

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Grasi merupakan salah satu bentuk hak prerogatif Presiden Republik Indonesia yang diatur dalam Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945¹. Dalam ketentuan tersebut, Presiden diberikan kewenangan untuk memberikan grasi kepada terpidana sebagai bentuk pengampunan atas hukuman yang dijatuhkan. Namun, kewenangan tersebut tidak dilakukan secara mutlak. Pasal 14 ayat (1) UUD 1945 secara tegas mengatur bahwa dalam memberikan grasi, Presiden wajib memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung (MA). Pertimbangan ini berfungsi sebagai mekanisme *checks and balances*, untuk memastikan bahwa kewenangan prerogatif tidak dilakukan secara sewenang-wenang dan tetap sejalan dengan prinsip keadilan serta kepentingan hukum yang lebih luas².

Peraturan yang lebih rinci terkait mekanisme pemberian grasi ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi. Dalam Pasal 3 ayat (1) UU tersebut, disebutkan bahwa Presiden wajib meminta pertimbangan Mahkamah Agung sebelum memutuskan pemberian grasi. Ketentuan ini menegaskan pentingnya sinergi antara lembaga eksekutif dan yudikatif dalam menjalankan proses hukum yang adil dan transparan. Namun, implementasi aturan ini tidak selalu berjalan sebagaimana mestinya. Dalam beberapa kasus,

¹ Cristina Natalia Sinaga Dan Arman Tjoneng, “Pemberian Grasi Oleh Presiden Terhadap Terpidana Tindak Pidana Pembunuhan Ditinjau Dari Perspektif Keadilan, Kepastian, Dan Kemanfaatan Hukum *The Granting Of Clemency By The President To A Convicted Murderer Is Reviewed From The Perspective Of Justice*, Cer” 5, No. 8 (2024): 1–15.

² Herwin Sulistyowati, “Tinjauan Tentang Pemberian Grasi Terhadap Terpidana Korupsi Di Indonesia,” *Jurnal Hukum*, No. 302 (2011): 39–42.

terjadi penyimpangan prosedur, salah satunya terlihat dalam penerbitan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 35/G/2011³.

Keppres tersebut mengatur pemberian grasi kepada seorang terpidana tanpa melalui prosedur yang seharusnya, yakni tanpa terlebih dahulu meminta pertimbangan dari Mahkamah Agung. Keputusan ini memicu kontroversi karena dianggap bertentangan dengan Pasal 14 ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 3 ayat (1) UU Grasi, yang secara eksplisit mengatur bahwa pemberian grasi oleh Presiden harus mempertimbangkan pendapat Mahkamah Agung (MA). Tanpa adanya pertimbangan dari MA, keputusan tersebut menimbulkan persoalan hukum terkait batas kewenangan Presiden dalam memberikan grasi serta implikasi terhadap prinsip checks and balances dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Secara yuridis, Pasal 14 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa Presiden memiliki kewenangan untuk memberikan grasi dengan mempertimbangkan pendapat MA. Ketentuan ini menegaskan bahwa MA memiliki peran penting dalam memberikan masukan hukum sebelum Presiden mengambil keputusan. Sementara itu, Pasal 3 ayat (1) UU Grasi juga memperjelas bahwa pertimbangan MA merupakan prasyarat sebelum grasi dapat diberikan. Dengan diabaikannya pertimbangan MA dalam Keputusan Presiden No. 35/G/2011, terdapat potensi pelanggaran terhadap prinsip legalitas dan konstitusionalitas dalam penerapan hukum. Tidak hanya menimbulkan

³ Untung Dwi Hananto, "*Kekuasaan Presiden Dalam Pemberian Grasi Menurut UUD 1945*," *Hukum Tata Negara Indonesia* 2 (2011): 102, <https://media.neliti.com/media/publications/149562-ID-Kekuasaan-Presiden-Dalam-Pemberian-Grasi.Pdf>.

polemik di ranah hukum, tindakan ini juga menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintah, khususnya dalam hal pelaksanaan supremasi hukum. Mahkamah Agung menyampaikan keberatan atas keputusan ini, menilai bahwa pemberian grasi tanpa pertimbangan mereka adalah pelanggaran prosedural yang dapat memengaruhi validitas hukum Keppres tersebut⁴.

Lebih jauh, polemik ini mencerminkan adanya ketegangan antara kekuasaan eksekutif dan yudikatif. Sebagai lembaga yang memiliki kewenangan memberikan pengampunan, Presiden memang memiliki hak prerogatif. Namun, pelaksanaan hak ini tidak boleh mengabaikan prinsip checks and balances yang menjadi fondasi utama negara hukum. Dalam perkara Keppres Nomor 35/G/2011, absennya pertimbangan Mahkamah Agung tidak hanya berdampak pada pelanggaran prosedur, tetapi juga berpotensi menimbulkan preseden buruk dalam tata kelola hukum di Indonesia. Hal ini menjadi ancaman serius terhadap asas-asas hukum yang menjunjung tinggi keadilan, transparansi, dan akuntabilitas⁵.

Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 65/PUU-VIII/2011 mempertegas pentingnya keterlibatan Mahkamah Agung dalam proses pemberian grasi. MK menilai bahwa pemberian grasi yang dilakukan tanpa pertimbangan Mahkamah Agung tidak hanya melanggar undang-undang,

⁴ Khanza Jasmine, "Dasar Pertimbangan Pemberian Grasi Terhadap Terpidana Narkotika (Studi Kasus Schapelle Leigh Corby)," *Penambahan Natrium Benzoat Dan Kalium Sorbat (Antiinversi) Dan Kecepatan Pengadukan Sebagai Upaya Penghambatan Reaksi Inversi Pada Nira Tebu*, 2014.

