

**TESIS**

**KEDUDUKAN HUKUM KEPUTUSAN PRESIDEN DALAM  
PEMBERIAN REMISI PADA WARGA BINAAN  
PEMASYARAKATAN**

***THE LEGAL POSITION OF PRESIDENTIAL DECREES IN GRANTING  
REMISSIONS TO PRISONERS OF PENITENTIARY***

Disusun dan diajukan oleh

**JENNIFER REGINA MASIRRI  
B012192021**



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2021**

**HALAMAN JUDUL**

**KEDUDUKAN HUKUM KEPUTUSAN PRESIDEN DALAM  
PEMBERIAN REMISI PADA WARGA BINAAN  
PEMASYARAKATAN**

***THE LEGAL POSITION OF PRESIDENTIAL DECREES IN GRANTING  
REMISSIONS TO PRISONERS OF PENITENTIARY***

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister  
Pada Program Studi Magister Ilmu Hukum / Tata Negara.

Disusun dan diajukan oleh

**JENNIFER REGINA MASIRRI  
B012192021**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2021**

**TESIS**

**KEDUDUKAN HUKUM KEPUTUSAN PRESIDEN DALAM PEMBERIAN  
REMISI TERHADAP WARGA BINAAN PEMASYARAKATAN**

Disusun dan diajukan oleh:

**JENNIFER REGINA MASIRRI**

B012192021

Telah Dipertahankan Di Depan Panitia Ujian Tesis Yang Dibentuk Dalam  
Rangka Penyelesaian Studi Magister Program Studi Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin  
Pada Tanggal 31 Agustus 2021  
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui :

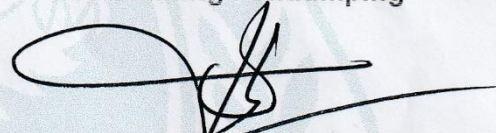
Komisi Penasehat

Pembimbing Utama



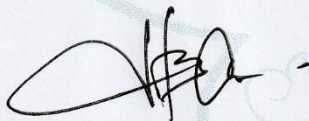
Prof. Dr. Svamsul Bachri, SH., MS  
NIP. 19540420 198103 1 003

Pembimbing Pendamping



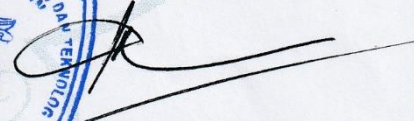
Prof. Dr. Marwati Riza, SH., M.Si  
NIP. 19640824 199103 2 002

Ketua Program Studi Ilmu  
Hukum



Dr. Hasbir Paserangi, SH., MH  
NIP. 19700708 199412 1 001

Dekan, Fakultas Hukum  
Universitas Hasanuddin



Prof. Dr. Farida Patittingi, SH., M.Hum  
NIP. 19671231 199103 2 002

## PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini,

Nama : Jennifer Regina Masirri

NIM : B012192021

Program Studi : Magister Ilmu Hukum / Tata Negara

Menyatakan bahwa dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul **“Kedudukan Hukum Keputusan Presiden dalam Pemberian Remisi pada Warga Binaan Pemasyarakatan”** adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan tesis ini diberi tanda Citasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia diberi sanksi atas perbuatan tersebut sesuai dengan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, 06 Agustus 2021

Yang membuat pernyataan,



Jennifer Regina Masirri

## KATA PENGANTAR

Segala hormat, puji dan syukur bagi Tuhan Yesus Kristus, sumber segala hikmat, kekuatan dan kebijaksanaan yang senantiasa melimpahkan berkat dan perlindungan dalam kehidupan penulis, yang oleh karena kasih dan penyertaannya senantiasa sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis ini yang berjudul “**Kedudukan Hukum Keputusan Presiden dalam Pemberian Remisi pada Warga Binaan Pemasyarakatan**”.

Pada kesempatan ini penulis juga ingin mengucapkan terima kasih yang berlimpah kepada pihak-pihak yang telah memberikan dukungan, bantuan maupun motivasi sehingga Tesis ini dapat terselesaikan dengan baik, penulis ini berterimakasih yang sebesar- besarnya kepada :

1. Kedua orang tua penulis yang tercinta Papa **Marthen Rerang Salurante** dan Mama **Sarlota Rante Masirri**, atas segala dukungan, doa, cinta, dan didikannya kepada penulis yang tak terbatas dan tak terhingga sampai saat ini. Kiranya Tuhan senantiasa memberikan kesehatan, kekuatan dan rejeki yang berlimpah bagi kedua orang tua penulis.
2. Kakak penulis **Jentika Lestari Salurante.S.E** dan **Winaldi Paolo Masirri.S.E**, kedua adik **Edward Anugrah Hiskia Masirri** dan **Fadly Rahmat Masirri**, terima kasih atas dukungan, doa dan bantuan untuk penulis selama menempuh pendidikan demi menggapai cita-cita penulis.
3. Tante penulis **Dina Masirri** yang telah menjaga dan menjadi orang tua kedua penulis selama menempuh pendidikan di kota Makassar.

4. Rektor Universitas Hasanuddin **Prof.Dr, Dwia Aries Tina Palubuhu, MA**. Dan segenap jajarannya.
5. Dekan fakultas hukum universitas hasanuddin, **Prof.Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum** dan segenap jajarannya.
6. Ketua program studi Magister Ilmu Hukum, **Dr. Hasbir Paserangi , S.H., M.H .**
7. **Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H., M.S** , selaku pembimbing I dan **Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si**, selaku pembimbing II , di tengah kesibukan dan aktivitasnya dalam keadaan pandemi, beliau tak bosan-bosannya menyempatkan waktu , tenaga serta pikirannya untuk membimbing penulis dalam penyusunan dan penulisan tesis ini.
8. **Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.Hum**, selaku penguji I, **Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H**, selaku penguji II, dan **Dr. Naswar, S.H., M.H**, selaku penguji III, terima kasih atas kesedian menjadi penguji bagi penulis serta segala masukan dan sarannya dalam tesis ini.
9. Seluruh Bapak/Ibu dosen, staf pegawai akademik dan perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan bantuan dan pengarahannya selama proses perkuliahan.
10. Terkhusus kepada kakak **Erianto Pakabu'. ANT**, yang merupakan pria penyabar, salah-satu pria yang sangat penting bagi penulis yang selalu menemani penulis dalam keadaan sulit sekalipun, kakak luar biasa.
11. Terkhusus kepada **Jumar Mangiwa Pongsinaran , S.H**, yang merupakan salah-satu sahabat terbaik penulis yang telah membantu dari awal pencarian judul sampai pada akhir penulisan penulis.

12. Sahabat- sahabat penulis **Musfira Dwi Humaera.S.H Nanda Adillah Putri. S.H, Isabella Tri Wulandari , Lidya Arni Barumbun.S.Pd, Jayanti Nugraha Gallaran , Isa Manduli.S.T, Novianti Parenta. S.Pd, Devi Christi Parenta.Amd, Niko Pabate.ATT, Andi Ilham Taufik.S.H, Muh. Iqbal Maulana. S.H,M.H** dan seluruh teman-teman magister ilmu hukum yang penulis tidak dapat penulis sebutkan satu per satu.

13. Semua pihak yang secara langsung maupun tidak langsung telah membantu penulis hingga dapat menyelesaikan tesis ini.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa apa yang telah penulis susun ini masih jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu dengan segala kerendahan hati penulis mengharapkan masukan yang bersifat membangun guna memperbaiki dan menyempurnakan Tesis ini. Akhir kata, semoga Tesis ini dapat bermanfaat bagi kita semua, khususnya bagi penulis sendiri, Amin.

Makassar, 06 Agustus 2021  
Peneliti,

Jennifer Regina Masirri

## ABSTRAK

**JENIFER REGINA MASIRRI (B012192021) dengan Judul “*Kedudukan Hukum Keputusan Presiden Dalam Pemberian Remisi Terhadap Warga Binaan Pemasyarakatan*”.** Di bawah bimbingan (Syamsul Bachri) sebagai Pembimbing I dan (Marwati Riza) Pembimbing II.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kedudukan hukum keputusan yang dikeluarkan Presiden dalam pemberian remisi kepada warga binaan pemasyarakatan.

Tipe penelitian yang digunakan penulis adalah tipe penelitian hukum normatif dengan metode pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan komparatif. Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan, putusan hakim, serta bahan hukum sekunder, yaitu literatur buku dan jurnal hukum. Keseluruhan bahan hukum tersebut dianalisis secara kualitatif dan disajikan secara deskriptif.

Adapun hasil penelitian ini, yaitu 1). Pemberian remisi oleh Presiden melalui Keputusan Presiden diberikan tanpa pertimbangan Mahkamah Agung dikarenakan sifatnya merubah jenis pidana dari penjara seumur hidup menjadi pidana penjara, dapat dikatakan sebagai bentuk amputasi terhadap kemerdekaan kekuasaan kehakiman karena tidak adanya relasi hubungan ketatanegaraan yang mencerminkan sifat *check and balances* sebagaimana yang telah ditentukan secara jelas oleh konstitusi. Bahkan dari pelaksanaan remisi di berbagai negara, secara jelas menunjukkan bahwa remisi adalah mengurangi masa hukuman, bukan mengubah jenis pidana. 2) Syarat diberikannya remisi kepada Narapidana seumur hidup, paling tidak telah menjalani pidana selama 5 (lima) tahun berturut-turut dan berkelakuan baik secara berkelanjutan dengan prosedur permohonannya akan bermuara kepada Presiden yang akan memberikan keputusan final.

***Kata kunci:*** Keputusan Presiden, Presiden, Remisi, Pemasyarakatan, Grasi.



## ABSTRACT

**JENIFER REGINA MASIRRI (B012192021), “The Legal Position of Presidential Decrees in Granting Remissions to Prisoners of Penitentiary”**, supervised by Syamsul Bachri and Marwati Riza.

This study aimed to analyze the legal position of decisions issued by the President in granting remissions to Prisoners of Penitentiary.

The type of research used by the author was a normative legal research type with a statutory approach, a conceptual approach, and a comparative approach. The legal materials used consist of primary legal materials, namely legislation, judges' decisions, and secondary legal materials, namely book literature and legal journals. The entire legal material was analyzed qualitatively and presented descriptively.

The results of this study, namely: 1). Remission granting by the President through a Presidential Decree that is given without consideration of the Supreme Court, because of its nature to change the type of punishment from life imprisonment to imprisonment, can be said to be a form of amputation of the independence of judicial power. No constitutional relationship reflects the nature of checks and balances as clearly defined by the constitution. Even from the implementation of remission in various countries, it clearly shows that remission is reducing the sentence, not changing the type of sentence. 2) Conditions for granting remission to convicts for life are at least 5 (five) consecutive years of imprisonment and good behavior on an ongoing basis with the application procedure leading to the President, who will make the final decision.

*Keywords: Presidential Decree, President, Remission, Correctional, Clemency.*

## DAFTAR ISI

|  | halaman     |
|--|-------------|
| <b>HALAMAN JUDUL</b> .....                                       | <b>i</b>    |
| <b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....                                  | <b>ii</b>   |
| <b>PERNYATAAN KEASLIAN TESIS</b> .....                           | <b>iii</b>  |
| <b>KATA PENGANTAR</b> .....                                      | <b>iv</b>   |
| <b>ABSTRAK</b> .....   | <b>vii</b>  |
| <b>ABSTRACT</b> .....  | <b>viii</b> |
| <b>DAFTAR ISI</b> .....  | <b>ix</b>   |
| <br>   |             |
| <b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....                                   | <b>1</b>    |
| A. Latar Belakang Masalah.....                                   | 1           |
| B. Rumusan Masalah .....   | 14          |
| C. Tujuan Penelitian .....                                       | 14          |
| D. Manfaat Penelitian.....                                       | 14          |
| E. Orisinalitas Penelitian.....                                  | 15          |
| <br>   |             |
| <b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....                             | <b>17</b>   |
| A. Konsep Negara Hukum .....                                     | 17          |
| B. Konstitusi Dan Pembentukan Undang-Undang .....                | 20          |
| 1. Pengertian Konstitusi .....                                   | 20          |
| 2. Peran Konstitusi Dalam Pembentukan Undang-Undang ..           | 23          |
| 3. Penafsiran Konstitusi .....                                   | 26          |
| C. Pembagian Kekuasaan .....                                     | 29          |
| 1. Konsepsi Pembagian Kekuasaan .....                            | 29          |
| 2. Perkembangan Konsep Pembagian Kekuasaan di<br>Indonesia ..... | 34          |
| D. Badan Eksekutif .....   | 36          |
| 1. Wewenang Badan Eksekutif .....                                | 36          |
| 2. Badan Eksekutif di Indonesia.....                             | 39          |
| E. Teori Kewenangan .....  | 42          |

|   |            |
|---|------------|
| 1. Konsep Kewenangan.....   | 42         |
| 2. Kewenangan Diskresi .....  | 47         |
| F. Sistem Pemasyarakatan .....  | 51         |
| 1. Sejarah Sistem Pemasyarakatan di Indonesia.....  | 51         |
| 2. Konsepsi Sistem Pemasyarakatan .....   | 54         |
| 3. Remisi.....  | 58         |
| G. Kerangka Pikir.....  | 62         |
| H. Definisi Operasional .....   | 65         |
| <b>BAB III METODE PENELITIAN.....</b>   | <b>66</b>  |
| A. Tipe Penelitian .....  | 66         |
| B. Metode Pendekatan .....  | 66         |
| C. Jenis dan Sumber Bahan Hukum.....  | 67         |
| D. Proses Pengumpulan Bahan Hukum .....   | 68         |
| E. Analisis Bahan Hukum .....   | 69         |
| <b>BAB IV PEMBAHASAN.....</b>   | <b>70</b>  |
| A. Kedudukan Hukum Keputusan Presiden Dalam Pemberian<br>Remisi Terhadap Warga Binaan Pemasyarakatan .....              | 70         |
| 1. Sinkronisasi Keppres Nomor 174 Tahun 1999 tentang<br>Remisi Berdasarkan Prinsip Hirarki Perundang-<br>Undangan. .... | 74         |
| 2. Pengaturan Pemberian Remisi di Berbagai Negara .....   | 90         |
| B. Pelaksanaan Syarat Pemberian Remisi Pidana Seumur<br>Hidup Menjadi Pidana Sementara.....                             | 104        |
| <b>BAB V PENUTUP.....</b>   | <b>115</b> |
| A. Kesimpulan .....   | 115        |
| B. Saran.....   | 116        |
| <b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>  | <b>118</b> |

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Dalam suatu negara, konstitusi digunakan untuk mengatur penyelenggaraan negara dan membatasi kekuasaan negara. Pembatasan kekuasaan negara sangat penting, sehingga harus diatur dengan jelas dalam konstitusi baik itu cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif agar menjamin prinsip *checks and balances* dalam kehidupan bernegara.

Dalam ranah kekuasaan eksekutif dipimpin oleh Presiden yang bertindak sebagai kepala pemerintahan. Hal itu sebagaimana tercantum dalam Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyebutkan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan tertinggi menurut Undang-Undang Dasar. Artinya kekuasaan suatu pemerintahan berada ditangan satu orang, yaitu dipegang oleh Presiden yang dalam hal ini menjelaskan pula bahwa sistem pemerintahan yang menganut sistem pemerintahan presidensial.<sup>1</sup> Dengan demikian, sistem pemerintahan terpusat pada Presiden sebagai kepala negara (*head of state*) sekaligus kepala pemerintahan (*head of government*).

