

AMNESTI BAGI BAIQ NURIL MAKNUN, LAYAKKAH DIBERIKAN?

1

Shanti Dwi Kartika

Abstrak

Perkara hukum Baiq Nuril Maknun telah *inkracht van gewijsde* dengan Putusan No. 574 K/Pid.Sus/2018 jo Putusan No.83 PK/Pid.Sus/2019. Perkara tersebut diajukan amnesti kepada Presiden, karena sudah tidak ada upaya hukum, serta untuk keadilan, dan perlindungan terhadap perempuan. Amnesti belum pernah diberikan karena kemanusiaan mengacu pada UU No. 11 Drt Tahun 1954 yang membatasi untuk tindak pidana politik. Tulisan ini mengkaji kelayakan amnesti untuk Baiq Nuril Maknun. Sehubungan dengan ini amnesti layak diberikan karena kewenangan presiden untuk kepentingan negara, dalam hal ini hak asasi manusia dan hak warga negara mendapatkan perlindungan hukum dan bebas dari diskriminasi, undang-undang mengenai amnesia bertentangan dengan Pasal 14 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, dan sejalan dengan komitmen Indonesia untuk penghapusan diskriminasi dan pemenuhan hak perempuan karena meratifikasi CEDAW. Untuk itu, DPR RI perlu segera memberikan pertimbangan amnesti secara filosofis, yuridis, dan sosiologis, mengganti UU No. 11 Drt Tahun 1954, menyelesaikan RUU Penghapusan Kekerasan Seksual, dan mengevaluasi UU ITE.

Pendahuluan

Perkara hukum Baiq Nuril Maknun mengenai pelanggaran UU No. 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE) menjadi perhatian publik, yang sudah direspons oleh Presiden dan sedang dibahas di DPR RI. 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 asusila (nasional.tempo.com, 2018). Perkara hukum ini telah *inkracht van gewijsde* karena telah mendapatkan putusan hukum tetap oleh Mahkamah Agung melalui Putusan No. 574 K/Pid.Sus/2018 (Putusan No. 574 K/Pid.Sus/2018) tertanggal 26 September 2018 pada tingkat kasasi *juncto* Putusan No. 83 PK/Pid.Sus/2019 (Putusan No. 83 PK/Pid.Sus/2019) tertanggal 4 Juli 2019 pada pemeriksaan peninjauan kembali. Ini berarti seluruh proses



hukum dan upaya hukum telah selesai dilakukan di lingkungan peradilan.

Perkara hukum ini berakhir pada pengajuan permohonan amnesti kepada Presiden Joko Widodo, karena sudah tidak ada lagi upaya hukum yang dilakukan melalui proses peradilan demi mendapatkan keadilan, perlindungan hak sebagai perempuan dan bebas dari diskriminasi. Presiden Joko Widodo 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. Dalam praktik ketatanegaraan selama ini, amnesti diterapkan untuk tindak pidana politik, pelanggaran hak asasi manusia berat, dan perpajakan dengan dasar hukum yang berbeda. Namun amnesti belum pernah diterapkan untuk kemanusiaan dan perkara hukum ini belum memiliki payung hukum di Indonesia. Amnesti yang diajukan oleh Baiq Nuril Maknun ini menarik untuk dikaji. Tulisan ini mengkaji apakah amnesti bagi Baiq Nuril Maknun layak untuk diberikan.

Kontroversi Putusan Mahkamah Agung atas Kasus Baiq Nuril Maknun

Mahkamah Agung dengan Putusan No. 574 K/Pid.Sus/2018 memutuskan, antara lain, *pertama*, terdakwa Baiq Nuril Maknun terbukti secara sah dan meyakinkan 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;

kedua, menjatuhkan pidana penjara selama 6 (enam) bulan dan pidana denda sejumlah Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) subsidair pidana kurungan selama 3 (tiga) bulan (Putusan Mahkamah Agung, 2018). Putusan ini seharusnya hanya memeriksa penerapan hukum dari pengadilan yang ada di bawahnya, sehingga tidak akan terjadi putusan Mahkamah Agung lebih berat dari tingkat pertama dan tingkat banding. Selain itu, ada kemungkinan Mahkamah Agung dalam membuat keputusan ini tidak memperhatikan Peraturan Mahkamah Agung No. 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Mengadili Perkara Perempuan Berhadapan dengan Hukum (Perma No. 3 Tahun 2017). Pasal 3 Perma No. 3 Tahun 2017 menentukan dalam mengadili perkara perempuan yang berhadapan dengan hukum agar hakim *pertama*, memahami dan menerapkan asas penghargaan atas harkat dan martabat manusia, non-diskriminasi, kesetaraan gender, persamaan di depan hukum, keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum; *kedua*, mengidentifikasi situasi perlakuan yang tidak setara sehingga mengakibatkan diskriminasi terhadap perempuan, dan *ketiga*, menjamin hak perempuan terhadap akses yang setara dalam memperoleh keadilan.