⁵ Ahmad Hidayatullah Zaarkasyi Ahmad Harun Arrozyid, "Kekuasaan Presiden Dalam Pemberian Grasi Menurut Hukum Positif Indonesia," *Ijtihad : Jurnal Hukum Dan Ekonomi Islam* 12, no. 2 (2018): 141, <https://doi.org/10.21111/ijtihad.v12i2.3022>.

tetapi juga mengabaikan kewajiban konstitusional Presiden. Hal ini menunjukkan bahwa pertimbangan Mahkamah Agung bukanlah prosedur administratif semata, melainkan elemen substantif yang memastikan bahwa keputusan pemberian grasi mencerminkan keadilan dan kepentingan masyarakat luas⁶.

Dari sudut pandang hukum tata negara, pemberian grasi tanpa pertimbangan Mahkamah Agung mencerminkan kelemahan dalam implementasi prinsip negara hukum dan dapat dikategorikan sebagai bentuk pelanggaran terhadap mekanisme checks and balances. Dalam konsep negara hukum (*rechtstaat*), Indonesia menempatkan hukum sebagai panglima yang harus dipatuhi oleh setiap institusi negara, termasuk Presiden. Prinsip ini mengharuskan setiap tindakan pemerintah, terutama yang berkaitan dengan kewenangan eksekutif, untuk tetap berada dalam koridor konstitusi dan hukum yang berlaku⁷.

Kasus Keppres Nomor 35/G/2011 menunjukkan adanya potensi penyalahgunaan kewenangan (*abuse of power*) dalam pelaksanaan hak prerogatif Presiden. Dalam sistem hukum tata negara Indonesia, hak prerogatif Presiden dalam memberikan grasi tidak bersifat absolut, melainkan harus tetap tunduk pada ketentuan konstitusi dan undang-undang. Pasal 14 ayat (1) UUD 1945 dengan jelas menyebutkan bahwa pemberian grasi harus

⁶ Walter Benjamin, "Pengujian Keputusan Presiden Tentang Grasi," *Rechtsvinding Online* 3, No. September (2014): 675–87.

⁷ Rizky Andrian Ramadhan Pulungan And Lita Tyesta A.L.W, "Mekanisme Pelaksanaan Prinsip Checks And Balances Antara Lembaga Legislatif Dan Eksekutif Dalam Pembentukan Undang-Undang Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* 4, No. 2 (2022): 280–93, <https://doi.org/10.14710/Jphi.V4i2.280-293>.

mempertimbangkan pendapat Mahkamah Agung, sehingga mengabaikan pertimbangan tersebut dapat dianggap sebagai tindakan *ultra vires*, yakni melampaui kewenangan yang diberikan oleh konstitusi.

Lebih jauh, pengabaian pertimbangan Mahkamah Agung dalam proses pemberian grasi juga menimbulkan konsekuensi serius bagi sistem ketatanegaraan. Pertama, hal ini berpotensi melemahkan independensi lembaga peradilan, karena keputusan eksekutif dapat mengesampingkan peran Mahkamah Agung dalam menilai aspek yuridis dari grasi yang diberikan. Kedua, jika praktik ini terus berlanjut tanpa adanya koreksi, maka dapat menjadi preseden yang membahayakan, di mana Presiden dapat secara sepihak mengambil keputusan yang berdampak pada sistem peradilan tanpa pengawasan yang memadai.

Dampak jangka panjang dari tindakan ini juga tidak dapat diabaikan. Jika penyalahgunaan kewenangan semacam ini dibiarkan tanpa evaluasi dan koreksi yang memadai, maka kepercayaan publik terhadap sistem hukum akan semakin tergerus. Ketidakpastian hukum dapat meningkat karena adanya ketimpangan dalam implementasi aturan, dan pada akhirnya, stabilitas sistem ketatanegaraan dapat terganggu. Oleh karena itu, perlu ada upaya konkret untuk memperkuat mekanisme pengawasan terhadap hak prerogatif Presiden guna memastikan bahwa pemberian grasi tetap sejalan dengan prinsip negara hukum dan supremasi konstitusi.

Dampak lain dari pemberian grasi tanpa pertimbangan Mahkamah Agung adalah munculnya ketidakpastian hukum. Dalam kasus ini, keputusan Presiden yang tidak sesuai prosedur telah menimbulkan keraguan tentang keabsahan hukum keputusan tersebut. Lebih jauh, kondisi ini juga memunculkan pertanyaan terkait bagaimana mekanisme pengawasan terhadap penggunaan hak prerogatif Presiden, serta bagaimana sistem hukum Indonesia dapat memastikan bahwa setiap pelanggaran prosedur ditangani secara tegas dan konsisten. Oleh karena itu, analisis terhadap kasus Keppres Nomor 35/G/2011 menjadi penting untuk dilakukan, khususnya dalam menilai sejauh mana pelanggaran prosedural tersebut memengaruhi validitas hukum keputusan Presiden⁸. Salah satu contoh kasus serupa terjadi pada pemberian grasi kepada Schapelle Corby, seorang warga negara Australia yang divonis 20 tahun penjara karena kasus narkoba di Indonesia. Keputusan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) yang mengurangi hukuman Corby melalui Keppres No. 22/G/2012 juga sempat menuai kontroversi, meskipun tetap mempertimbangkan pendapat Mahkamah Agung. Kontroversi muncul karena grasi diberikan kepada pelaku kejahatan narkoba, yang menurut sebagian pihak bertentangan dengan kebijakan nasional dalam pemberantasan narkoba. Namun, berbeda dengan kasus Keppres No. 35/G/2011, dalam kasus Corby, prosedur konstitusional tetap diikuti, meskipun ada perdebatan mengenai substansi keputusan tersebut.

