

**PERTIMBANGAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT TERHADAP  
PEMBERIAN AMNESTI OLEH PRESIDEN DALAM SISTEM  
KETATANEGARAAN INDONESIA**



**SKRIPSI**

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar Sarjana Hukum  
Pada Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya**

**Oleh :**

**Shafira Arizka Maulidyna**

**02011281621143**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS SRIWIJAYA  
INDRALAYA**

**2020**

# BAB I PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang

Negara Republik Indonesia merupakan negara yang menganut sistem pemerintahan Presidensial. Hal ini sebagaimana termaktub didalam Pasal 4 ayat (1)<sup>1</sup> Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), yang memperteguh kedudukan Presiden Republik Indonesia sebagai pemegang kekuasaan dibidang pemerintahan.<sup>2</sup>

Berkaitan dengan hal tersebut, praktik ketatanegaraan di dunia yang menganut sistem pemerintahan Presidensial, telah memberikan kekuasaan yang besar terhadap Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintah, khususnya ketika pimpinan eksekutif itu sekaligus menyandang predikat sebagai kepala negara dan kepala pemerintahannya.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Pasal ini telah memperteguh kedudukan Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. Disamping Presiden berkedudukan sebagai seorang Kepala Negara, Presiden di Indonesia juga berkedudukan sebagai seorang Kepala Pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.

<sup>2</sup> Kekuasaan Pemerintah itulah yang selanjutnya diterjemahkan sebagai kekuasaan eksekutif. Hal ini dapat dilihat melalui konsep *separation of power* oleh Montesquie yan telah memisahkan kekuasaan kedalam tiga bentuk kekuasaan, yaitu: 1. Eksekutif, yakni melaksanakan peraturan perundang-undangan, 2. Legislatif, yakni pembuat peraturan perundang-undangan, 3. Yudikatif, yakni untuk mempertahankan peraturan perundang-undangan. (dikutip oleh Parlin M. Mangunsong, *Dimensi- Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: FH UII Pers, 2004), hlm. 50). Ni'matul Huda memaknai kekuasaan pemerintahan sebagai kekuasaan eksekutif. Lihat di Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Perubahan UUD 1945*, (Yogyakarta: FH UII Pers, 2003), hlm. 7.

<sup>3</sup> Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2010), hlm. 24

Hal ini terbukti ketika kita mencoba menarik kembali jarum sejarah ketatanegaraan Indonesia sebelum terjadinya Amandemen terhadap UUD 1945, dimana UUD 1945 sebelum perubahan telah memberikan ruang kekuasaan yang cukup besar kepada Presiden dalam menjalankan pemerintahannya yang antara lain terlihat dalam Pasal 10 hingga Pasal 15 UUD 1945 sebelum perubahan. Kekuasaan yang sangat luas itu selama pemerintahan Orde Baru tidak diterjemahkan lebih lanjut ke dalam bentuk-bentuk yang bersifat operasional, dengan batas batas kewenangan dan tanggung jawab yang jelas.<sup>4</sup> Hal inilah yang melahirkan pelaksanaan pemerintahan yang tidak demokratis.<sup>5</sup>

Maka berdasarkan berbagai permasalahan yang timbul dimasa lalu, mendorong terjadinya suatu reformasi hukum yang diikuti pula dengan reformasi ketatanegaraan guna menjawab berbagai permasalahan ketatanegaraan, termasuk didalamnya mengenai kekuasaan Presiden dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia. Reformasi hukum tersebut diwujudkan melalui pranata Amandemen UUD 1945, dimana semangat perubahan UUD 1945 adalah mendorong terbangunnya struktur ketatanegaraan yang lebih demokratis.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Ni'matul Huda, *Opcit*, hlm. 11.

<sup>5</sup> Dimana menurut Kacung Marijan Sistem Pemerintahan Presidensial yang dianut oleh Negara Republik Indonesia menimbulkan kekuasaan yang besar kepada Presiden, dimana Presiden Indonesia telah menjamah kekuasaan legislatif dan yudikatif, yang dalam sejarahnya telah melahirkan pemerintahan yang tidak demokratis. Lihat di Kacung Marijan, *Opcit*, hlm. 24.

<sup>6</sup> Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, (Yogyakarta: FH UII Pers, 2003), hlm. 23.

Amandemen UUD 1945 yang dilakukan dalam rentang tahun 1999 hingga tahun 2004 telah merestrukturisasi kedudukan dan kewenangan Presiden dalam ketatanegaraan Indonesia. Hal ini ditandai dengan adanya konstruksi pembatasan kekuasaan dan menguatnya sistem *check and balances* didalam penyelenggaraan pemerintahan sebagai konsekuensi logis terhadap prinsip Negara Hukum yang telah dipertegas secara eksplisit sebagaimana termaktub pada Pasal 1 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Dimana Negara Hukum yang dimaksudkan adalah negara yang menegakkan supremasi hukum untuk mewujudkan keadilan dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan. Oleh karena itu, adanya semangat perubahan terhadap konstitusi dimaksudkan untuk mengurangi dominasi eksekutif melalui pengurangan kekuasaan Presiden serta memperkuat kedudukan kekuasaan legislatif yang dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang dianggap lemah didalam UUD 1945 sebelum perubahan.

Perubahan mengenai kekuasaan Presiden dalam sistematika konstitusi berimplikasi kepada pergeseran paradigma terkait konsep dan pelaksanaan hak prerogatif Presiden dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Meskipun secara tekstual UUD sebelum perubahan dan UUD pasca amandemen tidak mengenal frasa “hak prerogatif”, namun secara konseptual ini dikenal dan dapat ditelaah didalam Pasal-Pasal tentang kekuasaan pemerintah. Hal ini

sebagaimana dinyatakan oleh Saldi Isra yang memberikan definisi bahwa hak prerogratif merupakan hak yang diberikan langsung oleh konstitusi.<sup>7</sup>

Dalam literatur hukum tata negara, persoalan mengenai makna hak prerogratif sebagai salah satu kekuasaan Presiden sering kali menimbulkan perdebatan dikarenakan makna dari hak prerogratif sebagai suatu kekuasaan Presiden untuk mengambil tindakan luar biasa (*extraordinary*) tanpa ada hukum yang secara eksplisit mengaturnya, telah bertentangan dengan prinsip konstitusionalisme.<sup>8</sup> Oleh sebab itu, pengaturan mengenai hak prerogratif dalam UUD telah mengalami pergeseran, dimana dalam hal pelaksanaannya diharuskan adanya campur tangan lembaga dari lembaga lain sebagai pelaksanaan fungsi dan mekanisme *check and balances* yang didesain oleh konstitusi.

Salah satu hak prerogratif tersebut adalah hak Presiden berkenaan dengan kekuasaan yudisial yaitu dalam memberikan grasi, rehabilitasi dan Amnesti sebagaimana termaktub didalam Pasal 14 ayat (1) dan (2) yang berbunyi:<sup>9</sup>

*(1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.*

---

<sup>7</sup> Saldi Isra, *Menggadaikan Hak Prerogratif*, Artikel untuk Kompas, <https://www.saldiisra.web.id/index.php/tulisan/artikel-koran/11-artikelkompas/260-menggadaikan-hak-prerogatif.html>, diakses tanggal 22 Agustus 2019, Pukul 13.15 WIB.

