

Analisis Frasa “Penguasa Umum” dalam Pasal 160 KUHP dikaitkan dengan Prinsip Lex Certa (Studi Putusan PN Bondowoso No. 26/Pid.B/2025/PN Bdw)

Fitria Nursaidah^{a,1,*}, Emmilia Rusdiana^{a,2}

^aFakultas Hukum, Universitas Negeri Surabaya, Jl. Ketintang, Ketintang, Kec. Gayungan, Kota Surabaya, Jawa Timur 60231, Indonesia

¹fitria.22211@mhs.unesa.ac.id; ²emmiliarusdiana@unesa.ac.id

* Korespondensi Penulis

ARTICLE INFO

Article history

Received: 27 Oktober 2025

Revised: 9 November 2025

Accepted: 18 November 2025

Keywords

Penguasa Umum

Pasal 160 KUHP

Penghasutan

Public Authority

PTPN

ABSTRACT

This study aims to verify the phrase “public authority” (penguasa umum) in Article 160 of the Indonesian Penal Code (KUHP) by linking it to the lex certa principle and examining its application in the Bondowoso District Court Decision No. 26/Pid.B/2025/PN Bdw. This research employs a normative juridical method with statutory, conceptual, and case approaches. Library research serves as the main method of collecting legal materials, focusing on legislation, court decisions, and legal scholars’ opinions. The results indicate that the term “public authority” should be legally understood as a body or official performing governmental functions and possessing public authority. However, in practice, the application of Article 160 KUHP in cases involving public conflicts with state-owned enterprises such as PTPN XII demonstrates a categorical error, as state-owned enterprises are private legal entities governed by civil law rather than public law. This misinterpretation leads to a violation of the lex certa principle and creates potential for the criminalization of citizens within agrarian conflicts. Therefore, a clear understanding and limitation of the term “public authority” are essential to ensure legal certainty and prevent the misuse of criminal law against citizens’ freedom of expression.

Penelitian ini bertujuan untuk memverifikasi frasa “penguasa umum” dalam Pasal 160 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) dengan mengaitkannya pada prinsip lex certa serta meninjau penerapannya dalam Putusan Pengadilan Negeri Bondowoso Nomor 26/Pid.B/2025/PN Bdw. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus. Studi kepustakaan (library research) menjadi metode utama dalam pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini terhadap peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, serta pendapat para ahli hukum. Hasil penelitian menunjukkan bahwa istilah “penguasa umum” secara yuridis harus dipahami sebagai badan atau pejabat yang menjalankan fungsi pemerintahan dan memiliki otoritas publik. Namun, dalam praktiknya, penerapan Pasal 160 KUHP terhadap konflik masyarakat dengan BUMN seperti PTPN XII menunjukkan kekeliruan kategori karena BUMN berstatus sebagai badan hukum privat yang tunduk pada hukum perdata, bukan publik. Hal tersebut menimbulkan pelanggaran terhadap asas lex certa dan membuka peluang kriminalisasi warga dalam konteks konflik agraria. Oleh karena itu, pemahaman yang tegas mengenai batasan “penguasa umum” diperlukan untuk menjamin kepastian hukum dan mencegah penyalahgunaan hukum pidana terhadap kebebasan berpendapat warga negara.

This is an open access article under the [CC-BY-SA](#) license.



1. Pendahuluan

Dalam penegakan hukum pidana, seringkali muncul tantangan yang tidak sederhana tentang bagaimana norma hukum dapat diterjemahkan dan diterapkan secara adil dan konsisten. Dalam konteks itu, ketentuan norma hukum yang nampak sederhana sering menyimpan kompleksitas makna yang membutuhkan pemahaman mendalam agar tidak menimbulkan multitafsir. Keberadaan suatu rumusan delik tidak hanya berfungsi sebagai sarana penegakan hukum, tetapi juga sebagai instrumen untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan negara dan kebebasan warga negara dalam penghormatan hak-hak setiap individu. Namun dalam praktiknya, hukum pidana sering kali dihadapkan pada dilema dan tidak jarang menjadi pisau bermata dua antara dibutuhkan untuk perlindungan ketertiban umum dan keberadaannya sering kali justru membuka ruang penyalahgunaan kekuasaan. Salah satu persoalan klasik yang masih relevan hingga kini ialah penggunaan pasal-pasal yang bersifat *open texture* atau memiliki rumusan yang tidak pasti, sehingga membuka peluang penegakan hukum yang berlebihan (*overcriminalization*) yaitu penggunaan hukum pidana di luar proporsinya yang justru mengancam kebebasan warga negara. (Rachman, Yamin, and Imawanto 2025)