⁸ Robert M Kosanke, "Pemberian Grasi Terhadap Terpidana Sebagai Hak Prerogatif Presiden (Studi Atas Penggunaan Hak Grasi Presiden Terhadap Kasus-Kasus Di Indonesia)," *Universitas Brawijaya*, 2019.

Jika dibandingkan dengan kasus Keppres No. 35/G/2011, yang menjadi permasalahan utama bukan hanya substansi grasi itu sendiri, tetapi juga pelanggaran terhadap prosedur hukum yang mengatur pemberian grasi. Dengan diabaikannya pertimbangan Mahkamah Agung, muncul persoalan mengenai mekanisme pengawasan terhadap penggunaan hak prerogatif Presiden. Apakah Presiden dapat secara sepihak mengabaikan ketentuan hukum yang mengharuskannya meminta pertimbangan dari MA? Jika praktik ini terus terjadi, maka akan ada preseden berbahaya di mana keputusan eksekutif dapat dibuat tanpa pengawasan yang cukup, yang pada akhirnya berpotensi melemahkan prinsip negara hukum.

Selain itu, kasus ini juga memberikan pelajaran penting tentang perlunya perbaikan dalam regulasi dan tata kelola pemberian grasi. Dalam penelitian ini, fokus utama adalah mengidentifikasi akibat hukum dari pemberian grasi tanpa pertimbangan Mahkamah Agung. Penelitian ini juga bertujuan untuk mengevaluasi bagaimana sistem hukum Indonesia merespons pelanggaran prosedural seperti ini, serta memberikan rekomendasi untuk memperbaiki mekanisme pemberian grasi agar lebih transparan dan akuntabel.

Sebagai bagian dari upaya memperkuat supremasi hukum, kajian terhadap Keppres Nomor 35/G/2011 diharapkan dapat memberikan kontribusi nyata dalam memperbaiki regulasi dan implementasi pemberian grasi di masa mendatang. Penelitian ini juga menyoroti pentingnya peran Mahkamah Agung sebagai lembaga yudikatif dalam menjaga keseimbangan kekuasaan di Indonesia. Dengan memahami implikasi dari kasus ini, diharapkan masyarakat

dan pemerintah dapat menyadari pentingnya menegakkan prinsip-prinsip hukum secara konsisten demi terciptanya sistem hukum yang adil, transparan, dan dapat dipercaya.

1.2. Rumusan Masalah

1. Bagaimana akibat hukum pemberian grasi yang dilakukan Presiden tanpa pertimbangan Mahkamah Agung Keppres Nomor 35/G/2011?
2. Bagaimana batasan pemberian grasi oleh Presiden terhadap kasus Olla?

1.3. Tujuan Penelitian

Menganalisis dan memahami akibat hukum dari pemberian grasi oleh Presiden tanpa melalui pertimbangan Mahkamah Agung sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Teoritis

1. Memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara.
2. Menambah pemahaman mengenai implikasi hukum dari pelaksanaan hak prerogatif Presiden yang tidak sesuai prosedur.
3. Menjadi referensi akademik bagi pengembangan teori tentang hubungan kekuasaan eksekutif dan yudikatif dalam sistem checks and balances di Indonesia.

1.4.2. Manfaat Praktis

1. Memberikan rekomendasi kepada pembuat kebijakan dalam menyusun

dan menerapkan mekanisme pemberian grasi yang lebih transparan dan akuntabel.

2. Menjadi panduan bagi Mahkamah Agung dan lembaga pengawas hukum lainnya dalam meningkatkan pengawasan terhadap pelaksanaan hak prerogatif Presiden.
3. Mendukung upaya menjaga dan memperkuat prinsip supremasi hukum di Indonesia melalui implementasi kebijakan yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

1.5. Tinjauan Pustaka

1.5.1. Landasan Konseptual

Landasan yuridis dalam penelitian ini merujuk pada berbagai peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum terkait pemberian grasi oleh Presiden. Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa “Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.” Ketentuan ini bukan sekadar prosedur administratif, tetapi merupakan wujud nyata prinsip checks and balances dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Kewenangan Presiden dalam memberikan grasi bukan bersifat absolut atau tanpa batas, melainkan harus dijalankan dengan memperhatikan pendapat lembaga yudikatif, dalam hal ini Mahkamah Agung. Dengan demikian, pemberian grasi oleh Presiden menjadi bentuk interaksi konstitusional antara dua cabang kekuasaan: eksekutif dan yudikatif.

Prinsip checks and balances yang tercermin dalam Pasal 14 ayat (1) UUD 1945 bertujuan untuk menghindari dominasi salah satu cabang kekuasaan negara, serta memastikan bahwa setiap kebijakan yang diambil oleh Presiden tetap berada dalam koridor hukum. Mahkamah Agung berperan penting dalam memberikan landasan yuridis terhadap keputusan grasi, sehingga keputusan tersebut tidak semata-mata didasarkan pada pertimbangan politis atau subjektif. Dalam hal ini, pertimbangan Mahkamah Agung berfungsi sebagai kontrol hukum yang objektif dan

profesional terhadap tindakan Presiden, terutama dalam kasus-kasus grasi yang berpotensi menimbulkan polemik di masyarakat.

