

PURIFIKASI PEMBERIAN AMNESTI DAN ABOLISI: SUATU IKHTIAR PENYEMPURNAAN UNDANG UNDANG DASAR 1945

Lisnawaty W. Badu¹
Ahmad²

¹ Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo
¹Email: Lisnawati.Badu@ung.ac.id

² Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo
¹Email: Ahmad_Wijaya@ung.ac.id

Abstrak

The President's provision must ask the DPR's considerations in terms of granting the legal process (Amnesty) and remission of lawsuits (Abolition) need to be reconsidered, this is based on the premise that the DPR as a Political institution of course the paradigm that is built is a political paradigm, whereas at the concept is the process of granting amnesty and abolition is included in the domain of the state policy of law,. The purpose of this study is to find out and analyze the implementation of granting Amnesty and Abolition before amendment and after amending the 1945 Constitution, and analyzing the concept of implementing Amnesty and Abolition ideal in the framework of strengthening of the 1945 Constitution. This study uses a type of normative research. This study uses an approach, a law approach (statue approach), a historical approach (historical approach), and a conceptual approach. The results of this study indicate that the actuality of granting amnesty and abolition before the amendment and after the amendment of the 1945 Constitution there are differences, namely the change in the provisions of article 14 of the 1945 constitution. The initial draft of article 14 of the 1945 constitution is only contained in one article only and not downgraded into two paragraphs as currently, where between Clemency, Rehabilitation, Amnesty, and Abolition are combined in the same article and the core of the President's consultation in giving an Amnesty decision, and Abolition is to the Supreme Court, whereas after the amendment to the 1945 Constitution the President's consultation core in giving an Amnesty decision, and Abolition is to the House of Representatives. Whereas the concept of implementing an ideal amnesty and abolition in the framework of strengthening the 1945 Constitution is by amending the Article 14 of the 1945 Constitution through the fifth amendment by returning the position of the Supreme Court as the core giving consideration to the President, this is to build equilibrium between political and legal decisions. Next, formulate the provisions derived from the mandate of article 14 of the 1945 Constitution into one law.

Keywords: Purification: Amnesty and Abolition; consideration

1. PENDAHULUAN

Perbincangan tentang negara dalam pemikiran hukum ketatanegaraan selalu menjadi isu sentral yang menarik untuk dibicarakan lintas peradaban dan zaman.¹ Sebab di jajaran ahli hukum ketatanegaraan terdapat banyak perbedaan dalam melihat konsepsi tentang negara. Namun, secara umum penulis melihat bahwa paradigma pemikiran tentang negara yang beragam adalah suatu bentuk kedinamisan ilmu kenegaraan yang muaranya adalah melahirkan sebuah pemikiran ketatanegaraan untuk kepentingan banyak orang, hal ini sebagaimana perkataan **Kranemburk**, yang secara singkat dapat digarisbawahi bahwa muara atau akhir dari keinginan membangun negara adalah untuk kepentingan banyak orang.²

Antara negara dengan tujuan dibentuknya, selalu seiring dan sejalan. berdasarkan tujuan negara, maka akan ditetapkan apa sebenarnya tugas dari organisasi negara (fungsi negara) yang berkaitan erat dengan lembaga-lembaga pendukungnya.³ Menurut **Oman Sukmana** bahwa "...Negara dapat dipandang sebagai asosiasi manusia yang hidup dan bekerjasama untuk mengejar beberapa tujuan bersama. Dapat dikatakan bahwa tujuan terakhir setiap negara ialah menciptakan kebahagiaan bagi rakyatnya (*bonum publicum, common good, common wealth*)..."⁴ Menurut **Roger H. Soltau** tujuan negara adalah "...memungkinkan rakyatnya berkembang serta menyelenggarakan daya ciptanya sebebaskan mungkin (*The freest possible development and creative self-expression of its members*)..."⁵

Dengan demikian, maka pada dasarnya, pemikiran tentang negara tidak akan pernah lepas dari tujuannya diciptakan, Sebab **Thomas Hobbes**, mengatakan bahwa "...negara dibentuk melalui perjanjian masyarakat dan dalam perjanjian itu rakyat meyerahkan hak-haknya baik sebagian maupun seluruhnya kepada penguasa..." pemikirannya ini kemudian diamini oleh **John Locke** dan **JJ. Rousseau**.⁶ Menurut **Refly Harun** bahwa "...Konstruksi pemikiran itu kemudian diformulasikan kedalam UUD 1945, dimana rakyat secara kolektif memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*), tindakan pengurusan (*berstuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan

¹ Usman. 2015. Negara Dan Fungsinya (Telaah Atas Pemikiran Politik). *Jurnal Al-Daulah*, Volume 4 Nomor 1, Juni, hlm. 131

² Pandangan ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Mr. R. Kranemburk, yang menyatakan bahwa negara pada prinsipnya adalah organisasi kekuasaan yang dibangun oleh sekelompok manusia yang disebut dengan bangsa. Sebab menurutnya prinsip utama dari terbentuknya sebuah negara adalah adanya sekelompok manusia yang disebut dengan bangsa yang didasari oleh kesadaran untuk membangun suatu organisasi dan organisasi yang dibangun tersebut untuk memelihara kepentingan umat manusia. Lihat juga dalam Muchsan. 1996. *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah Dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty. Hlm. 1

³ Maleha Soemarsono. 2007. Negara Hukum Indonesia Ditinjau Dari Sudut Teori Tujuan Negara, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Volume 37 Nomor 2 April-Juni. Hlm. 300

⁴ Oman Sukmana. 2016. Konsep dan Desain Negara Kesejahteraan (Welfare State), *Jurnal Sosial politik*, Volume 2 Nomor 1, Juli-Desember. Hlm. 108-109

⁵ Miriam Budiardjo. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik (Edisi Revisi)*. Jakarta: Gramedia. Hlm. 54

⁶ Ni'matul Huda. 2014. *Ilmu Negara*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. Hlm. 10

(*beheersdaad*), dan pengawasan (*toizichathoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat...⁷

Konsekwensi pemberian mandat dari rakyat kepada negara kemudian melahirkan berbagai konsepsi-konsepsi pengaturan yang dilegal formalkan kedalam UUD 1945 sebagai *a short of manifesto*⁸ seperti kata **Podsnap** mengenai materi muatan Konstitusi, dimana salah satu yang diatur adalah persoalan mengenai kekuasaan Presiden sebagai cabang kekuasaan eksekutif⁹, salah satunya dalam hal ini adalah pemberian Grasi, Rehabilitasi, Amnesti, dan Abolisi.¹⁰ Menurut ketentuan Pasal 14 UUD 1945 sebelum perubahan, Presiden mempunyai kewenangan untuk memberikan Grasi, Amnesti, Abolisi, dan Rehabilitasi. Namun, setelah perubahan UUD 1945 yang pertama, ketentuan tersebut sedikit mengalami perubahan, yaitu dalam hal memberi Grasi dan Rehabilitasi, Presiden memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung karena menyangkut putusan hakim, dan dalam hal memberi amnesti dan abolisi, Presiden memperhatikan pertimbangan DPR karena didasarkan pada pertimbangan politik.¹¹

Persoalan yang kemudian muncul adalah semangat awal reformasi yaitu reformasi konstitusi (UUD 1945)¹², kemudian memunculkan banyak masalah ketatanegaraan baru, salah satunya adalah pemberian amnesti dan abolisi yang dianggap hanya mendasarkan pada pertimbangan politik semata, padahal tidak selamanya persoalan amnesti dan abolisi dikaitkan pada aspek pidana politik, contoh kasusnya misalnya adalah pemberian amnesti kepada **Baiq Nuril**.¹³ Hal inipun ditegaskan oleh **Bagir Manan**, bahwa “...*pertimbangan yang diperlukan dalam hal pemberian amnesti dan abolisi adalah pertimbangan hukum untuk memberi dasar yuridis kepada Presiden...*”¹⁴ perlu dipahami bahwa kewenangan presiden dalam memberikan amnesti dan abolisi masuk dalam kekuasaan presiden yang bersifat konsultasi, artinya kekuasaan yang memerlukan usulan atau nasehat dari institusi-institusi yang berkaitan dengan materi kekuasaan tersebut.

