

ANALISIS PASAL 14 AYAT (1) UUD 1945 DIKAITKAN DENGAN PUTUSAN PENGADILAN YANG TELAH MEMILIKI KEKUATAN HUKUM TETAP

Oleh:

NURUS ZAMAN¹

Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura
Jl. Raya Telang PO-BOX 2 Kamal Bangkalan Madura Jatim
zamany_02@yahoo.co.id

Abstrak

Negara hukum ditandai dengan adanya sistem pengadilan yang merdeka, yaitu sistem pengadilan yang bebas dari intervensi pihak manapun. Oleh karena itu, setiap putusan pengadilan harus di nilai sebagai putusan yang benar dan adil menurut hukum. Putusan pengadilan yang dimaksud yaitu putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap. Pengadilan bagian dari kekuasaan Negara di bidang yudikatif, di samping terdapat kekuasaan lain yaitu kekuasaan Presiden di bidang eksekutif. Kedua lembaga Negara tersebut sama-sama memiliki kekuasaan yang bersumber langsung dari UUD 1945. Diantara kekuasaan Presiden sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 14 ayat (1) UUD 1945, yaitu memberi grasi. Sedangkan bagian dari kekuasaan Mahkamah Agung sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 24A ayat (1), yaitu mengadili dari tingkat pertama sampai kasasi. Grasi diberikan ketika putusan pengadilan sudah memiliki kekuatan hukum tetap, yaitu sudah ada kepastian hukum pihak yang bersalah secara hukum.

Kata Kunci: Kekuasaan Presiden dan Putusan Pengadilan

Abstract

The rule of law is characterized by an independent judicial system, a system of trials free from any party's intervention. Therefore, every judgment must be judged as a fair and just decision according to law. The court ruling in question is a court decision that has had permanent legal force. The court is part of the State's power in the judicial field, in spite of other powers: the President's executive power. Both institutions of the State are equally possessed of violence directly from the 1945 Constitution. Among the powers of the President as regulated in the provisions of Article 14 paragraph (1) of the 1945 Constitution,

¹ Dosen tetap Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura, Departemen Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara. Konsentrasi pengembangan keilmuan di bidang Politik Hukum. S1 (Sarjana Hukum) Lulus dari Fakultas Hukum Universitas Islam Malang. S2 (Magister Hukum) Lulus dari Progran Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya. S3 (Doktor Ilmu Hukum) Lulus dari Universitas Padjadjaran Bandung (2015).

namely granting pardons. While part of the Supreme Court's powers as regulated in the provisions of Article 24A paragraph (1), namely to hear from the first level until the appeal. The pardon is granted when the court's decision has a permanent legal force, there is already legal certainty of the guilty party.

Keywords: Presidential Powers and Court Decisions

A. Latar Belakang Permasalahan.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (disingkat UUD 1945) telah menggariskan bahwa Indonesia adalah Negara hukum, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, yang menyatakan: Negara Indonesia adalah Negara hukum. Salah satu tipe Negara hukum ditandai dengan adanya sistem pengadilan yang mandiri dan bebas yaitu sistem pengadilan yang tidak dapat di intervensi oleh pihak manapun. Pengadilan diberi kebebasan untuk melakukan tugas dan kewenangannya dalam menangani setiap persoalan atau perkara hukum yang sedang ditangani. Pengadilan juga diberi kebebasan menilai dan menentukan apakah sebuah ketentuan norma (pasal) dalam sebuah Undang-Undang itu memiliki hubungan korelatif atau tidak dengan peristiwa konkret yang di tangani, langkah yang demikian itu biasanya melalui metode penafsiran hukum. Konsekuensi dari semua itu, maka setiap putusan pengadilan harus di nilai sebagai putusan yang benar dan adil menurut hukum, Putusan pengadilan yang dimaksud yaitu putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap (*inkrah*), di mana semua pihak yang terlibat atau terkait dalam suatu permasalahan hukum tersebut sudah sama-sama menerima apa yang sudah di putuskan oleh pengadilan.

Oleh karena itu, berhubung semua pihak sudah menerima atas putusan pengadilan, maka secara konseptual-yuridis sejak itu juga permasalahan hukum tersebut sudah dinyatakan selesai. Namun demikian, meskipun sebuah putusan pengadilan telah dinyatakan *inkrah* tetapi dalam perjalanannya, salah satu pihak yang berperkara mampu menemukan barang bukti baru yang dinilai memiliki hubungan langsung dengan substansi permasalahannya, maka pihak tersebut dapat melakukan upaya hukum luar biasa, yang lazim disebut Peninjauan Kembali atau PK. Peninjauan kembali terhadap sebuah putusan membutuhkan proses yang

ekstra, karena untuk dilakukan peninjauan kembali terhadap suatu putusan memerlukan barang bukti baru (*novum*). Barang bukti baru ini merupakan barang bukti yang sebelumnya belum sama sekali digunakan sebagai barang bukti selama proses hukum biasa berlangsung. Upaya hukum luar biasa tersebut bagian dari perlindungan dan penghormatan hukum pada hak-hak warga Negara, sampai akhirnya keadilan substansial itu di dapat.

Dalam sistem peradilan di Indonesia, peninjauan kembali (PK) merupakan jalan terakhir bagi pencari keadilan. Peninjauan Kembali sebagai bentuk upaya hukum luar biasa yang diberikan oleh hukum kepada setiap warga Negara yang memiliki persoalan hukum yang sudah melalui proses upaya hukum biasa selesai dilalui. Hal semua itu bagian yang tidak dapat dipisahkan sebagai ciri Negara hukum. Dalam Negara hukum segala bentuk tindakan dan perbuatan baik yang dilakukan oleh lingkungan pemerintahan dan warga Negara harus berdasarkan atas hukum yang berlaku. Dengan demikian, disini hukum pada dasarnya sebagai pembatas dari semua aktifitas subyek hukum yang ada. Hukum sebagai pembatas pada tingkatan pemerintahan, agar dalam melakukan tindakan dan perbuatan tidak secara sewenang-wenang. Sedangkan hukum sebagai pembatas kepada setiap warga Negara, agar mereka tidak mengganggu hak-hak subyek hukum yang lain. Disinilah letak prinsip bahwa hukum itu *equality*, yaitu seimbang atau tidak memihak.