<sup>8</sup> Fatovic, *Constitutionalism and Presidential prerogative: Jefferson and Hamiltonian Perspective*, American Journal of Political Science. 48, 2004, hlm. 429. Dikutip oleh Mei Susanto, *Perkembang Hak Prerogratif Presiden: Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XIII/2018*, Jurnal Yudisial Volume.9 No.3 Desember 2016, hlm. 238.

<sup>9</sup> Pasal 14 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

*(2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.*

Menurut rumusan Pasal tersebut, konstitusi telah menghendaki adanya campur tangan dua lembaga negara yaitu Mahkamah Agung (MA) sebagai pelaksana kekuasaan yudikatif dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai pelaksana kekuasaan Legislatif.

Pada prinsipnya, secara historis hak prerogatif Presiden berkaitan dengan kekuasaan yudisial telah dikenal didalam UUD 1945 sebelum perubahan maupun Konstitusi RIS dan UUDS 1950. Namun hal yang sangat berbeda dapat dilihat melalui mekanisme pemberian pertimbangan, yang secara yuridis Konstitusi RIS dan UUDS 1950 telah mengakomodasi adanya mekanisme pertimbangan kekuasaan dengan memasukkan kewajiban Presiden untuk memperhatikan pertimbangan dari MA yang selanjutnya diatur ke dalam lebih lanjut ke dalam undang-undang. Perbedaan mendasar kedua ketika meletakkan kepada UUD 1945 pasca amandemen adalah adanya perbedaan pemberian pertimbangan antara grasi dan rehabilitasi oleh MA serta Amnesti dan Abolisi oleh DPR.

Adapun Amnesti sebagaimana termaktub didalam konstitusi, diartikan sebagai pernyataan umum yang diterbitkan melalui atau dengan undang-undang tentang pencabutan semua akibat dari pemidanaan suatu perbuatan

pidana tertentu atau satu kelompok perbuatan pidana.<sup>10</sup> Sedangkan *The Black Law Dictionary*<sup>11</sup> mendefinisikan Amnesti yakni:

“A sovereign act of pardon and oblivion for past acts, granted by a government to all person (or to certain persons) who have been guilty of crime or delict, generally political offenses”.

Secara garis besar, amnesti diartikan sebagai pemberian pengampunan terhadap seseorang/ sekelompok orang yang melakukan tindak pidana tertentu dengan meniadakan semua akibat hukum yang timbul dari tindakan pidana tersebut. Meskipun demikian, pengertian terkait amnesti secara definitif memang belum diatur secara jelas didalam peraturan perundang-undangan.

Perkembangan mengenai pemberian amnesti secara historis telah mengalami beberapa perubahan, khususnya mengenai konstruksi berkaitan dengan ada atau tidakkah kewenangan lembaga negara lain untuk dapat terlibat dalam pelaksanaan pemberian amnesti oleh Presiden di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Fakta sejarah telah mencatat setidaknya terdapat dua kasus pemberian amnesti yang pernah diberikan oleh Presiden Ir. Soekarno, sejak dikeluarkannya Dekrit Presiden RI 5 Juli 1959. Dimana dalam perkara *a quo*, Ir. Soekarno pernah memberikan amnesti kepada orang-orang yang terlibat dalam pemberontakan DI/TII Kahar Muzakkar dan pemberontak Pemerintahan Revolusioner Republik Indonesia. Pada masa

---

<sup>10</sup> Marwan dan Jimmy, *Kamus Hukum Rangkuman Istilah dan Pengertian Hukum Internasional, Hukum Pidana, Hukum Perdata, Hukum Islam, Hukum Perburuhan, Hukum Agraria, Hukum Administrasi Negara, Hukum Pajak dan Hukum Lingkungan*, (Surabaya: Reality Publisher, 2009), hlm. 41.

<sup>11</sup> The Black Law Dictionary, <ahref=<https://thelawdictionary.org/amnesty/>>"title="AMNESTY">AMNESTY</a>, Diakses tanggal 22 Agustus 2019, Pukul 21.47 WIB.

pemerintahan Orde Baru, Presiden Soeharto juga tercatat pernah memberikan amnesti melalui Keputusan Presiden Nomor 63 Tahun 1977 kepada pengikut Gerakan Fretelin di Timor Timur. Begitu pula pasca reformasi, Presiden BJ Habibie juga telah memberikan amnesti kepada 18 orang tahanan politik kasus demo di Timor Timur serta amnesti kepada aktivis demokrasi yakni Sri Bintang Pamungkas dan Muchtar Pakpahan.<sup>12</sup>

Meskipun fakta hukum menyatakan amnesti pernah diberikan, namun dalam pelaksanaan pemberian amnesti nyatanya mengalami permasalahan khususnya berkaitan dengan sifat keterbukaan dan keterlibatan rakyat dalam pelaksanaan pemberian amnesti oleh Presiden. Terlebih reformasi mendorong perubahan sistem pemerintahan menjadi lebih demokratis. Oleh karena itu, UUD 1945 pasca amandemen telah mengkonstruksikan adanya mekanisme pertimbangan sebagai amanat konstitusi dan dipahami bahwa perubahan terhadap UUD 1945 yang menghendaki adanya mekanisme pertimbangan oleh DPR yang berperan sebagai wakil rakyat. Adanya pemberian kewenangan kepada DPR dalam memberikan Amnesti dimaksudkan untuk melakukan penguatan terhadap kedudukan kelembagaan DPR dalam penyelenggaraan pemerintahan serta memperkuat mekanisme kontrol DPR terhadap kebijakan Presiden.

---

<sup>12</sup> Lihat di detik.com, *Baiq Nuril Minta Amnesti, Begini Sejarah Pemberiannya Sejak Era - -----Sukarno*, <https://news.detik.com/berita/d-4614284/baiq-nuril-minta-amnesti-begini-sejarah-pemberiannya-sejak-era-sukarno> dan katadata, *Kasus Baiq Nuril dan Pemberian Amnesti di Indonesia* (<https://amp.katadata.co.id/berita/2019/07/12/kasus-baiq-nuril-dan-pemberian-amanesti-di-indonesia>, Diakses tanggal 1 Oktober 2019, Pukul 21.00 WIB.



Pada prinsipnya, konstitusi telah memberikan kewenangan kepada DPR untuk memberikan pertimbangan terhadap pemberian amnesti oleh Presiden sebagai bentuk tuntutan terhadap mekanisme kontrol dalam pelaksanaan hak istimewa yang melekat dalam jabatan Presiden sebagai kepala negara. Meskipun demikian, pengaturan mengenai aspek batasan makna hak prerogatif dewasa ini menjadi problem tersendiri, ketika mendudukan hak tersebut sebagai hak yang telah melekat dan seharusnya tidak dicampuri oleh lembaga-lembaga lain. Oleh karena itu dalam berbagai aspek pemberian amnesti, akan sangat sulit untuk memastikan dimana letak hak prerogatif Presiden tersebut dalam memberikan amnesti, mengingat apakah pemberian pertimbangan sebagai salah satu syarat diberikan amnesti tersebut merupakan hal yang tepat atau justru mengganggu hak prerogatif Presiden sebagai seorang kepala negara.