Konstruksi awal dari dasar legitimasi pemberian amnesti dan abolisi di dasarkan pada pasal 14 UUD 1945 yang hanya dimuat dalam satu pasal saja

⁷ Refly Harun. 2019. *BUMN Dalam Sudut Pandang Tata Negara (Privatisasi Holdingnisasi, Kontrol, dan Pengawasan)*. Jakarta: Balai Pustaka. Hlm. 4

⁸ *A short of manifesto* (Ketetapan tentang pernyataan kebijakan). Lihat dalam I Dewa Gede Atmadja. 2015. *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum*. Malang: Setara Press. Hlm. 62

⁹ Jimly Asshidiqie. 2011. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. Hlm. 323

¹⁰ Lihat Undang Undang Dasar Negara Republic Indonesia Tahun 1945 pasal 14 ayat (1) dan (2).

¹¹ Untung Dwi Hananto. 2013. Kekuasaan Presiden Dalam Pemberian Grasi Menurut UUD 1945, *Jurnal Masalah Masalah Hukum (MMH)*, Volume 42, Nomor 2, April. Hlm. 187-188

¹² Mahfud M.D. 2010. *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, Cet-2. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persad. Hlm. 159

¹³ *Josua Satria Collins, 2019, Analisis Di Balik Kontroversi Pemberian Amnesti Jokowi Kepada Baiq Nuril: Indonesia Butuh UU Amnesti Yang Baru*, Accessed Mei 2020, dari <https://almi.or.id/2019/07/19/analisis-di-balik-kontroversi-pemberian-amnesti-jokowi-kepada-baiq-nuril-indonesia-butuh-uu-amnesti-yang-baru/>.

¹⁴ Bagir Manan. 2003. *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: UII Pres. Hlm. 161-162

tanpa diturunkan menjadi 2 ayat seperti saat ini (hasil amandemen), kemudian setelah adanya pergantian konstitusi, diatur di dalam pasal 107 Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia (UUDS 1950), selanjutnya ketentuan itu melahirkan Undang-Undang Darurat Nomor 11 Tahun 1954 tentang Amnesti dan Abolisi yang sekaligus menjadi UU pertama yang mengatur tentang hal tersebut sampai saat ini. Jika membaca secara cermat *ratio decidendi* dan *ratio legis* dari ketentuan-ketentuan normatif yang diatur, maka dapat dipahami bahwa pada konsepnya pemberian amnesti dan abolisi adalah kepada pelaku tindak pidana,¹⁵ hal ini menegaskan bahwa persoalan itu adalah persoalan hukum,¹⁶ oleh karenanya konsep awalnya adalah Presiden meminta nasehat tertulis dari Mahkamah Agung.¹⁷

Alas konstitusional dalam pasal 14 ayat (2) UUD 1945 perihal pemberian Amnesti dan Abolisi harus meminta pertimbangan DPR, menurut penulis bisa saja “menyandra” Presiden dalam memberikan keputusan objektif yang merupakan hak prerogatifnya sebagai kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan.¹⁸ Hal ini dikarenakan bisa saja ada tarik ulur kepentingan politik antara Presiden dan DPR walaupun sifatnya hanya memberi pertimbangan. Ditambah lagi sistem pemerintahan presidensial Indonesia, bukan sistem yang lazim dipraktikkan,¹⁹ dimana dalam sistem perlemennya bersifat multi partai yang kapan saja bisa menegasikan Presiden apabila kekuatan parlemen (oposisi) sangat timpang daripada pendukung Presiden (sedikit). Hal ini tentu saja akan menyulitkan Presiden, sehingga suka tidak suka Presiden harus berkompromi khususnya dalam hal pemberian amnesti dan abolisi yang memerlukan pertimbangan DPR.

Dengan demikian, maka perlu untuk dipikirkan kembali persoalan pemberian amnesti dan abolisi dengan meminta pertimbangan DPR (lembaga politik). Penulis lebih menekankan pada purifikasi atau permurnian kembali kedudukan pemberian amnesti dan abolisi dengan meminta nasehat Mahkamah Agung sebagai ruang sinkronisasi pada persoalan hukum dari amnesti dan abolisi yang harus diperhatikan oleh Presiden, sehingga semata-mata bukan hanya didasarkan pada aspek politik yang bisa mencederai rasa keadilan, dan kepastian hukum dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

¹⁵ Lihat Penjelasan Undang-Undang Darurat Nomor 11 Tahun 1954 tentang Amnesti Dan Abolisi

¹⁶ Penegasan tentang Amnesti dan Abolisi adalah masuk dalam rana hukum bisa dilihat dalam ketentuan pasal 4 Undang-Undang Darurat Nomor 11 Tahun 1954 tentang Amnesti Dan Abolisi yang berbunyi “*Dengan pemberian amnesti semua akibat hukum pidana terhadap orang-orang termaksud dalam pasal 1 dan 2 dihapuskan. Dengan pemberian abolisi maka penuntutan terhadap orang-orang yang termaksud dalam pasal 1 dan 2 diiadakan*”.

¹⁷ Lihat ketentuan pasal 1 Undang-Undang Darurat Nomor 11 Tahun 1954 tentang Amnesti Dan Abolisi

¹⁸ Muliadi Anangkota. 2016. *Klasifikasi Sistem Pemerintahan : Perspektif Pemerintahan Modern Kekinian*, *Cosmogov: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Volume 3, Nomor 2. Hlm. 148. Lihat juga dalam Inu Kencana Syafie. 2011. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Bandung: PT. Refika Aditama. Hlm. 90. Lihat Sarundajang. 2012. *Babak Baru Sistem Pemerintahan*. Jakarta: Kata Hasta Pustaka. Hlm. 35

¹⁹ Syamsuddin Haris. 2008. *Presidensial Cita Rasa Parleментар*, Accessed Mei 2020, dari: <https://nasional.kompas.com/read/2008/11/28/01035085/presidensial.cita.rasa.parleментар>.

Langkah awal yang bisa dilakukan adalah dengan mengamandemen UUD 1945, sebagai landasan konstitusional melalui amandemen kelima. Hal ini juga yang akan dibahas oleh penulis dengan mengangkat judul “Purifikasi Pemberian Amnesti dan Abolisi: Suatu Ikhtiar Penyempurnaan Undang Undang Dasar 1945”. tujuan yang diharapkan tentu saja menghadirkan uraian tentang aktualisasi pemberian amnesti dan abolisi sebelum amandemen dan sesudah amandemen UUD 1945 dan merumuskan konsep mengenai pemberian amnesti dan abolisi yang ideal dalam kerangka penyempurnaan UUD 1945. Berdasarkan latar belakang tersebut, maka penulis mengangkat permasalahan, yakni: bagaimana pemberian amnesti dan abolisi sebelum amandemen dan sesudah amandemen UUD 1945 ? dan bagaimana konsep pelaksanaan pemberian amnesti dan abolisi yang ideal dalam kerangka Penyempurnaan UUD 1945 ?.