Putusan tersebut dinilai tidak memenuhi unsur keadilan atas hak perempuan, sehingga diajukan upaya peninjauan kembali. Peninjauan kembali ditolak oleh Mahkamah Agung dengan Putusan No. 83 PK/Pid.Sus/2019 sehingga putusan kasasi atas perkara ini tetap berlaku. Adapun pendapat hukum Mahkamah Agung menyatakan pertimbangan Putusan Kasasi Mahkamah Agung (*Judex Juris*) telah memuat substansi

dari unsur Pasal 27 ayat (1) *juncto* Pasal 45 ayat (1) UU ITE dengan argumen Baiq Nuril Maknun terbukti memberikan informasi elektronik kepada orang lain yang muatannya mengandung kesusilaan dengan cara merekam pembicaraan bermuatan kesusilaan tersebut, mengetahui dan menyadari konsekuensi jika memberikannya kepada orang lain, dan mentransmisikan/mendistribusikan rekaman tersebut dengan sengaja tanpa seizin dan dalam keadaan sadar serta tidak di bawah tekanan (Putusan Mahkamah Agung, 2019). Putusan ini menimbulkan kekhawatiran akan upaya bagi korban atas suatu tindakan asusila yang didengar, dilihat, dan/atau dialami sendiri. Putusan ini menyebabkan Baiq Nuril Maknun harus menjalani hukuman sebagaimana telah ditetapkan dalam putusan kasasi. Namun, Jaksa Agung mengambil kebijakan berupa tindakan eksekusi terhadap Baiq Nuril Maknun belum dapat dilaksanakan dengan pertimbangan kemanusiaan dan rasa keadilan masyarakat meskipun secara normatif perkara yang sudah mendapatkan putusan hukum tetap wajib dilaksanakan oleh jaksa selaku eksekutor.

Kedua putusan tersebut perlu dicermati sesuai dengan konstruksi hukum Pasal 27 ayat (1) UU ITE. Konstruksi hukum secara legalistik harus terpenuhi tetapi tidak termasuk tindakan perekaman yang dilakukan Baiq Nuril Maknun karena pihak lain yang mendistribusikan, mentransmisikan, dan/atau membuat informasi elektronik dengan muatan yang melanggar kesusilaan tersebut. Namun, proses hukum yang telah berlangsung ini harus dihormati meskipun terhadap putusan pengadilan yang dinilai tidak

memenuhi unsur keadilan masih dimungkinkan adanya upaya grasi, rehabilitasi, amnesti, dan abolisi kepada Presiden berdasarkan Pasal 14 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945).

Amnesti Bagi Baiq Nuril Maknun

Upaya pengajuan amnesti oleh Baiq Nuril Maknun ini menjadi perhatian dari seluruh elemen masyarakat karena nilai kemanusiaan dan keadilan. Amnesti dalam perkara ini bukan merupakan tindakan intervensi dari Presiden selaku pemegang kekuasaan eksekutif kepada Mahkamah Agung selaku pemegang kekuasaan yudikatif, karena Presiden memiliki hak prerogatif untuk memberi amnesti setelah seluruh proses peradilan telah selesai dilakukan. Jika amnesti diberikan, akan menjadi hukum progresif yang merupakan lompatan hukum karena hukum harus menyejahterakan manusia dan menguatkan hak asasi manusia.

Konstitusi secara tegas mengatur amnesti sebagai hak prerogatif presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPR RI, sebagaimana ditentukan Pasal 14 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Amnesti merupakan kewenangan presiden selaku pemegang kekuasaan negara untuk membebaskan tanggung jawab pidana seseorang yang telah melakukan pelanggaran hukum. Dalam hal ini, amnesti diartikan kebijakan presiden untuk merespons kebutuhan hukum masyarakat dan menjaga kepentingan negara. Amnesti mempunyai titik tekan pada kepentingan negara terkait dengan pengakuan, penghargaan, dan perlindungan hak asasi manusia

dan hak konstitusional warga negara. Sehubungan dengan hal ini, amnesti bersifat konstitusional karena mandat konstitusi kepada penyelenggara negara untuk menjamin hak asasi manusia dan hak konstitusional setiap warga negaranya.

