

## BAB IV

### Penyajian dan Analisis Data

#### A. Diskripsi Data

Indonesia pada saat ini mengalami krisis kepercayaan kepada pemerintah, dikarenakan banyak polemik soal keadilan yang tidak bisa diselesaikan secara cepat oleh pemerintah. Hal ini yang membuat masyarakat semakin menipis kepercayaannya kepada lembaga pemerintah. Salah satu polemik yang timbul dan mendapat perhatian masyarakat luas adalah kasus yang menimpa Baiq Nuril.

Baiq Nuril adalah nama seorang mantan Guru honorer yang bekerja di SMAN 7 Mataram, Nusa Tenggara Barat (NTB). “Baiq Nuril Maknun, menuai perbincangan usai dinyatakan bersalah menyebarkan rekaman bermuatan kesusilaan dan di hukum enam bulan penjara serta denda Rp500 juta dalam putusan kasasi Mahkamah Agung (MA)”.<sup>118</sup>

Awal mula kasus ini berawal dari pada saat status pegawai Guru honorer itu masih bertugas di SMAN 7 Mataram. Pada saat itu ia ditelfon oleh M, M tidak lain adalah Kepala Sekolah di mana tempat Baiq Nuril itu mengajar.

Perbincangan antara M dan Baiq berlangsung selama kurang lebih 20 menit. Dari 20 menit perbincangan itu, hanya sekitar 5 menitnya yang

---

<sup>118</sup> <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20181114133306-12-346485/kronologi-kasus-baiq-nuril-bermula-dari-percakapan-telepon>, diakses pada tanggal 11/112019, jam 17:28.

membicarakan soal pekerjaan. Sisanya, M malah bercerita soal pengalaman seksualnya bersama dengan wanita yang bukan istrinya.<sup>119</sup>

Perbincangan itu pun terus berlanjut dengan nada-nada pelecehan terhadap Baiq. Terlebih M menelepon Baiq lebih dari sekali. Baiq pun merasa terganggu dan merasa dilecehkan oleh M melalui verbal. Tak hanya itu, orang-orang di sekitarnya menuduhnya memiliki hubungan gelap dengan M.<sup>120</sup>

Merasa tidak nyaman dengan pemberitaan seperti itu Baiq nuril merekam pembicaraan antara dia dengan M, dilakukan menggunakan ponsel. Hal ini dilakukan agar ia mempunyai bukti bahwa ia tidak dekat dengan M sebagai atasannya tersebut. Rekaman yang dia punya tidak dilaporkan karena takut dengan status pekerjaannya.

Namun Baiq Nuril bercerita kepada rekan kerjanya yaitu Imam Mudawin, yang kemudian menyebarkan rekaman tersebut kepada Dinas Pendidikan dan Olahraga (DISPORA) Mataram, Nusa Tenggara Barat. Namun penyerahan rekaman tersebut tidak diketahui oleh Baiq Nuril sendiri dalam arti bahwa rekan kerjanya yaitu Imam mengambil rekaman dan menyebarkan tanpa sepengetahuan Baiq Nuril.

Merasa tidak terima aibnya didengar oleh banyak orang, M pun melaporkan Baiq ke polisi atas dasar Pasal 27 Ayat (1) Undang-undang

---

<sup>119</sup> *Ibid.*

<sup>120</sup> *Ibid.*

Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE). Padahal rekaman tersebut disebar oleh Imam, namun malah Baiq yang dilaporkan oleh M.<sup>121</sup>

Kasus ini berlanjut pada Pengadilan Negri Mataram, setelah di proses Pengadilan Negri Mataram memutus bahwa Baiq Nuril tidak bersalah dan status sebagai tahanan kota dihapuskan. Kalah dalam persidangan pihak Jaksa Penuntut Umum mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung. Singkat cerita Mahkamah Agung memutuskan bahwa Baiq Nuril bersalah.

