

Pengampunan untuk (Si)apa?

Laporan Penelitian Kebijakan Amnesti Lewat KEPPRES 17/2025





Tim Penulis:

Adi Nugroho

Albert Wirya

Kiki Marini Situmorang

Enumerator:

Muhammad Tori

Syana Mifta Salsabila

Syifadilla Subagyo Putri

Siti Ismaya

Aditya Weriansyah

Ilustrasi dan Penata Letak:

Generasi PINTAR

Diterbitkan di Jakarta oleh

Lembaga Bantuan Hukum Masyarakat (LBHM) dan

Indonesia Judicial Research Society (IJRS)

© April 2026



KATA PENGANTAR

Keputusan itu datang tiba-tiba. Tanggal 1 Agustus, lewat sebuah surat, nasib 1.178 orang berubah drastis. Presiden Prabowo Subianto setuju untuk mengampuni mereka. Pertimbangan setuju juga diberikan oleh DPR yang secara mandat konstitusional turut memiliki andil dalam memberikan pertimbangan.

Yang tayang di media bukanlah kegembiraan yang ditunjukkan oleh orang-orang ini, tetapi kebingungan. Seolah-olah institusi negara yang berbeda menyewa jasa public relation dari firma yang berbeda. Ada yang mengatakan bahwa ini adalah upaya mengatasi permasalahan overkapasitas penjara. Ada yang beralasan bahwa ini adalah cara presiden untuk menjaga keutuhan bangsa. Ada yang berdalih amnesti akan memberikan rasa keadilan bagi mereka yang tidak pantas dihukum.

Justifikasi untuk apa segera beralih menjadi justifikasi untuk siapa. Tidak bisa dipungkiri dari 1.178 nama orang itu, ada satu yang menonjol. Kasusnya baru hangat diputus ketika orang tersebut diberikan amnesti. Orang itu adalah Hasto Kristyanto, Sekretaris Jendral Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan yang disinyalir menjadi pelaku antirasuah dalam kasus penyuaipan Komisi Pemilihan Umum untuk memuluskan Harun Masiku untuk memenangkan kursi dalam mekanisme Pergantian Antar Waktu. Dugaan bahwa proses amnesti ini adalah untuk merekonsiliasi hubungan pemerintah dan partai yang memperoleh suara terbanyak di pemilu 2024 pun mencuat.

Laporan penelitian ini menjadi cara masyarakat sipil untuk menguji justifikasi-justifikasi ini, baik tentang apa alasan atau siapa yang menerima. Tulisan di depan Anda ini merangkum upaya panjang yang dilakukan oleh dua lembaga, Lembaga Bantuan Hukum Masyarakat (LBHM) dan Indonesia Judicial Research Society (IJRS), untuk meneliti ulang siapa sebenarnya penerima amnesti, apa profil kasus mereka, dan pertimbangan-pertimbangan seperti apa yang mungkin mewarnai keputusan amnesti ini.

Upaya mencatat kebijakan Amnesti Jilid 1 Prabowo ini sekaligus juga untuk mencegah amalan etimologi amnesti untuk berjalan. Secara akar kata, amnesti berasal dari kata bahasa Yunani yakni “amnestia” yang berarti lupa atau penghapusan dari ingatan. Pemberian amnesti yang terburu-buru, serempak, dan tanpa penjelasan seolah ingin melenakan agar kita melupakan faktor sosial, politik, hukum yang melandasinya. Padahal kita harus mengingat bahwa amnesti bukanlah panacea atas sistem peradilan pidana dan sistem penghukuman Indonesia yang memang mendesak untuk diperbaiki.

Albert Wirya

Direktur LBHM





KATA PENGANTAR

Pemberian amnesti secara massal yang diputuskan oleh Presiden Prabowo memiliki kemiripan dengan langkah yang dilakukan oleh Presiden Trump di Amerika Serikat. Jika dibandingkan, wewenang pemberian amnesti di Indonesia pada dasarnya memiliki kesamaan konsekuensi dengan pemberian *pardon* di Amerika Serikat. Keduanya menghapuskan hukuman yang telah dijatuhkan oleh pengadilan. Baik Presiden Trump maupun Presiden Prabowo, keduanya juga sama-sama menggunakan wewenang tersebut secara massal di tahun 2025 lalu. Perbedaannya, publik dapat dengan mudah mengakses data terkait keputusan yang dikeluarkan oleh Presiden Trump. Data-data tersebut dapat diakses melalui laman *Office of the Pardon Attorney U.S. Department of Justice*, termasuk data berupa naskah keputusan Presiden Trump untuk tiap individu yang diberikan *pardon*. Sayangnya, praktik keterbukaan data tersebut justru berbanding terbalik dengan praktik di Indonesia. Keputusan Presiden No. 17 Tahun 2025 Tentang Pemberian Amnesti diberitakan kepada publik, tetapi tidak dengan naskahnya. Hal ini menandakan bahwa pemberitaan atas keputusan ini sedari awal hanya diniatkan sebagai formalitas semata, namun tidak untuk dibahas di publik.

Minimnya transparansi dan akuntabilitas dalam praktik pemberian amnesti ini justru menjadi alasan mendasar perlunya kajian kritis terhadap keputusan Presiden. Selain itu, diskursus mengenai amnesti seringkali dibatasi pada argumentasi normatif bahwa konstitusi kita mengatur kewenangan tersebut sebagai hak prerogatif yang dimiliki presiden. Kajian ini mencoba untuk membuka kembali ruang bagi publik untuk mengkritisi penggunaan hak tersebut oleh presiden. Tujuannya bukan untuk mempertanyakan perihal keabsahan keputusan presiden, tetapi sebagai arena evaluasi dan pembelajaran untuk mendorong pengambilan keputusan yang lebih tepat sasaran dan tepat guna di masa yang akan datang.

Kami berharap, dengan adanya kajian kritis, publik dapat menilai apakah pemberian amnesti benar-benar sejalan dengan prinsip keadilan dan kepentingan

masyarakat luas. Kajian ini juga berfungsi sebagai mekanisme kontrol demokratis agar hak prerogatif presiden tidak digunakan secara sewenang-wenang, melainkan tetap berada dalam koridor kepentingan publik. Transparansi dan akuntabilitas menjadi kunci agar kebijakan pengampunan tidak hanya dipahami sebagai hak konstitusional, tetapi juga sebagai instrumen politik yang harus dipertanggungjawabkan.

Terakhir, saya selaku Plt. Direktur Eksekutif juga mengucapkan apresiasi setinggi-tingginya atas inisiatif LBH Masyarakat dalam kajian ini dengan melibatkan kami dalam tim penyusun. Apresiasi juga kepada para penulis dan enumerator yang sudah bekerja keras dalam menyusun kajian ini. Selain itu, kami juga menyadari bahwa kajian ini tentunya tidak sempurna. Oleh karena itu, kami sangat berharap apabila ke depannya kajian ini melahirkan kajian-kajian lainnya yang dapat menyempurnakan dan semakin memperkaya referensi akademis, sekaligus bahan diskusi publik yang konstruktif. Akhir kata, saya ucapkan selamat membaca.

Muhammad Rizaldi Warneri

Plt. Direktur Eksekutif IJRS





DAFTAR ISI

BAB I: PENDAHULUAN	5
1.1 Latar Belakang	6
1.2 Pertanyaan Penelitian	10
1.3 Metodologi Penelitian	10
BAB II: GAMBARAN DATA	13
BAB III: CATATAN KRITIS ATAS PEMBERIAN AMNESTI DALAM KEPPRES 17/2025	24
3.1 Pemberian Amnesti terhadap Kejahatan Kekerasan	27
3.2 Disparitas dalam Pemberian Amnesti terhadap Kejahatan yang Dilakukan Bersama-Sama	29
3.3 Mempertanyakan Alasan Kemanusiaan Pemberian Amnesti bagi Terpidana Rentan	30
3.4 Amnesti yang Datang Terlambat	33
3.5 Keterbatasan Amnesti dalam Mengatasi <i>Overcrowding</i> Lapas	37
3.6 Menyoal Transparansi dan Akuntabilitas Pemberian Amnesti	39
BAB IV: KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	42
4.1 Kesimpulan	43
4.2 Rekomendasi	45



BAB I
PENDAHULUAN



1.1. LATAR BELAKANG

Tanggal 1 Agustus 2025 menjadi salah satu momen bersejarah dalam situasi hukum dan keadilan di Indonesia. Presiden Prabowo Subianto meneken Keputusan Presiden Nomor 17 Tahun 2025 tentang Pemberian Amnesti (Keppres 17/2025). Keputusan ini memuat 1.178 nama orang yang menerima amnesti, lengkap dengan lama hukuman dan wilayah penahanannya. Jumlah penerima amnesti pada Agustus 2025 ini jauh lebih sedikit dari rencana yang sudah mengemuka pada awal tahun 2025 di mana pemerintah menargetkan 44.000 narapidana akan mendapatkan amnesti.^[1]

Sebagai pemegang mandat eksekutif tertinggi, presiden memang memiliki otoritas untuk melakukan intervensi atas kasus-kasus pidana, baik yang sudah berkekuatan hukum tetap atau belum. Pasal 14 Konstitusi Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945, memberikan empat kewenangan bagi presiden untuk mengintervensi peradilan pidana. Kewenangan ini mencakup grasi, rehabilitasi, abolisi, dan amnesti. Mahkamah Agung menjadi pihak yang memberikan pertimbangan kepada presiden untuk pemberian grasi dan rehabilitasi, sedangkan DPR menjadi pihak yang memberikan pertimbangan untuk pemberian abolisi dan amnesti.

Sekalipun ini mandat konstitusi, hampir tidak ada aturan pelaksana yang lebih detail mengatur tentang amnesti. Hanya ada satu aturan yang sudah sangat lampau, yakni Undang-Undang Darurat Nomor 11 Tahun 1954 tentang Abolisi dan Amnesti yang dibuat untuk mengampuni warga negara Indonesia yang melakukan tindak pidana akibat persengketaan politik antara Republik Indonesia dan Kerajaan Belanda (Pasal 2). Pasal 4 Undang-Undang ini juga menjelaskan konsekuensi dari amnesti dan abolisi, yakni amnesti akan menihilkan semua akibat hukum pidana terhadap orang itu, sementara abolisi akan meniadakan penuntutan terhadap orang yang menerimanya.

^[1] Haryanti Puspa Sari dan Dani Prabowo, "Yusril Sebut Prabowo Ingin Napi Narkotika yang Terima Amnesti Direhabilitasi dan Ikut Komcad", Kompas.com, 21 Januari 2025, diakses di <https://nasional.kompas.com/read/2025/01/21/15584841/yusril-sebut-prabowo-ingin-napi-narkotika-yang-terima-amnesti-direhabilitasi>.

Sepanjang sejarah Indonesia, beberapa ronde amnesti sudah berjalan dan utamanya diberikan kepada pelaku kejahatan politik. Pada tahun 1961, Presiden Soekarno, melalui Keputusan Presiden Nomor 449 Tahun 1961, memberikan abolisi dan amnesti kepada tentara pemberontakan David Beureuh di Aceh, pemberontakan Perjuangan Semesta, pemberontakan Kahar Muzakar, pemberontakan Ibnu Hajar di Kalimantan Selatan, dan pemberontakan Republik Maluku Selatan.^[2] Pada tahun 1977, Presiden Soeharto memberikan amnesti melalui Keputusan Presiden Nomor 63 Tahun 1977 kepada pengikut gerakan Fretilin di Timor Leste.^[3]

Tradisi pemberian amnesti kepada narapidana politik berlanjut di masa Reformasi. Presiden B.J. Habibie memberikan amnesti kepada tahanan dan narapidana politik yang dikriminalisasi di masa Orde Baru, misalnya kepada Muchtar Pakpahan dan Sri Bintang Pamungkas; keduanya diadili karena tuduhan subversif.^[4] Presiden Abdurrahman Wahid memberikan amnesti kepada beberapa tahanan politik aktivis pro demokrasi melalui Keppres Nomor 159 Tahun 1999.^[5] Presiden Susilo Bambang Yudhoyono memberikan amnesti kepada 1.424 pejuang Gerakan Aceh Merdeka (GAM) pada 30 Agustus 2005 melalui Keputusan Presiden Nomor 22 Tahun 2005.^[6]

Salah satu rasio dalam pemberian amnesti adalah untuk menciptakan keadilan dan stabilitas politik. Misalnya, di masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, pemberian amnesti adalah salah satu kesepakatan MoU Helsinki untuk menghentikan konflik antara pemerintah Indonesia dan GAM. Sekalipun amnesti adalah jalur esensial untuk penegakan kedamaian, belum tentu amnesti tersebut mampu memberikan keadilan dengan memberikan penuntutan pada pelaku-pelaku kejahatan kemanusiaan dan hak asasi manusia (HAM) yang sudah dikecualikan dalam perjanjian amnesti tersebut.^[7] Meskipun amnesti adalah salah satu metode untuk mencapai keadilan transisi, proses pemberiannya harus tetap melalui proses demokrasi deliberatif yang memperhatikan aspek partisipasi publik dan perlindungan HAM.^[8]

^[2] Harison Citrawan, (2016), "The Past is Another Country: Designing Amnesty Law for Past Human Rights Violators," *Indonesia Law Review*: Vol. 6, No. 2, Article 5.

