

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **I.1. Latar Belakang**

Korupsi menurut sebagian kalangan dapat digolongkan sebagai kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*), karena modus dan teknik yang sistematis, akibat yang ditimbulkan kejahatan korupsi bersifat pararel dan merusak seluruh sistem kehidupan, baik dalam bidang ekonomi, politik, sosial-budaya dan bahkan sampai pada kerusakan moral serta mental masyarakat.<sup>1</sup> Dampak korupsi jelas dapat dirasakan oleh masyarakat, salah satunya dalam bidang ekonomi. Hal ini tampak dari tidak optimalnya pembangunan ekonomi yang dijalankan, selain itu hasil yang diperoleh dari berbagai aktifitas ekonomi bangsa, seperti pajak, menjadi jauh lebih kecil dari yang seharusnya dicapai. Dalam bidang politik, praktik korupsi menimbulkan diskriminasi pelayanan publik ataupun diskriminasi penghargaan terhadap hak-hak politik masyarakat. Kerugian dalam bidang sosial budaya dan moral, praktik korupsi telah menimbulkan penyakit dalam masyarakat, bahwa perbuatan tersebut seakan dianggap sebagai perbuatan yang halal dan wajar.<sup>2</sup>

Korupsi di Indonesia sangat parah dan pemberantasan korupsi menjadi hal yang mendesak untuk dilakukan. Pemberantasan korupsi di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 juncto Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang selanjutnya disebut sebagai UU PTPK. Dalam pembukaan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 butir a disebutkan,

---

<sup>1</sup> Mien Rukmini, *Aspek Hukum Pidana dan Kriminologi*, Alumni, Bandung, 2009, h. 111.

<sup>2</sup> Edi Suandi Hamid dan Muhammad Sayuti, *Menyingkap Korupsi, Kolusi, Nepotisme di Indonesia*, Aditya Media, Yogyakarta, 1999, h. v.

bahwa tindak pidana korupsi yang selama ini terjadi secara meluas, tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga telah merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas, sehingga tindak pidana korupsi perlu digolongkan sebagai kejahatan yang pemberantasannya harus dilakukan secara luar biasa.

Masalah penyelesaian kasus korupsi yang telah terjadi sudah selayaknya memberikan efek jera bagi pelaku dan mampu membuat masyarakat sadar bahwa korupsi adalah suatu praktik yang salah. Pada faktanya, banyak sekali kasus korupsi yang ditangani secara tebang pilih. Jika pihak yang diduga melakukan tindak pidana korupsi adalah orang yang berpengaruh atau dekat dengan pusaran kekuasaan, lazimnya kasus korupsi yang menjeratnya akan hilang. Hal yang menyedihkan adalah diberikannya grasi oleh Presiden kepada terpidana korupsi, salah satu contoh kasus pemberian grasi kepada terpidana korupsi terjadi di era kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Pada saat itu Presiden memberikan grasi kepada terpidana korupsi mantan Bupati Kutai Kartanegara Kalimantan Timur Syaukani Hasan Rais dengan alasan bahwa Syaukani sedang menderita sakit permanen yang parah sehingga sisi kemanusiaan Presiden terusik. Hal ini menjadi suatu keanehan tersendiri. Di saat negara sedang giat dalam memberantas korupsi, pemerintah justru memberikan pengurangan pidana terhadap terpidana tersebut. Ini menjadi suatu ironi dalam penegakan hukum di Indonesia.

Grasi sendiri di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi yang kemudian mengalami perubahan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2010 yang selanjutnya disebut sebagai UU Grasi. Pasal 1 ayat (1) UU Grasi menyebutkan bahwa, “grasi adalah

pengampunan berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada terpidana yang diberikan oleh Presiden”. 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. Setelah tumbuhnya negara-negara modern, dimana 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.<sup>3</sup> Pada Pasal 2 ayat (2) UU Grasi menjelaskan bahwa, “putusan pemidanaan yang dapat dimohonkan grasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pidana mati, pidana penjara seumur hidup, atau pidana penjara paling rendah 2 (dua) tahun”. Pasal 2 ayat (3) menjelaskan bahwa “permohonan grasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diajukan 1 (satu) kali”. Sehingga dalam UU Grasi, semua tindak pidana selama memenuhi syarat dalam Pasal 2 ayat (2) tersebut sah-sah saja untuk diberikan grasi oleh Presiden.