Kekuasaan kehakiman, pada dasarnya untuk menegakkan hukum dan keadilan. Menegakkan hukum bukan berarti pengadilan hanya sekedar mengikuti apa yang tertera dalam bunyi suatu pasal-pasal yang ada, tetapi pengadilan (hakim) harus benar-benar mengkonektifitaskan antara norma yang ada dengan peristiwa konkret yang terjadi. Hakim sebagai salah satu aparat penegak hukum mempunyai tugas sebagai salah satu penentu suatu putusan perkara dari pihak-pihak yang bersengketa. Agar dapat menyelesaikan masalah atau persengketaan yang dimintakan putusan kepadanya, maka dalam proses pengambilan putusan hakim harus mandiri dan bebas dari pengaruh pihak manapun. Hakim dalam mengambil putusan hanya terikat pada peristiwa atau pada fakta-fakta yang

relevan dan kaidah-kaidah hukum yang menjadi atau dijadikan landasan yuridis.² Di samping itu, pengadilan merupakan kekuasaan Negara yang merdeka, artinya bahwa pengadilan tidak dapat diintervensi oleh pihak manapun dan oleh siapapun. Pengadilan benar-benar steril dari anasir-anasir dari luar pengadilan itu sendiri. Dengan demikian, tidak berlebihan bila dikatakan oleh sebagian kalangan bahwa, pengadilan sebagai tempat pencari keadilan bagi semua subyek hukum.

Namun demikian, sistem yang di anut di Indonesia, tampaknya tidak menganut bahwa pengadilan adalah tempat terakhir bagi pencari keadilan. Dengan kata lain pengadilan bukanlah ujung dari semua penyelesaian masalah hukum yang dihadapi oleh warga Negara. Karena meskipun sebuah putusan sudah inkrah (memiliki kekuatan hukum tetap), dengan kata lain pihak yang divonis bersalah sedang menjalani hukuman di lembaga pemasyarakatan, masih ada ruang lagi untuk bisa bebas, yaitu melalui permintaan grasi kepada Presiden.

Dalam hal seseorang mengajukan dan/atau meminta grasi atau pengampunan kepada Presiden keberadaan orang tersebut masih berada dalam lembaga pemasyarakatan (tahanan Negara). Hal ini berarti dapat dikatakan bahwa meskipun proses pengadilan sudah katagori selesai, tetapi masih ada ruang bagi terpidana untuk bebas atau setidaknya untuk mendapat pengurangan hukuman masih terbuka, yaitu dengan meminta grasi kepada Presiden, di luar hak-hak terpidana lainnya semisal hak untuk mendapatkan remisi.

Ruang untuk bebas berdasarkan pemberian grasi oleh Presiden sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 14 ayat (1) UUD 1945, kepada terpidana bila dikaitkan dengan tujuan utama dari pembinaan terpidana di lembaga pemasyarakatan tampaknya bertolak belakang. Sebagaimana diketahui tujuan utama dari pembinaan bagi terpidana di lembaga pemasyarakatan adalah untuk menumbuh kembangkan kembali nilai-nilai kebaikan yang sebenarnya dimiliki oleh setiap manusia, sehingga terpidana tersebut dapat berubah kearah yang lebih baik, dan pada akhirnya seorang terpidana dapat insaf atau bertobat dari perbuatan yang melanggar hukum selama ini lakukan. Ketika seseorang yang

² Tata Wijayanta, *Aspek Kepastian Hukum, Keadilan dan Kemanfaatan Dalam Kaitannya Dengan Putusan Kepailitan Pengadilan Niaga*, Jurnal Dinamika Hukum, Volume 14 No. 2 Mei 2014, hlm. 217.

mengajukan pengampunan kepada Presiden, dan Presiden mengabulkan permohonannya, maka tujuan memberi pembinaan kepada yang bersangkutan sudah gagal. Karena pembinaan dalam lembaga pemasyarakatan tenggang waktunya sudah diatur dalam perundang-undangan, dan pengadilan sudah memperkirakan perkiraan tenggang waktu yang layak bagi seseorang yang akan di beri pembinaan tersebut. Artinya tenggang waktu pembinaan (vonis pengadilan) yang dilakukan selama berada di lembaga pemasyarakatan dan di kurangi berbagai remisi, sudah di nilai cukup untuk membina terpidana agar kembali pada jalan yang benar sebagai fitrahnya manusia.

Secara konstitusional grasi merupakan kewenangan Presiden, bila dikaitkan dengan sistem peradilan yang dianut di Indonesia, tentunya masih perlu dikaji dan dianalisis lebih mendalam, mengingat di Indonesia ujung tombak dari penyelesaian masalah hukum berada di kekuasaan pengadilan, di samping tujuan dari pemenjaraan itu lebih kearah pembinaan, bukan balas dendam atau bentuk penghukuman lainnya.

Berdasarkan latarbelakang yang telah diuraikan di atas, maka permasalahan yang relevan untuk dibahas lebih lanjut dalam pembuatan karya ilmiah ini, adalah sebagai berikut: (1) Bagaimana batas-batas putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap. (2) Mengapa Presiden diberi kewenangan memberi grasi kepada warga Negara yang telah di vonis pengadilan dan telah memiliki kekuatan hukum tetap.

B. Pembahasan dan Analisis.

1. Kewenangan Dalam Penyelenggaraan Kekuasaan Negara.

Dalam kajian hukum administrasi negara, mengetahui sumber dan cara memperoleh wewenang organ pemerintahan ini penting karena berhubungan dengan pertanggungjawaban hukum dan penggunaan wewenang tertentu. Ini sejalan dengan salah satu prinsip negara hukum yang mengatakan bahwa tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban.³

³. H. Murtir Jeddawi, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Total Media, 2012, hlm. 74.

Istilah kewenangan sering disebut *authority*, *gezag*, atau yuridiksi dan istilah wewenang disebut *competence* atau *bevoegdheid*. Kewenangan (*authority*, *gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu maupun terhadap sesuatu bidang Pemerintah tertentu secara bulat. Kekuasaan tersebut dapat berasal dari kekuasaan legislatif ataupun dari kekuasaan eksekutif, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu bidang tertentu saja, dengan demikian kewenangan berarti kumpulan wewenang.⁴

Pengertian wewenang adalah kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik atau kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang untuk melakukan hubungan-hubungan hukum. Apabila dari sifatnya maka sifat wewenang dapat dibedakan bersifat *expressimplied*, fakultatif, dan *vrij bestuur*. Wewenang Pemerintah yang bersifat *expressimplied* adalah wewenang yang jelas maksud dan tujuannya, terikat pada waktu tertentu dan tunduk pada batasan-batasan hukum tertulis dan hukum tidak tertulis, sedangkan isinya dapat bersifat umum (*abstrak*) dan dapat pula bersifat individual-konkrit. Wewenang bersifat fakultatif adalah wewenang yang peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan bagaimana suatu wewenang dapat dipergunakan. Dalam hal ini badan/pejabat tata usaha negara tidak wajib menggunakan wewenangnya itu karena masih ada pilihan (alternatif). Wewenang yang bersifat *vrij bestuur* adalah wewenang dimana peraturan dasarnya memberikan ruang lingkup yang longgar atau bebas kepada badan/pejabat tata usaha negara untuk menggunakan wewenang yang dimilikinya, misalnya dapat menolak atau mengabulkan suatu permohonan.⁵ Pada sisi yang lain ada pandangan yang mengatakan bahwa

⁴. Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981, hlm. 29-30.