Keterlibatan Mahkamah Agung dalam pemberian grasi juga menjadi bentuk penghormatan terhadap kekuasaan kehakiman yang independen. Dalam negara hukum, putusan pengadilan memiliki kekuatan hukum tetap dan tidak dapat diganggu gugat

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi menjadi landasan hukum spesifik yang mengatur tata cara pemberian grasi. Pasal 1 ayat (1) mendefinisikan grasi sebagai pengampunan berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan pidana. Pasal 3 ayat (1) secara eksplisit menyatakan bahwa Presiden wajib meminta pertimbangan Mahkamah Agung sebelum memberikan grasi. Ketentuan ini menjelaskan bahwa pemberian grasi tidak boleh dilakukan tanpa adanya masukan hukum dari Mahkamah Agung sebagai lembaga yudikatif⁹.

Prosedur penyampaian permohonan grasi diatur dalam Pasal 6 UU Nomor 22 Tahun 2002. Permohonan diajukan oleh terpidana atau kuasa hukumnya kepada Presiden melalui pengadilan tingkat pertama yang memutus perkara. Pengadilan kemudian meneruskan permohonan tersebut kepada Mahkamah Agung untuk memperoleh pertimbangan sebelum diteruskan kepada Presiden. Hal ini menunjukkan bahwa pemberian grasi

⁹ Mei Susanto, "Perkembangan Pemaknaan Hak Prerogatif Presiden," *Jurnal Yudisial* 9, No. 3 (2016): 251.

melibatkan koordinasi antar lembaga negara untuk memastikan proses yang sesuai dengan hukum¹⁰.

Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Nomor 1 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pemberian Pertimbangan atas Permohonan Grasi menjadi salah satu instrumen hukum yang sangat penting dalam menjamin proses pemberian grasi berjalan sesuai asas hukum, transparansi, dan akuntabilitas. Perma ini dikeluarkan untuk menata mekanisme internal di Mahkamah Agung dalam menjalankan kewajibannya memberikan pertimbangan kepada Presiden sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 14 ayat (1) UUD 1945. Tanpa adanya tata cara yang baku, pertimbangan MA bisa menjadi tidak konsisten, tidak akuntabel, dan rentan terhadap subjektivitas. Oleh karena itu, Perma ini memperkuat posisi Mahkamah Agung sebagai mitra konstitusional dalam memastikan bahwa grasi tidak diberikan secara sembarangan atau karena kepentingan politik sesaat.

Dalam Perma tersebut dijelaskan bahwa permohonan grasi harus melalui prosedur telaah hukum yang ketat. Majelis hakim agung yang ditugaskan untuk memberikan pertimbangan atas grasi wajib mempelajari berkas perkara, mencermati pertimbangan putusan sebelumnya, serta menilai apakah permohonan grasi layak diberi pertimbangan positif atau negatif. Hal ini dilakukan untuk menghindari adanya kesalahan fatal yang bersumber dari ketidaktepatan atau penyalahgunaan wewenang. Bahkan dalam beberapa kasus, Mahkamah Agung melakukan sidang pleno atau

¹⁰ Veronica Dyasti Arum S, "Urgensi Pertimbangan Mahkamah Agung Dalam Hal Pemberian Grasi Sebagai Hak Prerogatif Presiden," 2024, 1–4.

membentuk tim khusus untuk memberikan pertimbangan yang komprehensif dan mendalam. Semua langkah ini diatur agar pertimbangan yang disampaikan kepada Presiden tidak semata-mata menjadi formalitas, tetapi benar-benar mencerminkan analisis hukum yang adil dan objektif.

Keberadaan Perma Nomor 1 Tahun 2012 juga menegaskan bahwa Mahkamah Agung memegang peran penting dalam menyeimbangkan kekuasaan eksekutif, khususnya dalam hak prerogatif Presiden. Presiden memang memiliki kewenangan untuk mengabulkan atau menolak grasi, tetapi pertimbangan MA merupakan bentuk filter yudisial yang menjaga agar penggunaan kekuasaan tersebut tetap dalam batas-batas hukum. Jika pertimbangan MA diabaikan oleh Presiden, maka Perma ini bisa dijadikan rujukan untuk menilai bahwa prosedur pemberian grasi tidak dijalankan secara benar. Ini berimplikasi pada aspek hukum dan legitimasi kebijakan Presiden, karena Perma tersebut menunjukkan bahwa MA bukan sekadar pemberi saran, tetapi juga penjaga integritas hukum dalam proses grasi.

Dalam praktiknya, Perma ini juga menciptakan standar yang sama bagi seluruh permohonan grasi yang masuk ke Mahkamah Agung. Tidak ada perlakuan istimewa atas dasar kepentingan pribadi, politik, atau tekanan publik. Semua permohonan harus ditelaah dengan asas equality before the law. Hal ini sejalan dengan prinsip negara hukum di mana setiap warga negara diperlakukan sama di hadapan hukum, dan lembaga peradilan berfungsi sebagai penjaga keadilan yang netral dan tidak memihak. Dengan demikian, Perma Nomor 1 Tahun 2012 tidak hanya menjadi

pedoman internal bagi MA, tetapi juga merupakan representasi dari komitmen lembaga yudikatif dalam menjamin bahwa setiap proses hukum, termasuk grasi, dilaksanakan secara adil dan tidak diskriminatif.

