

PEMBERIAN AMNESTI DALAM KASUS PIDANA ITE OLEH PRESIDEN MELALUI KEPUTUSAN PRESIDEN (KEPPRES)

Dwi Tania, Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum, Universitas
Mataram, Email: wistatania97@gmail.com
Amiruddin, Fakultas Hukum, Universitas Mataram,
Email: amiruddin_fhunram@unram.ac.id
Ufran, Fakultas Hukum, Universitas Mataram, Email: ufrantrisa@yahoo.com

doi: <https://doi.org/10.24843/KS.2022.v10.i04.p12>

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisa pemberian amnesti dalam kasus pidana ite oleh presiden melalui keputusan presiden (Keppres). Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Berdasarkan hasil penelitian maka dapat disimpulkan bahwa pemberian amnesti yang merupakan hak prerogatif president dan diatur dalam pasal 14 ayat (2) Undang-undang Dasar 1945 dan UU Darurat Nomor 11 Tahun 1954 Tentang Amnesti dan Abolisi. Dalam kasus Pidana ITE Bq. Nuril terlihat bahwa terdapat tiga unsur National Interest menurut Thomas W. Robinson yang terpenuhi yakni pertama yakni Variable interest dan *Specific interest*, yang dapat diartikan sebagai kepentingan nasional dalam mengakomodasi opini publik yang tengah bergejolak, dalam kasus ini publik berpendapat bahwa pemberian hukum kepada Bq. Nuril dianggap sebagai suatu bentuk ketidakadilan kepada perempuan karena terdapat banyak ditemukan hal janggal dalam pemberian putusnya khususnya putusan MA, karena jika dibiarkan akan timbul permasalahan dalam masyarakat yang menganggap bahwa pemerintah tidak mempedulikan hak-hak perempuan dalam mendapatkan keadilan.

Kata kunci : Amnesti, Tindak Pidana ITE, Keputusan Presiden

ABSTRACT

This study aims to analyze the granting of amnesty in criminal cases by the president through a presidential decree (Keppres). This research is a normative legal research. Based on the results of the study, it can be concluded that the granting of amnesty which is a prerogative right of the president and is regulated in Article 14 paragraph (2) of the 1945 Constitution and Emergency Law Number 11 of 1954 concerning Amnesty and Abolition. In the case of Criminal ITE Bq. Nuril can see that there are three elements of National Interest according to Thomas W. Robinson which are fulfilled, namely, first, Variable interest and Specific interest, which can be interpreted as national interest in accommodating public opinion which is in turmoil, in this case the public believes that the provision of law to Bq. Nuril is considered a form of injustice to women because there are many odd things found in giving her decisions, especially the Supreme Court's decision, because if left unchecked, problems will arise in society who think that the government does not care about women's rights in getting justice.

Keywords: Amnesty, ITE Crime, Presidential Decree

1. Pendahuluan

1.1. Latar Belakang Masalah

“Hukum adalah panglima tertinggi”, ini merupakan salah satu ungkapan yang kerap didengar. Namun kendati demikian masih banyak kalangan masyarakat yang tidak memahami secara penuh apa sebenarnya makna dari ungkapan tersebut. Dalam negara yang menganut dan menyatakan bahwa hukum merupakan panglima tertinggi, hukum mengatur seluruh bagian norma hidup dalam masyarakat. Di dalamnya terdapat berbagai perintah juga larangan yang mengatur tata tertib dalam masyarakat.

Kendati demikian dalam perjalanan Negara Indonesia menjadi negara hukum terdapat beberapa permasalahan yang membutuhkan adanya kejelasan hukum yang salah satunya adalah permasalahan pemberian Amnesti yang dapat diberikan oleh Kepala Negara dalam hal ini Presiden sebagai hak prerogatifnya. Dalam Undang-Undang Dasar NRI 1945 (UUD 1945) telah diatur hak presiden untuk dapat memberikan grasi, rehabilitasi, amnesti dan abolisi. Jika dianalisa secara teoritis, amnesti diartikan sebagai bentuk kebijakan politis presiden dalam merespons opini masyarakat dan menjaga “kepentingan negara”. Amnesti sendiri pertama kali dikenal pada abad ke 12 SM ketika suatu Pharaoh Ramases II mengampuni musuhnya dalam perang untuk menciptakan perdamaian.¹

Jika melihat sejarah pemberian amnesti oleh berbagai pemimpin Negara pada masa lampau maka didapatkan bahwa pemberian amnesti biasanya dilakukan untuk meredakan kegaduhan yang sedang terjadi dalam masyarakat yang berpotensi mengancam keamanan dan kesetabilan Negara. Selain itu, amnesti biasanya juga diberikan pada saat terjadi transisi pemerintah yang berkuasa pada suatu Negara yang mana dalam Negara tersebut terdapat lawan politik pemerintah yang ditahan. Untuk meredakan masyarakat pendukung lawan politik yang merasa ada ketidakadilan karena terjadi penahanan pemimpinnya yang mungkin saja menimbulkan potensi perpecahan dalam masyarakat maka biasanya pemerintah akan memberikan amnesti.

Pada zaman modern ini berbagai negara besar salah satunya adalah Chile masih mengenal amnesti, salah satu contoh penerapan amnesti di Negara ini adalah saat pemerintah Chile memberikan amnesti pada tahanan pemberontakan yang ingin melengserkan pemerintah yang terjadi pada tahun 1973. Pemerintah Chile memberikan amnesti untuk meredakan pemberontakan massa sehingga dapat terjadi perdamaian. Selain itu, salah satu contoh pemberian amnesti untuk mencapai perdamaian juga pernah diberikan oleh pemerintah Yunani kepada para anggota Partai Komunis Yunani pada tahun 1945 yang dikenal sebagai Perjanjian Varkiza (*Treaty of Varkiza*).²

Pada negara Indonesia, pengaturan pemberian amnesti di bersumber pada dua aturan hukum yaitu UUD 1945 dan Undang-Undang Darurat Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1954 (UU Amnesti dan Abolisi).³ Walaupun telah memiliki legitimasi

¹ Andreas O'Shea, *Amnesty For Crime In International Law And Practice*, Kluwer Law International, The Hague/London/New York, 2002, hlm. 2.

² Louise Mallinder, *Global Comparison Of Amnesty Law*, The International Institute Of Higher Studies In Criminal Sciences, Agustus 2009, hlm.14

³ Ahmad Murhadi, *Tinjauan Yuridis Pemberian Amnesti Kepala Negara Terhadap Kasus Pencemaran Nama Baik Menurut Hukum Islam Dan Hukum Positif*, Skripsi, Program Studi Hukum

hukum yang jelas terkait dengan pengaturan mengenai pemberian amnesti, namun pada kenyataannya permasalahan amnesti tetap menjadi problematika. Permasalahan terkait dengan pemberian Amnesti dan Abolisi terjadi dikarenakan latar belakang dibuatnya UU Amnesti dan Abolisi sulit untuk diterapkan pada konteks saat ini. Jika melihat sejarah UU Amnesti dan Abolisi yang dikeluarkan 65 tahun yang lalu ketika presiden Soekarno pada masa itu ingin membebaskan semua orang yang sebelumnya pada tanggal 27 Desember 1949 dihukum karena melakukan sesuatu tindak pidana akibat persengketaan politik antara Indonesia dan Kerajaan Belanda.⁴

Latar belakang sejarah inilah yang menjadi dasar mengapa “kepentingan negara” yang tercantum dalam UUD 1945 dalam pemberian amnesti diterjemahkan dalam konteks politik. Dalam UU Amnesti dan Abolisi sendiri tidak menjelaskan kriteria yang jelas tentang apa yang dimaksud dengan kepentingan negara. Pada zaman kepemimpinan Presiden Soeharto juga tercatat pemberian amnesti kepada pengikut gerakan Fretelin di Timor Timur. Amnesti ini dikeluarkan Soeharto lewat Keppres Tahun 1977. Selanjutnya pada pemerintahan BJ. Habibie amnesti diberikan kepada 18 tahanan politik kasus demo di Timor Timur. Pada kepemimpinan Presiden Abdurrahman wahid amnesti diberikan kepada sejumlah anggota GAM yang sedang menjalani hukuman pidana makar seperti Amir Syam SH, Ir Ridwan Ibbas, Drs Abdullah Husen, dan M Thaher Daud. Pada zaman kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono amnesti diberikan kepada seluruh orang yang pernah terlibat dalam aktivitas GAM maupun para tahanan dan narapidana politik (tapol/napol).⁵

Berdasarkan Informasi yang didapatkan dari Sistem Informasi Perundang-Undangan Sekretariat Kabinet RI, Indonesia sudah memberikan 32 amnesti mulai dari bangsa ini merdeka hingga sekarang. Jika dilihat dari sejarah pemberian amnesti maka didapatkan bahwa pemberian amnesti oleh presiden biasanya diberikan kepada tokoh-tokoh politik maupun tahanan politik dan memiliki tujuan agar terjadi suatu konsiliasi sehingga perdamaian dapat tercapai.