Permasalahan utama terdapat pada Pasal 160 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang menyatakan bahwa *“Barang siapa di muka umum dengan lisan atau tulisan menghasut supaya melakukan perbuatan pidana, melakukan kekerasan terhadap penguasa umum atau tidak menuruti baik ketentuan undang-undang maupun perintah jabatan yang diberikan berdasar ketentuan undang-undang, diancam dengan pidana penjara paling lama enam tahun atau pidana denda paling banyak empat ribu lima ratus rupiah.”* Pasal ini secara normatif bertujuan untuk menjaga ketertiban umum, namun dalam praktik penerapannya muncul persoalan interpretasi yang signifikan terutama mengenai makna frasa 'penguasa umum'. Ketidakjelasan ini terlihat jelas dalam Putusan Pengadilan Negeri Bondowoso No. 26/Pid.B/2025/PN BdW, yang mengadili kasus Trio Bondowoso, di mana tiga petani dinyatakan bersalah atas tuduhan penghasutan karena diduga menghasut warga menanam cabai di lahan milik PT Perkebunan Nusantara XII (PTPN XII). Dalam putusan tersebut, hakim menyatakan unsur Pasal 160 terpenuhi, namun tidak memberikan penjelasan rinci mengenai siapa yang dimaksud dengan 'penguasa umum'. Istilah ini sendiri menjadi fokus perhatian karena konsekuensi hukumnya sangat besar dan berpotensi menimbulkan interpretasi berbeda di antara aparat penegak hukum. Sejak dahulu, istilah tersebut secara terminologis diartikan sebagai entitas yang memiliki kekuasaan atau kewenangan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan. Namun, dalam praktiknya, batasan yang tegas kapan dan siapa yang termasuk dalam kategori tersebut sering menimbulkan kebingungan serta diskusi dalam proses hukum.

Rumusan Pasal 160 KUHP menunjukkan kelemahan mendasar karena ketentuan tersebut sangat bergantung pada tafsir pihak yang berwenang menegakkannya. Ketergantungan pada interpretasi penguasa menyebabkan penerapan pasal ini sering kali tidak konsisten dan membuka ruang penyimpangan, sehingga mengancam prinsip kepastian hukum serta perlindungan hak asasi manusia. Warga negara yang sekadar menyampaikan kritik atau pendapat terhadap kebijakan pemerintah yang seharusnya dijamin oleh Pasal 28E ayat (3) UUD 1945 tentang kebebasan berserikat, berkumpul, dan menyatakan pendapat itu berpotensi dikualifikasikan sebagai pelaku penghasutan. Dalam praktiknya, keberadaan pasal ini justru memberikan keuntungan bagi penguasa karena dapat digunakan untuk membatasi ruang kritik publik. Padahal, fungsi kontrol sosial terhadap pemerintah merupakan unsur penting dalam mencegah penyalahgunaan kekuasaan. Akibatnya, Pasal 160 KUHP sering kali dipakai sebagai instrumen politik dengan dalih menjaga ketertiban umum atau stabilitas negara, bukan semata-mata untuk menegakkan hukum. (Toufan Hazmi Haidi 2022).

Mahkamah Konstitusi dalam putusan No. 7/PUU-VII/2009 telah mengubah pasal 160 KUHP delik formil menjadi delik materiil. Dalam perubahannya menyatakan bahwa suatu penghasutan akan dipidana apabila menimbulkan tindak pidana lain oleh akibat nyata dari yang dihasut. Berdasar dengan teori kausalitas, unsur akibat dalam suatu rumusan ditentukan dengan cara mengidentifikasi elemen kelakuan yang menyebabkan akibat tersebut berdasarkan prinsip hubungan kausal. Jika tidak ada hubungan sebab-akibat antara akibat tertentu dan tindakan orang yang didakwa, maka tidak bisa dibuktikan bahwa orang tersebut telah melakukan tindak pidana tersebut, sehingga tidak dapat dipertanggungjawabkan atas kejadian itu (Prof. Moeljatno 2019). Perubahan tersebut menuntut pembuktian akibat yang konkret dari tindakan penghasutan, sehingga memperkuat perlindungan hak-hak asasi manusia sekaligus menjaga ketertiban umum.