Dengan demikian, kedudukan Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan tidak dapat dipisahkan sehingga Presiden memiliki

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 127.

kewenangan sebagai *the sovereign executive* untuk menjalankan *independent power* dan *inheren power*, selain itu juga membangun *separation of power* dan hubungan *cheks and balances* antar lembaga negara.<sup>2</sup> Sehingga dalam jabatan Presiden yang mencakup sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan merupakan hakikat dari cabang kekuasaan eksekutif.<sup>3</sup>

Dalam melaksanakan kewenangannya, Presiden dibantu oleh Menteri yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Salah satunya adalah urusan di bidang perlindungan hukum dan hak asasi manusia yang dalam hal ini adalah Kementerian Hukum dan HAM. Sehingga negara berkewajiban untuk melindungi warga negaranya dan setiap warga negara harus mematuhi hukum.<sup>4</sup> Perlindungan terhadap warga negara adalah suatu bentuk tanggung jawab negara dalam pemenuhan hak asasi manusia sebagaimana dijelaskan dalam UUD NRI 1945 dimana negara menjamin hak asasi manusia setiap warga negaranya.

Apabila warga negara melakukan perbuatan melawan hukum, maka harus mempertanggungjawabkan perbuatannya dihadapan hukum melalui putusan pengadilan yang berakibat munculnya status terpidana. Terpidana adalah seorang yang dipidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan harus menjalani pidana hilang

---

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, 2007, Hukum Tata Negara Darurat, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 226.

<sup>3</sup> Jimly Asshiddiqie, 2006, Op. Cit, hlm. 311.

<sup>4</sup> Umi Enggarsasi dan Atet Sumanto, "Pemberian Remisi Terhadap Narapidana Di Lembaga Pemasyarakatan", Fakultas Hukum Universitas Wijaya Kusuma Surabaya, Jurnal Persepektif Volumen XX No. 2, Mei 2015, hlm. 129.

kemerdekaan sebagai warga binaan di Lembaga Pemasyarakatan (LAPAS) dengan menggunakan sistem pemasyarakatan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 menjelaskan bahwa Sistem pemasyarakatan dalam lembaga pemasyarakatan merupakan suatu tatanan mengenai arah dan batas, serta cara pembinaan warga negara binaan pemasyarakatan berdasarkan Pancasila yang dilaksanakan secara terpadu antara Pembina, Yang dibina, dan Masyarakat untuk meningkatkan kualitas warga binaan pemasyarakatan agar menyadari kesalahan, memperbaiki diri, dan tidak mengulangi lagi perbuatan pidana sehingga kemudian dapat diterima kembali di lingkungan masyarakat. Dalam UU No. 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan menjelaskan bahwa Lembaga Pemasyarakatan adalah tempat untuk melaksanakan pembinaan narapidana dan anak didik pemasyarakatan. Setiap narapidana sebagai warga binaan memiliki hak-hak yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Seorang Narapidana walaupun telah hilang kemerdekaannya, tetapi tetap memiliki hak-hak sebagai warga negara dan hak tersebut di jamin oleh negara sebagaimana yang tercantum dalam UUD NRI 1945 Pasal 28 G ayat (1) yang menyatakan bahwa, setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.

Hak-hak narapidana antara lain adalah melakukan ibadah sesuai dengan agama dan kepercayaannya, mendapat perawatan baik perawatan rohani maupun jasmani, mendapatkan pendidikan dan pengajaran, mendapat pelayanan kesehatan dan makanan yang layak, menyampaikan keluhan, mendapatkan bahan bacaan dan mengikuti siaran media massa lainnya yang tidak dilarang, mendapatkan upah atau premi atas pekerjaan yang dilakukan, menerima kunjungan keluarga, penasehat hukum atau orang tertentu lainnya, mendapatkan pengurangan masa pidana (remisi), mendapatkan kesempatan berasimilasi termasuk cuti mengunjungi keluarga, mendapatkan kebebasan bersyarat, mendapatkan cuti menjelang bebas dan mendapatkan hak-hak lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Mengenai hak-hak narapidana tersebut diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2012 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan.

Dalam hal pemberian remisi, asimilasi dan integrasi terhadap narapidana merupakan kewenangan pemerintah dalam hal ini lembaga pemasyarakatan sebagai pemegang kekuasaan eksekutif. Adanya hak tersebut dimaksudkan agar memberikan semangat berkelakuan baik bagi Narapidana, dan dalam rangka menunjang keamanan dan ketertiban dalam Lembaga Pemasyarakatan.

Pemberian remisi merupakan bagian pembinaan narapidana yang secara teknis proses ini sudah berada diluar koridor kekuasaan kehakiman. Mengingat bahwa konsepsi dari pemasyarakatan menyebutkan bahwa negara mempunyai kewajiban terhadap seorang narapidana untuk

membuat mereka tidak menjadi lebih jahat sebelumnya. Akibat dari pemberian remisi, membuat narapidana mendapatkan pemotongan hukuman atau bahkan pembebasan bersyarat sehingga tidak perlu menjalani hukuman sebagaimana putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

Dalam Pasal 14 ayat (1) butir i UU Pemasyarakatan No. 12 Tahun 1995 menyebutkan bahwa Narapidana berhak mendapatkan pengurangan masa pidana (remisi). Dimana dalam penjelasan pasal tersebut dijelaskan bahwa akan diberikan hak tersebut setelah narapidana yang bersangkutan memenuhi syarat-syarat yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Sedangkan pada Pasal 14 ayat (2) menentukan bahwa ketentuan mengenai syarat-syarat dan tata cara pelaksanaan hak-hak narapidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah.

Dalam Pasal 1 angka 6 Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan menjelaskan bahwa remisi merupakan pengurangan masa menjalani pidana yang diberikan kepada narapidana dan anak pidana yang memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

Kewenangan Presiden dalam bidang kekuasaan yudikatif telah ditetapkan dalam konstitusi. Dalam Pasal 14 ayat (1) UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa kekuasaan eksekutif dalam hal ini adalah Presiden memiliki hak untuk memberikan grasi dan rehabilitasi dengan pertimbangan



Mahkamah Agung sebagai kekuasaan yudikatif. Sehingga pengampunan terhadap Narapidana oleh Presiden tidak dapat dilakukan secara serta merta dan/atau prerogatif murni ditangan Presiden.

Dalam Pemberian pengampunan seperti grasi, rehabilitasi, abolisi, dan amnesti sebagai hak prerogatif Presiden yang tidak murni, maka kewenangan tersebut sifatnya relatif, bergantung pada pertimbangan lembaga yudikatif dan legislatif, sekalipun keputusan finalnya ada ditangan Presiden.<sup>5</sup> .

Pada tahun 2018 Presiden Joko Widodo memberikan remisi terhadap 115 narapidana yang divonis seumur hidup. Dimana setelah mendapat remisi tersebut hukuman para narapidana itu berubah menjadi 20 tahun penjara.<sup>6</sup> Dimana dalam Keppres tersebut yang memuat nama penerima remisi pidana penjara sementara, rata-rata kasusnya adalah pembunuhan berencana, pembunuhan yang dirasa masyarakat sangat sadis.<sup>7</sup> Remisi tersebut diberikan lewat Keputusan Presiden Nomor 29 Tahun 2018 tentang Pemberian Remisi Berupa Perubahan Dari Pidana Penjara Seumur Hidup Menjadi Pidana Penjara Sementara.

Pelaksanaan pemberian remisi terhadap narapidana seumur hidup tersebut mengacu pada ketentuan Keputusan Presiden No. 174 Tahun

---

<sup>5</sup> Bagus Teguh Santoso, "Pemberian Grasi Oleh Presiden Bagi Terpidana Antasari Azhar", *Mimbar Justisia* Vol. 1 No. 1, Juni 2017, hlm. 2

<sup>6</sup> Syifa Yulinnas, 2019, Jokowi Beri Remisi 115 Narapidana, Termasuk Pembunuh Wartawan, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190122175106-12-362900/jokowi-beri-remisi-115-narapidana-termasuk-pembunuh-wartawan>, diakses pada tanggal 1 April 2021 Pukul 15.30.

<sup>7</sup> Ilham Safutra, 2019, Penerima Remisi Dari Keppres 29/2018 Pelaku Pembunuhan Berencana, <https://www.jawapos.com/nasional/hukum-kriminal/27/01/2019/penerima-remisi-dari-keppres-292018-pelaku-pembunuhan-berencana/>, diakses pada 20 April 2021 pukul 19.50 Wita.

1999 tentang remisi. Pasal 9 dalam Keppres No. 174 Tahun 1999 tersebut mengandung persoalan karena mengartikan remisi bukan sebagai pengurangan masa menjalani pidana, tetapi justru mengubah jenis pidana seumur hidup menjadi pidana penjara sementara.

Dalam Pasal 9 ayat (1) dan (2) Keppres No. 174 Tahun 1999 tentang Remisi, menyebutkan bahwa:

- (1) Narapidana yang dikenakan pidana penjara seumur hidup dan telah menjalani pidana paling sedikit 5 (lima) tahun berturut-turut serta berkelakuan baik, dapat diubah pidananya menjadi pidana penjara sementara, dengan lama sisa pidana yang masih harus dijalani paling lama 15 (lima belas) tahun.
- (2) Perubahan pidana penjara seumur hidup menjadi pidana penjara sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

Perubahan jenis pidana ini kemudian ditetapkan melalui keputusan presiden dengan mekanisme pengajuan permohonan kepada Presiden melalui Menteri Hukum dan HAM sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 9 Keputusan Menteri Hukum dan HAM Nomor M-03.PS.01.04 Tahun 2000 Tentang Tata Cara Pengajuan Permohonan Remisi Bagi Narapidana Yang Menjalani Pidana Penjara Seumur Hidup Menjadi Pidana Penjara Sementara yang menyebutkan bahwa, "*Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia meneruskan permohonan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) kepada Presiden dengan disertai pertimbangannya*".

Menurut penulis adanya Keppres tersebut bertentangan dengan UU No. 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan, PP No. 32 Tahun 1999 sebagaimana yang telah diubah menjadi PP No. 99 Tahun 2012, dan UU No. 22 Tahun 2002 tentang Grasi. Dalam Pasal 1 angka (1) UU No. 22

Tahun 2002 tentang Grasi menyebutkan bahwa grasi adalah pengampunan berupa perubahan, peringanan, pengurangan, atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada terpidana yang diberikan oleh Presiden. Lebih lanjut dalam Pasal 2 ayat (2) UU. No. 22 Tahun 2002 tersebut menyebutkan bahwa putusan pemidanaan yang dapat dimohonkan grasi adalah pidana mati, penjara seumur hidup, dan penjara paling rendah 2 tahun.

Sehingga menurut penulis, perubahan pidana merupakan konsep grasi, dan bukan merupakan konsep remisi. Konsep remisi telah secara jelas disebutkan dalam UU No. 12 Tahun 1995 dan PP No. 32 Tahun 1999 sebagaimana yang telah diubah menjadi PP No. 99 Tahun 2012 bahwa remisi merupakan pengurangan masa pidana yang diberikan kepada narapidana dan anak pidana yang memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan.

Meskipun telah diatur mengenai syarat-syarat pemberian remisi dalam PP No. 32 Tahun 1999 sebagaimana yang telah diubah dalam PP No. 99 Tahun 2012 yaitu yang termuat dalam Pasal 34 ayat (2) yang menyebutkan bahwa remisi diberikan kepada narapidana dan anak pidana apabila telah memenuhi syarat berkelakuan baik dan telah menjalani masa pidana lebih dari 6 (enam) bulan. Selain itu, dalam PP tersebut juga mengatur syarat remisi dan pemebabasan bersyarat yang dikhususkan bagi narapidana yang dipidana karena melakukan tindak pidana terorisme, narkoba, psikotropika, korupsi, kejahatan terhadap keamanan negara, kejahatan hak asasi manusia yang berat, serta kejahatan transnasional terorganisasi lainnya.

Dalam Pasal 34A ayat (1) PP No. 99 Tahun 2012 menyebutkan bahwa:

- (1) Pemberian Remisi bagi Narapidana yang dipidana karena melakukan tindak pidana terorisme, narkoba dan prekursor narkoba, psikotropika, korupsi, kejahatan terhadap keamanan negara, kejahatan hak asasi manusia yang berat, serta kejahatan transnasional terorganisasi lainnya, selain harus memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 juga harus memenuhi persyaratan:
  - a. bersedia bekerjasama dengan penegak hukum untuk membantu membongkar perkara tindak pidana yang dilakukannya;
  - b. telah membayar lunas denda dan uang pengganti sesuai dengan putusan pengadilan untuk Narapidana yang dipidana karena melakukan tindak pidana korupsi; dan
  - c. telah mengikuti program deradikalisasi yang diselenggarakan oleh LAPAS dan/atau Badan Nasional Penanggulangan Terorisme, serta menyatakan ikrar:
    - 1) kesetiaan kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia secara tertulis bagi Narapidana Warga Negara Indonesia, atau
    - 2) tidak akan mengulangi perbuatan tindak pidana terorisme secara tertulis bagi Narapidana Warga Negara Asing, yang dipidana karena melakukan tindak pidana terorisme.

UU No. 12 Tahun 1995 tidak mengenal adanya persyaratan remisi serta pembebasan bersyarat yang dikhususkan eksklusif pada narapidana seperti terorisme, narkoba, kejahatan hak asasi manusia berat, dan kejahatan transnasional terorganisasi. Seharusnya pelaksanaan pembinaan tersebut haruslah berasaskan pada prinsip persamaan perlakuan, tidak membedakan perlakuan terhadap narapidana lainnya. Pengetatan remisi dan bebas bersyarat ini tidak dilakukan pada bentuk kejahatan seperti pembunuhan, pemerkosaan, perampokan, atau pencabulan, padahal bentuk kejahatan ini juga sangat berbahaya bagi masyarakat.

Sistem pemberian remisi selama ini seolah hanya menjadi kepentingan antara pemerintah dengan narapidana. Selain itu, proses pemberian remisi selama ini juga tidak transparan sehingga sulit untuk dipantau oleh publik. Bahkan tak jarang seorang narapidana yang mau mengurus remisi, harus menyiapkan sejumlah biaya.<sup>8</sup> Akibatnya, tidak jarang pemberian remisi kerap menuai kontroversi di masyarakat seperti misalnya apabila ada narapidana kasus korupsi yang merugikan negara sangat banyak yang akhirnya bebas atau mendapat pengurangan hukuman secara signifikan.

Pemberian remisi yang menjadi kewenangan eksekutif tersebut, sangat terkait dengan politik hukum dan politik pemerintahan Indonesia. Dalam sejarah Republik Indonesia, pemerintah telah 6 (enam) kali mengeluarkan keputusan tentang remisi dan ini menunjukkan adanya perkembangan politik dalam penyelenggaraan hukum yang menyangkut perlakuan kepada narapidana di Indonesia.<sup>9</sup>

Dengan adanya dinamika tersebut menunjukkan bahwa pemberian remisi tergantung pada selera penguasa dan arah politik penguasa saat itu. Selain itu pemberian remisi tersebut juga sangat tidak transparan sehingga menimbulkan ketidakadilan dan bertentangan dengan prinsip persamaan

---

<sup>8</sup> Ady Thea DA, 2019, Sejumlah Alasan Keppres Remisi Mesti Direvisi, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5c5c44b7bf67b/sejumlah-alasan-keppres-remisi-mesti-direvisi>, diakses pada 20 April 2021 Pukul 20.00 Wita.

