepala Pemerintahan. Hanya saja untuk membatasi penggunaan kewenangan ini, sebelum Presiden menentukan akan memberikan grasi, amnesti dan abolisi itu, Presiden terlebih dahulu diharuskan mendapat pertimbangan dari Mahkamah Agung dan Dewan Pertimbangan Rakyat⁴

Salah satu jaminan bagi pengadilan ialah ketentuan bahwa untuk menjalankan keadilan, pengadilan harus bebas dari segala bentuk campur tangan pihak mana pun. Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia pasal 103 menyatakan : “Segala campur tangan dalam urusan pengadilan oleh alat-alat perlengkapan yang bukan perlengkapan pengadilan, dilarang kecuali jika diizinkan oleh undang-undang.”⁵ Hal ini dimaksudkan agar hakim dapat menjalankan keadilan secara bebas dan objektif. Pengecualian terhadap larangan itu ialah adanya hak memberi grasi bagi kepala negara untuk menghapuskan, mengurangi atau meniadakan tuntutan atau hukuman-hukuman yang dijatuhkan dengan keputusan pengadilan. Undang-Undang Dasar 1945 pasal

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitutionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, h. 184

⁵ Redaksi Asa Mandiri, *Tiga UUD Republik Indonesia; UUD RI 1945 Hasil Amandemen; Konstitusi RIS 1950; UUD Sementara RI 1950*, (Jakarta: Asa Mandiri, 2007), h. 127

14 ayat satu menyebutkan : “Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.”⁶

2. Pemberian grasi

Kalau dilihat secara historis, bahwa pada mulanya tindakan pengampunan didasarkan pada kemurahan hati orang yang berkuasa. Karena penguasa dipandang sebagai sumber keadilan dan hak pengadilan sepenuhnya berada ditangannya, maka tindakan pengampunan itu semata-mata didasarkan pada hasrat untuk memberi ampun kepada orang yang berdosa. Pada perkembangan selanjutnya anggapan terhadap grasi bergeser kepada anggapan bahwa hak lembaga-lembaga ini harus dilihat sebagai suatu tindakan pengadilan atau lebih tepat sebagai tindakan keadilan untuk menghapuskan atau mengurangi ketidakadilan di dalam memperlakukan undang-undang.⁷

Undang-undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi, terdiri dari 6 (enam) Bab dan 17 pasal, diawali Bab Ketentuan Umum dan diakhiri Bab Ketentuan Penutup. Pada ketentuan umum dijelaskan definisi grasi dan terpidana. Grasi adalah

⁶ Redaksi Sinar Grafika, *UUD 1945 Hasil Amandemen dan Proses Amandemen UUD 1945 Secara Lengkap; Pertama 1999-Keempat 2002*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), h. 10

⁷ Lihat dalam a href="http://law.jrank.org/pages/505/Amnesty-Pardon-Terminology-etymology.html"Amnesty and Pardon-Terminology And Etymology/a, (diakses tanggal 12 Oktober 2015)

pengampunan berupa perubahan, peringanan, pengurangan atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada terpidana yang diberikan oleh Presiden, sedangkan terpidana adalah seseorang yang dipidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum.⁸

Tidak seperti dalam undang-undang grasi sebelumnya yang tidak membatasi jenis pemidanaan, pada undang-undang ini dilakukan pembatasan atau persyaratan dalam permohonan grasi. Disebutkan bahwa pemidanaan yang dapat dimohonkan grasinya adalah, putusan pengadilan yang telah berkekuatan hokum tetap yang terdiri dari tiga unsur yaitu pidana mati, penjara seumur hidup dan penjara paling rendah 2 (tahun).⁹ Hal ini merupakan perbedaan pertama dengan undang-undang sebelumnya, dan memperjelas kepastian atas jenis-jenis pemidanaan yang dapat dimohonkan grasinya dan menghindarkan adanya praktek curang terpidana untuk menghindari pelaksanaan hukumannya. Kata “dapat” berarti terpidana diberikan kebebasan untuk menggunakan atau tidak menggunakan haknya untuk mengajukan permohonan grasi sesuai Undang-Undang ini.

Kemudian mengenai kesempatan terpidana untuk mengajukan grasi. Sebelumnya tidak diatur dalam undang-undang

⁸ UU No. 22 Tahun 2002, Pasal 1 ayat (1) dan (2)

⁹ UU No. 22 Tahun 2002, Pasal 2 ayat (1) dan (2)

tentang banyaknya kesempatan yang dimiliki terpidana untuk mengajukan grasi. Sekarang, terpidana hanya dapat mengajukan grasi satu kali.¹⁰ Dan Permohonan grasi itu dapat dilakukan oleh terpidana atau kuasa hukumnya, dan keluarga terpidana atas persetujuannya, kecuali dalam hal putusan pidana mati, permohonan dapat diajukan oleh keluarga terpidana tanpa persetujuannya.¹¹

