



---

## Analisis Batasan Kriminalisasi Mufakat Jahat dalam Pasal 13 UU No. 1 Tahun 2023: Perlindungan Terhadap Kebebasan Berpendapat

**Khaoeirun Nissa**

Magister Hukum, fakultas Hukum, Universitas Lampung, Indonesia

Email Korespondensi: [khaoeirunnissa@gmail.com](mailto:khaoeirunnissa@gmail.com)

---

Article received: 01 Januari 2026, Review process: 12 Januari 2026

Article Accepted: 22 Februari 2026, Article published: 03 April 2026

---

### ABSTRACT

*This study aims to analyze the limits of criminalization of criminal conspiracy under Article 13 of Law Number 1 of 2023, particularly in distinguishing between ordinary verbal agreements and punishable criminal conspiracy, as well as to formulate the parameters of concrete preparatory acts and examine the protection of freedom of expression. The method employed is normative legal research using statutory, conceptual, and case approaches, through analysis of Article 13 and Article 17 of Law Number 1 of 2023, Article 53 of the Criminal Code, and national and international human rights instruments, supported by literature study and legal interpretation using systematic, grammatical, and teleological methods. The results indicate that an agreement can only be qualified as criminal conspiracy if it fulfills objective criteria, namely the existence of a concrete intent, specific objectives, and a commitment to execution manifested in tangible preparatory acts such as the collection of tools, division of roles, or initial actions toward the commission of a crime. Without these parameters, the agreement remains within the realm of discourse and cannot be subject to criminal sanctions. In the context of planning mass protest actions, as long as there is no criminal intent and no tangible preparatory acts, it cannot be categorized as criminal conspiracy; therefore, the application of Article 13 must be carried out restrictively in order to ensure legal certainty, uphold the principle of legality, and protect human rights from the risk of overcriminalization.*

**Keywords:** *Limits of Criminalization; Criminal Conspiracy; Criminal Code; Freedom of Expression.*

### ABSTRAK

*Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis batasan kriminalisasi mufakat jahat dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023, dalam membedakan antara kesepakatan verbal biasa dengan mufakat jahat yang dapat dipidana, dan merumuskan parameter perbuatan persiapan yang nyata dan mengkaji perlindungan terhadap kebebasan berpendapat. Metode yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus, melalui analisis terhadap ketentuan Pasal 13 dan Pasal 17 UU No. 1 Tahun 2023, Pasal 53 KUHP, dan instrumen hak asasi manusia nasional dan internasional yang didukung oleh studi kepustakaan dan penafsiran hukum secara sistematis, gramatikal, dan teleologis. Hasil penelitian menunjukkan suatu kesepakatan hanya dapat dikualifikasikan sebagai mufakat jahat apabila memenuhi kriteria objektif berupa adanya niat yang nyata, tujuan yang spesifik, dan komitmen pelaksanaan yang terwujud dalam perbuatan persiapan yang nyata seperti pengumpulan alat, pembagian peran, atau tindakan awal menuju pelaksanaan tindak pidana. Tanpa*

---

*terpenuhinya parameter ini, kesepakatan masih berada dalam ranah wacana yang tidak dapat dipidana. Dalam perencanaan aksi protes massa, sepanjang tidak terdapat niat kriminal dan tindakan persiapan nyata, maka tidak dapat dikategorikan sebagai mufakat jahat sehingga penerapan Pasal 13 harus dilakukan secara restriktif guna menjaga kepastian hukum, prinsip legalitas, dan perlindungan hak asasi manusia dari risiko overcriminalization.*

**Kata Kunci:** Batasan Kriminalisasi; Mufakat Jahat; KUHP; Kebebasan Berpendapat

## PENDAHULUAN

Reformasi hukum pidana di Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana membawa berbagai perubahan, salah satunya terkait dengan konsep “mufakat jahat” sebagaimana diatur dalam Pasal 13 (Prameswari, 2026). Pasal ini membuka ruang perdebatan dalam hukum pidana karena berpotensi memperluas ruang kriminalisasi sampai menyentuh ranah niat atau pikiran seseorang. Frasa “dua orang atau lebih yang sepakat” ditafsirkan secara luas tanpa batasan yang jelas mengenai arti kesepakatan tersebut. Hal ini berisiko seseorang dapat dijerat pidana hanya karena terlibat dalam diskusi atau perencanaan tanpa adanya tindakan riil. Kondisi ini menimbulkan kekhawatiran terhadap potensi overcriminalization yang bertentangan dengan prinsip dasar hukum pidana kontemporer (Prawira, 2024).