Petikan Putusan Kasasi dengan Nomor 574K/Pid.Sus/2018 yang baru diterima 9 November 2018 menyatakan Baiq Nuril bersalah melakukan tindak pidana, "Tanpa hak mendistribusikan dan/atau mentransmisikan dan/atau membuat dapat diaksesnya informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik yang memiliki muatan yang melanggar kesusilaan."<sup>122</sup>

Kemudian setelah keluar putusan Mahkamah Agung yang menyatakan bahwa Baiq Nuril bersalah menimbulkan sorotan bagi masyarakat luas, sehingga munculah petisi yang direspon masyarakat luas kemudian mendapatkan tanda tangan yang banyak.

Menanggapi hal itu, Jokowi berjanji bakal ikut turun tangan apabila permohonan Grasi atau Amnesti benar-benar telah benar-benar diajukan oleh

---

<sup>121</sup> *Ibid.*

<sup>122</sup> *Ibid.*

kuasa hukum dari Baiq. Dia juga mengaku memberikan perhatian khusus kepada perkara ini semenjak kasus mencuat di masyarakat.<sup>123</sup>

Pada tanggal 15 Juli 2019 hari Senin, kuasa hukum dan Baiq Nuril mengajukan surat permohonan Amnesti kepada Presiden yang pada saat itu diberikan kepada kepala staf bidang kepresidenan. Pada saat itu jabatan staf kepresidenan diduduki oleh Moeldoko, yang dulu adalah seorang mantan Panglima TNI.

Setelah menerima surat Amnesti kemudian Presiden mengirim surat untuk pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Sesuai dengan peraturan yang berlaku bahwa amnesti dapat diberikan oleh Presiden dengan wajib memperhatikan pertimbangan DPR. Kemudian anggota DPR akan merapatkan hal ini agar mendapat pertimbangan yang jelas dan adil serta tidak merugikan negara.

Kemudian tak berselang lama Baiq Nuril dipanggil ke Istana Presiden untuk mendapatkan surat amnesti pada tanggal 2 bulan Agustus 2019. Tak lama berselang dibacakan lah surat Amnesti yang akan diberikan, hasil dari surat itu bahwa diterima oleh Presiden dan Presiden memberikan Amnesti kepada Baiq Nuril. Dengan demikian hukuman yang dibebankan kepada Baiq Nuril di hapuskan dengan adanya Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 24 Tahun 2019 tentang Amnesti untuk dirinya.

---

<sup>123</sup> <https://www.tagar.id/kronologi-kasus-baiq-nuril-dan-janji-jokowi>, diakses pada tanggal 11/11/2019, pada jam 18:50.

## B. Problematika Pengaturan Amnesti Dalam Sistem Ketatanegaraan.

Menentukan suatu pilihan mengenai tujuan dan cara-cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan hukum yang adil dan tepat dalam masyarakat haruslah hati-hati agar dapat mewujudkan tujuan tersebut. Kita tidak bisa secara acak atau memilih sembarangan hukum apa yang akan kita pakai, karena Indonesia memiliki berbagai macam suku, budaya dan agama yang berbeda-beda. Seluruh suku, budaya dan Agama tentu saja tidak akan serta merta setuju dengan hukum yang ditentukan, pasti akan ada yang tidak setuju antar satu sama lain. Maka dari itu haruslah sangat hati-hati dalam memilih aturan hukum, sehingga akan menjadi jembatan bagi suku, budaya dan Agama manapun agar seimbang dan mewujudkan tujuan bermasyarakat.