⁵. Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Harapan, Jakarta: 1993, hlm.99-100, mengatakan, sifat kewenangan terdiri dari kewenangan bersifat terikat, fakultatif dan bebas. Kewenangan yang bersifat terikat, yaitu apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana wewenang tersebut dapat digunakan atau peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dari keputusan yang harus diambil. Kewenangan bersifat fakultatif, terjadi dalam hal badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan wewenangnya atau sedikit banyak masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal atau keadaan tertentu sebagaimana ditentukan dalam peraturan dasarnya. Kewenangan yang bersifat bebas, yaitu ketika peraturan dasarnya memberi kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan sendiri mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya atau

wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.⁶ Adapun pengertian wewenang menurut H.D. Stout adalah: *Bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer*. (wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang Pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik.⁷

Secara teoritis terdapat tiga cara untuk memperoleh wewenang pemerintahan, yaitu:⁸ *Pertama*: Wewenang atribusi (*atributie bevoegdheid*) adalah wewenang pemerintah yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan, artinya wewenang pemerintah dimaksud telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, wewenang ini kemudian yang disebut sebagai asas legalitas (*legalitiet beginsel*), wewenang ini dapat didelegasikan atau dimandatkan. *Kedua*: Wewenang delegasi (*delegatie bevoegdheid*), adalah wewenang yang diperoleh atas dasar pelimpahan wewenang dari badan/ organ pemerintahan yang lain. Sifat wewenang delegasi adalah pelimpahan yang bersumber dari wewenang atribusi. Akibat hukum ketika wewenang dijalankan menjadi tanggungjawab penerima delegasi (*delegataris*), wewenang tersebut tidak dapat digunakan lagi oleh pemberi wewenang, kecuali pemberi wewenang (*delegans*) menilai terjadi penyimpangan atau pertentangan dalam menjalankan wewenang tersebut, sehingga wewenang di cabut kembali oleh pemberi delegasi (*mandans*) dengan perpegang pada asas *contrarius actus*. *Ketiga*: Wewenang mandat (*Mandaat bevoegdheid*), adalah pelimpahan wewenang yang pada umumnya dalam hubungan rutin antara bawahan dengan atasan, kecuali dilarang secara tegas oleh peraturan perundang-undangan. Di tinjau dari segi

peraturan dasarnya memberikan ruang lingkup kebebasan kepada pejabat tata usaha negara yang bersangkutan.

⁶. Indroharto, *Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, dalam Paulus Efendi Lotulung, *Himpunan Makalah, Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994, hlm. 65.

⁷. Stout HD, *de Betekenissen van de wet*, Dalam Irfan Facruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: Alumni, 2004, hlm 4.

⁸. Sadjijono, *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*, LaksBang Press, Yogyakarta 2011, hlm. 66.

tanggungjawabnya dan tanggunggugatnya, maka tetap berada pada pemberi mandat. Penerima mandat tidak dibebani tanggungjawab dan tanggunggugat atas wewenang yang di jalankan. Setiap saat wewenang tersebut dapat digunakan atau di tarik kembali oleh pemberi mandat (mandans).

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah (*the rule and the ruled*).⁹

Berdasarkan paparan tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai “*blote match*”,¹⁰ sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh negara.¹¹

Dalam hukum publik wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif, legislatif dan yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu: a) hukum; b) kewenangan (wewenang); c) keadilan; d) kejujuran; e) kebijakbestarian; dan f) kebajikan.¹²

⁹. Mariam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998, hlm. 35-36.

¹⁰. Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggungjawab Presiden Indonesia, suatu Penelitian Segi-segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawab Kekuasaan*, Disertasi, Surabaya: Universitas Airlangga, 1990, hlm. 30.

¹¹. A Gunawan Setiardi, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Yogyakarta: Kanisius, 1990, hlm. 52.

¹². Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, Yogyakarta: Universitas Islam Indoensia, 1998, hlm. 37-38.

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan negara, sehingga negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu negara harus di beri kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau negara.¹³

Menurut Ateng Syafrudin perbedaan antara pengertian kewenangan (*authority, gezag*) dan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan tidak hanya meliputi wewenang membuat Keputusan Pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.¹⁴

Kaitannya dengan konsep atribusi, delegasi, ataupun mandat, J.G. Brouwer dan A.E. Schilder, mengatakan:¹⁵

1. *With attribution, power is granted to an administrative authority by an independent legislative body. The power is initial (originair), which is to say that is not derived from a previously existing power. The legislative body creates independent and previously non existent powers and assigns them to an authority.*
2. *Delegation is a transfer of an acquired attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegate (the body that the acquired the power) can exercise power in its own name.*
3. *With mandate, there is not transfer, but the mandate giver (mandans) assigns power to the body (mandataris) to make decision or take action in its name.*

¹³. Miriam Budiardjo, *Op.Cit*, hlm. 35.

¹⁴. Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Yang Bersih dan Bertanggungjawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Bandung: Universitas Parahyangan, 2000, hlm. 22.

¹⁵. J.G. Brouwer dan Schilder, *A Survey of Dutch administrative Law*, Nijmegen: Ars Aequilibris, 1998, hlm. 16-17.

J.G. Brouwer berpendapat bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten. Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya, sedangkan pada Mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya. Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, namun demikian kewenangan atributif adalah kewenangan asli atau kewenangan yang tidak dibagi-bagikan kepada siapapun.¹⁶

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah, dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan di dukung oleh sumber kewenangan tersebut. Stroink menjelaskan kewenangan organ (institusi) Pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya, tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.¹⁷ Sumber kewenangan yang sangat penting bagi suatu negara hukum demokratis yang mana setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan atas hukum.¹⁸

Pada delegasi ditinjau dari segi prosedur pelimpahannya, kewenangan delegasi pelimpahan wewenang terjadi dari suatu organ Pemerintah kepada organ pemerintahan lainnya yang dilakukan dengan peraturan perundang-undangan,

¹⁶. Lutfi Effendi, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Malang: Bayumedia, 2004, hlm. 18.