Oleh karena itu, kajian terhadap frasa “*penguasa umum*” dalam Pasal 160 KUHP menjadi penting tidak hanya dari sisi bahasa, tetapi juga dari perspektif yuridis, normatif, dan praktis, guna menilai konsistensi penerapannya terhadap asas *lex certa* dan prinsip hak asasi manusia. Penelitian ini berkontribusi dalam memperjelas batasan konseptual mengenai frasa “*penguasa umum*” dalam Pasal 160 KUHP yang sampai saat ini belum memiliki rumusan eksplisit dalam hukum positif di Indonesia sehingga berupaya memperbaiki arah interpretasi hukum dengan menegaskan bahwa subjek *penguasa umum* seharusnya dibatasi pada pejabat atau organ negara yang menjalankan fungsi publik, bukan badan usaha milik negara yang berorientasi komersial seperti PTPN XII yang mengkaji konsep ‘penguasa umum’ dalam Pasal 160 KUHP secara spesifik pada konteks praktis putusan pengadilan terhadap PT Perkebunan Nusantara XII. Pemahaman yang jelas mengenai ruang lingkup penguasa umum diharapkan dapat mencegah terjadinya kriminalisasi masyarakat serta memastikan penegakan hukum yang berkeadilan dan sejalan dengan semangat negara hukum demokratis. Dengan mempertimbangkan kompleksitas tersebut, penelitian ini berfokus pada analisis konstruksi hukum frasa “*penguasa umum*” dalam Pasal 160 KUHP yang dikaitkan dengan tindak pidana penghasutan serta menelaah kedudukan PT Perkebunan Nusantara XII (PTPN XII) dalam Putusan PN Bondowoso No. 26/Pid.B/2025/PN Bdw. Kajian ini dimaksudkan untuk mengidentifikasi bagaimana norma tersebut dibangun, ditafsirkan, dan diterapkan dalam praktik peradilan, serta menilai kesesuaiannya dengan asas *lex certa* sebagai bagian dari prinsip legalitas dalam hukum pidana Indonesia.

2. Metode

2.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif, yang juga dikenal sebagai penelitian hukum doktrinal, merupakan jenis penelitian yang memberikan penjelasan sistematis mengenai aturan-aturan yang mengatur suatu kategori hukum tertentu. Penelitian ini menganalisis hubungan antar aturan, serta mungkin melakukan prediksi terkait perkembangan hukum di masa depan. Fungsi utama dari penelitian hukum normatif adalah untuk memberikan argumentasi hukum yang berbasis pada ketentuan-ketentuan yang ada, khususnya dalam situasi di mana terjadi kekosongan, ketidakjelasan, atau konflik norma hukum. Pendekatan ini dipilih karena fokus penelitian adalah mengkaji dan menganalisis norma hukum, ketentuan perundang-undangan, putusan pengadilan, serta berbagai literatur hukum yang relevan terkait dengan frasa “penguasa umum” dalam Pasal 160 KUHP. (Dr. Djulaeka, SH., MH & Dr. Devi Rahayu, SH. 2020).

2.2. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini digunakan beberapa bentuk pendekatan sebagaimana dikemukakan oleh Peter Mahmud Marzuki, yaitu Pendekatan Perundang-undangan (Statute Approach), dengan menelaah ketentuan Pasal 160 KUHP, Pasal 246 baru (UU No. 1 Tahun 2023), dan Pasal 28E ayat (3) UUD 1945. Pendekatan ini digunakan untuk menelaah dan menganalisis seluruh undang-undang serta regulasi yang terkait dengan isu hukum dalam penelitian ini, termasuk kajian atas asas hukum, sinkronisasi ketentuan, serta pemahaman filosofi di balik undang-undang tersebut. Dengan pendekatan ini, peneliti berupaya menangkap kandungan normatif dan hierarki peraturan agar dapat memahami keselarasan atau benturan antara aturan hukum yang berlaku dalam konteks penelitian. Selanjutnya yaitu Pendekatan Kasus (Case Approach), melalui analisis terhadap Putusan PN

Bondowoso No. 26/Pid.B/2025/PN Bdw. Pendekatan ini dipakai untuk mengkaji putusan pengadilan yang sudah berkekuatan hukum tetap dengan fokus pada ratio decidendi, yaitu alasan dan pertimbangan hukum hakim dalam mengambil keputusan. Melalui analisis ini, dapat digali bagaimana norma hukum diimplementasikan dalam praktik, serta pengaruhnya terhadap isu yang diteliti. Yang terakhir yaitu Pendekatan Konseptual (Conceptual Approach) digunakan ketika tidak ditemukan aturan hukum yang jelas terkait masalah penelitian, sehingga harus membangun konsep hukum yang relevan dengan merujuk pada doktrin, pendapat ahli, dan literatur hukum yang mendasari argumentasi dan analisis penelitian secara teoritis. Penelitian ini mengkaji pandangan para ahli hukum pidana seperti R. Soesilo, dan S.R. Sianturi mengenai makna "penguasa umum".(Nur 2021)

