

KEBIJAKAN HUKUM PIDANA PEMBERIAN GRASI KEPADA TERPIDANA NARKOBA DALAM PERSPEKTIF PEMBAHARUAN HUKUM PIDANA

Dwi Khairawati¹, Eko Soponyono²

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menguraikan tentang kebijakan hukum pidana terhadap pemberian grasi kepada terpidana narkoba pada saat ini dan juga menganalisis kebijakan hukum pidana yang akan datang terhadap pemberian grasi kepada terpidana narkoba dalam perspektif pembaharuan hukum pidana. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif, yaitu dengan mengkaji atau menganalisis data sekunder yang berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Jadi penelitian ini dipahami sebagai penelitian kepustakaan, yang selanjutnya di analisa dengan metode analisis kualitatif. Hasil penelitian diketahui bahwa *Pertama*, Kebijakan hukum pidana dalam pelaksanaan pemberian grasi kepada terpidana narkoba berlaku saat ini di Indonesia, antara lain: pemberian hak pengajuan permohonan grasi kepada Menteri Hukum dan HAM dan Ketua Pengadilan tingkat I yang memutus perkara. *Kedua*, Kebijakan hukum pidana pemberian grasi kepada terpidana narkoba yang akan datang, mengenai mekanisme pemberian grasi bagi terpidana, ataupun mekanisme pelaksanaan pengajuan grasi, kebijakan pertimbangan alasan pemberian grasi hingga mendapatkan putusan, dapat dilihat dalam kajian perbandingan negara asing (Amerika Serikat, Filipina dan Kanada).

Kata Kunci: *Kebijakan Pidana, Grasi, Narkoba*

¹ Mahasiswa Program Studi Magister Ilmu Hukum UNDIP

² Dosen Program Studi Magister Ilmu Hukum UNDIP

A. Latar Belakang

Menurut Sudikno Mertokusumo, hukum pada umumnya diartikan sebagai keseluruhan peraturan atau kaidah dalam kehidupan bersama, keseluruhan tentang tingkah laku yang berlaku dalam suatu kehidupan bersama, yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi.³ Sistem hukum pidana yang merupakan sistem yang terdiri dari sub-sub sistem yaitu, sub sistem hukum pidana materiil, sub sistem hukum pidana formil dan sub sistem hukum pelaksanaan pidana, di mana ketiga sub sistem ini merupakan satu kesatuan sistem yang dinamakan sistem peradilan pidana. Selain itu ada pula ketentuan hukum pidana yang hanya berfokus pada aturan/ketentuan hukum pidana materiil (substantif).⁴

Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) telah mengatur hak-hak seseorang baik kedudukan statusnya sebagai tersangka maupun sebagai terdakwa atau terpidana. Hak untuk melakukan pembelaan, hak untuk mendapatkan bantuan hukum, hak untuk melakukan upaya hukum. Mengenai putusan yang apabila sudah berkekuatan hukum tetap, terpidana masih mempunyai kesempatan

mengajukan upaya hukum luar biasa. Upaya hukum luar biasa terdiri dari Pemeriksaan Kasasi demi kepentingan hukum dan Peninjauan Kembali (PK). Upaya hukum biasa dan upaya hukum luar biasa diatur tegas dalam KUHAP.⁵ Tidak hanya itu, upaya yang dapat dilakukan terpidana ada juga yang diatur di luar KUHAP antara lain pemberian grasi, amnesti, dan abolisi. Dasar hukum grasi, amnesti, dan abolisi termuat dalam konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu Pasal 14 yang berbunyi:

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

Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi: "*Grasi adalah pengampunan berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada terpidana yang diberikan oleh Presiden.*"

Grasi merupakan salah satu hak prerogatif Presiden sebagai kepala negara dalam bidang yudikatif. Grasi juga

³ Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis* (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2010), halaman 19

⁴ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Formulasi Ketentuan Pidana Dalam Peraturan Perundang-undangan* (Semarang: Pustaka Magister, 2012), halaman 5

⁵ Sri Sumarwani, *Modul Mata Kuliah Hukum Acara Pidana* (Semarang: Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung, 2008), halaman 52

dapat dimasukkan sebagai dasar penghapusan pidana.⁶ Grasi sangat dibutuhkan dalam pemerintahan suatu Negara karena dapat meminimalisasi beberapa resiko yang dikhawatirkan sebagai akibat dari vonis yang dijatuhkan oleh hakim, khususnya untuk pidana maksimal seperti pidana mati, yaitu adanya kemungkinan terjadi eksekusi terhadap *innocent people*.