Selain itu, permasalahan yang muncul terkait pemberian amnesti adalah ketiadaan pranata hukum yang menjadi landasan operasional mengenai bagaimana mekanisme pemberian amnesti oleh Presiden dan pemberian pertimbangan DPR terhadap pemberian amnesti yang dilakukan oleh Presiden. Secara praktik saat ini, mekanisme pemberian amnesti masih banyak bercermin dengan Undang Undang Darurat No 11 Tahun 1954 Tentang Amnesti dan Abolisi. Meskipun demikian aturan tersebut tidaklah cukup operasional dengan perkembangan pemberian amnesti saat ini, mengingat tidak ada aturan dan mekanisme yang jelas mengenai batasan-batasan

berkaitan siapa saja yang berhak dan dapat mengajukan amnesti kepada Presiden dan bagaimana mekanisme pengajuan tersebut hingga berujung kepada pemberian pertimbangan oleh DPR. Hal ini sangat berbeda dengan pelaksanaan pemberian grasi dan rehabilitasi, dimana aspek pranata hukum yang menjadi landasan hukum dan operasional dalam pemberian grasi dan rehabilitasi telah diakomodasi ke dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi *jo* Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi serta Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

Hal yang jelas dalam pelaksanaannya hanya berkenaan dengan aspek konstitusionalitas Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam memberikan pertimbangan terhadap pemberian amnesti oleh Presiden. Meskipun demikian, undang-undang berkenaan dengan susunan, kedudukan kelembagaan DPR seperti Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3), tidak mengatur secara lebih lanjut mengenai tata cara pemberian amnesti secara formil dan tidak menggambarkan mengenai batasan dan ukuran yang digunakan dalam pemberian pertimbangan serta bentuk dari pertimbangan DPR, apakah dalam bentuk persetujuan yang memuat dasar-dasar pertimbangan atau melalui rekomendasi yang memuat nasihat-nasihat kepada Presiden dalam

memberikan amnesti dan kaitannya dengan konsekuensi hukum pemberian pertimbangan terhadap Presiden dalam memberikan amnesti.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis tertarik untuk mengulas mengenai pemberian pertimbangan DPR dalam pemberian amnesti dalam bentuk skripsi yang berjudul **“PERTIMBANGAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT TERHADAP PEMBERIAN AMNESTI OLEH PRESIDEN DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan dengan latar belakang tersebut diatas, maka adapun rumusan masalah yang akan dibahas adalah:

1. Apa yang menjadi landasan dari adanya kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dalam memberikan pertimbangan terhadap pemberian amnesti oleh Presiden sistem ketatanegaraan Indonesia?
2. Bagaimana akibat hukum dari pertimbangan oleh Dewan Perwakilan Rakyat terhadap pemberian amnesti oleh Presiden dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?

## **C. Tujuan Penelitian**

Suatu penelitian haruslah memiliki tujuan yang jelas. Tujuan penelitian adalah untuk memecahkan suatu permasalahan dan menemukan solusi dari

masalah tersebut sehingga dapat mendatangkan manfaat. Berdasarkan rumusan masalah tersebut, adapun maksud dan tujuan yang akan dicapai dari penulisan skripsi ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan memahami apa yang menjadi landasan dari adanya kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dalam memberikan pertimbangan terhadap pemberian amnesti oleh Presiden dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.
2. Untuk mengetahui dan memahami bagaimana akibat hukum dari pertimbangan oleh Dewan Perwakilan Rakyat terhadap pemberian amnesti oleh Presiden dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Seperti pada umumnya dalam setiap penulisan pasti selalu ada manfaat dan kegunaan yang dapat diambil dari penulisan dalam skripsi ini. Adapun manfaat yang dapat kita ambil dari skripsi ini adalah:

1. Secara akademis teoritis dapat berguna dalam upaya mengembangkan dan pengayaan ilmu pengetahuan hukum dari aspek pemikiran dan wacana pengembangan, khususnya mengenai pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap pemberian amnesti oleh Presiden baik dari segi aspek konstitusionalitas serta pelaksanaannya dalam kerangka hukum Ketatanegaraan di Indonesia.

2. Secara praktis hasil penelitian ini dapat berguna sebagai referensi bagi kalangan akademisi memberikan evaluasi atau sumbangan pemikiran hukum mengenai praktik-praktik ketatanegaraan, khususnya mengenai pelaksanaan mekanisme *check and balances* serta pelaksanaan kekuasaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

### **E. Kerangka Konseptual**

Adapun yang menjadi kerangka dari penulisan skripsi ini didasari oleh konsep dan teori sebagai berikut:

#### **1. Negara Hukum**

Pada prinsipnya, UUD 1945 baik sebelum perubahan maupun setelah perubahan telah mengenal konsepsi negara hukum dalam pelaksanaan kehidupan berbangsa dan bernegara. Namun, perbedaan mendasarnya adalah, konsepsi mengenai negara hukum atau *rechtstaat* yang sebelumnya tercantum didalam penjelasan UUD 1945, dinyatakan dan dirumuskan secara eksplisit didalam Pasal 1 ayat (3) yang menegaskan kedudukan Indonesia sebagai negara yang bercirikan negara hukum. Artinya, hukum diidealkan sebagai panglima dalam pelaksanaan kehidupan berbangsa dan bernegara guna mewujudkan tujuan dari negara.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Menurut Jimly Asshiddiqie, dalam konsep negara hukum, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Hal ini lah yang dimaksud bahwa hukum merupakan panglima dalam pelaksanaan kehidupan berbangsa dan bernegara. Lihat di Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Edisi Kedua, Cetakan Ketiga, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm. 57.

Secara etimologis, gagasan, cita, atau ide negara hukum selalu dikaitkan dengan konsep *rechtstaat*, dan *rule of law* yang juga berkaitan dengan konsep *nomocracy* yang berasal dari perkataan *nomos* dan *cratos*<sup>14</sup>. Pada awal kelahirannya, gagasan mengenai konsep Negara hukum ini sebenarnya telah dikemukakan oleh Plato dalam karyanya yang berjudul *Nomoi*<sup>15</sup>. Menurutnya, penyelenggaraan Negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik.<sup>16</sup> Gagasan tersebut dipertegas oleh muridnya, Aristoteles, yang mengatakan bahwa Negara yang baik ialah Negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Menurutnya terdapat setidaknya tiga buah unsur dari pemerintah yang bekonstitusi yaitu: *Pertama*, pemerintah dilaksanakan untuk kepentingan umum; *Kedua*, pemerintah dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum; *Ketiga*, Pemerintah yang dilaksanakan atas kehendak rakyat.<sup>17</sup>

Salah satu prinsip dan ciri yang harus dimiliki dalam negara hukum adalah adanya ciri pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan negara. Dimana ide pembatasan kekuasaan itu dianggap mutlak harus ada, karena

---

<sup>14</sup> Lihat di Jimly Asshidiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, Paper, Seminar Pembangunan Hukum Nasional VII Tema Penegakan Hukum dalam Era Pembangunan Berkelanjutan diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14-18 Juli 2003, hlm.7. Dimana Jimly Asshiddiqie menambahkan bahwa nomokrasi dapat dibandingkan dengan konsep demokrasi, yang berasal dari kata *demos* dan *cratos* atau *kratien*. Dimana *nomos* berarti norma, dan *cratos* berarti kekuasaan. Sehingga dalam hal ini, hal yang menjadi faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum.