<sup>9</sup> Andi Saputra, 2014, Pollycarpus dan Mengakhiri Polemik Penyunatan Pemidanaan, <https://news.detik.com/kolom/d-2771666/pollycarpus-dan-mengakhiri-polemik-penyunatan-pemidanaan>, diakses pada 5 April 2021 Pukul 17.00 Wita.

dalam sistem pemasyarakatan serta seringkali seorang narapidana yang telah diberikan hak remisi justru mengulangi kembali kejahatannya.

Sebenarnya kewenangan konstitusional Presiden dalam pemberian remisi tersebut telah pernah dilakukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi dengan nomor perkara 022/PUU-III/2005 yang diajukan oleh pemohon Bahrul Ilmi Yakup. Bahrul Ilmi Yakup beranggapan bahwa ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 khususnya pada pasal 14 ayat (1) butir i dan ayat (2) telah memberi wewenang kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif untuk melakukan perubahan hukuman. Lebih lanjut dalam pokok perkara, disampaikan bahwa dengan mengacu pada ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 Pasal 14 ayat (1) butir i dan ayat (2) tersebut, Presiden RI saat itu, Abdurrahman Wahid mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 174 Tahun 1999 tentang remisi yang mana menentukan sebagai berikut:

- (1) Setiap Narapidana dan anak pidana yang menjalani pidana penjara sementara dan pidana penjara kurungan dapat diberikan remisi apabila yang bersangkutan berkelakuan baik selama menjalani pidana.
- (2) Remisi diberikan oleh Menteri Hukum dan Perundang-Undangan Republik Indonesia.
- (3) Remisi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan Menteri Hukum dan Perundang-Undangan.

Bahrul Ilmi Yakup menyatakan bahwa dengan adanya Keppres tersebut merupakan bentuk intervensi kekuasaan eksekutif terhadap kekuasaan kehakiman melalui munculnya kewenangan Kementerian Hukum dan HAM untuk merubah putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Sehingga dalam pokok perkara Putusan MK Nomor 022/PUU-

III/2005 pemohon beranggapan bahwa dari aspek pengaturan, UUD NRI 1945 secara tegas tidak memberikan wewenang pemberian remisi kepada Presiden. Sedangkan Kementerian Hukum dan HAM adalah Pembantu Presiden sebagaimana Pasal 17 ayat (1) UUD NRI 1945 sehingga tindakan pemberian remisi tidak memiliki dasar konstitusional.<sup>10</sup>

Namun, dalam pembacaan Putusan Mahkamah Konstitusi, permohonan pemohon tersebut tidak dapat diterima, karena menurut hakim para pemohon tidak tergolong sebagai narapidana, tidak pula mewakili kepentingan narapidana, oleh karena itu menurut mahkamah tidak terdapat kerugian konstitusional yang bersifat spesifik.<sup>11</sup>

Apabila merujuk pada UUD NRI 1945 memang tidak ada ketentuan yang mengatur secara jelas tentang wewenang Presiden dalam memberikan remisi. Kewenangan pemberian hak remisi bukanlah kewenangan yang lahir dari UUD NRI 1945, kewenangan Presiden dalam melakukan perubahan hukuman terhadap putusan pengadilan hanya berupa pemberian grasi dan rehabilitasi itupun dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung sebagai lembaga kekuasaan kehakiman.

Pemberian remisi tersebut telah merubah substansi putusan pengadilan dalam perkara pidana secara sepihak oleh Presiden. Padahal secara hukum, putusan tersebut telah berkekuatan hukum tetap. Kekeliruan dalam memaknai konsep remisi yang sering diartikan perubahan hukuman, dimana seharusnya hanya berupa pengurangan masa pidana. Sebab

---

<sup>10</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 022/PUU-III/2005, hlm. 9.

<sup>11</sup> *Ibid*, hlm. 36.

perubahan hukuman atau pidana merupakan ranah yudikatif yang tidak bisa serta merta diubah oleh Presiden melalui Keppres.

Merujuk pada konstitusi, Presiden hanya berwenang memberikan grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung, serta pemberian amnesti dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan DPR. Seharusnya, agar pemberian remisi dapat dikontrol menjadi lebih transparan dan tepat sasaran, maka proses pemberian remisi harus melibatkan pula pihak atau institusi terkait agar polemik pemberian remisi tidak lagi menjadi kontroversi di masyarakat sehingga tujuan dari sistem pemasyarakatan itu dapat terwujud sebagaimana mestinya.

Oleh karena itu berdasarkan uraian tersebut, bahwa pemberian remisi melalui Keputusan Presiden tidak sejalan dengan konsep hukum pidana atau dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang remisi sehingga pemberian remisi oleh Presiden tersebut tidak memiliki landasan hukum yang kuat dikarenakan dalam konstitusi tidak memberikan kewenangan tersebut kepada Presiden

Maka dari itu menarik untuk menganalisis dan mengkaji lebih dalam lagi terkait kedudukan hukum Keputusan Presiden dalam pemberian remisi terhadap warga binaan pemasyarakatan sehingga tujuan dari sistem pemasyarakatan dapat terwujud.



## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah Keputusan Presiden No. 174 Tahun 1999 tentang remisi yang diberikan pada Napi yang dihukum penjara seumur hidup sejalan dengan konsep remisi ?
2. Sejauhmana pelaksanaan persyaratan hukum yang harus dipenuhi dalam pemberian remisi kepada Napi seumur hidup melalui Keputusan Presiden ?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk menganalisis kedudukan hukum kewenangan Presiden terhadap pemberian remisi bagi Napi yang dihukum penjara seumur hidup.
2. Untuk menganalisis pelaksanaan persyaratan hukum yang dipenuhi dalam pemberian remisi terpidana seumur hidup melalui Keputusan Presiden.

## **D. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan penelitian diatas, maka penelitian ini diharapkan dapat memiliki manfaat yang diuraikan sebagai berikut:

1. Diharapkan dapat memberikan pengetahuan dalam rangka menunjang pengembangan ilmu bagi penulis sendiri dan mahasiswa fakultas hukum pada umumnya.

2. Diharapkan dapat menjadi rujukan bagi pemerintah dalam mengkaji kembali konsep pemberian remisi dalam sistem pemasyarakatan.

#### **E. Orisinalitas Penelitian**

Salah satu kegiatan awal yang dilakukan dalam penelitian ini adalah penelusuran terhadap penelitian terdahulu untuk kemudian dibandingkan keaslian atas penelitian yang direncanakan. Penelusuran tersebut dilakukan melalui penelusuran hasil-hasil penelitian secara online.

Terhadap topik tinjauan normatif terhadap kewenangan badan eksekutif dalam memberikan remisi, asimilasi, dan integrasi terhadap warga binaan pemasyarakatan telah dilakukan berbagai penelitian yang hampir serupa, namun akan diuraikan perbedaannya sebagai berikut:

1. Nyoman A. Martana pada judul, “Kewenangan Presiden Dalam Memberikan Remisi Bagi Narapidana Penjara Seumur Hidup Menjadi Pidana Sementara” (Tesis Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Udayana 2010). Bahwa penelitian ini berfokus membahas kewenangan presiden dan prosedur pemberian remisi yang mengakibatkan narapidana seumur hidup mendapat remisi menjadi hukuman penjara sementara. Sedangkan yang membedakan dengan penelitian yang penulis lakukan yaitu berfokus pada kedudukan Keputusan Presiden dalam memberikan remisi, asimilasi, dan integrasi serta persyaratan hukum yang dipenuhi dalam kewenangan Presiden memberikan remisi, asimilasi, dan integrasi tersebut.

2. Nilmawati Thamrin pada judul, “Remisi: Suatu Tinjauan Dari Kebijakan Penuntutan” (Tesis Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia Tahun 2008). Bahwa pada penelitian ini fokus mengkaji terkait keijakan penuntutan oleh kejaksaan sampai kepada putusan hakim. Dimana kebijakan penututan tersebut tidak tercapai secara optimum karena adanya kebijakan remisi yang membuat putusan pemidanaan hakim menjadi jauh berkurang dari standar kebijakan penuntutan. Sedangkan pada penelitian yang penulis lakukan fokus mengkaji kedudukan Keputusan Presiden dalam pemberian remisi kepada Narapidana seumur hidup.
3. Sri Wulandari pada judul, “Peran Lembaga Pemasyarakatan Dalam Pemberian Remisi Bagi Narapidana (Jurnal Spektrum Hukum Volume 14 Nomor 1 April 2017 Fakultas Hukum Untag Semarang). Bahwa pada penelitian ini lebih berfokus pada peran dan faktor penghambat lembaga pemasyarakatan dalam memberikan remisi bagi narapidana. Sedangkan pada penelitian yang penulis lakukan memfokuskan pada kedudukan Keputusan Presiden dalam memberikan remisi pada Narapidana yang telah divonis hukuman penjara seumur hidup.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Konsep Negara Hukum

Konsep Negara hukum mengalami pertumbuhan menjelang abad 20 yang ditandai dengan lahirnya konsep Negara hukum modern (*welfare stste*), dimana negara sebagai penjaga malam dan keamanan mulai berubah dan bergeser sebagai negara yang harus aktif turut serta menjamin kesejahteraan semua orang.<sup>12</sup> Adanya gagasan bahwa negara tidak boleh ikut campur dalam urusan warga negara dibidang sosial maupun ekonomi (*staatsonthouding* dan *laissez faire*) lama kelamaan berubah dan menjadi suatu gagasan bahwa negara harus bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat dan oleh karena itu negara harus aktif dalam mengatur kehidupan sosial dan ekonomi.<sup>13</sup> Sistem yang menguasai kekuatan-kekuatan ekonomi dan berusaha memperkecil perbedaan sosial dan ekonomi, utamanya perbedaan-perbedaan yang timbul dari distribusi kekayaan. Negara semacam ini disebut sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*) atau negara yang memberi pelayanan kepada masyarakat (*social service state*).<sup>14</sup>

Pada abad ke-19 hingga permulaan abad ke-20 gagasan mengenai perlunya pembatasan dan pembagian kekuasaan dirumuskan secara

---

<sup>12</sup> Ni'matul Huda dan Imam Nasef, 2017, *Penataan Demokrasi Dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Kencana, Jakarta, hlm.4.

<sup>13</sup> Miriam Budiarjo, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm.115.

<sup>14</sup> *Ibid.*,

yuridis. Ahli hukum eropa kontinental seperti Immanuel Kant dan Julius Stahl menggunakan istilah *Rechtsstaat* sedangkan ahli *Anglo Saxon* seperti A.V. Dicey memakai istilah *Rule of Law*.

Menurut Julius Stahl, konsep negara hukum dapat mencakup empat unsur, yaitu:<sup>15</sup>

1. Hak asasi manusia.
2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu.
3. Pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan.
4. Peradilan administrasi dalam perselisihan.

Konsep *rule of law* oleh A.V. Dicey mengetengahkan konsep negara hukum dengan istilah *rule of law*, yang mencakup:<sup>16</sup>

1. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of law*).
2. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*).
3. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang serta keputusan-keputusan pengadilan.

Walaupun antara konsep *rechtsstaat* dan *the rule of law* memiliki perbedaan latar belakang, tetapi pada dasarnya keduanya berkenaan dengan perlindungan atas hak-hak kebebasan sipil warga negara dari tindakan sewenang-wenang kekuasaan negara. Prinsip *rechtsstaat* yang dikemukakan oleh Julius Stahl pada pokoknya dapat digabungkan dengan

---

<sup>15</sup> *Ibid*, hlm.113.

<sup>16</sup> *Ibid.*,

prinsip rule of law yang dikembangkan oleh A.V. Dicey guna menandai negara hukum modern di zaman sekarang.<sup>17</sup>

Dari segi moral politik, ada empat alasan utama untuk menuntut agar negara hendaknya diselenggarakan dan dijalankan tugasnya berdasarkan hukum, yaitu: 1) kepastian hukum, 2) tuntutan perlakuan yang sama, 3) legitimasi demokratis, 4) tuntutan akal budi.<sup>18</sup>

Salah satu asas penting negara hukum adalah asas legalitas. Substansi dari asas legalitas adalah menghendaki agar setiap tindakan badan/pejabat administrasi berdasarkan undang-undang. Tanpa didasari oleh undang-undang badan/pejabat administrasi negara tidak berwenang melakukan suatu tindakan yang dapat mengubah dan mempengaruhi keadaan hukum warga negara.

Secara teoritis dan yuridis, asas legalitas dapat diperoleh suatu badan/pejabat administrasi melalui atributif (legislator), baik tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Di Indonesia, asas legalitas yang berupa atributif, pada tingkat pusat, atributif yang diperoleh berasal dari MPR merupakan UUD dan dari DPR yang bekerja sama dengan pemerintah merupakan undang-undang, sedangkan atributif yang diperoleh dari pemerintah di tingkat daerah yang bersumber dari DPRD dan Pemerintah Daerah adalah peraturan daerah.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Op.cit*, hlm.6.

<sup>18</sup> Franz Magnis-Suseno, 2019, *Etika Politik Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern Cetakan Kesepuluh*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm.376.

<sup>19</sup> Ni'matul Huda, 2019, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali Pers, Depok, hlm.87.

Penegasan Indonesia adalah negara hukum yang selama ini diatur dalam UUD NRI 1945 pasal 1 ayat 3, yang berbunyi sebagai berikut: "Negara Indonesia adalah negara hukum". Konsekuensi dari ketentuan ini adalah bahwa setiap tindakan, kebijakan, dan perilaku alat negara dan penduduk harus berlandaskan dan sesuai dengan hukum.

Dalam negara hukum, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Sesungguhnya yang memimpin penyelenggaraan negara adalah hukum itu sendiri, sesuai dengan prinsip *the rule of law, and not of man*, yang sejalan dengan prinsip *nomocratie*, yaitu kekuasaan yang dijalankan oleh hukum, *nomos*.

Dalam paham negara hukum, harus dibuat jaminan bahwa hukum itu sendiri dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi, oleh karena itu prinsip supremasi hukum dan kedaulatan hukum itu sendiri berasal dari kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu, prinsip negara hukum haruslah dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat (*demokratische rechtsstaat*).<sup>20</sup>

## **B. Konstitusi Dan Pembentukan Undang-Undang**

### **1. Pengertian Konstitusi**

Istilah konstitusi berasal dari bahasa latin, yaitu *constitutio* artinya undang-undang dasar. Konstitusi dalam bahasa inggris adalah *constitution* yang merupakan norma sistem politik dan hukum yang dibentuk oleh pemerintah negara. Istilah konstitusi merupakan gabungan dua kata, yaitu

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, hlm.88.

cume berarti “bersama” dan stratuere berarti “membuat sesuatu agar berdiri atau mendirikan, menetapkan sesuatu”. Ada pula yang menjelaskan bahwa istilah konstitusi berasal dari bahasa Belanda yaitu *constitue*, dalam bahasa Prancis, yaitu *constituere*, dalam bahasa Jerman artinya *vertassung*, dan dalam ketatanegaraan Indonesia berarti Undang-Undang Dasar.