Lebih lanjut, Perma ini menunjukkan adanya kesadaran Mahkamah Agung untuk turut menjaga prinsip checks and balances secara aktif. Dalam sistem presidensial seperti Indonesia, di mana kekuasaan eksekutif begitu besar, keberadaan lembaga yudikatif yang memiliki mekanisme internal kuat untuk memberikan pertimbangan atas grasi sangat penting agar tidak terjadi penyimpangan. Tanpa Perma ini, pertimbangan hukum bisa menjadi bias dan tidak sistematis. Dengan adanya tata cara yang jelas, Mahkamah Agung dapat menjaga marwahnya sebagai lembaga tinggi negara yang menjalankan fungsinya secara profesional, independen, dan bertanggung jawab. Oleh sebab itu, dalam pemberian grasi, Perma Nomor 1 Tahun 2012 adalah landasan hukum yang fundamental, baik dari sisi teoritis maupun praktis¹¹.

Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Prinsip ini mengharuskan setiap tindakan pemerintah, termasuk pemberian grasi, dilakukan berdasarkan aturan hukum yang berlaku. Jika Presiden memberikan grasi tanpa pertimbangan Mahkamah Agung, maka tindakan tersebut dapat dianggap sebagai pelanggaran terhadap prinsip negara hukum yang fundamental¹².

¹¹ Aan Eko Widiarto, "Implikasi Hukum Pengaturan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Dalam Bentuk Peraturan Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* 16, No. 1 (2019): 23, <https://doi.org/10.31078/jk1612>.

¹² Rinsofat Naibaho and Indra Jaya M. Hasibuan, "Peranan Mahkamah Agung Dalam

Selain itu, Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan lainnya. Keterlibatan Mahkamah Agung dalam pemberian grasi menunjukkan pelaksanaan fungsi kekuasaan kehakiman sebagai bagian dari sistem *checks and balances*. Hal ini bertujuan untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh eksekutif. Landasan yuridis ini memberikan kerangka hukum yang komprehensif bagi penelitian dalam menganalisis akibat hukum pemberian grasi tanpa pertimbangan Mahkamah Agung. Pelanggaran terhadap ketentuan ini memiliki dampak signifikan terhadap validitas keputusan Presiden serta tata kelola kekuasaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

1.5.2. Landasan Yuridis

Landasan yuridis dalam penelitian ini merujuk pada berbagai peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum terkait pemberian grasi oleh Presiden. Peraturan utama yang digunakan adalah Pasal 14 ayat (1) UUD 1945, yang menyatakan bahwa Presiden memberikan grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Ketentuan ini menunjukkan adanya keterkaitan antara kekuasaan eksekutif dan yudikatif dalam pelaksanaan grasi, yang mencerminkan prinsip *checks and balances*¹³.

Penegakan Hukum Dan Keadilan Melalui Kekuasaan Kehakiman,” *Nommensen Journal of Legal Opinion* 2, no. 02 (2021): 203–14, <https://doi.org/10.51622/njlo.v2i02.388>.

¹³ Ulfah, Safrina, and Susilowati, “Penghentian Penyidikan: Tinjauan Hukum Administrasi Dan Hukum Acara Pidana.”

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi menjadi landasan hukum spesifik yang mengatur tata cara pemberian grasi. Pasal 1 ayat (1) mendefinisikan grasi sebagai pengampunan berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan pidana. Pasal 3 ayat (1) secara eksplisit menyatakan bahwa Presiden wajib meminta pertimbangan Mahkamah Agung sebelum memberikan grasi. Ketentuan ini menjelaskan bahwa pemberian grasi tidak boleh dilakukan tanpa adanya masukan hukum dari Mahkamah Agung sebagai lembaga yudikatif¹⁴.

Prosedur penyampaian permohonan grasi diatur dalam Pasal 6 UU Nomor 22 Tahun 2002. Permohonan diajukan oleh terpidana atau kuasa hukumnya kepada Presiden melalui pengadilan tingkat pertama yang memutus perkara. Pengadilan kemudian meneruskan permohonan tersebut kepada Mahkamah Agung untuk memperoleh pertimbangan sebelum diteruskan kepada Presiden. Hal ini menunjukkan bahwa pemberian grasi melibatkan koordinasi antar lembaga negara untuk memastikan proses yang sesuai dengan hukum¹⁵.

Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Nomor 1 Tahun 2012 juga menjadi landasan penting dalam penelitian ini. Perma tersebut mengatur tata cara internal Mahkamah Agung dalam memberikan pertimbangan atas permohonan grasi. Ketentuan ini memastikan bahwa pertimbangan yang

¹⁴ Mei Susanto, "Perkembangan Pemaknaan Hak Prerogatif Presiden," *Jurnal Yudisial* 9, No. 3 (2016): 251.

¹⁵ Veronica Dyasti Arum S, "Urgensi Pertimbangan Mahkamah Agung Dalam Hal Pemberian Grasi Sebagai Hak Prerogatif Presiden," 2024, 1–4.

diberikan oleh Mahkamah Agung bersifat objektif, berdasarkan analisis hukum yang mendalam, dan sesuai dengan prosedur yang berlaku¹⁶.

Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Prinsip ini mengharuskan setiap tindakan pemerintah, termasuk pemberian grasi, dilakukan berdasarkan aturan hukum yang berlaku. Jika Presiden memberikan grasi tanpa pertimbangan Mahkamah Agung, maka tindakan tersebut dapat dianggap sebagai pelanggaran terhadap prinsip negara hukum yang fundamental¹⁷.