Beberapa waktu lalu terjadi suatu kasus yang menarik perhatian terkait dengan pemberian Amnesti. Kasus tersebut menyangkut Perkara hukum Baiq Nuril Maknun mengenai pelanggaran UU No. 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE). Baiq Nuril Maknun merupakan terdakwa pelanggaran Pasal 27 ayat (1) juncto Pasal 45 ayat (1) UU ITE, karena menyebarkan rekaman pembicaraannya dengan mantan Kepala SMAN 7 Mataram, Muslim, yang diduga mengandung unsur asusila⁶.

Perkara hukum ini telah *inkracht van gewijsde* karena telah mendapatkan putusan hukum tetap oleh Mahkamah Agung melalui Putusan No. 574 K/Pid.Sus/2018 tertanggal 26 September 2018 pada tingkat kasasi juncto Putusan No. 83 PK/ Pid.Sus/2019 tertanggal 4 Juli 2019 pada pemeriksaan peninjauan kembali. Ini

Pidana Islam, Fakultas Syariah Dan Hukum, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2019, hlm, 15

⁴ *Ibid*, hlm 15-17.

⁵ Wahyuno, *Sejarah dan Jejak Amnesti di Indonesia, dari Orla hingga Reformasi, diakses pada (sindonews.com) 28 maret 2021 pukul 15:38 WITA.*

⁶ Juli hantoro, *hal Yang Telah Diketahui Soal Kasus Baiq Nuril, diakses pada <https://nasional.tempo.co/read/1148065/9-hal-yang-telah-diketahui-soal-kasus-baiq-nuril> pada 2 januari 2021 pukul 12:00 WITA.*

berarti seluruh proses hukum dan upaya hukum telah selesai dilakukan di lingkungan peradilan.⁷

Untuk memperoleh keadilan yang dirasa belum didapatkan maka pihak Baiq Nuril mengajukan permohonan amnesti kepada Presiden Joko Widodo, karena sudah tidak ada lagi upaya hukum yang dilakukan melalui proses peradilan demi mendapatkan keadilan. Presiden Joko Widodo merespon dan menindaklanjuti dengan mengirimkan surat kepada DPR RI dengan nomor R-28/Pres/07/2019 tertanggal 15 Juli 2019 mengenai permintaan pertimbangan atas permohonan amnesti Baiq Nuril Maknun.

Jika dilihat dari kronologi kasus yang dijabarkan diatas terlihat bahwa pemberian amnesti pada kasus Baiq Nuril terkesan sangat unik dikarenakan tidak seperti kasus-kasus pemberian amnesti pada kasus yang terdahulu yang biasanya diberikan kepada para tahanan politik dan dengan tujuan untuk rekonsiliasi sehingga terjadi pro dan kontra dalam masyarakat.

Menurut pendapat kelompok masyarakat dan beberapa ahli hukum yang kontra terhadap kasus amnesti Bq Nuril ini berpendapat bahwa tidak terdapat suatu kepentingan yang benar-benar mendesak seperti pada kejadian masa lampau yang mengharuskan diberikan amnesti untuk menunjang perdamaian. Pada kasus Bq Nuril ini hanya merupakan suatu kasus pidana biasa yang tidak memiliki sangkut paut politik maupun tidak ada urgensi perdamaian. Selain itu pemberian amnesti oleh Presiden harusnya tidak dapat dilakukan pada kasus ini, hal ini dikarenakan kasus Baiq Nuril ini sudah diputus oleh pengadilan. Pada kasus pemberian amnesti yang dilakukan oleh Presiden terdahulu para tahanan politik yang ditahan belum mendapat putusan namun sedang dalam kondisi ditahan.⁸

Sementara bagi kelompok masyarakat yang pro dengan amnesti Baiq Nuril berpendapat bahwa kasus ini menyangkut "kepentingan negara" khususnya melindungi hak asasi manusia warga negaranya. Pendapat ini didasarkan pada pengertian "kepentingan negara" menurut Ahli politik internasional Hans J. Morgenthau yang menyatakan bahwa kepentingan negara adalah suatu bentuk kemampuan untuk melindungi dan mempertahankan identitas fisik, politik, dan kultural masyarakat suatu negara.⁹

Sejarah pemberian amnesti dikatakan tidak hanya menyangkut fakta politik saja namun juga didalamnya terdapat penegakan dan perlindungan HAM yang menjadi salah satu alasan pemberian amnesti karena menjadi korban mendapatkan suatu bentuk ketidakadilan hukum. Selain itu, kasus Baiq Nuril bisa menjadi preseden buruk bagi perempuan-perempuan lain yang menjadi korban kekerasan seksual untuk melapor. Komisi Nasional Anti Kekerasan pada Perempuan (Komnas Perempuan)

⁷ *Ibid.*

⁸ Admin, *Mahfud MD Sebut Belum Ada Amnesti Diluar Kasus Politik*, Diakses pada <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190712132101-32-411571/mahfud-md-sebut-belum-ada-amnesti-di-luar-kasus-politik> 28 Maret 2021 Pukul 15:38 WITA.

⁹ Morgenthau, Hans Joachim. *Political theory and international affairs: Hans J. Morgenthau on Aristotle's The Politics*. Greenwood Publishing Group, 2004., hlm.29

pada bulan Maret 2019 mencatat kekerasan terhadap perempuan meningkat 14% dibandingkan tahun 2018, menjadi 406.178 kasus.¹⁰

Angka tersebut tentunya mengkhawatirkan dan merupakan kepentingan negara untuk melindungi perempuan. Diharapkan dengan dilakukannya pemberian amnesti ini maka perempuan tidak lagi takut melapor sehingga angka kekerasan terhadap perempuan dapat ditekan. Kelompok masyarakat yang pro terhadap keputusan Presiden ini berpendapat bahwa HAM setiap orang merupakan tanggung jawab negara untuk dilindungi dan merupakan hal yang tidak kalah penting dari kepentingan politik, sehingga asas keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia dapat ditunaikan.

Kegaduhan seperti ini sebenarnya dapat dihindari apabila terdapat aturan yang mengatur dengan jelas menyebutkan kriteria apa yang bisa dikategorikan sebagai kepentingan negara. Baik UUD 1945 maupun UU Amnesti dan Abolisi didalamnya tidak dengan jelas mendefinisikan apa itu kepentingan negara. Selain itu kedua aturan yang ada terkait pemberian amnesti dari presiden, memberikan petunjuk yang berbeda terkait mekanisme yang harus dijalani. UU Amnesti dan Abolisi mengatakan presiden dapat memberikan amnesti setelah mendapat nasihat tertulis dan Mahkamah Agung yang diminta terlebih dulu oleh kementerian terkait (dalam hal ini Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia). Sedangkan menurut UUD 1945 pasal 14 ayat 2, pemberian amnesti presiden harus dengan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Kasus Baiq Nuril dapat dijadikan sebagai momentum untuk Indonesia dalam membuat undang-undang baru terkait pengaturan pemberian amnesti karena aturan hukum sekarang masih rancu dan ambigu. Undang-undang yang baru harus memberikan mekanisme yang jelas terkait pemberian amnesti dari presiden. Selain itu, aturan hukum yang baru juga harus memperjelas definisi dan indikator kepentingan negara dengan jelas terkait dengan pemberian amnesti ini. Hal ini tentu dapat memudahkan Presiden dalam menggunakan hak prerogatifnya. Selain itu, DPR serta masyarakat juga bisa mengawasi jalannya pemberian amnesti oleh Presiden apabila batasan-batasan maupun hal-hal yang dipertimbangkan dalam pemberian amnesti telah diatur secara sudah jelas.

1.2. Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah dalam penulisan ini adalah Bagaimanakah kriteria kepentingan negara sebagai dasar pemberian amnesti kepada terpidana kasus ITE?

1.3. Tujuan Penulisan

Adapun tujuan dalam penulisan ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis kriteria kepentingan negara sebagai dasar pemberian amnesti kepada terpidana kasus ITE.

¹⁰ Admin, *Pencarian Data Kekerasan Tahun 2019*, diakses pada <https://komnasperempuan.go.id/pencarian?cari=data+kekerasan+2019> 28 maret 2021 pukul 15:38 WITA.