Istilah konstitusi dalam bahasa Inggris memiliki makna yang lebih luas daripada undang-undang dasar, yaitu keseluruhan peraturan, baik tertulis ataupun tidak tertulis yang mengatur secara mengikat cara-cara penyelenggaraan pemerintahan dalam masyarakat.

Dalam pengertian modern, konstitusi adalah seperangkat aturan dan ketentuan yang menggambarkan sistem ketatanegaraan suatu negara. Konstitusi merupakan undang-undang dasar, yaitu dokumen resmi yang memuat aturan-aturan dasar yang bersifat pokok. Kedudukan konstitusi merupakan hukum tertinggi dalam negara. Adapun fungsinya adalah penentu dan pembatas kekuasaan, serta sebagai pengatur hubungan antara rakyat dengan negara.<sup>21</sup>

Konstitusi dikodifikasikan sebagai dokumen tertulis, memuat aturan dan prinsi-prinsip entitas politik dan hukum. Istilah ini merujuk secara khusus untuk menetapkan konstitusi nasional sebagai prinsip dasar politik, prinsip dasar hukum, dan termasuk pembentukan struktur, prosedur, wewenang, dan kewajiban pemerintahan negara. Konstitusi umumnya merujuk pada penjaminan hak warga masyarakat pada wilayah suatu

---

<sup>21</sup> Deddey Ismatullah, 2006, *Gagasan Pemerintahan Modern Dalam Konstitusi Madinah*, Shifa, Bandung, hlm. 131.



negara. Istilah konstitusi dapat diterapkan dalam seluruh hukum yang mendefinisikan fungsi pemerintahan negara.<sup>22</sup> Konstitusi umumnya merujuk pada penjaminan hak warga masyarakat pada wilayah suatu negara.

Menurut K.C. Wheare, konstitusi adalah keseluruhan sistem ketatanegaraan berupa kumpulan peraturan yang membentuk, mengatur, dan memerintah dalam pemerintahan negara. Strong sendiri memaknai konstitusi sebagai kumpulan prinsip mengenai kekuasaan pemerintah dan yang diperintah serta hubungan keduanya yang diatur oleh hukum. Sedangkan menurut Herman Heller, konstitusi mempunyai arti luas dibandingkan dengan undang-undang dasar. Konstitusi tidak hanya bersifat yuridis, tetapi juga sosiologis dan politis.<sup>23</sup>

Dengan berbagai pengertian tersebut, dapat dipahami bahwa konstitusi adalah undang-undang dasar tertulis dan tidak tertulis. Undang-undang yang tidak tertulis disebut konvensi. Konstitusi sebagai kesatuan organisasi mencakup hukum dan semua organisasi yang ada di dalam negara, sebagai bentuk negara dan faktor integrasi.

Berlakunya konstitusi sebagai hukum dasar yang mengikat didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut suatu negara. Jika negara menganut paham kedaulatan rakyat, sumber legitimasi konstitusi adalah rakyat. Jika yang berlaku adalah paham kedaulatan raja, raja yang menentukan berlaku tidaknya konstitusi. Inilah

---

<sup>22</sup> Zulkarnaen dan Beni Ahmad Saebani, 2012, *Hukum Konstitusi*, Pustaka Setia, Bandung, hlm. 34.

<sup>23</sup> Ibid, hlm. 35-36.

yang disebut para ahli sebagai *constituent power* yang merupakan kewenangan yang berada di luar dan sekaligus di atas sistem yang diaturnya.<sup>24</sup>

Eksistensi konstitusi dalam kehidupan ketatanegaraan sangat krusial. Tanpa adanya konstitusi, tidak akan terbentuk suatu negara. Dalam lintasan sejarah hingga awal abad 21, hampir tidak ada negara yang tidak memiliki konstitusi. Hal ini menunjukkan betapa pentingnya konstitusi sebagai perangkat negara. Konstitusi dan negara ibarat dua sisi mata uang yang satu sama lain tidak terpisahkan.<sup>25</sup> Hal itu sejalan dengan perlunya konstitusi sebagai instrument untuk membatasi kekuasaan negara, Miriam Budiardjo mengatakan bahwa di dalam negara yang mendasarkan dirinya sebagai atas demokrasi konstitusional. Undang-Undang Dasar mempunyai fungsi yang khas, yaitu membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang. Dengan demikian, diharapkan hak-hak warga negara akan terlindungi.<sup>26</sup>

## **2. Peran Konstitusi Dalam Pembentukan Undang-Undang**

Pembentukan atau pembuatan undang-undang pada dasarnya adalah tindakan manasuka (*arbitrary*). Tidak ada dasar atau landasan apapun yang mengatur hal apa yang akan menjadi materi dari suatu UU. Kriteria apakah suatu materi tertentu layak diatur dalam UU adalah wilayah inisiatif pembentuk UU, yaitu DPR dan Presiden secara bersama-sama. Penilaian apakah suatu materi atau peristiwa perlu diatur dalam UU atau

---

<sup>24</sup> *Ibid*, hlm. 37.

<sup>25</sup> *Ibid*, hlm. 41-41

<sup>26</sup> *Ibid*, hlm.42.

tidak merupakan penilaian moral dan bersifat sosiologis. Misalnya pembunuhan sejak awal memang dianggap oleh masyarakat sebagai hal yang jahat (*mala in se*) kemudian dilarang oleh UU (c.q. KUHP). Namun ada perbuatan tertentu yang pada awalnya tidak dianggap sebagai kejahatan namun belakangan dinyatakan oleh UU sebagai perbuatan jahat (*mala pro hibita*) seperti penggelandangan.

Kebebasan pembentuk UU untuk memilih materi yang akan dijadikan UU harus diatur demi mewujudkan kesesuaian antar undang-undang dan kepastian hukum. Untuk menjamin agar dua atau lebih UU tidak mengatur hal yang sama secara berbeda maka disepakati norma tertentu yang akan menjadi acuan/ dasar. Dalam perspektif positivisme, hal demikian disebut Hans Kelsen sebagai teori hierarki/jenjang norma (*Stufenbau Theori*) dan disebut Hans Nawiasky sebagai teori hierarki jenjang norma hukum (*die Theorie vom Stufenordnung der Rechtsnormen*).<sup>27</sup>

Gagasan Hans Kelsen yang disempurnakan Hans Nawiasky pada pokoknya menyatakan bahwa suatu norma hukum yang lebih rendah, dalam pembentukannya harus mengacu kepada norma hukum yang lebih tinggi. Adapun norma yang lebih tinggi menjadi acuan/dasar bagi pembentukan norma yang lebih rendah.<sup>28</sup> Semakin tinggi posisi suatu norma maka sifatnya akan lebih abstrak, sementara norma yang semakin

---

<sup>27</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, 2007, Ilmu Perundang-undangan 1 : Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 41 dan 44.

<sup>28</sup> *Ibid*, hlm. 41-45.

rendah bersifat semakin teknis.<sup>29</sup> Adapun norma dengan nilai tertinggi atau disebut norma dasar dalam suatu negara tidak memiliki acuan norma apapun di atasnya melainkan merujuk pada kondisi "dianggap telah ada" atau *pre-supposed* atau *given*.

Teori hierarki norma ini diterapkan di Indonesia sehingga UU harus mengacu atau bersesuaian dengan UUD NRI 1945. Hal demikian karena rakyat Indonesia bersepakat untuk menempatkan UUD NRI 1945 sebagai norma dasar negara (*staatsgrundnorm*), bahkan ditempatkan sebagai norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*) mengingat Pancasila yang berfungsi sebagai norma fundamental bagi pembentukan pasal-pasal "batang tubuh" UUD NRI 1945 dirumuskan/ dituliskan di dalam Pembukaan UUD NRI 1945.<sup>30</sup>

Teori hierarki norma tersebut dianut dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur jenjang perundang-undangan di Indonesia dari tingkat tertinggi menuju terendah adalah:

- i) UUD NRI 1945;
- ii) Ketetapan MPR;
- iii) UU/PERPU;
- iv) Peraturan Pemerintah
- v) Peraturan Presiden;
- vi) Perda Provinsi; dan
- vii) PERDA Kabupaten/Kota.

---

<sup>29</sup> *Ibid*, hlm. 47.

<sup>30</sup> *Ibid*, hlm. 58-59.

### 3. Penafsiran Konstitusi

Norma UUD NRI 1945 sebagai konstitusi atau hukum dasar negara dirumuskan secara umum, lugas, dan ringkas. Rumusan umum dan ringkas memudahkan UUD NRI 1945 untuk dibaca, namun di sisi lain menyulitkan upaya pemahaman terhadap maksud dari norma UUD NRI 1945. Dalam pengujian UU, ketika norma UUD NRI 1945 disandingkan dengan norma UU yang lebih konkret dan teknis, timbul masalah yaitu bagaimana cara menilai apakah terdapat kesesuaian atau ketidaksesuaian antara dua norma yang meskipun mengatur hal yang sama namun memiliki perbedaan derajat konkret dan teknis. Untuk menyelesaikan permasalahan tersebut maka norma UUD NRI 1945 yang lebih umum dan abstrak harus ditafsirkan terlebih dahulu hingga berada di derajat atau tingkat yang setara dengan norma UU yang lebih teknis dan konkret. Setelah kedua norma berada dalam derajat yang setara, baru MK dapat membandingkan atau menilai apakah di antara keduanya terdapat persesuaian.

Dalam ilmu hukum dan konstitusi, interpretasi atau penafsiran adalah metode penemuan hukum (*rechtsvinding*) dalam hal peraturannya ada tetapi tidak jelas untuk dapat diterapkan pada peristiwanya.<sup>31</sup> Penemuan hukum ihwalnya berkenaan dalam hal mengkonkretisasikan produk pembentukan hukum. Penemuan hukum adalah proses kegiatan pengambilan keputusan yuridik konkret yang secara langsung menimbulkan akibat hukum bagi suatu situasi individual (putusan-putusan

---

<sup>31</sup> Asosiasi Pengajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, 2010, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, hlm. 66.

hakim, ketetapan, pembuatan akta oleh notaris dan sebagainya).<sup>32</sup> Penafsiran sebagai salah satu metode dalam penemuan hukum (*rechtsvinding*), berangkat dari pemikiran, bahwa pekerjaan kehakiman memiliki karakter logikal.<sup>33</sup> Menurut Sudikno Mertokusumo, interpretasi atau penafsiran oleh hakim merupakan penjelasan yang harus menuju kepada pelaksanaan yang dapat diterima oleh masyarakat mengenai peraturan hukum terhadap peristiwa yang konkrit.<sup>34</sup>

Pengujian konstusionalitas memerlukan dua macam penafsiran sekaligus, yaitu penafsiran konstitusi dan penafsiran UU. Kedua jenis penafsiran tersebut memiliki tujuan yang sama, yaitu menemukan makna atau arti dari suatu norma. Perbedaannya adalah pada obyek yang ditafsirkan, yaitu obyek berupa norma UUD NRI1945 dan obyek berupa norma UU.

Dari sisi metode, kedua macam penafsiran yang berbeda obyek tersebut dapat menggunakan metode atau teknik penafsiran yang sama. Beberapa metode penafsiran yang pernah dipergunakan oleh MK adalah penafsiran gramatikal, penafsiran sistematis, penafsiran historis, penafsiran teleologis, dan penafsiran hermeneutik.

Penafsiran gramatikal adalah cara menemukan makna suatu norma dengan membaca rangkaian kata-kata (kalimat) pasal atau ayat yang mengandung ketentuan hukum yang sedang ditafsirkan kemudian

---

<sup>32</sup> *Ibid.*,

<sup>33</sup> *Ibid*, hlm. 67.

<sup>34</sup> Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo sebagaimana dikutip dalam Asosiasi Pengajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Ibid*.

mengkaitkannya dengan kata-kata yang berlaku secara umum di masyarakat. Atau dapat dikatakan bahwa penafsiran gramatikal adalah upaya menemukan makna secara harfiah/tersurat dengan mendasarkan pada arti kata yang telah dikenal umum.<sup>35</sup>

Penafsiran sistematis merupakan cara menemukan makna dari suatu pasal, ayat, dan/atau frasa tertentu dengan cara menghubungkan pasal, ayat, dan/atau frasa tersebut dengan seluruh ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang sama, atau menghubungkannya dengan dengan peraturan perundangundangan yang berbeda namun mengatur hal yang sama.<sup>36</sup>

Penafsiran historis adalah cara menemukan makna suatu ketentuan dengan cara mencari dan memahami latar belakang kemunculan ketentuan tersebut. Latar belakang dimaksud meliputi kondisi masyarakat, suasana kebatinan pembentuk UU, tren ideologi, dan lain sebagainya. Dipahaminya kondisi atau suasana yang melatarbelakangi kemunculan suatu ketentuan hukum akan memberi petunjuk mengenai maksud dari ketentuan hukum dimaksud.<sup>37</sup>

Penafsiran teleologis berupaya mengetahui makna suatu ketentuan hukum dengan cara mengkaitkan ketentuan dimaksud dengan tujuan atau maksud dibentuknya peraturan perundang-undangan. Dari perspektif teleologis, setiap peraturan perundang-undangan pasti memiliki tujuan

---

<sup>35</sup> Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, 1993, *Bab-bab Tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 58-60.

<sup>36</sup> *Ibid*, hlm. 60-63.

<sup>37</sup> *Ibid*, hlm. 63-65.

penyusunan, dan karenanya makna atau arti pasal, ayat, atau bagian dari pasal dan ayat tidak boleh lepas dari tujuan pembentukan peraturan perundang-undangan dimaksud.<sup>38</sup>

Metode penafsiran yang melingkupi semua jenis metode penafsiran tersebut adalah penafsiran hermeneutik. Dalam hermeneutik terjadi dialog dari berbagai sudut pandang mengenai ketentuan hukum yang sedang dicari maknanya. Untuk memahami makna suatu ketentuan, metode hermeneutik mengajak penafsir untuk memahami teks, memahami konteks, kemudian melakukan kontekstualisasi.<sup>39</sup>

## **C. Pembagian Kekuasaan**

### **1. Konsepsi Pembagian Kekuasaan**

Kedaulatan tertinggi bangsa Indonesia dijelaskan dalam UUD NRI 1945. Dengan demikian rakyat yang memiliki kedaulatan atas unsur kekuasaan negara, yang kemudian oleh konstitusi, legitimasi kewenangannya diberikan pada lembaga negara selaku pemegang kekuasaan yang anggotanya dipilih melalui cara yang demokratis. Pada akhirnya pertanggungjawaban penerima mandat pelaksana kekuasaan negara kembali lagi kepada rakyat selaku pemberi mandat.

Pada prinsipnya, konstitusi atau Undang-Undang Dasar suatu negara antara lain merupakan pencatatan (registrasi) pembagian

---

<sup>38</sup> *Ibid*, hlm. 65-66.