2.3. Bahan Hukum

Menurut Zaenuddin Ali dalam bukunya *Metode Penelitian Hukum*, bahan hukum terbagi menjadi tiga kategori utama, yaitu bahan hukum primer, sekunder, dan non-hukum. Bahan hukum primer adalah sumber hukum yang memiliki kekuatan mengikat secara langsung, seperti undang-undang, peraturan perundang-undangan, serta putusan pengadilan, yang menjadi dasar utama dalam analisis hukum.(Prof. Dr. H. Zainuddin Ali 2019) Dalam penelitian ini, bahan primer meliputi KUHP lama dan KUHP baru, serta putusan pengadilan negeri dan Mahkamah Konstitusi terkait penerapan norma "penguasa umum". Bahan hukum sekunder terdiri atas literatur yang menjelaskan, menafsirkan, dan menguraikan bahan primer, seperti buku hukum dari Prof. Moeljatno dan Peter Mahmud Marzuki, dari jurnal akademik, artikel ilmiah, dan pendapat para ahli hukum. Pendapat R. Soesilo dan S.R. Sianturi serta tulisan-tulisan akademik yang membahas konsep "penguasa umum" termasuk dalam bahan sekunder yang memperkaya kajian ini. Sedangkan bahan hukum non-hukum meliputi sumber non-normatif yang mendukung pemahaman konteks sosial dan istilah, seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kamus hukum, dan dokumen relevan lainnya yang membantu memperjelas terminologi dan latar belakang normatif dalam penelitian ini. Ketiga bahan hukum ini saling melengkapi dan secara terpadu digunakan untuk membangun analisis yang komprehensif dan mendalam, guna mengkaji serta menafsirkan norma hukum terkait "penguasa umum" dalam Pasal 160 KUHP sesuai dengan pendekatan normatif yang diterapkan dalam penelitian ini.

2.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Studi kepustakaan (library research) menjadi metode utama dalam pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini, dengan tujuan mendapatkan bahan hukum yang akurat dan relevan. Melalui proses pencarian dan kajian dokumen-dokumen hukum primer, literatur hukum sekundernya, serta sumber referensi non-hukum. Data hukum yang diperoleh akan dianalisis untuk menjawab permasalahan penelitian secara menyeluruh

2.5. Teknik Analisis Data

Dalam penelitian ini, data hukum yang berupa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, dan literatur hukum dianalisis menggunakan teknik analisis konten dan interpretasi sistematis. Analisis konten dilakukan untuk mengidentifikasi tema-tema utama dan pola dalam aturan hukum serta dokumen pendukung. Selanjutnya, interpretasi sistematis digunakan untuk menafsirkan norma hukum dengan menghubungkan ketentuan-ketentuan satu dengan lainnya dalam sistem perundang-undangan yang berlaku. Dengan pendekatan ini, penafsiran norma dilakukan secara menyeluruh dan koheren, sehingga dapat memahami makna hukum dalam konteks sistem hukum yang utuh. Teknik ini sangat tepat untuk menjaga konsistensi dan relevansi interpretasi dalam kajian hukum normatif, seperti yang diterapkan dalam penelitian mengenai frasa "penguasa umum" dalam Pasal 160 KUHP.

3. Pembahasan

3.1. Konstruksi Hukum Frasa "Penguasa Umum" dalam Pasal 160 KUHP yang Dikaitkan Dengan Tindak Pidana Penghasutan

Seperti yang kita ketahui, Kitab Undang - Undang Hukum Pidana (KUHP) Indonesia merupakan Kitab turunan dari *Wetboek Van Strafrecht Nederland* yaitu Kitab Undang – Undang

Hukum Pidana Belanda yang diterapkan ke Negara jajahannya. Terdapat perbedaan mendasar antara ketentuan penghasutan dalam Pasal 131 *Wetboek van Strafrecht voor Nederland* (WvS Ned.) dengan Pasal 160 KUHP Indonesia. Dalam KUHP Belanda, delik penghasutan hanya mencakup dua jenis hasutan, yakni menghasut untuk melakukan tindak pidana dan menghasut untuk melawan kekuasaan umum menggunakan kekerasan. Sedangkan dalam KUHP Indonesia, legislator menambahkan unsur baru, yaitu menghasut agar tidak mematuhi undang-undang atau perintah jabatan yang sah. Perbedaan ini muncul karena latar belakang sejarah pembentukan KUHP Indonesia yang masih dipengaruhi oleh era kolonial Belanda. Pada masa itu, aturan penghasutan bertujuan bukan hanya menjaga ketertiban umum, melainkan juga mempertahankan stabilitas kekuasaan kolonial. Oleh karena itu, penerapan Pasal 160 KUHP perlu dikaji secara kritis agar tidak terus mencerminkan semangat kolonial yang membatasi kebebasan berpendapat warga negara. (Toufan Hazmi Haidi 2022)