2. Metode Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, dengan pendekatan yuridis normatif yaitu pendekatan undang-undang dan pendekatan konseptual. Jenis bahan hukum yang digunakan yaitu bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Setelah bahan hukum dikumpulkan dan diidentifikasi, analisis bahan hukum dilakukan dengan tiga metode yaitu Penafsiran ekstensif, Penafsiran antisipasi dan penafsiran teleologis.

3. Hasil dan Pembahasan

3.1 Kepentingan Negara Sebagai Dasar Pemberian Amnesti Kepada Terpidana

A. Pengaturan pemberian Amnesti di Indonesia

Dalam sistem pemerintahan Indonesia Presiden merupakan pemegang kekuasaan pemerintahan negara sebagai kepala negara dan juga sekaligus kepala pemerintahan. Mengutip pendapat Jimly Asshidiqie kedua jabatan ini pada hakikatnya merupakan cabang kekuasaan eksekutif. Oleh sebab itu, kedudukan Presiden dalam system pemerintahan dapat dikatakan sangat kuat sehingga kedudukan presiden yang dibatasi oleh konstitusi dalam system republik yang demokratis untuk menghindari kekuasaan Presiden berpotensi menjadi otoriter.¹¹

Ismail Suny menyatakan bahwa kekuasaan yang dimiliki oleh Presiden secara umum yang diatur dalam UUD yaitu: ¹²

1. Kekuasaan administratif yaitu pelaksanaan UU dan politik administrasi;
2. Kekuasaan legislatif yaitu mengusulkan rancangan undang-undang dan mengesahkan undang-undang;
3. Kekuasaan yudikatif terkait kekuasaan presiden memberikan grasi, rehabilitasi, amnesti, abolisi;
4. Kekuasaan militer yaitu kekuasaan mengenai angkatan perang dan pemerintahan;
5. Kekuasaan diplomatik yaitu kekuasaan hubungan luar negeri.

Berikut merupakan aturan pemberian amnesti yang ada di Indonesia :

1. Pengaturan amnesti sebelum amandemen UUD 1945

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

¹¹ Jimly Asshidiqie. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia. Pasca Reformasi*, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hlm.311.

¹² *Ibid*, hlm 315

Dasar pertimbangan dari keluarnya UU tersebut, yakni: Melaksanakan ketentuan dari pasal 107 dari Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia nomor 14 Tahun 1949 tentang Pemberian amnesti dan Abolisi. Pertimbangan kedaan banyak yang sangat mendesak, peraturan ini perlu segera diadakan mengingat pasal 96 dan 107 Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia. Berdasarkan ketentuan pasal 1 Undang-Undang darurat Nomor 11 Tahun 1954 tanggal 27 Desember 1954 tentang Amnesti dan Abolisi, Presiden atas kepentingan negara dapat memberi amnesti dan abolisi kepada orang-orang yang telah melakukan suatu tindakan pidana. Dimana Presiden dalam memberikan keputusan apakah akan memberi atau tidak memberi pengampunan dan pembebasan dari tuntutan hukum pidana kepada seseorang, dengan terlebih dahulu meminta nasehat tertulis dari Mahkamah Agung dan menyampaikan nasehat itu kepada Presiden atas permintaan Menteri Kehakiman.

Menurut ketentuan Pasal 2 Undang-Undang darurat Nomor 11 Tahun 1954 tanggal 27 Desember 1954 tentang Amnesti dan Abolisi, Amnesti dan Abolisi diberikan kepada semua orang yang sebelum tanggal 27 Desember 1949 telah melakukan tindak pidana yang nyata sebagai akibat dari persengketaan politik antara Republik Indonesia (Yogyakarta) dan Kerja Belanda. Berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang darurat Nomor 11 Tahun 1954 tanggal 27 Desember 1954 tentang Amnesti dan Abolisi, untuk menentukan apakah suatu tindak pidana termasuk ketentuan Pasal 2 dapat diminta nasehat dari Mahkamah Agung. Pemberian Amnesti dan Abolisi semua akibat hukum pidana yang menyertai kepada orang-orang yang melakukan tindak pidana, maka berdasarkan ketentuan Pasal 1 dan Pasal 2 dinyatakan dihapuskan. Pemberian abolisi dan amnesti terhadap orang-orang yang melakukan tindak pidana dibebaskan dari penuntutan dan catatan tindak pidananya dihapuskan, demikian ketentuan yang dituangkan di dalam pasal 4 Undang-Undang darurat Nomor 11 Tahun 1954 tanggal 27 Desember 1954 tentang Amnesti dan Abolisi.

Presiden Soekarno pernah menerbitkan Keputusan Nomor 303 tahun 1959 yang memberi amnesti dan abolisi kepada orang-orang yang tersangkut dengan pemberontakan D.I./T.I.I. Kahar Muzakar di Sulawesi Selatan. Selanjutnya, Presiden Soekarno kembali menerbitkan Keputusan Nomor 449 tahun 1961 tentang Pemberian Amnesti dan Abolisi kepada orang-orang yang tersangkut dengan pemberontakan lebih luas lagi. Yaitu pemberontakan Daud Bereueh di Aceh, pemberontakan "Pemerintah Revolusioner Republik Indonesia" dan "Perjuangan Semesta" di Sumatera Utara, Sumatera Barat, Riau, Sumatera Selatan, Jambi, Sulawesi Utara, Sulawesi Selatan, Maluku, Irian Barat dan lain-lain daerah, termasuk pemberontakan Kahar Muzakar di Sulawesi Selatan, pemberontakan Kartosuwirjo di Jawa Barat dan Jawa Tengah, hingga pemberontakan Ibnu Hadjar di Kalimantan Selatan, pemberontakan "Republik Maluku Selatan" di Maluku.¹³

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

¹³M. Ishaq Dwi Putra, Sejarah Pemberian Amnesti Presiden Indonesia, diakses pada http://indonesiabaik.id/motion_grafis/sejarah-pemberian-amnesti-presiden-indonesia 17 Desember 2021 Pukul 12:00 WITA.

dan peningkatan pelaksanaan pembangunan Propinsi Daerah Tingkat I Timor Timor".¹⁴ Selanjutnya praktik amnesti mulai dikenal luas seiring dengan perubahan (reformasi) politik Indonesia pasca kejatuhan Presiden Soeharto.

Presiden BJ. Habibie sebagai pengganti Soeharto kemudian segera mengeluarkan Keppres No. 80/1998 pada 24 Mei 1998. Pada saat itu Presiden Habibie memberikan amnesti dan atau abolisi kepada dua individu oposisi politik; Sri Bintang Pamungkas dan Muchtar Pakpahan. Presiden Habibie juga memberikan amnesti kepada tahanan politik Papua (Hendrikus Kowip, Kasiwirus Iwop, dan Benediktus Kuawamba) melalui Keppres 123/1998.¹⁵

Praktik pemberian amnesti terus berlanjut hingga masa Presiden Abdurrahman Wahid yang salah satunya diberikan kepada tahanan politik aktivis pro-demokrasi, termasuk aktivis Partai Rakyat Demokratik (PRD), salah satunya Budiman Sudjatmiko (mantan Ketua PRD) pada peringatan hari HAM internasional, 10 Desember 1999 melalui Keppres Nomor 159 Tahun 1999.³⁸ Berdasarkan apa yang telah dibahas sebelumnya, maka ada sebuah praktek yang diejawantahkan dari ketentuan Undang Undang darurat Nomor 11 Tahun 1954 tanggal 27 Desember 1954 tentang Amnesti dan Abolisi, dimana UU darurat tersebut menjadikan pasal 14 UUD 1945 (sebelum amandemen) dan Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia tahun 1950 sebagai nafas konstitusional, dimana menjadikan core konsultasi Presiden dalam memberikan pengampunan dan pembebasan tuntutan kepada seseorang yang telah melakukan

2. Pengaturan amnesti setelah amandemen UUD 1945

Pada praktiknya, *Starting point* konsep amnesti dan abolisi secara konstitusional adalah supremasi konstitusi sebab Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi di Indonesia merupakan hukum tertinggi yang ditetapkan secara konstitusional,¹⁶ hal ini merupakan upaya untuk menggaransi asas supremasi konstitusi agar menjadi ilham bagi seluruh aktivitas kenegaraan,¹⁷ yang tentu saja harus mendasarkan semua aktivitas itu kepada ketentuan normatif yang diakui secara konstitusional, Termasuk juga dalam hal Aktualisasi Pemberian Amnesti dan Abolisi yang diberikan oleh Presiden kepada para pelaku tindak pidana agar terbebas dari tuntutan hukum dan masalah hukumnya dihapuskan. Sebagaimana diketahui, bahwa pasca adanya amandemen terhadap UUD 1945, dimana hasil amandemen itu membawa perubahan yang cukup signifikan dalam praktik penyelenggaraan sistem pemerintahan dan ketatanegaraan di Indonesia.