2. METODE PENELITIAN

Jenis Penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normative²⁰ melalui pendekatan undang-undang (*statue approach*); pendekatan historis (*historical approach*); pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).²¹ Jenis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini, terdiri dari: (1) Bahan hukum primer, yang merupakan bahan utama dalam melakukan penelitian normatif yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Amnesti dan Abolisi. (2) Bahan hukum sekunder, adalah referensi yang berkaitan dengan topik yang diangkat yang terdiri dari buku dan karya tulis ilmiah lainnya. (3) Bahan hukum tersier, merupakan bahan hukum penunjang berupa kamus dan sumber lain (media cetak dan media elektronik) Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan cara menginventarisir semua regulasi (bahan primer) yang berkaitan dengan amnesti dan abolisi termasuk rujukan yang terkait (bahan hukum sekunder). Selanjutnya bahan hukum tersebut dianalisis secara deduktif, yakni dengan melakukan penarikan kesimpulan dari hal-hal yang bersifat umum kepada hal-hal yang bersifat khusus

3. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

3.1 Pemberian Amnesti dan Abolisi Sebelum Amandemen dan Sesudah Amandemen UUD 1945

Penyusunan konstitusi sebelum kemerdekaan dilalui dengan perdebatan yang panjang dan sangat melelahkan. Artinya pembentukan Indonesia sebagai negara tidak datang dari ruang hampa. Pembentukan Indonesia sebagai negara melalui perjuangan yang sangat panjang dan melelahkan, karena memiliki *langgam* sejarah yang berliku dan tidak mudah dipahami.²² Perdebatan

²⁰ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad. 2010. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Hlm. 34

²¹ Peter Mahmud Marzuki. 2014. *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group. Hlm. 9

²² Fajlurrahman Jurdi. 2019. *Hukum tata Negara Indonesia*. Jakarta: Prenada Media Group. Hlm. 163

konstitusi yang alot, tidak hanya dari sisi politis, tetapi juga sosiologis, hukum, dan filsafat.²³

Sejarah pembentukan Indonesia merdeka, merepresentasikan sejarah perjuangan, bukan sedekah yang diberikan oleh kekuasaan kolonial masa lalu, baik dari Belanda maupun Jepang. Sebelum Indonesia merdeka, terdapat Panitia yang diberi nama Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BUPKI).²⁴ Konsep penting dalam perdebatan dalam sidang BUPKI adalah mengenai formasi kewenangan dan kelembagaan negara yang akan ditetapkan dalam UUD 1945. Negara pada awalnya ditetapkan berbentuk Republik dan sekaligus menetapkan kepala negara adalah seorang Presiden. Itu berarti pilihan kekuasaan yang diambil adalah kekuasaan pemerintahan yang dikendalikan oleh seorang Presiden yang memiliki kewenangan untuk memerintah. Bukan dewan pimpinan negara dan juga bukan perdana menteri, tetapi lebih kepada sistem pemerintahan presidensial.²⁵ **Jimly Ashiddiqe** mengatakan bahwa dalam sistem presidensial murni, tidak perlu lagi dipersoalkan mengenai pembedaan atau pemisahan antara fungsi kepala negara dan kepala pemerintahan, karena dalam pemerintahan presidensiil murni cukup memiliki presiden dan wakil presiden saja tanpa mempersoalkan kapan ia berfungsi sebagai kepala negara dan kapan sebagai kepala pemerintahan.²⁶

Setelah Indonesia Merdeka dan menetapkan UUD 1945 sebagai norma dasar negara (konstitusi). Undang Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi tertulis juga dituangkan dalam sebuah dokumen formal yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945 atau sehari setelah Proklamasi Kemerdekaan Negara Republik Indonesia diumumkan.²⁷ ternyata konstitusi yang disahkan pada saat itu bersifat sementara,²⁸ bahkan Sukarno menyebutnya dengan istilah konstitusi revolusi (*revolutiegrondwet*).²⁹ Pemikiran tentang Revolusi Soekarno merupakan ide-ide gagasan dan gerakan untuk mengadakan perubahan dibidang sosial, politik, ekonomi dan budaya yang di dasarkan pada asas perjuangan, pemikiran itu kemudian dituangkan dalam konstitusi (UUD 1945).³⁰

Sebelum Perubahan UUD 1945 tahun 1999-2002 (Konstitusi reformasi), Negara Kesatuan Republik Indonesia pernah berganti-ganti konstitusi mulai dari UUD 1945, pemberlakuan Konstitusi RIS 1949 yang merupakan hasil KMB di Den

²³ *Ibid.* Hlm. 163-164

²⁴ *Ibid.* Hlm. 164

²⁵ *Ibid.* Hlm. 187

²⁶ Jimly Ashiddiqe. 2006. *Konstitusi dan Konstitusionalisme*. Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. Hlm. 161

²⁷ Syafriadi. 2019. Hubungan Konstitusi Dan Negara Dalam Paham Konstitusionalisme. *Jurnal UIR Law Review*. Volume 03, Nomor 02, Oktober 2019. Hlm. 23

²⁸ Harun Alrasid. 2002. *UUD 45 Terlalu Summier? Kepala Biro Pendidikan FHUI Sarankan Perubahan" dalam Harun Alrasid, Naskah UUD 1945 Sesudah Tiga Kali Diubah oleh MPR*. Jakarta: UI Press. Hlm. 61-84.

²⁹ Ahmad. 2018. Urgensi Pelibatan Mahkamah Konstitusi Dalam Perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Gorontalo: Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo. *Skripsi*. Hlm. 1

³⁰ Robit Nurul Jamil, *et. al.* 2017. Soekarno's Idea About Indonesian Revolution In 1945-1957. *Jurnal Historica*. Volume. 1 Nomor. 1. Hlm. 13

Haag pada tanggal 27 Desember 1949,³¹ penetapan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) yang ditetapkan tanggal 15 Agustus 1950, dengan UU No. 7 tahun 1950,³² dan kembali lagi ke UUD 1945 melalui dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 karena Presiden Ir. Soekarno menganggap bahwa Konstituante terlampaui lamban dalam menyelesaikan rancangan UUD.³³ Perubahan tersebut tentu berpengaruh terhadap lembaga kepresidenan maupun kekuasaan Presiden.³⁴

Salah satu kekuasaan presiden yang juga mengalami pergeseran setelah adanya reformasi konstitusi yang terjadi, yaitu berubahnya ketentuan pasal 14 UUD 1945. Rancangan awal dari pasal 14 UUD 1945 hanya terdapat dalam satu pasal saja dan tidak diturunkan kedalam beberapa ayat (2 ayat saat ini), dimana antara Grasi, Reabilitasi, Amnesti, dan Abolisi tergabung dalam satu pasal yang sama (pasal 14). Dasar konsultasi dari presiden adalah sepenuhnya memintah nasehat dari Mahkamah Agung sebagai representatif kekuasaan kehakiman. Sebab dari empat kekuasaan presiden tersebut, semuanya masuk dalam ranah hukum.

Menapaktilas perjalanan dari aktualisasi pemberian Amnesti dan Abolisi di Indonesia menjadi suatu hal yang penting untuk ketahui dan dimengerti, sebab hal ini akan mengantarkan kita pada perspektif pemahaman historis dari hal tersebut. Maka dari itu, penulis akan menengahkan alas konstitusional dari amnesti dan abolisi di Indonesia, dimana akan telusuri dari jejak-jejak sebelum dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945, sampai dengan pasca dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945.

³¹ Konstitusi ini disahkan melalui Keputusan Presiden RIS No. 48 Tahun 1950 tertanggal 31 Januari 1950. Empat tahun setelah memberlakukan UUD 1945, pemerintahan Soekarno-Hatta terpaksa harus melakukan perubahan fundamental dalam bentuk negara, sistem pemerintahan dan UUD-nya. Sebab utama dari hal ini ialah soal determinasi Belanda dalam konfrontasi yang terjadi di KMB yang berlangsung dari tanggal 23 Agustus 1949-2 November 1949. Dihadiri oleh wakil dari BFO (negara-negara federal/boneka bentukan Belanda), serta pemerintah Republik Indonesia, dimediasi oleh PBB yang kemudian menghasilkan tiga poin persetujuan pokok. yakni; (1) mendirikan negara RIS, (2) penyerahan kedaulatan kepada RIS, (3) didirikan Uni antara RIS dan Kerajaan Belanda. dari tiga keputusan ini jelas bahwa posisi pemerintahan atau Republik Indonesia hanyalah salah satu bagian dari sistem pemerintahan federal RIS, sedangkan persetujuan pemulihan kedaulatan terdiri dari tiga persetujuan induk. Yaitu; (1) piagam penyerahan kedaulatan, (2) status Uni, (3) persetujuan pemindahan kekuasaan. selanjutnya hasil tersebut diumumkan dalam Keputusan Presiden RIS No. 48 1950 tanggal 31 Januari, ditandatangani oleh Perdana Menteri Mohammad Hatta. Untuk lebih jelas lihat dalam Moh. Kusnardi dan Harmailiy Ibrahim. 1983. *Pengantar Hukum Tata Negara: Cet V*. Jakarta: Pusat Studi HTN Fakultas Hukum UI. Hlm. 93.