^[3] *Ibid.*

^[4] Achmad Ghiffary Mannan, "Siapa yang Dapat Abolisi dan Amnesti dari BJ Habibie," *tempo.co*, 3 Agustus 2025, diakses di <https://www.tempo.co/politik/siapa-yang-dapat-abolisi-dan-amnesti-dari-bj-habibie-2054464>

^[5] Achmad Ghiffary Mannan, "Sukarno hingga Prabowo Pernah Keluarkan Abolisi dan Amnesti," *tempo.co*, 3 Agustus 2025, diakses di <https://www.tempo.co/politik/sukarno-hingga-prabowo-pernah-keluarkan-abolisi-dan-amnesti-2054461>

^[6] Renée Jeffery, (2012), "Amnesty and Accountability: The Price of Peace in Aceh, Indonesia," *The International Journal of Transitional Justice*, Vol. 6: 60–82.

^[7] *Ibid.*

^[8] Harison Citrawan, Op. Cit.

Tren pemberian amnesti ini sedikit berubah di masa Presiden Joko Widodo. Pada tahun 2019, Presiden Joko Widodo memberikan amnesti kepada Baiq Nuril, seorang terpidana kasus ITE yang sebenarnya adalah korban kekerasan seksual. Pemberian amnesti ini, meskipun keluar dari tradisi pemberian kepada narapidana politik, menunjukkan adanya komitmen politik nasional dan internasional di isu penghapusan diskriminasi dan kekerasan terhadap perempuan.^[9] Meskipun itikad ini bisa diapresiasi, timbul pertanyaan lanjutan kriteria kasus seperti apa yang bisa dipertimbangkan untuk mendapatkan amnesti—sesuatu yang tidak terjawab karena kurangnya peraturan pelaksana.^[10]

Pada tingkat hukum internasional, ketentuan amnesti diakui setidaknya oleh dua aturan. Yang pertama adalah Pasal 6 Ayat (4) Kovenan Hak Sipil dan Politik yang menyatakan bahwa siapapun yang dihukum mati memiliki hak untuk mendapatkan pengampunan, baik dalam bentuk amnesti ataupun yang lainnya. Hak atas amnesti pada terpidana mati ini berarti bahwa permintaan mereka akan amnesti harus bisa diberikan, dipertimbangkan secara matang, dan diputuskan sebelum mereka dieksekusi.^[11] Yang kedua ada di Pasal 6 Ayat (5) Tambahan Protokol pada Konvensi Jenewa tahun 12 Agustus 1949, Terkait Pelindungan Korban Konflik Bersenjata Noninternasional (Protokol II), yang mengamanatkan negara untuk memberikan amnesti seluas mungkin kepada orang-orang yang berpartisipasi dalam konflik bersenjata atau mereka yang kehilangan kemerdekaannya karena alasan yang berkaitan dengan konflik bersenjata, kecuali pada mereka yang disangkakan terlibat atau melakukan kejahatan perang. Berdasarkan dua aturan tersebut, pengakuan amnesti sebagai hak narapidana masih menempati ruang yang sangat terbatas, hanya dalam kondisi terpidana mati atau tahanan perang.

Kurangnya instrumen hukum nasional dan internasional dalam mengatur tentang amnesti ini menyebabkan posisi amnesti di sistem hukum Indonesia masih berada di zona abu-abu. Konstitusi UUD 1945 dan preseden sejarah memberikan indikasi bahwa presiden memiliki kewenangan luas, nyaris tanpa batas, dalam penentuan amnesti. Namun, jika tidak diatur lewat hukum yang tegas, amnesti berpotensi untuk merusak sistem peradilan pidana, mendelegitimasi aparat penegak hukum, dan menyebabkan ketidakadilan pada korban.

^[9] Reda Manthovani dan Kuku Tejomurti, (2019). "A Holistic Approach of Amnesty Application For Baiq Nuril Maknun in The Framework of Constitutional Law of Indonesia," *Yustisia* Volume 8 Number 2: 277-291.

^[10] Aditya Rizky Haryo Y., dkk., (2020), "Baiq Nuril's Amnesty Impacts on Legal Certainty in Indonesia," *Unram Law Review* Vol. 4 Issue. 1.

^[11] Human Rights Committee, "General Comment No. 36: Article 6: right to life," CCPR/C/GC/36, 3 September 2019.

Berangkat dari perkembangan situasi ini, penelitian ini mencoba untuk melakukan asesmen atas kebijakan amnesti yang dikeluarkan oleh Presiden Prabowo melalui Keppres 17/2025. Kebijakan Amnesti Prabowo ini dibandingkan dengan jumlah penerima amnesti dalam keputusan-keputusan presiden pendahulu dipilih karena jumlah penerimanya terbilang sangat banyak dibandingkan keputusan-keputusan pemberian amnesti sebelumnya (kecuali Keppres 22 Tahun 2005 yang dikeluarkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono bagi setiap orang yang terlibat dalam GAM). Selain itu, alasan amnesti yang disampaikan oleh beberapa pejabat publik cukup simpang siur, mulai dari membatalkan legalisme hukum yang tak memiliki rasa keadilan^[12], mengatasi permasalahan *overcrowding* lapas^[13], menjaga keutuhan bangsa.^[14]

Hasil penelitian ini juga penting menjadi bahan pertimbangan pemegang kepentingan mengingat kemungkinan akan ada putaran penerima amnesti selanjutnya. Pada saat tulisan ini disusun pemerintah berencana melanjutkan ronde kedua pemberian amnesti massal, terutama untuk pengguna narkotika yang menjadi salah satu penyumbang populasi terbesar di dalam penjara.^[15] Di samping itu, pemerintah juga tengah mempersiapkan Rancangan Undang-Undang Grasi, Amnesti, Abolisi, dan Rehabilitasi (GAAR), sebagai aturan pelaksana Pasal 14 Konstitusi UUD 1945 dan untuk merevisi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2010 tentang Grasi.^[16]

Penelitian ini bertujuan untuk menginformasikan ke publik gambaran data dari penerima amnesti pada Agustus 2025 dan memeriksa sejauh mana ketepatan pemberian amnesti tersebut dari kacamata hukum dan HAM. Untuk itu, penelitian ini akan menggunakan data penerima amnesti yang didapatkan dari putusan pengadilan dan kajian-kajian amnesti lain yang dilakukan baik di Indonesia ataupun negara lain. Laporan ini akan memberikan rekomendasi praktis kepada pemangku kebijakan tentang apa yang perlu untuk dipersiapkan dalam hukum dan kebijakan tentang amnesti.

[12] Agus Andriarto, "Amnesti, "Overcrowding" Lapas, dan Overkriminalisasi," *kompas.id*, 4 Agustus 2025, diakses di https://www.kompas.id/artikel/amnesti-overcrowding-lapas-dan-overkriminalisasi?open_from=Artikel_Qpini_Page

[13] *Ibid.*

[14] Kementerian Hukum, "Di Balik Amnesti Hasto & Abolisi Tom Lembong Ada Visi Kenegaraan Presiden," Youtube, 6 Agustus 2025, diakses di <https://www.youtube.com/watch?v=ae5QV08hIng>

[15] Baharudin Al Farisi, Jessi Carina, "Babak Kedua Abolisi dan Amnesti dari Prabowo, Siapa yang Bakal Terima?" *Kompas.com*, 14 November 2025, diakses di <https://nasional.kompas.com/read/2025/11/14/05442551/babak-kedua-abolisi-dan-amnesti-dari-prabowo-siapa-yang-bakal-terima>.

[16] Badan Strategi Kebijakan, "Urgensi Pembentukan RUU Rancangan Undang-Undang Grasi, Amnesti, Abolisi dan Rehabilitasi," *kemenkum.go.id*, 26 Agustus 2024, diakses di <https://bsk.kemenkum.go.id/urgensi-pembentukan-ruu-rancangan-undang-undang-grasi-amnesti-abolisi-dan-rehabilitasi/>

1.2 PERTANYAAN PENELITIAN

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini hendak menjawab dua pertanyaan penelitian berikut:

1. Bagaimana profil penerima amnesti dan profil kasus yang diberikan amnesti melalui Keputusan Presiden Nomor 17 Tahun 2025?
2. Apa catatan kritis terhadap pemberian amnesti melalui Keputusan Presiden Nomor 17 Tahun 2025?

1.3 METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif. Peneliti memilih pendekatan kuantitatif karena penelitian ini ingin mengetahui profil penerima amnesti dan kasusnya secara keseluruhan. Data kuantitatif dapat menunjukkan secara lengkap dan deskriptif apa yang dipertimbangkan oleh pemerintah sebagai kasus yang layak mendapatkan amnesti. Ada tiga sumber data yang digunakan dalam penelitian ini.

Sumber data pertama yang kami gunakan adalah kopian salinan dari Keputusan Presiden Nomor 17 Tahun 2025 tentang Pemberian Amnesti. Lampiran Keppres ini memuat data Nama Lengkap dan Lama Pidana orang-orang yang mendapatkan amnesti. Ini adalah data utama yang mendasari pemberian amnesti.

Sumber data kedua adalah daftar penerima amnesti yang pernah dipublikasi di [Kumparan.com](https://kumparan.com). Artikel Kumparan menjabarkan secara lebih lengkap dari Keppres yang tersedia, meliputi juga No Urut Keppres, No Registrasi, Jenis Kelamin, Kanwil, dan UPT.^[17] Berdasarkan artikel tersebut, wartawan Kumparan mengaku sudah melakukan konfirmasi kepada Agus Andriarto, Menteri Imigrasi dan Pemasarakatan, yang membenarkan validitas dari dokumen tersebut.

^[1] "Daftar Lengkap 1.178 Penerima Amnesti Prabowo, Hasto Satu-satunya Tahanan KPK," kumparan.com, 4 Agustus 2025, diakses di <https://kumparan.com/kumparannews/daftar-lengkap-1-178-penerima-amnesti-prabowo-hasto-satu-satunya-tahanan-kpk-25adFtj8E76/full>

Peneliti membandingkan antara daftar penerima amnesti di Keppres 17/2025 dan artikel Kumparan, serta menemukan bahwa keduanya merujuk pada data yang sama. Peneliti kemudian menyalin semua data dari artikel Kumparan tersebut ke dalam *software* Excel.

Sumber data ketiga adalah putusan pengadilan atas kasus-kasus yang melibatkan penerima amnesti. Setelah semua data tersalin dalam satu database Excel, peneliti kemudian mencari satu per satu dokumen putusan dari para penerima amnesti. Cara pencariannya adalah dengan memasukkan nama penerima amnesti ke dalam situs Mahkamah Agung (<https://putusan3.mahkamahagung.go.id/search.html>). Pencarian dilakukan selama kurun waktu September – November 2025. Putusan yang diambil adalah putusan terakhir dari kasus tersebut. Misalnya, jika ditemukan bahwa penerima amnesti mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung, maka peneliti akan mengambil data dari hasil putusan kasasi tersebut meskipun putusan tingkat pertamanya juga tersedia.

Peneliti mengunduh dokumen putusan atas kasus penerima amnesti lalu melakukan koding berdasarkan dokumen putusan. Variabel yang diisi dalam proses koding adalah usia, jumlah pelaku dalam kasus tersebut, nama pelaku lain dalam kasus tersebut, tindak pidana, pasal putusan, tanggal vonis, sisa menjalani hukuman, dan kondisi kerentanan. Dari 1.178 nama penerima amnesti, peneliti berhasil mendapatkan putusan atas 802 penerima amnesti (68.08%).

Tabel di bawah meringkas variabel-variabel yang didapatkan dari tiga sumber data yang penelitian ini gunakan.

Tabel 1.1 Sumber Data dan Variabel

No	Sumber Data	Variabel	Jumlah N
1	Lampiran Keppres 17/2025	Nama, Lama Pidana	1.178
2	Artikel Kumparan	No Registrasi, Jenis Kelamin, Asal Kanwil, Unit Pelaksana Teknis (UPT)	1.178
3	Putusan Pengadilan	Jumlah Pelaku, Nama Pelaku Lainnya, Jenis Tindak Pidana, Pasal Putusan, Lama Pemidanaan, Sisa Menjalani Hukuman, Kondisi Kerentanan	802

Melalui metode pengumpulan data ini, laporan ini bisa mendapatkan cukup data untuk melakukan analisis kuantitatif. Data dari putusan pengadilan juga menjadi sumber yang kredibel dalam memastikan profil penerima amnesti, jenis kasus yang dihadapinya, dan keterangan-keterangan lain yang relevan untuk dipertimbangkan dalam pemberian amnestinya.

Untuk melakukan validasi data, tim peneliti melakukan Diskusi Terpumpun (*Focus Group Discussion*) dengan Aparat Penegak Hukum, Akademisi, dan Peneliti pada 16 Desember 2025 di Jakarta. Partisipan yang diundang mewakili Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, akademisi, dan representasi organisasi masyarakat sipil yang bergerak di isu pemasyarakatan, reformasi hukum, bantuan hukum, korupsi, dan hak asasi manusia.