<sup>39</sup> Jazim Hamidi, 2006, *Revolusi Hukum Indonesia: Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Konpress, Jakarta, hlm. 33-34.



kekuasaan di dalam suatu negara. Pembagian kekuasaan menurut fungsinya menunjukkan perbedaan antara fungsifungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang lebih dikenal sebagai Trias Politika.<sup>40</sup>

Dari segi kelembagaan, prinsip kedaulatan rakyat itu biasanya diorganisasikan melalui dua cara, yaitu melalui sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) atau pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan yang dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*checks and balances*). Sedangkan pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat.<sup>41</sup>

Setelah itu sistem tersebut dikembangkan oleh Montesquieu yang membagi kekuasaan pemerintahan dalam tiga cabang, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Ketiga jenis kekuasaan ini haruslah terpisah satu sama lain, baik menurut tugas maupun mengenai alat kelengkapan (*organ*) yang menyelenggarakannya. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif meliputi penyelenggaraan

---

<sup>40</sup> Miriam Budiardjo, Op. Cit, hlm. 152.

<sup>41</sup> Jimly Asshiddiqie, 2004, Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 35.

undang-undang, dan kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang.<sup>42</sup>

Dalam teori John Locke, tidak ada kekuasaan yudikatif, karena kekuasaan yudikatif sudah termasuk ke dalam kekuasaan eksekutif. Berbeda dengan teori Montesquieu yang menyatakan bahwa kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan yang berdiri sendiri dan tidak terdapat kekuasaan federatif karena kekuasaan tersebut termasuk ke dalam kekuasaan eksekutif. Sehingga untuk menjamin kebebasan politik warga negara, ketiga kekuasaan itu harus dipisahkab.<sup>43</sup>

Apabila kekuasaan legislatif dan eksekutif disatukan pada orang yang sama atau dalam satu lembaga kehakiman, tidak mungkin ada kebebasan, karena bisa terjadi kesewenang-wenangan. Demikian pula apabila kekuasaan legislatif tidak dipisahkan dari kekuasaan eksekutif, maka tidak ada kebebasan. Seandainya kekuasaan yudikatif digabungkan dengan kekuasaan legislatif, maka kehidupan dan kebebasan warga negara akan berada dalam pengawasan sewenang-wenang. Karena hakim sekaligus pembuat hukum atau legislator. Jika kekuasaan kehakiman itu digabungkan dengan kekuasaan pelaksana hukum, hakim dapat saja bertindak dengan kekerasan dan penindasan.<sup>44</sup>

Montesquieu tidak mengemukakan suatu rekomendasi untuk memberikan prioritas kedudukan diantara ketiga bidang kekuasaan itu dan

---

<sup>42</sup> C.S.T. Kansil, 1985, Sistem Pemerintahan Indonesia, Aksara Baru, Jakarta, hlm. 10.

<sup>43</sup> Green Mind Community, 2009, Teori dan Politik Hukum Tata Negara, Total Media, Yogyakarta, hlm. 48.

menganggap ketiga wewenang itu berkedudukan sama, sehingga dapat bertindak saling mengekang (*mutual restrain*) sebagai salah satu bentuk pemeliharaan terhadap kebebasan politik. Berbeda dengan pandangan Montesquieu, John Locke memberikan kedudukan yang lebih tinggi pada kekuasaan legislatif yang dikenal dengan sebutan “supremasi kedudukan legislatif”.<sup>45</sup>

Istilah *separation of power* dan *distribution of power* sebenarnya dapat saja dipertukarkan maknanya satu sama lain.<sup>46</sup> Namun demikian, istilah pemisahan kekuasaan itu sendiri sudah biasa digunakan di kalangan para ahli, tidak saja dalam pengertian yang mutlak seperti dalam pandangan Montesquieu, namun mencakup pula pengertian-pengertian baru yang berkembang dalam praktik selama abad ke-20 yang sedikit banyak mencakup juga pengertian-pengertian yang kadang-kadang terdapat pula istilah *division of powers*, ataupun *distribution of powers*, bahkan *allocation of powers*.<sup>47</sup>

Untuk membatasi pengertian *separation of powers* itu, G. Marshall membedakan ciri-ciri doktrin pemisahan kekuasaan ke dalam lima aspek, yaitu:<sup>48</sup>

- 1) *Differentiation*
- 2) *Legal incompatibility of office holding*
- 3) *Isolation, immunity, independence*

---

<sup>45</sup> Green Mind Community, Op. cit, hlm. 49.

<sup>46</sup> Jimly Asshiddiqie, 2009, Pengantar Hukum Tata Negara, Rajawali Pers, Jakarta, hlm 289.

<sup>47</sup> Ibid.,

<sup>48</sup> Ibid.,

4) *Cheks and balances*

5) *Coordinate status and lack of accountability*

Dalam pengalaman ketatanegaraan Indonesia, istilah pemisahan kekuasaan itu sendiri cenderung dikonotasikan dengan pendapat Montesquieu secara absolut. Konsep pemisahan kekuasaan tersebut dibedakan secara diametral dari konsep pembagian kekuasaan yang dikaitkan dengan sistem supremasi MPR yang secara mutlak menolak ide pemisahan kekuasaan ala trias politica Montesquieu.<sup>49</sup> Soepomo misalnya menegaskan bahwa UUD NRI 1945 tidak menganut doktrin trias politica dalam arti paham pemisahan kekuasaan, melainkan menganut sistem pembagian kekuasaan.

Namun demikian, sekarang setelah UUD NRI 1945 mengalami empat kali perubahan, dapat dikatakan bahwa sistem konstitusi kita telah menganut doktrin pemisahan kekuasaan secara nyata.<sup>50</sup> Beberapa bukti mengenai hal ini adalah:<sup>51</sup>

- 1) Adanya pergeseran kekuasaan legislatif dari tangan Presiden ke DPR.
- 2) Diadopsinya sistem pengujian konstitusional atas undang-undang sebagai produk legislative oleh Mahkamah Konstitusi.
- 3) Diakuinya bahwa lembaga pelaku kedaulatan rakyat itu tidak hanya terbatas pada MPR, melainkan semua lembaga negara baik secara

---

<sup>49</sup> Ibid, hlm. 290.

<sup>50</sup> Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Kompas, Jakarta, hlm. 35.

<sup>51</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Op. cit, hlm. 292.

langsung atau tidak langsung merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat.

- 4) MPR tidak lagi berstatus lembaga tertinggi negara, melainkan merupakan lembaga (tinggi) negara yang sama derajatnya dengan lembaga-lembaga tinggi lainnya, seperti Presiden, DPR, DPD, MK, dan MA.
- 5) Hubungan-hubungan antarlembaga negara itu bersifat saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.

Dari kelima ciri tersebut, dapat diketahui bahwa UUD NRI 1945 tidak lagi dapat dikatakan menganut prinsip pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal, tetapi juga tidak menganut paham trias politica Montesquieu yang memisahkan cabang-cabang kekuasaan legislative, eksekutif, dan yudisial secara mutlak dan tanpa diiringi oleh hubungan saling mengendalikan satu sama lain. Dengan kata lain, sistem baru yang dianut oleh UUD NRI 1945 pasca perubahan keempat adalah pemisahan kekuasaan berdasarkan prinsip checks and balances.

## **2. Perkembangan Konsep Pembagian Kekuasaan di Indonesia**

Konstitusi Indonesia tidak secara ekspilisit mengatakan bahwa doktrin Trias Politika dianut, tetapi karena ketiga UUD NRI 1945 sebelum perubahan keempat telah menyelami jiwa dari demokrasi konstitusional, maka dapat disimpulkan bahwa Indonesia menganut Trias Politika dalam arti pembagian kekuasaan.

Oleh karena sistem pemerintahannya adalah presidensial, maka kabinet tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan oleh karena itu tidak dapat dijatuhkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dalam masa jabatannya. Akan tetapi pada masa demokrasi terpimpin ada usaha untuk meninggalkan gagasan trias politica. Pemikiran ini jelas dari ucapan-ucapan presiden Indonesia masa itu, Ir. Soekarno, antara lain ia mengatakan bahwa trias politika itu harus ditinggalkan sebab asalnya bersumber dari liberalisme.<sup>52</sup> Penolakan atas asas trias politica semakin nyata setelah dituangkan secara resmi dalam suatu Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, yang mana pada penjelasan umumnya menyatakan bahwa trias politica tidak memiliki tempat sama sekali dalam hukum nasional Indonesia. Presiden harus dapat melakukan campur tangan atau turun tangan dalam pengadilan, yaitu dalam hal-hal tertentu.<sup>53</sup>

Dalam masa orde baru, kepincangan-kepincangan ini telah diluruskan kembali. UU No. 19 Tahun 1964 telah dicabut dan diganti dengan UU No. 14 Tahun 1970. Dalam undang-undang ini kebebasan hakim dihidupkan kembali sehingga menjadi pertanda bahwa Indonesia telah kembali ke asas trias politika dalam pengertian sebagai pembagian kekuasaan.<sup>54</sup> Setelah tahun 1970, pemerintah orde baru semakin otoriter. Dalam kaitannya dengan pembagian kekuasaan, Soeharto tetap membedakan keberadaan lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif.

---

<sup>52</sup> Miriam Budiarto, *Op. cit.*, hlm. 288.

<sup>53</sup> *Ibid.*,

<sup>54</sup> *Ibid.*, hlm. 289.

Namun, yang terjadi saat itu, peran eksekutif sangat mendominasi (executive heavy), sedangkan peran legislatif dan yudikatif tidak berkembang sebagaimana mestinya.<sup>55</sup>

Kemudian setelah tumbangnya orde baru pada tahun 1998 membawa banyak perubahan terhadap pelaksanaan checks and balances di Indonesia. Salah satu bentuk perubahan tersebut dengan penataan kembali peran dan fungsi lembaga-lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Utamanya peningkatan peran bagi lembaga legislatif yaitu DPR, dimana pada masa orde baru DPR hanya memberikan persetujuan terhadap RUU yang diajukan oleh pemerintah, pada masa reformasi ini DPR berhak mengajukan usul RUU dan RUU ini dibahas DPR bersama Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.<sup>56</sup>

#### **D. Badan Eksekutif**

##### **1. Wewenang Badan Eksekutif**

Kekuasaan eksekutif biasanya dipegang oleh badan eksekutif. Di negara demokratis, badan eksekutif terdiri atas kepala negara seperti raja atau presiden, beserta menteri-menterinya. Badan eksekutif dalam arti luas juga mencakup pegawai negeri sipil dan militer.<sup>57</sup>

Dalam sistem presidensial Menteri-menteri merupakan pembantu Presiden dan langsung dipimpin olehnya, sedangkan dalam sistem parlementer para Menteri dipimpin oleh seorang perdana Menteri. Dalam

---

<sup>55</sup> *Ibid.*,

<sup>56</sup> *Ibid*, hlm. 290-291.

<sup>57</sup> *Ibid*, hlm. 295.

sistem parlementer pula perdana Menteri beserta Menteri-menterinya dinamakan bagian dari badan eksekuitf yang bertanggung jawab, sedangkan raja dalam monarki konstitusional dinamakan bagian dari kekuasaan eksekuitf yang tidak dapat diganggugugat (*the king can do wrong*).<sup>58</sup>

Tugas badan eksekutif, menurut tafsiran tradisional asas trias politica, hanya melaksanakan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan oleh badan legislatif serta menyelenggarakan undang-undang yang dibuat oleh badan legislatif. Akan tetapi dalam pelaksanaannya badan eksekutif memiliki keleluasaan lebih ruang geraknya. Zaman modern telah menimbulkan paradoks bahwa lebih banyak undang-undang yang diterima oleh badan legislatif dan harus dilaksanakan oleh badan eksekutif, lebih luas pula ruang lingkup kekuasaan badan eksekuitfnya. Disamping itu jelas bahwa dalam perkembangan negara modern, wewenang badan eksekutif dewasa ini jauh lebih luas daripada hanya melaksanakan Undang-Undang Dasar saja.<sup>59</sup>

Disamping itu jelas dalam perkembangan negara modern bahwa wewenang badan eksekutif dewasa ini jauh lebih luas daripada hanya melaksanakan Undang-Undang Dasar saja. Kadang malahan dikatakan bahwa dalam negara modern badan eksekutif sudah mengganti badan legislative sebagai pembuat kebijakan yang utama.<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> *Ibid.*,

<sup>59</sup> *Ibid.*,

<sup>60</sup> *Ibid.*,



Meluasnya peranan negara terutama disebabkan karena penyelenggaraan kesejahteraan rakyatnya merupakan tugas pokok dari setiap negara dewasa ini, apalagi jika ia tergolong negara kesejahteraan. Negara kesejahteraan menjamin bagi warga negaranya tersedianya aspek-aspek minimal dari Pendidikan pelayanan Kesehatan, perumahan, pekerjaan, dan sebagainya dan karena itu segala kegiatannya mencakup dan memengaruhi segala aspek kehidupan.<sup>61</sup>

Kekuasaan badan eksekutif mencakup beberapa bidang yakni :<sup>62</sup>

- 1) Administratif, yakni kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya dan menyelenggarakan administrasi negara.
- 2) Legislatif, yaitu membuat rancangan undang-undang dan membimbingnya dalam badan perwakilan rakyat sampai menjadi undang-undang.
- 3) Keamanan, artinya kekuasaan untuk mengatur polisi dan Angkatan bersenjata, menyelenggarakan perang, pertahanan negara, serta keamanan dalam negeri.
- 4) Yudikatif, memberi grasi, amnesti, dan sebagainya.
- 5) Diplomatik, yaitu kekuasaan untuk menyelenggarakan hubungan diplomatik dengan negara-negara lain.

Hal ini tidak berarti bahwa peranan badan legislatif tidak ada artinya. Dalam negara demokratis, badan legislatif tetap memiliki peran penting

---

<sup>61</sup> *Ibid*, hlm. 296

<sup>62</sup> *Ibid.*,

dalam hal fungsi pengawasan. Akan tetapi dalam usaha negara meningkatkan penghidupan rakyatnya, badan eksekutiflah yang diharapkan memberi bimbingan, pengarahan, dan kepemimpinan yang dinamis.

## **2. Badan Eksekutif di Indonesia**

Masa sesudah orde baru dikenal sebagai masa reformasi. Yang dilakukan pertama-tama setelah orde baru tumbang adalah melakukan perubahan-perubahan politik sehingga sistem politik Indonesia menjadi lebih demokratis.<sup>63</sup> Langkah terobosan yang dilakukan oleh orde reformasi adalah amandemen UUD NRI 1945 yang mengubah UUD NRI 1945 secara drastis sehingga UUD NRI 1945 yang asil menjadi sangat berbeda dibandingkan UUD NRI 1945 hasil amandemen.<sup>64</sup>

UUD NRI 1945 hasil amandemen memperkuat sistem presidensial di Indonesia dengan mengadakan pemilihan umum untuk memilih presiden/wakil presiden secara langsung oleh rakyat. Pemilihan presiden memperkuat legitimasi Presiden karena ia dipilih langsung oleh rakyat. Disamping itu, UUD NRI 1945 hasil amandemen mempersulit pemecatan Presiden oleh MPR.<sup>65</sup>

Amandemen UUD NRI 1945 mengurangi peranan presiden dalam fungsi legislatif. Pasal 20 ayat (1) UUD NRI 1945 hasil amandemen mengatakan bahwa kekuasaan membentuk undang-undang dipegang oleh DPR. Hal ini jelas berbeda dari UUD NRI 1945 yang asli, bahwa kekuasaan membentuk UU dilakukan oleh Presiden. Setiap RUU harus dibicarakan

---

<sup>63</sup> Ibid, hlm. 313.