Pemberian amnesti secara yuridis formil dalam landasan konstitusional tersebut tidak ada limitasi dan kriteria perkara pidana tertentu. Selama ini, adanya limitasi untuk pemberian amnesti dikarenakan peraturan perundang-undangan yang ada masih menentukan demikian. Namun, sudah tidak relevan dengan kondisi saat ini. Amnesti yang selama ini terjadi diberikan dalam hal *pertama*, tindak pidana politik masih menggunakan dasar hukum UU No. 11 Drt Tahun 1954 yang didasarkan pada Pasal 107 UUD Sementara Tahun 1950 dan dilatarbelakangi oleh sengketa politik yang terjadi sebelum 27 Desember 1949, *kedua*, pelanggaran hak asasi manusia berat menggunakan UU No. 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi yang batal demi hukum dengan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 006/PUU IV/2006, dan dan sampai saat ini belum ada undang-undang pengganti yang mengatur tentang itu, dan *ketiga*, perpajakan dengan dasar hukum UU No. 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak yang dibatasi dengan tahun pajak terakhir tahun 2015 sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 angka 15 undang-undang ini.

Selain itu, amnesti dalam perkara ini juga perlu mempertimbangkan aspek kemanusiaan dan hak asasi manusia. Perkara ini sarat dengan muatan asusila dan kekerasan seksual yang tidak hanya dalam konteks fisik tetapi juga verbal, sehingga berpotensi adanya diskriminasi terhadap perempuan di muka hukum. Hal ini

bertentangan dengan prinsip-prinsip CEDAW (*Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women*) yang telah diratifikasi dengan UU No. 7 Tahun 1984, sehingga Indonesia telah berkomitmen untuk menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan dan pemenuhan hak-hak perempuan.

Dengan mengacu pada konstitusi, Presiden dapat memberikan amnesti dengan meminta pertimbangan DPR RI sebagai manifestasi dari representasi rakyat. Mekanisme ini telah dilalui dengan adanya surat nomor R-28/Pres/07/2019, yang telah dibacakan di Rapat Paripurna DPR RI untuk selanjutnya dibahas dalam rapat Badan Musyawarah DPR RI. DPR RI melalui fungsi pengawasan memberikan pertimbangan kepada Presiden untuk pemberian amnesti secara filosofis, yuridis, dan sosiologis, sedangkan dalam fungsi legislasi perkara ini merupakan momentum untuk merevisi UU No. 11 Drt Tahun 1954, menyelesaikan RUU Penghapusan Kekerasan Seksual, dan mengevaluasi UU ITE.

UU No. 11 Drt Tahun 1954 perlu segera diganti karena muatan materi sebagaimana diatur Pasal 2 dan Pasal 3 sudah tidak sesuai dengan praktik ketatanegaraan, dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara, serta kebutuhan hukum masyarakat. Pasal 2 *a quo* mengatur amnesti dan abolisi diberikan kepada semua orang yang sebelum tanggal 27 Desember 1949 telah melakukan tindak pidana yang nyata akibat dari persengketaan politik antara Republik Indonesia (Yogyakarta) dan Kerajaan Belanda. Persyaratan pemberian amnesti dan abolisi tersebut yang telah kedaluwarsa secara hukum karena telah lewatnya waktu yang ditentukan

undang-undang. Ketentuan ini juga tidak sesuai lagi dengan konstitusi karena membatasi amnesti hanya untuk tindak pidana politik, sedangkan Pasal 14 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 tidak membatasi kewenangan dan hak prerogatif Presiden dalam pemberian amnesti untuk perkara tindak pidana tertentu. Selain itu, Pasal 3 *a quo* menentukan sesuatu tindak pidana yang dapat diberikan amnesti dan abolisi dapat dimintakan nasihat dari Mahkamah Agung. Mekanisme ini berbeda dengan konstitusi, karena Pasal 14 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menentukan Presiden memberikan amnesti dengan memperhatikan pertimbangan DPR RI.

Beberapa hal tersebut menunjukkan, *pertama*, UU No. 11 Drt Tahun 1954 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, sehingga perlu diganti, dan *kedua*, instrumen hukum yang ada belum mampu mengungkapkan kejahatan asusila, serta pemberian amnesti dengan pertimbangan kemanusiaan pada perempuan. Atas dasar itu, amnesti dimungkinkan untuk diberikan untuk perkara selain politik sehingga amnesti layak diberikan untuk Baiq Nuril Maknun. Hal ini mempertimbangkan aspek filosofis, yuridis, dan sosiologis, yaitu secara konstitusional amnesti merupakan hak prerogatif Presiden, substansi dan pengaturan amnesti bertentangan dengan konstitusi, belum ada instrumen hukum untuk amnesti karena sudah kedaluwarsa dan terbatas di bidang politik, dan perkara hukum ini sarat dengan hak asasi manusia dan hak warga negara yang harus dilindungi oleh negara sesuai dengan amanat Konstitusi.