Didasarkan rumusan pasal-pasal tersebut, pemberian grasi bukan merupakan persoalan teknis yuridis peradilan dan tidak terkait dengan penilaian terhadap putusan hakim. Pemberian grasi bukan merupakan campur tangan Presiden dalam bidang yudikatif, melainkan hak prerogatif Presiden sebagai kepala negara untuk memberikan ampunan. Hal ini sama dengan apa yang dikemukakan oleh J.C.T. Simorangkir yang menyebut: “grasi sebagai wewenang dari kepala negara untuk memberi pengampunan terhadap pidana yang telah

---

<sup>3</sup> Kayum Lestahu, ”Eksistensi Grasi Dalam Hukum Pidana Nasional” , *Legal Pluralism*, Vol 7, No 1, Januari 2017, h. 129.

dijatuhkan oleh hakim untuk menghapuskan seluruhnya, sebagian, atau merubah sifat atau bentuk pidana itu”.<sup>4</sup> Pada pelaksanaannya menurut Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa, “Presiden dalam memberikan grasi harus memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung”, tidak dapat dipungkiri unsur subjektifitas yang dimiliki oleh Presiden memegang peranan penting dalam terakbul atau tidaknya suatu permohonan grasi. Dikhawatirkan bahwa besarnya wewenang Presiden dalam pemberian grasi ini akan memberikan celah untuk mengakomodir kepentingan politik pihak tertentu, mengingat tidak dapat dipungkiri bahwa Presiden merupakan suatu jabatan politis.

Didasarkan latar belakang tersebut, dipilih judul tesis “Analisis Pemberian Grasi Terhadap Terpidana Korupsi”.

## **I.2. Rumusan Masalah**

Dari rumusan tersebut diatas maka rumusan masalah yang akan dikemukakan adalah sebagai berikut:

1. Apakah sudah tepat pemberian grasi terhadap terpidana korupsi ditinjau dari perspektif teori tujuan pemedanaan?
2. Apakah hak prerogatif Presiden dalam memberikan grasi bersifat mutlak atau terbatas?

## **I.3. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

---

<sup>4</sup> J.C.T Simorangkir, Rudy T. Erwin, dan J.T Prasetyo, *Kamus Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2004, h. 58.

a. Tujuan Praktis

1. Untuk lebih memahami pemberian grasi terhadap terpidana korupsi ditinjau dari perspektif teori tujuan pemidanaan.
2. Untuk lebih mengetahui batasan kewenangan Presiden atas hak prerogatif dalam pemberian grasi.

b. Tujuan Akademis

Untuk memenuhi sebagai syarat terakhir guna memperoleh gelar Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan Surabaya.

#### **I.4. Manfaat Penelitian**

a. Manfaat Teoritis

Diharapkan dapat menjadi sumber dan bahan informasi khususnya yang berkaitan dengan pemberian grasi terhadap terpidana korupsi bagi para akademisi.

b. Manfaat Praktis

Diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan atau saran kepada Presiden yang memiliki kewenangan dalam pemberian grasi.

#### **I.5. Metode Penelitian Hukum**

##### **I.5.1. Tipe Penelitian**

Tipe penelitian adalah yuridis normatif, karena penelitiannya dilakukan melalui studi pustaka.

##### **I.5.2. Pendekatan Masalah**

Adapun dalam penelitian ini akan digunakan pendekatan sebagai berikut:

1. Pendekatan Undang-Undang (*Statute Approach*)

Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah pada undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.

2. Pendekatan Doktrinal (*Doctrinal Approach*)

Pendekatan doktrinal dilakukan dengan menelaah pada pandangan-pandangan dan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Pemahaman akan pandangan ini akan menjadi sandaran dalam membangun argumentasi untuk memecahkan masalah.

3. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Pendekatan kasus dilakukan dengan menelaah pada kasus-kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang dihadapi. Kasus-kasus yang ditelaah merupakan kasus yang telah memperoleh putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap.

### **I.5.3. Sumber Penelitian Hukum**

Adapun bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bahan hukum primer meliputi:
  - a. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
  - b. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Grasi
  - c. Undang-Undang Dasar 1945

- d. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, dan peraturan atau regulasi yang terkait.
2. Bahan hukum sekunder meliputi literatur, asas-asas, yurisprudensi, serta sumber-sumber lain yang berkaitan dengan permasalahan.

#### **I.5.4. Langkah Penelitian**

**I.5.4.1.** Langkah pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui inventarisasi, klasifikasi, dan sistemasi di perpustakaan. Inventarisasi adalah studi kepustakaan untuk mencari dan mengumpulkan semua bahan hukum yang terkait dengan isu hukum yang dihadapi. Klasifikasi adalah penggolongan atau pengelompokan bahan-bahan hukum yang relevan untuk digunakan dan menyisihkan bahan-bahan hukum lain yang dinilai kurang relevan. Sistemasi adalah penyusunan bahan-bahan hukum yang telah dipilih dalam sebuah susunan untuk lebih mudah dalam memahami dan mempelajarinya.