Dalam hal terjadinya tindak pidana narkoba baik itu penyalahgunaan dan peredaran narkoba serta zat adiktif lainnya yang tidak hanya menjadi masalah besar nasional, namun juga menjadi masalah global, karena tindak pidana narkoba ini telah menggunakan modus operandi yang canggih serta didukung oleh jaringan organisasi yang luas. Undang-Undang Nomor 35 tahun 2009 tentang Narkotika, memiliki tujuan untuk melindungi masyarakat dari penyalahgunaan Narkotika, serta untuk lebih mengefektifkan upaya pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap Narkotika.

Di tengah upaya pemberantasan tindak pidana narkoba yang masih dipandang oleh sebagian besar masyarakat belum maksimal. Adanya kebijakan hukum dalam Keputusan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono,

menyetujui untuk memberikan permohonan grasi pada beberapa nama dalam daftar eksekusi karena kasus narkoba pengedar atau pengimpor narkoba seperti Schapelle Corby, terbukti menjadi anggota sindikat Narkoba dengan menyelundupkan 4,2 kg ganja di Bandara Ngurah Rai, Bali pada tanggal 8 oktober 2004⁷, menjadi kontroversi pro dan kontra publik karena dipandang mencederai komitmen nasional dalam perang melawan narkoba.

Pemberian grasi kepada terpidana narkoba, dapat dilihat dalam perspektif pembaharuan hukum pidana melalui beberapa kebijakan dasar penegakan hukum pidana, yang merupakan suatu rangkaian yang terdiri dari tahapan-tahapan yaitu:⁸ Tahapan perumusan pembuatan-pembuatan yang dapat dipidana, yang menjadi wewenang lembaga legislatif atau sering disebut tahap “formulasi” (kebijakan legislatif); Tahapan penerapan/aplikatif yang menjadi wewenang lembaga yudikatif yaitu tahap penerapan hukum pidana oleh aparat-aparat penegak hukum mulai dari Kepolisian sampai Pengadilan

⁶ Barda Nawawi Arief, *Sari Kuliah Hukum Pidana II* (Semarang: Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 1993), halaman 64

⁷ Sumber internet: Devi Safitri, *MenkumHam : Bedanya Grasi Presiden dengan MA*, http://www.bbc.co.uk/indonesia/berita_indonesia/drugamnesty.html. Diakses pada hari Selasa tanggal 24 Desember 2013

⁸ Nyoman Serikat Putra Jaya, *Bahan Kuliah Sistem Peradilan Pidana (Criminal Justice System)* (Semarang: Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, 2012), halaman 11

atau disebut tahap “aplikasi” (kebijakan judicial atau judikatiff); dan Tahapan pelaksanaan/administrasi yang menjadi wewenang lembaga eksekutif atau disebut tahap “eksekusi” (kebijakan administratif/eksekutif).

Berdasarkan latar belakang diatas maka penelitian ini mengambil judul “Kebijakan Hukum Pidana Pemberian Grasi Kepada Terpidana Narkoba Dalam Perspektif Pembaharuan Hukum Pidana”. Dari judul tersebut diuraikan dalam bentuk rumusan masalah sebagai berikut: bagaimana kebijakan hukum pidana terhadap pemberian grasi kepada terpidana narkoba pada saat ini dan bagaimana kebijakan hukum pidana yang akan datang terhadap pemberian grasi kepada terpidana narkoba dalam prespektif pembaharuan hukum pidana.

A.5. Metode Penelitian

Metode penelitian yang dipergunakan dalam melakukan penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif penelitian yang dilakukan dalam rangka inventarisasi hukum, atau untuk menemukan sebuah doktrin dengan cara meneliti bahan pustaka (*Library Research*). Jenis dan sumber data dalam penelitian ini adalah sumber data sekunder, yang diperoleh melalui bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Analisis data yang digunakan dalam penyusunan ini adalah dengan menggunakan metode analisis data kualitatif.