Salah satu point penting yang ditegaskan di dalam hasil perubahan UUD 1945 adalah memperjelas landasan konstitusional kekuasaan Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan (Presidensialisme). Hal ini didasari karena sebelum adanya amandemen terhadap UUD 1945, cita rasa pemerintahan Indonesia di bawah kekuasaan Orde Baru (Soeharto) bagi penikmat hukum tata negara dan sejumlah pengiat demokrasi pada saat itu, dikatakan sebagai bentuk sistem pemerintahan yang

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ M. Agus Santoso, Perkembangan Konstitusi Di Indonesia, *Jurnal Yustisia*, Volume 2, Nomor 3 September – Desember, 2013, hlm. 119.

¹⁷ Jutta Limbach, The Concept Of The Supremacy Of Constitution, *Jurnal Of Modern Law Review*, Volume 1 Nomor 1 2001, hlm.55

otoriter. Sehingga dalam amandemen UUD 1945, hal yang paling mendapatkan sorotan dari para perancang amandemen konstitusi pada saat itu adalah persoalan kekuasaan dan kewenangan Presiden. Oleh karena itu, dalam perubahan Undang undang Dasar 1945, kelemahan sistem presidensil seperti kecenderungan terlalu kuatnya otoritas dan konsentrasi kekuasaan di tangan presiden, diusahakan untuk dibatasi.

Walaupun hasil amandemen terhadap UUD 1945 yang berlangsung dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2002 itu nampak tambal sulam dan tidak dilakukan dengan perdebatan konseptual yang mendalam.¹⁸ Setelah amandemen UUD 1945, salah satu point penting yang menjadi sorotan penulis adalah kewenangan Presiden pada pasal 14 ayat (2) UUD 1945 yakni "Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat".

Sebagaimana diketahui bahwa sebelum amandemen terhadap UUD 1945, kekuasaan Presiden dalam hal memberi amnesti dan abolisi termasuk juga dalam hal pemberian grasi dan rehabilitasi, hanya dimuat dalam satu pasal saja, yakni pasal 14 UUD 1945. Sementara itu setelah amandemen diturunkan menjadi dua ayat, yakni: Pasal 14 Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

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

Setelah amandemen UUD 1945 ada beberapa kasus pemberian amnesti dan abolisi yang diberikan oleh Presiden, yakni Pada 2016, pemerintah sepakat memberikan amnesti kepada mantan pimpinan kelompok bersenjata di Aceh Timur, yakni Nurdin Ismail alias Din Minimi dan kelompoknya. Din Minimi terlibat dalam sejumlah tindak penyerangan kepada aparat TNI di wilayah Aceh. Namun, sejak 28 Desember 2015 ia menyerahkan diri setelah berdialog dengan Kepala Badan Intelijen Negara (BIN), Letjen TNI (Purn) Sutiyoso.¹⁹ Pada tahun 2019 kembali sempat menghebohkan pemberitaan tanah air setelah Presiden memberikan Amnesti kepada Baiq Nuril.

¹⁸Jmly Ashddiqie, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar grafika, Jakarta, 2011, hlm. 65

¹⁹Abdul Azis Said, "Kasus Baiq Nuril dan Pemberian Amnesti di Indonesia", diakses pada <https://katadata.co.id/berita/2019/07/12/kasus-baiq-nuril-dan-pemberian-amnesti-di-indonesia> 17 Desember 2021 Pukul 12:00 WITA.

B. Proses Pemberian Amnesti Kasus Bq Nuril

Setelah Mahkamah Agung mengeluarkan putusan yang menyatakan bahwa Baiq Nuril bersalah karena melakukan pelanggaran UU ITE terhadap atasannya Haji Muslim. Kuasa hukumnya mengajukan Peninjauan Kembali (PK) kepada Mahkamah Agung, namun PK ini ditolak. Dalam keterangan tertulisnya Hakim Agung Andi Samsan menyatakan bahwa: "Mahkamah Agung menolak permohonan peninjauan kembali (PK) pemohon/terpidana Baiq Nuril yang mengajukan PK ke MA dengan nomor 83 PK/Pid.Sus/2019". Hakim Agung Andi sudah yakin bahwa putusan Mahkamah Agung tersebut sudah tepat dan benar dalam pertimbangan hukumnya.

Pengajuan PK merupakan suatu langkah yang tepat menurut penulis untuk meninjau kembali kasus hukum yang menimpa Baiq Nuril hal ini dikarenakan cukup banyak hal penting yang kurang di perhatian dalam kasus ini sehingga menyebabkan kasus ini seolah memberikan ketidakadilan bagi Baiq Nuril. Namun dikarenakan Mahkamah menolak PK yang diajukan Baiq Nuril maka tidak ada lagi usaha hukum yang dapat dilakukan. Oleh sebab itu jalan satu-satunya yang bisa di tempuh agar Baiq Nuril dapat bebas dari segala tuntutan dan mendapatkan keadilan adalah dengan meminta Amnesti kepada presiden. Amnesti sendiri merupakan pengampunan atau penghapusan hukuman yang diberikan kepada kriminal umum yang telah melakukan tindak-tanduk pidana tertentu, awalnya amnesti diberikan kepada para penjahat politik yang dan bukan kejahatan kriminal.²⁰

Amnesti biasanya diberikan untuk mencapai mencapai kedamaian dan keadilan karena kerap kali banyak pemimpin politik yang di penjara hanya karena berbeda pandangan politik dengan penguasa, dan pendukungnya tidak terima sehingga menyebabkan diskursus dalam masyarakat. Untuk menyelesaikan permasalahan tersebut presiden akan memberikan amnesti. Jika dilihat dari sejarah terdapat beberapa contoh kasus pemberian amnesti, seperti saat masa Presiden Soekarno bahwa amnesti diberikan kepada para tahanan yang terlibat dalam kasus pemberontakan DI/TII Aceh di bawah pimpinan Daud Beureuh dan Kahar Muzakar di Sulawesi Selatan.²¹

Kemudian pada masa Presiden Abdurrahman Wahid amnesti juga diberikan kepada 80 orang yang terlibat dalam Gerakan Pengacau Keamanan (GPK), kemudian kepada Ketua umum Partai Rakyat Demokratik (PRD) Budiman Sujatmiko dan lain sebagainya. Kemudian pada masa Presiden Susilo Bambang Yudoyono amnesti juga diberikan kepada mereka yang terlibat dalam Gerakan Aceh Merdeka (GAM).²²

Kemudian pada saat ini amnesti diberikan oleh Presiden Jokowi kepada Bq Nuril. Hal menarik dalam pemberian amnesti ini karena merupakan fenomena pertama diberikannya amnesti kepada pelaku kejahatan criminal umum (terjerat undang-undang ITE) dan bukan merupakan kejahatan politik. Berdasarkan keterangan yang diberikan oleh Menteri Hukum dan Ham (Menkumhan) Yasonna Laoly kasus Baiq Nuril ini telah menarik perhatian masyarakat Nasional maupun Internasional yang mayoritas menganggap bahwa putusan MA untuk menghukum Baiq Nuril merupakan suatu tindakan diskriminasi dan sangat bertentangan dengan keadilan

²⁰ Sudarsono, *Kamus Hukum*, PT. Rineka Cipta, Cet.1, Jakarta, 1992, hlm. 31

²¹ Media Indonesia, *Mulai Soekarno hingga Gus dur, Amnesti, dulu dan sekarang*, Makalah, 31 Agustus 2005, hlm. 57

²² *Ibid*, hlm. 59

sehingga banyak aksi solidaritas yang meminta presiden untuk memberikan amnesti kepada Baiq Nuril. Lebih lanjut, Yasonna Laoly juga mengatakan bahwa pemberian amnesti ini merupakan bukti nyata nawa cita Presiden Jokowi yang ingin melakukan peningkatan perlindungan terhadap perempuan dari tindakan kekerasan.²³

Selain itu jika ditinjau dari aspek hukum maka pemberian amnesti kepada Baiq Nuril dapat dikatakan tidak melanggar konstitusi yang ada, karena dalam konstitusi kriteria objek yang diberikan amnesti oleh presiden tidak dijelaskan secara rinci. Dalam Pasal 1 Undang-Undang Darurat Republik Indonesia Tentang Amnesti dan Abolisi termaktub bahwa "presiden, atas kepentingan negara, dapat memberi amnesti dan abolisi kepada orang-orang yang telah melakukan sesuatu tindakan pidana. Presiden memberi amnesti dan abolisi ini setelah mendapat nasihat tertulis dari mahkamah agung yang menyampaikan nasihat itu atas permintaan Menteri kehakiman". Dalam pasal mengenai amnesti ini tidak dikhususkan untuk kejahatan atau pidana tertentu, jadi menurut penulis ini dapat diberlakukan kepada Baiq Nuril demi menciptakan suatu keadilan.