¹⁷. F.A.M. Stroink, Dalam Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006, hlm. 219.

¹⁸. Marbun SF, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 2005. hlm. 126.

sedangkan pada mandat pelimpahan wewenang terjadi umumnya dalam hubungan rutin antara bawahan dan atasan, kecuali dilarang secara tegas.¹⁹ Di tinjau dari segi tanggungjawab dan tanggunggugat, pada delegasi tanggung jawab dan tanggunggugatnya beralih pada delegataris, sedangkan pada mandat tetap berada pada pemberi mandat (*mandans*).

Di tinjau dari segi pemberi wewenang, pada delegasi pemberi wewenang tidak dapat menggunakan wewenang itu kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang pada asas *contraries actus* (penyimpangan), sedangkan pada mandat pemberi wewenang mandat setiap saat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu. Kewenangan mandat adalah kewenangan yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat yang lebih rendah. Pengertian mandat menurut hukum administrasi berbeda dengan pengertian mandat dalam hukum tata negara, jika dikaitkan dengan penjelasan UUD 1945 yang merujuk kepada hubungan fungsional antara MPR dan Presiden sebagai mandataris MPR. Jadi yang digunakan bukan istilah delegasi (delegataris).

Menurut Bintan Saragih, istilah mandat berasal dari J.J Rousseau kemudian melahirkan dua macam teori mandat, yakni teori mandat *imperatif* dan teori mandat *bebas*. Menurut teori mandat imperatif si wakil menjadi wakil karena memperoleh instruksi tegas dan telah ditentukan dengan rinci oleh *mandans*, sedangkan menurut teori mandat bebas, mandataris setiap waktu dapat bertindak dan tidak tergantung dari instruksi yang diberikan oleh *mandans*. Jadi seorang mandataris dapat bertindak bebas karena ia telah memperoleh kepercayaan dari *mandans*.²⁰ Mengenai rumusan pengertian dari mandat, Philipus M. Hadjon, menjelaskan bahwa:²¹

”Kewenangan membuat keputusan hanya dapat diperoleh dengan dua cara, yaitu atribusi atau delegasi. Oleh karena mandat merupakan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan ini bermaksud

¹⁹. Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, Pidato Peresmian Penerimaan Jabatan Guru Besar Dalam Ilmu Hukum, Universitas Airlangga, Surabaya: 1994, hlm. 8.

²⁰. Bintan Siragih, *MPR RI, Suatu Pemikiran tentang MPR di Masa Mendatang*, Gaya Media Pratama, Jakarta: 1992, hlm. 27.

²¹. Philipus M. Hadjon, *Op.Cit*, hlm. 7.

memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan a.n. pejabat TUN yang memberi mandat. Keputusan itu merupakan keputusan pejabat TUN yang memberi mandat. Dengan demikian tanggungjawab dan tanggung-gugat tetap pada pemberi mandat. Untuk mandat tidak perlu ada ketentuan peraturan perundang-undangan yang melandasinya karena mandat merupakan hal rutin dalam hubungan intim-hirarkis organisasi pemerintahan”.

Berbagai cara untuk memperoleh kewenangan bagi para penyelenggara pemerintahan/negara, inti dari semua itu tidak lepas dari asas legalitas dalam HAN, bahwa semua perbuatan dan keputusan pejabat administrasi harus didasarkan pada kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Jika tidak adanya norma dan atau norma tersamar, asas kewenangan tersebut harus menggunakan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*Principle of Proper Administration*). Menentukan suatu tindakan maka harus mencakup 2 hal utama: *Pertama*, adanya kewenangan sebagai sumber munculnya suatu tindakan. *Kedua*, adanya norma atau substansi norma, apakah norma yang sudah jelas ataupun masih merupakan norma tersamar. Norma tersamar ini yang kemudian memunculkan penggunaan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*Principle of Proper Administration*). Oleh karena itu, prinsip dasar kewenangan: *Pertama*, pejabat administrasi bertindak dan mengambil keputusan atas dasar kewenangan yang dimilikinya. *Kedua*, kewenangan yang dipergunakan harus dapat dipertanggungjawabkan dan diuji baik oleh norma hukum atau asas hukum.

Menurut Eko Prasajo,²² kewenangan selalu melekat terhadap orang, terhadap urusan, dan pemberi kewenangan. Wewenang sendiri merupakan hak yang dimiliki oleh badan atau pejabat atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Di dalam kewenangan terdapat beberapa wewenang yang di dalam wewenang itu sendiri ada hak-hak tertentu yang terkandung. Kewenangan pejabat administrasi berasal dari undang-undang yang dibuat oleh legislatif melalui suatu legitimasi yang demokratis. Pemikiran negara hukum menyebabkan bahwa apabila penguasa ingin memberikan kewajiban-kewajiban kepada masyarakat, maka kewenangan

²². <http://id.answers.yahoo.com/question/index?qid=20111020070316AAWOiF8>, diunduh pada tanggal 25 Oktober 2017.

itu harus diatur dalam undang-undang. Sengketa kewenangan, klaim penggunaan wewenang yang dilakukan oleh dua pejabat pemerintahan atau lebih yang disebabkan oleh tumpang tindih atau tidak jelasnya pejabat pemerintahan yang berwenang menangani suatu urusan pemerintahan. Sengketa itu sendiri mencakup 3 hal, yakni lokus (tempat), tempus (waktu), dan materi.

Menurut Philipus M. Hadjon,²³ Istilah wewenang disejajarkan dengan istilah “*bevoegdheid*” dalam istilah hukum Belanda. Kedua istilah ini terdapat sedikit perbedaan yang terletak pada karakter hukumnya, yaitu istilah “*bevoegdheid*” digunakan baik dalam konsep hukum publik maupun dalam konsep hukum privat, sementara istilah wewenang atau kewenangan selalu digunakan dalam konsep hukum publik. Sebagai konsep hukum publik, wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechsmacht*), dimana konsep tersebut di atas, berhubungan pula dalam pembentukan *besluit* (keputusan pemerintahan) yang harus didasarkan atas suatu wewenang.²⁴ Selanjutnya dikatakan, kekuasaan hukum terkait dengan wewenang dalam bidang hukum publik terutama dalam hukum administrasi pemerintahan. Kekuasaan hukum menunjuk kepada wewenang Pemerintah Pusat dan diatur dalam norma pemerintahan. tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut. Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:²⁵

1. delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
2. delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
3. delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
4. kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;

²³. Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Majalah Yuridika, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Nomor 5 & 6 Edisi September sampai Desember, Surabaya: 1997, hlm. 1.