³² Ternyata umur negara federal di bawah konstitusi RIS tidak dapat bertahan lama, salah satu tekanan ini disebabkan oleh gemuruhnya politik dalam negeri dan pengaruh-pengaruh luar negeri, akhirnya keluarlah UU federal No. 7 tahun 1950 diawali dengan tanda tangan persetujuan oleh pemerintah RIS dan RI pada tanggal 19 Mei 1950 untuk kembali kepada semangat proklamasi 1945 dan negara kesatuan Republik Indonesia. Ditetapkanlah perubahan konstitusi dari RIS ke UUDS berdasarkan pasal 127a, pasal 190, dan pasal 191 ayat (2) konstitusi RIS. Selanjutnya pada tanggal 15 Agustus 1950 Presiden Soekarno mengeluarkan piagam pernyataan untuk menguatkan kepastian bahwa tanggal 17/1950 susunan unitaris sudah kembali meliputi seluruh wilayah Indonesia. Untuk lebih jelas lihat dalam Mohammad Yamin. 1960. *Pembahasan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia*. Djakarta: Prapantja. Hlm. 37-38, dan Hlm. 239.

³³ Musta'in Ramli dan Sumiyatun. 2017. Dekrit Presiden (Studi Perbandingan Dekrit 5 Juli 1959 dengan Dekrit Presiden 23 Juli 2001). *Jurnal Swarnadwipa*. Volume 1, Nomor 3. Hlm. 169

³⁴ Abdul Ghaffar. 2009. *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*. Jakarta: Kencana. Hlm. 77

3.2 Pemberian Amnesti dan Abolisi Sebelum Amandemen UUD 1945

Berdasarkan ketentuan pasal 14 UUD NRI 1945, bahwa pemberian grasi, rehabilitasi, amnesti, dan abolisi menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari kekuasaan Presiden sebagai *chief eksekutif* di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Selanjutnya Mengenai amnesti dan abolisi diatur lebih lanjut di dalam Undang Undang darurat Nomor 11 Tahun 1954 tanggal 27 Desember 1954 tentang Amnesti dan Abolisi. Ini merupakan UU awal yang mengatur mengenai salah satu kewenangan yang menjadi hak prerogatif Presiden tersebut. Dasar pertimbangan dari keluarnya UU tersebut, yakni:

Melaksanakan ketentuan dari pasal 107 dari Undang Undang Dasar Sementara Republik Indonesia nomor 14 Tahun 1949 tentang Pemberian amnesti dan Abolisi.

Pertimbangan keadaan banyak yang sangat mendesak, peraturan ini perlu segera diadakan mengingat pasal 96 dan 107 Undang Undang Dasar Sementara Republik Indonesia.

Berdasarkan ketentuan pasal 1 Undang Undang darurat Nomor 11 Tahun 1954 tanggal 27 Desember 1954 tentang Amnesti dan Abolisi, Presiden atas kepentingan negara dapat memberi amnesti dan abolisi kepada orang-orang yang telah melakukan suatu tindakan pidana. Dimana Presiden dalam memberikan keputusan apakah akan memberi atau tidak memberi pengampunan dan pembebasan dari tuntutan hukum pidana kepada seseorang, dengan terlebih dahulu memintah nasehat tertulis dari Mahkamah Agung dan menyampaikan nasehat itu kepada Presiden atas permintaan Menteri Kehakiman.

Menurut ketentuan pasal 2 Undang Undang darurat Nomor 11 Tahun 1954 tanggal 27 Desember 1954 tentang Amnesti dan Abolisi, Amnesti dan Abolisi diberikan kepada semua orang yang sebelum tanggal 27 Desember 1949 telah melakukan tindak pidana yang nyata sebagai akibat dari persengketaan politik antara Republik Indonesia (Yogyakarta) dan Kerajaan Belanda.

Berdasarkan pasal 3 Undang Undang darurat Nomor 11 Tahun 1954 tanggal 27 Desember 1954 tentang Amnesti dan Abolisi, untuk menentukan apakah suatu tindak pidana termasuk ketentuan pasal 2 dapat diminta nasehat dari Mahkamah Agung. Pemberian Amnesti dan Abolisi semua akibat hukum pidana yang menyertai kepada orang-orang yang melakukan tindak pidana, maka berdsarkan ketentuan pasal 1 dan 2 dinyatakan dihapuskan. Pemberian abolisi dan amnesti terhadap orang-orang yang melakukan tindak pidana dibebaskan dari penuntutan dan catatan tindak pidananya dihapuskan, demikian ketentuan yang ditungkan di dalam pasal 4 Undang Undang darurat Nomor 11 Tahun 1954 tanggal 27 Desember 1954 tentang Amnesti dan Abolisi.

Presiden Soekarno pernah menerbitkan Keputusan Nomor 303 tahun 1959 yang memberi amnesti dan abolisi kepada orang-orang yang tersangkut dengan pemberontakan D.I./T.I.I. Kahar Muzakar di Sulawesi Selatan. Selanjutnya,

Presiden Soekarno kembali menerbitkan Keputusan Nomor 449 tahun 1961 tentang Pemberian Amnesti dan Abolisi kepada orang-orang yang tersangkut dengan pemberontakan lebih luas lagi. Yaitu pemberontakan Daud Bereueh di Aceh, pemberontakan “Pemerintah Revolusioner Republik Indonesia” dan “Perjuangan Semesta” di Sumatera Utara, Sumatera Barat, Riau, Sumatera Selatan, Jambi, Sulawesi Utara, Sulawesi Selatan, Maluku, Irian Barat dan lain-lain daerah, termasuk pemberontakan Kahar Muzakar di Sulawesi Selatan, pemberontakan Kartosuwirjo di Jawa Barat dan Jawa Tengah, hingga pemberontakan Ibnu Hadjar di Kalimantan Selatan, pemberontakan “Republik Maluku Selatan” di Maluku.³⁵

Selain itu, praktik pemberian amnesti bahkan pernah dilakukan oleh pemerintahan era Soeharto, dalam hal ini amnesti umum dan abolisi diberikan kepada para pengikut gerakan Fretelin di Timor Timur baik di dalam negeri maupun yang berada di luar negeri. Dalam Keputusan Presiden Nomor 63 tahun 1977 ini dinyatakan bahwa amnesti umum dan abolisi diberikan “untuk kepentingan Negara dan kesatuan bangsa, serta dalam usaha untuk lebih memanfaatkan seluruh potensi bagi kelancaran dan peningkatan pelaksanaan pembangunan Propinsi Daerah Tingkat I Timor Timur”.³⁶

Selanjutnya praktik amnesti mulai dikenal luas seiring dengan perubahan (reformasi) politik Indonesia pasca kejatuhan Presiden Soeharto. Presiden BJ. Habibie sebagai pengganti Soeharto kemudian segera mengeluarkan Keppres No. 80/1998 pada 24 Mei 1998. Pada saat itu Presiden Habibie memberikan amnesti dan atau abolisi kepada dua individu oposisi politik; Sri Bintang Pamungkas dan Muchtar Pakpahan. Presiden Habibie juga memberikan amnesti kepada tahanan politik Papua (Hendrikus Kowip, Kasiwirus Iwop, dan Benediktus Kuawamba) melalui Keppres 123/1998.³⁷

Praktik pemberian amnesti terus berlanjut hingga masa Presiden Abdurrahman Wahid yang salah satunya diberikan kepada tahanan politik aktivis pro-demokrasi, termasuk aktivis Partai Rakyat Demokratik (PRD), salah satunya Budiman Sudjatmiko (mantan Ketua PRD) pada peringatan hari HAM internasional, 10 Desember 1999 melalui Keppres Nomor 159 Tahun 1999.³⁸

Berdasarkan apa yang telah dibahas sebelumnya, maka ada sebuah praktek yang diejawantahkan dari ketentuan Undang Undang darurat Nomor 11 Tahun 1954 tanggal 27 Desember 1954 tentang Amnesti dan Abolisi, dimana UU darurat tersebut menjadikan pasal 14 UUD 1945 (sebelum amandemen) dan Undang Undang Dasar Sementara Republik Indonesia tahun 1950 sebagai nafas konstitusional, dimana menjadikan *core* konsultasi Presiden dalam memberikan pengapungan dan pembebasan tuntutan kepada seseorang yang telah melakukan

³⁵ M. Ishaq Dwi Putra. 2019. *Sejarah Pemberian Amnesti Presiden Indonesia*. Accessed Mei 2020, dari: http://indonesiabaik.id/motion_grafis/sejarah-pemberian-amnesti-presiden-indonesia.