Selain itu, Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan lainnya. Keterlibatan Mahkamah Agung dalam pemberian grasi menunjukkan pelaksanaan fungsi kekuasaan kehakiman sebagai bagian dari sistem *checks and balances*. Hal ini bertujuan untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh eksekutif. Landasan yuridis ini memberikan kerangka hukum yang komprehensif bagi penelitian dalam menganalisis akibat hukum pemberian grasi tanpa pertimbangan Mahkamah Agung. Pelanggaran terhadap ketentuan ini memiliki dampak signifikan terhadap validitas keputusan Presiden serta tata kelola kekuasaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

¹⁶ Aan Eko Widiarto, "Implikasi Hukum Pengaturan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Dalam Bentuk Peraturan Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* 16, No. 1 (2019): 23, <https://doi.org/10.31078/jk1612>.

¹⁷ Naibaho and Hasibuan, "Peranan Mahkamah Agung Dalam Penegakan Hukum Dan Keadilan Melalui Kekuasaan Kehakiman."

1.5.3. Landasan Teori

Penelitian ini menggunakan beberapa teori hukum yang relevan untuk menganalisis akibat hukum pemberian grasi tanpa pertimbangan Mahkamah Agung. Teori pertama adalah **teori supremasi hukum** yang dikemukakan oleh A.V. Dicey. Teori ini menyatakan bahwa hukum adalah otoritas tertinggi dalam suatu negara, sehingga semua tindakan pemerintah, termasuk pemberian grasi, harus tunduk pada hukum. Dalam penelitian ini, supremasi hukum relevan karena pemberian grasi oleh Presiden harus mematuhi Pasal 14 ayat (1) UUD 1945 dan UU Nomor 22 Tahun 2002¹⁸.

Teori kedua adalah **teori trias politica** yang dikemukakan oleh Montesquieu. Dalam teori ini, pembagian kekuasaan menjadi tiga cabang—eksekutif, legislatif, dan yudikatif—bertujuan untuk mencegah konsentrasi kekuasaan pada satu pihak. Dalam pemberian grasi, peran Mahkamah Agung sebagai pemberi pertimbangan mencerminkan pelaksanaan prinsip trias politica, di mana yudikatif mengimbangi kekuasaan eksekutif¹⁹.

Teori **checks and balances** juga digunakan dalam penelitian ini. Teori ini menekankan pentingnya saling pengawasan antara cabang-cabang kekuasaan dalam negara. Dalam pemberian grasi, checks and balances

¹⁸ Winner Sitorus, "Modul Pendidikan Negara Hukum Dan Demokrasi," *Pusat Pendidikan Pancasila* 29, no. 1 (2018): 3–34.

¹⁹ Efi Yulistiyowati, Endah Pujiastuti, and Tri Mulyani, "Penerapan Konsep Trias Politica Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia : Studi Komparatif Atas Undang–Undang Dasar Tahun 1945 Sebelum Dan Sesudah Amandemen," *Jurnal Dinamika Sosial Budaya* 18, no. 2 (2017): 328, <https://doi.org/10.26623/jdsb.v18i2.580>.

terlihat dari kewajiban Presiden untuk meminta pertimbangan Mahkamah Agung sebelum mengambil keputusan. Pelanggaran terhadap mekanisme ini dapat dianggap sebagai bentuk pengabaian terhadap sistem checks and balances²⁰.

Teori **negara hukum** (rechtstaat) menjadi landasan teori lainnya. Dalam teori ini, negara harus tunduk pada hukum, bukan pada kekuasaan individu. Pemberian grasi tanpa memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung dapat dilihat sebagai pelanggaran terhadap prinsip negara hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945²¹.

Selain itu, teori **prerogatif konstitusional** relevan untuk menjelaskan hak Presiden dalam memberikan grasi. Hak prerogatif ini tidak bersifat mutlak, tetapi harus dilaksanakan dalam kerangka hukum sebagaimana diatur oleh konstitusi. Pasal 14 ayat (1) UUD 1945 menjadi dasar bahwa hak prerogatif Presiden dibatasi oleh kewajiban untuk memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung²².

Teori **kedaulatan hukum** juga menjadi dasar analisis dalam penelitian ini. Kedaulatan hukum menempatkan hukum sebagai landasan utama dalam pengambilan keputusan oleh lembaga negara. Pemberian grasi tanpa pertimbangan Mahkamah Agung dapat dianggap sebagai pengabaian terhadap prinsip kedaulatan hukum. Dengan landasan teori ini, penelitian

²⁰ Karina Romaliani et al., "Check And Balance Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia," *Jurnal El-Thawalib* 2, no. 1 (2021): 1–10, <http://jurnal.iain-padangsidiimpuan.ac.id/index.php/thawalib/article/view/3386>.