Pasal 13 UU No. 1 Tahun 2023 mendefinisikan mufakat jahat sebagai kesepakatan antara dua orang atau lebih untuk melakukan tindak pidana. Namun, definisi ini masih menyisakan persoalan terkait kapan suatu kesepakatan dapat dikualifikasikan sebagai perbuatan pidana. Dalam doktrin hukum pidana, pemidanaan tidak dapat hanya didasarkan pada niat (*mens rea*), melainkan harus disertai dengan manifestasi dalam bentuk tindakan (Laila *et al.*, 2025). Hal ini sejalan dengan prinsip hukum pidana tidak boleh mengkriminalisasi pikiran semata (*criminalizing thought*) (Prawira, 2024). Demikian, diperlukan pembatasan yang jelas agar kesepakatan yang masih bersifat abstrak tidak serta-merta dipidana. KUHP baru sebenarnya telah memberikan sinyal pembatasan melalui ketentuan mufakat jahat hanya dipidana jika secara tegas diatur dalam undang-undang. Namun, tanpa adanya parameter yang lebih jelas, ketentuan ini tetap berpotensi menimbulkan multitafsir.

Kemudian, hal ini berkorelasi dengan perlindungan terhadap kebebasan berpendapat sebagai hak konstitusional warga negara. Kebebasan berpendapat dan berkumpul dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan berbagai instrumen hukum internasional, termasuk International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) (Ariany & Perdana, 2024). Hak ini mencakup kebebasan untuk menyampaikan gagasan melalui diskusi, kritik, dan aksi massa seperti demonstrasi (Suardana *et al.*, 2026). Pada pelaksanaannya, terdapat potensi kriminalisasi dini ketika diskusi atau perencanaan aksi ditafsirkan sebagai mufakat jahat, meskipun belum terdapat tindakan persiapan yang riil. Demikian, dibutuhkan kajian untuk menganalisa suatu kesepakatan dapat dikategorikan sebagai mufakat jahat yang dapat dipidana.

---

Berdasarkan uraian latar belakang, penelitian ini bertujuan menganalisa terhadap batasan kriminalisasi mufakat jahat dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 dengan mengedepankan pada penafsiran frasa “dua orang atau lebih yang sepakat melakukan tindak pidana”. Kemudian, bertujuan untuk membedah secara yuridis kapan suatu kesepakatan verbal berubah status menjadi mufakat jahat yang dapat dipidana, dan merumuskan parameter objektif terkait perbuatan persiapan yang nyata. Kemudian, penelitian ini menganalisa perlindungan terhadap kebebasan berpendapat melalui studi kasus rencana aksi protes massa yang belum disertai tindakan fisik, untuk menilai apakah kondisi tersebut dapat dikualifikasikan sebagai mufakat jahat atau tetap berada dalam ranah kebebasan berekspresi. Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini: (1) Bagaimanakah kriteria objektif yang dapat digunakan untuk membedakan antara “kesepakatan verbal biasa” dengan “mufakat jahat” yang dapat dipidana berdasarkan Pasal 13 UU No. 1 Tahun 2023? (2) Bagaimanakah parameter atau tolok ukur untuk menentukan adanya “perbuatan persiapan yang nyata” sebagai syarat pembeda agar suatu mufakat jahat dapat dikriminalisasi? (3) Bagaimanakah bentuk perlindungan hukum terhadap warga negara yang hanya terlibat dalam perencanaan aksi (seperti protes massa) namun belum melakukan tindakan persiapan nyata, ditinjau dari perspektif hak asasi manusia dan Pasal 13 UU No. 1 Tahun 2023?

## METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum normatif (*normative legal research*) yang bertujuan untuk menganalisis konstruksi yuridis mengenai batasan kriminalisasi mufakat jahat dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dalam membedakan antara kesepakatan verbal biasa dengan mufakat jahat yang dapat dipidana (Zainuddin & Karina, 2023). Penelitian ini bertujuan pada analisis norma hukum positif yang mengatur permufakatan jahat, tahapan terjadinya tindak pidana, dan prinsip-prinsip pembatasan dalam hukum pidana agar tidak terjadi kriminalisasi secara luas (Sukmawan & Damayanti, 2025; Siswanto & Cemerlang, 2020). Analisis dilakukan terhadap beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan, antara lain Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang KUHP Nasional, Pasal 13 mengenai permufakatan jahat dan Pasal 17 mengenai percobaan, dan ketentuan Pasal 53 KUHP mengenai percobaan sebagai perbandingan dalam menentukan batas antara perbuatan persiapan dan pelaksanaan tindak pidana. Penelitian ini menganalisa ketentuan konstitusional dalam Pasal 28E ayat (3) dan Pasal 28J ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur kebebasan berpendapat dan pembatasannya, serta Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum sebagai dasar perlindungan hukum terhadap hak kebebasan berekspresi. Dalam hukum internasional, penelitian ini juga merujuk pada ketentuan Pasal 19 Universal Declaration of Human Rights (UDHR) dan Pasal 19 ayat (3) International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) sebagai standar normatif dalam menilai pembatasan terhadap kebebasan berpendapat. Penelitian ini menggunakan