Pemilihan hukum dalam bermasyarakat menentukan kehidupan bermasyarakat apakah akan sejahtera bersama atau sebaliknya. Hukum dibuat dan dipilih agar dapat mengatur keadilan dapat terjadi dalam baik antar individu maupun Pemerintah negara itu sendiri. “Dengan kelahirannya konsep Negara Hukum atau rule of law memang dimaksudkan sebagai usaha untuk membatasi kekuasaan penguasa negara agar tidak menyalahgunakan kekuasaannya untuk menindas rakyatnya (*abuse of power, abuse de droit*)”<sup>124</sup>. Akan sangat berbahaya bila individu dan kelompok yang dominan atau kelompok mayoritas yang mempunyai kekuatan sehingga dapat menekan individu dan kelompok yang lemah atau kelompok minoritas yang tidak membatasi kegiatan yang mempunyai kekuatan tersebut. Maka dari itu sebuah

---

<sup>124</sup> Munir Fuady, *Loc. Cit.*

Negara haruslah mempunyai aturan Hukum agar dapat mewujudkan negara yang damai, adil dan sejahtera.

“Yang dimaksudkan dengan negara hukum adalah suatu sistem kenegaraan yang diatur berdasarkan hukum yang berlaku yang berkeadilan yang tersusun dalam suatu konstitusi, dimana semua orang dalam negara tersebut, baik yang memerintah maupun yang memerintah harus tunduk hukum yang sama, sehingga setiap orang yang diperlakukan sama dan setiap orang berbeda yang diperlakukan berbeda dengan dasar pembedaan yang rasional, tanpa melihat perbedaan warna kulit, ras, gender, agama, daerah dan kepercayaan, dan kewenangan pemerintah dibatasi dengan suatu prinsip distribusi kekuasaan sehingga pemerintah tidak bertindak sewenang-wenang dan tidak melanggar hak-hak rakyat, karenanya kepada rakyat diberikan peran yang sesuai kemampuan dan peranannya secara demokratis.”<sup>125</sup>

Ideologi Hukum dalam tata hukum Indonesia berkaitan dengan *rechtside*, bersumber pada pokok-pokok pikiran Pembukaan UUD 1945, bahwa Pancasila ideologi hukum (*legal ideology*) mengandung arti ide atau cita-cita yang mengacu pada nilai-nilai demokrasi dan keadilan social yang harus diterjemahkan, diformulasikan, dioperasionalkan dalam produk hukum.<sup>126</sup> Seperti yang sudah dikatakan bahwa Indonesia mempunyai banyak suku, budaya dan Agama yang beraneka ragam banyak, maka perlu ada ide dasar sebagai pedoman untuk menciptakan sebuah produk hukum. Dasar ini diperlukan agar menjadi landasan pembenar sebagai suatu hal yang dicitakan banyak masyarakat Indonesia. Pancasila adalah dasar pembenar Negara Indonesia agar Hukum dapat terlaksana dan berjalan dengan sesuai apa yang menjadi dasar.

---

<sup>125</sup> Ni'matul Huda, *Loc. Cit.*

<sup>126</sup> Hariyono dkk, *Loc. Cit.*

Konsep negara hukum pancasila artinya suatu sistem hukum yang didirikan berdasarkan asas-asas dan kaidah atau norma-norma yang terkandung/tercermin dari nilai yang ada dalam pancasila sebagai dasar kehidupan bermasyarakat. Beberapa pernyataan yang mencerminkan bahwa Indonesia sebagai negara hukum antara lain:

- UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 1 ayat (3) yang berbunyi bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum.
- Bab X pasal 27 ayat (1) yang menyatakan bahwa segala warga Negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya
- Dalam pasal 28 ayat (5) yang berbunyi bahwa untuk penegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.<sup>127</sup>

Di samping itu, suatu negara *rule of law* atau negara hukum yang baik haruslah menempatkan dengan jelas tentang pengaturan prinsip-prinsip negara hukum dalam konstitusinya. Bahkan hal tersebut merupakan hal yang paling pokok dari pengaturan dalam suatu konstitusi. Misalnya pengaturan tentang hal-hal sebagai berikut:

1. Tentang perlindungan hak-hak dan kebebasan-kebebasan fundamental dari rakyat.
2. Tentang supremasi hukum.
3. Tentang pemisahan kekuasaan.
4. Tentang prinsip *check and balances*.
5. Tentang pembatasan kewenangan pemerintah agar tidak sewenang-wenang.
6. Tentang pemilihan umum yang bebas, rahasia, jujur, dan adil.