Selain terpidana, kuasa hukum, atau keluarganya, ada satu pihak lagi yang berhak mengajukan grasi yaitu Menteri Hukum dan HAM, yang pengajuannya berdasarkan demi kemanusiaan dan keadilan.¹²

Selanjutnya, Undang-undang Nomor 5 Tahun 2010 merupakan perubahan atas Undang-undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi. Alasan dilakukannya perubahan yaitu, didasarkan atas keterdesakan penyelesaian permasalahan diantaranya, masih adanya permohonan grasi yang belum dapat diselesaikan Pemerintah dalam jangka waktu sebagaimana ditentukan dalam Pasal 15 dalam undang-undang tersebut yaitu 2 (dua) tahun sejak undang-undang grasi di undangkan yang berakhir pada tanggal 22 Oktober 2004, namun pada

¹⁰ UU No. 22 Tahun 2002, Pasal 2 ayat (3)

¹¹ UU No. 22 Tahun 2002, Pasal 6 ayat (1), (2), dan (3)

¹² UU No. 5 Tahun 2010, Pasal 6A ayat (1) dan (2) UU No. 5 Tahun 2010, Pasal 6A ayat (1) dan (2)

kenyataannya, dengan berakhirnya jangka waktu tersebut, masih terdapat permohonan grasi yang belum dapat diselesaikan berjumlah 2106 (dua ribu seratus enam) kasus. Tunggakan permohonan grasi tersebut merupakan warisan dari permohonan grasi yang diajukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950.¹³ Maka dari itu untuk menghindari adanya kekosongan hukum bagi penyelesaian pemberian grasi perlu adanya perpanjangan waktu sampai dengan tanggal 22 Oktober 2012.¹⁴

Yang paling menjadi sorotan dalam analisa pemberian grasi ini adalah mengenai alasan pemberian grasi. Grasi merupakan wewenang yang dimiliki Presiden dalam kedudukannya sebagai Kepala Negara (hak prerogatif). Dalam menghadapi permohonan grasi dari terpidana, Presiden akan memberikan keputusan dengan pertimbangan dan kebijaksanaannya sendiri secara alternatif, yaitu mengabulkan atau menolak permohonan grasi tersebut. Keputusan ini juga bersifat absolut, yang artinya tindakan Presiden dalam kaitannya dengan pemberian atau penolakan grasi tidak dapat dikontrol atau dinilai oleh pengadilan.

Tidak ada keterangan secara tegas ataupun tersirat dalam UUD Republik Indonesia Tahun 1945 maupun peraturan

¹³ Laporan Singkat Rapat Kerja Komisi III DPR RI dengan Menteri Hukum dan HAM, 22 April 2010

¹⁴ *Ibid.*

perundang-undangan lainnya mengenai bagaimana permohonan grasi dapat dikabulkan atau ditolak oleh Presiden. Pasal 14 UUD 1945 memberi hak kepada Presiden untuk memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi tanpa disertai syarat-syarat atau kriteria pemberiannya, sehingga hak presiden tersebut bersifat mutlak.

Ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai grasi tidak menyebutkan secara eksplisit alasan-alasan yang digunakan agar seseorang dapat diberikan grasi. Dalam konsiderans huruf b dan huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi menyebutkan bahwa grasi dapat diberikan oleh Presiden untuk mendapatkan pengampunan dan/atau untuk menegakkan keadilan hakiki dan penegakan hak asasi manusia terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, bahwa grasi yang diberikan kepada terpidana harus mencerminkan keadilan, perlindungan hak asasi manusia, dan kepastian hukum berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.¹⁵

Menurut Utrecht,¹⁶ ada 4 (empat) alasan pemberian grasi yaitu sebagai berikut:

a. Kepentingan keluarga dari terpidana

¹⁵ UU No. 5 Tahun 2010, Konsiderans huruf (b) dan (c)

¹⁶ Utrecht, Ringkasan Sari Hukum Kuliah Hukum Pidana II, (Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 1987), h. 239-242

- b. Terpidana pernah berjasa bagi masyarakat
- c. Terpidana menderita penyakit yang tidak dapat disembuhkan
- d. Terpidana berkelakuan baik selama berada di Lembaga pemasyarakatan

Utrecht mendasari alasan-alasan pemberian grasi berdasar faktor internal yang terdapat dalam diri pribadi terpidana.