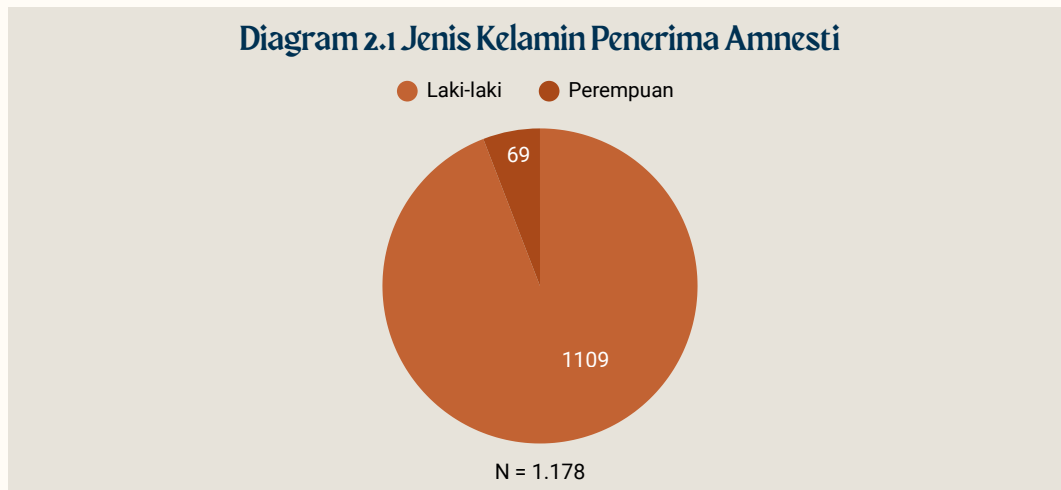
Namun, metode ini juga memiliki keterbatasan. Dengan metode pengumpulan data seperti ini, sulit bagi peneliti untuk mendapatkan semua putusan pengadilan. Seringnya website Mahkamah Agung mengalami *overload* juga meningkatkan risiko putusan hilang meskipun sudah *ter-upload*. Selain itu, data yang didapatkan adalah fakta persidangan yang termuat di putusan, sehingga tidak bisa menangkap alasan pemberian amnesti di luar itu, terutama alasan-alasan yang muncul selama proses pembinaan di lembaga pemasyarakatan. Sebagai contoh, jika ternyata alasan seseorang menerima amnesti adalah kondisi kesehatannya yang memburuk selama pemenjaraan penelitian ini tidak bisa memverifikasi justifikasi ini, sekalipun peneliti juga memasukkan kondisi kerentanan yang teridentifikasi selama persidangan sebagai salah satu variabel koding.

BAB II

GAMBARAN DATA



Lampiran Keppres 17/2025 menunjukkan ada 1.178 orang yang menerima Amnesti pada tanggal 1 Agustus 2025. Lampiran itu juga memuat data lama pidana penerima amnesti. Sementara itu, database dari artikel Kumparan juga memberikan data demografi yang lain, seperti jenis kelamin, kanwil, nama UPT. Berikut adalah data jenis kelamin penerima amnesti.

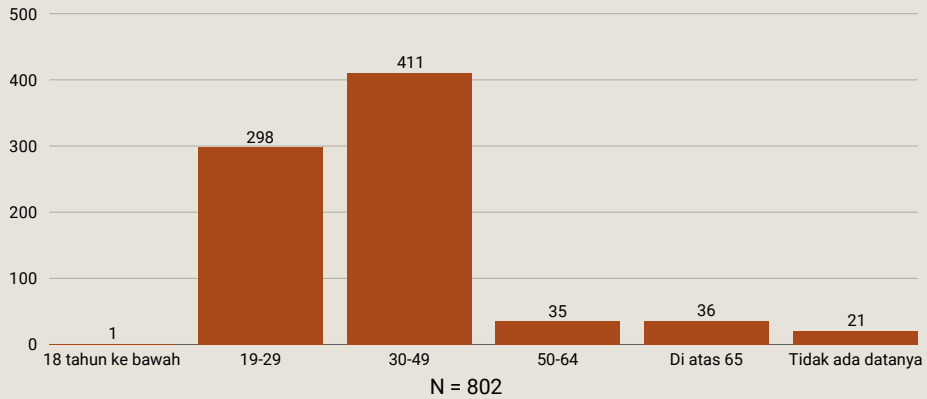


Mayoritas dari penerima amnesti adalah terpidana laki-laki (94.1%). Ada sekitar 5.9% penerima amnesti perempuan. Komposisi ini tidak berbeda jauh dengan komposisi narapidana laki-laki dan perempuan pada 1 Agustus 2025 yang didapatkan dari data sistem database pemasyarakatan (SDP) publik yang menunjukkan bahwa populasi narapidana perempuan berjumlah 4.8% sementara narapidana laki-laki 95.2%.^[18]

Melalui pencarian putusan di situs Mahkamah Agung, penelitian ini mampu menghimpun data 802 penerima amnesti. Salah satu variabel yang dikumpulkan adalah data usia. Data usia ini didapatkan dari penambahan antara data usia yang tercantum di putusan pengadilan ditambah oleh lama penahanan yang sudah dialami oleh penerima amnesti. Pembagian data usianya adalah sebagai berikut:

^[18] Diakses di <https://sdppublik.ditjenpas.go.id/dwh>

Diagram 2.2 Rentang Usia Penerima Amnesti



Dari data di atas terlihat bahwa mayoritas terpidana yang mendapatkan amnesti ada di golongan usia 30-49 tahun (51.2%), diikuti dengan kelompok usia 19-29 tahun (37.2%). Ada 36 orang penerima amnesti yang bisa digolongkan sebagai lansia, selain itu ada juga satu orang yang berstatus sebagai anak-anak (di bawah usia 18 tahun). Hal ini menunjukkan bahwa mungkin ada pertimbangan kemanusiaan dengan memberikan amnesti pada terpidana anak dan lansia. Pertimbangan usia ini sejalan dengan Pasal 70 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang menganjurkan untuk tidak menjatuhkan pidana penjara kepada anak dan orang berusia lebih dari 75 tahun.

Berdasarkan provinsi letak narapidana ditahan, terlihat bahwa pemberian amnesti diberikan kepada narapidana di 32 provinsi.

Tabel 2.1 Provinsi Tempat Narapidana Ditahan

No	Provinsi	Frekuensi	Persentase
1	Lampung	208	17,7
2	Aceh	117	9,9
3	Sumatera Barat	99	8,4
4	Sumatera Utara	86	7,3

No	Provinsi	Frekuensi	Persentase
5	Bali	70	59
6	Jawa Tengah	66	56
7	Kalimantan Timur	53	45
8	Kalimantan Selatan	50	42
9	Sulawesi Selatan	50	42
10	Sulawesi Tengah	47	40
11	Jawa Timur	43	37
12	Riau	41	35
13	Kalimantan Barat	40	34
14	DKI Jakarta	29	25
15	Sumatera Selatan	27	23
16	Jambi	26	22
17	Jawa Barat	26	22
18	Sulawesi Barat	17	14
19	D. I. Yogyakarta	15	13
20	Maluku	9	8
21	Banten	8	7
22	Gorontalo	8	7
23	Nusa Tenggara Barat	8	7
24	Sulawesi Tenggara	8	7
25	Bengkulu	7	6

No	Provinsi	Frekuensi	Persentase
26	Kalimantan Tengah	5	4
27	Kepulauan Bangka Belitung	3	3
28	Kepulauan Riau	3	3
29	Nusa Tenggara Timur	3	3
30	Papua	3	3
31	Sulawesi Utara	2	2
32	Papua Barat	1	1
Total		1178	100,0

Dari data di atas terlihat bahwa Lampung menjadi salah satu asal provinsi yang paling banyak diberikan jatah penerima amnesti (17.7%), diikuti Aceh (9.9%), Sumatera Barat (8.4%), Sumatera Utara (7.3%). Beberapa pemberitaan memang menyebutkan bahwa Lapas di daerah-daerah ini mengalami kelebihan kapasitas (*overcapacity*). Misalnya, di Lampung, dengan 10 Lapas dan 6 rutan, tingkat overkapasitasnya mencapai lebih dari 60% di atas jumlah penghuni ideal.^[19] Kondisi *overcapacity* serupa juga terjadi di Aceh, sehingga lebih dari 50 narapidana melarikan diri dari salah satu Lapas, yaitu Lapas Kutacane, pada Maret 2025. Pada saat itu, Lapas tersebut memiliki kelebihan penghuni sampai 300%—angka yang kurang lebih mirip dengan kondisi penjara-penjara lain di Aceh.^[20]

Namun, jika dibandingkan dengan data provinsi dengan overkapasitas tertinggi tahun 2022 (data terakhir yang tersedia bebas), pemilihan provinsi-provinsi di atas tidak sepenuhnya sama dengan provinsi dengan overkapasitas tertinggi. Menurut data Desember 2022, tingkat overkapasitas paling parah ada di Kalimantan Timur (257.70%), diikuti Riau (207.16%), DKI Jakarta (195.92%), Kalimantan Selatan (192,67%), Nusa Tenggara Barat (178,41%), Sumatera Utara (171,45%),

^[19] "Over Kapasitas Lapas di Lampung Capai 60,8%," medcom.id, 12 Juni 2024, diakses di <https://www.medcom.id/nasional/daerah/yNL1xPab-over-kapasitas-lapas-di-lampung-capai-60-8>

^[20] "Fakta di balik insiden puluhan napi kabur dari Penjara Kutacane, salah satu penjara terpadat di Indonesia – 'Sebagian napi tidur di tenda,'" bbc.com, 12 Maret 2025, diakses di <https://www.bbc.com/indonesia/articles/cn049pxz11yo>

Bali (159.62%), dan Sulawesi Tengah (156.73%).^[21] Pada saat itu, Lampung bahkan tidak masuk ke dalam sepuluh besar provinsi dengan overkapasitas tertinggi. Sementara itu Kalimantan Timur sebagai provinsi dengan penyumbang tingkat overkapasitas tertinggi hanya menyumbang 4.5% dari penerima amnesti periode Agustus lalu. Begitu pula dengan DKI Jakarta yang secara data menempati urutan ketiga sebagai penyumbang tingkat overkapasitas tertinggi di Indonesia, justru ada di peringkat 14 jika diurutkan dalam provinsi yang paling banyak mendapatkan jatah amnesti.

Amnesti pada Agustus 2025 diberikan kepada penghuni di 262 unit pelaksana teknis (UPT) binaan Kementerian Imigrasi dan Pemasaryakatan. Dengan demikian, amnesti ini diberikan kepada kurang lebih setengah dari total UPT yang dikelola oleh Kementerian Imigrasi dan Pemasaryakatan yang berjumlah 532 UPT^[22]. Berikut adalah data 10 UPT yang paling banyak mengeluarkan narapidana lewat amnesti.

Tabel 2.2 10 UPT Tertinggi Penerima Amnesti

No	Nama UPT	Frekuensi	Persentase
1	RUTAN KELAS I BANDAR LAMPUNG	45	173
2	LAPAS KELAS IIA KEROBOKAN	38	146
3	RUTAN KELAS IIB KOTA AGUNG	29	112
4	RUTAN KELAS IIB MENGGALA	29	112
5	LAPAS KELAS IIB GUNUNG SUGIH	26	10,0
6	RUTAN KELAS IIB PADANG	24	9,2
7	LAPAS KELAS IIA LABUHAN RUKU	18	69

^[21] Sub Direktorat Data dan Informasi, Buku Statistik Pemasaryakatan Tahun 2022 Triwulan Empat, (Jakarta: Direktorat Jenderal Pemasaryakatan, 2022), hal. 2, diakses di <https://sdppublik.ditjenpas.go.id/baca.html?454b13fbb33e406e52ac34f5e33801fc=aHR0cHM6Ly9zZHBwdWJsaWsuZGI0amVucGFzLmdvLmklL3VwbG9hZHMvaW5mb2dy.YXBoaWwvNTE5ZjlnNTgtZjNjMy0xMwVklThjNGQtMzEzNTMyMzYzMTMzL2RvY3VtZW50cy9mYjZlZmVIMGI4OWRkyjdjNzU3MzhhkYTNiOTYzZTk3OWVjMGI3ODAzNWExYWEzN2FmZmFIZmlxYmRlZjQ5MzQ4ZTJlY2JlMjY5ZDcxYmUxY2E0Y2FhNzlwYjBkZGFiZjQ4ZjRhN2FkMTg0MzZmZmYTYwNmExZTRlMTc4Njc4Mi5wZGY=>

^[22] <https://sdppublik.ditjenpas.go.id/>

No	Nama UPT	Frekuensi	Persentase
8	LAPAS KELAS IIB MEULABOH	17	65
9	RUTAN KELAS IIA BALIKPAPAN	17	65
10	RUTAN KELAS IIB MAMUJU	17	65
Total		260	100,0

Data yang sangat penting adalah data jenis tindak pidana yang membuat para narapidana ini mengalami pemenjaraan. Bagaimanapun alasan-alasan untuk mengurangi tingkat overkapasitas umumnya terkait dengan jenis tindak pidana tertentu yang selama ini menyumbang proporsi terbesar penghuni Lapas, yakni tindak pidana narkoba. Nyatanya, jenis tindak pidana yang dilakukan para penerima amnesti ini beragam. Keseluruhan kasusnya bisa dilihat pada tabel di bawah ini:

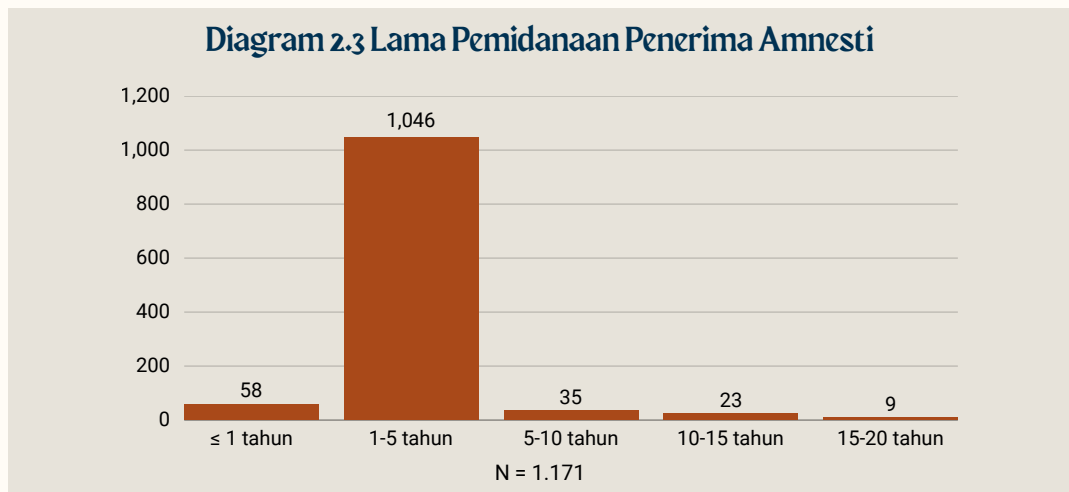
Tabel 2.3 Jenis Kasus Penerima Amnesti

No	Jenis Kasus	Frekuensi	Persentase
1	Narkotika	721	899
2	Pembunuhan	13	16
3	Penganiayaan	10	12
4	Penipuan	8	10
5	Pemalsuan Surat	7	,9
6	Makar	6	7
7	Pencurian	6	7
8	Kekerasan Seksual Pada Anak	4	5
9	Penggelapan	3	4
10	TPPO	3	4

No	Jenis Kasus	Frekuensi	Persentase
11	ITE	2	2
12	Tindak Pidana Mata Uang	2	2
13	Bea Cukai	1	1
14	Gangguan Usaha Pertambangan	1	1
15	KDRT	1	1
16	Kebakaran Hutan	1	1
17	Kecelakaan Lalu Lintas yang Mengakibatkan Orang Lain Meninggal Dunia dan Luka Ringan	1	1
18	Korupsi	1	1
19	Pajak	1	1
20	Pelanggaran Keamanan Umum Bagi Orang atau Barang dari Kesehatan Umum	1	1
21	Pelanggaran Mengenai Tanah, Tanaman, dan Pekarangan	1	1
22	Pencemaran Nama Baik	1	1
23	Pencurian dengan kekerasan	1	1
24	Pengancaman	1	1
25	Pengeroyokan	1	1
26	Pengrusakan Barang	1	1
27	Penodaan Agama	1	1
28	Penyelundupan WNA Australia	1	1
29	Perpajakan	1	1
Total		802	100

Dibandingkan amnesti-amnesti periode kepresidenan yang lalu, amnesti melalui Keppres 17/2025 adalah salah satu putusan amnesti yang paling variatif. Sekalipun mayoritas penerimanya adalah terpidana kasus narkoba (89.9%), ada juga tindak-tindak pidana lain, seperti pembunuhan (1.6%), penganiayaan (1.2%), penipuan (1%), dan lain-lain. Kebijakan amnesti di Agustus 2025 ini juga masih mengikuti pola kebijakan amnesti yang lalu dengan memberikannya kepada narapidana politik, terbukti dari adanya 6 terpidana makar yang mendapatkan amnesti.

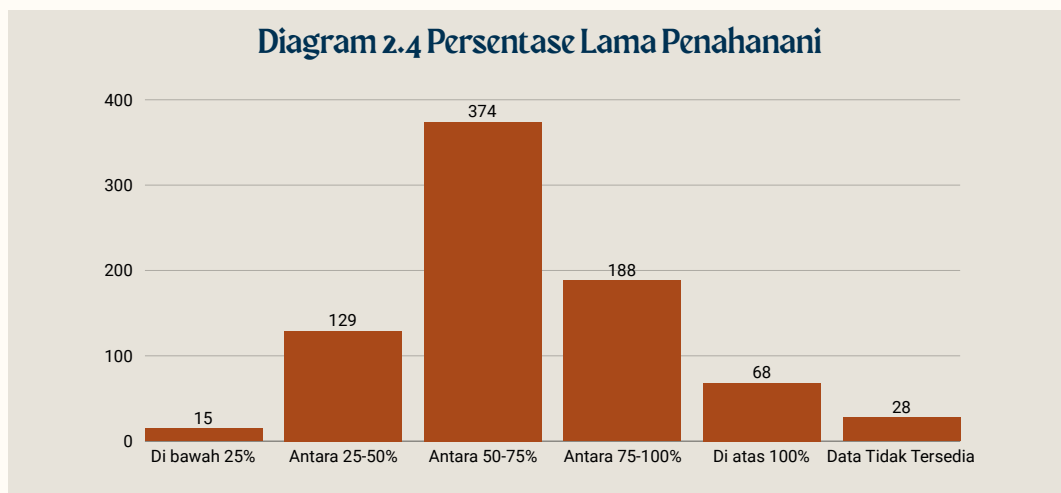
Keberagaman tindak pidana yang dilakukan oleh penerima amnesti ini juga menyebabkan variasi lama pemidanaan yang mereka harus tempuh. Lampiran Keppres 17/2025 juga memberikan data lama pemidanaan para terpidana penerima amnesti. Berikut adalah lama pemidanaan yang dialami oleh para penerima amnesti:



Mayoritas terpidana yang mendapatkan amnesti mendapatkan hukuman penjara antara 1-5 tahun (89.3%), diikuti dengan terpidana yang mendapatkan hukuman sama atau di bawah 1 tahun (5%). Ada 9 narapidana yang mendapatkan hukuman di rentang 15 sampai 20 tahun. Total populasi yang digunakan untuk pengolahan data ini adalah 1.171 narapidana, berkurang 7 terpidana yang data lama pemidanaannya di bawah satu bulan, atau yang masih berstatus sebagai tahanan anak, atau yang dinyatakan bahwa vonisnya 0. Sayangnya, tim peneliti tidak bisa menemukan putusan atas 7 perkara ini.

Dari data lama pidana ini, peneliti juga menghitung rata tengah (mean) dari lama pidana penjara penerima amnesti. Rata tengah lama pidana penerima amnesti berkisar di angka 32.41 bulan. Lama pidana yang terpanjang adalah 20 tahun, yang dibebankan kepada empat orang penerima amnesti. Sementara itu, lama pidana paling cepat adalah 1 bulan, yang dibebankan kepada dua orang penerima amnesti.

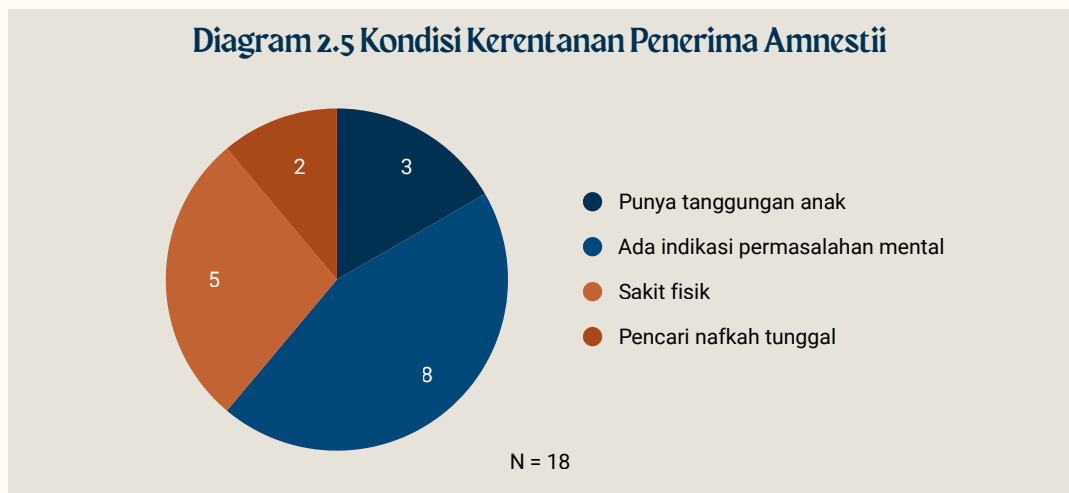
Dari putusan yang berhasil dikumpulkan, peneliti juga menghitung lama penahanan yang sudah ditanggung oleh penerima amnesti sebelum mereka mendapatkan amnesti. Lama penahanan ini dihitung sejak awal penangkapan (data didapatkan dari putusan pengadilan) sampai presiden mengeluarkan Keppres 17/2025 tanggal 1 Agustus 2025. Datanya adalah sebagai berikut:



Rata-rata penerima amnesti sudah menjalani antara 50-75% masa pidanaannya sebelum mendapatkan amnesti (46.6%), disusul dengan yang sudah menjalani masa pidana selama 75-100% (23.4%). Penelitian ini menemukan juga adanya 68 penerima amnesti yang pada saat Keppres 17/2025 dikeluarkan, masa pidanaannya sudah habis. Begitupun orang-orang yang sudah menjalani masa pidana 75-100% dari total masa pidanaannya, bisa jadi sudah banyak yang tidak ada di penjara karena masa pidanaannya dipotong oleh remisi, cuti menjelang bebas, dan pembebasan bersyarat. Artinya, ada kemungkinan bahwa amnesti ini datang terlambat, ketika orang-orang yang menerimanya sudah tidak lagi ada di dalam Lapas.

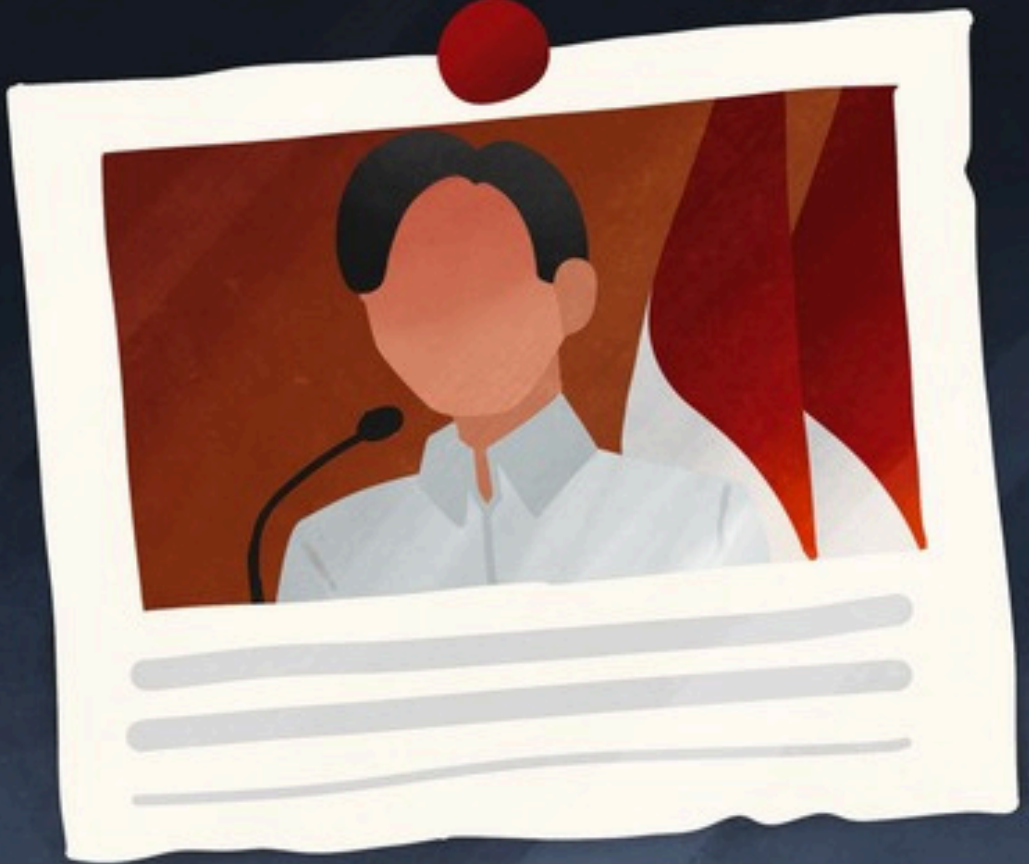
Salah satu alasan pemberian amnesti lain yang dikemukakan oleh pemerintah juga terkait dengan alasan kemanusiaan. Pemerintah menyatakan bahwa terpidana yang berasal dari kelompok rentan, seperti orang dengan sakit kronis, lansia, orang dengan gangguan jiwa beralasan untuk mendapatkan amnesti.