²⁴. *Ibid.*

²⁵. *Ibid*, hlm. 5.

5. peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Berbagai pengertian mengenai wewenang sebagaimana dikemukakan di atas, walaupun dirumuskan dalam bahasa yang berbeda, namun mengandung pengertian bahwa wewenang itu memberikan dasar hukum untuk bertindak dan mengambil keputusan tertentu berdasarkan wewenang yang diberikan atau melekat padanya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan kata lain bahwa kewenangan itu haruslah jelas diatur secara jelas dan ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini berarti, bahwa perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan di bidang pertanahan hanya dapat dilakukan apabila berdasarkan ketentuan perundang-undangan memiliki wewenang untuk itu, sebagaimana dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon, yakni, bahwa:²⁶

”...minimal dasar kewenangan harus ditemukan dalam suatu undang-undang, apabila penguasa ingin meletakkan kewajiban-kewajiban di atas para warga masyarakat, dengan demikian di dalamnya terdapat suatu legitimasi yang demokratis. Melalui undang-undang, parlemen sebagai pembentuk undang-undang yang mewakili rakyat pemilihnya ikut menentukan kewajiban-kewajiban apa yang pantas bagi warga masyarakat. Dari sini, atribusi dan delegasi kewenangan harus didasarkan undang-undang formal, setidaknya apabila keputusan itu meletakkan kewajiban-kewajiban pada masyarakat”.

Sumber kewenangan dapat dilihat pada konstitusi setiap negara yang memberi suatu legitimasi kepada badan-badan publik untuk dapat melakukan fungsinya.²⁷ Perwujudan dari fungsi pemerintahan sebagaimana dikemukakan di atas, itu nampak pada tindakan pemerintahan (*bestuurshandelingen*) yang dalam banyak hal merupakan wujud dari tindakan yang dilakukan oleh organ-organ maupun badan pemerintahan. Dalam melaksanakan fungsinya (terutama berkaitan dengan wewenang pemerintahan), Pemerintah mendapatkan kekuasaan

²⁶. Philipus M. Hadjon, (*et.al*), *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia Introduction to Indonesian Administrative Law*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta: 2002, hlm. 130.

²⁷. Titiek Sri Djamiati, *Prinsip Izin Usaha Industri di Indoensia*, Disertasi Program Pascasarjana, Universitas Airlangga, Surabaya, 2004, hlm. 60.

atau kewenangan itu bersumber dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, bahwa Presiden (eksekutif) dan Kekuasaan kehakiman (yudikatif) sama-sama memiliki kekuasaan atau kewenangan yang jelas, termasuk ruang lingkup kekuasaan yang dimiliki oleh masing-masing lembaga Negara tersebut. Kekuasaan atau kewenangan Presiden dalam memberi grasi diatur dalam UUD 1945 sebagaimana ketentuan Pasal 14 ayat (1), yang menyatakan: “Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung”.

Ketentuan Pasal 14 ayat (1) UUD 1945, dalam hal Presiden memberi grasi dan rehabilitasi tidak dapat dilakukan secara personal diri Presiden, melainkan ada keterlibatan pihak lain, dalam hal ini Mahkamah Agung sebagai pihak yudikatif dan termasuk ruang lingkup kekuasaan kehakiman. Hal ini berarti kekuasaan Presiden dalam memberi grasi dan rehabilitasi pada seseorang bukan sebagai kekuasaan subyektif dari Presiden, karena masih melibatkan kekuasaan Negara yang lain, meskipun sifatnya sebagai pertimbangan. Mengenai sejauhmana daya ikat nilai pertimbangan itu UUD 1945 tidak menjelaskan, hal ini membawa spekulasi penafsiran, bahwa perkataan ‘pertimbangan’ dapat mengikat bagi Presiden dalam memutus pemberian grasi, dan dapat pula diindahkan atau diabaikan.

Seharusnya karena itu diatur dalam UUD 1945, maka istilah ‘pertimbangan’ yang tertera dalam ketentuan Pasal 14 ayat (1) UUD 1945, mengikat bagi Presiden. Artinya pemberian grasi meskipun itu hak Presiden untuk memberinya, tetapi memutuskan pemberian grasi itu harus atas pertimbangan Mahkamah Agung. Tanpa adanya pertimbangan dari Mahkamah Agung pemberian grasi oleh Presiden tidak sah secara konstitusional.

Begitu pula kekuasaan atau kewenangan kehakiman (pengadilan) juga diatur dalam UUD 1945, khususnya ketentuan Pasal 24 sampai dengan Pasal 24A. Pelaksanaan kekuasaan kehakiman dilakukan secara mandiri, artinya bahwa dalam melaksanakan kekuasaannya tidak dapat diintervensi oleh pihak manapun termasuk lembaga-lembaga Negara yang lain. Hal ini berarti, segala bentuk

putusan yang dikeluarkan oleh pengadilan sebagai putusan yang harus dinilai benar dan adil secara hukum. Karena tujuan penyelenggaraan peradilan oleh kekuasaan kehakiman, guna menegakkan hukum dan keadilan.

2. Kekuatan Hukum Putusan Pengadilan.

Putusan pengadilan merupakan putusan yang dilatarbelakangi karena adanya permasalahan atau persoalan hukum baik karena permasalahan hukum sepihak maupun permasalahan hukum dua pihak. Baik dalam hal hukum pidana, hukum perdata maupun hukum administrasi Negara. Dalam Hukum Administrasi Negara dikenal istilah perbuatan hukum publik yang bersegi satu (*eenzijdige publiekrechtelijke handeling*) dan perbuatan hukum publik yang bersegi dua (*tweezijdige publiekrechtelijke handeling*).²⁸

Menurut sifatnya ada 3 (tiga) macam putusan, yaitu (1). Putusan yang bersifat *declaratoir*; (2). Putusan yang bersifat *constitutief*; (3). Putusan yang bersifat *condemnatoir*. Putusan *declaratoir* adalah putusan yang hanya sekedar menerangkan atau menetapkan suatu keadaan saja sehingga tidak perlu dieksekusi, demikian juga putusan *constitutief*, yang menciptakan atau menghapuskan suatu keadaan, tidak perlu dilaksanakan. Putusan *condemnatoir* merupakan putusan yang dapat dilaksanakan, yaitu putusan yang berisi penghukuman, dimana pihak yang kalah dihukum untuk melakukan sesuatu.