³⁶ *Ibid*

³⁷ *Ibid*

³⁸ *Ibid*

tindak pidana kepada Mahkamah Agung dalam bentuk memintah nasehat hukumnya kepada MA.

3.3 Pemberian Amnesti dan Abolisi Sesudah Amandemen UUD 1945

Menelusuri kembali jejak-jejak sejarah perjalanan konstitusi negara ini, maka kita akan menemukan suatu bukti yang konkrit dari sebuah dinamisasi sistem ketatanegaraan demi mencari bentuk yang ideal bagi kehidupan berbangsa dan bernegara. Karna esensi-nya konstitusi merupakan konsepsi negara yang menjadi dasar dan limitasi dari konstelasi sistem penyelenggaraan negara.³⁹

Pada ptakteknya, *Starting point* konsep amnesti dan abolisi secara konstitusional adalah supremasi konstitusi sebab Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi di Indonesia merupakan hukum tertinggi yang ditetapkan secara konstitusional,⁴⁰ hal ini merupakan upaya untuk menggaransi asas supremasi konstitusi⁴¹ agar menjadi ilham bagi seluruh aktifitas kenegaraan, yang tentu saja harus mendasarkan semua aktifitas itu kepada ketentuan normatif yang diakui secara konstitusional, Termasuk juga dalam hal Aktulialisasi Pemberian Amnesti dan Abolisi yang diberikan oleh Presiden kepada para pelaku tindak pidana agar terbebas dari tuntutan hukum dan masalah hukumnya dihapuskan.

Sebagaimana diketahui, bahwa pasca adanya amandemen terhadap UUD 1945, dimana hasil amandemen itu membawa perubahan yang cukup signifikan dalam praktek penyelenggaraan sistem pemerintahan dan ketatanegaraan di Indonesia. Salah satu point penting yang ditegaskan di dalam hasil perubahan UUD 1945 adalah memperjelas landasan konstitusioanl kekuasaan Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan (Presidensialisme). Hal ini di dasari karena sebelum adanya amandemen terhdahap UUD 1945, cita rasa pemerintahan Indonesia di bawah kekuasaan Orde Baru (Soeharto) bagi penikmat hukum tata negara dan sejumlah pengiat demokrasi pada saat itu, dikatakan sebagai bentuk sistem pemerintahan yang otoriter. Sehingga dalam amandemen UUD 1945, hal yang paling mendapatkan sorotan dari para perancang amandemen konstitusi pada saat itu adalah persoalan kekuasaan dan kewenangan Presiden. Oleh karena itu, dalam perubahan Undang undang Dasar 1945, kelemahan sistem presidensil seperti kecenderungan terlalu kuatnya otoritas dan konsentrasi kekuasaan di tangan presiden, diusahakan untuk dibatasi. Walaupun hasil amandemen terhadap UUD 1945 yang berlangsung dari

³⁹ Ahmad dan Novendri M. Nggilu. 2019. Denyut Nadi Amandemen Kelima UUD 1945 melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi sebagai Prinsip the Guardian of the Constitution. *Jurnal Konstitusi*, Volume 16, Nomor 4, Desember. Hlm. 791

⁴⁰ M. Agus Santoso. 2013. Perkembangan Konstitusi Di Indonesia. *Jurnal Yustisia*. Volume 2, Nomor 3 September – Desember. Hlm. 119

⁴¹ Jutta Limbach. 2001. The Concept Of The Supremacy Of Constitution. *Jurnal Of Modern Law Review*. Volume 1 Nomor 1.

tahun 1999 sampai dengan tahun 2002 itu nampak tambal sulam dan tidak dilakukan dengan perdebatan konseptual yang mendalam.⁴²

Setelah amandemen UUD 1945, salah satu point penting yang menjadi sorotan penulis adalah kewenangan Presiden pada pasal 14 ayat (2) UUD 1945 yakni "*Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat*".⁴³ Sebagaimana diketahui bahwa sebelum amandemen terhadap UUD 1945, kekuasaan Presiden dalam hal memberi amnesti dan abolisi termasuk juga dalam hal pemberian grasi dan rehabilitasi, hanya dimuat dalam satu pasal saja, yakni pasal 14 UUD 1945. Sementara itu setelah amandemen diturunkan menjadi dua ayat, yakni:

Pasal 14

Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.

*Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.*⁴⁴

Perbedaan yang sangat mencolok dalam aktualisasi pemberian amnesti dan abolisi sebelum dan sesudah amandemen terhadap UUD 1945 adalah *core* konsultasi dari Presiden. Sebagaimana ketahui, bahwa sebelum amandemen, *core* konsultasi Presiden sepenuhnya kepada Mahkamah Agung, sedangkan setelah amandemen UUD 1945 dialitugaskan kepada DPR. Sehingga menurut penulis hal ini sepenuhnya telah murni menjadi masalah politik semata, walaupun sebenarnya perihal amnesti dan abolisi adalah masalah hukum (dalam domain hukum pidana), sehingga seharusnya yang dikedepankan adalah keseimbangan pandangan antara hukum dan politik (Presiden dan Mahkamah Agung).⁴⁵

Setelah amandemen UUD 1945 ada beberapa kasus pemberian amnesti dan abolisi yang diberikan oleh Presiden, yakni Pada 2016, pemerintah sepakat memberikan amnesti kepada mantan pimpinan kelompok bersenjata di Aceh Timur, yakni Nurdin Ismail alias Din Minimi dan kelompoknya. Din Minimi terlibat dalam sejumlah tindak penyerangan kepada aparat TNI di wilayah Aceh. Namun, sejak 28 Desember 2015 ia menyerahkan diri setelah berdialog dengan Kepala

⁴² Ahmad dan Novendri M. Nggilu. *Op.cit.*, Hlm. 787. Lihat juga dalam Jmly Ashddiqie. 2011. *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Sinar grafika. Hlm. 65

⁴³ M. Jumhari. Analisis Yuridis Terhadap Hak Prerogatif Presiden Sebelum Dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945. *Jurnal Online Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Riau*. Volume 2 Nomor 2 Oktober. Hlm. 10

⁴⁴ Jika membaca risalah sidang pembahasan amandemen terhadap UUD 1945, ternyata terdapat Fraksi yang tidak setuju dengan Pemberian Amnesti dan Abolisi dipisahkan dari kekuasaan kehakiman (MA) dan diberikan ke DPR sebagaimana yang terdapat dalam pasal 14 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, yakni Antonius Rahail dari F-KKI, yang menyatakan bahwa "Presiden memberikan grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi atas rekomendasi dari Mahkamah Agung."