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) "Penguasa" adalah "orang yang menguasai, orang yang berkuasa (untuk menyelenggarakan sesuatu, memerintah, dan sebagainya), Pemegang kekuasaan yang memiliki kewenangan untuk memerintahkan sesuatu". Sedangkan "umum" menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) berarti "mengenai seluruhnya atau semuanya; secara menyeluruh, tidak menyangkut yang khusus (tertentu) saja, untuk orang banyak, (untuk orang) siapa saja, orang banyak, khalayak ramai, tersiar (rata) ke mana-mana." Dengan demikian dapat diartikan bahwa "penguasa umum" adalah entitas (biasanya orang, namun bisa juga merujuk pada posisi atau institusi secara implisit) yang memiliki kemampuan, wewenang, atau kekuatan untuk mengontrol, memerintah, atau menyelenggarakan sesuatu dalam lingkup kepentingan publik atau orang banyak. (KBBI n.d.)

Unsur-unsur dari Pasal 160 KUHP yakni sebagai berikut:

1. Barang siapa
2. Di muka umum
3. Dengan lisan atau tulisan
4. Menghasut supaya melakukan:
 - a. Suatu perbuatan pidana; atau
 - b. Kekerasan terhadap penguasa umum; atau
 - c. Tidak menuruti ketentuan undang-undang atau perintah jabatan yang sah.

Terhadap unsur-unsur tersebut, rumusan pasal ini mengandung beberapa unsur penting yang harus dibuktikan untuk dapat menjerat seseorang dengan tindak pidana penghasutan, yaitu:

1. **Barang siapa** (setiap orang). Frasa "*barang siapa*" dalam rumusan Pasal 160 KUHP merujuk pada setiap orang yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum atas perbuatannya. Artinya, subjek hukum tersebut harus berada dalam kondisi mental yang sehat, memiliki kemampuan berpikir dan bertindak secara sadar (*geestelijke vermogens*), serta tidak mengalami gangguan kejiwaan. Dalam doktrin hukum pidana, keadaan ini sering diartikan sebagai seseorang yang bertindak dalam keadaan sadar penuh. Oleh sebab itu, aparat penegak hukum dituntut untuk berhati-hati dalam mengidentifikasi pelaku, memastikan bahwa yang bersangkutan benar-benar memiliki kesadaran hukum dan kemampuan bertanggung jawab sebelum menetapkan atau menindak lanjut perbuatan pidana. (ST Ramadhani A 2021)
2. **Di muka umum**. Unsur "*di muka umum*" mengandung makna bahwa perbuatan tersebut dilakukan di ruang atau tempat yang dapat diakses publik, atau dalam keadaan di mana orang banyak dapat melihat maupun mendengarnya. Syarat "*di muka umum*" tidak harus selalu berarti perbuatan dilakukan di lokasi umum secara fisik, melainkan cukup apabila tindakan hasutan tersebut dapat diketahui oleh khalayak umum. Misalnya, hasutan yang diucapkan secara lisan dan dapat didengar oleh masyarakat, atau hasutan tertulis yang disebar, dipertunjukkan, atau ditempel di tempat yang memungkinkan publik mengetahuinya. Dengan demikian, unsur ini menekankan pada *aksesibilitas publik* terhadap pernyataan hasutan, bukan semata lokasi terjadinya perbuatan.

3. **Dengan lisan atau tulisan.** Unsur “*dengan lisan atau dengan tulisan*” menunjukkan bahwa perbuatan penghasutan dapat dilakukan melalui dua bentuk media komunikasi, yaitu secara verbal (ucapan) maupun nonverbal (tulisan). Apabila penghasutan dilakukan secara lisan dan telah didengar oleh khalayak umum, maka tindak pidana dianggap telah selesai pada saat ucapan tersebut disampaikan di depan publik. Sebaliknya, apabila penghasutan dilakukan melalui tulisan, maka kata-kata yang mengandung ajakan atau dorongan untuk melakukan perbuatan pidana harus terlebih dahulu dituangkan secara tertulis dan dapat diakses oleh masyarakat. Tindak pidana tersebut dianggap sempurna ketika tulisan tersebut disebarluaskan, diumumkan, atau dipertunjukkan di ruang publik, karena pada titik itu hasutan telah berpotensi menimbulkan pengaruh terhadap orang banyak.
4. **Menghasut supaya melakukan** suatu perbuatan pidana; atau kekerasan terhadap penguasa umum; atau tidak menuruti ketentuan undang-undang atau perintah jabatan yang sah.