Setiap putusan pengadilan harus dipandang dan nilai sebagai putusan yang terlepas dan bebas dari pengaruh lembaga-lembaga diluar yudisial, hal ini karena prinsip kekuasaan kehakiman merupakan prinsip yang independen dan merdeka. Sehingga setiap putusan yang dikeluarkan oleh hakim sebagai bentuk dari kebenaran hukum. Menurut **Jimly Asshiddiqie**, pemisahan kekuasaan juga terkait erat dengan independensi peradilan. Prinsip pemisahan *kekuasaan (separation of power)* itu menghendaki bahwa para hakim dapat bekerja secara independen dari pengaruh kekuasaan eksekutif dan legislatif. Bahkan, dalam memahami dan menafsirkan undang-undang dasar dan undang-undang, hakim harus independen

²⁸ SF Marbun dan Mahfud MD, Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara, Yogyakarta: Liberty, Cetakan Keenam, 2011, hlm. 69-70.

dari pendapat dan bahkan dari kehendak politik para perumus undang-undang dasar dan undang-undang itu sendiri ketika perumusan dilakukan. Meskipun anggota Parlemen dan Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat mencerminkan kedaulatan rakyat dalam menentukan kebijakan kenegaraan, kata akhir dalam memahami maksudnya tetap berada di tangan para hakim.²⁹

Bila kita mencermati pendapat di atas, maka sebuah putusan pengadilan harus di landasi dan di latarbelakangi dengan kemampuan atau sumber daya manusia dari para hakim yang mampuni. Tanpa landasan pengetahuan para hakim yang tepat dan benar, maka sifat independensi dari prinsip pengadilan itu selalu di pertanyakan. Faktanya saat ini, meskipun para hakim yang sedang menjalankan kewenangannya secara akademik ilmu hukum sudah tidak diragukan lagi ilmunya, tetapi keluhan dari masyarakat masih saja ada, terkait dengan kualitas putusan yang dihasilkan. Apalagi secara nyata kemampuan hakim itu dari awal sudah dinilai tidak kredibel, maka yang akan terjadi bukan hanya keluhan tetapi cacian terhadap kehormatan dan indeoendensi pengadilan di pertanyakan.

Prinsip-prinsip kemerdekaan kekuasaan kehakiman di jamin secara konstitusional dalam UUD 1945 dan berbagai undang-undang yang mengatur kekuasaan kehakiman dan badan peradilan, tetapi saat ini makin banyak keluhan. Hakim di Indonesia sama sekali tidak bebas dalam menjalankan fungsi-fungsi yudisialnya. Tidak kurang dari kalangan hakim sendiri yang menuntut berbagai perbaikan untuk menjamin kebebasan mereka. Salah satu tuntutan itu agar Pemerintah tidak turut serta mengurus hal-hal yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman yaitu urusan organisasi, administrasi dan keuangan. Ada empat katagori pokok yang akan menjamin kebebasan hakim, yaitu, unsur-unsur yang bersifat politik, kebebasan hakim dalam proses hukum, pelecehan kekuasaan kehakiman (*contempt of court*), dan yang berkaitan dengan masa kerja hakim.³⁰

Pentingnya adanya pembangian atau pemisahan kekuasaan antar lembaga Negara, agar kewenangan yang dimiliki dalam penyelenggaraan pemerintahan dan

²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Press, Cetakan Keempat, 2012, hlm. 311.

³⁰ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: Fakultas Hukum UII Press, Cetakan Kedua, 2004, hlm. 101.

Negara dapat dimaksimalkan. Pembagian kekuasaan negara kedalam lembaga-lembaga negara juga sejalan dengan logika demokrasi yang menghendaki diferensiasi peran antarlembaga negara dan situasi saling mengawasi antarlembaga negara guna menghindari pemusatan dan penyalahgunaan kekuasaan, pengaturan dan pembatasan kekuasaan itu juga menjadi ciri konstitusionalisme dan juga merupakan tugas dari konstitusi sehingga kemungkinan kesewenang-wenangan kekuasaan dapat dikendalikan.³¹ Kekuasaan kehakiman sejak awal kemerdekaan diniatkan sebagai cabang kekuasaan yang terpisah dari lembaga-lembaga politik seperti legislatif dan Presiden serta memiliki hak untuk menguji yakni hak menguji formil (*formele toetsingrecht*) dan hak menguji materiil (*materiele toetsingrecht*).³²

Ketika putusan sudah dijatuhkan kepada subyek hukum, maka yang dijatuhkan hukuman itu secara hukum di nilai telah melakukan perbuatan yang melanggar hukum. Putusan yang dimaksud merupakan putusan yang sifatnya *condemnatoir*. Setiap pelanggaran norma hukum pada dasarnya harus dikenakan sanksi, setiap pembunuhan, setiap pencurian, harus ditindak, pelakunya harus dihukum.³³ Jadi hukuman sebagai konsekuensi atas telah dilakukannya sebuah perbuatan yang oleh hukum dilarang untuk dilakukan.

Putusan pengadilan bagian dari bentuk hukum Negara yang mengikat subyek hukum. Namun daya ikat putusan pengadilan sebagai hukum hanya terbatas pada pihak-pihak yang ada hubungannya dengan isi putusan tersebut. Hukum melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan sesuatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut. Pengalokasian kekuasaan ini dilakukan secara terukur, dalam arti ditentukan keluasan dan kedalamannya. Kekuasaan demikian itulah yang disebut sebagai hak. Dengan demikian, tidak setiap kekuasaan dalam masyarakat itu bisa disebut

³¹ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007, hlm 512.

³² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hlm 138, lihat juga dalam Abu Daud Bisroh *Sistem Pemerintahan Republik Indonesia*, Jakarta: Bina Aksara, 2001, hlm.57

³³ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Universitas Atmajaya Yogyakarta, Cetakan Kelima, 2014, hlm. 29.

sebagai hak, melainkan hanya kekuasaan tertentu saja, yaitu yang diberikan oleh hukum kepada seseorang.³⁴

Terkait dengan kekuatan hukum putusan pengadilan, dapat dilihat dari sifat putusan itu sendiri. Dalam pengertian, bahwa kekuatan hukum sebuah putusan pengadilan bergantung pada sifat putusannya. Karena tidak semua putusan yang dikeluarkan oleh pengadilan memiliki sifat yang sama. Sedangkan dalam putusan yang mengilhami cikal bakal adanya pemberian grasi oleh Presiden, sifat putusannya adalah putusan *condemnatoir*, yaitu putusan yang memerlukan penghukuman karena adanya kesalahan yang dilakukan. Sedangkan kekuatan hukum dari putusan tersebut berbeda dengan sifat putusan yang lain, karena putusan *condemnatoir* harus di eksekusi.