---

<sup>127</sup> <https://www.kompasiana.com/alfinafajirin/59b80b71941c202012739722/indonesia-sebagai-negara-hukum>.

7. Tentang akuntabilitas pemerintah terhadap rakyat dan partisipasi rakyat dalam menjalankan kekuasaan negara.<sup>128</sup>

Banyak faktor dan unsur-unsur agar dapat mewujudkan agar sebuah Negara Hukum dapat terlaksana dengan baik dan adil, sesuai dengan fungsinya Hukum itu mengatur agar dapat menjadi lebih teratur dan adil dalam kehidupan bermasyarakat. Menjamin dan melindungi hak dan kewajiban masyarakat agar dapat menjalani kehidupannya dengan keadilan yang merata tidak ada perbedaan satu dengan yang lain maupun yang berkuasa.

Dalam perkembangannya, paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan. Sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat. Begitu retnya tali-menali antara paham negara hukum dan kerakyatan, sehingga ada sebutan negara hukum yang demokratis.<sup>129</sup>

Pilihan Negara menjalankan sistemnya yaitu negara yang demokratis, hal ini berarti bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat. Kesejahteraan rakyat mejadi hal yang utama dan penting ketika sebuah negara menentukan bahwa negara tersebut adalah negara yang berdemokrasi.

Demokrasi adalah bentuk pemerintahan di mana semua warga negaranya memiliki hak setara dalam pengambilan keputusan yang dapat mengubah hidup mereka. Demokrasi mengizinkan warga negara berpartisipasi baik secara langsung atau melalui perwakilan dalam perumusan, pengembangan, dan pembuatan hukum. Demokrasi mencakup kondisi sosial, ekonomi, dan budaya yang memungkinkan adanya praktik kebebasan politik secara bebas dan setara. Demokrasi juga merupakan seperangkat gagasan dan prinsip tentang kebebasan beserta praktik dan prosedurnya. Demokrasi mengandung makna penghargaan terhadap harkat dan martabat manusia.<sup>130</sup>

Dengan kata lain bahwa demokrasi menuntut agar masyarakat dapat aktif dalam membangun bersama sebuah negara. Masyarakat memilih

---

<sup>128</sup> Munir Fuady, *Loc. Cit.*

<sup>129</sup> Ni'matul Huda, *Loc. Cit.*

<sup>130</sup> <https://id.wikipedia.org/wiki/Demokrasi>.

pemimpinnya sendiri merupakan salah satu perwujudan dari pelaksanaan dari demokrasi itu sendiri. Namun pelaksanaan demokrasi ini akan sulit terwujud apabila tidak menjalankan secara konsistensi dan kemauan yang keras untuk menjalankan, jika hal ini tidak terlaksana maka nilai-nilai persamaan, keadilan dan kebebasan yang merupakan tujuan pokok dari demokrasi tersebut hanya akan menjadi angan-angan dan hanya menjadi cita-cita tanpa diwujudkan sesuai keinginan bersama.

Terdapat korelasi yang jelas antara Negara Hukum, yang bertumpu pada konstitusi, dengan kedaulatan rakyat, yang dijalankan melalui sistem demokrasi. Korelasi ini tampak dari kemunculan istilah demokrasi konstitusional, sebagaimana yang disebutkan dalam teori konstitusi. Dalam sistem demokrasi, partisipasi rakyat merupakan esensi dari sistem ini.<sup>131</sup> Dengan kata lain bahwa negara hukum dengan demokrasi saling berkaitan satu sama lain agar menjadi lebih baik. Apabila negara hukum tanpa ada demokrasi maka akan tidak lengkap atau tidakimbang, begitupun sebaliknya apabila demokrasi tanpa ada hukum maka juga tidak akan berjalan baik dalam suatu pemerintahan yang akan dibangun.