Menurut J.E. Sahetapy,¹⁷ alasan yang memungkinkan Presiden untuk memberikan grasi adalah sebagai berikut :

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

Menurut Pompe,¹⁸ terdapat keadaan-keadaan tertentu yang dapat dipakai sebagai alasan untuk memberikan grasi yaitu:

¹⁷ J.E. Sahetapy, *Mekanisme Pengawasan atas Hak-hak Presiden dalam pemberian grasi*, <http://wawasanhukum.blogspot.com/2007/06/mekanisme-pengawasan-atas-hak-hak.html>, diakses 19 Desember 2015

- a. Ada kekurangan di dalam perundang-undangan, yang di dalam suatu peradilan telah menyebabkan hakim terpaksa menjatuhkan suatu pidana tertentu, yang apabila kepada hakim itu telah diberikan kebebasan yang lebih besar akan menyebabkan seseorang harus dibebaskan atau tidak akan diadili oleh pengadilan atau harus dijatuhi pidana yang lebih ringan.
- b. Adanya keadaan-keadaan yang telah tidak ikut diperhitungkan oleh hakim pada waktu menjatuhkan pidana, yang sebenarnya perlu diperhitungkan untuk meringankan atau untuk meniadakan pidana yang telah ia jatuhkan. Tentang hal ini Pompe telah menyebutkan beberapa contoh, yaitu misalnya keadaan terpidana yang sedang sakit atau keadaan terpidana yang tidak mampu untuk membayar pidana yang telah dijatuhkan oleh hakim
- c. Terpidana baru saja dibebaskan dari lembaga pemasyarakatan oleh Pompe telah dikatakan bahwa pasal 15 dari keputusan mengenai grasi yang berlaku di negeri Belanda itu telah selalu menunjuk kepada hal tersebut
- d. Pemberian grasi setelah terpidana selesai menjalankan suatu masa percobaan, yang menyebabkan terpidana memang dapat dipandang sebagai pantas untuk mendapatkan pengampunan

¹⁸ Dikutip dalam P.A.F. Lamintang dan Theo Lamintang, Hukum Penitensier Indonesia, h. 268

Masih menurut pompe, mengenai pemberian grasi yang dikaitkan dengan hari besar yang bersejarah. grasi seperti ini dapat membuat terpidana selalu ingat kepada hari bersejarah yang bersangkutan dan dapat membantu pemerintah dalam mencapai tujuannya apabila grasi seperti itu diberikan kepada orang orang terpidana yang telah melakukan tindak pidana-tindak pidana yang bersifat politis.

Menurut penulis, dari beberapa pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa alasan dasar yang dapat dijadikan pemberian grasi adalah beberapa faktor, baik faktor keadilan ataupun faktor kemanusiaan. Faktor keadilan yaitu jika ternyata karena sebab-sebab tertentu hakim pada lembaga peradilan telah menjatuhkan pidana yang dianggap kurang adil, maka grasi dapat diberikan sebagai penerobosan dalam mewujudkan keadilan itu sendiri. Sedangkan faktor kemanusiaan dapat dilihat dari keadaan pribadi terpidana sendiri, misalnya jika terpidana sakit-sakitan yang tidak kunjung dapat disembuhkan.

B. ANALISIS HUKUM ISLAM TERHADAP KEWENANGAN PRESIDEN DALAM PEMBERIAN GRASI

1. Kewenangan Presiden

Islam adalah agama yang senantiasa mementingkan kemaslahatan dan kebahagiaan bagi segenap manusia, baik dalam

tujuan hidup di dunia terlebih di akhirat kelak. Ajarannya tetap aktual bagi manusia di segala zaman dan tempat. Islam tidak hanya merupakan rahmat bagi manusia, tetapi juga bagi alam semesta. Islam memperlakukan manusia secara adil tanpa membedakan kebangsaan, warna kulit dan agamanya.¹⁹

Dalam sistem pemerintahan Islam, khalifah adalah pemegang kendali pemimpin umat, segala jenis kekuasaan berpuncak padanya dan segala garis politik agama dan dunia bercabang dari jabatannya, karena itulah khalifah merupakan kepala pemerintahan yang bertugas menyelenggarakan undang-undang untuk menegakkan Islam dan mengurus Negara dalam bingkai Islam. Dalam hal ini Ibnu Taymiyah memberikan gambaran tugas dan fungsi seorang Imam dengan mendasarkan pada al-Qur'an surat al-Nisa' ayat 58-59:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ
النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ
سَمِيعًا بَصِيرًا ﴿٥٨﴾ يَأْتِيهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ
وَأُولَى الْأَمْرِ مِنْكُمْ ۗ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ
كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ۚ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ﴿٥٩﴾

Artinya: Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya

¹⁹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah; Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, h. 231

kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat. Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. kemudian jika kamu berlainan Pendapat tentang sesuatu, Maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.(Q.S. Al-Nisa':58-59)²⁰

Dari pemahaman ayat di atas, pada ayat pertama, bahwasannya seorang pemimpin agar senantiasa mereka menunaikan amanat kepada yang berhak, dan bila mereka menjatuhkan suatu hukum agar berlaku adil, dan selanjutnya pada ayat kedua, bagi rakyat diwajibkan untuk mentaati pemimpin yang bertindak adil, kecuali pemimpin itu memerintahkan kemaksiatan. Oleh karena itu, menurut pendapat Ibnu Taymiyah tugas pemerintah adalah menjamin tegaknya hukum Allah dan mengamankannya dari ketimpangan yang mungkin terjadi.²¹