Unsur keempat ini disusun secara alternatif, artinya pembuktian terhadap salah satu elemen saja sudah cukup untuk menyatakan unsur ini terpenuhi.

- a. Menghasut supaya melakukan suatu perbuatan pidana.

Suatu tindak pidana yang menjadi sasaran dari perbuatan menghasut tidak harus disebutkan secara eksplisit jenis atau kualifikasinya, misalnya pembunuhan, pencurian, atau bentuk kejahatan tertentu lainnya. Hal yang terpenting adalah bahwa isi dari ucapan atau tulisan tersebut mengandung ajakan untuk melakukan perbuatan yang oleh undang-undang dikategorikan sebagai tindak pidana. Sebagai contoh, ketika seseorang mengucapkan kalimat “mari kita bersama-sama pergi untuk merobohkan bangunan itu”, maka ajakan tersebut dapat dipahami sebagai hasutan untuk melakukan tindak pidana perusakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 408 KUHP. Selain itu, pelaku tidak diwajibkan mengetahui secara pasti dasar hukum atau pasal yang mengatur perbuatan tersebut. Cukup apabila pelaku menyadari bahwa isi dari ucapan atau tulisannya merupakan tindakan yang dilarang oleh hukum dan dapat dikenai sanksi pidana. Dengan demikian, kesadaran subjektif pelaku terhadap sifat melawan hukum dari ajakannya sudah cukup untuk memenuhi unsur hasutan dalam Pasal 160 KUHP.

- b. Menghasut supaya melakukan kekerasan terhadap penguasa umum.

Penguasa umum adalah subjek dari kepentingan hukum negara yang dilindungi oleh hukum pidana. Penguasa umum ini termasuk alat-alat kekuasaan negara yang memiliki otoritas pemerintahan, seperti pejabat pemerintah, aparat keamanan, pejabat publik yang menjalankan fungsi administratif, termasuk di antaranya Gubernur, Bupati, Camat, dll. yang memiliki kewenangan formal dalam menjalankan fungsi pemerintahan dan kekuasaan umum. (Pelealu 2022)

Tujuan kedua dari perbuatan menghasut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 160 KUHP adalah agar masyarakat melakukan perlawanan terhadap penguasa umum dengan menggunakan kekerasan. Namun demikian, yang menjadi sasaran utama dari hasutan tersebut bukanlah tindakan kekerasannya sendiri, melainkan tindakan perlawanan terhadap penguasa umum. Kekerasan dalam konteks ini hanya merupakan unsur yang menyertai atau melengkapi perbuatan menentang penguasa umum, bukan unsur utama dari tindak pidana penganiayaan sebagaimana diatur dalam Bab XX Buku II KUHP. Dengan demikian, unsur “kekerasan” di sini tidak dipahami sebagai bentuk serangan fisik terhadap tubuh seseorang, melainkan sebagai ekspresi perlawanan terhadap otoritas negara. Kesengajaan dalam perbuatan menghasut juga tidak diarahkan pada niat untuk menimbulkan penderitaan fisik (rasa sakit) sebagaimana dalam penganiayaan, melainkan pada tujuan untuk menimbulkan perlawanan terhadap kewenangan penguasa umum. Oleh sebab itu, tindak pidana ini dikualifikasikan sebagai kejahatan terhadap ketertiban umum (*misdrifven tegen de openbare orde*). Dalam kaitannya dengan frasa “*di muka umum*”, maknanya adalah bahwa ketika perbuatan menghasut dilakukan di hadapan khalayak ramai, maka isi ucapan atau tulisan yang bersifat menghasut tersebut dapat diketahui oleh orang banyak tanpa memerlukan upaya khusus untuk mengetahuinya. (Prasetyo 2017)

- c. Menghasut supaya tidak menuruti ketentuan undang-undang atau perintah jabatan yang sah.

Elemen ini mengandung larangan bagi seseorang untuk mengajak orang lain menolak atau mengabaikan hukum yang berlaku. Meskipun begitu, unsur ini juga rentan menimbulkan benturan dengan hak konstitusional warga negara untuk menyampaikan pendapat sebagaimana dijamin dalam Pasal 28E ayat (3) UUD 1945.