⁴⁵ Basis konstitusional dari Premis "Politik-Hukum" sebagai mana yang diuraikan adalah, bahwa ketika pemberian amnesti dan abolisi diberikan kepada MA, maka sebagaimana dalam pasal 24 UUD 1945 yang dengan tegas menyatakan bahwa MA adalah lembaga negara yang berfungsi menjalankan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Sedangkan Presiden berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 memegang kekuasaan pemerintahan yang juga sebagai refresetasi politik sebab didasarkan pada konsep pemilihan presiden yang dilakukan melalui Pemilihan Umum, dimana presiden diusulkan oleh partai politik (Pasal 6A ayat (2)).

Badan Intelijen Negara (BIN), Letjen TNI (Purn) Sutiyoso.⁴⁶ Pada tahun 2019 kembali sempat menghebohkan pemberitaan tanah air setelah Presiden memberikan Amnesti kepada Baiq Nuril.

3.4 Konsep Pemberian Amnesti dan Abolisi Yang Ideal Dalam Kerangka Ikhtiar Penyempurnaan UUD 1945

Sejak sinar kesadaran bernegara menyorot samar-samar di abad pertengahan, ide mengenai kekuasaan, kedaulatan, dan prinsip-prinsip bernegara menumpuk, sebagian besar ide-ide tersebut tersebar menjadi eksperimen teoritik.⁴⁷ Sehingga untuk mematenkan hasil eksperimen itu dibutuhkan sebuah konsepsi bernegara sebagai konsesus bersama. Pilihan untuk mematenkan jatuh kepada Konstitusi (UUD). Konstitusi sebuah negara merupakan kulminasi dari *shared value* yang diyakini bersama sebuah bangsa untuk mengorganisir negara sesuai dengan kondisi sosial dan politik yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.⁴⁸

UUD 1945 sebagai konstitusi Indonesia merupakan hasil kontemplasi panjang yang dialami oleh bangsa Indonesia dalam mencari, mengali, dan mengeksplorasi pemikiran ketatanegaraan yang cocok dan pantas untuk diterapkan di negara ini. Akan tetapi terang dan lapangnya permukaan pemikiran para teknokrat ketatanegaraan, tidak selamanya mampu menghadirkan dan meramu zat-zat mineral yang dibutuhkan untuk memperkokoh bangunan-bangunan kenegaraan. Akan tetapi hasil eksplorasi dan eksperimen ketatanegaraan yang dilakukan oleh para arsitek-arsitek tata negara sebagai teknokrat kenegaraan telah memberikan pengalaman dan landasan untuk menjembatani dan memahami serta mengembangkan gagasan-gagasan kenegaraan yang tertuang di dalam konstitusi untuk terus disempurnakan.

Menurut penulis, setiap konsepsi bernegara harus memiliki dasar legitimitas sebagai landasan konstitusional (mengingat Konstitusi adalah hukum dasar). Sehingga basisnya tidak bisa dilepaskan dari anutan prinsip negara hukum. sebab negara hukum merupakan refleksi dari keinginan masyarakat secara utuh untuk menundukkan dirinya terhadap suatu aturan yang akan mengikat dan berlaku tanpa kecuali kepada setiap anggotanya.⁴⁹ Dalam konstitusi ditegaskan bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum (*rechtstaat*), bukan Negara kekuasaan (*maachtstaat*). Dalam paham Negara hukum, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Yang sesungguhnya memimpin dalam penyelenggaraan negara adalah

⁴⁶ Abdul Azis Said. 2019. "Kasus Baiq Nuril dan Pemberian Amnesti di Indonesia". Accessed Mei 2020, dari: <https://katadata.co.id/berita/2019/07/12/kasus-baiq-nuril-dan-pemberian-amnesti-di-indonesia>.

⁴⁷ Susanto Polamolo. 2016. Presidensialisme di Indonesia Antara Amanah Konstitusi dan Kuasa Partai. *Jurnal Konstitusi*, Volume 13, Nomor 2, Juni. Hlm. 322

⁴⁸ Muh. Risnain dan Sri Karyat. 2017. Menimbang Gagasan Perubahan Konstitusi Dan Tata Cara Perubahan Konstitusi Republik Indonesia 1945. *Jurnal Kajian Hukum dan Keadilan IUS*. Volume 5 Nomor 1, April. Hlm. 110. Lihat juga dalam Mochtar Kusumaatmadja dan Arief Sidharta. 2000. *Pengantar Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni. hlm. 10

⁴⁹ H.A Djazuli. 2007. *Fiqh Siyasah: Cet III*, Jakarta: Prenada Media Grup. Hlm 47

hukum itu sendiri sesuai dengan prinsip *the rule of law, and not of man*, yang sejalan dengan pengertian *nomocratie*, yaitu kekuasaan dijalankan oleh hukum.⁵⁰ *The rule of law* dalam arti materiil bertujuan untuk melindungi warga masyarakat terhadap tindakan yang sewenang-wenang dari penguasa sehingga memungkinkan manusia untuk mendapatkan martabatnya sebagai manusia. Oleh karena itu, inti dari *the rule of law* dalam arti materiil adalah adanya jaminan bagi warga masyarakat untuk memperoleh keadilan sosial, yaitu suatu keadaan yang dirasakan oleh warga masyarakat penghargaan yang wajar dari golongan lain; sedangkan setiap golongan tidak merasa dirugikan oleh kegiatan golongan lainnya.⁵¹ Beberapa ciri dari negara hukum menurut A.V Dicey yang disebutnya dengan istilah *the rule of law*, yaitu; *supremacy of law; equality before the law; dan due process of law*.⁵²

Berangkat dari anutan prinsip negara hukum yang tiang pancangnya ditanam di dalam pasal 1 ayat (3) UUD 1945, maka konten analisisnya coba penulis tarik untuk memahami kehadiran roh pasal 1 ayat (3) UUD 1945 pada pasal 14 UUD 1945 sebagai bagian yang tidak terpisahkan dalam membaca kelahirannya, terutama berkaitan dengan kelahiran pasal 14 ayat (2) UUD 1945. Sekilas jika ditafsirkan menggunakan pendekatan penafsiran gramatikal terhadap substansi ayat (2), maka ada sebuah generalisasi terhadap eksistensi pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Bagaimana tidak, penegakan hukum yang dijalankan oleh kekuasaan kehakiman sebagai penyeimbang dalam konsep pemisahan dan pembagian kekuasaan, harus dianulir oleh sebuah keputusan yang dikeluarkan oleh seorang Presiden. Namun, penulis kemudian dapat memahami itu dalam perspektif pemikiran pemerintahan Indonesia yang menganut sistem pemerintahan presidensial, di mana marwa seorang Presiden harus menjadi mata air apabila cabang kekuasaan kehakiman mengalami kekeliruan dalam memberikan putusan atau bahkan dalam proses mencari keadilan ada warga negara yang dizolimi oleh sebuah penegakan hukum yang keliru dan menyimpang dari rasa keadilan dan kepastian, serta kemanfaatan dari pelaksanaan hukum di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). "sistem Presidensial" dijelaskan dengan terang dan sistematis dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945.⁵³

Penerimaan penulis atas anulir dari proses hukum oleh Presiden melalui kewenangannya dalam memberikan amnesti dan abolisi, kemudian menjadi terganggu. Sebab, ternyata eksistensi pasal 14 ayat (2) UUD 1945 seolah-olah menghilangkan nafas dan roh dari pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang merupakan piranti atas anutan prinsip negara hukum. Persoalannya terletak pada proses pemberian amnesti dan abolisi yang harus meminta pertimbangan DPR yang

⁵⁰ Zainuddin Ali. 2011. *Filsafat Hukum : Cet V*. Jakarta: Sinar Grafika. Hlm 81

⁵¹ Sekretariat Jenderal MPR RI. 2015. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Cet ke-14*. Jakarta: Setjen MPR. Hlm. 116

⁵² Ismail Suny. 1981. *Mekanisme Demokrasi Pancasila*. Jakarta: Aksara Baru. Hlm. 10

⁵³ Titik Triwulan Tutik. 2011. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta : Kencana. Hlm. 158.

merupakan organ politik, sama dengan Presiden yang juga merupakan organ politik. Perlu dipahami bahwa ketidaksetujuan penulis atas eksistensi “meminta pertimbangan kepada DPR” seakan-akan menjadikan masalah amnesti dan abolisi sepenuhnya ditarik menjadi masalah “politik” semata. Sementara, **Bagir Manan**, telah mengingatkan bahwa “...*pertimbangan yang diperlukan dalam hal pemberian amnesti dan abolisi adalah pertimbangan hukum untuk memberi dasar yuridis kepada Presiden...*”⁵⁴ bukan hanya didasarkan pada pertimbangan politik semata.