Penulis berpendapat bahwa apabila presiden tidak memberikan amnesti kepada Baiq Nuril maka akan berdampak pada keadilan itu sendiri karena keadilan itu harus sepadan dengan keseimbangan dan kepatutan (*equity*), kewajaran (*proportionality*), dan kepastian hukum terkait dengan ketertiban dan ketenteraman.²⁴ Sementara, kebergunaan diharapkan dapat menjamin bahwa semua nilai-nilai tersebut akan mewujudkan kedamaian dan kesejahteraan. Selain itu, pemberian amnesti yang diberikan oleh presiden terhadap kasus Baiq Nuril sesuai dengan konsep negara hukum dan hak-hak asasi manusia di Indonesia, meskipun dalam sejarah pemberian amnesti hanya diberikan terhadap kasus Politik yang dilakukan berkelompok dan belum pernah diberikan kepada kasus pidana biasa.

Kasus Baiq Nuril tidak bisa dilihat sebagai kasus hukum pidana biasa yang berdiri sendiri, akan tetapi berdimensi keadilan dan kemanusiaan. Bahkan, dapat ditafsirkan kedalam kepentingan Negara, pengertian keliru tentang kepentingan Negara yang hanya diartikan secara sempit sebagai tindakan pembebasan dari segala tuntutan yang eksklusif diberikan kepada narapidana politik Negara harus di ubah. Pemerintah harus lebih memperhatikan kriteria dari suatu permasalahan hukum yang dihadapi oleh warga negaranya sesuai dengan dimensi kepentingan negara dari substansi perkaranya.

Untuk memperkuat argumentasi di atas, penulis akan memberikan dua alasan mengapa perkara ini sangat kuat berdimensi keadilan, kemanusiaan, dan kepentingan negara. Alasan pertama, mengutip data yang dikeluarkan oleh Komnas perempuan pada tahun 2018, terjadi trend peningkatan kekerasan dan pelecehan terhadap perempuan sebesar 14% dibandingkan tahun sebelumnya, menjadi 406.178 kasus. Dimana 3.915 diantaranya adalah kekerasan terhadap perempuan diranah publik, dan 64%-nya adalah kekerasan seksual. Ironisnya, pantauan Komnas

²³ Sofyan, *Tiga Pertimbangan Dpr Untuk Putuskan Amnesti Baiq Nuril*, Diakses pada <https://www.merdeka.com/peristiwa/tiga-pertimbangan-dpr-untuk-putuskan-amnesti-baiq-nuril.html> 27 November 2021 pukul 12:00 WITA.

²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Penghantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2015, hlm. 291-292.

Perempuan, kekerasan seksual yang terjadi di sekolah, tempat kerja, tak ditangani dengan maksimal sehingga jumlahnya meningkat.

Selanjutnya, komitmen pemerintah dalam penghapusan diskriminasi perempuan di mata hukum yang dibuktikan dengan diratifikasinya *Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women* pada tahun 1984 kembali dipertanyakan karena seperti yang telah dijelaskan sebelumnya terdapat banyak sekali cacat hukum pada penanganan dan penjatuhan hukuman dalam kasus pelanggaran UU ITE yang dilakukan oleh Baiq Nuril ini. Pertimbangan perlu diberikannya amnesti terhadap Baiq Nuril dapat dibaca merupakan langkah hukum progresif oleh presiden untuk menguatkan kembali komitmen negara dalam persamaan gender, maupun pemenuhan dan perlindungan hak-hak perempuan dan menunjukkannya secara luas kepada publik.

Proses pemberian amnesti pada kasus Baiq Nuril ini diawali dengan Baiq Nuril yang mengirimkan surat permohonan amnesti kepada presiden, selanjutnya dilakukannya penelaahan internal, setelah dilakukan penelaahan oleh presiden lalu surat permohonan tersebut dikirimkan ke Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan pertimbangan. Berdasarkan Undang-Undang Darurat Nomor 11 Tahun 1954 Tentang Amnesti dan Abolisi tahap dalam melaksanakan pemberian amnesti juga di jelaskan Undang-Undang Darurat ini dibuat untuk melaksanakan Pasal 10 ayat 3 Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia. Ayat 3 pasal tersebut menentukan bahwa amnesti dan abolisi hanya dapat diberikan dengan Undang-undang ataupun atas kuasa Undang-undang oleh presiden sesudah minta nasehat dari Mahkamah Agung, dan penyelenggaraan amnesti dan abolisi harus dilakukan menurut peraturan Undang-Undang Darurat ini seluruh peraturan terdahulu tentang amnesti dan abolisi tidak berlaku lagi.²⁵

C. Analisis Kriteria Kepentingan Negara Dalam Pemberian Amnesti pada Terpidana Kasus UU ITE Sebagai Kasus Non- Politik

Mengutip pendapat yang dikemukakan oleh Norman padelford yang menyatakan bahwa kepentingan Nasional adalah “ *National interest of a country is what a governmental leaders and in large degree also what its people consider at any time to be vital to their national independence, way of life, territorial security and economic welfare*”.²⁶ Berdasarkan pendapat Norman dapat dilihat bahwa Kepentingan Nasional merupakan suatu *issue* yang pada saat itu perlu mendapatkan perhatian dari masyarakat dan pemerintah karena issue tersebut dapat mempengaruhi rasa kesejahteraan dan keadilan yang ada.

Sementara itu, Thomas W. Robinson dengan mengutip Hans Morgenthau secara umum mendefinisikan kepentingan nasional kedalam 6 tipe, yaitu: ²⁷

²⁵ Febriana, Asyri, Muhammad Rif'an, and Tria Vista Maghfira. "Baiq Nuril's Amnesty Impacts on Legal Certainty in Indonesia." *Unram Law Review* 4.1 (2020): 40-46.

²⁶ Norman J. Padelford and George A. Lincoln, *International Politics*, The Macmillan Company, New York, 1960, hlm. 309

²⁷ Robinson Thomas W. "National Interest". dalam James N. Rosenau (ed.). *International Politics and Foreign Policy*. London: the Free Press., 1969, hlm.183.

1. *Primary interest*, pada definisi ini kepentingan Negara diartikan sebagai kepentingan yang bertujuan untuk melindungi pertahanan keamanan negara, sistem politik dan identitas nasional;
2. *Secondary interest*, yaitu kepentingan nasional untuk melindungi warga negaranya di luar negeri;
3. *Permanent interest*, diartikan sebagai kepentingan nasional yang bertujuan untuk mencapai kepentingan-kepentingan negara dalam periode masa tertentu;
4. *Variable interest*, yaitu kepentingan nasional dapat berdasarkan pada opini publik dan situasi politik dalam negeri;
5. *General interest*, adalah kepentingan nasional juga berkaitan dengan perilaku positif berdasarkan luas dan letak geografis, jumlah populasi, serta beberapa aspek seperti ekonomi, perdagangan, diplomasi dan hukum internasional;
6. *Specific interest*, berarti bahwa kepentingan nasional berkaitan pada waktu dan isu tertentu.

Pendapat lain menurut Rochester yang menyatakan bahwa terdapat dua asumsi yang berkaitan dengan konsep kepentingan negara yaitu: *“there exist and objectively determinable collective interest which all individual members within a given national society share equality, and this collective transcends any interest that a particular subset of those individuals may share with individuals in other national societies”*.²⁸ Berdasarkan pendapat ini dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa kepentingan negara bisa dimaknai sebagai sesuatu yang melekat pada negara yang dipengaruhi oleh kepentingan kolektif dari masyarakat negara itu sendiri, sehingga kepentingan kolektif ini bisa dibagi kepada negara lain.

Konsep *national interest* merupakan metafora yang membangun kesadaran suatu bangsa untuk membentuk pertahanan diri, bagaimanapun kepentingan nasional merupakan nilai-nilai abadi yang kebal terhadap tren atau tujuan politik. Oleh sebab itu untuk menghasilkan sistem kepentingan nasional yang matang membutuhkan konsensus publik tentang ide-ide dasar dalam bernegara. Konsep kepentingan nasional tidak dapat dipisahkan dari mekanisme kepentingan kelompok, sosial individu, masyarakat yang dirumuskan dalam suatu kepentingan yang dapat menjadi perhatian negara.