Amnesti sering digunakan dalam masyarakat transisional yang berangkat dari rezim yang opresif menuju yang lebih demokratis, dalam upaya menyelesaikan konflik bersenjata internal, upaya memelihara perdamaian, atau dalam upaya melakukan rekonsiliasi nasional. Penggunaan amnesti sudah dikenal bahkan pada abad ke-12 SM ketika ditemukan suatu prasasti kuno di Mesir di mana Pharaoh Rameses II mengampuni musuhnya dalam perang untuk menciptakan perdamaian di negerinya.<sup>132</sup>

---

<sup>131</sup> Abdul Aziz Hakim, *Loc. Cit.*

<sup>132</sup> Andreas O'Shea, *Loc. Cit.*

Amnesti dilakukan bukan tanpa alasan dilakukan, amnesti sendiri langkah-langkah menuju kehidupan yang lebih demokratis karena amnesti sendiri adalah upaya negara untuk menengahi masyarakat yang memerlukan bantuan hukum dari Presiden dan juga negara yang juga mendapat keuntungan. Jadi tidak ada yang dirugikan, kedaulatan ditangan rakyat menjadi dapat diwujudkan negara juga mendapat memelihara kedamaian. “Justifikasi prinsipil dari pemberian amnesti pada umumnya adalah menjaga transisi demokrasi, memelihara perdamaian, rekonsiliasi, pengampunan, dan kebenaran.”<sup>133</sup>

Amnesti merupakan hak prerogatif presiden di bidang hukum. Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) mengatur dan menjamin hak presiden untuk dapat memberikan grasi, rehabilitasi, amnesti dan abolisi. Menurut teori, amnesti diartikan sebagai bentuk kebijakan politis presiden dalam merespons opini masyarakat dan menjaga “kepentingan negara”.<sup>134</sup> Namun tidak dijelaskan secara detail dan secara rinci bagaimana hak itu dapat digunakan oleh Presiden. Melihat dari kasus-kasus amnesti yang dahulu pernah terjadi, kebanyakan adalah kasus tahanan politik yang dimana berkonflik dengan pemerintahan kemudian untuk kepentingan bersama amnesti tersebut diberikan. Kebanyakan yang diberikan amnesti oleh Presiden sebelumnya adalah kasus tahanan politik, akan tetapi apabila bukan dari tahanan politik akan menjadi terobosan baru dari pemberian amnesti. Terobosan baru ini tentu saja harus berdampak positif bagi negara misalnya dapat membangun

---

<sup>133</sup> *Ibid.*, hlm. 23.

<sup>134</sup> <https://almi.or.id/2019/07/19/analisis-di-balik-kontroversi-pemberian-amnesti-jokowi-kepada-baiq-nuril-indonesia-butuh-uu-amnesti-yang-baru/>.

kepercayaan terhadap pemerintah melalui keadilan yang sesuai dengan dasar Indonesia yaitu Pancasila.

Kekuasaan seorang Presiden diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 pada pasal 10 sampai dengan 15, khusus pemberian grasi, rehabilitasi, amnesti dan abolisi diatur dalam Pasal 14 Undang-Undang Dasar 1945. Melihat dari sejarahnya Undang-Undang Dasar Pasal 14 sempat beberapa kali berubah, mengutip dari sebuah suatu website yaitu:

“Dahulu sebelum amandemen UUD 1945, grasi, rehabilitasi, abolisi dan amnesti menjadi hak absolut Presiden. Setelah amandemen UUD 1945 pemberian grasi, rehabilitasi, abolisi dan amnesti oleh presiden harus dengan pertimbangan MA atau DPR. Ketentuan tersebut diubah dengan tujuan untuk peningkatan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan oleh Presiden. Dengan adanya ketentuan pertimbangan ini, maka pemberian grasi, rehabilitasi, amnesti, abolisi tidak lagi menjadi hak absolut Presiden, melainkan harus memperhatikan pertimbangan dari MA atau DPR.”<sup>135</sup>