3. Kepastian Hukum Dalam Putusan.

Salah satu tujuan hukum menciptakan kepastian hukum, kepastian hukum sangat dibutuhkan oleh subyek hukum, agar terhindari dari tindakan dan perbuatan yang oleh hukum di nilai sebagai perbuatan atau tindakan sewenang-wenang yang pada akhirnya merugikan. Secara sederhana, kepastian memiliki arti ketentuan, ketetapan, sedangkan jika kepastian itu digabungkan dengan kata hukum menjadi kepastian hukum memiliki arti perangkat hukum suatu Negara yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga Negara.³⁵ Berdasarkan pemaknaan kepastian yang sederhana tersebut di atas, maka di dalam kepastian hukum mengandung nilai-nilai perlindungan bagi setiap warga Negara sekaligus pelaksanaan kewajiban yang seharusnya dilakukan. Antara hak dan kewajiban selalu menjadi isi dari hukum, lebih-lebih hukum itu dikaitkan dengan subyek atau peristiwa hukum konkret yang terjadi.

Kepastian hukum merupakan nilai keseimbangan antara kepentingan-kepentingan dari subyek hukum. Dengan kepastian hukum diantara para pihak tidak lagi saling mengklaim dan saling menyalahkan satu dengan pihak lainnya, karena sudah ada kepastian. Dalam hal hukum keperdataan, kepastian hukum

³⁴ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000, hlm. 54.

³⁵ Fernando M. Manullang, *Menggapai Hukum Berkeadilan, Tinjauan Hukum Kodrat dan Antinomi Nilai*, Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2007, hlm. 91-92.

dapat terjadi bukan karena adanya putusan pengadilan yang inkrah, melainkan karena antara pihak sudah lagi tidak mempersoalkan hal-hal yang awalnya di jadikan persoalan hukum. Dengan perkataan lain, kepastian hukum juga dibangun dan terjadi karena adanya kesepakatan dan kesepahaman para pihak (damai).

Begitu pula kepastian hukum yang melalui proses pengadilan merupakan putusan yang sudah tidak ada lagi ruang untuk dilakukannya upaya-upaya hukum yang disediakan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jadi kepastian hukum itu putusan yang final dan mengikat para pihak yang bermasalah dengan hukum, tidak melihat apakah putusan itu di nilai adil atau tidak.

C. Grasi Hak Istimewa Presiden.

Atas nama jabatan baik sebagai kepala Negara dan kepala pemerintahan, dalam hal-hal tertentu Presiden memiliki hak-hak istimewa yang diberikan oleh hukum, dimana hak istimewa tersebut tidak dimiliki oleh lembaga-lembaga Negara lain seperti lembaga legislatif dan lembaga yudikatif. Hak istimewa ini pada prinsipnya sebagai bentuk penghargaan Negara yang tertinggi kepada Presiden. Namun demikian, pelaksanaan dari hak istimewa tersebut harus di atur dalam peraturan perundang-undangan, baik menyangkut tujuannya maupun kriteria penggunaan hak istimewa itu, agar pelaksanaan dari hak istimewa itu tidak disalahgunakan oleh pemegang hak, dalam hal ini Presiden.

Grasi atau pengampunan, bagian yang menjadi hak istimewa yang dimiliki oleh Presiden. Hak ini baru dapat diberikan oleh Presiden kepada seseorang tertentu, setelah orang tersebut di vonis bersalah dan mengakui kesalahan yang dilakukan. Artinya grasi hanya dapat diberikan kepada seseorang yang secara hukum ia telah tuntas melalui jalan upaya hukum biasa dan hukum luar biasa. Hal ini berarti grasi itu terlepas dari proses pengadilan yang ada. Namun demikian, antara pemberian grasi dan kekuasaan kehakiman masih terdapat hubungan yang secara konstitusional diatur. Pemberian grasi oleh Presiden kepada seseorang yang secara hukum bersalah, diperlukan pertimbangan dari Mahkamah Agung. Nilai filosofis pertimbangan dari Mahkamah Agung atas pemberian grasi itu, semata-mata karena pemberian grasi tersebut diawali dari adanya putusan pengadilan

yang inkrah, dimana putusan pengadilan tersebut dilakukan oleh lembaga pengadilan dibawah kekuasaan kehakiman.

Berdasarkan ketentuan Pasal 14 ayat (1) UUD 1945 menyatakan: Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. UUD 1945 tidak menjelaskan secara rinci alasan-alasan baik pemberian grasi dan rehabilitasi sebagaimana yang ditentukan dalam ketentuan Pasal 14 ayat (1) UUD 1945. Kewenangan Presiden dalam memberi grasi dan rehabilitasi kepada pihak yang dikehendaki berbeda dengan hak prerogatif Presiden dalam mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). Berdasarkan ketentuan Pasal 22 UUD 1945 menyatakan:

- (1) Dalam hal ikhwal kepentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah pengganti Undang-undang.
- (2) Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
- (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka Peraturan Pemerintah itu harus di cabut.

Berdasarkan ketentuan di atas, kalau pemberian grasi oleh Presiden memerlukan pertimbangan Mahkamah Agung, sedangkan kekuasaan Presiden dalam mengeluarkan Perppu di syaratkan Negara dalam keadaan maka penetapan Perppu oleh Presiden harus memenuhi syarat-syarat yang berupa bahwa Perppu di keluarkan karena ikhwal kepentingan yang memaksa, yang terjadi di Negara. Di samping itu Perppu untuk diakui sebagai UU harus mendapat persetujuan DPR, dan bila DPR tidak memberi persetujuan, Perppu tersebut harus di cabut oleh Presiden. Sedangkan pemberian grasi dan rehabilitasi pada seseorang oleh Presiden tidak memerlukan keterlibat DPR, dan tidak perlu pula Negara dalam keadaan genting dan memaksa. Namun pemeberian grasi dan rehabilitasi hanya memerlukan pertimbangan Mahkamah Agung.

Bila kita telusuri secara mendalam, keterlibatan Mahmah Agung terkait dengan pemberian grasi dan rehabilitasi tersebut, karena dilatarbelakangi bahwa putusan bersalah bagi seseorang karena diawali oleh adanya putusan pengadilan, yang telah memiliki kekuatan hukum tetap, yang *notabene* pengadilan itu dibawah hierarki dari Mahkamah Agung. Alasan apa yang menjadikan Presiden memberi

grasi dan rehabilitasi kepada seseorang UUD 1945 tidak mengaturnya. Hal ini dapat menimbulkan interpretasi yang beragam dari para ahli hukum.