2. Pemberian Grasi

Selanjutnya, Pada prinsipnya pengampunan sangat dianjurkan oleh Islam dalam segala aspek bidang baik itu berhubungan langsung dalam hal perdata maupun pidana, baik itu yang berhubungan dengan hak adami ataupun hak Allah, jika memang perkaranya belum diproses. Namun, perlu digaris bawahi adalah

²⁰ Departemen Agama Republik Indonesia, *Terjemah dan Tafsir Al-Qur'an*, (Bandung: Fa Sumatra, 1978), h. 176

²¹ IbnuTaimiyah, *Assiyatus Syar'iyah fi Islahir Ra'i war-Ra'iyah; Pedoman Islam Bernegara*, Penerjemah Firdaus A.N, (Jakarta: Bulan Bintang, Cet. Keempat, 1989), h. 9-10

pengampunan tidak boleh menciderai rasa keadilan itu sendiri.

Sebagaimana Allah SWT berfirman dalam surah al-A'raf ayat 199:

خُذِ الْعَفْوَ وَأْمُرْ بِالْعُرْفِ وَأَعْرِضْ عَنِ الْجَاهِلِينَ ﴿١٩٩﴾

Artinya: *jadilah Engkau Pemaaf dan suruhlah orang mengerjakan yang ma'ruf, serta berpalinglah dari pada orang-orang yang bodoh.* (Q,S. Al-A'raf:199)

Dan juga sebuah Hadits :

حَدَّثَنَا سُلَيْمَانُ بْنُ دَاوُدَ الْمَهْرِيُّ أَخْبَرَنَا ابْنُ وَهْبٍ قَالَ سَمِعْتُ ابْنَ جُرَيْجٍ يُحَدِّثُ عَنْ عَمْرِو بْنِ شُعَيْبٍ عَنْ أَبِيهِ عَنْ عَبْدِ اللَّهِ بْنِ عَمْرٍو بْنِ الْعَاصِ أَنَّ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ تَعَاَفُوا الْحُدُودَ فِيمَا بَيْنَكُمْ فَمَا بَلَغَنِي مِنْ حَدٍّ فَقَدْ وَجَبَ . رواه أبو داود

Artinya : “Diceritakan kepada kami oleh Sulaiman bin Daud al-Mahry; Dikabarkan kepada kami oleh ibn Wahbin berkata, aku mendengar ibn Juraij memperbincangkan tentang masalah ‘Amr bin Syu’aib dari ayahnya dari Abdullah bin ‘Amr bin al-‘Ash bahwa Rasulullah shallallahu ‘alaihi wa sallam bersabda; saling memaafkanlah kalian dalam masalah hukum had selama masih dalam urusan kalian, maka jika telah sampai kepadaku permasalahan had tersebut, maka ia wajib untuk dilaksanakan.”(HR. Abu Daud)

Dalam perkara hudud pengampunan yang diberikan sebelum perkaranya dibawa kepengadilan tidak dikatakan sepenuhnya menggugurkan dari suatu jarimah tersebut, namun hanya mencegah atau mengurangi dari hukuman maksimalnya saja, sehingga pelaku jarimah tidak dapat menghindar dan tetap diancam dengan peralihan menjadi hukuman ta‘zir, sebagai proses untuk mempertanggungjawabkan perbuatannya dan menjaga setabilitas keamanan dan hukum di masyarakat, jika waliyul amri

tersebut mengetahui dan menurut pandangannya itu lebih membawa kemaslahatan untuk tetap dikenakan sanksi.²²

Menurut pandangan penulis, terkait dengan pemberian kewenangan Presiden dalam pemberian grasi musti diatur dalam undang-undang mengandung beberapa tujuan sebagai berikut :

1. menghindarkan ketidakadilan yang mungkin terjadi sebagai akibat dilaksanakannya hukuman
2. untuk membela dan menegakkan kepentingan Negara

Dalam hal ini, ajaran Islam memerintahkan kepada pemeluknya agar mengegakkan dan menjalankan keadilan, sebagaimana dalam al-Qur'an disebutkan di dalam al-Qur'an surat al-Nisa' ayat 58 yang memerintahkan untuk menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan seseorang harus bersikap adil dalam menetapkan suatu hukum.

Berdasarkan ayat ini, maka jelaslah bahwa prinsip keadilan merupakan hal yang harus ditegakkan, dan tentunya lebih ditekankan kepada para pemimpin dan penguasa yang senantiasa melayani kepentingan masyarakat. Ayat ini merupakan salah satu dari sekian banyak dalil *naqli* tentang menjalankan dan menegakkan keadilan.