<sup>15</sup> Yang diterjemahkan didalam bahasa Inggris menjadi "The Laws", Lihat Plato, *The Laws*, Penguin Classics, 1986.`

<sup>16</sup> Tahir Azhary, *Negara Hukum*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1992), hlm.63, dilihat di Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: RajaGarafindo Persada, 2016), hlm.1.

<sup>17</sup> Ridwan HR, *Ibid*, hlm.2.

sebelumnya semua fungsi kekuasaan negara terpusat dan terkonsentrasi ditangan satu orang.<sup>18</sup> Oleh karena itu, beberapa sarjana seperti Jhon Locke dan Montesquie telah mengembangkan beberapa pola pembatasan melalui pemisahan kekuasaan yang dikenal dengan teori *trias politica*.<sup>19</sup>

Adanya pembatasan ataupun pemisahaan kekuasaan pada prinsipnya dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan negara dari segala bentuk kemungkinan adanya *abuse of power* yang dilakukan oleh para pemegang kekuasaan negara. Oleh karena itu, lembaga negara dalam hal sebagai suatu organ dan alat kelengkapan negara haruslah dikonstruksikan dalam suatu konsep yang sejalan dengan konstitusionalisme. Konstitusionalisme adalah gagasan/paham yang menyatakan bahawa konstitusi /undang-undang dasar haruslah membatasi kekuasaan pemerintahan dan menjamin hak-hak warga negara.

Menurut Carl J. Frederich dalam bukunya *Constitutional Government and Democracy*, konstitusionalisme ialah: “merupakan gagasan bahwa pemerintah merupakan suatu kumpulan kegiatan yang diselenggarakan oleh dan atas nama rakyat, tetapi yang dikenakan beberapa pembatasan yang diharapkan akan menjamin bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk

---

<sup>18</sup> Jimly Asshiddiqe, *Pengantar Hukum Tata Negara*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2015), hlm. 282.

<sup>19</sup> Dimana John Locke dalam hal ini telah membagi kekuasaan negara dalam tiga fungsi yaitu: 1)fungsi legislatif, 2)fungsi eksekutif, 3)fungsi federasi. Sedangkan Montesquie membagi kekuasaan ke dalam tiga fungsi yaitu: 1) fungsi eksekutif, 2) fungsi legislatif, 3) fungsi yudikatif. Kedua sarjana ini memiliki pemikiran yang berbeda berkaitan dengan fungsi ketiga, diman menurut Montesquie fungsi yudikatif perlu dipisahkan dan dianggap sebagai fungsi tersendiri. Lihat di Jimly Asshiddiqe, *Ibid*, hlm. 283.

pemerintahan itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapatkan tugas untuk memerintah”.<sup>20</sup>

Maka pembatasan kekuasaan ini dikonstruksikan didalam UUD atau konstitusi sebagai perwujudan dari hukum tertinggi negara (*supremacy of law*) yang tidak hanya mengikat kepada rakyat namun juga terhadap pemerintah yang mengemban kekuasaan didalam negara. Oleh karena itu menurut William G. Andrews, konstitusi disatu pihak (a) menentukan pembatasan terhadap kekuasaan sebagai satu fungsi konstitusionalisme, tetapi dipihak lain (b) memberikan legitimasi terhadap kekuasaan pemerintahan. Konstitusi juga (c) berfungsi sebagai instrumen untuk mengalihkan kewenangan dari pemegang kekuasaan asal (baik rakyat dalam sistem demokrasi atau raja dalam sistem monarkhi) kepada organ-organ kekuasaan negara.<sup>21</sup>

Paham konstitusionalisme itu sendiri sampai saat ini dianggap menjadi satu paham yang paling efektif dalam mengelola kekuasaan negara. Seperti yang dikatakan pemikir politik kontemporer Almond, yang menyatakan bentuk pemerintahan terbaik yang dapat diwujudkan adalah pemerintah campuran atau pemerintah konstitusional, yang membatasi kebebasan dengan

---

<sup>20</sup> Dahlan Thaib, Jazim Hamidi dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011), hlm. 18-19.

<sup>21</sup> Dikutip dari Jimly, *Konstitusi....., Opcit*, hlm. 24, dari William G. Andrews, *Constitutions and Constitutionalism*, 3<sup>rd</sup> Edition, (New Jersey: Van Nostrand Co.1968), hlm.23.



aturan hukum dan juga membatasi kedaulatan rakyat dengan institusi-institusi negara yang menghasilkan ketertiban dan stabilitas.<sup>22</sup>

## 2. Konsep *Check and Balances*

Konsep mengenai *check and balances* pada prinsipnya timbul akibat adanya pembatasan kekuasaan atau doktrin *trias politica* dalam penyelenggaraan negara. Kekuasaan yang cenderung tidak terkontrol akan menimbulkan ketidakteraturan kekuasaan negara, melahirkan tirani-tirani bahkan menyebabkan terjadinya kesenjangan kekuasaan negara yang mengakibatkan tidak terwujudnya efektifitas dan efisiensi dalam penyelenggaraan negara. Oleh karena itu, munculnya *checks and balances* sebagai bentuk penyeimbang dari penerapan doktrin kekuasaan *trias politika*, yang mencoba mengatur kehidupan kekuasaan negara yang relatif baik dalam menciptakan hubungan-hubungan hukum antara cabang-cabang atau badan-badan kekuasaan negara, antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang seimbang dan bersifat dinamis.<sup>23</sup>

Apabila ditelusuri secara historis, istilah mengenai *check and balances* ini telah dikenal sejak pertengahan abad ke-19. Dimana konsep ini pertama kali diperkenalkan oleh Baron de Montesquie sebagai gagasan atas doktrin *trias politica* yang pertama kali di adopsi oleh konstitusi Amerika Serikat (United

---

<sup>22</sup> Dikutip dari Mei Susanto, *Perkembangan Pemaknaan Hak Prerogatif Presiden: Kajian terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XIII/2015*, Jurnal Yudisial Volume 9 No. 3, Desember, 2016, hlm. 240.

<sup>23</sup> Faharudin, *Prinsip Checks and Balances Ditinjau dari Sisi dan Praktik*, Jurnal Hukum Volkgeist: Mimbar Pendidikan Hukum Nasional Volume 1 No.2, April 2017, hlm. 121.

State Constitution 1789). Dimana yang menjadi esensi pokok dari adanya prinsip *check and balances* adalah untuk menjamin adanya kebebasan dari masing-masing cabang kekuasaan yang satu terhadap kekuasaan lainnya.<sup>24</sup>

Sehingga dalam hal ini kehadiran prinsip *check and balances* dalam penyelenggaraan negara bertujuan untuk mewujudkan agar keseimbangan kekuasaan menjadi lebih berimbang melalui mekanisme-mekanisme kontrol yang dilakukan antara cabang kekuasaan satu dan yang lainnya. Perimbangan kekuasaan yang dipraktikkan oleh Amerika Serikat sebagaimana dijelaskan oleh Ferguson dan McHenry adalah pemisahaan kekuasaan yang diimplementasikan dan dielaborasi dengan sistem *check and balances*. Dimana Presiden dapat memberikan kontrol melalui veto dan pengadilan dapat memberikan kontrol melalui mekanisme *judicial review* terhadap kekuasaan *Congress* untuk membentuk peraturan perundang-undangan.<sup>25</sup>

Berdasarkan hal tersebut, maka prinsip mengenai pembatasan kekuasaan tidaklah dapat dipisahkan dari prinsip-prinsip *check and balances*. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Robert Weissberg bahwa;<sup>26</sup>

*“principle related to separation of powers is the doctrine of checks and balances. Whereas separation of powers divides governmental power among different officials, checks and balances gives each official some power over the others.”*

---

<sup>24</sup> Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD1945*, (Jakarta: Kencana, 2011), hlm.147.