Menggunakan data dari putusan, penelitian ini mencoba untuk mengklasifikasi kemungkinan kerentanan penerima amnesti yang sudah teridentifikasi dalam proses persidangan. Dari 802 putusan, peneliti menemukan 18 terpidana yang memiliki kondisi kerentanan khusus. Datanya adalah sebagai berikut:



Data kerentanan yang paling banyak didapatkan adalah terpidana, sejak dari persidangannya, menunjukkan gejala permasalahan mental. Lalu ada juga lima orang terpidana yang memiliki sakit fisik. Tentunya, data ini tidak bisa menggambarkan sepenuhnya kondisi kerentanan narapidana di dalam Lapas, karena ada periode penahanan yang tidak tergambarkan di putusan pengadilan. Namun, setidaknya data ini memberikan indikasi bahwa ada kelompok-kelompok rentan yang sebenarnya sudah bisa diperhitungkan kondisinya sebelum menjalani penghukuman.

BAB III
CATATAN KRITIS ATAS PEMBERIAN
AMNESTI DALAM KEPPRES 17/2025



Amnesti merupakan salah satu dari sekian banyak paket hak prerogatif Presiden yang dikenal di Indonesia. Pemberian amnesti ditujukan sebagai sarana pengampunan dari Presiden terhadap orang-orang yang telah diputus bersalah oleh pengadilan dan telah memiliki kekuatan hukum tetap.^[23] Bentuk intervensi dari cabang kekuasaan eksekutif terhadap kekuasaan yudikatif ini memang merupakan residu dari kewenangan raja/ratu yang dulunya memiliki kekuasaan absolut di masa lalu yang terkenal dengan istilah bahwa penguasa 'can do no wrong'.^[24]

Sepanjang lintas sejarah Indonesia, sebagaimana telah dijabarkan di awal tulisan, pola pemberian amnesti sebenarnya sangat erat dan kental dengan nuansa tindak pidana yang berkaitan dengan politik. Di era Presiden Soekarno hingga Susilo Bambang Yudhoyono, Amnesti diberikan pada pelaku pemberontakan seperti Kahar Muzakar, Ibnu Hajar, Fretilin, simpatisan GAM atau korban kriminalisasi penguasa pada periode sebelumnya seperti Muchtar Pakpahan dan Sri Bintang Pamungkas. Barulah di era Presiden Joko Widodo amnesti juga turut diberikan pada kasus yang tidak kental nuansa politiknya.

Sama halnya dengan pemberian amnesti oleh Joko Widodo, Prabowo melalui Keppres 17/2025 kali ini, memberikan amnesti yang sebagian besar kasusnya di luar kedesakan politik. Dilansir dari berbagai sumber, bahwa pemberian amnesti kali ini lebih ditujukan atas dasar penghormatan terhadap kemanusiaan, mengurangi kelebihan muatan pada Lapas, dan mendorong untuk rekonsiliasi di beberapa wilayah.^[25] Agus Andrianto, Menteri Imigrasi dan Pemasarakatan menjelaskan kriteria dari pemberian amnesti kali ini tertuju pada narapidana pengguna narkoba, lalu terkait UU ITE serta narapidana berkebutuhan khusus dengan kriteria sakit berkepanjangan, orang dengan HIV, orang dengan gangguan jiwa (ODGJ), narapidana lanjut usia (Lansia) di atas 70 tahun, orang dengan disabilitas intelektual, orang dengan disabilitas psikososial, perempuan hamil, dan perempuan yang mempunyai anak kandung di bawah usia tiga tahun.^[26] Dalam keterangan lain, Menteri Hukum Supratman Andi Agtas menyatakan bahwa kriteria pemberian amnesti kali adalah tertuju pada kasus-kasus seperti penghinaan ataupun ITE yang terkait dengan presiden, lalu bagi narapidana yang

^[23] Pasal 4 UU Drt Nomor 11 tahun 1954 tentang Amnesti dan Abolisi.

^[24] Dhian Deliani, *Pelaksanaan Kekuasaan Presiden dalam Pemberian Grasi: Studi terhadap Pelaksanaan Pemberian Grasi oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono Tahun 2004 s/d 2010*, (Tesis Universitas Indonesia; Jakarta 2011), hlm. 114.

^[3] "Presiden Prabowo Setujui Pemberian Amnesti untuk Kemanusiaan dan Rekonsiliasi," 13 Desember 2024, diakses di <https://www.presidentri.go.id/berita-lainnya/president-prabowo-setujui-pemberian-amnesti-untuk-kemanusiaan-dan-rekonsiliasi/>

^[4] Rofiq Hidayat, "Lolos Verifikasi 700 Narapidana Narkoba Berpotensi dapat Amnesti," [hukumonline.com](https://www.hukumonline.com/berita/a/lolos-verifikasi--700-narapidana-narkoba-berpotensi-dapat-amnesti-lt67ed4d1de1d28/?page=2), 2 April 2025, diakses di <https://www.hukumonline.com/berita/a/lolos-verifikasi--700-narapidana-narkoba-berpotensi-dapat-amnesti-lt67ed4d1de1d28/?page=2>.

memiliki riwayat sakit berkepanjangan, serta beberapa kasus ringan di Papua.

Penelitian ini mengonfirmasi sebagian klaim pemberian amnesti lewat Keppres 17/2025, terutama jenis tindak pidana yang berhak mendapatkan amnesti. Hampir 90% persen yang diberikan amnesti merupakan kasus narkoba terutama penyalahguna. Masifnya pemberian amnesti terhadap perkara narkoba terutama bagi penyalahguna, harus dilihat sebagai pengakuan tersirat dari negara atas kriminalisasi berlebihan yang terjadi selama ini, yang akhirnya menjadi penyebab utama overcrowding di Lapas. Selain itu, penelitian ini mengonfirmasi juga bahwa benar amnesti diterima oleh narapidana kasus makar dan pelanggaran ITE, meskipun jumlahnya sangat sedikit dibandingkan keseluruhan narapidana dengan spesifikasi kasus seperti ini.^[27] Sudah cukup banyak literatur yang menjelaskan bahwa pemenjaraan bukanlah intervensi yang tepat untuk perkara-perkara ini, sehingga pemberian amnesti atas orang-orang ini merefleksikan koreksi atas upaya kriminalisasi yang berlebihan.

Namun, di sisi lain, pemberian amnesti terhadap 1.178 orang tersebut masih menyisakan beberapa aspek yang harus dikritik. Berbagai catatan terhadap pemberian amnesti kali ini bukan dimaksudkan menderogasi kewenangan dari presiden dalam pemberian amnesti, tetapi lebih ditujukan sebagai rambu-rambu ke depannya baik bagi presiden maupun DPR. Catatan kritis di bawah ini membandingkan antara kepentingan pemerintah dalam pemberian amnestinya dengan kepentingan dari pemidanaan itu sendiri yang telah dibatalkan lewat pemberian amnesti tersebut. Dari sudut pandang kepentingan pemerintah, pemberian amnesti kali ini dilakukan atas dasar penghormatan terhadap kemanusiaan, merespons kelebihan muatan pada Lapas, dan mendorong untuk rekonsiliasi di beberapa wilayah.^[28] Dalam sudut pandang kepentingan pemidanaan, setidaknya terdapat 2 (dua) aspek utama yang dapat digunakan sebagai batu uji terhadap pemberian amnesti kali ini. Aspek pertama, bahwa penghukuman itu merupakan bentuk dari upaya memberikan balasan yang setimpal terhadap perbuatan yang telah dilakukan oleh pelaku.^[29] Aspek kedua, penghukuman itu dilakukan untuk melindungi kepentingan publik dengan cara mencegah agar pelaku tidak mengulangi perbuatannya di masa yang akan datang.^[30]

^[27] SAFEnet dalam FGD dengan Aparat Penegak Hukum, Akademisi, dan Peneliti yang diselenggarakan oleh LBHM dan IJRS, 16 Desember 2025. Lihat juga Tabel 2.3 yang menunjukkan hanya 2 (dua) Jenis Kasus ITE yang mendapatkan amnesti.

^[28] "Presiden Prabowo Setujui Pemberian Amnesti untuk Kemanusiaan dan Rekonsiliasi," 13 Desember 2024, diakses di <https://www.presidentri.go.id/berita-lainnya/presiden-prabowo-setujui-pemberian-amnesti-untuk-kemanusiaan-dan-rekonsiliasi/>

^[29] Mirko Bagaric, *Punishment and Sentencing: A Rational Approach*, (London: Cavendish Publishing Limited, 2001), hlm.38-39.

^[30] Terance Miethe, dan Hong Lu, *Punishment: A Comparative Historical Perspective*, (Cambridge University Press, 2005), hlm.17-18 dan 20.

Dari kedua aspek kepentingan di atas, terdapat empat hal yang menjadi catatan utama terhadap pemberian amnesti kali ini yakni (1) pemberian amnesti terhadap tindak pidana yang melibatkan kekerasan; (2) disparitas dalam pemberian amnesti terhadap kejahatan yang dilakukan bersama-sama; (3) tidak sepenuhnya dipertimbangkan kondisi kerentanan pada pelaku yang mendapatkan amnesti; dan (4) argumen pemberian amnesti adalah untuk mengurangi overkapasitas Lapas.

Selain keempat hal di atas, catatan ini menyoroti dua hal lain yang berkaitan dengan aspek formil dari pemberian amnesti, yakni (1) pemberian amnesti yang datang terlambat terhadap pelaku yang memang seharusnya sudah bebas secara hukum; (2) minimnya transparansi dan akuntabilitas dalam pemberian amnesti.

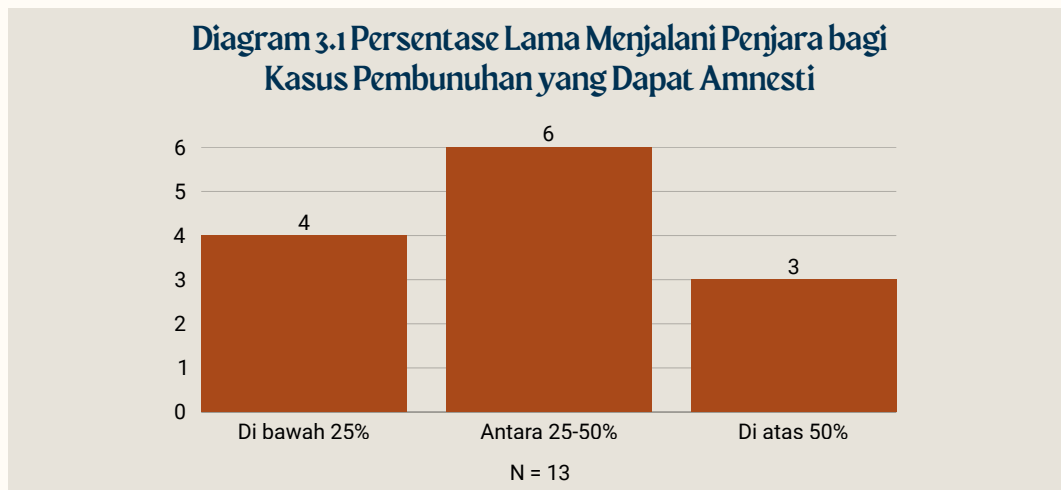
3.1 PEMBERIAN AMNESTI TERHADAP KEJAHATAN KEKERASAN

Sebagian besar kasus yang mendapatkan amnesti adalah tindak pidana narkoba, mewakili 89.9% dari total pelaku yang mendapatkan amnesti. Sisa 10.1% lainnya terdiri dari berbagai jenis tindak pidana yang apabila ditelaah lebih jauh, tidak terlalu jelas polanya. Jenis dari tindak pidana tersebut sangat beragam, mencakup kejahatan terhadap nyawa seperti pembunuhan, rumpun kejahatan terhadap tubuh seperti kekerasan seksual pada anak dan penganiayaan, serta berbagai tindak pidana lain seperti perdagangan orang, kekerasan dalam rumah tangga, pajak, korupsi dan lainnya. Hal ini mengindikasikan bahwa pemberian amnesti di luar perkara narkoba, dalam sudut pandang jenis atau karakteristik tindak pidana yang dilakukan, tidak mencerminkan pola tertentu.

Pemberian amnesti terhadap perkara-perkara seperti kekerasan seksual terhadap anak, perdagangan orang, pembunuhan, kekerasan dalam rumah tangga patut disoroti lebih jauh. Karakteristik dari tindak pidana ini adalah kejahatan kekerasan (*violent crime*) di mana korban berasal dari kelompok rentan. Terhadap kasus-kasus kejahatan kekerasan penjatuhannya sanksi penjara tidaklah semata soal pembalasan terhadap pelaku. Tujuan utama pidana penjara dijatuhkan, adalah untuk inkapasitasi, yakni sebagai cara untuk membatasi kehadiran orang yang secara fisik berbahaya bagi masyarakat, agar mencegah pelaku dapat mengulangi tindak pidana sekaligus menciptakan rasa aman untuk publik.^[31]

[31] Mirko Bagaric, *Op. Cit.*, hlm.128.