**I.5.4.2.** Metode yang dipergunakan adalah metode deduksi berangkat dari bahan hukum yang bersifat umum. Kemudian diterapkan pada permasalahan yang dikemukakan diatas sehingga menghasilkan jawaban yang bersifat khusus. Untuk memperkuat jawaban valid digunakan penafsiran sistematis dan penafsiran autentik. Penafsiran sistematis adalah penafsiran hukum yang didasarkan atas sistematika pengaturan hukum dalam hubungannya antar pasal atau ayat dari peraturan hukum itu sendiri dalam mengatur masalahnya masing-masing. Penafsiran autentik adalah suatu penafsiran hukum yang secara resmi terhadap maksud dari ketentuan

suatu peraturan hukum dimuat dalam peraturan hukum itu sendiri karena penafsiran tersebut secara asli berasal dari pembentuk hukum itu sendiri.

## **I.6. Kerangka Teoritik**

Korupsi menurut Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi disebut sebagai kejahatan yang pemberantasannya harus dilakukan secara luar biasa. Korupsi secara harafiah berarti busuk, buruk, bejat, dapat disogok, atau suka disuap. Didalam KUHP semula diatur hanya masalah suap saja.<sup>5</sup> Dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 menyebutkan bahwa,

setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

Dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 menyebutkan bahwa,

setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

Rumusan kedua pasal tersebut menjelaskan bahwa konsekuensi korupsi sebagai *extraordinary crime* dengan tersuratnya pidana penjara minimum 4 tahun dan paling lama 20 tahun yang tertuang dalam Pasal 2 UU PTPK. Sedangkan straf minimum dalam Pasal 3 UU PTPK tertera 1 tahun. KUHP sebagai kitab undang-

---

<sup>5</sup> Darwan Prinst, *Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, h. 7.



undang yang bersifat umum, mengatur tentang pidana penjara minimum umum dalam Pasal 12 KUHP yang menentukan bahwa,

(1) Pidana penjara ialah seumur hidup atau selama waktu tertentu. (2) Pidana penjara selama waktu tertentu paling pendek satu hari dan paling lama lima belas tahun berturut-turut. (3) Pidana penjara selama waktu tertentu boleh dijatuhkan untuk dua puluh tahun berturut-turut dalam hal kejahatan yang pidananya hakim boleh memilih antara pidana mati, pidana seumur hidup, dan pidana penjara selama waktu tertentu, atau antara pidana penjara seumur hidup dan pidana penjara selama waktu tertentu; begitu juga dalam hal batas lima belas tahun dilampaui sebab tambahan pidana karena perbarengan, pengulangan atau karena ditentukan Pasal 52. (4) Pidana penjara selama waktu tertentu sekali-kali tidak boleh melebihi dua puluh tahun.

Apabila dibandingkan pidana minimum menurut KUHP dan pidana minimum menurut hukum pidana khusus (korupsi) jauh berbeda. Dikatakan demikian karena secara umum minimum khusus adalah 1 hari, kemudian terserah pada hakim dalam penjatuhan dan penyerahannya. Tampak jelas perbedaan tersebut, karena korupsi termasuk tindak pidana extraordinary crime sehingga penerapan sanksi pidananya harus lebih berat daripada tindak pidana umum.

Pemberian grasi pada terpidana korupsi merupakan fenomena yang cukup menarik dalam praktik hukum di Indonesia. Di saat Indonesia sibuk mengkampanyekan pemberantasan korupsi, justru masih terdapat celah pemberian ampunan kepada terpidana korupsi. Hal ini mengakibatkan tidak adanya efek jera yang ditimbulkan dari hukuman yang telah dijatuhkan. Apabila kembali pada teori-teori dasar hukum pidana, terdapat suatu teori yang disebut teori relatif atau teori tujuan (*Doel Theorien*). Teori ini yang memberikan dasar pikiran bahwa dasar hukum dari pidana adalah terletak pada tujuan pidana itu sendiri. Karena pidana itu mempunyai tujuan-tujuan tertentu, maka disamping tujuan lainnya

terdapat pula tujuan pokok berupa mempertahankan ketertiban masyarakat (*de handhaving der maatshappeljikeorde*).<sup>6</sup>

Grasi di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi yang kemudian mengalami perubahan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2010 yang selanjutnya disebut sebagai UU Grasi. Berdasarkan Pasal 2 ayat (2) UU Grasi, “putusan pidana yang dapat dimohonkan grasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pidana mati, pidana penjara seumur hidup, atau pidana penjara paling rendah 2 (dua) tahun”. Substansi Pasal 2 ayat (2) tidak dapat diberlakukan secara umum bagi semua tindak pidana. Sangat disayangkan dalam UU Grasi dalam penjelasannya tidak dijelaskan spesifikasi tindak pidana yang dianggap khusus yang tidak dapat memperoleh grasi. Rumusan pasal ini memungkinkan masuknya tindak pidana korupsi untuk mendapatkan pemberian grasi karena hanya mensyaratkan pidana paling rendah dua tahun. Hal ini kurang tepat jika negara ini ingin menegakkan pemberantasan korupsi karena bukan tidak mungkin para koruptor akan menganggap remeh hukuman yang akan mereka terima karena merasa akan mendapatkan grasi selama mereka dekat dengan kekuasaan.