1. Kerangka Teori

Istilah “kebijakan” diambil dari istilah “*policy*” (Inggris) atau “*Politiek*” (Belanda). Bertolak dari kedua istilah asing tersebut, maka istilah “kebijakan hukum pidana” dapat pula disebut dengan istilah “politik hukum pidana”. Dalam kepustakaan asing istilah “politik hukum pidana” ini sering dikenal dengan berbagai istilah antara lain “*penal policy*”, “*criminal law policy*”, atau “*sraftrechts politiek*”.⁹

Menurut Marc Ancel, politik hukum pidana (*penal policy*) adalah suatu ilmu sekaligus seni yang pada akhirnya mempunyai tujuan praktis untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik dan untuk memberi pedoman, tidak hanya kepada pembuat undang-undang tetapi juga kepada pengadilan yang menerapkan undang-undang dan juga kepada para penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan. Dengan demikian, yang dimaksud dengan “peraturan hukum positif” (*the positive rules*) adalah peraturan perundang-undangan hukum pidana. Sehingga istilah “*penal policy*” menurut Marc Ancel adalah sama dengan istilah

⁹ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru* (Jakarta: Kencana Prenanda Media Group, 2011), halaman 26

“kebijakan atau politik hukum pidana”.¹⁰

Kebijakan hukum pidana (*penal policy*) pada hakikatnya juga merupakan kebijakan penegakan hukum pidana (*penal law enforcement policy*). Kebijakan penegakan hukum pidana merupakan serangkaian proses yang terdiri dari tiga tahap kebijakan:¹¹ Tahap kebijakan legislatif/formulatif; Tahap kebijakan yudikatif/aplikatif; dan Tahap kebijakan eksekutif/administratif.

Ketiga tahap kebijakan penegakan hukum pidana tersebut mengandung tiga kekuasaan kewenangan, yaitu kekuasaan/kewenangan legislatif yang merumuskan atau menetapkan perbuatan sebagai perbuatan yang dapat dipidana (tindak pidana) dan sanksi pidananya, kekuasaan/kewenangan aplikasi hukum oleh aparat penegak hukum, dan kekuasaan/kewenangan mengeksekusi atau melaksanakan hukum secara konkret oleh aparat/badan yang berwenang. Ketiga kekuasaan/kewenangan ini mirip dengan istilah yang digunakan Masaki Hamano sewaktu menguraikan ruang lingkup yuridiksi. Menurutnya, secara tradisional ada tiga kategori

yuridiksi, yaitu “yuridiksi legislatif” (*“legislative jurisdiction”* atau *“jurisdiction to prescribe”*), “yuridiksi judisial” (*“judicial jurisdiction”* atau *“jurisdiction to adjudicate”*), dan “yuridiksi eksekutif” (*“executive jurisdiction”* atau *“jurisdiction to enforce”*).¹²

Kebijakan hukum pidana dalam proses legislasi merupakan tahap perencanaan awal yang sangat strategis dari proses penegakan hukum “*in concreto*”. Roeslan Saleh pernah menyatakan, bahwa undang-undang merupakan bagian dari suatu kebijaksanaan tertentu, ia tidak hanya alat untuk melaksanakan kebijaksanaan, tetapi juga menentukan, menggariskan atau “merencanakan” suatu kebijaksanaan. Oleh karena itu, kesalahan/kelemahan pada tahap kebijakan legislatif/formulasi merupakan kesalahan strategis yang dapat menjadi penghambat upaya penegakan hukum “*in concreto*”. Dikatakan kebijakan strategis karena, memberikan landasan, arah, substansi dan batasan kewenangan dalam penegakan hukum yang akan dilakukan oleh penguasaan kewenangan yudikatif maupun eksekutif.¹³

Demikian menurut Barda Nawawi Arief, ketiga tahap kebijakan penegakan hukum

¹⁰ *Ibid.*, halaman 27

¹¹ Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005), halaman 30

¹² Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Formulasi Ketentuan Pidana Dalam Peraturan Perundang-undangan, Op.Cit.*, halaman 9-10