<sup>25</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005), hlm. 105-106.

<sup>26</sup> Robert Weissberg, 1979, *Understanding American Government*, (New York: Holt Rinehart and Winston), hlm 35.

Dengan demikian, adanya prinsip *check and balances* dilakukan agar kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh para pemegang kekuasaan ataupun yang memegang jabatan-jabatan tertentu didalam suatu lembaga negara dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya.<sup>27</sup>

### 3. Konsep Perwakilan

Konsep mengenai perwakilan secara historis tidaklah lepas dari pada teori kedaulatan rakyat, yang menurut Marsilius dan Soehino<sup>28</sup> bahwa “*kekuasaan negara yang tinggi itu ada pada rakyat.....*”. Yunani kuno pada awalnya tidak mengenai konsep perwakilan, hal ini dikarenakan pada masa itu sistem politik yang digunakan adalah *direct democras*<sup>29</sup>. Namun dalam perkembangannya, manusia mulai menyadari bahwa tipe ideal untuk suatu pemerintahan yang dianggap sempurna haruslah berupa perwakilan. Seperti yang dijelaskan oleh Arend Lijphart, unsur dari suatu negara demokrasi adalah adanya perwakilan rakyat, karena rakyat tidak dapat memerintah dan mengartikulasi kepentingan-kepentingannya secara sendiri-sendiri, karenanya harus diwakilkan.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi....*, *Opcit*, hlm.61

<sup>28</sup> Efriza, *Studi Parlemen: Sejarah, Konsep, dan Lanskap Politik Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2014), hlm.14.

<sup>29</sup> Patawari, *Konsep Negara Hukum dan Keterwakilan Rakyat: Perbandingan Keterwakilan Parlemen Beberapa Negara*, (Makassar: UPT Unhas Press, 2017), hlm.32.

<sup>30</sup> *Opcit*, hlm. 17.

Istilah perwakilan muncul pertama kali pada masa Romawi Kuno, dimana dalam bahasa romawi kuno *representation* yang berasal dari kata *representare*. Menurut Carl J. Friederich, mengemukakan parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat (*representative assemblies*), parlemen juga sebagai majelis tempat dilakukannya pembahasan (*deliberative assemblies*) merupakan lembaga yang berusaha untuk memecahkan masalah dalam aktifitas masyarakat.<sup>31</sup>

Pada prinsipnya fungsi parlemen sebagai suatu lembaga perwakilan rakyat adalah fungsi perwakilan atau *representasi*. Hal ini dikaitkan pula dengan istilah Parlemen, yang berasal dari bahasa Perancis yaitu kata *parle* yang apabila diartikan ke dalam bahasa Inggris berarti *to speak*.<sup>32</sup> Oleh karena itu, prinsip keterwakilan sebenarnya berasal dari teori kontrak sosial yang mengajarkan pemerintah harus dipilih atau ditunjuk dari antara rakyat yang menyatakan hidup bersama dan membentuk negara melalui *pactum unions*.<sup>33</sup> Hal ini dimaksudkan agar pemerintahan yang dijalankan guna memastikan agar pelaksanaan pemerintahan dapat dijalankan sesuai dengan tujuan bersama sebagaimana termaktub dengan *pactum unions* tersebut.

Fungsi perwakilan (*representation*) dalam kaitannya dengan fungsi pengawasan (*control*) pada prinsipnya dilakukan untuk memastikan adanya

---

<sup>31</sup> Dikutip dari Kacung Marijan, *Sistem Politik....*, *Opcit*, hlm. 38, oleh Patawari, *Opcit*, hlm. 32.

<sup>32</sup> Asal kata *parle* atau *to parle* diartikan sebagai 'berbicara', maka seyogianya parlemen diidealkan sebagai sebuah lembaga yang mampu untuk menyuarakan hasrat, keinginan, kehendak serta suara-suara dan aspirasi rakyat dalam kerangka kedaulatan rakyat.

<sup>33</sup> Efriza, *Opcit*, hlm. 16.

keterlibatan rakyat dan membangun sistem pemerintahan yang lebih demokratis. Hal dikaitkan pula dengan fungsi parlemen yang juga menjalankan fungsi deliberatif pemerintahan. Perdebatan yang terjadi didalam tubuh parlemen diidealkan sebagai suatu cerminan dari adanya proses perdebatan publik dalam suatu permasalahan, oleh karena itu diperlukan adanya keterbukaan parlemen dan partisipasi masyarakat.

Jimly Asshidiqie menyatakan, bahwa perdebatan yang terjadi di parlemen tujuan utamanya adalah untuk menentukan titik temu atau penyelesaian dari berbagai benturan pandangan dan kepentingan yang berbeda. Titik temu atau penyelesaian tersebutlah yang nantinya tersebutlah yang nantinya menjadi hukum dan kebijakan yang akan dijalankan.<sup>34</sup>

#### 4. Konsep Pertimbangan

Pertimbangan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai pendapat mengenai baik dan buruk.<sup>35</sup> Berkaitan dengan hal tersebut, istilah pertimbangan sendiri didalam literatur-literatur hukum bahasa Inggris disebut sebagai *consideration*, bahkan dapat juga diartikan sebagai *deliberation*, *reasoning*, *review*, *suggestion*, *advice* hingga *recommendation*. Oleh karena

---

<sup>34</sup> Jimly Asshidiqie, *Pengantar....*, *Opcit*, hlm. 308.

<sup>35</sup> Tim Redaksi, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2005), hlm.1193.

itu, istilah Pertimbangan sendiri selalu dikaitkan dengan konsep *check and balances* di dalam Pemerintahan.<sup>36</sup>

Konsep mengenai pertimbangan sendiri tidak banyak diulas didalam literatur-literatur hukum secara komprehensif, namun istilah pertimbangan dalam sistem ketatanegaraan sering ditemukan di dalam konstitusi negara-negara di dunia. Misalnya, Amerika Serikat yang mengenal istilah *advice*, di dalam konstitusinya sebagai wewenang *senate* yang salah satunya berkaitan dengan pengangkatan pejabat-pejabat negara oleh Presiden di dalam sistem ketatanegaraan Amerika Serikat.<sup>37</sup>

Indonesia sendiri mengenal istilah pertimbangan sebagai kewenangan lembaga negara berkaitan dengan fungsi kontrol terhadap pelaksanaan wewenang pemerintahan yang diatur oleh UUD 1945 sebagai konstitusi negara Indonesia. Lembaga-lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk memberikan pertimbangan antara lain; Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, serta Mahkamah Agung.