Sehingga Analisis Yuridis dari Pasal 160 KUHP yaitu pasal ini menunjukkan bahwa pengaturan tindak pidana penghasutan mengalami perubahan signifikan setelah Putusan Mahkamah Konstitusi No. 7/PUU-VII/2009. Awalnya, delik penghasutan dikategorikan sebagai delik formil, berarti tindakan penghasutan itu sendiri sudah cukup untuk dikenai pidana tanpa perlu dibuktikan adanya akibat konkret. Namun, setelah putusan tersebut, sifatnya berubah menjadi delik materiil, yang mana penghasutan hanya dapat dipidana apabila menimbulkan akibat nyata berupa tindak pidana yang dihasut. Hal ini berarti dalam proses pembuktian, tidak cukup hanya menunjukkan bahwa terdakwa melakukan pernyataan hasutan, melainkan juga harus ada bukti adanya akibat hukum yang konkret sebagai konsekuensi dari penghasutan itu sendiri. Perubahan ini mencerminkan pendekatan yang lebih berorientasi pada akibat nyata, sehingga dapat mencegah penegakan hukum yang berlebihan terhadap pidana penghasutan. Perubahan tersebut menegaskan pentingnya asas *lex certa* (kepastian hukum) dalam penerapan pasal ini. Meskipun Mahkamah Konstitusi telah menegaskan bahwa Pasal 160 KUHP harus ditafsirkan sebagai delik materiil, KUHP baru tidak menunjukkan perbaikan berarti. Rumusan Pasal 246 KUHP baru tetap menggunakan istilah “penguasa umum” tanpa memberikan penjelasan otentik. Artinya, problem penafsiran tetap eksis bahkan dalam sistem hukum pidana yang telah diperbarui.

Penegak hukum harus jelas dan tegas dalam menentukan siapa yang dimaksud sebagai “penguasa umum” agar tidak terjadi kriminalisasi terhadap warga yang menggunakan hak kebebasan berpendapat. Hal ini menjadi isu sensitif karena definisi “penguasa umum” dalam praktik kadang multitafsir dan berpotensi diperluas sampai ke entitas non-pemerintah seperti badan usaha milik negara, sebagaimana beberapa putusan pengadilan terbaru. Dalam praktik, pasal ini sering menimbulkan dilema bagi aparat penegak hukum karena sulit membuktikan akibat nyata dan menghindari penyalahgunaan pasal untuk membungkam kritik terhadap pemerintah atau penguasa. Dari perspektif hak asasi manusia, terdapat kekhawatiran Pasal 160 KUHP dipakai untuk membatasi kebebasan berekspresi dan berpendapat yang dijamin konstitusi. Oleh sebab itu, kritik berkembang agar pasal ini lebih jelas rumusannya dan penerapannya harus dilakukan dengan sangat berhati-hati agar tetap seimbang antara menjaga ketertiban umum dan melindungi hak sipil. Secara keseluruhan, Pasal 160 KUHP memiliki peranan penting dalam menjaga stabilitas dan ketertiban publik melalui sanksi terhadap penghasutan, namun penerapannya perlu kehati-hatian dan pemahaman yang mendalam agar tidak menyimpang dari prinsip keadilan, kepastian hukum, dan penghormatan terhadap hak asasi manusia.

3.2. Kedudukan PT Perkebunan Nusantara XII (PTPN XII) dalam Putusan PN Bondowoso No. 26/Pid.B/2025/PN Bdw

Putusan Pengadilan Negeri Bondowoso No. 26/Pid.B/2025/PN Bdw merupakan contoh konkret penerapan Pasal 160 KUHP terhadap konflik sosial-agraria antara warga dengan badan usaha milik negara (BUMN). Dalam perkara ini, tiga terdakwa yaitu Ahmad Yudi Purwanto (alias Pak Afgan), Jumari (H. Nawawi), dan Fajariyanto (Wajar) didakwa telah menghasut masyarakat Desa Kaligedang untuk melakukan penanaman cabai di atas lahan yang dikelola oleh PT Perkebunan Nusantara XII (PTPN XII). Majelis hakim menyatakan para terdakwa terbukti bersalah melanggar Pasal 160 KUHP dengan alasan bahwa tindakan mereka telah menimbulkan akibat berupa kerusakan tanaman milik perusahaan dan terganggunya kegiatan operasional kebun. Pertimbangan hukum majelis menekankan pada akibat nyata dari perbuatan tersebut sebagai bentuk pemenuhan sifat delik materiil Pasal 160 KUHP pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 7/PUU-VII/2009. Namun, yang menarik, hakim tidak secara eksplisit menafsirkan PTPN XII sebagai “penguasa umum”, melainkan sebagai pihak yang dirugikan secara faktual dan ekonomi, layaknya korban dalam perkara perdata atau delik terhadap harta kekayaan.