²² Muhammad Abu Zahrah, *al-Jarimah wa al-'Uqubah fi al-Fiqh al-Islam; al-Jarimah*, Dar-Al-kutb Ilmiyyah, h. 73-74

Berbicara tentang adil, sungguh sudah menjadi problem pemikiran para ahli, lalu apakah yang sebenarnya disebut dengan adil? Dalam hal ini, penulis lebih condong dengan arti “adil” secara bahasa yakni “sesuatu yang tidak lazim”. Dengan demikian, orang yang adil adalah orang yang menjalankan hukum menurut hukum Allah. Sebab siapa yang tidak menghukumi sesuatu dengan hukum Allah maka dia adalah *zhalim*, sebagaimana yang telah difirmankan oleh Allah swt di dalam al-Qur’an surat al-Maidah ayat 45 :

وَكُتِبْنَا عَلَيْهِمْ فِيهَا أَنْ النَّفْسَ بِالنَّفْسِ وَالْعَيْنَ بِالْعَيْنِ وَالْأَنْفَ
 بِالْأَنْفِ وَالْأُذُنَ بِالْأُذُنِ وَالسِّنَّ بِالسِّنِّ وَالْجُرُوحَ قِصَاصٌ
 فَمَنْ تَصَدَّقَ بِهِ فَهُوَ كَفَّارَةٌ لَّهُ^ع وَمَنْ لَمْ يَحْكَمْ بِمَا أَنْزَلَ
 اللَّهُ فَأُولَئِكَ هُمُ الظَّالِمُونَ

Artinya : Dan Kami telah tetapkan terhadap mereka di dalamnya (At Taurat) bahwasanya jiwa (dibalas) dengan jiwa, mata dengan mata, hidung dengan hidung, telinga dengan telinga, gigi dengan gigi, dan luka luka (pun) ada kisasnya. Barangsiapa yang melepaskan (hak kisas) nya, Maka melepaskan hak itu (menjadi) penebus dosa baginya. Barangsiapa tidak memutuskan perkara menurut apa yang diturunkan Allah, Maka mereka itu adalah orang-orang yang zalim.(Q.S. Al-Maidah:45)

Menurut penulis, nampaknya grasi merupakan salah satu alat untuk mencari keadilan, dan menegakkan keadilan adalah wajib

hukumnya. Menggunakan suatu alat untuk melaksanakan kewajiban adalah wajib. Sebagaimana kaidah fiqh merumuskan :

مَا لَا يُتِمُّ الْوَاجِبُ إِلَّا بِهِ فَهُوَ وَاجِبٌ

“Sesuai yang wajib tidak akan sempurna kecuali dengannya sesuatu itu, maka hukumnya adalah wajib pula.”

Tujuan yang kedua yaitu membela dan menegakkan kepentingan negara. Dalam Islam tujuan semacam ini merupakan prinsip yang sudah digariskan untuk dilaksanakan. Sebagaimana yang dapat dipahami dari salah satu ayat al-Qur'an, yaitu surat al-Hajj ayat 39-40 :

أُذِنَ لِلَّذِينَ يُقْتَلُونَ بِأَنَّهُمْ ظَلَمُوا وَإِنَّ اللَّهَ عَلَىٰ نَصْرِهِمْ لَقَدِيرٌ
 ﴿٣٩﴾ الَّذِينَ أُخْرِجُوا مِنْ دِيَارِهِمْ بِغَيْرِ حَقٍّ إِلَّا أَنْ يَقُولُوا رَبُّنَا اللَّهُ
 وَلَوْلَا دَفْعُ اللَّهِ النَّاسَ بَعْضَهُمْ بِبَعْضٍ هَدَمَتْ صَوَامِعُ وَبِيَعٌ
 وَصَلَوَاتٌ وَمَسَاجِدُ يُذَكَّرُ فِيهَا اسْمُ اللَّهِ كَثِيرًا وَلَيَنْصُرَنَّ اللَّهُ
 مَنْ يَنْصُرُهُ إِنَّ اللَّهَ لَقَوِيٌّ عَزِيزٌ ﴿٤٠﴾

Artinya : telah diizinkan (berperang) bagi orang-orang yang diperangi, karena Sesungguhnya mereka telah dianiaya. dan Sesungguhnya Allah, benar-benar Maha Kuasa menolong mereka itu, (yaitu) orang-orang yang telah diusir dari kampung halaman mereka tanpa alasan yang benar, kecuali karena mereka berkata: "Tuhan Kami hanyalah Allah". dan Sekiranya Allah tiada menolak (keganasan) sebagian manusia dengan sebagian yang lain, tentulah telah dirobohkan biara-biara Nasrani, gereja-gereja, rumah-rumah ibadat orang Yahudi dan masjid-

masjid, yang di dalamnya banyak disebut nama Allah. Sesungguhnya Allah pasti menolong orang yang menolong (agama)-Nya. Sesungguhnya Allah benar-benar Maha kuat lagi Maha perkasa,