Terdapat beberapa factor yang harus dipertimbangkan terkait dengan kepentingan nasional seperti, lokasi, peradaban masyarakat (*civilization*), perilaku masyarakat (*nature of societ*) atau perubahan terkait (*economic qualities, share of the world economy, important resources*). Faktor-faktor diatas ini seharusnya oleh pemerintah dapat dijadikan acuan untuk membuat suatu kriteria terkait dengan permasalahan khususnya permasalahan pembentukan peraturan perundang-undangan yang dampaknya akan dirasakan oleh masyarakat. Kejelasan kriteria keadaan dibuatnya suatu aturan harus disesuaikan dengan situasi terkini tidak boleh terjebak dalam

²⁸ J. Martin Rochester, *The National Interest And Contemporary World Politics, The review of politics*, Vol. 40 No. 1. 1978, hlm. 79.

sejarah pembentukan saja karena sejarah pembentukan peraturan belum tentu compatible dengan keadaan saat ini.

Lebih lanjut jika, melihat pendapat I.G Iakovenko yang menyatakan bahwa kepentingan nasional dapat dilihat berdasarkan dua sudut pandang yakni objektif (*national interests from God's standpoint*) dan subjektif (hasil intepretasi masyarakat tentang kepentingan negara ini. Berdasarkan pendapat ini dapat terlihat bahwa kepentingan nasional jika dilihat dar sudut pandang objektif harus sesuai dengan perintah dan kehendak tuhan yakni aturan harus memberikan keadilan untuk masyarakat sehingga tercapai suatu keteraturan. Selain itu jika dilihat secara subjektif maka opini masyarkat pada saat terjadi suatu peristiwa yang menarik perhatian mereka harus juga dijadikan sebagai pertimbangan dalam pembentukan suatu peraturan, atau secara singkat kepentingan negara terkadang harus disesuaikan dengan desakan publik.²⁹

Merujuk pada pemaknaan terhadap kepentingan negara tersebut, maka sejatinya kepentingan negara haruslah menjadi landasan dan tujuan dalam sebuah pengambilan kebijakan. Termasuk diantaranya pengambilan kebijakan oleh presiden dalam memberikan keputusan Amnesti kepada seseorang. Maksud dan tujuan tersebut sejatinya harus diatur dan dikonstruksikan secara hukum agar kepentingan tersebut terwujud sesuai dengan apa yang telah ditetapkan sebelumnya. Berdasarkan penjelasan ini dapat disimpulkan bahwa kepentingan Negara berkaitan dengan amnesti yakni :³⁰

a. Kepentingan secara umum bagi negara itu sendiri

Adapun maksud dari kepentingan secara umum bagi negara adalah adanya suatu kebijakan hukum yang dimaksudkan untuk menjamin kepentingan negara dengan tetap memperhatikan konsekuensi dari kebijakan tersebut yaitu tidak terganggunya keberlangsungan kehidupan ketatanegaraan. Pilihan terhadap suatu kebijakan hukum sejatinya tidak berakibat pada sistem ketatanegaraan yang ada, namun justru sebaliknya akan memberikan dukungan sepenuhnya pada keberlangsungan ketatanegaraan. Kepentingan secara umum bagi Negara harus tetap mengingat tujuan dibentuknya suatu Negara yakni melaksanakan ketertiban dan keamanan, kemakmuran dan kesejahteraan, fungsi pertahanan dan keamanan serta fungsi menegakkan keadilan. Berkaitan dengan pemberian amnesti fungsi Negara untuk menegakkan keadilan bagi setiap warga negaranya harus ditegakkan, tidak boleh ada deskriminasi gender, suku, ras, apa lagi hanya di dasarkan kepada kepentingan politis amnesti tetapi harus juga

b. Kepentingan secara khusus yang berkaitan erat dengan hak asasi warga negara.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Telaah kasus Din Minimi Dalam Sudut Pandang Hukum, Politik dan Korban, diakses pada <http://www.jsithopi.org/2016/02/telaah-kasus-din-minimidalam-sudut-pandang-hukum-politik-dan-korban> 27 November 2021 pukul 12:40 WITA.

Sementara itu, kepentingan negara yang secara khusus ialah kepentingan dari suatu kebijakan hukum yang dipilih oleh negara dengan menjamin serta melindungi hak-hak dari warga negara sebagai subjek hukum sekaligus sebagai salah satu unsur paling penting dalam suatu negara. Dengan demikian, lahirnya suatu kebijakan hukum dengan disertai terwujudnya kepentingan dari negara tidak hanya memperhatikan sistem ketatanegaraan semata, namun juga secara nyata dapat dirasakan oleh warga negara.

Berkaitan dengan pemberian amnesti sebagai suatu bentuk kepentingan Negara maka, seorang presiden memiliki hak untuk memberikannya dengan mempertimbangkan berbagai hal. Jika dikaitkan secara administratif di Indonesia maka, sesuai dengan Pasal 14 UUD 1945 presiden harus mendengarkan pendapat dari Dewan Perwakilan Rakyat sebagai Lembaga perwakilan rakyat untuk memberikan amnesti. Lebih jauh lagi jika dikaitkan dengan konsep *Varibale interest* dalam kepentingan Negara. Maka presiden harus mendengar opini yang ada dalam benak masyarakatnya (publik). Di Negara Indonesia memang aturan pemberian amnesti pada Undang-undang Darurat erat kaitannya dengan masa transisi dan kepentingan politik. Namun perlu diingat bahwa hal ini terjadi karena memang kepentingan Negara pada masa transisi tersebut adalah tentang tarik ulur politik. Jika dibandingkan dengan saat ini kriteria tersebut tentu sulit untuk dicapai karena memang kondisi politiknya sedang dalam kondisi relative tenang. Namun apakah National Interest berubah maka kewenangan presiden memberikan amnesti kepada rakyatnya hilang. Tentu saja tidak, kewenangan presiden tersebut tetap ada dan pemberiannya harus disesuaikan dengan kebutuhan masyarakatnya saat ini.

Pada point pembahasan sebelumnya penulis menggambarkan bagaimana Negara-negara di Benua Amerika mulai mengubah ketentuan amnestinya sesuai dengan kebutuhan Negaranya pada saat itu, mulai dari pemberiannya yang hanya dilakukan kepada penjahat dibidang Militer pada saat transisi kekuasaan sampai dengan pemberian amnesti untuk menjunjung tinggi Kebenaran keadilan dan juga Hak Asasi Manusia. Di kaitkan dengan pemberian manesti kepada Bq. Nuril di Indonesia maka hal ini bukan merupakan suatu hal yang aneh. Hal ini menjadi rancu di Indonesia karena memang dasar dari pemberian amnesti yang masih syarat berbau politik. Namun jika dikaitkan dengan hak prerogatif presiden maka hal ini tidak menyimpang karena memang hakikatnya amnesti diberikan oleh seorang pemimpin kepada rakyatnya untuk menjunjung keadilan. Menurut penulis dalam kasus pemberian amnesti ini memang terdapat suatu bentuk Kepentingan Negara di dalamnya karena, pertama klausa konsep Naton Interest di mana Seorang kepala Negara harus mempertimbangkan opini public yang sedang bergejolak telah terpenuhi, yang kedua kepentingan Negara yang secara khusus harus menjunjung tinggi Hak Asasi Negaranya telah terpenuhi.

Jika kembali melihat perjalanan peradilan kasus ini maka berdasarkan fakta persidangan yang ada Bq. Nuril hanya merekam pembicaraannya sebagai bentuk *self protection* apa bila kalak terjadi masalah dengan atasnya yang memang terbukti kerap kali melakukan tindak asusila. Selain itu pelaku penyebarannya juga bukan merupakan Bq. Nuril sendiri melainkan temannya. Namun karena satu dan lain hal Bq. Nuril tetap dipersalahkan. Masyarakat tentunya merasa hal ini tidak adil dan terbentuklah gejolak opini dalam masyarakat yang harus ditangani dan hal ini merupakan suatu bentuk

Kepentingan Negara pertama yang harus di perhatikan dan diselesaikan. Selanjutnya berdasarkan fakta persidangan maka terlihat bahwa terdapat suatu bentuk ketidakadilan yang terjadi kepada individu Bq. Nuril sendiri akibat putusan yang menyatakan ia bersalah dan ini adalah National Interest yang kedua yang tentu harus juga diindahkan oleh Presiden Jokowi sebagai seorang presiden karena ada indikasi terjadi praktek ketidakadilan dalam system pradilan di Indonesia. Lebih jauh lagu pemberian amnesti kepada Bq. Nuril ini merupakan suatu bentuk nyata komitmen pemerintah untuk membela dan melindungi Hak perempuan, karena sedari awal kasus ini kerap dikaitkan dengan ketidakadilan yang didapatkan perempuan apa bila mendapat perlakuan sewenang-wenang oleh sebab itu Komisi perlindungan HAM dan Komisi perlindungan perempuan mendukung pemberian amnesti ini. Sependapat dengan itu, Menteri Hukum dan Ham Yasonna Lauly menyatakan bahwa pemberian amnesti ini diharapkan membuat perempuan Indonesia berani *speak up* dalam mencari keadilan apa bila mendapatkan perlakuan yang tidak sesuai dengan seharusnya didapatkan di mata hukum, menurut penulis inilah bentuk nyata *Nation Interest* pada saat ini yang membuat presiden memberikan Amnesti.