---

<sup>36</sup> Istilah-istilah tersebut selalu diidentikan dengan isi dari pertimbangan tersebut. Artinya, pertimbangan dapat berisikan mengenai alasan-alasan, saran, rekomendasi dan nasihat kepada lembaga yang membutuhkan pertimbangan tersebut. Secara praktik dalam tubuh parlemen, pelaksanaan pemberian pertimbangan memang berkaitan dengan fungsi deliberatif pemerintah yang juga merupakan bagian dari sistem *check and balances*. Hal demikian dinyatakan oleh Jimly Asshidiqie, bahwa perdebatan dalam parlemen dapat dilihat sebagai upaya mengelola konflik guna mendapatkan penyelesaian yang tepat dan dapat diterima oleh semua pihak. Lihat di Jimly Asshidiqie, Pengantar Hukum..., *Opcit*, hlm. 308.

<sup>37</sup> Lihat Article II, Section II, United States Constitution 1978: "...and he shall nominate and by and with the ***advice and consent of the Senate*** shall appoint ambassadors, other public ministers and consuls, judges of the Supreme Court, and all others officers of the United States, whose appointments are not herein otherwise or, and which shall be established by law..."

Istilah pertimbangan sebagai kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dapat dilihat dalam Pasal 13 ayat (1) dan (2) serta Pasal 14 ayat (2) UUD 1945. Berdasarkan pasal-pasal tersebut, pertimbangan tidak hanya diartikan sebagai suatu hak, namun juga kewajiban yang melekat dalam lembaga Dewan Perwakilan Rakyat yang harus dilakukan sehingga menjadi konvensi kenegaraan yang harus dilaksanakan dan mengikat masing-masing lembaga, baik kepada DPR untuk melakukan pertimbangan maupun lembaga ke- Presidenan yang menerima pertimbangan tersebut.

#### **F. Ruang Lingkup**

Adapun ruang lingkup dalam penulisan ini akan dibatasi oleh penulis dengan tujuan agar penulisan penelitian ini akan menjadi lebih jelas, terstruktur, dan tidak menyimpang dari judul dan rumusan masalah yang telah ditetapkan sebelumnya. Dalam hal ini penulis menitik beratkan ruang lingkup penelitian pada kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terhadap pemberian amnesti oleh Presiden dan konsekuensi hukum pemberian pertimbangan tersebut terhadap pemberian amnesti oleh Presiden dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

#### **G. Metode Penelitian**

Penelitian hukum pada dasarnya merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang

bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya.<sup>38</sup>

Metode penelitian merupakan suatu hal yang sangat penting yang berguna untuk mencapai tujuan penelitian untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten.<sup>39</sup> Oleh karena itu dalam penelitian ini penulis menggunakan beberapa metode sebagai berikut :

#### 1. Jenis Penelitian

Dilihat dari tujuan penelitian jenis penelitian hukum yang digunakan penulis dalam karya tulis ini adalah penelitian *normatif* yaitu penelitian hukum yang mempergunakan sumber hukum sekunder,<sup>40</sup> yang mengacu kepada asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, sejarah hukum, dan perbandingan hukum.<sup>41</sup> Penelitian ini juga disebut sebagai penelitian hukum yuridis normatif, yaitu penelitian yang memberi pemahaman terhadap permasalahan norma yang dialami oleh ilmu hukum dogmatik dalam kegiatannya mendeskripsikan norma hukum, merumuskan norma hukum (membentuk peraturan perundang-undangan), dan menegakkan norma hukum

---

<sup>38</sup> Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo, 2007), hlm.38.

<sup>39</sup> Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2010), hlm 17.

<sup>40</sup> Soejono, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta:Rineka Cipta, 2010), hlm.56

<sup>41</sup> *Ibid*, hlm.55



(praktik yudisial).<sup>42</sup> Pendekatan yuridis normatif dilakukan dengan mendekati masalah yang diteliti dengan menggunakan sifat hukum normatif.<sup>43</sup>

Maka melalui penelitian yuridis normatif ini, maka penulis akan menguraikan, atau menggambarkan secara komprehensif mengenai wewenang DPR dalam memberikan pertimbangan terhadap pemberian amnesti oleh Presiden dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

## 2. Metode Pendekatan Penelitian

Adapun pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan yaitu sebagai berikut:

### a) Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan mengamati, mengkaji, menelaah, memeriksa dan meneliti semua peraturan perundang-undangan atau regulasi yang berkaitan dengan permasalahan hukum (isu hukum) yang sedang ditangani atau dihadapi. Pendekatan perundang-undangan ini digunakan untuk mempelajari kekonsistensian atau kesesuaian antara Undang-Undang Dasar dengan Undang-Undang atau antara Undang-Undang yang satu dengan Undang-Undang yang lain dan seterusnya. Pendekatan perundang-undangan ini dilakukan untuk menghasilkan suatu argumen yang berguna untuk memecahkan atau

---

<sup>42</sup> I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2016), hlm 84.

<sup>43</sup> Haliman Hadikusuma, *Metode Pembuatan Kertas Kerja atau Skripsi Ilmu Hukum*, (Bandung: Mandar Maju, 1995), hlm 60-63.

menjawab permasalahan hukum yang sedang ditangani atau dihadapi.<sup>44</sup>

b) Pendekatan Sejarah (*Historical Approach*)

Pendekatan ini ialah pendekatan yang bertujuan untuk mengonstruksikan secara sistematis dan objektif dari suatu kejadian di masa lalu, dengan cara mengumpulkan, mengevaluasi, memverifikasi serta menyintesis data untuk menegakkan fakta dengan kesimpulan yang valid. Pendekatan ini didasarkan pada fakta yang telah ada.<sup>45</sup>

c) Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan Konseptual ini dilakukan dengan mempelajari pandangan-pandangan konseptual, doktrin-doktrin hukum guna membangun argumentasi hukum. Melalui pendekatan ini penulis menggunakan konsep pertimbangan dan konsep perwakilan dalam kaitannya dengan konsep negara hukum dan *check and balances* dalam pemberian pertimbangan oleh DPR terhadap Presiden dalam memberikan amnesti.

### 3. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Untuk dapat memecahkan permasalahan hukum dalam penelitian dan penulisan karya tulis ini diperlukan sumber-sumber penelitian hukum yang dijadikan acuan dalam membantu pemecahan masalah. Sumber-sumber

---

<sup>44</sup> Abu Yasid, *Aspek-Aspek Penelitian Hukum*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013), hlm.75.

<sup>45</sup> Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm. 44

penelitian hukum tersebut diperoleh dengan menggunakan data sekunder sebagai data pokok penelitian ini yaitu data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka yang ada, bahan-bahan hukum, literatur-literatur, dokumen-dokumen resmi, majalah-majalah, tulisan ilmiah, pendapat dan doktrin ahli-ahli hukum, dan lain-lain.

Adapun secara lengkap maka dapat dibagi menjadi:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif yang artinya mempunyai otoritas berkaitan dengan obyek yang diteliti. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.<sup>46</sup> Adapun bahan hukum primer yang digunakan dalam penulisan ini meliputi:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 5568),
3. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis

---

<sup>46</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2016), hlm. 181.

Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 383, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 5650),

4. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 6187).