Diantara tugas utama suatu Negara adalah menumpas kezhaliman oleh sebab itu segala usaha untuk itu harus dilakukan, termasuk perang yang cukup berat dan berbahaya. Grasi adalah hal yang lebih ringan dan tujuannya adalah menghindarkan ketidakadilan. Apabila berperang saja dibolehkan, tentulah grasi demikian pula diperbolehkan. Menghindarkan ketidakadilan berarti menolak kerusakan. Sebagaimana Kaidah :

دَرْءُ الْمَفَا سِدِّ مُقَدَّمٌ عَلَى جَلْبِ الْمَصَالِحِ

“Menolak kerusakan harus didahulukan dari menerima mashlahat.”²³

²³ A. Djazuli, *Kaidah-kaidah Fikih; Kaidah-kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-masalah Peraktis*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2006), h. 150

BAB V

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Dari ulasan dan pembahasan pada bab-bab sebelumnya dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Menurut hukum positif bahwa Presiden berhak menerima dan menolak pengajuan grasi terhadap narapidana yang telah memperoleh putusan tetap dari pengadilan dalam semua tingkatan dengan kualifikasi hukuman mati, seumur hidup, dan pidana serendah-rendahnya dua tahun penjara sebagaimana yang telah diatur dalam undang-undang nomor 05 tahun 2010 juncto undang-undang nomor 22 tahun 2002 tentang grasi, Presiden dalam pengambilan keputusannya tersebut baik menerima ataupun menolak pengajuan grasi, tidak diatur secara jelas mengenai alasan-alasannya, sehingga hak presiden tersebut bersifat mutlak
2. Hukum Islam tidaklah mutlak melarang pemaafan hukuman atau Grasi oleh Presiden. Grasi diperbolehkan dalam batas-batas yang sangat sempit dan demi pertimbangan kemaslahatan masyarakat. Hanya hukuman-hukuman yang ringan yang tidak membahayakan kepentingan umumlah yang boleh diampuni oleh Kepala Negara. Dan untuk pidana pembunuhan tidaklah ada hak Kepala Negara untuk mengampuni hukuman.

B. SARAN

Dari temuan-temuan atas permasalahan yang penulis kaji terdapat beberapa hal yang menurut penulis dapat sarankan, yakni:

Perlu adanya regulasi dan pengawasan yang tegas dalam memuat Pasal dan ayat yang ada dalam Undang-Undang grasi saat ini yang berlaku, terutama mengenai kewenangan Presiden yang begitu besar dalam pemberian grasi yang dalam Undang-undang grasi tanpa pencantuman jenis tindak pidana apa saja yang bisa mengajukan grasi, sekalipun dengan adanya kategori hukuman yang telah mengindikasikan pidana berat. Dan juga tentang dasar pertimbangan Presiden dalam pemberian grasi yang tidak di cantumkan secara eksplisit. Dengan demikian diharapkan tidak ada celah hukum dengan alasan pembenaran untuk pemberian grasi terhadap kasus-kasus yang menjadi sorotan dan kemaslahatan publik

Selanjutnya yang terpenting adalah konsistensi dalam penerapan hukum oleh Negara, supaya tidak saling bertentangan antara Undang-Undang satu dengan Peraturan yang lainnya dan agar terwujudnya kedilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia

C. PENUTUP

Alhamdulillah, puji syukur senantiasa penulis panjatkan kehadiran Allah 'Azza wajalla yang telah melimpahkan rahmat dan kekuatan kepada penulis, sehingga penulis bisa merampungkan penelitian ini. Dan penulis mendoa padaNya mudah-mudahan di berikan keberkahan dan kemanfaatan. Amin

DAFAR PUSTAKA

- Departemen Agama Republik Indonesia, Al-Qur'an dan Terjemahnya, Jakarta, Syaamil Cipta Media, 1984
- Ashiddiqe, Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jakarta, Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006
- Awdah, Abd al-Qadir *At-Tasyri' al-Jinai al-Islami*, Bairut:Dar-al-Kutub, 1963
- Ash Shiddiqie, TM Hasbie, *Ilmu Kenegaraan dalam Fiqh Islam*, Jakarta, Bulan bintang, 1969
- Abi al-Husain Ahmad bin Faris bin Zakariyya al-Razy, *Mujmal al-Lughat*, Beirut: Dar al-Fikr, 1414 H/ 1994
- Abu 'Isa Muhammad bin 'Isa al-Tirmizi, *Sunan al-Tirmizi, fi Bab Ma Ja'a fi Dar'i al-Hudud*, Dar al-Fikr, Beirut, 2005
- Abu Zahrah, Muhammad *al-Jarimah wa al-'Uqubah fi al-Fiqh al-Islam; al-Jarimah*, Beirut, al-Dar al-Fikr al-'Arabi, 1998
- Abi Dawud Sulaiman bin al-Asy'as al-Sajistany, *Sunan Abi Dawud, fi Kitab al-Hudud*, hadis ke 4376,Dar al-kutub ilmiyyah, bairut, 2005
- Ali bin 'Umar al-Daruqutni, *Sunan al-Daruqutni fi Kitab al-Hudud wa al-Diyat wa Ghayrihi*, Beirut: Dar Ibn Hazm, 2011
- Bahansi, Ali Fathi, *al-Uqubat fi al-fiqh al-Islami*, Bairutmaktabah al-arobiyyah, 1961