<sup>64</sup> Ibid, hlm. 314.

<sup>65</sup> Ibid.,

bersama oleh DPR dan Badan Eksekutif. Namun apabila presiden tidak mengundang sebuah RUU yang telah disetujui bersama dalam waktu 30 hari setelah RUU itu disetujui, maka RUU itu sah sebagai undang-undang dan wajib diundangkan.<sup>66</sup>

Presiden di bawah UUD NRI1945 hasil amandemen adalah presiden di dalam sistem presidensial yang demokratis. Ia tidak dapat diberhentikan oleh DPR karena masalah-masalah politik. Dan sebaliknya, presiden tidak dapat membubarkan DPR.<sup>67</sup> Sistem presidensial yang dianut oleh Indonesia idelanya memberikan kekuasaan yang luas bagi presiden untuk melaksanakan tugas-tugas eksekutifnya. Kekuasaan tersebut tidak dapat dibatasi atau dikurangi tanpa alasan yang bersifat konstitusional. Namun demikian, kekuasaan yang besar tersebut juga tidak dapat digunakan secara semena-mena untuk kepentingan pribadinya.<sup>68</sup>

Hak eksekutif diluar hak-hak yang telah diberikan kepada presiden oleh konstitusi menjadi hal yang sentral untuk dibahas. Misalnya dalam Pasal 17 ayat (2) UUD NRI1945 disebutkan bahwa menteri-menteri diangkat dan diberhentikan oleh presiden. Bandingkan dengan ketentuan mengenai pengangkatan duta dan konsul yang harus melalui pertimbangan DPR.<sup>69</sup>

---

<sup>66</sup> Ibid.,

<sup>67</sup> Ibid, hlm 315.

<sup>68</sup> Denny Indrayana, 2008, *Indonesian Constitutional Reform 1999-2000*, Kompas Book Publishing, Jakarta, hlm. 144.

<sup>69</sup> Hendra Wahanu Prabandani, *Batas Konstitusional Kekuasaan Eksekutif Presiden (Constitutional Limits Of The Presidential Executive Power)*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 12 No. 03, Oktober 2015, hlm. 270.

Saldi Isra mengutip pendapat Bagir Manan menyatakan bahwa hak prerogatif merupakan hak presiden yang diberikan langsung oleh konstitusi. Sebagai contoh yang paling eksplisit adalah hak untuk mengangkat menteri sebagai pembantu presiden sebagaimana diatur dengan tegas dalam pasal 17 UUD NRI1945. Namun berbeda pada saat presiden akan mengubah lembaga atau institusi kementerian negara, hal ini harus dilaksanakan dengan persetujuan DPR.<sup>70</sup>

Pendapat lain menyatakan bahwa hak yang dimiliki presiden sepanjang hak tersebut adalah konstitusional maka merupakan bagian dari kekuasaan eksekutif presiden. Pendapat ini tidak khusus menunjuk pada konsep yang disebut sebagai hak prerogatif namun lebih kepada hak yang dimiliki oleh presiden secara konstitusional. Ide ini misalnya disampaikan oleh mantan hakim Mahkamah Konstitusi Hardjono, yang menyatakan bahwa setiap hak yang dimiliki secara konstitusional oleh presiden merupakan hak eksekutif yang juga adalah hak prerogatif itu sendiri. Dalam sebuah kesempatan, Hardjono menyatakan bahwa belum ada penjelasan mengenai apa itu hak prerogatif presiden.<sup>71</sup>

Selanjutnya adalah pendapat yang menyatakan bahwa hak prerogatif merupakan hak presiden untuk mengisi sesuatu yang tidak diatur dalam konstitusi. Menurut pendapat Zaenal Arifin Mochtar hak prerogatif ini mengisi sesuatu yang tidak diatur secara detail dalam konstitusi. Contohnya

---

<sup>70</sup> *Ibid*, hlm 271.

<sup>71</sup> *Ibid.*,

adalah ketika Presiden menarik calon Kapolri yang sudah melalui seleksi di DPR.<sup>72</sup>

Bagi penganut ide ini, hal tersebut adalah bagian dari *constitutional power* karena tidak diatur di undang-undang mana pun, termasuk tidak diatur dalam Undang-Undang Kepolisian. Apabila ditelusuri dari sisi sejarah, pendapat terakhir yang menyatakan bahwa hak prerogatif merupakan constitutional power presiden untuk mengisi yang tidak diatur secara detail dalam konstitusi merupakan pendapat yang paling kuat.<sup>73</sup>

## **E. Teori Kewenangan**

### **1. Konsep Kewenangan**

Kewenangan adalah kekuasaan membuat keputusan memerintah dan melimpahkan tanggungjawab kepada orang lain. Menurut kamus besar bahasa Indonesia, kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggungjawab kepada orang atau organ lain.

Konsep kewenangan diawali dari ciri khas suatu negara yaitu adanya kekuasaan yang memiliki kewenangan. Dalam konsep hukum publik wewenang merupakan konsep penting dari hukum administrasi negara.<sup>74</sup> Pemerintahan baru dapat menjalankan fungsi atas dasar wewenang yang diperolehnya, artinya keabsahan tindak pemerintah atas dasar wewenang

---

<sup>72</sup> *Ibid*, hlm. 272.

<sup>73</sup> *Ibid*.

<sup>74</sup> HM Arief Muljadi, 2005, *Landasan dan Prinsip Hukum Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan RI*, Prestasi Pusaka, Jakarta, hlm. 61.

diatur dalam peraturan perundang-undangan.<sup>75</sup> Tanpa adanya kewenangan yang dimiliki, maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak dapat melaksanakan suatu perbuatan atau tindakan pemerintahan.<sup>76</sup>

Secara teoretik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.<sup>77</sup> Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya.<sup>78</sup>

Mengenai atribusi, delegasi dan mandat H.D. Van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefenisikan sebagai berikut:

- a. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.
- b. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan lainnya.

---

<sup>75</sup> Sadjijono, 2011, *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, hlm. 49.

<sup>76</sup> Akhmad Marwi, "Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Di Bidang Kepegawaian Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah (Studi Pada Pemerintahan Kota Mataram)", *Jurnal Hukum dan Keadilan IUS*, Fakultas Hukum Universitas Mataram, Vol. IV, Nomor 3 Desember 2016, hlm. 541.

<sup>77</sup> Ridwan HR, *Op.cit.*, 101.

<sup>78</sup> Mustamin Dg. Mattutu (dkk), 2004, *Mandat, Delegasi Atribusi, dan Implementasinya Di Indonesia*, Tim Ull Press, Yogyakarta, hlm. 138.

- c. Mandat, mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.<sup>79</sup>

Sedangkan menurut Indroharto kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan ada tiga yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Adapun legislator yang kompeten untuk memertikan atribusi wewenang pemerintahan itu dibedakan antara:

- a. Yang berkedudukan sebagai original legislator di negara kita di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang membuat undang-undang, dan di tingkat daerah ada DPRD dan Pemerintah Daerah yang membuat Peraturan Daerah.
- b. Yang bertindak sebagai *delegator legislator* seperti Presiden yang berdasarkan pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan Peraturan Pemerintah di mana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara Tertentu.<sup>80</sup>

Delegasi adalah penyerahan wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintah kepada organ pemerintah lainnya. Suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.<sup>81</sup>

---

<sup>79</sup> Ridwan HR, *Op.cit.*, hlm. 102

<sup>80</sup> *Ibid*, hlm. 101.

<sup>81</sup> *Ibid.*,

Berbeda dengan F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek, seperti dalam buku Ridwan HR, menyebutkan bahwa ada dua cara organ pemerintah memperoleh wewenang, yaitu dengan cara atribusi dan delegasi. Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada oleh organ lain, jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi.<sup>82</sup>

Philipus M. Hadjon membagi cara memperoleh wewenang atas dua cara, yaitu atribusi dan delegasi.<sup>83</sup> Atribusi adalah wewenang untuk membuat keputusan yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materil. Atribusi juga dikatakan sebagai suatu cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan. Sehingga tampak jelas bahwa kewenangan yang didapat melalui atribusi oleh organ pemerintah adalah kewenangan asli, karena kewenangan itu diperoleh langsung dari peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, atribusi berarti timbulnya kewenangan baru yang sebelumnya kewenangan itu, tidak dimiliki oleh organ pemerintah yang bersangkutan.

Delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang untuk membuat *besluit* oleh pejabat tata usaha negara kepada pihak lain tersebut. Dengan kata penyerahan, ini berarti adanya perpindahan tanggungjawab dan yang memberi delegasi kepada yang menerima delegasi. Dalam pelimpahan wewenang pemerintahan melalui delegasi ini terdapat syarat-syarat sebagai berikut:

---

<sup>82</sup> *Ibid*, hlm. 102.

<sup>83</sup> Philipus M. Hadjon (dkk), 2008, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 130.



- a. Delegasi harus definitif dan pemberi delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan
- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi
- d. Kewajiban memberikan keterangan atau penjelasan, artinya delegans berhak untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut
- e. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya *delegans* memberikan instruksi atau petunjuk tentang penggunaan wewenang tersebut.<sup>84</sup>

Mandat diartikan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberri wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan atas nama pejabat tata usaha negara yang memberi mandat. Tanggungjawab tidak berpindah ke mandataris, melainkan tanggungjawab tetap berada di tangan pemberi mandat, hal ini dapat dilihat dari kata atas nama atau biasa disingkat a.n. dengan demikian, semua akibat hukum yang ditimbulkan oleh adanya keputusan yang dikeluarkan oleh mandataris adalah tanggungjawab pemberi mandat.<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> Ridwan HR, *Op.cit.*, hlm. 104.

<sup>85</sup> Sadjijono, *Op.cit.*, hlm. 66.

## 2. Kewenangan Diskresi

Diskresi dapat juga disebut sebagai *freies ermessen* dimana secara bahasa *freies ermessen* berasal dari kata *frei* artinya bebas, lepas, tidak terikat, dan merdeka. *Freies* artinya orang yang bebas, tidak terikat, dan merdeka. Sedangkan *Ermessen* berarti mempertimbangkan, menilai, menduga, dan memperkirakan. *Freies Ermessen* berarti orang yang memiliki kebebasan untuk menilai, menduga, dan mempertimbangkan sesuatu. Istilah ini kemudian secara khas digunakan dalam bidang pemerintahan, sehingga *freies ermessen (diskresionare power)* diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang.<sup>86</sup>

Untuk menjalankan tugasnya menyelenggarakan kesejahteraan umum itu pemerintah diberi juga *freies ermessen*, yaitu kewenangan yang sah untuk turut campur dalam kegiatan sosial guna melaksanakan tugas-tugas menyelenggarakan kepentingan umum. Tercakup dalam arti *freies ermessen* ini ialah membuat peraturan tentang hal-hal yang belum ada pengaturannya, atau mengimplementasikan peraturan yang ada sesuai dengan kenyataan. Pencakupan yang demikian disebut *discretionary power*.<sup>87</sup>

Adapun pandangan beberapa pakar hukum tentang konsep *freies ermessen* yaitu:

---

<sup>86</sup> Ridwan HR, *Op.cit.*, hlm. 169.

<sup>87</sup> SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, 2011, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 46.

S. Prajudi Atmosudirjo<sup>88</sup> yang mendefinisikan diskresi, *discretion* (Inggris), *discretionair* (Prancis), *freies ermessen* (Jerman). Diskresi adalah kebebasan mengambil keputusan dari para pejabat administrasi negara yang berwenang dan wajib menurut pendapat sendiri. Diskresi diperlukan sebagai pelengkap dari asas legalitas, yaitu asas hukum yang menyatakan bahwa setiap tindakan hukum yang menyatakan bahwa setiap tindak atau perbuatan administrasi negara harus berdasarkan ketentuan undang-undang. Namun demikian tidak mungkin bagi undang-undang untuk mengatur segala macam kasus posisi dalam praktek kehidupan sehari-hari.

Indroharto<sup>89</sup> menyebut wewenang diskresi sebagai wewenang fakultatif yaitu wewenang yang tidak mewajibkan badan atau pejabat tata usaha negara menerapkan wewenangnya, tetapi memberikan pilihan sekalipun hanya dalam hal-hal tertentu sebagaimana ditentukan dalam peraturan dasarnya.

Diana Halim Koentjoro<sup>90</sup> mengartikan *freies ermessen* sebagai kemerdekaan bertindak administrasi negara atau pemerintah untuk menyelesaikan masalah yang timbul dalam keadaan kegentingan yang memaksa saat peraturan penyelesaian untuk masalah itu belum ada.

---

<sup>88</sup> Subadi dan Tiara Oliviarizky Toersina, "Perkembangan Konsep Atau Pemikiran Teoritik Tentang Diskresi Berbasis Percepatan Investasi Di Daerah", *Mimbar Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Vol. 30, Nomor 1 Februari 2018, hlm. 20.

<sup>89</sup> *Ibid.*,

<sup>90</sup> Diana Halim Koentjoro, 2004, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Bogor, hlm. 41.

Nana saputra<sup>91</sup> *freies ermessen* adalah suatu kebebasan yang pada dasarnya memperkenankan alat administrasi negara mengutamakan keefektifan tercapainya suatu tujuan dari pada berpegang teguh kepada ketentuan hukum.

Dilihat dari beberapa pengertian *freies ermessen* di atas, dapat disimpulkan secara khusus, bahwa *freies ermessen* atau diskresi (*discretion*), adalah suatu wewenang untuk bertindak atau tidak bertindak atas dasar penilaiannya sendiri dalam menjalankan kewajiban hukum. Oleh karena tindakan yang dilakukan atas dasar penilaian dan pertimbangannya sendiri, maka tepat dan tidaknya penilaian sangat dipengaruhi oleh moralitas pengambil tindakan.

Kewenangan *freies ermessen* sebagai penyelenggara pemerintahan bukanlah sebagai kekuasaan tidak terbatas akan tetapi tetap tunduk pada peraturan perundang-undangan, hukum tidak tertulis berupa asas-asas hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan, yakni asas-asas umum pemerintahan yang baik. Oleh karena itu penggunaan wewenang tindakan *freies ermessen* dilakukan dengan syarat:<sup>92</sup>

- a. Tidak bertentangan dengan suatu aturan hukum.
- b. Selaras dengan kewajiban hukum yang mengharuskan tindakan tersebut dilakukan.

---

<sup>91</sup> Aristoni, "Tindakan Hukum Diskresi Dalam Konsep Welfare State Perspektid Hukum Administrasi Negara dan Hukum Islam", *Jurnal Penelitian*, Lembaga Kajian Sosial dan Agama Tasamuh Institute, Vol. 8, Nomor 2 Agustus 2014, hlm. 227-228.

<sup>92</sup> Sadjijono, *Op.cit.*, hlm. 75.

- c. Harus patut, masuk akal, dan termasuk dalam lingkungan jabatannya.
- d. Menghormati hak asasi manusia.