---

pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dengan menelaah berbagai konsep hukum pidana, seperti konsep *mens rea*, *actus reus*, permufakatan jahat (*criminal conspiracy*), perbuatan persiapan, dan teori mengenai batas kriminalisasi (*overcriminalization*) (Nurhayati *et al.*, 2021). Penelitian ini bersifat preskriptif-analitis, yaitu tidak hanya menganalisis norma yang berlaku, tetapi merumuskan argumentasi hukum mengenai batasan yang ideal dalam penerapan Pasal 13 agar sejalan dengan prinsip kepastian hukum dan perlindungan hak asasi manusia (Al-Fatih, 2023). Sumber data dalam penelitian ini berupa data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan terhadap bahan hukum primer, sekunder, dan tersier, termasuk buku, jurnal ilmiah, dan hasil penelitian yang sesuai dengan topik mufakat jahat, tahapan tindak pidana, serta kebebasan berpendapat (Edrisy & Rozi, 2021)..

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### *Kriteria Objektif Pembedaan antara Kesepakatan Verbal dan Mufakat Jahat dalam Pasal 13 UU No. 1 Tahun 2023*

Konsep “mufakat jahat” dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana merupakan bentuk kriminalisasi yang berangkat dari adanya kesepakatan untuk melakukan tindak pidana (Pasal 13 UU No. 1 Tahun 2023; Reumi *et al.*, 2026). Perumusan pasal tersebut menimbulkan persoalan yuridis ketika frasa “dua orang atau lebih yang sepakat” tidak diberi batasan yang jelas mengenai kualitas kesepakatan yang dimaksud. Dalam doktrin hukum pidana kontemporer, pemidanaan tidak dapat hanya didasarkan pada adanya niat atau kehendak semata karena harus disertai dengan parameter objektif yang dapat diverifikasi secara hukum (Reumi *et al.*, 2026). Hal ini berhubungan dengan prinsip hukum pidana tidak boleh menjangkau ranah pikiran (*criminalizing thought*), tetapi hanya pada tindakan yang telah dilakukan (Arum & Maulidah, 2025).

Berdasarkan Pasal 13 ayat (1), permufakatan jahat dianggap terjadi sejak adanya kesepakatan antara dua orang atau lebih untuk melakukan tindak pidana, tanpa mensyaratkan adanya tindakan lainnya. Namun, Pasal 13 ayat (2) memberikan batasan tidak semua permufakatan dapat dipidana, melainkan hanya yang secara tegas diatur dalam undang-undang. Ayat ini menunjukkan pembentuk undang-undang sebenarnya telah berupaya membatasi ruang kriminalisasi agar tidak bersifat absolut. Kemudian, pembatasan pidana dalam ayat (3) dan ayat (4) menyebutkan prinsip proporsionalitas dalam pemidanaan dimana permufakatan jahat masih dianggap sebagai tahap awal dari suatu tindak pidana. Hal ini menguatkan bahwa tidak semua kesepakatan harus langsung dikualifikasikan sebagai perbuatan pidana. Demikian, interpretasi terhadap frasa “sepakat” harus dilakukan secara hati-hati dan tidak dapat disamakan dengan percakapan biasa atau diskusi biasa.

Secara teoritis, pembedaan antara kesepakatan verbal biasa dan mufakat jahat harus dikaitkan dengan unsur kesalahan atau niat jahat (*mens rea*) yang memiliki kualitas tertentu (Mallarangeng & Ali, 2023). Niat dalam hukum pidana tidak cukup hanya berupa keinginan abstrak, melainkan harus menunjukkan arah yang riil terhadap suatu tindak pidana. Percakapan yang bersifat spekulatif, hipotetis, atau

---

wacana tidak dapat serta-merta dianggap sebagai mufakat jahat. Hal ini sejalan dengan pandangan bahwa hukum pidana harus menghindari overcriminalization yang dapat membatasi kebebasan individu secara tidak proporsional. Kemudian, tanpa adanya kejelasan mengenai objek tindak pidana yang disepakati, maka kesepakatan tersebut belum memenuhi unsur kesengajaan yang dapat dipidana.

Salah satu indikator objektif yang dapat digunakan adalah adanya tujuan spesifik yang disepakati oleh para pihak. Dalam hal ini, kesepakatan yang dapat dikualifikasikan sebagai mufakat jahat harus mengarah pada tindak pidana tertentu yang jelas, baik dari segi jenis maupun sasaran perbuatannya. Berbeda dengan diskusi biasa yang bersifat umum dan tidak terarah, mufakat jahat dapat ditandai dengan adanya:

1. Kejelasan mengenai apa yang akan dilakukan?
2. Bagaimana cara melakukannya?
3. Terhadap siapa tindakan tersebut ditujukan?