²² Ni'matul Huda, "Hak Prerogatif Presiden Dalam Perspektif Hukum Tata Negara Indonesia," *Jurnal Hukum* 8, no. 18 (2001), <https://media.neliti.com/media/publications/81848-ID-hak-prerogatif-presiden-dalam-perspektif.pdf>.

bertujuan untuk menganalisis akibat hukum dan implikasi ketatanegaraan dari pemberian grasi yang dilakukan tanpa mengikuti prosedur hukum yang berlaku²³

1.6. Penelitian Terdahulu

1. Urgensi Pertimbangan Mahkamah Agung dalam Pemberian Grasi

Penelitian membahas tentang pentingnya pertimbangan Mahkamah Agung (MA) dalam proses pemberian grasi oleh Presiden. Penulis menekankan bahwa meskipun grasi merupakan hak prerogatif Presiden, pertimbangan MA berfungsi sebagai pembatas kekuasaan tersebut. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dan dokumentasi data sekunder untuk menganalisis peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk UU Grasi dan UUD 1945. Hasilnya menunjukkan bahwa tanpa pertimbangan MA, pemberian grasi dapat berpotensi disalahgunakan, terutama dalam kasus kejahatan berat yang berdampak pada masyarakat²⁴

2. Ketidakpastian Hukum dalam Pemberian Grasi

Studi ini mengkaji ketidakpastian hukum yang muncul dari Pasal 11 ayat (1) dan (2) UU Grasi, yang tidak memberikan kewajiban eksplisit bagi Presiden untuk mempertimbangkan setiap permohonan grasi. Peneliti mencatat bahwa hal ini menciptakan masalah transparansi dan akuntabilitas dalam proses pengambilan keputusan terkait grasi. Dalam penelitian ini, penulis menganalisis bagaimana ketentuan tersebut dapat

²³ Bagio Kadaryanto, "Konsep Rechtsstaat Dalam Negara Hukum Indonesia (Kajian Terhadap Pendapat M.T Azhari)," *Al-Risalah: Forum Kajian Hukum Dan Sosial Kemasyarakatan* 12, no. 02 (2018): 1–24, <https://doi.org/10.30631/alrisalah.v12i02.447>.

²⁴ Veronica Dyasti Arum S, "Urgensi Pertimbangan Mahkamah Agung Dalam Hal Pemberian Grasi Sebagai Hak Prerogatif Presiden," 2024, 1–4.

menyebabkan penyalahgunaan kekuasaan oleh Presiden, serta perlunya penjelasan lebih lanjut dari Mahkamah Konstitusi untuk menetapkan indikator yang jelas dalam pemberian grasi²⁵.

3. Pengaturan Hukum Pemberian Grasi dalam Sistem Peradilan Pidana

Penelitian ini bertujuan untuk memahami pengaturan hukum mengenai pemberian grasi dalam sistem peradilan pidana di Indonesia. Penulis menekankan bahwa kekuasaan Presiden untuk memberikan grasi diatur oleh UUD 1945 dan UU Grasi, tetapi tanpa adanya batasan yang jelas, hal ini dapat mengakibatkan keputusan yang tidak adil. Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum normatif dan analisis bahan hukum primer serta sekunder untuk mengevaluasi akibat hukum dari pemberian grasi tanpa pertimbangan MA²⁶.

1.7. Metode Penelitian

1.7.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang akan digunakan penulis dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif, yang pokok kajiannya tentang hukum sebagai norma, aturan, asas hukum, prinsip hukum, doktrin hukum, teori hukum dan kepustakaan lainnya untuk menjawab permasalahan hukum yang diteliti²⁷. Oleh karena itu jenis data yang digunakan oleh penulis adalah data sekunder yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka yang

²⁵ Benny Wijayanto, "Analisis Yuridis Tentang Pemberian Grasi Berdasarkan Sistem Peradilan Pidana Indonesia," No. 22 (2020).

²⁶ Tjoneng, "Pemberian Grasi Oleh Presiden Terhadap Terpidana Tindak Pidana Pembunuhan Ditinjau Dari Perpektif Keadilan, Kepastian, Dan Kemanfaatan Hukum The Granting Of Clemency By The President To A Convicted Murderer Is Reviewed From The Perspective Of Justice, Cer."

²⁷ Suyanto, *Metode Penelitian Hukum Pengantar Penelitian Normatif, Empiris Dan Gabungan* (Gresik: Unigres Press, 2022).

berkaitan dengan permasalahan hukum yang dibahas penulis. Data sekunder tersebut meliputi :

- a. Bahan hukum primer yang penulis gunakan dalam penulisan ini ialah Keputusan Presiden No. 35/G/2011;
- b. Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, artikel-artikel, jurnal, internet, dan sumber bacaan lainnya yang relevan dan dapat mendukung penelitian.

1.7.2. Metode Pendekatan

Pendekatan yang penulis gunakan dalam penelitian ini yaitu

- a. Pendekatan perundang-undangan atau *statute approach* merupakan suatu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang yang berkaitan dengan permasalahan hukum yang sedang dibahas atau ditangani.
- b. Pendekatan kasus atau *case approach* ialah pendekatan yang dilakukan dengan melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang dihadapi
- c. Pendekatan konseptual atau *conseptual approch* ialah metode yang digunakan dalam penelitian hukum untuk memahami dan menganalisis suatu permasalahan berdasarkan konsep-konsep hukum yang berkembang dalam doktrin, teori, serta prinsip-prinsip hukum yang ada.

1.7.3. Sumber Bahan Hukum

a. Data Primer

Data primer adalah jenis data yang berasal dari sumber utama yang memberikan informasi dengan jelas kepada penulis^{28,29}. Peneliti memperoleh sumber data meliputi peraturan perundang-undangan, buku-buku dan jurnal lainnya yang berkenaan dengan pokok penelitian.

Peraturan Perundang-undangan:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Pasal 14 ayat 1: Mengatur hak prerogatif Presiden dalam memberikan grasi, dengan pertimbangan Mahkamah Agung.
2. Keputusan Presiden No. 35/G/2011 : tentang grasi presiden kepada Ola Hukuman Mati berubah menjadi hukuman seumur hidup.

b. Data Sekunder

Adalah data yang memberikan penjelasan mengenai data primer, seperti literatur-literatur, hasil penelitian atau pendapat pakar hukum.