Pemberian grasi hanya dapat diberikan oleh Presiden, sesuai dalam Pasal 14 ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa “Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan mempertimbangkan Mahkamah Agung”. Dalam prakteknya kekuasaan Presiden RI sebagai kepala negara sering disebut dengan istilah ‘hak prerogatif Presiden’ dan diartikan sebagai kekuasaan mutlak Presiden yang tidak

---

<sup>6</sup>Amir Ilyas, *Asas-Asas Hukum Pidana : Memahami Tindak Pidana Dan Pertanggungjawaban Pidana Sebagai Syarat Pemidanaan*, Rangkang Education Yogyakarta & PuKAP-Indonesia, Yogyakarta, 2012, h. 99.

dapat diganggu oleh pihak lain. Dalam pasal tersebut juga tidak membedakan antara kejahatan biasa dan kejahatan luar biasa sebagaimana penulis jelaskan diatas. Penolakan pemberian grasi sebagaimana dikemukakan diatas tentunya bermakna amar putusan pengadilan yang sudah bersifat tetap dan harus secara konsekuensi dilaksanakan tanpa diberi grasi.

### **I.7. Pertanggung Jawaban Sistematika**

Tesis ini terdapat dalam 4 bab, dimana tiap bab terbagi dalam beberapa sub bab.

**BAB I: PENDAHULUAN.** Bab ini diawali dengan latar belakang yang mengemukakan pemberian grasi terhadap terpidana korupsi yang melahirkan pro dan kontra, dengan berlandaskan alasan bukankah tindak pidana korupsi merupakan *extraordinary crime* yang membutuhkan penanganan luar biasa. Penanganannya antara lain dengan penjatuhan pidana dengan sanksi yang cukup berat, hal ini tampak dengan keberadaan pidana minimum khusus. Bab ini dilanjutkan dengan rumusan masalah, tujuan penelitian, serta tipe penelitian yuridis normatif.

**BAB II: TINDAK PIDANA KORUPSI SEBAGAI EXTRAORDINARY CRIME BESERTA KONSEKUENSINYA.** Bab ini terbagi dalam 3 sub bab;

**BAB II.1: Pengertian dan Hakekat Tindak Pidana Korupsi.** Bab ini mengemukakan perkembangan tindak pidana korupsi sebagai *extraordinary crime*.

**BAB II.2: Pengertian dan Hakekat Grasi Dari Perspektif Teori Tujuan Pemidanaan.** Bab ini mengemukakan pengertian grasi beserta syarat-syarat dan tujuannya menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002. Bab ini

mengemukakan pula grasi ditinjau dari perspektif teori tujuan pemidanaan. Apakah benar dan tepat bila diterapkan pada semua tindak pidana.

**BAB II.3: Analisa Pemberian Grasi Terhadap Syaukani Hasan Rais.** Bab ini membahas kasus pemberian grasi terhadap mantan Bupati Kutai Kartanegara Kalimantan Timur Syaukani Hasan Rais sebagai terpidana korupsi dengan pemberian grasi, mengingat tindak pidana korupsi adalah *extraordinary crime*.

**BAB III: GRASI SEBAGAI HAK PREROGATIF PRESIDEN MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR REPUBLIK INDONESIA 1945.** Bab ini terbagi dalam 2 sub bab;

**BAB III.1: Pengertian dan Hakekat Hak Prerogatif Presiden Dalam Pemberian Grasi.** Bab ini membahas asal mula pemberian grasi dan pengertian hak prerogatif Presiden.

**BAB III.2: Analisis Batasan Kewenangan Presiden Dalam Pemberian Grasi.** Bab ini membahas pemberian grasi yang menjadi kewenangan Presiden terhadap Syaukani Hasan Rais sebagai terpidana kasus korupsi. Bab ini memberikan jawaban dasar atas kebenaran atau tidak, pemberian grasi dalam tindak pidana korupsi.

**BAB IV: PENUTUP.** Bab ini terdiri dari kesimpulan dan saran. Kesimpulan adalah ikhtisar dari pembahasan terhadap rumusan masalah sebagaimana dikemukakan diatas. Saran adalah masukan atau usulan yang dikemukakan oleh Penulis untuk dipertimbangkan dalam menghadapi isu hukum ke depan.