Kejelasan ini merupakan suatu urgensi karena menunjukkan keseriusan niat, tujuan yang spesifik memudahkan pembuktian dalam proses peradilan pidana. Indikator objektif lainnya adalah adanya komitmen pelaksanaan yang menunjukkan para pihak tidak hanya sepakat secara verbal, namun memiliki kehendak untuk merealisasikan kesepakatan tersebut. Komitmen ini dapat dilihat dari:

1. Adanya pembagian peran,
2. Kesepakatan waktu pelaksanaan,
3. Bentuk koordinasi lainnya yang mengarah pada pelaksanaan tindak pidana.

Dalam hal ini, perbedaan antara diskusi biasa dan mufakat jahat menjadi semakin sangat jelas karena diskusi biasa tidak diikuti dengan komitmen konkret untuk bertindak. Komitmen pelaksanaan ini menjadi jembatan antara niat (*mens rea*) dan tindakan (*actus reus*) dalam hukum pidana. Tanpa adanya komitmen ini, maka kesepakatan masih berada dalam tahap abstrak dan belum layak untuk dipidana (Njoto, 2024).

Kemudian, indikator objektif lainnya prinsip legalitas dalam hukum pidana menuntut agar setiap rumusan delik harus jelas, tegas, dan tidak multitafsir, sebagaimana tertuang dalam prinsip *lex certa* dan *lex stricta* (Yamin & Rachman, 2025). Berdasarkan hal ini, ketidakjelasan batas antara kesepakatan verbal dan mufakat jahat berpotensi melanggar prinsip tersebut dan menimbulkan ketidakpastian hukum. Sebagaimana dikemukakan dalam berbagai kajian reformasi hukum pidana, pembatasan yang tidak jelas dapat membuka ruang interpretasi yang berlebihan oleh aparat penegak hukum. Hal ini berbahaya karena dapat mengarah pada kriminalisasi terhadap tindakan yang seharusnya tidak dipidana, seperti diskusi akademik, kritik, atau perencanaan aksi massa.

### ***Parameter Perbuatan Persiapan yang Nyata sebagai Syarat Kriminalisasi Mufakat Jahat***

Konsep “perbuatan persiapan yang nyata” merupakan unsur sentral dalam menentukan batas kriminalisasi mufakat jahat sebagaimana diatur dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023. Pasal ini hanya mensyaratkan adanya kesepakatan antara dua orang atau lebih untuk melakukan tindak pidana, namun

---

tidak secara eksplisit mengatur batas minimal tindakan yang harus ada agar kesepakatan tersebut dapat dipidana. Hal ini berpotensi menimbulkan perluasan tafsir yang berbahaya apabila tidak dikaitkan dengan doktrin umum hukum pidana mengenai tahapan terjadinya tindak pidana. Dalam sistem hukum pidana, dikenal adanya tahapan mulai dari niat, persiapan, percobaan, sampai pelaksanaan (Laia & Laowo, 2022). Perbuatan persiapan yang nyata harus diposisikan sebagai ambang batas antara kesepakatan yang masih bersifat abstrak dengan tindakan yang telah memasuki ranah nyata.

Konsep perbuatan persiapan, dilakukan pembedaan yang jelas dengan konsep percobaan sebagaimana diatur dalam Pasal 53 KUHP dan Pasal 17 UU No. 1 Tahun 2023. Dalam Pasal 53 ayat (1) KUHP, percobaan mensyaratkan adanya niat yang telah nyata dan adanya permulaan pelaksanaan (*begin van uitvoering*) (Santoso *et al.*, 2021). Hal yang sama disebutkan kembali dalam Pasal 17 ayat (1) UU 1/2023 yang menyatakan percobaan terjadi jika niat pelaku telah nyata dan terdapat permulaan pelaksanaan, meskipun tidak selesai bukan karena kehendaknya sendiri. Perbuatan persiapan berada pada tahap sebelum permulaan pelaksanaan, yang berarti tidak semua perbuatan persiapan dapat dipidana karena belum memenuhi unsur “permulaan pelaksanaan” sebagaimana dimaksud dalam ketentuan percobaan.