Dengan demikian, atas dasar kegelisahan penulis pada masalah tersebut, maka penulis menarik masalah pemberian amnesti dan abolisi dalam lintasan hari ini dan nanti, dalam sebuah ikhtiar untuk memperkuat UUD 1945. Kedepan, perlu untuk membongkar kembali eksperimen yang menurut penulis kurang tepat jika dipertahankan dengan konsep yang ada sekarang (rumusan pasal 14 ayat (2)), sebab selain mencedarai eksistensi “supremasi hukum”, juga bisa saja menjadikan Presiden “tersandra” dengan kepentingan “politik” yang sangat kental dimainkan dalam arena perpolitikan nasional, sebab premis yang akan dibangun dan terkoneksi antara Presiden-DPR adalah premis politik. Oleh karena itu, maka penulis mengusulkan untuk melakukan “purifikasi” kembali terhadap konsep pemberian amnesti dan abolisi untuk didudukkan kembali pada *adresat* fungsi konsultasi Presiden kepada Mahkamah Agung. Pertimbangannya adalah karena premis yang akan terbangun jika *core* konsultasi Presiden ke Mahkamah Agung untuk memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam memberikan keputusan amnesti dan abolisi adalah adalah premis “politik dan hukum”, sehingga ada keseimbangan (*equilibrium*) antara kepentingan politik dan penegakan hukum.

Purifikasi pemberian amnesti dan abolisi pertama-tama harus dilakukan dengan melakukan amandemen terhadap pasal 14 UUD 1945 melalui amandemen ke-lima dengan mengembalikan kedudukan Mahkamah Agung sebagai *core* pemberi “pertimbangan” kepada Presiden. Penulis mengusulkan rumusan ideal pasal 14 UUD 1945 adalah sebagai berikut:

Pasal 14

Presiden memberi grasi, rehabilitasi, amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.

Ketentuan lebih lanjut tentang grasi, rehabilitasi, amnesti dan abolisi di atur dengan undang-undang.

Selanjutnya, merumuskan ketentuan turunan dari amanat pasal 14 UUD 1945 tersebut ke dalam undang-undang. Menurut penulis ketentuan normatif (UU) grasi, rehabilitasi, amnesti dan abolisi, cukup dibuat dalam satu undang-undang saja, tidak seperti yang ada sekarang ini yang diatur terpisah,⁵⁵ bahkan

⁵⁴ Bagir Manan. 2003. *Loc..Cit...* Hlm. 161-162

⁵⁵ Pemberian grasi dan rehabilitasi diatur dalam Undang Undang Nomor 3 Tahun 2010 Tentang Perubahan atas Undang Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi. Sedangkan pengaturan amnesti dan abolisi masih menggunakan aturan lama, yakni Undang Undang Darurat Nomor 11 Tahun 1954 Tentang Amnesti dan Abolisi.

undang undang tentang amnesti dan abolisi masih menggunakan aturan lama yang menurut penulis sudah tidak sesuai dengan keadaan saat ini. Hal ini penting untuk dilakukan, sebab untuk meminimalisir obesitas peraturan perundang undang yang ada di Indonesia.

Dengan demikian, berdasarkan apa yang telah dipaparkan oleh penulis, maka tentu saja penulis sangat mengharapkan agar supaya kemudian refraksi dari konsep pemberian amnesti dan abolisi saat ini bisa diluruskan kembali ke posisi semula (walaupun pada saat pembasahan terhadap pasal 14 UUD 1945 terdapat perbedaan pendapat, ada yang setuju untuk dipisahkan antara Grasi, rehabilitasi diberikan ke MA, sedangkan Amnesti dan Abolisi diberikan ke DPR seperti yang disampaikan oleh Fraksi Partai Golkar. namun ada juga yang tidak setuju dengan usul tersebut seperti dari Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia)⁵⁶ dengan sedikit penegasan lanjutan seperti yang penulis tawarkan pada rumusan pasal 14 UUD 1945, hal ini guna untuk menyempurnakan UUD 1945 agar supaya antara pasal satu dengan pasal yang lain dalam UUD 1945 bisa selaras dan senafas dengan semangat yang telah dibangun, terutama roh yang terkandung di dalam pasal 1 ayat (3) harus bisa merasuki semua rumusan pasal yang ada di dalam UUD 1945 sebagai konstitusi negara Indonesia.

4. SIMPULAN

Berdasarkan uraian yang telah penulis paparkan, maka ada beberapa hal yang penting untuk di *underline* sebagai point kesimpulan dari tulisan ini. *Pertama*, Bahwa aktualisasi pemberian amnesti dan abolisi sebelum amandemen dan sesudah amandemen UUD 1945 terdapat perbedaan, yaitu berubahnya ketentuan pasal 14 UUD 1945. Rancangan awal dari pasal 14 UUD 1945 hanya terdapat dalam satu pasal saja dan tidak diturunkan kedalam beberapa ayat (2 ayat saat ini), dimana antara Grasi, Reabilitasi, Amnesti, dan Abolisi tergabung dalam satu pasal yang sama (pasal 14) dan *core* konsultasi Presiden dalam memberikan keputusan Amnesti, dan Abolisi adalah ke Mahkamah Agung, sedangkan setelah amandemen terhadap UUD 1945 *core* konsultasi Presiden dalam memberikan keputusan Amnesti, dan Abolisi adalah ke DPR. *Kedua*, Bahwa konsep pelaksanaan pemberian amnesti dan abolisi yang ideal dalam kerangka penyempurnaan UUD 1945 adalah dengan melakukan amandemen terhadap pasal 14 UUD 1945 melalui amandemen ke-lima dengan mengembalikan kedudukan Mahkamah Agung sebagai *core* pemberi “pertimbangan” kepada Presiden. Selanjutnya, merumuskan ketentuan turunan dari amanat pasal 14 UUD 1945 ini tersebut ke dalam undang-undang, dimana

⁵⁶ Sesungguhnya pada saat pembahasan mengenai ketentuan pasal 14 UUD 1945 oleh beberapa Fraksi terdapat perbedaan, apakah akan dipisahkan seperti yang diajukan oleh Hatta Mustafa dari F-PG yang menyatakan bahwa “Presiden memberi amnesti dan abolisi atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.” Hal ini menurutnya bahwa Karena seperti yang sudah terjadi banyak pemberian amnesti dan abolisi ini yang sekehendaknya saja seolah-olah tidak mempunyai kekuasaan sendiri, sesudah di bebaskan lalu menimbulkan gejala di tengah masyarakat. Kita juga yang akan jadi korban. Akan tetapi pemisahakan itu kemudian tidak disetujui oleh Antonius Rahail dari F-KKI, dimana menyatakan bahwa pemberian amnesti dan abolisi tetap diberikan ke MA.

menurut penulis ketentuan normatif (UU) grasi, rehabilitasi, amnesti dan abolisi, cukup dibuat dalam satu undang-undang saja.

Berdasarkan temuan permasalahan yang didapat oleh penulis, maka penulis mengusulkan rekomendasi untuk untuk menata kembali persoalan kewenangan Presiden dalam hal pemberian amnesti dan abolisi, yakni: *pertama*, sebelum melakukan amandemen terhadap UUD 1945 melalui amandemen ke-lima, terlebih dahulu disiapkan naskah akademik untuk memperkuat gagasan koseptualnya; *kedua*, membangun *political good will* dalam merumuskan dan memperbaiki sejumlah kelemahan di dalam UUD 1945; *ketiga*, MPR sebagai lembaga yang mengubah dan menetapkan UUD 1945 harus menginisiasi penguatan sejumlah kelemahan yang ada di dalam UUD 1945, terutama terkait dengan purifikasi pemberian amnesti dan abolisi yang harus dikembalikan kepada *adressat*-nya ke MA.