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder adalah bahan memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti bahan yang berupa buku-buku, dokumen-dokumen resmi, publikasi, harian/majalah, jurnal-jurnal dan karya tulis ilmiah yang berkaitan dengan pertimbangan DPR terhadap pemberian amnesti oleh Presiden dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

### c. Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum Tersier adalah petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer, atau bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus, ensiklopedia, majalah, surat kabar dan sebagainya.<sup>47</sup>

## 4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Adapun penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan bahan-bahan hukum melalui studi kepustakaan (*library reaserch*) yaitu dengan mencari, menginventarisasi, mencatat, mempelajari, dan mengutip data yang diperoleh dari artikel ilmiah, jurnal-jurnal, kamus hukum dan buku-buku yang mendukung dengan penelitian ini.

## 5. Teknik Analisis Bahan Hukum

Adapun data yang diperoleh dalam studi kepustakaan bahan hukum yang diuraikan serta dihubungkan sehingga dapat disajikan, kemudian di analisis melalui beberapa uraian mengenai cara-cara yang menggambarkan bagaimana suatu bahan dapat dianalisis dan apa saja manfaat dari bahan yang terkumpul yang digunakan untuk memecahkan suatu permasalahan didalam sebuah penilitan.

Teknik analisis hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif, yaitu tata cara penelitian yang menghasilkan analisis deskriptif.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> *Ibid*, hlm 141.

## 6. Teknik Penarikan Kesimpulan

Teknik penarikan kesimpulan yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah *deduktif*, yaitu dengan cara berpikir mendasar pada hal-hal yang bersifat umum kemudian ditarik kesimpulan secara khusus.

---

<sup>48</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan ke-3, (Jakarta: UJ Press, 2006), hlm.33.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku-Buku

- Abu Daud Busroh. 2011. *Ilmu Negara*. Jakarta:Penerbit Bumi Aksara.
- Abu Yasid. 2013. *Aspek-Aspek Penelitian Hukum*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- A. Hamid S. Attamimi. 1990. *Perananan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi. Jakarta: Fakultas Pascasarjana UI.
- Andreas O' Shea. 2002. *Amnesty for Crime in International Law and Practice*, Kluwer Law Interntional. London/Newyork: The Hague.
- Arbi Sanit. 1985. *Perwakilan Politik Indonesia*. Jakarta: Rajawali.
- Aristoteles. 1995. *Politik*. New York: Oxford University Press., diterjemahkan Saut Pasaribu. 2017. *Politik*. Yogyakarta: Narasi.
- A.V. Dicey. 2007. *Intruduction to the study of the law of the constitution*, Tenth Edition. London: Macmillan Education., diterjemahkan Nurhadi. 2007. *Pengantar Studi Hukum Konstitusi*. Bandung: Nusa Media.
- Azhary. 1995. *Negara Hukum Indonesia*. Jakarta: UI Press.
- Bagir Manan. 1994. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Sinar Harapan.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: FH UII Pers.
- \_\_\_\_\_. 2012. *Membedah UUD 1945*. Malang: UB Press.
- Bachsan Mustafa. 1990. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Bandung:Citra Aditya Bakti.
- Bambang Sunggono. 2007. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta : PT. RajaGrafindo Persada.
- B.N. Marbun. 1982. *DPR Daerah Pertumbuhan, Masalah dan Masa Depannya & UU No. 5 Tahun 1974*. Jakarta: GhaliaIndonesia.
- C.F. Strong. 1963. *Modern Political Constitution*. London: Sidgwick and Jackson Ltd.

- Carl J. Frederich. 1967. *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*. Wahlheim, Mass: Blaisdell.
- Dahlan Thaib, Ni'matul Huda dan Jazim Hamidi. 2011. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- David Easton. 1965. *A System Analysis of Political Life*. New York: John Wiley and Sons.
- Efriza. 2014. *Studi Parlemen: Sejarah, Konsep, dan Lanskap Politik Indonesia*. Malang: Setara Press.
- Haliman Hadikusuma. 1995. *Metode Pembuatan Kertas Kerja atau Skripsi Ilmu Hukum*. Bandung: Mandar Maju.
- I Made Pasek Diantha. 2016. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Jimly Asshiddiqie. 2004. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan Pertama. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- \_\_\_\_\_. 2014. *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Edisi Kedua, Cetakan Ketiga. Jakarta: Sinar Grafika.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Menjaga Denyut Nadi Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Konstitusi Press.
- \_\_\_\_\_. 2011. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- \_\_\_\_\_. 2011. *Pengantar Hukum Tata Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Kacung Marijan. 2010. *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*. Jakarta: Prenadamedia Group.
- Larry Alexander. 1999. *Constitutionalism: Philosophical Foundation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mahfud MD. 2011. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Marsilam Simanjuntak. 1994. *Pandangan Negara Integralistik*. Jakarta: Grafiti.
- Marwan dan Jimmy. 2009. *Kamus Hukum Rangkuman Istilah dan Pengertian Hukum Internasional, Hukum Pidana, Hukum Perdata, Hukum Islam, Hukum*



*Perburuhan, Hukum Agraria, Hukum Administrasi Negara, Hukum Pajak dan Hukum Lingkungan*. Surabaya: Reality Publisher.

Miriam Budiardjo. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. 1988. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi HTN-FHUI.

Moh. Kusnardi dan Bintang. R. Saragih. 1995. *Ilmu Negara*, Edisi Revisi. Jakarta: Gaya Media Pratama.

Muhamad Erwin. 2015. *Filsafat Hukum: Refleksi Kritis terhadap Hukum dan Hukum Indonesia (dalam Dimensi Ide dan Aplikasi)*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Ni'matul Huda. 2003. *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Perubahan UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Pers.

\_\_\_\_\_. 2005 *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

\_\_\_\_\_. 2008. *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

\_\_\_\_\_. 2016. *Ilmu Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Patawari. 2017. *Konsep Negara Hukum dan Keterwakilan Rakyat: Perbandingan Keterwakilan Parlemen Beberapa Negara*, Makassar: UPT Unhas Press.

Padmo Wahjono. 1984. *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Philpus M. Hadjon. 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu.

Plato. 1986. *The Laws*, Penguin Classics.

Ridwan HR. 2010. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Robert Weissberg. 1979. *Understanding American Government*. New York: Holt Rinehart and Winston.

Satjipto Rahardjo. 1996. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakri.

Scheltema (ed.). 1989. *De Rechtstaat Herdacht*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.

Sekretariat Jenderal MPR RI. 2008. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002), Tahun Sidang 1999*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

Slamet Effendy Yusuf dan Umar Basalim. 2000. *Reformasi Konstitusi Indonesia Perubahan Pertama UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Indonesia Satu.

Soejono. 2010. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta.

Sri Soemantri. 2014. *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.

Tahir Azhary. 1992. *Negara Hukum*. Jakarta: Bulan Bintang.

Tim Penyusun. 2010. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*, Buku II: Sendi-Sendi/Fundamen Negara. Sekretariat Jenderal Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

\_\_\_\_\_. 2010. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*, Buku IV: Kekuasaan Pemerintah Negara, Jilid I. Sekretariat Jenderal Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

\_\_\_\_\_. 2010. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*, Buku III: Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan, Jilid II. Sekretariat Jenderal Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

Tim Redaksi. 2005. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.

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

William G. Andrews. 1968. *Constitutions and Constitutionalism*, 3<sup>rd</sup> Edition. New Jersey: Van Nostrand Co.

Zainuddin Ali. 2010. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta : Sinar Grafika.

Peter Mahmud Marzuki. 2016. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.