Suatu perbuatan baru dapat dikategorikan sebagai pelaksanaan apabila telah mulai menyentuh unsur dari tindak pidana yang direncanakan (Nurjamal, 2023). Sebaliknya, apabila tindakan tersebut belum menyentuh unsur tindak pidana, maka masih tergolong sebagai perbuatan persiapan. Salah satu parameter objektif dari perbuatan persiapan yang nyata adalah adanya pengumpulan alat atau logistik yang secara langsung berkaitan dengan tindak pidana yang direncanakan. Pengumpulan ini menunjukkan para pelaku tidak hanya berhenti pada tahap kesepakatan, namun mengambil langkah nyata untuk merealisasikan rencana tersebut. Pada hukum pidana, pengadaan alat dijadikan sebagai langkah awal adanya pergerakan menuju pelaksanaan tindak pidana (Putra *et al.*, 2024). Namun, tidak semua pengumpulan alat dapat langsung dikualifikasikan sebagai perbuatan yang dapat dipidana, kecuali jika alat tersebut secara spesifik ditujukan untuk melakukan tindak pidana tertentu. Demikian, harus ada hubungan kausal yang jelas antara alat yang dikumpulkan dengan tindak pidana yang direncanakan.

Parameter kedua adalah adanya pembagian peran di antara para pihak yang bersepakat. Pembagian peran menunjukkan adanya organisasi atau struktur dalam pelaksanaan tindak pidana yang menandakan tingkat keseriusan yang lebih tinggi dibandingkan dengan kesepakatan biasa (Amin, 2020). Berdasarkan hal ini, pembagian peran dapat berupa penentuan siapa yang bertindak sebagai pelaksana, penyedia alat, pengawas, atau pihak pendukung lainnya. Keberadaan pembagian peran menguatkan adanya komitmen pelaksanaan. Sesuai Pasal 13, pembagian peran dapat menjadi tanda kesepakatan telah berkembang menjadi suatu rencana operasional yang nyata.

Parameter ketiga adalah adanya tindakan awal yang secara langsung mengarah pada pelaksanaan tindak pidana, meskipun belum mencapai tahap percobaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) UU 1/2023. Dalam pasal

---

tersebut, permulaan pelaksanaan terjadi apabila perbuatan yang dilakukan secara langsung berpotensi menimbulkan tindak pidana yang dituju. Tindakan awal dalam perbuatan persiapan yang nyata harus memiliki kedekatan yang signifikan dengan tindak pidana yang direncanakan. Semakin dekat suatu tindakan dengan terjadinya tindak pidana, maka semakin besar kemungkinan tindakan tersebut dikualifikasikan sebagai bagian dari proses pelaksanaan.

Namun, apabila tindakan tersebut masih bersifat umum dan belum menunjukkan arah langsung pada tindak pidana tertentu, maka tidak dapat dianggap sebagai perbuatan yang dapat dipidana. Hubungan antara perbuatan persiapan yang nyata dengan Pasal 13 harus dilihat dalam kerangka pembatasan kriminalisasi yang proporsional. Pasal 13 ayat (2) menyatakan permufakatan jahat hanya dapat dipidana apabila ditentukan secara eksplisit dalam undang-undang. Pasal ini berarti tidak semua mufakat jahat dapat dipidana secara langsung, melainkan harus memenuhi syarat tertentu yang bersifat limitatif. Perbuatan persiapan yang nyata dapat diposisikan sebagai syarat tambahan yang bersifat implisit untuk mencegah kriminalisasi. Hal ini sejalan dengan prinsip legalitas yang menuntut agar setiap bentuk kriminalisasi memiliki dasar yang jelas dan tidak bersifat multitafsir. penerapan Pasal 13 harus selalu mempertimbangkan apakah telah terdapat tindakan nyata yang menunjukkan pergerakan menuju tindak pidana.

### ***Perlindungan Hukum terhadap Kebebasan Berpendapat dalam Perspektif Pasal 13 UU No. 1 Tahun 2023: Studi Kasus Rencana Aksi Protes Massa***

Kebebasan berpendapat dan berekspresi merupakan hak yang diakui secara universal sebagai bagian dari hak asasi manusia. Dasar pengakuan tersebut dapat ditemukan dalam Pasal 19 Universal Declaration of Human Rights (UDHR) yang menyatakan setiap orang berhak atas kebebasan berpendapat dan berekspresi, termasuk untuk mencari, menerima, dan menyampaikan informasi melalui berbagai media (Farida, 2022). Namun, kebebasan tersebut bukanlah hak yang absolut karena Pasal 29 ayat (2) UDHR memberikan ruang bagi negara untuk melakukan pembatasan melalui hukum dalam menjaga kepentingan moral, ketertiban umum, dan kesejahteraan masyarakat (Mendrofa, 2024). Hal ini berarti kebebasan berpendapat bersifat *derogable rights*, yaitu hak yang dapat dibatasi secara sah dalam kondisi tertentu. Pada hukum internasional, Pasal 19 ayat (3) International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) menyebutkan pembatasan hanya dapat dilakukan sepanjang diperlukan untuk melindungi hak orang lain, keamanan nasional, ketertiban umum, kesehatan, dan moral publik (Widyaardana, 2026).