Dengan demikian, pembebasan pelaku kejahatan kekerasan dari penjara lewat amnesti semestinya mempertimbangkan risiko keberbahayaan pelaku bila ditempatkan langsung di tengah-tengah masyarakat. Terlebih, banyak di antara pelaku dengan riwayat tindak pidana yang erat kaitannya dengan kekerasan masih tergolong sangat dini dalam menjalani hukuman. Ambil contoh pada kasus pembunuhan yang mendapatkan amnesti, beberapa penerima amnesti baru menjalani kurang dari 25% total hukuman yang seharusnya dilaksanakan. Lebih lengkapnya simak grafik di bawah.



Pemberian amnesti terhadap kejahatan tertentu tanpa adanya pertimbangan atas risiko perubahan perilaku dari pelaku terutama yang memiliki riwayat kejahatan yang erat kaitannya dengan kekerasan, justru berpotensi menimbulkan dampak negatif. Tanpa langkah antisipasi yang jelas, rasa aman maupun kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah bisa menurun.

[1] Mirko Bagaric, Op. Cit., hlm.128.

3.2 DISPARITAS DALAM PEMBERIAN AMNESTI TERHADAP KEJAHATAN YANG DILAKUKAN BERSAMA-SAMA

Dalam suatu tindak pidana, tidak jarang pelaku berjumlah lebih dari satu orang, baik itu secara bersama-sama atau pun turut serta. Dalam hukum pidana, turut serta juga biasanya dibagi lagi berdasarkan peran menyuruh, menggerakkan, atau membantu melakukan tindak pidana. Berdasarkan hasil pengolahan data, sebanyak 180 orang yang tidak mendapatkan amnesti tetapi rekannya yang lain dalam perbuatan yang sama mendapatkan amnesti.

Pemberian amnesti selektif hanya pada sebagian orang dalam satu perkara yang sama membuka ruang ketidakadilan karena disparitas. Disparitas pemidanaan umumnya merujuk pada kondisi di mana pemberian hukuman berbeda terhadap perkara-perkara yang memiliki kesamaan karakteristik fakta hukum.^[32] Meskipun kajian disparitas lebih sering berbicara tentang pembedaan penjatuhan hukuman oleh hakim, praktik pemberian amnesti yang diskriminatif juga bisa dinyatakan sebagai disparitas karena orang yang memiliki kasus dengan karakteristik sama akhirnya harus menanggung hukuman yang berbeda.

Disparitas ini akan menjadi lebih signifikan apabila pelaku yang mendapatkannya adalah aktor utama (*mastermind*) dari tindak pidana yang dilakukan. Sayangnya, analisis ini tidak sampai sejauh itu untuk membedakan apa peran dari masing-masing terpidana dalam satu kasus yang mendapatkan amnesti.

Praktik pemberian amnesti yang bersifat selektif dan tidak disertai dengan parameter yang jelas juga berpotensi menimbulkan harapan serupa di kalangan pelaku lain yang terlibat dalam perkara sejenis atau yang proses hukumnya masih berjalan. Fenomena ini sudah terlihat dari kasus kuota impor gula Tom Lembong, di mana para pihak yang berstatus terdakwa meminta agar dakwaan turut dicabut setelah abolisi Tom Lembong.^[33] Dalam hal demikian, pemberian amnesti secara selektif berisiko menciptakan perlakuan yang diskriminatif antar pelaku tindak pidana serta menumbuhkan ekspektasi yang tidak sehat dari orang-orang yang masih berperkara.

^[32] Matheus Nathanael, dkk., *Penelitian Disparitas Pemidanaan dan Kebijakan Penanganan Perkara Tindak Pidana Narkotika di Indonesia: Studi Perkara Tindak Pidana Narkotika Golongan 1 Tahun 2016-2020 (Pasal 111-116 dan Pasal 127 UU Narkotika 35 Tahun 2009)*, (Jakarta: Indonesia Judicial Research Society), hlm. 121.

^[33] M Fadhil Pramudya P dan Taufik Rahadian, "Tom Lembong Dapat Abolisi, Terdakwa Lain Kasus Gula Minta Dakwaan Dicabut," [kumparan.com](https://kumparan.com/kumparannews/tom-lembong-dapat-abolisi-terdakwa-lain-kasus-gula-minta-dakwa-dicabut-25b6wYc04i0/full) 5 Agustus 2025, diakses di <https://kumparan.com/kumparannews/tom-lembong-dapat-abolisi-terdakwa-lain-kasus-gula-minta-dakwa-dicabut-25b6wYc04i0/full>

3.3 MEMPERTANYAKAN ALASAN KEMANUSIAAN PEMBERIAN AMNESTI BAGI TERPIDANA RENTAN

Salah satu argumen yang kerap digunakan untuk membenarkan amnesti adalah adanya status kerentanan khusus pada narapidana. Namun, analisis terhadap Keppres 17/2025 menunjukkan bahwa orientasi kebijakan ini masih problematis. Berdasarkan Diagram 2.5 terkait dengan kondisi kerentanan, dari 802 hanya 18 orang yang teridentifikasi memiliki kondisi kerentanan tertentu. Namun demikian, angka-angka ini kemungkinan besar tidak tercatat secara lengkap karena status kerentanan tidak terungkap atau tidak disertakan dalam putusan pengadilan atau bahkan baru muncul setelah narapidana menjalani masa penghukumannya.

Berdasarkan data kondisi kerentanan yang berhasil tercatat, ada beberapa poin yang bisa ditilik. Pertama, kerentanan kesehatan memang relevan, mengingat kondisi Lapas yang overkapasitas dan tidak memiliki fasilitas medis yang sama memadainya dengan di luar Lapas. Sesuai analisis putusan atas pemberian amnesti, ditemukan hanya 5 (lima) orang yang memiliki kondisi sakit fisik dan 8 (delapan) orang punya indikasi permasalahan mental.^[34] Namun, amnesti bukan jaminan bahwa para narapidana tersebut akan langsung mampu mengakses layanan pengobatan yang diperlukan. Terpidana yang baru mendapatkan amnesti bisa saja belum mampu untuk mendapatkan penghasilan yang tetap karena sudah lama tidak terhubung dengan lapangan pekerjaan, sehingga ada kekhawatiran bahwa mereka tidak memiliki sumber daya untuk mengakses layanan pengobatan. Pemerintah perlu memastikan bahwa para penerima amnesti yang dilepaskan karena alasan kesehatan ini tetap bisa terdaftar sebagai penerima manfaat asuransi kesehatan, seperti peserta Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan. Di dalam Lapas, banyak terpidana ditanggung iurannya dari anggaran pemerintah pusat dan daerah.^[35]

Kedua, kerentanan gender menjadi isu penting, tetapi Keppres 17/2025 tidak menunjukkan adanya perhatian khusus terhadap perempuan atau kelompok tertentu yang mengalami diskriminasi hukum. Data pada Diagram 2.1

^[1] Data ini diperoleh dari putusan pengadilan, sehingga mungkin saja terpidana baru mengalami gangguan fisik dan mental setelah berada di lembaga pemasyarakatan. Dengan demikian, sangat mungkin jumlah penerima amnesti yang mengalami permasalahan kesehatan ini bisa jadi jauh lebih besar daripada data yang ditampilkan di sini.

^[2] Nur Faishal dan Ahaddiini HM, "Lapas Porong Pelopor BPJS Kesehatan untuk Napi," jatim.viva.co.id, 18 November 2025, diakses di <https://jatim.viva.co.id/cangkrukan/22895-lapas-porong-pelopor-bpjs-kesehatan-untuk-napi>

menunjukkan bahwa 94% penerima amnesti adalah laki-laki (1.109 orang), sementara perempuan hanya 6% (69 orang). Ketimpangan ini mencerminkan realitas sistem pidana Indonesia yang memang didominasi oleh laki-laki, terutama dalam kasus narkoba dan tindak pidana umum lainnya. Namun, dari perspektif kebijakan, hal ini menimbulkan pertanyaan, apakah amnesti benar-benar mempertimbangkan dimensi gender? Minimnya perempuan penerima amnesti bisa berarti dua hal, pertama, perempuan memang lebih sedikit terjerat kasus pidana; atau kedua, kebijakan amnesti tidak secara eksplisit menyoroti kerentanan gender.

Ketiga, kerentanan sosial-ekonomi narapidana miskin dan marginal sering kali menjadi alasan kriminalisasi. Amnesti seharusnya menjadi koreksi atas bias struktural ini. Tanpa keterbukaan informasi atas dasar pemberian amnesti yang jelas, sulit memastikan apakah kebijakan ini benar-benar berpihak pada kelompok miskin atau justru menguntungkan narapidana dengan akses politik dan ekonomi lebih besar.

Keempat, kerentanan berbasis usia juga sepatutnya menjadi salah satu alasan pemberian amnesti. Data usia pada Diagram 2.2 menunjukkan bahwa mayoritas penerima amnesti adalah kelompok usia produktif 18-49 tahun (90%). Dominasi usia muda memperlihatkan bahwa kebijakan amnesti terutama menyoar generasi produktif yang terjerat kasus narkoba atau tindak pidana ringan. Hal ini bisa dibaca sebagai strategi politik, yakni membebaskan kelompok usia produktif berarti mengembalikan tenaga kerja ke masyarakat. Namun, prioritas pada kelompok usia produktif ini berpotensi mengesampingkan narapidana lanjut usia sebagai penerima utama amnesti. Padahal, politik hukum pidana yang tercermin dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana telah menempatkan lanjut usia, yaitu mereka yang berusia di atas 75 tahun, sebagai salah satu pertimbangan untuk tidak menjatuhkan pidana penjara.

Kelima, amnesti periode ini menunjukkan bahwa kerentanan pengguna narkoba diperhatikan. Pemerintah bahkan berencana melanjutkan tahapan kedua pemberian amnesti bagi pengguna narkoba. Namun, jika tidak diikuti dengan reformasi kebijakan narkoba yang sistematis, amnesti hanya akan menjadi solusi jangka pendek yang gagal mengatasi akar masalah kasus-kasus narkoba. Pemberian amnesti secara besar-besaran pada pengguna narkoba malah bisa

memberikan sinyal yang salah kepada aparat penegak hukum untuk terus melakukan kriminalisasi karena pada nantinya penegakan hukum punitif ini akan dikoreksi oleh amnesti pada akhirnya.

Adanya wacana tentang penerima amnesti akan dilatih menjadi Komponen Cadangan (KOMCAD) sebagai instrumen rehabilitasi pengguna narkoba^[36] menimbulkan potensi pelanggaran HAM baru yang bertentangan dengan semangat amnesti untuk mengoreksi overkriminalisasi pengguna narkoba. Pendekatan ini berisiko menggeser orientasi rehabilitasi dari ranah kesehatan publik ke ranah militerisasi. Padahal, penggunaan narkoba adalah isu kesehatan publik yang di dalamnya membutuhkan asesmen komprehensif dengan dukungan terapi medis, konseling psikologis, serta dukungan sosial, bukan disiplin militer. Jika presiden menjadikan amnesti sebagai pintu masuk untuk mengarahkan pengguna narkoba dalam kerangka KOMCAD atau kewajiban lain yang bersifat militer maupun politik, maka orientasi kebijakan amnesti ini bergeser dari pemulihan hak warga negara menuju eksploitasi kerentanan mereka. Selain itu, justru dapat memperkuat stigma bahwa mereka adalah “beban” yang harus diarahkan ke fungsi militer, alih-alih warga negara yang berhak atas pemulihan dan reintegrasi sosial.

Dengan demikian, meskipun penelitian ini mengonfirmasi adanya alasan-alasan kerentanan yang digunakan sebagai justifikasi pemberian amnesti lewat Keppres 17/2025, kebijakan ini masih belum menjelaskan cakupan kriteria kerentanan yang digunakan dalam pemberian amnesti. Serta belum adanya mekanisme untuk menjamin keberlanjutan dukungan bagi kelompok rentan setelah keluar dari Lapas. Amnesti tidak boleh dipakai sebagai alat untuk menukar kebebasan dengan kewajiban baru yang justru menambah persoalan. Sebaliknya, amnesti harus diikuti dengan program reintegrasi yang berfokus pada kebutuhan riil penerima, terkait dengan akses kesehatan, jaminan sosial, dukungan ekonomi serta dukungan lainnya agar mereka dapat kembali berfungsi sebagai anggota masyarakat. Tanpa itu, kebijakan amnesti kehilangan dimensi kemanusiaannya yang seharusnya menjadi ruh dari kebijakan ini.