Wewenang Diskresi ini dilakukan dalam hal-hal, sebagai berikut:<sup>93</sup>

- a. Belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelesaian secara konkrit terhadap suatu masalah tertentu, sedangkan masalah tersebut menuntut penyelesaian dengan segera.
- b. Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar bertindak aparat pemerintah memberikan kebebasan sepenuhnya untuk bertindak.
- c. Adanya delegasi wewenang dari perundang-undangan, maksudnya aparat pemerintah diberi kekuasaan untuk mengatur, menilai dan menentukan tindakan sendiri atas tanggungjawabnya sendiri.
- d. Tindakan dilakukan dalam hal-hal tertentu yang mengharuskan untuk bertindak.

Dengan demikian, penilaian yang digunakan dasar pengambilan keputusan untuk bertindak berdasarkan nuraninya, akan tetap dapat diukur kriterianya, sehingga tindak pemerintahan yang dilakukan dapat diketahui benar dan tidaknya menurut hukum

---

<sup>93</sup> *Ibid*, hlm. 76.

## **F. Sistem Pemasyarakatan**

### **1. Sejarah Sistem Pemasyarakatan di Indonesia**

Sebelum mengenal sistem pemasyarakatan, yang terlebih dahulu digunakan adalah sistem kepenjaraan. Sistem kepenjaraan adalah sistem perlakuan terhadap narapidana, dimana sistem ini adalah tujuan dari pidana penjara. Bagi mereka yang terbukti melakukan tindak pidana dan kemudian dijatuhi hukuman lalu dikirim ke penjara untuk melaksanakan dan menjalani hukumannya sampai habis masa pidananya. Pada tempat ini orang yang bersalah tadi diperlakukan sedemikian rupa dengan sistem tertentu berupa penyiksaan dan hukuman-hukuman badan lainnya dengan maksud agar si terhukum betul-betul merasa tobat dan jera sehingga kemudian tidak akan melakukan perbuatan-perbuatan yang menyebabkan ia masuk penjara.<sup>94</sup> Oleh karena itu, dalam sistem kepenjaraan perlakuan terhadap narapidana dan terhadap anak didik dilaksanakan dengan sangat tidak manusiawi, namun hal itu dapat dimaklumi karena sistem kepenjaraan mengandung prinsip bahwa para narapidana merupakan semata-mata objek, disamping tujuan pemerintah pada saat itu (pemerintah kolonial) pidana yang dijatuhkan terhadap orang-orang terhukum adalah merupakan balas dendam dari negara, sehingga dalam pelaksanaan hukuman di penjara masalah hak asasi manusia sama sekali tidak diperhatikan.<sup>95</sup>

Konsep sistem kepenjaraan serta penerapannya jika dihubungkan dengan situasi dan kondisi negara Indonesia dewasa ini yang notabene

---

<sup>94</sup> A. Widiada Gunakarya, 1988, *Sejarah dan Konsepsi Pemasyarakatan*, Armiko, Bandung, hlm. 41.

<sup>95</sup> *Ibid*, hlm. 43.

sudah merdeka dari penjajahan, maka sudah selayaknya sistem kepenjaraan diganti dengan sistem yang sesuai dengan sistem sosial negara Indonesia.<sup>96</sup> Sehingga pada tanggal 17 April Sampai 7 Mei 1964 diadakan Konferensi Dinas Direktorat Pemasyarakatan di Lembang, Bandung. Konferensi tersebut mengeluarkan hasil berupa suatu sistem perlakuan terhadap terhadap narapidana di Indonesia yang berdasarkan Pancasila yang disebut sistem pemasyarakatan.

Perubahan nama mengakibatkan berubah pula tujuan dari sistem kepenjaraan menjadi sistem pemasyarakatan. Dalam sistem pemasyarakatan tujuannya bukan lagi untuk penjara, melainkan dimaksudkan untuk pembinaan. Pembinaan dilakukan sebagai persiapan untuk hidup kembali di tengah masyarakat secara wajar dan bertanggung jawab. Tujuan pidana penjara tersebut untuk menimbulkan derita pada narapidana dengan menghilangkan kemerdekaannya, juga untuk membimbing narapidana agar bertobat dan mendidik narapidana menjadi anggota masyarakat yang berguna.<sup>97</sup>

Pelaksanaan sistem pemasyarakatan walaupun masih mengenal klasifikasi narapidana, tetapi klasifikasi tersebut dibatasi dengan bentuk tahapan pembinaan yang disebut proses pemasyarakatan. Dasar pemikiran pembinaan ini berpatokan pada 10 (sepuluh) prinsip pemasyarakatan, yaitu:<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> Ibid, hlm. 55.

<sup>97</sup> *Ibid.*,

<sup>98</sup> Hamzah dan Siti Rahayu, 1983, *Suatu Tinjauan Ringkas Sistem Pemidanaan Indonesia*, Akademika Pressindo, Jakarta, hlm. 87.

- 1) Ayomi dan berikan hidup agar mereka dapat menjalankan perannya sebagai warga masyarakat yang baik;
- 2) Penjatuhan pidana tidak lagi didasari latar belakang pembalasan;
- 3) Berikan bimbingan bukan penyiksaan supaya mereka bertobat;
- 4) Negara tidak berhak membuat mereka lebih buruk atau lebih jahat daripada dijatuhi pidana;
- 5) Selama kehilangan dibatasi kemerdekaan Bergeraknya para narapidana dan anak didik tidak boleh dasingkan dari masyarakat;
- 6) Pekerjaan yang diberikan narapidana dan anak didik tidak boleh sekedar mengisi waktu;
- 7) Pembinaan dan bimbingan yang diberikan kepada narapidana dan anak didik adalah berdasarkan Pancasila;
- 8) Narapidana dan anak didik bagaikan orang sakit, perlu diobati agar mereka sadar bahwa pelanggaran hukum yang pernah dilakukan adalah merusak dirinya, keluarganya, dan lingkungannya kemudian dibina dan dibimbing ke jalan benar;
- 9) Narapidana dan anak didik hanya dijatuhi pidana berupa membatasi kemerdekaan dalam jangka waktu tertentu;
- 10) Untuk pembinaan dan bimbingan narapidana dan anak didik, maka disediakan sara yang diperlukan.

Dalam hal perkembangan selanjutnya, pelaksanaan sistem pemasyarakatan yang telah dilaksanakan sejak lebih dari 40 tahun tersebut semakin mantap dengan diundangkannya UU No.12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan, diatur pula tentang hak-hak bagi narapidana. Hak-hak yang dimaksud dapat dilihat pada Pasal 14 ayat (1) UU Pemasyarakatan yang menyebutkan bahwa narapidana berhak untuk :

- 1) Melakukan ibadah sesuai dengan agama atau kepercayaan.
- 2) Mendapat perawatan baik perawatan rohani maupun jasmani.
- 3) Mendapat pendidikan dan pengajaran.
- 4) Mendapatkan pelayanan kesehatan dan makan yang layak
- 5) Menyampaikan keluhan.
- 6) Mendapatkan bahan bacaan dan mengikuti siaran media massa lainnya yang tidak di larang.
- 7) Mendapatkan upah atau premi atas pekerjaan yang dilakukan.
- 8) Menerima kunjungan keluarga, penasehat hukum, atau orang tertentu lainnya.
- 9) Mendapatkan pengurangan masa pidana (remisi).
- 10) Mendapatkan kesempatan berasimilasi termasuk cuti mengunjungi keluarga.



- 11) Mendapatkan pembebasan bersyarat.
- 12) Mendapatkan cuti menjelang bebas.
- 13) Mendapatkan hak-hak lain sesuai dengan peraturan perUndang-Undangan yang berlaku.

Pelaksanaan pidana penjara dengan sistem pemasyarakatan yang dilaksanakan di Indonesia saat ini lebih disebabkan karena adanya tuntutan agar pelaksanaan pidana penjara itu harus pula menghargai dan menghormati hak-hak seorang warga binaan pemasyarakatan sebagai manusia notabene makhluk Tuhan yang mempunyai hak kemanusiaan. Sehingga dengan adanya sistem pemasyarakatan, maka akan semakin kokoh usaha untuk mewujudkan suatu sistem pemasyarakatan yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

## **2. Konsepsi Sistem Pemasyarakatan**

Pemasyarakatan adalah kegiatan untuk melakukan pembinaan warga binaan pemasyarakatan berdasarkan sistem kelembagaan dan cara pembinaan yang merupakan bagian akan pembinaan akhir dari sistem pemidanaan dalam tata peradilan pidana.<sup>99</sup>

Dalam sistem pemasyarakatan dimaksudkan sebagai suatu proses pembinaan narapidana yang bertujuan untuk membina narapidana dalam arti menyembuhkan seseorang yang sementara tersesat hidupnya karena ada kelemahan-kelemahan yang dimilikinya. Disamping itu juga mereka dapat menjadi manusia seutuhnya bagaimana telah menjadi arah pembangunan nasional, hal ini sesuai dengan tujuan dan fungsi sistem

---

<sup>99</sup> Marsudi Utoyo, "Konsep Pembinaan Warga Binaan Pemasyarakatan Analysis Of Prisoners Guidance To Reduce Level", Pasca Sarjana Universitas Bandar Lampung, Jurnal Pranata Hukum Volume 10 Nomor 1, Januari 2015, hlm. 37

pemasyarakatan (Pasal 2 dan 3, Undang-undang tentang Pemasyarakatan No. 12 tahun 1995) yaitu:

- a. Dalam rangka membentuk warga binaan sistem pemasyarakatan (antara lain narapidana) agar menjadi manusia seutuhnya menyadari kesalahan, memperbaiki diri dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat hidup secara wajar sebagai warga negara yang baik dan bertanggungjawab.
- b. Menyiapkan warga binaan pemasyarakatan (antara lain narapidana) agar dapat berintegrasi secara sehat dengan masyarakat yang bebas dan bertanggung jawab.
- c. Mampu menempatkan diri kepada Tuhan Yang Maha Esa dan mendapatkan kebahagiaan di dunia dan akhirat.

Sistem pemasyarakatan disamping bertujuan untuk untuk mengembalikan warga binaan pemasyarakatan sebagai warga yang baik, juga bertujuan melindungi masyarakat terhadap kemungkinan diulangnya tindak pidana oleh warga binaan pemasyarakatan, serta merupakan penerapan dan bagian yang tidak terpisahkan dari nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.<sup>100</sup>

Hal itu sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 2 UU No. 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan yang menyebutkan bahwa, Sistem pemasyarakatan diselenggarakan dalam rangka membentuk warga binaan pemasyarakatan agar menjadi manusia seutuhnya, menyadari kesalahan, memperbaiki diri dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat aktif berperan dalam pembangunan, dan dapat hidup secara wajar sebagai warga yang baik dan bertanggung jawab.

---

<sup>100</sup> Adi Sujatno, 2004, *Sistem Pemasyarakatan Indonesia Membangun Manusia Mandiri*, Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Departemen Hukum dan HAM RI, Jakarta, hlm. 21.

Kemudian hadirnya lembaga pemasyarakatan merupakan konsekuensi diterapkannya sistem pemasyarakatan. Lembaga pemasyarakatan dibebani tugas guna mewujudkan tujuan sistem peradilan pidana, yaitu:<sup>101</sup>

- a. Tujuan jangka pendek yaitu sistem peradilan pidana bertujuan merehabilitasi, meresosialisasi, atau memperbaiki pelaku tindak pidana.
- b. Tujuan jangka menengah yaitu sebagaimana fungsi peradilan hukum pidana dan fungsi khusus hukum pidana adalah menciptakan ketertiban umum dan mengendalikan kejahatan sampai titik yang paling rendah.
- c. Tujuan jangka Panjang yaitu sistem peradilan pidana bertujuan untuk menciptakan kesejahteraan sosial masyarakat.

Dengan demikian sistem pemasyarakatan adalah suatu proses pembinaan narapidana yang didasarkan atas Pancasila, dimana pembinaan tersebut diberikan tahap-tahap bimbingan dan didikan yang disesuaikan dengan situasi dan kondisi terpidana. Proses ini berlangsung selama terpidana menjalani pidana hilang kemerdekaan Bergeraknya yang dapat dilaksanakan baik di dalam tembok maupun diluar tembok pemasyarakatan.<sup>102</sup>

---

<sup>101</sup> Muladi, 1995, Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana, Undip, Semarang, hlm. 7.

<sup>102</sup> Sri Wulandari, "Efektivitas Sistem Pembinaan Narapidana Di Lembaga Pemasyarakatan Terhadap Tujuan Pemidanaan", Hukum dan Dinamika Masyarakat Volume 9 Nomor 2, April 2012, hlm. 135.

Lebih lanjut dijelaskan bahwa pembinaan dan pembimbingan terhadap warga binaan lapas haruslah menerapkan asas-asas sebagaimana tercantum dalam sistem pemasyarakatan yang dijelaskan dalam Pasal 5 UU No. 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan, antara lain:

- 1) Asas pengayoman
- 2) Asas persamaan perlakuan dan pelayanan
- 3) Asas pendidikan
- 4) Asas pembimbingan
- 5) Asas penghormatan harkat dan martabat manusia
- 6) Asas kehilangan kemerdekaan merupakan satu-satunya penderitaan
- 7) Asas terjaminnya hak untuk tetap berhubungan dengan keluarga dan orang-orang tertentu.

Bahwa Pelaksanaan pidana di Indonesia saat ini lebih dititik beratkan kepada usaha pembinaan pelaku tindak pidana dari pada upaya pembalasan dendam. Pelaksanaan pidana pada hakikatnya bertujuan untuk mendidik kembali para narapidana agar kelak menjadi warga masyarakat yang berguna serta berperan aktif dalam pembangunan masyarakat dan tidak mengulangi pelanggaran hukum kembali.<sup>103</sup>

Tujuan pembinaan dan pembimbingan bagi pelanggar hukum atau warga binaan pemasyarakatan tidak semata-mata sebagai upaya pembalasan terhadap perilaku yang telah diperbuat melainkan perbaikan.

---

<sup>103</sup> Suwanto, "Pelaksanaan Pidana Penjara Dengan Sistem Pemasyarakatan", Jurnal Hukum Pro Justitia Volume 25 Nomor 2, April 2007, hlm. 170.

Falsafah pemidanaan di Indonesia pada intinya mengalami perubahan seperti yang terkandung dalam sistem pemasyarakatan yang memandang bahwa narapidana adalah orang yang tersesat dan masih mempunyai waktu untuk bertaubat. Sehingga sistem pemasyarakatan juga merupakan bagian dari tujuan pembangunan hukum secara nasional.

### **3. Remisi**

Remisi dalam sistem pelaksanaan pidana penjara khususnya yang menyangkut sistem pemasyarakatan sangat penting. Hal ini menyangkut masalah pembinaan yang dilakukan oleh para petugas Lembaga Pemasyarakatan terhadap para Narapidana, untuk itu di dalam sistem pidana penjara di Indonesia, remisi mempunyai kedudukan yang sangat strategis sebab, apabila Narapidana tidak berkelakuan baik maka tidak dapat diberikan remisi.<sup>104</sup>

Remisi dalam Sistem Pemasyarakatan diartikan sebagai potongan hukuman bagi narapidana setelah memenuhi persyaratan tertentu yang ditetapkan. Pengertian remisi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai pengampunan hukuman yang diberikan kepada orang yang terhukum. Menurut Andi Hamzah, remisi adalah sebagai pembebasan hukuman untuk seluruhnya atau sebagian atau dari seumur hidup menjadi hukuman terbatas yang di berikan setiap tanggal 17 Agustus.<sup>105</sup>

Remisi adalah pengurangan hukuman yang merupakan hak yang dimiliki oleh setiap narapidana. Tentunya hak tersebut diberikan kepada

---

<sup>104</sup> Andi Hamzah, 2006, *Sistem Pelaksanaan Pidana Penjara di Indonesia*, Rafika Aditama, Bandung, hlm. 133.