Indonesia sebagai negara hukum telah mengadopsi prinsip-prinsip kebebasan berpendapat tersebut ke dalam sistem hukum nasional. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, jaminan kebebasan berpendapat diatur secara eksplisit dalam Pasal 28E ayat (3) yang menyatakan setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat (Junaedi & Rohmah, 2020). Pasal 28F memberikan jaminan terhadap hak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi melalui berbagai saluran. Namun, sebagaimana dalam hukum internasional, kebebasan ini tunduk pada pembatasan

---

sebagaimana diatur dalam Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 yang mengharuskan setiap orang menghormati hak orang lain dan tunduk pada pembatasan demi kepentingan umum. Hal ini didukung oleh Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum yang menyebutkan penyampaian pendapat merupakan hak asasi yang harus dilaksanakan secara bertanggung jawab. Undang-undang ini mengatur kewajiban untuk menjaga ketertiban umum dan menghormati hukum (Hutagaol & Harahap, 2024).

Dalam teori hukum dan demokrasi, kebebasan berpendapat merupakan unsur esensial dalam menjaga kontrol terhadap kekuasaan negara. Pemikiran John Stuart Mill dalam *On Liberty* menyebutkan kebebasan berekspresi menjadi sarana untuk menemukan kebenaran melalui pertukaran gagasan secara terbuka. Robert A. Dahl menyatakan demokrasi mensyaratkan adanya partisipasi publik yang aktif yang salah satunya diwujudkan melalui kebebasan berpendapat dan berkumpul (Permatasari *et al.*, 2025). Tanpa adanya kebebasan, kontrol terhadap pemerintah akan melemah dan berpotensi melahirkan pemerintahan yang otoriter. Negara demokratis seharusnya menjamin pelaksanaannya secara substantif. Pada pelaksanaannya, terjadi konflik antara kebebasan berpendapat dan upaya negara dalam menjaga ketertiban umum. Kondisi ini semakin rumit ketika hukum pidana digunakan sebagai instrumen pembatasan terhadap ekspresi publik.

Dalam hukum pidana, pembatasan terhadap kebebasan berpendapat harus tunduk pada prinsip-prinsip dasar seperti asas legalitas, proporsionalitas, dan individualisasi pertanggungjawaban pidana. Asas legalitas mengharuskan setiap perbuatan yang dipidana harus diatur secara jelas dalam undang-undang, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (1) KUHP. Dalam kaitannya dengan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023, terdapat potensi risiko kriminalisasi dini terhadap kebebasan berpendapat apabila norma “permufakatan jahat” ditafsirkan secara luas. Jika ditafsirkan secara luas, maka diskusi atau perencanaan aksi demonstrasi dapat dikategorikan sebagai permufakatan jahat. Hal ini jelas bertentangan dengan prinsip kebebasan berpendapat yang dijamin oleh konstitusi.

Studi kasus demonstrasi penolakan RUU TNI pada Maret 2025 menunjukkan dinamika kebebasan berpendapat dapat bertransformasi menjadi konflik hukum (Lufty & Panjaitan, 2025). Pada tahap awal, demonstrasi ini merupakan bentuk ekspresi politik yang sah dan dilindungi oleh hukum, sebagaimana diatur dalam UUD 1945 dan UU No. 9 Tahun 1998. Aksi dimulai secara damai melalui orasi, long march, dan mimbar bebas yang merupakan bentuk nyata dari kebebasan berekspresi. Dalam tahap ini, tidak terdapat unsur perbuatan pidana maupun permufakatan jahat karena tidak ada kesepakatan untuk melakukan tindak pidana. Diskusi dan koordinasi aksi yang dilakukan oleh mahasiswa dan aktivis sipil masih berada dalam ranah kebebasan berpendapat. Secara normatif tidak dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana.

Tetapi, situasi berubah ketika sebagian massa melakukan tindakan kekerasan seperti pelemparan batu, pembakaran, dan kerusakan fasilitas umum. Tindakan ini jelas memenuhi unsur tindak pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 170 KUHP dan Pasal 187 KUHP. Berdasarkan hal ini, barulah terdapat dasar untuk melakukan penegakan hukum pidana terhadap individu yang terlibat secara langsung. Tetapi,

---

harus digaribawahi pertanggungjawaban pidana bersifat individual. Tidak semua peserta demonstrasi dapat dianggap sebagai pelaku tindak pidana hanya karena berada di lokasi kejadian. Penangkapan massal tanpa diferensiasi peran bertentangan dengan asas individualisasi dan presumption of innocence. Tindakan aparat yang represif juga harus diuji berdasarkan prinsip proporsionalitas. Penegakan hukum yang tidak proporsional justru dapat melanggar hak asasi manusia.