5. REFERENSI

Buku:

- Abdul Ghaffar. 2009. *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*. Jakarta: Kencana.
- Bagir Manan. 2003. *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: UII Pres.
- Fajlurrahman Jurdi. 2019. *Hukum tata Negara Indonesia*. Jakarta: Prenada Media Group.
- H.A Djazuli. 2007. *Fiqh Siyasa: Cet III*, Jakarta: Prenada Media Grup
- Harun Alrasid. 2002. *UUD 45 Terlalu Summier? Kepala Biro Pendidikan FHUI Sarankan Perubahan" dalam Harun Alrasid, Naskah UUD 1945 Sesudah Tiga Kali Diubah oleh MPR*. Jakarta: UI Press.
- I Dewa Gede Atmadja. 2015. *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum*. Malang: Setara Press.
- Inu Kencana Syafiie. 2011. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Bandung: PT. Refika Aditama.
- Ismail Suny. 1981. *Mekanisme Demokrasi Pancasila*. Jakarta: Aksara Baru.
- Jimly Asshidiqie. 2011. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Jimly Asshidiqie. 2006. *Konstitusi dan Konstitusionalisme*. Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Mahfud M.D. 2010. *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu, Cet-2*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Miriam Budiardjo. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik (Edisi Revisi)*. Jakarta: Gramedia.
- Mochtar Kusumaatmadja dan Arief Sidharta. 2000. *Pengantar Ilmu Hukum*. Bandung: Alumi.
- Moh Kusnadi dan Bintang Saragi. 1985. *Ilmu Negara*. Jakarta: Perintis Press.

- Moh. Kusnardi dan Harmailiy Ibrahim. 1983. *Pengantar Hukum Tata Negara: Cet V*. Jakarta: Pusat Studi HTN Fakultas Hukum UI.
- Mohammad Yamin. 1960. *Pembahasan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia*. Djakarta: Prapantja.
- Muchsan. 1996. *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah Dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.
- Muchtar Affandi. 1971. *Ilmu-Ilmu Kenegaraan*. Bandung: Alumni.
- Mukti Fajar dan Yulianto Achmad. 2010. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Ni'matul Huda. 2014. *Ilmu Negara*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Peter Mahmud Marzuki. 2014. *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Refly Harun. 2019. *BUMN Dalam Sudut Pandang Tata Negara (Privatisasi Holdingnisasi, Kontrol, dan Pengawasan)*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Sarundajang. 2012. *Babak Baru Sistim Pemerintahan*. Jakarta: Kata Hasta Pustaka.
- Sekretariat Jenderal MPR RI. 2015. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Cet ke-14*. Jakarta: Setjen MPR.
- Titik Triwulan Tutik. 2011. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta : Kencana.
- Zainuddin Ali. 2011. *Filsafat Hukum : Cet V*. Jakarta: Sinar Grafika.

Jurnal:

- Ahmad dan Novendri M. Nggilu. 2019. Denyut Nadi Amandemen Kelima UUD 1945 melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi sebagai Prinsip the Guardian of the Constitution. *Jurnal Konstitusi*, Volume 16, Nomor 4, Desember.
- Jutta Limbach. 2001. The Concept Of The Supremacy Of Constitution. *Jurnal Of Modern Law Review*. Volume 1 Nomor 1.
- M. Agus Santoso. 2013. Perkembangan Konstitusi Di Indonesia. *Jurnal Yustisia*. Volume 2, Nomor 3 September – Desember.
- M. Jumhari. Analisis Yuridis Terhadap Hak Prerogatif Presiden Sebelum Dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945. *Jurnal Online Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Riau*. Volume 2 Nomor 2 Oktober.
- Maleha Soemarsono. 2007. Negara Hukum Indonesia Ditinjau Dari Sudut Teori Tujuan Negara, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Volume 37 Nomor 2 April-Juni.
- Muh. Risnain dan Sri Karyat. 2017. Menimbang Gagasan Perubahan Konstitusi Dan Tata Cara Perubahan Konstitusi Republik Indonesia 1945. *Jurnal Kajian Hukum dan Keadilan IUS*. Volume 5 Nomor 1, April.
- Muliadi Anangkota. 2016. Klasifikasi Sistem Pemerintahan : Perspektif Pemerintahan Modern Kekinian, *Cosmogov: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Volume 3, Nomor 2.

- Musta'in Ramli dan Sumiyatun. 2017. Dekrit Presiden (Studi Perbandingan Dekrit 5 Juli 1959 dengan Dekrit Presiden 23 Juli 2001). *Jurnal Swarnadwipa*. Volume 1, Nomor 3.
- Oman Sukmana. 2016. Konsep dan Desain Negara Kesejahteraan (Welfare State), *Jurnal Sosial politik*, Volume 2 Nomor 1, Juli-Desember.
- Robit Nurul Jamil, et. al. 2017. Soekarno's Idea About Indonesian Revolution In 1945-1957. *Jurnal Historica*. Volume. 1 Nomor. 1.
- Susanto Polamolo. 2016. Presidensialisme di Indonesia Antara Amanah Konstitusi dan Kuasa Partai. *Jurnal Konstitusi*, Volume 13, Nomor 2, Juni.
- Syafriadi. 2019. Hubungan Konstitusi Dan Negara Dalam Paham Konstitusionalisme. *Jurnal UIR Law Review*. Volume 03, Nomor 02, Oktober.
- Untung Dwi Hananto. 2013. Kekuasaan Presiden Dalam Pemberian Grasi Menurut UUD 1945, *Jurnal Masalah Masalah Hukum (MMH)*, Volume 42, Nomor 2, April.
- Usman Jafar. 2011. Negara Dalam Pemikiran Politik (Analisis dengan Pendekatan Siyasa Syar'iyah). *Jurnal Al-Hikmah*, Volume XII Nomor 1.
- Usman. 2015. Negara Dan Fungsinya (Telaah Atas Pemikiran Politik). *Jurnal Al-Daulah*, Volume 4 Nomor 1, Juni.

Sumber Internet:

- Abdul Azis Said. 2019. "Kasus Baiq Nuril dan Pemberian Amnesti di Indonesia". Accessed Mei 2020, dari: <https://katadata.co.id/berita/2019/07/12/kasus-baiq-nuril-dan-pemberian-amnesti-di-indonesia>.
- Josua Satria Collins, 2019, *Analisis Di Balik Kontroversi Pemberian Amnesti Jokowi Kepada Baiq Nuril: Indonesia Butuh UU Amnesti Yang Baru*, Accessed Mei 2020, dari: <https://almi.or.id/2019/07/19/analisis-di-balik-kontroversi-pemberian-amnesti-jokowi-kepada-baiq-nuril-indonesia-butuh-uu-amnesti-yang-baru/>.
- M. Ishaq Dwi Putra. 2019. *Sejarah Pemberian Amnesti Presiden Indonesia*. Accessed Mei 2020, dari: http://indonesiabaik.id/motion_grafis/sejarah-pemberian-amnesti-presiden-indonesia.
- Syamsuddin Haris. 2008. *Presidensial Cita Rasa Parleментар*, Accessed Mei 2020, dari: <https://nasional.kompas.com/read/2008/11/28/01035085/presidensial.cita.rasa.parleментар>.

Skripsi, Tesis, Jurnal:

- Ahmad. 2018. Urgensi pelibatan Mahkamah Konstitusi Dalam Perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Gorontalo: Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo. *Skripsi*.

Vol 5, No. 2, Oktober 2021
P-ISSN 2614-5723, E-ISSN 2620-6617
jic@utu.ac.id