¹³ *Ibid.*, halaman 11

pidana tersebut di atas mengandung tiga kekuasaan atau tiga kewenangan, yaitu kekuasaan/kewenangan legislatif yang merumuskan atau menetapkan perbuatan sebagai perbuatan yang dapat di pidana (tindak pidana) dan sanksi pidananya, kekuasaan/kewenangan mengeksekusi atau melaksanakan hukum secara kongret oleh aparat/badan yang berwenang.¹⁴

Grasi adalah salah satu hak prerogatif yang dimiliki Kepala Negara di bidang yudikatif. Istilah grasi sudah dikenal sejak lama dan tercantum jelas dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 14, yaitu: Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung; Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Secara etimologi, ditinjau dari sudut bahasa, istilah “grasi” berasal dari bahasa Latin Belanda, yaitu “*gratie*” atau “*genade*” yang berarti anugerah atau rahmat, dan dalam terminologi diartikan sebagai keringanan hukuman yang diberikan kepala Negara kepada terdakwa setelah mendapatkan keputusan hakim atau pengampunan secara

individual.¹⁵ Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 22 tahun 2002 tentang Grasi: “*Grasi adalah pengampunan berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada terpidana yang diberikan oleh Presiden.*”

2. Metode Penelitian

Metode penelitian yang dipergunakan dalam melakukan penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif penelitian yang dilakukan dalam rangka inventarisasi hukum, atau untuk menemukan sebuah doktrin dengan cara meneliti bahan pustaka (*Library Research*). Jenis dan sumber data dalam penelitian ini adalah sumber data sekunder, yang diperoleh melalui bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Analisis data yang digunakan dalam penyusunan ini adalah dengan menggunakan metode analisis data kualitatif.

B. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Kebijakan Hukum Pidana Pemberian Grasi Kepada Terpidana Narkoba

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi (UU No. 22 tahun 2002 tentang Grasi) ini menggantikan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Permohonan Grasi. Dengan diundangkannya UU No. 22

¹⁴ *Ibid*

¹⁵ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, Edisi ketiga, 2012), halaman 371

Tahun 2002 maka UU No. 3 Tahun 1950 dinyatakan tidak berlaku lagi. UU No. 22 Tahun 2002 terdiri dari atas enam Bab, dan 17 (tujuh belas) Pasal, mengatur mengenai Ketentuan Umum, Ruang Lingkup Permohonan dan Pemberian Grasi, serta Tata Cara Pengajuan dan Penyelesaian Permohonan Grasi, dan ketentuan lain-lain.

Jauh sebelum penerapan pemberlakuan Undang-Undang No. 22 Tahun 2002 tentang Grasi, melihat sejarah penerapan grasi sebelumnya ada dua Konstitusi yang pernah berlaku yaitu Konstitusi RIS 1949 dan Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS), yang juga memberikan dasar kepada Presiden untuk memberikan grasi.

Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP) ada yang menyebutkan mengenai hak-hak yang dapat diperoleh terdakwa, setelah hakim menjatuhkan putusan sebagai terpidana yang mempunyai hukum tetap. Salah satunya mengenai hak terpidana meminta permohonan grasi, yaitu diatur dalam Pasal 196 ayat (3). Berlakunya Konstitusi RIS 1949, di undangkan Undang-Undang Darurat Nomor 3 tahun 1950 tentang Permohonan Grasi. Alasan penggantian Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 menurut konsiderans huruf b UU No. 22 tahun 2002, karena Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950, dibentuk berdasarkan

konstitusi RIS, 31 Januari 1950. Oleh karena itu, dipandang tidak sesuai lagi dengan perkembangan ketatanegaraan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Prosedur pengajuan permohonan grasi dalam UU No. 22 tahun 2002 tentang Grasi, dapat dimulai dengan pemberitahuan hak mengajukan grasi kepada terpidana oleh hakim atau hakim ketua sidang yang memutus perkara pada tingkat pertama. Pasal 2 ayat (1) yaitu terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, terpidana dapat mengajukan permohonan grasi kepada Presiden. Pasal 2 ayat (2) yaitu pengajuan grasi dapat diajukan oleh terpidana yang dijatuhi pidana mati, penjara seumur hidup dan penjara paling rendah 2 (dua) tahun.

Pengajuan permohonan grasi diajukan secara tertulis oleh terpidana dan ditandatangani sendiri oleh terpidana atau atas namanya kepada Presiden. Pasal 2 ayat (3) yaitu pengajuan permohonan hanya dapat diajukan 1 (satu) kali, kecuali dalam hal tertentu yang terdapat dalam Pasal tersebut.