Apabila dianalisis, tidak semua pihak dalam demonstrasi tersebut dapat dikategorikan memenuhi unsur permufakatan jahat. Pada tahap perencanaan aksi, tidak terdapat niat untuk melakukan tindak pidana, melainkan hanya untuk menyampaikan aspirasi. Kemudian, tidak terdapat perbuatan persiapan yang nyata seperti pengumpulan alat untuk melakukan kekerasan secara sistematis sejak awal. Tindakan anarkis yang terjadi lebih bersifat spontan dan dilakukan oleh sebagian kecil massa. Penerapan Pasal 13 berdasarkan hal ini harus sangat hati-hati agar tidak melanggar prinsip kebebasan berpendapat. Tanpa adanya parameter objektif, pasal ini berpotensi menjadi alat kriminalisasi terhadap aktivitas demokratis.

## SIMPULAN

Penerapan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang mufakat jahat harus ditafsirkan secara restriktif dengan mengedepankan adanya kriteria objektif berupa niat, tujuan, dan komitmen pelaksanaan sebagai pembeda utama antara kesepakatan verbal biasa dan kesepakatan yang dapat dipidana, dan harus didukung oleh adanya perbuatan persiapan yang nyata seperti pengumpulan alat, pembagian peran, atau tindakan awal yang mengarah langsung pada pelaksanaan tindak pidana dimana tanpa terpenuhinya indikator-indikator tersebut, maka suatu kesepakatan tidak dapat dikualifikasikan sebagai mufakat jahat melainkan tetap berada dalam ranah kebebasan berpikir dan berpendapat yang dilindungi hukum, sehingga dalam perencanaan aksi protes massa, sepanjang tidak terdapat niat kriminal dan tindakan persiapan nyata, maka tidak dapat dilakukan kriminalisasi agar menjaga keseimbangan antara kepastian hukum, prinsip legalitas, dan perlindungan hak asasi manusia dari risiko *overcriminalization*.

## DAFTAR RUJUKAN

- Al-Fatih, Sholahuddin. *Perkembangan metode penelitian hukum di Indonesia*. UMMPress, 2023.
- Amin, Rahman. *Perlindungan hukum justice collaborator dalam sistem peradilan pidana di Indonesia: Studi perkara tindak pidana narkoba*. Deepublish, 2020.
- Ariany, Lisda, and Sandi P. Perdana. "Batasan Kebebasan Berpendapat di Indonesia Perspektif Hak Asasi Manusia." *Jurnal Hukum Lex Generalis* 5, no. 12 (2024).
- Arum, Siti Khumairoh Kusuma, and Khilmatin Maulidah. "Pembaruan hukum pidana melalui penerapan prinsip insignifikansi: Kajian dalam KUHP baru Indonesia." *Jurnal Hukum Ekualitas* 1, no. 1 (2025): 57-69.
- Ecep Nurjamal, S. H. *Buku Ajar Hukum Pidana dan Penerapan Hukum Acara Pidana: Dilengkapi UU KUHP Baru*. Edu Publisher, 2023.