Pada saat sebelumnya juga sempat berubah Pasal 14 UUD 1945 pada UU Darurat No 11/1954 tentang Amnesti dan Abolisi, pada UU Darurat ini amnesti dan abolisi tidak melihat pertimbangan pihak lain dan dapat diberikan tanpa ada surat pengajuan amnesti. Namun setelah kembali pada Undang-Undang Dasar 1945 kemudian mengalami amandemen beberapa kali barulah Pasal 14 UUD 1945 wajib memperhatikan pertimbangan instansi pemerintah yang mempunyai hak seperti yang telah diatur.

Berbagai macam permasalahan atau problematika yang dihadapi pemerintah dalam pengaturan Amnesti yaitu karena mengalami berbagai

---

<sup>135</sup> <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt4bd6dab5117a4/amnesti-rehabilitasi-abolisi-dan-grasi/>, diakses pada tanggal 18/11/2019, jam 18:50 WIB.

perubahan Undang Undang yang mengatur tentang Amnesti dan setelah melalui Proses legislasi yang panjang dalam membentuk Undang Undang yang lebih baik.

Dalam pemberian Amnesti juga menjadi problematik dalam menjalankannya. Seperti dalam kasus Baiq Nuril sendiri yang menjadi masalah apakah layak Baiq mendapat Amnesti dari Presiden mengingat pada sejarah sebelumnya Amnesti diberikan kepada tahanan kasus politik sedangkan Baiq Nuril sendiri hanya kasus hukum Pidana biasa, namun dilemma yang dihadapi Presiden juga mendapat dorongan dari masyarakat luas agar Amnesti Baiq Nuril dapat diberikan dan juga demi mewujudkan keadilan yang seadil-adilnya agar dapat membangun rasa kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

Hal hal tersebut di atas sebenarnya dapat dihindari apabila dalam pengaturan tentang Amnesti diatur secara jelas bagaimana kriteria yang dapat diberikan Amnesti dan juga bagaimana secara jelas dan gambling bagaimana Presiden dapat memberikan Amnesti. Kemudian agar mendapat pertimbangan yang jelas lembaga yang membantu memberikan pertimbangan juga ditambah satu sampai dua lembaga agar dapat mendapat pertimbangan yang lebih matang.

### **C. Implementasi Pasal 14 Ayat (2) UUD 1945 Terhadap Pemberian**

#### **Amnesti Bagi Baiq Nuril**

Pemberian amnesti ini menimbulkan banyak opini dan ada yang setuju maupun ada yang tidak setuju, karena kasus Baiq Nuril ini bukanlah kasus politik seperti yang sebelum-sebelumnya amnesti diberikan. Presiden Jokowi sendiri memberikan Amnesti setelah Mahkamah Agung (MA) telah menolak permohonan gugatan Peninjauan Kembali (PK) yang diajukan Baiq Nuril yang mana pada sebelumnya telah dijatuhkan hukuman atas dasar melanggar Undang- Undang Informasi dan Traksaksi Elektronik (UU ITE) karena menyebarkan yang bermuatan tindakan asusila yang dilakukan oleh atasnya. Kemudian akhirnya MA tetap menjatuhkan hukuman penjara selama 6 bulan dan denda 500 juta atau kurungan selama 3 bulan jika tidak mampu membayar denda. Keraguan masyarakat dan banyak yang menimbulkan opini tidak akan terjadi apabila Indonesia mempunyai aturan hukum yang jelas dan detail dalam pemberian amnesti.