Salinan permohonan grasi disampaikan kepada pengadilan yang memutus perkara pada tingkat pertama (Pengadilan Negeri) untuk diteruskan kepada Mahkamah Agung. Permohonan grasi dan salinannya dapat disampaikan terpidana melalui Kepala Lembaga Permasayakatan

tempat terpidana menjalani pidana. Setelah itu Kepala Lembaga Perasyarakatan menyampaikan permohonan grasi kepada Presiden dan salinannya dikirimkan kepada pengadilan yang memutus perkara pada tingkat pertama paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya permohonan grasi dan salinannya (Pasal 8).

Prosedur penyelesaian permohonan grasi yaitu dalam jangka waktu paling lambat 20 (dua puluh) hari terhitung sejak tanggal penerimaan salinan permohonan grasi maka pengadilan tingkat pertama mengirimkan salinan permohonan dan berkas perkara terpidana kepada Mahkamah Agung (Pasal 9).

Jangka waktu 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya salinan permohonan dan berkas perkara, Mahkamah Agung harus mengirimkan pertimbangan tertulis kepada Presiden. Presiden memberikan keputusan atas permohonan grasi setelah memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung (Pasal 10). Keputusan Presiden dapat berupa penerimaan dan penolakan grasi. Jangka waktu pemberian atau penolakan grasi paling lambat 3 (tiga) bulan terhitung sejak diterimanya pertimbangan Mahkamah Agung (Pasal 11).

Keputusan Presiden disampaikan kepada terpidana dalam jangka waktu paling lambat 14 (empat belas) hari terhitung sejak ditetapkannya Keputusan Presiden (Pasal 14

ayat (1)). Pasal 14 ayat (2) Salinan Keputusan Presiden disampaikan kepada:

- a. Mahkamah Agung;
- b. Pengadilan yang memutus perkara pada tingkat pertama;
- c. Kejaksaan negeri yang menuntut perkara terpidana; dan
- d. Lembaga Perasyarakatan tempat terpidana menjalani pidana.

Jenis grasi yang dapat diajukan oleh semua terpidana yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap terbatas dalam putusan yaitu putusan pidana mati, penjara seumur hidup, dan penjara minimal 2 (dua) tahun tanpa mempersoalkan jenis tindak pidana yang dilakukan oleh terpidana.

Bentuk-bentuk grasi (pengampunan) yang diberikan Presiden dalam Pasal 4 ayat (2) yaitu berupa:

- a. Peringatan atau perubahan jenis pidana seperti dari pidana mati menjadi pidana seumur hidup dan sebagainya;
- b. Pengurangan jumlah pidana, atau
- c. Penghapusan pelaksanaan pidana.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 merupakan perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 ini hanya terdiri dari 2 (dua) Pasal. Pasal 1

menyebutkan mengenai beberapa ketentuan dalam UU No. 22 Tahun 2002 yang diubah. Ketentuan Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) diubah.

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 diundangkan yang berakhir pada tanggal 22 Oktober 2004, namun pada kenyataannya, dengan berakhirnya jangka waktu tersebut, masih terdapat permohonan grasi yang belum dapat diselesaikan berjumlah 2.106 (dua ribu seratus enam) kasus. Tunggakan permohonan grasi tersebut merupakan warisan dari permohonan grasi yang diajukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950. Maka dari itu adanya kebijakan hukum untuk menghindari adanya kekosongan hukum bagi penyelesaian pemberian grasi perlu adanya perpanjangan waktu sampai dengan tanggal 22 Oktober 2012.

Jika dalam undang-undang sebelumnya masih mentolerir pengecualian, maka menurut undang-undang ini, pengajuan permohonan grasi secara tegas dibatasi 1 (satu) kali. Pengaturan ini bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dalam pelaksanaan pengajuan permohonan grasi

dan menghindari pengaturan diskriminatif. Perubahan ketentuan Undang-Undang Nomor 22 tahun 2002 lainnya yaitu dengan penyisipan 1 (satu) Pasal diantara Pasal 6 dan Pasal 7. Dengan adanya Pasal ini, maka pihak-pihak yang dapat mengajukan permohonan grasi adalah: terpidana, kuasa hukum, keluarga terpidana (istri atau suami, anak kandung, orang tua kandung atau saudara kandung keluarga), Menteri Hukum dan HAM.