- Edrisy, Ibrahim Fikma, and Fahrul Rozi. "Penegakan Hukum Terhadap Pelaku Pengancaman Pornografi (Study Kasus Polres Lampung Utara)." *Jurnal Hukum Legalita* 3, no. 2 (2021): 98-109.
- Farida, Elfia. "Kewajiban negara Indonesia terhadap pemenuhan hak kebebasan berpendapat dan berekspresi." *Qistie* 14, no. 2 (2022): 39-52.
- Hutagaol, H. D., & Harahap, I. (2024). Penyelesaian Hukum Terhadap Pelaku Tindak Pidana Ujaran Kebencian Dari Perspektif Undang-Undang Iti, Undang-Undang Ham, Dan Undang-Undang Kebebasan Menyampaikan Pendapat Di Muka Umum. *Collegium Studiosum Journal*, 7(2), 635-647.
- Junaedi, Asep Mahbub, and Siti Ngainnur Rohmah. "Relevansi Hak Kebebasan Mengeluarkan Pendapat Dalam Pasal 28E Ayat 3 Undang Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia Terhadap Kajian Fiqih Siyasah." *Mizan: Journal of Islamic Law* 4, no. 2 (2020): 225-248.
- Laia, Fariaman, and Yonathan Sebastian Laowo. "Pembuktian Tindak Pidana Percobaan Pembunuhan." *Jurnal Panah Keadilan* 1, no. 2 (2022): 79-98.
- Laila, Nur, Marhatun Fatonah, and Nur Rahmah. "Seberapa Penting Terpenuhinya Unsur Mens Rea dalam Penetapan Perkara Pidana pada Kasus Korupsi di Indonesia." *Triwikrama: Jurnal Ilmu Sosial* 10, no. 12 (2025): 141-150.
- Lufty, Arya Fajar, and Junifer Dame Panjaitan. "Analisis Yuridis Pidana Dalam Kasus Demonstrasi yang Berujung Pada Kerusuhan: Studi Tentang Implementasi Pasal 170 KUHP dan Implikasinya Terhadap Kebebasan Berbicara di Indonesia." *Media Hukum Indonesia (MHI)* 3, no. 2 (2025).
- Mallarangeng, Andi Bau, and Ismail Ali. "Pembuktian unsur niat dikaitkan dengan unsur mens rea dalam tindak pidana korupsi." *Legal Journal of Law* 2, no. 2 (2023): 11-24.
- Mendrofa, Otniel Ogamota. "Pembatasan Kebebasan Beragama Berdasarkan Teori Keadilan Dan Hak Asasi Manusia." *Milthree Law Journal* 1, no. 1 (2024): 30-61.
- Njoto, David Lind Budijanto. "Rekonstruksi asas actus non facit reum nisi mens rea dalam tindak pidana." *JIP-Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan* 7, no. 3 (2024): 3344-3355.
- Nurhayati, Yati, Ifrani Ifrani, and M. Yasir Said. "Metodologi normatif dan empiris dalam perspektif ilmu hukum." *Jurnal Penegakan Hukum Indonesia* 2, no. 1 (2021): 1-20.
- Permatasari, Tiara, Zairotul Hijroti, Nuril Aulia, Sulsilatul Millah, Dwi Rsalinda Putri, and Ahmad Faisol Amali. *Sejarah Perkembangan Demokrasi Dan Pelembagaan Demokrasi*. Penerbit: Kramantara JS, 2025.
- Prameswari, RR Sita. "Tinjauan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (Kuhp) Baru." *Jurnal Sosial Teknologi* 6, no. 2 (2026): 546-553.
- Prawira, M. Rizki Yudha. "Potensi Overkriminalisasi Pada Pengaturan Tindak Pidana Kohabitasi Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana: Perspektif Fair Trial." *Jurnal Hukum Statuta* 4, no. 1 (2024): 31-49.
- Prawira, M. Rizki Yudha. "Potensi Overkriminalisasi Pada Pengaturan Tindak Pidana Kohabitasi Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana: Perspektif Fair Trial." *Jurnal Hukum Statuta* 4, no. 1 (2024): 31-49.

- 
- Putra, Eduard Awang Maha, Fathul Hamdani, Ana Fauzia, and Baiq Amilia Kusumawarni. "Aspek hukum administrasi dan hukum pidana dalam pengadaan barang dan jasa: Peranannya dalam mewujudkan pengadaan barang dan jasa yang akuntabel." *Lex Renaissance* 9, no. 1 (2024): 179-202.
- Reumi, Frans, Loso Judijanto, Rahmawati Rahmawati, Setiyono Setiyono, Thahir Thahir, Nurul Widhanita Y. Badilla, and Rini Purwaningsih. *Hukum Pidana Indonesia*. PT. Sonpedia Publishing Indonesia, 2026.
- Santoso, Reynaldi, Amar Taufiq, Sandro Oktora Tampubolon, Bintang Fahraji, and Rizki Rizki. "Tinjauan Yuridis Penerapan Delik Percobaan Pada Putusan Nomor 200/Pid. B/2018/Pengadilan Gunung Sitoli." *UNES Law Review* 3, no. 4 (2021): 365-373.
- Siswanto, Heni, and Aisyah Muda Cemerlang. *Hukum Pidana dan Penegakan Hukum Pidana*. Bandar Lampung: Pustaka Media, 2020.
- Suardana, Ni Made Queena Amora Putri, Ida Ayu Putu Widiati, and I. Nyoman Sutama. "Pelanggaran Hak Asasi Manusia Tindakan Represif Aparat Kepolisian kepada Massa Aksi Demonstrasi." *RIGGS: Journal of Artificial Intelligence and Digital Business* 5, no. 1 (2026): 7408-7415.
- Sukmawan, Yulia Audina, and Dwi Damayanti. "Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris sebagai Strategi Penguatan Perspektif Kajian Ilmu Hukum." *Notary Law Journal* 4, no. 3 (2025): 114-128.
- Widyaardana, Febrian. "Problematisasi Pembatasan Kebebasan Berpendapat di Indonesia Sesuai Instrumen Hak Asasi Manusia Internasional: Perspektif Pidana." *Jurnal Locus Penelitian dan Pengabdian* 5, no. 1 (2026): 63-80.
- Yamin, Bahri, and M. Taufik Rachman. "Problematisasi Yuridis Pasal 2 KUHP Baru Dalam Perspektif Prinsip-Prinsip Dasar Asas Legalitas." *Unizar Law Review* 8, no. 2 (2025): 170-180.
- Zainuddin, Muhammad, and Aisyah Dinda Karina. "Penggunaan metode yuridis normatif dalam membuktikan kebenaran pada penelitian hukum." *Smart Law Journal* 2, no. 2 (2023): 114-123.