²⁸ Suyanto.

²⁹ Mestika Zed, *Metode Penelitian Kepustakaan* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2014).

c. Data Tersier

Yaitu data yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap data primer dan data sekunder, seperti kamus hukum, dan kamus bahasa Indonesia.

1.7.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Metode pengumpulan data dalam penelitian ini akan menggunakan pendekatan dokumentasi. Metode dokumentasi dipilih sebagai strategi untuk mengumpulkan informasi melalui studi pustaka³⁰. Pendekatan ini akan digunakan untuk menggali informasi terkait topik penelitian, memverifikasi dan menyimpan informasi yang relevan, serta melakukan analisis terhadap data yang diperoleh dari berbagai dokumen, termasuk buku, karya ilmiah, jurnal, surat kabar, majalah, dan berbagai bentuk laporan yang relevan dengan fokus penelitian³¹.

1.7.5. Teknik Analisis Bahan Hukum

Setelah semua data terkumpul, langkah berikutnya dalam penelitian ini adalah pengolahan dan analisis data untuk menarik kesimpulan. Metode analisis yang digunakan adalah analisis isi (*content analysis*), yaitu suatu pendekatan analitis yang dilakukan secara objektif dan sistematis untuk mengidentifikasi karakteristik pesan yang terdapat dalam data³².

Langkah-langkah analisis ini meliputi beberapa tahap: pertama, peneliti

³⁰ Suyanto, *Metode Penelitian Hukum Pengantar Penelitian Normatif, Empiris Dan Gabungan*.

³¹ Moh Nazir, *Metode Penelitian* (Karawang: Ghalia Indonesia, 2014).

³² Klaus Krippendorff, *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology* (Los Angeles: SAGE Publications, 2018).

menentukan topik yang akan dikaji. Langkah berikutnya adalah mendefinisikan istilah-istilah kunci secara terperinci. Kemudian, peneliti mengumpulkan data yang relevan dengan masalah penelitian. Setelah data terkumpul, peneliti menganalisis isi dari data tersebut secara menyeluruh untuk kemudian menarik kesimpulan yang spesifik sesuai dengan tujuan penelitian ³³.

Metode ini dipilih untuk memperoleh pemahaman yang mendalam mengenai karakteristik dan pola-pola informasi yang terkandung dalam data yang relevan dengan topik penelitian. Metode penelitian yang akan digunakan oleh penulis dalam pengolahan data adalah pendekatan kualitatif dan kemudian data tersebut diurai secara deskriptif untuk memperoleh gambaran atau makna aturan hukum yang dijadikan rujukan dalam menyelesaikan persoalan hukum yang penulis tulis ³⁴.

1.8. Sistematika Penulisan

BAB I: PENDAHULUAN

Bab ini berisi latar belakang masalah yang menjelaskan pentingnya kajian mengenai grasi dalam kewenangan Presiden yang harus diselaraskan dengan pertimbangan Mahkamah Agung. Dalam bab ini juga dikemukakan rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian yang digunakan (jenis dan pendekatan penelitian, sumber bahan hukum, teknik pengumpulan dan analisis bahan hukum), serta sistematika penulisan

³³ Krippendorff.

³⁴ Suyanto, *Metode Penelitian Hukum Pengantar Penelitian Normatif, Empiris Dan Gabungan*.

secara keseluruhan.

BAB II: AKIBAT HUKUM PEMBERIAN GRASI YANG DILAKUKAN PRESIDEN TANPA PERTIMBANGAN MA KEPPRES NOMOR 35/G/2011

Bab ini mengkaji pengaturan grasi menurut UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan, termasuk mekanisme dan prosedur pemberian grasi serta pentingnya pertimbangan Mahkamah Agung sebagai bentuk checks and balances dalam sistem ketatanegaraan. Dibahas pula akibat hukum pemberian grasi tanpa prosedur yang benar, baik secara konstitusional maupun administratif. Kajian ini diperkuat dengan teori hukum grasi dan analisis terhadap Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2012, serta relevansi keadilan restoratif dan hak asasi manusia dalam grasi.

BAB III: BATASAN PEMBERIAN GRASI OLEH PRESIDEN TERHADAP KASUS MEIRIKA PRANOLA ALIAS OLA

Bab ini membahas secara khusus mengenai kasus Meirika Pranola sebagai studi kasus utama. Kajian mencakup latar belakang pidana narkoba, analisis terhadap pemberian grasi yang dianggap bertentangan dengan hukum dan kebijakan nasional, serta batasan konstitusional dalam praktik pemberian grasi oleh Presiden terhadap kasus berat seperti narkoba. Evaluasi dilakukan terhadap apakah prosedur telah dijalankan sesuai hukum dan apakah pemberian grasi mencerminkan prinsip keadilan dan kepastian hukum.

BAB IV: PENUTUP

Bab ini memuat kesimpulan yang dirumuskan berdasarkan pembahasan pada bab sebelumnya dan secara langsung menjawab rumusan masalah. Di bagian

akhir, disampaikan saran-saran yang bersifat aplikatif dan operasional bagi pembuat kebijakan, akademisi, maupun praktisi hukum guna memperbaiki mekanisme pemberian grasi dan menjaga prinsip negara hukum serta keadilan dalam sistem hukum Indonesia.