<sup>105</sup> Ibid, hlm. 136.

mereka yang memenuhi syarat untuk mendapatkan remisi dimaksud. Syarat tersebut adalah berkelakuan baik, tidak dikenakan hukuman disiplin, sudah menjalani pidana lebih dari 6 bulan, tidak dijatuhi hukuman mati / seumur hidup dan tidak sedang menjalani pidana pengganti denda dan tidak sedang menjalani Cuti Menjelang Bebas (CMB).

Pemberian Remisi bukanlah merupakan wujud belas kasihan Pemerintah kepada warga Negara Binaan. Remisi adalah refleksi dan tanggung jawab warga binaan terhadap dirinya sendiri, yaitu sebagai tanggung jawab atas pelanggaran yang telah dilakukan. Remisi adalah refleksi itikad baik warga binaan terhadap petugas. Apa yang dinamakan Remisi pada hakekatnya adalah suatu pengurangan secara “dengan sendirinya” dari pidana penjara yang dapat dihilangkan seluruhnya atau sebagian karena ketidaktertiban.<sup>106</sup>

Bila mengacu pada undang-undang, yang bisa mendapatkan Remisi adalah narapidana yang sudah menjalani pidana minimal 6 (enam) bulan dan berkelakuan baik. Seharusnya, semua tahanan mempunyai hak yang sama dan diperlakukan sama seperti yang sudah dijamin oleh undang-undang. Pemerintah telah memperbaiki aturan mengenai pemberian Remisi, yakni dengan Keputusan Presiden Nomor 174 Tahun 1999 tentang Pemberian Remisi Umum setiap tanggal 17 Agustus dan Remisi Khusus (Keagamaan) pada setiap hari raya yang paling dihormati pemeluknya.

---

<sup>106</sup> Muladi, 1992, *Lembaga Pidana Bersyarat*, Alumni, Bandung, hlm. 117.

Kemudian sebagaimana dimaksud remisi pada Pasal 1 Keputusan Presiden No. 174 Tahun 1999, pada Pasal 2 dan pasal 3 disebutkan bahwa remisi ada 4 macam, yaitu :

- a. Remisi umum; yang diberikan pada hari peringatan Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus.
- b. Remisi khusus; yang diberikan pada hari besar keagamaan yang dianut narapidana dan anak pidana yang bersangkutan dengan ketentuan jika sesuatu agama mempunyai' iebih dari satu kali hari besar keagamaan dalam setahun, maka yang diberikan adalah hari besar keagamaan yang paling di muliakan.
- c. Remisi tambahan; berdasarkan Keputusan Mentei Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI Nomor M.04-HN.02.01 Tahun 2000 tentang remisi tambahan bagi Narapidana dan Anak pidana yang berbuat jasa kepada Negara.
- d. Remisi dasawarsa; berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI Nomor M.01-HN.02.01 Tahun 2005 tentang penetapan pengurangan masa hukuman secara khusus 60 (enam puluh) tahun Kemerdekaan RI

Dalam Keputusan Presiden Nomor 174 Tahun 1999 tentang Remisi, menyatakan bahwa Remisi merupakan salah satu tujuan sarana hukum yang penting dalam rangka mewujudkan Sistem Pemasyarakatan. Maka berkaitan dengan hal tersebut, remisi merupakan salah satu alat pembinaan dalam sistem Pemasyarakatan yang berfungsi:<sup>107</sup>

- 1) Sebagai katalisator (untuk mempercepat) proses pemberian tanggung jawab di dalam masyarakat luas.
- 2) Sebagai alat modifikasi perilaku dalam proses pembinaan selama di dalam Lembaga Pemasyarakatan.
- 3) Secara tidak langsung dapat mengurangi gejala over kapasitas di Lembaga Pemasyarakatan.
- 4) Dalam rangka efisiensi anggaran Negara.

Kemudian dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan, yang mengatur bahwa salah satu hak narapidana adalah mendapatkan hak-hak lain sesuai dengan peraturan perundang-

---

107

undangan yang berlaku. Hak mendapatkan asimilasi dan integrasi ini secara teknis diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor: M.01.PK.04.10 tahun 2007 tentang Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas, dan Cuti Bersyarat.

Pelaksanaan asimilasi dan integrasi selain harus bermanfaat bagi pribadi dan keluarga narapidana juga tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan rasa keadilan. Oleh karena itu dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia tersebut diatur tentang syarat-syarat yang harus dipenuhi bagi narapidana untuk memperoleh hak asimilasi dan integrasi. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor :M.01.PK.04.10 tahun 2007 tentang Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas, dan Cuti Bersyarat, bertujuan:

- 1) Membangkitkan motivasi atau dorongan pada diri narapidana dan anak didik pemasyarakatan pencapaian tujuan pembinaan.
- 2) Memberikan kesempatan bagi narapidana dan anak didik pemasyarakatan untuk memperoleh pendidikan dan keterampilan guna mempersiapkan diri hidup mandiri di tengah masyarakat setelah bebas menjalani pidana.
- 3) Mendorong masyarakat untuk berperan serta secara aktif dalam penyelenggaraan pemasyarakatan.

Kemudian adanya kecurigaan, stigmatisasi merupakan salah satu kendala pelaksanaan asimilasi dan integrasi ini. Tentunya selain kendala tersebut, masih ada hambatan baik dari persyaratan maupun yang perlu menjadi bahan pemikiran. Sedemikian pentingnya tujuan asimilasi dan integrasi sebagai suatu program terlihat dari dimasukkannya hal tersebut sebagai salah satu sasaran umum pelaksanaan pemasyarakatan. Jadi jelas bahwa makna asimilasi dan integrasi dalah mendorong terpidana untuk mempergunakan kesempatan yang diberikan dengan menunjukkan tingkah



laku yang baik dan mematuhi ketentuan yang berlaku selama dalam Lembaga Pemasyarakatan dan narapidana untuk beberapa lama hidup di masyarakat dengan syarat-syarat tertentu. kepadanya dipercayakan untuk berikhtiar perbaikan.

Syarat khusus dalam pemberian asimilasi terdapat dalam Pasal 6 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI Nomor M.2.PK.04-10 Tahun 2007 tentang Asimilasi, Pembebasan Bersyarat dan Cuti Menjelang Bebas, dan Cuti Bersyarat, yang harus dipenuhi narapidana dan anak pidana adalah :

- 1) Telah menunjukkan kesadaran dan penyesalan atas kesalahan yang menyebabkan dijatuhi pidana;
- 2) Telah menunjukkan perkembangan budi pekerti dan moral yang positif.
- 3) Berhasil mengikuti program kegiatan pembinaan dengan tekun dan bersemangat.
- 4) Masyarakat dapat menerima program kegiatan pembinaan narapidana dan anak didik yang bersangkutan.
- 5) Berkelakuan baik selama menjalani pidana dan tidak pernah mendapatkan hukuman disiplin sekurang-kurangnya dalam waktu 6 (enam) bulan terakhir.
- 6) Masa pidana yang telah dijalani untuk cuti bersyarat narapidana telah menjalani 2/3 (dua pertiga) dari masa pidananya dan jangka waktu cuti paling lama 3 (tiga) bulan dengan ketentuan apabila selama menjalani cuti melakukan tindak pidana baru maka selama di luar Lembaga pemasyarakatan tidak dihitung sebagai masa menjalani pidana.

## **G. Kerangka Pikir**

Pada umumnya setiap penelitian harus selalu disertai dengan pemikiran teoritis atau konsep-konsep yang dipakai oleh Penulis dan variabel-variabel yang diteliti akan menggambarkan hubungan-hubungan antara variabel yang satu dengan variabel yang lainnya.

Penelitian ini dibatasi pada kedudukan hukum Keputusan Presiden dalam memberikan remisi terhadap warga binaan pemasyarakatan yang dalam konstitusi, kewenangan Presiden dalam mengintervensi ranah yudikatif hanya pada kewenangan pemberian grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi terhadap pelaku kejahatan. Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, perbandingan hukum, dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum yang membantu menjelaskan dan mempertegas doktrin tersebut dalam memecahkan isu hukum yang terjadi.

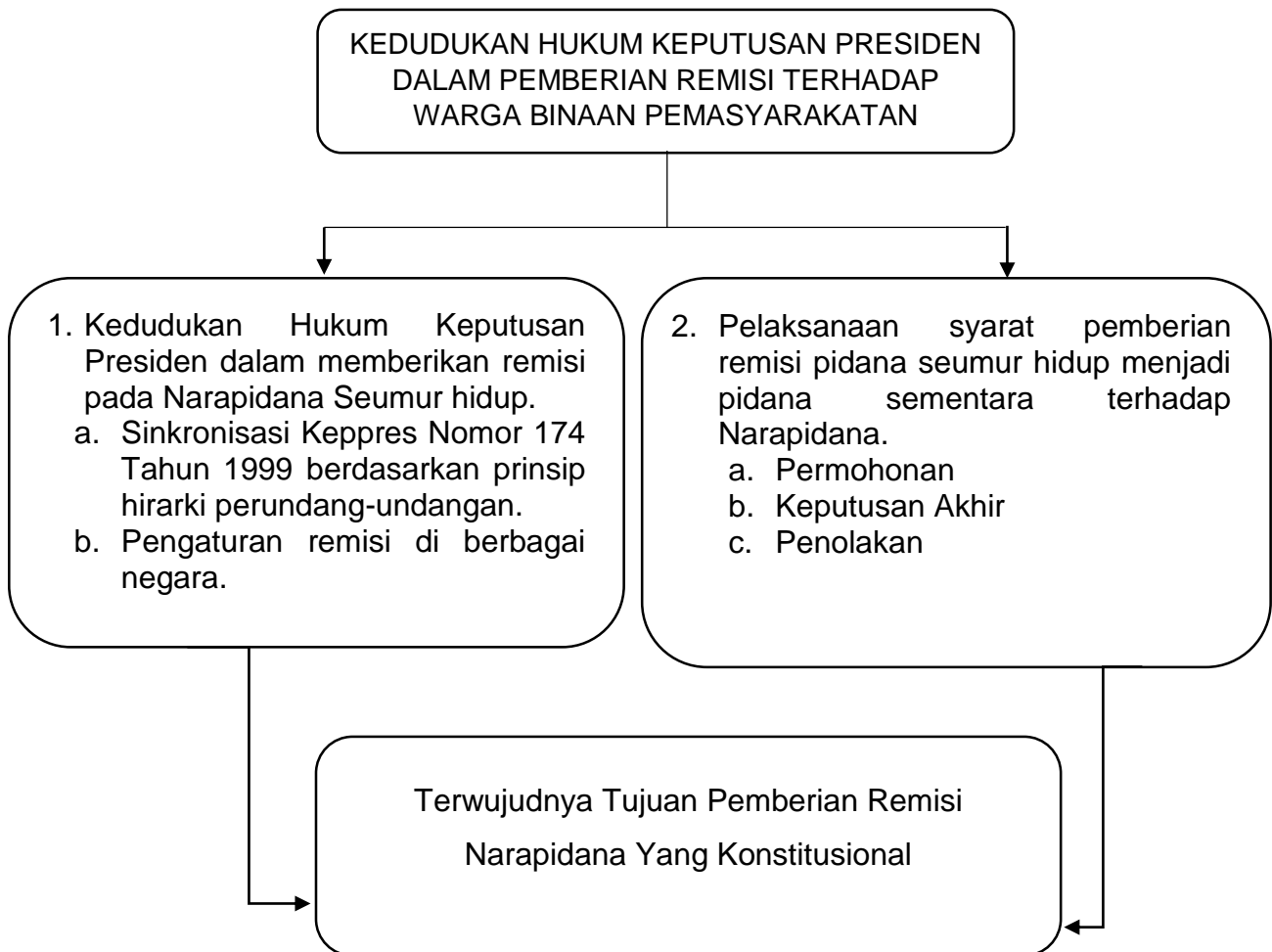
Dalam penelitian ini diterapkan dua indikator variabel yang akan diteliti atau dianalisis yakni variabel bebas (independent variabel) dan dependent variabel yaitu dasar Presiden dalam melaksanakan kewenangan pada pemberian remisi. Sedangkan variabel kedua yaitu variabel terikat (dependent variabel) yaitu dasar pertimbangan Presiden dalam menolak pemberian remisi terhadap warga binaan pemasyarakatan.

Pada variabel pertama, penulis menetapkan dua indikator yaitu kedudukan Presiden dalam memberikan remisi yang dianalisis menggunakan teori kewenangan sebagai suatu konsep kekuasaan hukum atau hak untuk bertindak dan melaksanakan kewajiban sesuai aturan hukum atau dalam hal ini menguji kewenangan Presiden dalam memberikan remisi warga binaan pemasyarakatan yang divonis seumur hidup serta teori hirarki perundang-undangan untuk mengkaji dasar eksistensi Keppres No. 174 Tahun 1999 tentang Remisi. Serta indikator

kedua, yaitu makna remisi pidana seumur hidup yang dikaji dengan menguraikan latar belakang dan pelaksanaan remisi di negara lain.

Adapun pada variabel kedua yaitu penulis menganalisis sejauh mana persyaratan hukum yang dipenuhi dalam memberikan remisi melalui Keputusan Presiden dengan menganalisis peraturan-peraturan terkait dengan syarat diberikannya remisi terhadap Narapidana seumur hidup hingga akhirnya berujung pada penetapan dalam bentuk Keputusan Presiden

### BAGAN KERANGKA PIKIR



## H. Definisi Operasional

Pada bagian ini dikemukakan definisi operasional variabel sebagai suatu pegangan dalam menganalisis tiap-tiap indikator yang termuat dalam variabel pertama dan kedua. Hal ini bertujuan agar tidak terjadi penafsiran yang berbeda sehingga bermuara pada pemahaman yang sama dalam memahami tiap-tiap indikator. Adapun definisi operasional dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kedudukan hukum adalah suatu keadaan atas status atau posisi hukum itu berada.
2. Sinkronisasi hukum adalah perihal menyesuaikan antara peraturan yang satu dengan peraturan lainnya.
3. Kewenangan Presiden adalah hak untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu oleh Presiden
4. Pidana seumur hidup adalah penjara selama terpidana hidup hingga meninggal dunia
5. Persyaratan hukum adalah sesuatu yang harus dipenuhi berdasarkan hukum yang berlaku
6. Pemasyarakatan adalah kegiatan untuk melakukan pembinaan Warga Binaan Pemasyarakatan berdasarkan sistem, kelembagaan, dan cara pembinaan yang merupakan bagian akhir dari sistem pemidanaan dalam tata peradilan pidana.
7. Remisi adalah pengurangan masa menjalani pidana yang diberikan kepada narapidana dan anak yang berkonflik dengan hukum yang memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.