Pengaturan pemberian amnesti di Indonesia selama ini bersumber pada dua aturan hukum yaitu UUD 1945 dan Undang-Undang Darurat Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1954 (UU Amnesti dan Abolisi). Sebelum mengalami perubahan, ketentuan yang mengatur tentang pemberian grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi diatur dalam satu pasal, yaitu pasal 14 tanpa ayat. Setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi pasal dengan dua ayat, yaitu ayat (1) dan ayat (2). Pasal

14 ayat (2) sendiri berisi “Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat”, hal ini mempunyai arti tidak hanya Presiden yang mempunyai andil dalam pemberian amnesti tetapi juga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mempunyai bagian dalam pemberian amnesti tersebut.

Selaku Kepala Negara, menurut UUD 1945 presiden mempunyai wewenang sebagai berikut:

- a. Memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, Angkatan Udara dan kepolisian Negara.
- b. Dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian, dan membuat perjanjian dengan negara lain.
- c. Menyatakan keadaan bahaya.
- d. Mengangkat duta konsul.
- e. Menerima duta lain.
- f. Memberikan grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi; Memberi gelaran, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan.<sup>136</sup>

Undang-Undang Amnesti dan Abolisi dikeluarkan 65 tahun yang lalu ketika presiden Sukarno kala itu ingin membebaskan semua orang yang sebelum tanggal 27 Desember 1949 dihukum karena melakukan sesuatu tindak pidana akibat persengketaan politik antara Indonesia dan Kerajaan Belanda. Latar belakang sejarah itu menjadi dasar mengapa “kepentingan negara” yang tercantum dalam UUD 1945 dalam pemberian amnesti diterjemahkan dalam konteks politik. UU Amnesti dan Abolisi sendiri tidak menjelaskan kriteria apa yang dimaksud dengan kepentingan negara. Berdasarkan pemahaman tersebut, pemberian amnesti oleh presiden biasanya diberikan kepada tokoh-tokoh politik.<sup>137</sup>

Langkah-langkah seperti grasi, amnesti, dan abolisi merupakan langkah hukum baik yang diajukan atau tidak. Untuk itu mari kita mengenal istilah-istilah grasi, amnesti, dan abolisi

Berdasarkan sejarah amnesti yang diberikan Presiden pada sebelum sebelumnya pemberian amnesti kebanyakan yang menerima adalah tahanan

---

<sup>136</sup> C.S.T. Cansil, *Loc.Cit.*

<sup>137</sup> <https://almi.or.id/2019/07/19/analisis-di-balik-kontroversi-pemberian-amnesti-jokowi-kepada-baiq-nuril-indonesia-butuh-uu-amnesti-yang-baru/>, diakses pada tanggal 21/11/201

kasus gerakan politik yang menentang pemerintahan Indonesia pada saat itu. Salah satunya adalah pemberian amnesti oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) yang memberikan amnesti kepada tahanan GAM (Gerakan Aceh Merdeka) agar terciptanya keadilan dan kedamaian yang dapat menguntungkan kedua belah pihak baik Negara maupun pihak GAM. Akan tetapi kembali lagi mengacu pada aturan hukumnya Pasal 14 Undang Undang Dasar 1945 yang mengatur tentang amnesti, abolisi, grasi dan rehabilitasi adalah yang menjadi hak Presiden dalam pemberian pengampunan tersebut.

Menurut Mahfud MD, ada atau tidak hak prerogatif dalam konstitusi tidak menjadi masalah, tergantung bagaimana memaknai hak prerogatif itu. Sebab hak prerogatif itu ada persetujuan orang atau lembaga lain. Karenanya, hak prerogatif tidak perlu dihapus, melainkan dikurangi.<sup>138</sup>

Dalam hal ini presiden telah menyetujui memberikan amnesti kepada Baiq Nuril namun tetap dengan rekomendasi-rekomendasi dari kementerian atau bagian pemerintah yang bersangkutan dalam pemberian amnesti. Alasan pemberian amnesti sendiri diberikan dengan alasan kemanusiaan dan juga desakan dari masyarakat yang menggalang petisi seperti yang dikutip dari halaman web: “Gelombang penolakan terhadap penahanan kembali Nuril bergulir di masyarakat Koalisi Masyarakat Sipil Save Ibu Nuril membuat petisi daring di laman change.org terhadap Presiden RI Joko Widodo untuk memberi amnesti bagi Baiq Nuril.”<sup>139</sup>