Ketentuan lain yang diubah yaitu 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 (MA), dalam 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.

UU No. 5 Tahun 2010 menetapkan untuk menyisipkan 1 (satu) pasal yaitu Pasal 15 A 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, diberi jangka waktu 1 (satu) tahun, yang dimaksud pasal 7 ayat (2) dihitung sejak Undang-Undang ini mulai berlaku.

Melihat perubahan dan perbandingan dari kedua undang-undang tersebut, berikut ini alur pelaksanaan grasi yang berlaku saat ini dalam praktek menurut Undang-Undang Nomor 22 tahun 2002 jo. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Grasi. Sehingga dapat menjelaskan proses pelaksanaan grasi secara menyeluruh, sebagai berikut:

- 1) Permohonan diajukan oleh Pemohon (Pasal 6 Undang-Undang Nomor 22 tahun 2002) atau Menteri Hukum dan HAM (Pasal 6A Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010);
- 2) Mahkamah Agung memberi pertimbangan berupa “Tolak” atau “Kabul”;
- 3) Presiden mendistribusikan kepada Menteri Sekretariat Negara untuk proses;
- 4) Menteri Sekretariat Negara mendistribusikan permohonan grasi beserta pertimbangan Mahkamah Agung kepada Menteri Hukum dan HAM;
- 5) Permohonan dikirim ke Ditjen AHU (Administrasi Hukum dan Perundang-undangan) untuk ditindak

- lanjut agar menyiapkan koordinasi;
- 6) Ditjen AHU dikirim ke Ditjen PAS untuk tindak lanjut agar menyiapkan data-data;
- 7) Ditjen AHU memberikan pertimbangan “Tolak” atau “Kabul” dari hasil koordinasi kepada Menteri Hukum dan HAM untuk diputus;
- 8) Pertimbangan yang sudah diputus Menteri Hukum dan HAM berupa “Tolak” atau “Kabul” dikirim ke Menteri Sekretariat Negara;
- 9) Menteri Sekretariat Negara meneruskan berkas untuk diputus dan disetujui Presiden;
- 10) Presiden menetapkan Keppres tentang grasi terpidana;
- 11) Kepres grasi dikirim ke pemohon.

Mengenai kebijakan hukum pidana pemberian grasi kepada terpidana narkoba dalam UU No. 35 Tahun 2009, ada Pasal yang menyebutkan adanya kebijakan hukum pidana dalam pelaksanaan pemberian grasi kepada terpidana narkoba atas perkara tindak pidana Narkotika dan tindak pidana Prekursor Narkotika, pelaksanaannya harus dipercepat sesuai dengan peraturan perundang-undangan, yaitu pada Pasal 74 ayat (2) yang berbunyi:

“ Proses pemeriksaan perkara tindak pidana Narkotika dan tindak

pidana Prekursor Narkotika pada tingkat banding, tingkat kasasi, peninjauan kembali, dan eksekusi pidana mati, serta proses pemberian grasi, pelaksanaannya harus dipercepat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Ketentuan Pasal tersebut, menjelaskan mengenai ketentuan yang menegaskan bahwa jika terdapat perkara lain yang oleh undang-undang juga ditentukan untuk didahulukan, maka penentuan prioritas diserahkan kepada pengadilan. Dalam penjelasan ketentuan ini yang dimaksud dengan “penyelesaian secepatnya” adalah mulai dari pemeriksaan, pengambilan putusan, sampai dengan pelaksanaan putusan atau eksekusi, termasuk dalam hal ini adalah proses pemberian grasi yang pelaksanaannya dipercepat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

2. Kebijakan Hukum Pidana yang akan Datang Terhadap Pemberian Grasi Kepada Terpidana Narkotika Dalam Prespektif Pembaharuan Hukum Pidana

Hambatan yang dihadapi dalam penyelesaian grasi pada umumnya bukan kendala yang bersifat teknis, namun kendala akan muncul seiring dengan kerumitanan permasalahan yang menyertai permohonan grasi.