Al-Syarif Ali bin Muhammad al-Jurjani, *al-Ta'rifat*, Beirut: Dar al-Fikr, 1414 H/ 1994

Al-Kasany, Abi Bakr ibn Mas'ud, *Bada'i' al-Sana'i' fi Tartib al-Syara'i*, Juz 7, Beirut: Dar-al-Ilmiyyah, Beirut, 1997

al-Mawardi, *Al-Ahkam As-Sulthaniyyah; Hukum-hukum Penyelenggara Negara dalam Syariat Islam*, Penerjemah Fadli Bahri, Jakarta: PT Darul Falah, 2006

Djazuli, *Kaidah-kaidah Fikih; Kaidah-kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-masalah Peraktis*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2006

Hamka, *Tafsir al-Azhar Juz V-VI*, Jakarta, PT. Pustaka Panjimas, Cet. IV, 2004

Hanafi, Ahmad *Asas-asas Hukum Pidana Islam*, Jakarta, Bulan Bintang, 1967

<http://law.jrank.org/pages/505/Amnesty-PardonTerminology-etymology.html>

<http://ahmadrajafi.wordpress.com>

Iqbal, Muhammad Fiqh Siyasah, *Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, prena media group, 2014

IbnuTaimiyah, *Assiyatus Syar'iyah fi Islahir Ra'i war-Ra'iyah; Pedoman Islam Bernegara*, Penerjemah Firdaus A.N, Jakarta:, Bulan Bintang, Cet. Keempat, 1989

Munajat, Makhrus, *Hukum Pidana Islam di Indonesia*, Yogyakarta, Teras, 2009

Nisfu Sya'ban, Nisfu, *Hak Presiden dalam Memberi Grasi, Amnesti, Abolisi dan Rehabilitasi*, Skripsi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1985

Rujianto, M. Arif “ *Grasi bagi nara pidana narkoba menurut hukum Islam dan hukum positif* ”, Skripsi Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Yogakarta, 2012

Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah; Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Gramedia Pustaka Utama, 1997

Mulyosudarmo, Suwoto *Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997

R. Tresna, *Azas-Azas Hukum Pidana*, Jakarta: PT.Tiara, 1959

Suny, Ismail *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Jakarta, Aksara Baru, 1981

Sholeh Soeadi, *Perpu 1/2002 Terorisme ditetapkan Presiden Megawati*, Jakarta: Durat Bahagia, 2002

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang No. 03 Tahun 1950

Undang-undang No. 5 Tahun 2010 junto Undang-undang No. 22
Tahun 2002 tentang grasi

Warson Munawwir, Ahmad *Kamus Al-Munawwir Arab-Indonesia
Terlengkap*, Surabaya, Pustaka Progressif, 1997



**HIMPUNAN MAHASISWA JURUSAN (HMJ)
HUKUM PIDANA DAN POLITIK ISLAM
Fakultas Syari'ah IAIN Walisongo Semarang**

Office : Gedung Student Centre, Fakultas Syari'ah, UIN Walisongo Semarang.
Jl. Prof. Dr. Hamka, Ngaliyan, Semarang. Telp. 089619658993 (Novan Indra Hardinata)

TRANSKIP KO KURIKULER

Nama Mahasiswa : Ahmad Dukan Khoeri
NIM : 112211010
Jurusan : Hukum Pidana dan Politik Islam

| NO | ASPEK KEGIATAN | JUMLAH KEGIATAN | NILAI |
|----|----------------------------|-----------------|------------|
| 1 | Keagamaan dan kebangsaan | 5 | 5 |
| 2 | Penalaran dan Idealis | 12 | 36 |
| 3 | Kepemimpinan dan Loyalitas | 21 | 42 |
| 4 | Pemenuhan Bakat dan Minat | 9 | 36 |
| 5 | Pengabdian Masyarakat | | |
| | Jumlah | 47 | 119 |

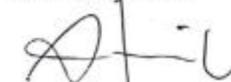
Jumlah : 119

Predikat : A

Semarang, 10 Oktober 2015
Telah diteliti dan koreksi oleh:
HMJ HPI Fakultas Syari'ah