---

<sup>138</sup> Ni'matul Huda, *Loc. Cit.*

<sup>139</sup> <https://regional.kompas.com/read/2019/07/09/07524561/perjalanan-panjang-baiq-nuril-mencari-keadilan?page=all>, diakses pada tanggal 21/11/2019.

Begitu pun juga DPR RI menyetujui untuk memberikan amnesti kepada Baiq Nuril dengan alasan keadilan. Dalam wawancara mengatakan, “Baiq Nuril adalah korban kekerasan verbal. Dan apa yang dilakukan Baiq Nuril, dalam pandangan Komisi III adalah upaya melindungi diri dari kekerasan psikologis dan kekerasan seksual sebagaimana diatur dalam Pasal 28B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.”<sup>140</sup>

Mempertimbangkan tiga unsur penting dalam pemberian amnesti ini, yaitu kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan. Ketiga unsur itu harus hadir secara proporsional agar hukum dapat menjadi panglima di Indonesia. Dan khusus amnesti untuk Baiq Nuril, Komisi III DPR RI mempertimbangkan unsur kemanfaatan dan keadilan yang belum terlihat.<sup>141</sup>

Akan tetapi apabila DPR RI tidak menyetujui amnesti yang diajukan Presiden akan tetap bisa menyetujui dari amnesti tersebut, karena lembaga-lembaga pemerintah yang tertuang dalam Pasal 14 Undang Undang Dasar 1945 hanya sebatas memberikan pertimbangan saja tidak mempengaruhi hasil dari persetujuan Presiden yang akan dikeluarkan. Jadi Presiden tidak harus wajib tunduk terhadap pertimbangan-pertimbangan baik dari Dewan Perwakilan Rakyat ataupun Mahkamah Agung.

Sebelum Undang Undang Dasar 1945 diamandemen, pemberian pengampunan dari Presiden seperti grasi, abolisi, amnesti dan rehabilitasi memang merupakan hak Prerogatif Presiden tunggal, hal ini berarti hanya Presiden yang memustikan memberikan Amnesti, abolisi grasi dan rehabilitasi.

<sup>140</sup> Wakil Ketua Komisi III DPR RI, Erma Suryani Ranik.

<sup>141</sup> <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/25409/t/DPR+Setujui+Amnesti+Baiq+Nuril>, diakses pada tanggal 21/11/2019.

Tapi setelah amandemen untuk grasi dan rehabilitasi harus memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung dan untuk amnesti dan abolisi harus memperhatikan pertimbangan DPR. Rekomendasi dalam hal ini menurut Pasal 14 UUD 1945 hanya sebatas masukan tidak berarti harus mendapatkan persetujuan dari kedua lembaga tersebut.

Dengan demikian pemerintah tidak dengan serta merta memberikan amnesti kepada Baiq Nuril. Pemberian amnesti juga melalui banyak proses yang sudah ditentukan dalam aturannya kemudian juga berdasarkan pertimbangan yang matang dan komprehensif.

Dalam momentum dalam pemberian amnesti kepada Baiq Nuril juga harus menjadi perbaikan hukum tentang amnesti, karena banyak menimbulkan perdebatan tentang pemberian amnesti Baiq Nuril apakah menyangkut kepentingan negara atau tidak. Hal ini seharusnya bisa dihindari dengan aturan yang mengatur secara jelas dan detail bagaimana aspek- aspek yang masuk dalam kriteria kepentingan Negara. Baik dari UUD 1945 maupun Undang Undang amnesti dan Abolisi dengan jelas mendefinisikan kriteria kepentingan negara.