Permohonan grasi yang memiliki permasalahan umumnya merupakan kasus-kasus luar biasa terkait dengan pidana khusus, yaitu tindak pidana narkotika dan psikotropika yang melibatkan Warga Negara Asing (WNA). Kelemahan dalam hal tersebut yang dapat dilihat dari beberapa hal, antara lain:

- Tugas pelaksanaan proses penelitian permohonan grasi di Kementerian Hukum dan HAM merupakan tugas dari Direktorat Administrasi Hukum dan Perundang-undangan, namun dalam struktur organisasi belum ada bidang maupun sub bidang yang menangani grasi secara khusus, selain itu belum ada prosedur standar tertulis dalam penanganannya.
- Kurangnya melakukan analisis dan penyelesaian rancangan Keputusan Presiden sesuai dengan Standar Pelayanan.
- Tidak adanya jangka waktu dalam mencantumkan batas waktu atau tenggang waktu dalam setiap memorandum yang menyertai rancangan Keputusan Presiden.

Grasi merupakan salah satu hak prerogatif Presiden sebagai kepala negara dalam bidang yudikatif. Grasi juga dapat di masukkan sebagai dasar penghapusan penuntutan maupun dasar penghapusan pembedaan di Luar KUHP. Hal ini ada dalam Konsep RUU KUHP 2012, yaitu dalam Pasal 63 mengenai mengenai waktu pengajuan terpidana untuk pelaksanaan

grasi. Dimana dalam pelaksanaan hukuman tetap dilaksanakan, dan permohonan grasi tidak menunda pelaksanaan hukuman kecuali presiden menentukan lain, Pasal 88 maksudnya mengenai pelaksanaan hukuman tetap dilaksanakan, kecuali hukuman mati. Akan tetapi, dalam hal pelaksanaan hukuman pidana mati baru dapat dilaksanakan apabila pengajuan grasi terpidana ditolak presiden.

Pasal 90 mengenai perubahan pidana mati menjadi pidana seumur hidup apabila permohonan grasi terpidana mati yang ditolak atau tidak dilaksanakan selama 10 (sepuluh) tahun. Dalam Pasal ini ada pengecualian bagi terpidana dalam mengubah hukuman, melalui bentuk grasi berupa peringanan atau perubahan dari jenis pidana yang telah dijatuhkan. Pasal 148 mengenai tidak boleh diadakan penuntutan dalam hal terpidana telah mendapatkan grasi yang membebaskan terpidana dari kewajiban menjalani pidana. Pasal 153 mengenai kewenangan pelaksanaan pidana gugur apabila terpidana mendapatkan grasi dan amnesti.

C. **Simpulan**

1. Kebijakan hukum pidana dalam pelaksanaan pemberian grasi kepada terpidana narkoba, dalam Undang-undang tentang Grasi yang berlaku saat ini di Indonesia, antara lain: pemberian hak pengajuan

permohonan grasi kepada Menteri Hukum dan HAM dan Ketua Pengadilan tingkat I yang memutus perkara. Jenis hukuman yang dapat dimohonkan grasi adalah minimal pidana penjara 2 (dua) tahun, pidana penjara seumur hidup, pidana mati. Pengajuan permohonan grasi dipertegas sebanyak 1 (satu) kali, Tenggang waktu permohonan grasi diatur, paling lama 1 (satu) tahun. Tenggang waktu penyelesaian permohonan grasi oleh Mahkamah Agung maksimal 30 (tiga puluh) hari setelah menerima permohonan atau salinan permohonan. Jenis pemberian grasi berupa peringanan atau perubahan jenis pidana, pengurangan jumlah pidana atau penghapusan pelaksanaan pidana. Secara yuridis pengajuan grasi tersebut, dengan pertimbangan khusus oleh Presiden dalam memberikan keputusan yang juga memperhatikan alasan kemanusiaan dan keadilan, hingga pertimbangan yang dianggap sesuai berdasarkan peraturan perundang-undangan.