Salah satu yang paling dekat alasan konseptualnya terkait dengan pemberian grasi dan rehabilitasi oleh Presiden kepada seseorang adalah menggunakan pendekatan subyektifitas dari Presiden. Presiden yang mengetahui secara detail layak atau tidaknya seseorang itu mendapatkan grasi dan rehabilitasi dari negara. Sebab itu, juga tidak menutup kemungkinan pertimbangan politik menjadi bagian alasan atas keluarnya grasi dan rehabilitasi itu. Kepentingan Presiden kepada orang yang akan diberikan grasi dan rehabilitasi itu menjadi hal yang rasional bagi kita untuk menduganya. Pada tahun 2017 ini setidaknya dua kali Presiden mengeluarkan grasi dan rehabilitasi kepada terpidana. *Pertama*, pemberian grasi dan rehabilitasi kepada warga Australia yang telah di vonis bersalah dipengadilan Denpasar Bali dan telah mempunyai kekuatan hukum tetap. *Kedua*, pemberian grasi dan rehabilitasi kepada mantan ketua KPK Antasari Azhar.

Bila ditelusuri secara mendalam, kedua orang yang telah diberi grasi dan rehabilitasi tersebut, memiliki tujuan tertentu. Meskipun pemberian grasi dan rehabilitasi itu bagian dari hak Presiden yang diberikan oleh hukum. Namun bukan berarti hak tersebut digunakan atas kehendaknya, tanpa melihat sisi kewajiban apa yang harus dilakukan oleh pemegang hak. Karena antara hak dan kewajiban satu sisi yang tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya.

D. Penutup

Dalam Negara hukum legalitas menjadi dasar utama bagi penyelenggara Negara khususnya dalam memutus sesuatu yang terkait dengan hak dan kewajiban warga Negara. Presiden sebagai pihak eksekutif dan Mahkamah Agung pihak yudikatif, keduanya sebagai lembaga Negara yang secara konstitusional diatur dalam UUD 1945. Kedua lembaga Negara tersebut memiliki ruang lingkup kekuasaan atau kewenangan yang berbeda. Salah satu kekuasaan Presiden memberi grasi dan rehabilitasi sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (1) UUD 1945. Sedangkan kekuasaan Mahkamah Agung salah satunya diatur dalam

ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, menyatakan: Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang, terhadap peraturan undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

Grasi atau pengampunan merupakan kekuasaan Presiden yang diberikan kepada seseorang atau beberapa orang yang secara hukum telah mengakui kesalahannya dengan dibuktikan putusan pengadilan yang inkrah. Tetapi dalam memutus pemberian grasi tersebut Presiden harus mendapat pertimbangan dari Mahkamah Agung (yudikatif). Dengan demikian, kekuasaan Presiden dalam hal memberi grasi memiliki sifat korelatif dengan kekuasaan yudikatif. Namun demikian, pemberian grasi secara substantif tidak ada hubungan secara langsung dengan proses pengadilan dan putusan pengadilan. Karena pemberian grasi baru dapat dilakukan oleh Presiden, ketika putusan itu sudah inkrah.

Sedangkan kepastian hukum dan kekuatan hukum putusan pengadilan terjadi ketika putusan pengadilan sudah memiliki kekuatan hukum tetap. Sehingga sudah memberi kepastian secara hukum pihak mana yang secara hukum telah dinilai melanggar hukum begitu sebaliknya. Tidak semua putusan pengadilan memiliki sifat eksekutorial, hanya putusan yang bersifat *condemnatoir*, merupakan putusan pengadilan yang memerlukan eksekusi.

Daftar Pustaka

Buku:

- A Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Yogyakarta: Kanisius, 1990.
- Abu Daud Bisroh, *Sistem Pemerintahan Republik Indonesia*, Jakarta: Bina Aksara, 2001.
- Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: Fakultas Hukum UII Press, Cetakan Kedua, 2004.
- Bintan Siragih, *MPR RI, Suatu Pemikiran tentang MPR di Masa Mendatang*, Gaya Media Pratama, Jakarta: 1992.
- F.A.M. Stroink, Dalam Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006.
- Fernando M. Manullang, *Menggapai Hukum Berkeadilan, Tinjauan Hukum Kodrat dan Antinomi Nilai*, Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2007.
- H. Murtir Jeddawi, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Total Media, 2012.
- Indroharto, *Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, dalam Paulus Efendi Lotulung, *Himpunan Makalah, Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994.
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Harapan, Jakarta: 1993.
- J.G. Brouwer dan Schilder, *A Survey of Dutch administrative Law*, Nijmegen: Ars Aequilibrari, 1998.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Press, Cetakan Keempat, 2012.
- Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007.
- Lutfi Effendi, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Malang: Bayumedia, 2004.

Marbun SF, *Peradilan Adminisrasi dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Jogjakarta: UII Press, 2005.

Mariam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998.

Philipus M. Hadjon, (et.al), *Pengantar Hukum Adminstrasi Indonesia_Introduction to Indonesian Adminstrative Law*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta: 2002.

Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981.

Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, Yogyakarta: Universitas Islam Indoensia, 1998.

Sadjijono, *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*, LaksBang Press, Yogyakarta 2011.

Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000.

SF Marbun dan Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty, Cetakan Keenam, 2011.

Stout HD, *de Betekenissen van de wet*, Dalam Irfan Facruddin, *Pengawasan Peradilan Adminstrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: Alumni, 2004.

Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Universitas Atmajaya Yogyakarta, Cetakan Kelima, 2014.

Tata Wijayanta, *Aspek Kepastian Hukum, Keadilan dan Kemanfaatan Dalam Kaitannya Dengan Putusan Kepailitan Pengadilan Niaga*, Jurnal Dinamika Hukum, Volume 14 No. 2 Mei 2014.

Sumber lainnya:

Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Yang Bersih dan Bertanggungjawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Bandung: Universitas Parahyangan, 2000.

Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Adminstrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, Pidato Peresmian Penerimaan Jabatan Guru Besar Dalam Ilmu Hukum, Universitas Airlangga, Surabaya: 1994.

Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Majalah Yuridika, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Nomor 5 & 6 Edisi September sampai Desember, Surabaya: 1997.

Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggungjawab Presiden Indonesia, suatu Penelitian Segi-segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawab Kekuasaan*, Disertasi, Surabaya: Universitas Airlangga, 1990.

Titiek Sri Djamiati, *Prinsip Izin Usaha Industri di Indoensia*, Disertasi Program Pascasarjana, Universitas Airlangga, Surabaya, 2004.

<http://id.answers.yahoo.com/question/index?qid=20111020070316AAWOiF8>, diunduh pada tanggal 25 Oktober 2017.