Novan Indra Hardinata
Ketua HMJ HPI

Mengetahui,
WAKIL DEKAN III
Fakultas Syari'ah



Moh. Arifin, S. Ag., M. Hum
NIP. 19711012 199703 1 002



**KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI WALISONGO
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM**

Jl. Prof. Dr. Hamka-Kampus III, Telp/Fax. (024) 7601291 Semarang 50185

SURAT KETERANGAN

Nomor : In.06.2/D.1/PP.00.9/1731/2015

Dengan ini, Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Walisongo Semarang, menerangkan bahwa mahasiswa di bawah ini :

Nama : Ahmad Dukan Khoeri
NIM : 112211010
Jurusan : Jinayah Siyasah
Judul : **ANALISIS HUKUM ISLAM TERHADAP KEWENANGAN
PRESIDEN DALAM PEMBERIAN GRASI**

Telah **LULUS** Ujian Munaqasyah yang dilaksanakan pada :

Hari/Tanggal : Rabu, 16 Desember 2015
dengan nilai :

| JUMLAH | SIMBOL | ANGKA |
|--------|--------|-------|
| 74 | B | 3,4 |

Demikian Surat Keterangan ini dibuat untuk dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Semarang, 18 Desember 2015



Wakil Dekan I.

Dr. Sahidin, M.Si.

NIP. 19670321 199303 1 005



**KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI WALISONGO
LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN
KEPADA MASYARAKAT (LP2M)**

Jl. Walisongo No. 3-5 Semarang 50185 telp/fax. (024) 7615923 email: lppm.walisongo@yahoo.com

PIAGAM

Nomor : In.06.0/L.1/PP.06/480/2015

Lembaga Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat (LP2M) Universitas Islam Negeri (UIN) Walisongo Semarang, menerangkan bahwa:

Nama : **AHMAD DUKAN KHOERI**
NIM : **112211010**
Fakultas : **Syari'ah**

Telah melaksanakan kegiatan Kuliah Kerja Nyata (KKN) Angkatan ke-64 tahun 2015 di Kabupaten Temanggung, dengan nilai :

.....**87**..... (.....**4,0 / A**.....)

12 Juni 2015



Drs. H. Sholihan, M. Ag.
NIP. 19600604 199403 1 004



**KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI WALISONGO
FAKULTAS SYARI'AH**

Jl. Prof. Dr. Hamka Telp./Fax. (024) 7601291. 7615387 Semarang 50185

BERITA ACARA MUNAQSAH SKRIPSI

Fakultas Syari'ah UIN Walisongo Semarang pada :

Hari : Rabu
Tanggal : 16 Desember 2015
Jam : 08.00-09.30

Telah mengadakan Ujian Munaqsoh Skripsi dengan judul : **Analisis Hukum Islam Terhadap Kewenangan Presiden Dalam Pemberian Grasi**

Atas Nama : **Ahmad Dukan Khoeri**
NIM : **112211010**
Jurusan : **Jinayah Siyasah**
Keterangan : **UTAMA/ULANG**
LULUS/TIDAK LULUS

Semarang, 16 Desember 2015

Ketua Sidang

Moh. Arifin, S.Ag. M.Hum
NIP. 711012199703 1002

Sekretaris Sidang

Brilliyani Ernawati, S.H. M.Hum
NIP. 19631219199903 2 001

Penguji I,

Dr. H. Ahmad Izzuddin, M.Ag
NIP. 1972051219990 3 1003

Penguji II

Drs. Rokhmadi, M.Ag
NIP. 19660518199403 1002

Pembimbing I,

Drs. Eman Sulaeman, M.H
NIP. 19660407 199103 1 004

Pembimbing II,

Brilliyani Ernawati, S.H. M.Hum
NIP. 19710402 200501 1 004

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

Nama Lengkap : **Ahmad Dukan Khoeri**

Tempat/Tanggal Lahir : Kendal, 16 agustus 1988

Alamat Asal :

- Desa Kedung Asri, RT. 01/RW. 02
- Kecamatan Ringin Arum
- Kabupaten Kendal

Alamat sekarang :

- Asrama Mushola Al-Ihsan, RT 02/RW V
Jl. Srikaton Utara, Purwoyoso, Ngaliyan

No.Telepon : **085865166199**

Email : **dukkan.ahmad@yahoo.com**

Riwayat pendidikan

- a. Pendidikan formal :
 1. SD N 01 GEMUH, Lulus Tahun 2000
 2. MTs NU 08 GEMUH, Lulus Tahun 2003
 3. MA NU 05 GEMUH Lulus, Tahun 2006
- b. Pendidikan non formal :
 1. Madrasah Diniyyah Awwaliyyah Kedung Asri Lulus Tahun 2004
 2. Pondok Pesantren Salaf APIK Kaliwungu Lulus tahun 2011