2. Kebijakan hukum pidana pemberian grasi kepada terpidana narkoba yang akan datang, mengenai mekanisme pemberian grasi bagi terpidana, ataupun mekanisme pelaksanaan pengajuan grasi, kebijakan pertimbangan alasan pemberian grasi hingga

mendapatkan putusan, dapat dilihat dalam kajian perbandingan negara asing (Amerika Serikat, Filipina dan Kanada), serta konsep Rancangan KUHP tahun 2012 sebagai acuan. Kebijakan hukum pidana dalam pelaksanaan grasi di Indonesia secara formil sudah memiliki landasan hukum yang jelas, tata cara atau proses pengajuan grasi yang telah diatur dalam sebuah Undang-Undang. Adanya tolok ukuran yang sesuai standar-standar dalam pemberian grasi yang akan datang kepada terpidana dari tindak pidana atau kejahatan yang dilakukan.

2 Saran

1. Meskipun sudah ada ancaman pemberatan sanksi yang berat dalam Undang-Undang Nomor 35 tahun 2009 tentang Narkotika kepada seseorang yang melakukan tindak pidana Narkotika tersebut, perlunya adanya suatu takaran pasti dan jelas, seberapa besar jumlah atau banyaknya jenis-jenis narkoba yang dapat diberikan grasi oleh Presiden.
2. Kebijakan hukum pidana dalam pemberian grasi kepada terpidana narkoba, menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 tahun 2002 jo. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 tahun 2010 harus mampu memberikan perlindungan yang jelas terhadap kasus yang digolongkan sebagai kasus

yang layak mendapat grasi, dengan kejelasan dari pengajuan grasi hingga pelaksanaan keputusan grasi yang secara transparan dan memberikan efek positif dalam rangka mewujudkan penegakan hukum.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

Barda Nawawi Arief, 2011, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*, Jakarta: Kencana Prenanda Media Group

-----, 2005, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung: Citra Aditya Bakti

-----, 2012, *Kebijakan Formulasi Ketentuan Dalam Peraturan Perundang-undangan*, Semarang: Pustaka magister

-----, 2010, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, Jakarta: Kencana Prenanda Media Group

-----, 1993, *Sari Kuliah Hukum Pidana II*, Semarang: Fakultas Hukum Universitas Diponegoro

Departemen Pendidikan Nasional, Edisi ketiga 2012, *Kamus*

Besar Bahasa Indonesia,
Jakarta: Balai Pustaka

Esmi Warassih, 2010, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro

Inu Kencana Syafii, 2002, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta

Jimly Asshidiqie, 2011, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer

Nyoman Serikat Putra Jaya, 2012, *Bahan Kuliah Sistem Peradilan Pidana (Criminal Justice System)*, Semarang: Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro

Sri Sumarwani, 2008, *Modul Mata Kuliah Hukum Acara Pidana*, Semarang: Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung

ARTIKEL

Dhian Deliani 0906496642 Tesis “Pelaksanaan Kekuasaan Presiden Dalam Pemberian Grasi: Studi Terhadap Pelaksanaan Pemberian Grasi oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono Tahun 2004 s/d 2010” Fakultas Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Indoneisa Jakarta 2011

UNDANG-UNDANG

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP)

Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1950 Tentang Permohonan Grasi

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Tentang Grasi

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika

WEBSITE

Devi Safitri, *MenkumHam : Bedanya Grasi Presiden dengan MA*, http://www.bbc.co.uk/indonesia/berita_indonesia/drugamnesty.html

Makalah dengan Tema “Tinjauan Umum Tentang Prosedur Pengajuan Permohonan Grasi Dalam Kaitannya Dengan Eksekusi Pidana Mati” (Universitas Pembangunan Nasional Veteran) <http://www.suarapembaruan.com/tajukrencana/grasi-terpidana-narkoba/26612>.

“About the office” <http://www.justice.gov/pardon/abaout-pardon.html>

Standards for the consideration of
clemency
pardons.”Departement of
Justice”,
[http://www.usdoj.gov/pardon/
petitions.htm](http://www.usdoj.gov/pardon/petitions.htm)

Josh Clark, “*How Presidential
Pardons work*”
[http://people.howstuff
works.com/presidential-
pardon3.htm](http://people.howstuffworks.com/presidential-pardon3.htm)

Parole Board of Canada “Pardon and
Clemency”
[http://pbc.clcc.gc.ca/abaout/a
bt-eng.shtml](http://pbc.clcc.gc.ca/abaout/abt-eng.shtml)