^[36] Siti Yona Hukmana, “Presiden Prabowo Disebut Tengah Siapkan Komcad untuk Rehabilitasi Pengguna Narkoba,” Metro TV, 21 Januari 2025, diakses melalui <https://www.metrotvnews.com/read/NA0CEYnE-presiden-prabowo-disebut-tengah-siapkan-komcad-untuk-rehabilitasi-pengguna-narkoba>

3.4 AMNESTI YANG DATANG TERLAMBAT

Dari 1.178 orang yang mendapatkan amnesti, penelitian ini mengidentifikasi 59 orang yang mendapatkan amnesti pada saat mereka telah melewati masa pidana yang seharusnya dijalani. Bahkan, beberapa di antaranya telah dipidana dua kali lebih lama dari masa ppidanaan seharusnya. Artinya, amnesti yang diberikan melalui Keppres 17/2025 ini datang terlambat. Berikut adalah daftar dari para penerima amnesti yang menurut perhitungan sudah lewat masa penahanannya:

Tabel 3.1 Daftar Penerima Amnesti yang Sudah Lewat Masa Penahanannya

No	No Registrasi	Kelebihan Menjalani Hukuman dalam Hari	Provinsi Tempat Narapidana Ditahan
1	B.I/39/2024	1788	Aceh
2	BI 04/2025	111	Aceh
3	BI/62/2024	2958	Aceh
4	BIIA/D/55/2024	57	Bengkulu
5	BI DP 107/24	60	D. I. Yogyakarta
6	BIIa 02/2025	2613	DKI Jakarta
7	AIII. 429/DS-16	3149	DKI Jakarta
8	BIIa 279/2024	336	DKI Jakarta
9	BIIa-05/2025	107	Gorontalo
10	BI/ 44 /2025	8	Jambi
11	BI.176/2024	77	Jawa Tengah
12	BIN.77/2024	5	Jawa Tengah
13	B I 04/02/2025	19	Jawa Timur
14	B I 03/01/2025	35	Jawa Timur

No	No Registrasi	Kelebihan Menjalani Hukuman dalam Hari	Provinsi Tempat Narapidana Ditahan
15	BI/68/2025	126	Jawa Timur
16	BI.142/2024	293	Jawa Timur
17	BI.38/2022	877	Kalimantan Barat
18	BI.509/2024	15	Kalimantan Barat
19	BI.27/2025	23	Kalimantan Barat
20	BI.264/2024 D	31	Kalimantan Selatan
21	B I / 168 / 2024 DL	91	Kalimantan Selatan
22	B I / 02 / 2022	9	Kalimantan Selatan
23	BI.044/2025.D	241	Kalimantan Selatan
24	BIIA/59/2024	175	Kalimantan Timur
25	BI/65/P/2025	84	Kalimantan Timur
26	BI/66/P/2025	18	Kalimantan Timur
27	BI.362/024	23	Lampung
28	BI.391/024	14	Lampung
29	BIIa 68/N/25	46	Lampung
30	BIIa 85/N/25	43	Lampung
31	BI/DW/011/2025	83	Riau
32	BIIA.19/2024	1178	Sulawesi Selatan
33	B I 246/2024/D	104	Sulawesi Selatan
34	BI.31/2025	1254	Sulawesi Selatan
35	BI. 02/W/2025	89	Sulawesi Selatan

No	No Registrasi	Kelebihan Menjalani Hukuman dalam Hari	Provinsi Tempat Narapidana Ditahan
36	B.IIa/01/2025	57	Sulawesi Tengah
37	B.I/39/2025	58	Sulawesi Tengah
38	B.I/W/04/2025	55	Sulawesi Tengah
39	B.I/126/2024	78	Sulawesi Tengah
40	B.I/92/2024	206	Sulawesi Tengah
41	B.I/41/2025	50	Sulawesi Tengah
42	B.IIA/04/PIDSUS/202n 5	29	Sulawesi Tengah
43	B.IIA/06/PIDSUS/202n 5	57	Sulawesi Tengah
44	B.IIa/106/2024	84	Sulawesi Tengah
45	B.IIa/04/2025	57	Sulawesi Tengah
46	B.IIa/17/2025	81	Sulawesi Tengah
47	B.IIa/10/2025	64	Sulawesi Tengah
48	BI/188/2024	14	Sulawesi Tengah
49	B.IIa/14/2025	68	Sulawesi Tengah
50	B.IIa,12/25	81	Sulawesi Utara
51	B.IIA-188/2024	69	Sumatera Barat
52	B.IIA-26/2025	12	Sumatera Barat
53	B.IIA-197/2024	55	Sumatera Barat
54	B.II.A.13/2025 D	38	Sumatera Barat
55	B IIB D. 001/2025	130	Sumatera Selatan
56	B.IIa.16/2025	110	Sumatera Selatan

No	No Registrasi	Kelebihan Menjalani Hukuman dalam Hari	Provinsi Tempat Narapidana Ditahan
57	BIIa 42/2024	101	Sumatera Utara
58	Bl.034/2025/DS/	120	Sumatera Utara
59	BIIA.01/D/2025	449	Sumatera Utara

Penting untuk diperhatikan, bahwa bisa jadi ini terjadi karena kekeliruan administratif dalam proses pendataan atau seleksi penerima amnesti. Misalnya, terdapat kemungkinan adanya putusan pengadilan yang tidak dapat diakses untuk sebagian dari 59 orang tersebut, sehingga lama pemidanaan yang seharusnya dijalani tidak dapat diverifikasi secara tepat. Ketidaklengkapan data ini bisa disebabkan oleh putusan yang belum diunggah, belum diperbarui pasca upaya hukum, atau adanya putusan baru terkait pengulangan tindak pidana atau residivisme yang tidak tercatat dalam sistem informasi publik. Sebagai contoh, berdasarkan penelusuran tim peneliti, ditemukan bahwa salah seorang terpidana yang dalam data tercatat telah menjalani pidana melebihi masa hukuman, ternyata dalam pemberitaan ditemukan bahwa Lapas menolak eksekusi pemidanaan karena yang bersangkutan berada dalam keadaan sakit yang akan menyulitkan Lapas.^[37] Contoh lain ditemukan pada salah satu penerima amnesti dengan nomor registrasi AIII.429/DS-16. Berdasarkan perhitungan, yang bersangkutan seharusnya telah melampaui masa penahanannya. Namun, hasil penelusuran berita menunjukkan bahwa sejak putusan dijatuhkan lebih dari delapan tahun yang lalu, pidana tersebut ternyata belum pernah dieksekusi.^[38] Hal-hal seperti inilah yang menunjukkan pentingnya ketelitian administratif dan keterbukaan informasi pada publik untuk menjelaskan apakah semua orang yang mendapatkan amnesti memang betul masih menjalani pidana di dalam Lapas.

^[37] M Indra Mapparenta, "Kasi pidum kejadi gowa sebut eksekusi pachruddin lawa besok dilaksanakan", [Metroinfonews.com](https://metroinfonews.com), 14 November 2014, diakses di <https://metroinfonews.com/kasi-pidum-kejari-gowa-sebut-eksekusi-pachruddin-lawa-besok-dilaksanakan/>

^[38] Erik Purnama Putra, "Menko Yusril: Ongen Sudah Divonis, tapi Sekian lama tak Dieksekusi Putusannya", [News.republika.co.id](https://news.republika.co.id), 4 Agustus 2025, diakses di <https://news.republika.co.id/berita/t0ggn7484/menko-yusril-ongen-sudah-divonis-tapi-sekian-lama-tak-dieksekusi-putusannya-part2>



Apabila keterlambatan itu terbukti akurat, ini menimbulkan dua persoalan mendasar. Pertama, terdapat potensi pelanggaran hak asasi manusia yang serius. Keterlambatan dalam mengeluarkan narapidana sama saja dengan penghukuman yang tidak berdasar. Bahkan terdapat potensi untuk mengajukan gugatan ganti rugi atas pemenjaraan yang tidak sah serta bukan tidak mungkin jika memang terencana dan disengaja merupakan sebuah tindak pidana. Kedua, pemberian amnesti terhadap perkara-perkara yang sejak awal semestinya tidak berujung pada pemidanaan, justru menghilangkan kuota amnesti yang seharusnya dapat diberikan kepada orang lain yang lebih layak untuk mendapatkannya.

3.5 KETERBATASAN AMNESTI DALAM MENGATASI OVERCROWDING LAPAS

Salah satu justifikasi yang umum terdengar dari pemberian amnesti adalah bahwa amnesti adalah cara untuk mengatasi permasalahan overcrowding. Namun, argumen ini lemah jika melihat proporsi amnesti secara keseluruhan dengan total narapidana. Per 15 Desember 2025, jumlah total narapidana Indonesia mencapai 277.353 orang. Dengan diberikannya amnesti pada 1.178 orang, populasi penjara hanya berkurang 0.4%-nya. Padahal tingkat overkapasitas semua penjara di Indonesia nyaris menyentuh angka 89%.^[39]

Jumlah penerima amnesti tetap tidak akan sebanding dengan ketidakseimbangan alur masuk dan alur keluar Lapas. Berdasarkan data Center for Detention Studies selama periode waktu 2016-2020, rata-rata ada 14.572 narapidana masuk dan rata-rata ada 11.473 narapidana keluar, sehingga per bulan ada ketidakseimbangan narapidana masuk sejumlah 3.099 orang, jumlah yang jauh lebih besar dari penerima amnesti lewat Keppres 17/2025.^[40]

Di sisi lain, pengurangan jumlah narapidana melalui amnesti tetap dapat mengurangi beban biaya pemasyarakatan. Diperkirakan bahwa biaya satuan laki-laki per hari adalah Rp24.400,00 dan Rp30.500,00 untuk perempuan.^[41]

^[39] Ferry Sandi, "Penjara dan Lapas RI Penuh Sesak Narapidana, Angkanya Bikin Kaget," CNBC Indonesia, 29 Desember 2025, diakses di <https://www.cnbcindonesia.com/news/20251229121328-4-697910/penjara-dan-lapas-ri-penuh-sesak-narapidana-angkanya-bikin-kaget>

^[40] Gatot Goei dalam FGD dengan Aparat Penegak Hukum, Akademisi, dan Peneliti yang diselenggarakan oleh LBHM dan IJRS, 16 Desember 2025.

^[41] Center for Detention Studies, "Policy Brief Analisis Monetary & Non-Monetary Dampak Overcrowding Lapas dan Rutan." diakses di <https://cds.or.id/policy-brief-analisis-monetary-non-monetary-dampak-overcrowding-lapas-dan-rutan/>

Jika biaya satuan itu dikalikan dengan jumlah penerima amnesti lewat Keppres 17/2025, penghematan yang bisa dilakukan berkisar di angka Rp29.164.100,00 per hari, atau Rp874.923.000,00 per bulan.

Pemerintah perlu melihat bahwa kelebihan muatan di Lapas bukanlah akar persoalan, melainkan gejala dari masalah struktural yang lebih mendasar. Oleh karena itu, pemberian amnesti yang dilakukan secara berulang, terlebih tanpa perubahan hukum pidana yang signifikan, bukan hanya tidak menyelesaikan masalah, tetapi juga berpotensi melemahkan kepercayaan publik terhadap sistem peradilan pidana. Akar persoalan kelebihan muatan Lapas setidaknya bersumber dari dua hal utama, yakni: pertama, tingginya ketergantungan negara terhadap pidana penjara sebagai instrumen utama penyelesaian masalah sosial;^[42] dan kedua, kebijakan pemidanaan yang bersifat punitif, yang ditandai dengan kriminalisasi berlebihan, beratnya ancaman pidana, serta penggunaan sanksi minimum khusus.^[43]

Temuan ini diperkuat oleh data Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Tahun 2023 yang menunjukkan bahwa dari total 270.700 narapidana, sebanyak 53,04% merupakan terpidana tindak pidana narkotika, sementara kapasitas ideal Lapas dan Rutan hanya mampu menampung sekitar 140.424 orang, atau yang berarti terdapat *overcrowding* hingga 193,82%.^[44] Artinya, hampir separuh beban pemasyarakatan nasional ditopang oleh perkara narkotika. Meskipun tindak pidana narkotika kerap dikategorikan sebagai *victimless crime*, pendekatan pemidanaan yang sangat represif justru menimbulkan dampak sosial dan biaya besar, tidak hanya bagi pelaku, tetapi juga keluarga, masyarakat, dan negara.^[45] Dalam konteks ini, intervensi kebijakan seharusnya tidak berhenti pada penanganan gejala seperti pengurangan populasi Lapas melalui amnesti, melainkan diarahkan pada pembenahan kebijakan pidana narkotika dan penggunaan pidana penjara itu sendiri sebagai akar masalah *overcrowding*.

^[42] Tapio Lappi-Seppälä, *Causes of Prison Overcrowding*, (Strasbourg: Council of Europe, 2001), hlm. 56.

^[43] Rully Novian, dkk., *Strategi Menangani Overcrowding di Indonesia: Penyebab, Dampak dan Penyelesaiannya*, (Jakarta: Institute for Criminal Justice Reform [ICJR], 2018), hlm. 8.

^[44] Gladys Nadya Arianto, dkk., *Penelitian Dampak dan Biaya Penanganan Tindak Pidana Narkotika di Indonesia*, (Jakarta: Indonesia Judicial Research Society [IJRS], 2025), hlm. 4.

^[45] *Ibid.*, hlm. 72-103.

3.6 MENYOAL TRANSPARANSI DAN AKUNTABILITAS PEMBERIAN AMNESTI

Pada awalnya, kewenangan untuk memberikan amnesti merupakan hak prerogatif milik Presiden.^[46] Kemudian, dalam konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950, kewenangan ini mendapatkan batasan formil, yaitu pertimbangan lembaga yudikatif dalam bentuk meminta nasihat dari Mahkamah Agung dan harus diberikan dengan produk undang-undang.^[47] Namun, seiring dengan perubahan konstitusi, batasan formil ini berpindah, yaitu menjadi pertimbangan DPR. Dalam proses amandemen tersebut, sempat terdapat perdebatan mengenai kekuatan dari pertimbangan DPR dalam pemberiannya. Awalnya, rumusan pasal yang diajukan menggunakan “...**berdasarkan** pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.”^[48] Akan tetapi, dari 10 fraksi yang hadir, terdapat 3 Fraksi yang tidak menyetujui adanya ikut campur melalui pertimbangan dari lembaga negara lain, dan ada 3 Fraksi yang menyarankan agar pemberian pertimbangan oleh DPR tidak bersifat mengikat (hanya memperhatikan). Jalan tengah inilah yang kemudian tertuang dalam Pasal 14 UUD dengan pasal “...**dengan memperhatikan** pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat”.