## **B. Jurnal-Jurnal dan Publikasi Ilmiah**

Aloysius R. Entah, *Indonesia: Negara Hukum yang Berdasarkan Pancasila*, Seminar Nasional Hukum Volume 2 Nomor 1 Tahun 2016

[https://journal.unnes.ac.id/sju/index.php/snh/article/download/21340/10079/&ved=2ahUKEwjfrdP9y4XmAhW9yZgGHct6D28QFjAlegQIBxAB&usq=A\\_OvVaw38Q4X8Q0XwWuSL7pSzeWN7](https://journal.unnes.ac.id/sju/index.php/snh/article/download/21340/10079/&ved=2ahUKEwjfrdP9y4XmAhW9yZgGHct6D28QFjAlegQIBxAB&usq=A_OvVaw38Q4X8Q0XwWuSL7pSzeWN7), Diakses pada 25 November 2019, Pukul 19.55 WIB.

- Bagir Manan, *Kekuasaan Prerogatif*, Makalah yang dipublikasikan di Bandung, 20 Agustus 1998.
- Bagir Manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, Makalah pada Seminar Nasional, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, 13 Mei 2000.
- Denny Indrayana, *Mendesain Presidensial yang Efektif, Bukan "Presiden Sial" Atau "Presiden Sialan"*, Makalah disampaikan dalam pertemuan Ahli Hukum Tata Negara "Melanjutkan perubahan UUD 1945 Negara RI" di Bukit Tinggi, 11-13 Mei 2007
- Jimly Asshidiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, Paper, Seminar Pembangunan Hukum Nasional VII Tema Penegakan Hukum dalam Era Pembangunan Berkelanjutan diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14-18 Juli 2003.
- Lili Romli, *Format Baru Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Amandemen UUD 1945*, Jurnal Politica Volu. 3, No.2, November 2012
- Mei Susanto, *Perkembangan Pemaknaan Hak Prerogatif Presiden: Kajian terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XIII/2015*, Jurnal Yudisial Volume 9 No. 3, Desember, 2016.
- Mei Susanto, *Kekuasaan DPR dalam Pengisian Pejabat Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Penelitian Hukum De Jure, Volume 18 Nomor 1, Edisi Maret 2018
- Faharudin, *Prinsip Checks and Balances Ditinjau dari Sisi dan Praktik*, Jurnal Hukum Volkgeist: Mimbar Pendidikan Hukum Nasional Volume 1 No.2, April 2017.
- Fatovic, *Constitutionalism and Presidential prerogative: Jefferson and Hamiltonian Perspective*, American Journal of Political Science. 48, 2004.
- Ridwan, *Pembatasan Kekuasaan Pemerintah: Perspektif Hukum Administrasi Negara*, Jurnal Hukum No.6 Volume 3 Tahun 1996.

Ratna Solihah dan Siti Witianti, *Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Pemilu 2014: Permasalahan dan Upaya Mengatasinya*, Cosmogov, Volume 2 No.2, 2016, hlm.294.

Siti Rakhma Mary Herwati, *Pemberian Amnesti, Abolisi, dan Rehabilitasi untuk Para Pejuang Agraria Demi Keadilan*, Sajogyo Institute's Policy Paper No.1, Bogor: Sajogyo Institute, 2015, [sajogyo-institute.org](http://sajogyo-institute.org) > 2016/05PDF *Pemberian amnesti, abolisi, dan rehabilitasi ..- sajogyo-institute.org*, Diakses 1 Desember 2019 Pukul 21.30 WIB.

Yogi Wirawan Alif Pratama, *Kewenangan Presiden terhadap permohonan Grasi serta Penerapannya dalam Perspektif Hukum Pidana*, Jurnal Hukum Lex et Societatis Vol. IV Nomor 7, Edisi Juli 2016.

### **C. Peraturan Perundangan-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Konstitusi Republik Indonesia Serikat.

Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950.

United States Constitution 1978

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 98 Tahun 2003).

Undang Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 182 Tahun 2014).

Undang Undang Darurat Nomor 11 Tahun 1954 tentang Amnesti dan Abolisi (Lembaran Negara Nomor 146 Tahun 1954).

Penjelasan atas Undang –Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilahan Umum, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109.

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta No. 51/PLW/2015/PTUN-JKT.

#### D. Internet

Saldi Isra, *Menggadaikan Hak Prerogatif*, Artikel untuk Kompas Kompas,-----  
----- <https://www.saldiisra.web.id/index.php/tulisan/artikel-koran/11-artikelkompas/260-menggadaikan-hak-prerogatif.html>, diakses tanggal 22 Agustus 2019, Pukul 13.15 WIB.

Artikel detik.com, *Baiq Nuril Minta Amnesti, Begini Sejarah Pemberiannya Sejak---*  
-----*Sukarno*, <https://news.detik.com/berita/d-4614284/baiq-nuril-minta-amnesti-begini-sejarah-pemberiannya-sejak-era-sukarno>

Artikel detik.com oleh Andi Saputra, *Ahli ini Beberkan Empat Alasan Baiq Nuril Layak dapat Amnesti dari Jokowi*, Artikel dalam detiknews, Selasa, 9 Juli 2019,  
-----<https://m.detik.com/news/berita/d-4617100/ahli-ini-beberkan-4-alasan-baiq-nuril-layak-dapat-amnesti-dari-jokowi>, diakses tanggal 27 November 2019, Pukul 22.00 WIB.

Artikel Katadata.co.id, *Kasus Baiq Nuril dan Pemberian Amnesti di Indonesia*-----  
----- <https://amp.katadata.co.id/berita/2019/07/12/kasus-baiq-nuril-dan--pemberian-amanesti-di-indonesia>, Diakses tanggal 1 Oktober 2019, Pukul 21.00 WIB.

Kamus Besar Bahasa Indonesia, <https://kbbi.web.id/amnesti.html>, Diakses pada tanggal 25 November 2019, Pukul 16.00 WIB

M. Ishaq Dwi Putra, *Sejarah Pemberian Amnesti*,-----  
[http://indonesiabaik.id/motion\\_grafis/sejarah-pemberian-amnesti-presiden-indonesia](http://indonesiabaik.id/motion_grafis/sejarah-pemberian-amnesti-presiden-indonesia), Diakses 25 November 2019, Pukul 19.57 WIB.

The Black Law Dictionary, [<ahref=https://thelawdictionary.org/amnesty/”tittle=](https://thelawdictionary.org/amnesty/)  
[”AMNESTY”>AMNESTY](https://thelawdictionary.org/amnesty/)</a>, Diakses tanggal 22 Agustus 2019, Pukul 21.47 WIB.

Usman Hamid, *Amnesti dan Pembelajaran Nuril*, Artikel yang diterbitkan di Kompas Edisi Jumat, 20 Juli 2019, <http://www.jentera.ac.id/publikasi/amnesti-dan-pembelajaran-nuril/>, Diakses pada 25 November 2019, Pukul 15.49 WIB.

Zakki Amali, *Baiq Nuril Terima Keppres Amnesti Jokowi, Resmi Bebas Pidana UU ITE*, Artikel Berita di tirto.id, <https://tirto.id/baiq-nuril-terima-keppres-amnesti-jokowi-resmi-bebas-pidana-uu-ite-efv7>, diakses pad 26 November 2019, Pukul 18.37 WIB.