Jika melihat pada uraian diatas maka pemberian amnesti kepada pelaku tindak pidana yang tidak ada kaitanya dengan politis merupakan suatu tindakan yang tidak melanggar konstitusi dunia, karena setiap warga Negara yang diakui oleh Negara yang sekiranya terbukti mengalami proses peradilan yang tidak jujur dan akhirnya mendapat hukuman yang tidak seharusnya dapat diberikan amnesti dan hal ini merupakan suatu bentuk nyata kehadiran pemerintah sebagai penyelenggara Negara untuk memberikan keadilan dan kepastian hukum bagi rakyatnya.

Untuk lebih mengenali arti dari Kepentingan Negara yang menjadi landasan dasar dalam pemberian Amnesti, penulis melihat kasus lain yang berlawanan dengan kasus pemberian Amnesti Bq. Nuril ini, di mana dalam kasus ini permohonan amnestinya justru di tolak. Permohonan amnesti sempat dilayangkan oleh dou bali nine yakni Andrew Chan dan Myuran Sukumaran yang merupakan tersangka pengedar Herion dan diberikan Hukuman mati. Kedua narapidana tersebut mencoba untuk meminta agar diberikan grasi dan amnesti kepada Presiden Jokowi namun ternyata ditolak dan akhirnya tetap dieksekusi mati sesuai dengan hukuman yang telah diputuskan oleh Mahkamah Agung kala itu. Jika melihat latar belakang kasus ini maka kontras perbedaanya sangat jelas sekali, pada kasus ini konsep Nation Interest yang telah penulis paparkan sebelumnya tidak tercapai. Maksudnya, adalah tidak ada perpecahan opini dalam masyarakat tentang hukuman untuk pengedar narkoba karena seluruh masyarakat faham mengenai bahaya yang dapat ditimbulkan, selain terjadi suatu konsesus oleh pemerintah dan masyarakat untuk memerangi narkoba sehingga tidak ada gejolak berarti yang terjadi. Selanjutnya perbuatan dari kedua orang ini telah terbukti melawan hukum dan sangat berbahaya karena dapat merusak generasi muda, selain itu tidak seperti peradilan dalam kasus Bq. Nuril yang dicurigai tidak adil, seluruh proses pengadilan yang dilakukan oleh kedua orang tersebut telah dirasa sesuai sehingga hukuman yang diberikan pantas (tidak melanggar Undang-undang yang berlaku) dan tidak diberikan amnesti oleh presiden.

Lebih dalam lagi jika untuk menganalisa kepentingan negara dalam hal yang berkaitan dengan pemberian amnesti oleh presiden maka perlu dilihat beberapa instrument amnesti internasional untuk melengkapi lubang kosong dalam Undang-

undang kita.³¹ Hal pertama yang perlu diperhatikan adalah, “*Prisoners of conscience*” instrument ini mengatur tentang orang-orang yang telah mencapai kata damai melalui advokasi politik, di mana individu tersebut harus dilepas tanpa syarat. Tipe ini berbeda dengan status tahanan politik dimana orang tersebut dijerat karena melakukan perbuatan yang bermotif politik. Hal ini diperkuat oleh Resolusi Dewan HAM 9 Juni 2011. Tafsir otoritatif Komite HAM menjelaskan bahwa “setiap orang bebas meyakini opini tentang pandangan politik, moral, nilai religus tidak dapat dibatasi oleh aturan hukum apapun. Pembatasan hak beropini ini baik dalam bentuk pelecehan, intimidasi, atau stigmatisasi seseorang termasuk penangkapan, penahanan, atau pemenjaraan melanggar Kovenan Hak-Hak Sipil dan Politik Pembatasan terhadap hak berpendapat hanya bisa dibatas jika mengandung unsur kebencian berdasarkan agama, ras, etnis, atau kebangsaan (sekarang dikenal dengan istilah *hate speech*).

Selanjutnya, amnesti dapat diberikan bagi narapidana yang melakukan tindak pidana ringan yang memiliki muatan politik. Pemerintah yang paling berwenang apakah amnesti diberikan atau tidak. Amnesti perlu dipertimbangkan terutama bagi tahanan politik yang dihukum karena putusan pengadilan yang tidak adil, bahkan rekayasa politik. Pemberian amnesti untuk tahanan politik ini lebih bersifat pragmatis, agar tahanan ini bisa dibebaskan baik secara damai, rekonsiliasi ataupun dialog.

Ketiga, hukum internasional tentang HAM dan humaniter melarang pemberian amnesti terutama bagi kejahatan genosida, kejahatan kemanusiaan, dan kejahatan perang. Selain itu pelaku (*extra-judicial execution*) seperti penyiksaan, perkosaan tidak layak mendapatkan amnesti. Bagi tahanan politik yang dianggap sebagai pelaku kejahatan serius ini namun tidak mendapat proses peradilan yang adil, harus diadili ulang.

Pemberian pengampunan (*pardoning power*) dibatasi oleh bidang kekuasaan kehakiman (*office of the united states pardon attorney of the department of justice*) yang bertugas memberikan rekomendasi kepada presiden mengenai pengampunan yang layak diberikan. Jika melihat praktek pemberian amnesti di Inggris dimana di Negara tersebut dipimpin seorang raja/ratu, tetapi tetap pemberian “*Royal Pardon*” dibatasi oleh “*the Secretary of State for Home Affairs*” yang berwenang memberikan nasihat mengikat untuk memberikan hak prerogatif kerajaan “*Royal Prerogative of Mercy*” layak diberikan atau tidak.³²

Apabila topik tentang kepentingan Negara yang telah dibahas sebelumnya sudah jelas maka selanjutnya hal yang harus diperbaiki adalah hal-hal yang berkaitan dengan partisipasi dan regulasi pemberian amnesti. Pemerintah harus memetakan regulasi yang berkaitan secara rinci karena pengaturan yang tidak lengkap, terutama mengenai amnesti, bahkan konteks (historis) menuntut untuk dilakukan pembaharuan hukum karena baik alasan filosofis (alasan ideal, seperti perlu tidaknya pembatasan kekuasaan Presiden dalam hal itu atau mutlak), maupun alasan sosiologis (seperti melepaskan amnesti dari semata-mata berhubungan dengan kasus politik sebagai tergambar dalam sejarahnya di Indonesia).

³¹ *Ibid.*

³² S.S Mirotozhin. The Potential of National interest. *Dimuat dalam Russian Politic and Law Vol. 38*, no. 6, November-December 2000, hlm.322.

Pemberian amnesti yang sejarahnya merupakan bentuk pengampunan yang diberikan kepada tahanan politik maupun narapidana politik seharusnya tidak meminta pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat karena notabene pemberian amnesti membutuhkan pertimbangan Hukum terlepas dari latarbelakang politisnya pada masa lampau. Oleh sebab itu maka penulis berpendapat presiden harusnya meminta pertimbangan lembaga kehakiman untuk menentukan sesuatu itu merupakan tindak pidana atau bukan. Hal ini dikarenakan pemberian wewenang DPR dalam memberikan pertimbangan terhadap pemberian amnesti sangat riskan karena kerap kali disusupi oleh pertimbangan politik.