Meskipun terjadi pergeseran dari yudikatif ke legislatif, perubahan ini sayangnya tidak diikuti dengan pembentukan peraturan teknis yang mengatur prosedur pemberian amnesti. Akibatnya, tidak ada pedoman yang jelas mengenai alur permohonan, verifikasi, kriteria pemberian, atau mekanisme proses yang harus dipenuhi sebelum Presiden dan DPR mengambil keputusan. Ketiadaan undang-undang pelaksana menyebabkan tidak adanya alur permohonan formal yang baku serta tidak adanya mekanisme verifikasi administratif maupun substantif yang transparan. Dalam *Focus Group Discussion*, terdapat pandangan ahli yang menekankan pentingnya *constitutional control* dalam pemberian amnesti, mengingat kewenangan ini tidak semata-mata sebagai hak prerogatif Presiden yang berdiri sendiri, melainkan sebagai bagian dari mekanisme ketatanegaraan yang bersumber dari konstitusi.^[49]

^[46] Pasal 14 UUD 1945 Asli

^[47] Pasal 107 UUDS 1950

^[48] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Tahun Sidang 1999*, (Jakarta; Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 337-345.

^[49] Yunani Abiyoso dalam FGD dengan Aparat Penegak Hukum, Akademisi, dan Peneliti yang diselenggarakan oleh LBHM dan IJRS, 16 Desember 2025.

Kontrol konstitusional dalam pemberian amnesti tidak bertujuan untuk menempatkan pemberian amnesti dalam kriteria yang kaku atau menghilangkan sifat khasnya sebagai kewenangan konstitusional Presiden, melainkan untuk menegaskan bahwa pertimbangan politik oleh DPR semata belum memadai apabila terdapat ketidakjelasan dalam mekanisme verifikasi atas dasar pemberian, serta kelayakan penerima amnesti.^[50] Muara dari ketidakjelasan itu adalah minimnya pemenuhan hak atas informasi publik terhadap proses yang berlangsung. Hak atas informasi publik tetap menjadi hal yang penting, kendati pemberian amnesti tidaklah dapat diajukan upaya hukum. Setidak-tidaknya, adanya informasi yang jelas terhadap proses dan alasan pemberian amnesti dapat menjadi pengetahuan bagi publik terhadap keputusan politik yang diambil presiden.

Proses pemberian amnesti lewat Keppres 17/2025 juga tidak memberikan gambaran jelas tentang bagaimana DPR bisa menjalankan perannya sebagai pengawas. Pertimbangan DPR untuk menerima kebijakan amnesti keluar pada tanggal 31 Juli 2025, sehari sebelum amnesti diberikan pada 1 Agustus 2025.^[51] Lama waktu yang dibutuhkan DPR untuk mempertimbangkan amnesti ini juga sangat singkat, yakni hanya satu hari, setelah presiden mengirimkan Surat Presiden Nomor 42/Pres/07/2025 tanggal 30 Juli 2025.^[52] Dengan demikian, proses kontrol yang diharapkan di konstitusi berjalan dalam waktu yang sangat singkat: prosesnya hanya memakan waktu tiga hari.

Ada ketidakjelasan juga tentang siapa saja Alat Kelengkapan Dewan (AKD) yang sudah menyetujui pemberian amnesti ini dan apa pertimbangan masing-masing AKD. Pertimbangan resminya dibacakan oleh Wakil Ketua DPR, Sufmi Dasco Ahmad di konferensi pers yang dihadiri juga perwakilan pemerintah dan Ketua Komisi III DPR, Habiburokhman.^[53] Namun, berdasarkan keterangan anggota parlemen yang lain, pertimbangan menyetujui amnesti sudah diberikan oleh seluruh fraksi dan komisi di DPR.^[54] Proses perundingan amnesti ini

^[50] *Ibid.*

^[51] "DPR setuju pertimbangan Presiden soal amnesti bagi Hasto Kristiyanto," [antaranews.com](https://ramadhan.antaranews.com/video/5006085/dpr-setujui-pertimbangan-presiden-soal-amnesti-bagi-hasto-kristiyanto?utm_source=antaranews&utm_medium=desktop&utm_campaign=related_news#:~:text=player%20yang%20akan%20dipimpin.%20dan%20pertimbangan%20atas,pertimbangan%20Presiden%20soal%20amnesti%20bagi%20Hasto%20Kristiyanto), 31 Juli 2025, diakses di https://ramadhan.antaranews.com/video/5006085/dpr-setujui-pertimbangan-presiden-soal-amnesti-bagi-hasto-kristiyanto?utm_source=antaranews&utm_medium=desktop&utm_campaign=related_news#:~:text=player%20yang%20akan%20dipimpin.%20dan%20pertimbangan%20atas,pertimbangan%20Presiden%20soal%20amnesti%20bagi%20Hasto%20Kristiyanto

^[52] *Ibid.*

^[53] *Ibid.*

^[54] "Yanuar Arif: Pemberian Amnesti dan Abolisi Prabowo Sangat Tepat," [dpr.go.id](https://www.dpr.go.id/kegiatan-dpr/berita/Yanuar-Arif-Pemberian-Amnesti-dan-Abolisi-Prabowo-Sangat-Tepat-58291), 6 Agustus 2025, diakses di <https://www.dpr.go.id/kegiatan-dpr/berita/Yanuar-Arif-Pemberian-Amnesti-dan-Abolisi-Prabowo-Sangat-Tepat-58291>

berbeda prosesnya dengan preseden-preseden sebelumnya. Misalnya, dalam pemberian amnesti pada Baiq Nuril, korban kekerasan seksual yang dipidana menggunakan Undang-Undang ITE, DPR memutuskan menyetujui permohonan pertimbangan amnesti di sidang paripurna.^[55] Rentang waktu pertimbangan amnesti dalam kasus satu orang Baiq Nuril pun jauh lebih lama, yakni 10 hari sejak presiden mengirimkan surat.^[56]

Mekanisme akuntabilitas dan transparansi semakin penting untuk diterapkan ketika jumlah penerima amnesti sangat banyak seperti yang terjadi di Agustus 2025. Proses verifikasi yang tidak transparan dan partisipatif berisiko menyebabkan tidak tercapainya tujuan amnesti, sebagaimana yang sudah dikemukakan di atas. Sekalipun Konstitusi menyatakan amnesti adalah kewenangan prerogatif Presiden dengan mendengarkan pertimbangan DPR, alasan dan profil masing-masing kasus penerima amnesti harus transparan sehingga publik tidak akan meragukan urgensi pemberian amnesti.

^[55] Dian Kurniati, Valda Kustarini, dan Resky Novianto, "DPR Setujui Amnesti, Baiq Nuril Diminta Berdiri," kbr.id, 25 Juli 2019, diakses di https://kbr.id/articles/indeks/dpr_setujui_amnesti_baiq_nuril_diminta_berdiri

^[56] "Kirim Surat ke DPR, Presiden Jokowi Minta Pertimbangan Pemberian Amnesti Untuk Baiq Nuril," setkab.go.id, 15 Juli 2019, diakses di <https://setkab.go.id/kirim-surat-ke-dpr-presiden-jokowi-minta-pertimbangan-pemberian-amnesti-untuk-baiq-nuril/>

BAB IV

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI



4.1 KESIMPULAN

Berdasarkan temuan dan uraian pada bagian-bagian sebelumnya dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Pemberian Amnesti telah menjadi praktik dalam ketatanegaraan Indonesia sejak masa Presiden Soekarno, terutama ditujukan kepada pelaku kejahatan politik dan pemberontakan bersenjata untuk meredam konflik dan memulihkan stabilitas nasional. Praktik ini berlanjut pada masa Presiden Soeharto dan tetap digunakan pada era Reformasi oleh Presiden B.J. Habibie, Presiden Abdurrahman Wahid, dan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, khususnya dalam konteks pembebasan tahanan politik dan penyelesaian konflik yang terjadi Aceh. Pada masa Presiden Joko Widodo, penggunaan amnesti meluas ke pelaku kasus ITE, seperti perkara Baiq Nuril. Terakhir, Keppres Nomor 17 Tahun 2025 pada masa Presiden Prabowo Subianto memberikan amnesti kepada 1.178 narapidana dengan cakupan tindak pidana yang lebih luas dan karakteristik berbeda dari praktik amnesti sebelumnya.
2. Secara demografis, penerima amnesti dalam Keppres 17/2025 didominasi oleh terpidana laki-laki dan kelompok usia produktif. Distribusi usia menunjukkan mayoritas berada pada rentang 18 – 49 tahun. Terdapat pula sejumlah kecil penerima dari kelompok rentan, yaitu individu dengan tanggungan anak, sakit fisik, terindikasi memiliki masalah mental, dan pencari nafkah tunggal.
3. Secara geografis dan kelembagaan, amnesti diberikan kepada narapidana yang tersebar di 32 provinsi dan 262 unit pelaksana teknis masyarakat. Namun, distribusi penerima amnesti antar provinsi dan UPT tidak sepenuhnya berkorelasi dengan tingkat overkapasitas nasional yang disebut-sebut menjadi alasan pemberian amnesti. Beberapa provinsi dengan tingkat overkapasitas paling tinggi justru tidak menjadi penyumbang utama penerima amnesti, sementara sejumlah provinsi dengan penerima amnesti tertinggi bukan termasuk wilayah dengan overkapasitas tertinggi.

4. Dari sisi karakteristik perkara dan pemidanaan, mayoritas penerima amnesti merupakan terpidana kasus narkoba, dengan lama pidana yang umumnya berada pada rentang satu hingga lima tahun. Sebagian besar penerima telah menjalani lebih dari setengah masa pidananya sebelum amnesti diberikan, termasuk sejumlah orang yang masa pidananya telah habis pada saat Keppres diterbitkan, bahkan berlebih. Selain itu, terdapat pula penerima amnesti dari jenis tindak pidana lain, termasuk pidana kekerasan, korupsi, dan pembunuhan.
5. Temuan bahwa sebagian pelaku tindak pidana kekerasan, bahkan pembunuhan, mendapatkan amnesti pada tahap awal masa pidana menunjukkan perlunya kehati-hatian yang lebih tinggi, karena pembebasan tersebut berpotensi mengabaikan fungsi pidana penjara sebagai sarana inkapasitasi dan perlindungan masyarakat.
6. Ditemukan sebanyak 180 orang yang tidak mendapatkan amnesti tetapi rekannya yang lain dalam perbuatan yang sama mendapatkan amnesti.
7. Hanya 18 penerima amnesti yang terdata memiliki kondisi kerentanan tertentu, yakni punya tanggungan anak, memiliki masalah kesehatan fisik atau mental, atau sebagai tulang punggung keluarga. Mayoritas lainnya tidak menunjukkan karakteristik kerentanan yang jelas.
8. Dari 1.178 penerima amnesti, terdapat 59 orang yang memperoleh amnesti setelah masa pidananya seharusnya telah berakhir, bahkan sebagian di antaranya telah menjalani pemidanaan jauh melebihi putusan pengadilan.
9. Sekalipun amnesti diberikan kepada ribuan orang, jumlah ini tidak cukup untuk menjawab masalah overkapasitas penjara karena hanya berkontribusi pada 0.4% dari total populasi penjara dan jauh lebih kecil dari rata-rata jumlah ketidakseimbangan alur masuk dan alur keluar Lapas.
10. Kewenangan Presiden dalam pemberian amnesti telah mengalami pergeseran konstitusional dari hak prerogatif yang bersifat absolut menjadi kewenangan yang harus memperhatikan pertimbangan DPR, tetapi proses pemberian pertimbangan dalam Keppres 17/2025 berlangsung sangat cepat dan tidak melalui sidang paripurna.

4.2 REKOMENDASI

Berdasarkan penelitian ini, penelitian ini merekomendasi beberapa hal:

1. Pemerintah membuka secara transparan dasar, pertimbangan, dan rasionalisasi dari pemberian amnesti lewat Keppres 17/2025, berikut dokumen-dokumen yang menjadi dasar pengambilan keputusan tersebut.
2. Pemerintah memastikan bahwa penerima amnesti lewat Keppres 17/2025 bisa berintegrasi secara baik di tengah-tengah masyarakat, dengan memastikan akses perlindungan sosial, pemberian layanan kesehatan, dan mendorong penerimaan dari masyarakat.
3. Mengingat amnesti tidak sepenuhnya efektif untuk mengatasi masalah overkapasitas Lapas, Pemerintah dan DPR harus menindaklanjuti pemberian amnesti ini dengan reformasi kebijakan dan praktik peradilan pidana yang punitif, seperti revisi Undang-Undang No 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.
4. Pemerintah dan DPR memastikan partisipasi yang bermakna dalam pembentukan Rancangan Undang-Undang Grasi, Amnesti, Abolisi, dan Rehabilitasi.