Penutup

Amnesti layak diberikan kepada Baiq Nuril Maknun karena *pertama*, amnesti merupakan kewenangan Presiden untuk kepentingan negara, dalam hal ini hak asasi manusia dan hak warga negara mendapatkan perlindungan hukum dan bebas diskriminasi. *Kedua*, UU No. 11 Drt Tahun 1954 bertentangan dengan konstitusi dalam perkara dan lembaga, karena Pasal 14 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 tidak ada pembatasan perkara dalam pemberian amnesti dan dilakukan dengan pertimbangan DPR RI. *Ketiga*, Indonesia harus berkomitmen penghapusan diskriminasi dan pemenuhan hak perempuan karena meratifikasi CEDAW. Atas dasar itu, DPR RI dalam melaksanakan fungsi pengawasan perlu segera memberikan pertimbangan secara filosofis, yuridis, dan sosiologis kepada Presiden untuk memberikan amnesti kepada Baiq Nuril Maknun. Selain itu, dalam rangka pelaksanaan fungsi legislasi DPR RI perlu segera mengganti UU No. 11 Drt Tahun 1954, penyelesaian RUU Penghapusan Kekerasan Seksual, dan mengevaluasi UU ITE.

Referensi

- “Catatan ICJR atas Putusan Peninjauan Kembali Baiq Nuril Maknun”, <https://icjr.or.id/catatan-icjr-atas-putusan-peninjauan-kembali-baiq-nuril-maknun/>, diakses 17 Juli 2019.
- “Jaksa Agung Tunda Eksekusi Baiq Nuril,” *Media Indonesia*, 13 Juli 2019, hal. 2
- Elnizar, Normand Edwin. “3 Alasan Para Filsuf Hukum Minta Amnesti untuk Baiq Nuril,” 15 Juli 2019, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5d2c29d9e74e2/3->

alasan-para-filsuf-hukum-minta-amnesti-untuk-baiq-nuril/, diakses 17 Juli 2019.

Elnizar, Normand Edwin. "Pakar Hukum Jelaskan Soal 4 Ukuran Amnesti, Baiq Nuril Punya Peluang", 15 Juli 2019, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t5d2be6a60d0a2/pakar-hukum-jelaskan-soal-4-ukuran-amnesti--baiq-nuril-punya-peluang>, diakses 17 Juli 2019.

Hadi, Syafiul. "Putusan MA Soal Baiq Nuril, Ini yang Memberatkan dan Meringankan", <https://nasional.tempo.co/read/1155515/putusan-ma-soal-baiq-nuril-ini-yang-memberatkan-dan-meringankan/full&view=ok>, diakses 17 Juli 2019.

Octaviyani, Putri Rosmalia. "Amnesti

Baiq Nuril untuk Kemanusiaan", *Media Indonesia*, 16 Juli 2019, hal. 5.

Putusan Mahkamah Agung Nomor 574 K/Pid.Sus/2018.

Putusan Mahkamah Agung Nomor 83 PK/Pid.Sus/2019.

Saputra, Andi. "Pasca-Kasus Baiq Nuril, Ini Pentingnya Revisi UU Amnesti", 17 Juli 2019, <https://news.detik.com/berita/d-4627398/pasca-kasus-baiq-nuril-ini-pentingnya-revisi-uu-amnesti>, diakses 17 Juli 2019.

Yozami, M. Agus. "MA Tolak PK Baiq Nuril, Presiden Didesak Berikan Amnesti", 5 Juli 2019, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t5d1f2e026c04c/ma-tolak-pk-baiq-nuril--presiden-didesak-berikan-amnesti>, diakses 17 Juli 2019.



Shanti Dwi Kartika
shanti.kartika@dpr.go.id

Shanti Dwi Kartika, S.H., M.Kn., menyelesaikan pendidikan S1 Ilmu Hukum di Universitas Janabadra Yogyakarta tahun 2003 dan S2 Magister Kenotariatan di Universitas Gadjah Mada Yogyakarta tahun 2009. Saat ini menjabat sebagai Peneliti Madya Hukum Tata Negara pada Pusat Penelitian-Badan Keahlian DPR RI. Beberapa karya tulis ilmiah yang telah dipublikasikan melalui jurnal dan buku antara lain: "Otonomi Pendidikan bagi Perguruan Tinggi sebagai bagian dari buku *Dinamika Pendidikan di Indonesia*" (2012), "Reformasi Birokrasi dalam Menciptakan Good Governance sebagai Upaya Pencegahan Tindak Pidana Korupsi oleh Pemerintah Daerah" (2012), dan "Hubungan Pusat dan Daerah dalam Tata Ruang Laut dan Zonasi" (2013).

Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
<http://puslit.dpr.go.id>
ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.