Bagir Manan menjelaskan bahwa pemerian amnesti di dunia internasional tidak hanya dikaitkan dengan pidana politik karena ini merupakan hak presiden untuk menjaga keadilan dan kesejahteraan. Oleh sebab itu sebagai suatu pelaksanaan check and balance harusnya presiden meminta pertimbangan kepada badan kehakiman dan tentu dengan pengawasan DPR. DPR adalah badan politik, sedangkan yang diperlukan adalah pertimbangan hukum. Pertimbangan politik, kemanusiaan, sosial, dan lain-lain, merupakan isi dari hak prerogatif presiden. Hal yang diperlukan adalah pertimbangan hukum untuk memberi dasar yuridis pertimbangan presiden. Mengikuti sertakan DPR dalam amnesti, dapat diperkirakan berdasarkan asumsi karena amnesti dan abolisi sebagai tindakan politik. Hal ini agak ganjil karena amnesti, abolis, rehabilitasi termasuk grasi adalah hak konstitusional presiden yang lazim disebut hak prerogatif.

Kerap kali ditemukan suatu kejadian dimana terjadi dalam proses pembuatan undang-undang oleh DPR kerap kali terdapat muatan yang dibungkus seolah atas nama kepentingan rakyat. Padahal, tidak sedikit dari produk legislatif tersebut sama sekali tidak berpihak pada rakyat.³³ Salah satu hal yang harus diperhatikan dalam prosedur pemberian amnesti adalah adanya keterbukaan terhadap pemberian amnesti yang dapat diketahui dan diakses oleh publik. Dalam hal demikian, pemberian amnesti harus secara terbuka diumumkan oleh presiden dengan menjelaskan latar belakang pilihan terhadap diambilnya kebijakan memberikan amnesti tersebut.

Hal ini dimaksudkan agar tidak akan lahir persepsi terhadap pemberian amnesti yang dilakukan secara sepihak tanpa mempertimbangkan berbagai aspek dan berbagai masukan dari pihak-pihak lain yang mempunyai hubungan dengan presiden. menjadi persoalan amnesti meniadakan hukuman akibat perbuatan seseorang, jika tak diperlakukan benar dan hati-hati, maka dapat mengesankan ada penambahan di tingkat peradilan Indonesia.

4. Kesimpulan

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan dapat disimpulkan bahwa pemberian amnesti yang merupakan hak prerogatif president dan diatur di atur dalam pasal 14 ayat (2) Undang-undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Darurat Nomor 11 Tahun 1954 Tentang Amnesti dan Abolisi kepada para tersangka yang terjerat dalam Undang-undang ITE seperti yang terjadi dalam kasus Bq. Nuril merupakan suatu tindakan yang tidak melanggar konstitusi yang ada. Hal ini karena

³³ Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, PT.Alumni, Bandung, 2010, hlm. 87.

dalam konstitusi tidak terdapat suatu batasan tersirat mengenai kepada kasus apa saja amnesti dapat diberikan. Walaupun memang jika melihat dari sejarah pemberian Amnesti di masa lalu yang kerap kali dikaitkan dengan peristiwa penahanan akibat pergolakan politik namun seiring perkembangan zaman hal tersebut bukan merupakan suatu kriteria wajib dalam pemberian amnesti. Dalam pemberian amnesti kepada para tersangka yang telah diputus bersalah oleh Hakim hal utama yang harus dipertimbangkan adalah unsur National Interest yang ada dalam kasus tersebut. Dalam kasus Pidana ITE Bq. Nuril terlihat bahwa terdapat tiga unsur National Interest menurut Thomas W. Robinson yang terpenuhi yakni pertama yakni Variable interest dan Specific interest, yang dapat diartikan sebagai kepentingan nasional dalam mengakomodasi opini publik yang tengah bergejolak, dalam kasus ini publik berpendapat bahwa pemberian hukum kepada Bq. Nuril dianggap sebagai suatu bentuk ketidakadilan kepada perempuan karena terdapat banyak ditemukan hal janggal dalam pemberian putusnya khususnya putusan MA, karena jika dibiarkan akan timbul permasalahan dalam masyarakat yang menganggap bahwa pemerintah tidak mempedulikan hak-hak perempuan dalam mendapatkan keadilan. Selain itu Negara juga memiliki kepentingan secara khusus untuk menjaga Hak Asasi setiap warga negaranya yang, dalam hal ini president memberikan amnesti sebagai suatu bentuk nyata dalam menjalankan hal tersebut.

Daftar Pustaka

Buku

- Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, 2010, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, PT.Alumni, Bandung.
- Jimly Asshiddiqie, 2015, *Penghantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie. 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia. Pasca Reformasi*, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta.
- Jmly Ashddiqie, 2011, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar grafika, Jakarta.
- Morgenthau, Hans Joachim. 2004, *Political theory and international affairs: Hans J. Morgenthau on Aristotle's The Politics*. Greenwood Publishing Group.
- Norman J. Padelford and George A. Lincoln, 1960, *International Politics*, The Macmillan Company, New York.
- O'Shea, Andreas. *Amnesty for crime in international law and practice*. Brill, 2002.
- Sudarsono, 1992, *Kamus Hukum*, PT. Rineka Cipta, Cet.1, Jakarta.

Jurnal

- Febriana, Asyri, Muhammad Rif'an, and Tria Vista Maghfira. "Baiq Nuril's Amnesty Impacts on Legal Certainty in Indonesia." *Unram Law Review* 4, no. 1 (2020): 40-46.
- Limbach, Jutta. "The Concept of the Supremacy of the Constitution." *The Modern Law Review* 64, no. 1 (2001): 1-10.
- Mallinder, L. "Global Comparison of Amnesty Laws. The International Institute of Higher Studies in Criminal Sciences." (2009).
- Robinson Thomas W. "National Interest". dalam James N. Rosenau (ed.). *International Politics and Foreign Policy*. London: the Free Press., 1969.

- Rochester, J. Martin. "The "National Interest" and Contemporary World Politics." *The review of politics* 40, no. 1 (1978): 77-96.
- S.S Mirotokhin. The Potential of National interest. *Russian Politic and Law* 38, no. 6, (2000).
- Santoso, M. Agus. "Perkembangan Konstitusi di Indonesia." *Yustisia Jurnal Hukum* 2, no. 3 (2013).

Makalah dan Skripsi

- Ahmad Murhadi, *Tinjauan Yuridis Pemberian Amnesti Kepala Negara Terhadap Kasus Pencemaran Nama Baik Menurut Hukum Islam Dan Hukum Positif*, Skripsi, Program Studi Hukum Pidana Islam, Fakultas Syariah Dan Hukum, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2019,
- Media Indonesia, *Mulai Soekarno hingga Gus dur, Amnesti, dulu dan sekarang*, Makalah, 31 Agustus 2005.

Website

- Abdul Azis Said, "Kasus Baiq Nuril dan Pemberian Amnesti di Indonesia", diakses pada <https://katadata.co.id/berita/2019/07/12/kasus-baiq-nuril-dan-pemberian-amnesti-di-indonesia> 17 Desember 2021 Pukul 12:00 WITA.
- Admin, *Mahfud MD Sebut Belum Ada Amnesti Diluar Kasus Politik*, Diakses pada <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190712132101-32-411571/mahfud-md-sebut-belum-ada-amnesti-di-luar-kasus-politik> 28 Maret 2021 Pukul 15:38 WITA.
- Admin, *Pencarian Data Kekerasan Tahun 2019*, diakses pada <https://komnasperempuan.go.id/pencarian?cari=data+kekerasan+2019> 28 maret 2021 pukul 15:38 WITA.
- Juli hantoro, *hal Yang Telah Diketahui Soal Kasus Baiq Nuril*, diakses pada <https://nasional.tempo.co/read/1148065/9-hal-yang-telah-diketahui-soal-kasus-baiq-nuril> pada 2 januari 2021 pukul 12:00 WITA.
- M. Ishaq Dwi Putra, *Sejarah Pemberian Amnesti Presiden Indonesia*, diakses pada http://indonesiabaik.id/motion_grafis/sejarah-pemberian-amnesti-presiden-indonesia 17 Desember 2021 Pukul 12:00 WITA.
- Sofyan, *Tiga Pertimbangan Dpr Untuk Putuskan Amnesti Baiq Nuril*, Diakses pada <https://www.merdeka.com/peristiwa/tiga-pertimbangan-dpr-untuk-putuskan-amnesti-baiq-nuril.html> 27 November 2021 pukul 12:00 WITA.
- Telaah kasus Din Minimi Dalam Sudut Pandang Hukum, Politik dan Korban, diakses pada <http://www.jsithopi.org/2016/02/telaah-kasus-din-minimidalam-sudut-pandang-hukum-politik-dan-korban> 27 November 2021 pukul 12:40 WITA.
- Wahyuno, *Sejarah dan Jejak Amnesti di Indonesia, dari Orla hingga Reformasi*, diakses pada sindonews.com) 28 maret 2021 pukul 15:38 WITA.