Penempatan posisi PTPN XII dalam kerangka demikian menunjukkan bahwa majelis hakim lebih memusatkan analisis pada akibat material dari perbuatan ketimbang pada identifikasi arah penghasutan (gegen wen). Hal ini terlihat dari pertimbangan hakim yang menyatakan bahwa elemen unsur keempat Pasal 160 KUHP telah terpenuhi karena salah satu elemennya, yakni “menghasut supaya melakukan perbuatan pidana,” terbukti secara sah dan meyakinkan. Dalam pertimbangannya, hakim menegaskan bahwa unsur keempat tersebut bersifat alternatif, sehingga terpenuhinya satu elemen saja sudah cukup untuk membuktikan keseluruhan unsur tanpa harus menilai elemen-elemen lain seperti “melawan penguasa umum” atau “tidak menuruti perintah jabatan yang sah.” Pendekatan yuridis seperti ini menimbulkan implikasi serius. Dengan hanya menitikberatkan pada akibat fisik berupa kerusakan kebun tanpa menguraikan subjek hukum yang dihasut, pengadilan seolah mengabaikan dimensi normatif dari unsur “penguasa umum” yang menjadi pembeda penting antara penghasutan terhadap aparat negara dan konflik antara warga dengan badan privat. Padahal, menurut R. Soesilo, istilah “penguasa umum” harus dipahami sebagai pejabat atau badan pemerintahan yang menjalankan fungsi publik, seperti polisi, tentara, camat, atau pejabat administrasi lainnya, bukan badan usaha komersial, sekalipun berstatus BUMN. Menurut S.R. Sianturi, istilah penguasa umum menunjuk pada badan atau lembaga yang menjalankan fungsi pemerintahan secara langsung, baik di tingkat pusat maupun daerah, sehingga memiliki otoritas publik (public authority) untuk mengatur masyarakat. (Putusan Pengadilan Negeri Bondowoso n.d.)

Dengan demikian, ketika majelis hakim tidak lagi mempertimbangkan eksistensi unsur tersebut, maka batas antara tindak pidana penghasutan terhadap otoritas publik dan pelanggaran terhadap entitas sipil menjadi kabur (blurred line). Selain itu, status hukum PTPN XII sebagai BUMN berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN menegaskan bahwa perusahaan tersebut berorientasi pada keuntungan (profit-oriented) dan tunduk pada hukum privat, bukan publik (Undang 2003). Artinya, dalam kapasitasnya sebagai perseroan terbatas (PT), PTPN XII tidak memiliki kewenangan publik (public authority) untuk menjalankan fungsi pemerintahan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 160 KUHP. Oleh karena itu, menempatkan PTPN XII sebagai objek penghasutan terhadap “penguasa umum” adalah bentuk kekeliruan kategori (category mistake) yang mengaburkan penerapan asas *lex certa* dalam hukum pidana.

Ketiadaan analisis mengenai subjek “penguasa umum” dalam pertimbangan hakim juga berimplikasi terhadap prinsip pertanggungjawaban pidana yang adil (fair criminal liability). Pasal 160 KUHP menuntut pembuktian hubungan kausalitas antara perbuatan menghasut dan akibat yang ditimbulkan, namun dalam kasus ini hubungan tersebut dibangun hanya berdasarkan gangguan operasional perusahaan, bukan akibat langsung berupa tindak pidana terhadap otoritas publik. Artinya, hubungan sebab-akibat dalam putusan ini bersifat lemah dan lebih menyerupai hubungan administratif atau perdata, bukan tindak pidana terhadap ketertiban umum. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa posisi PTPN XII dalam putusan ini lebih tepat dikategorikan sebagai entitas privat yang mengalami kerugian ekonomi, bukan sebagai penguasa umum yang menjadi objek perlindungan Pasal 160 KUHP. Pengabaian terhadap diferensiasi ini berpotensi memperluas penerapan pasal secara tidak proporsional dan membuka ruang kriminalisasi terhadap warga dalam konteks konflik agraria. Praktik penggunaan Pasal 160 KUHP dalam konteks sosial sering kali menimbulkan efek pembungkaman terhadap masyarakat yang memperjuangkan hak atas tanah, bertentangan dengan prinsip kebebasan berpendapat yang dijamin oleh Pasal 28E ayat (3) UUD 1945 dan nilai-nilai hak asasi manusia. (Rachman et al. 2025)

Dapat dipahami bahwa istilah penguasa umum dalam hukum pidana Indonesia merupakan konsep yang memiliki landasan historis dan teoretis kuat. Menurut R. Soesilo, yang dimaksud dengan “penguasa umum” adalah orang atau badan yang menjalankan kekuasaan umum (*bestuursmacht*) dalam arti melaksanakan fungsi pemerintahan atau ketertiban publik, seperti polisi, tentara, jaksa, camat, atau pejabat pemerintahan lain yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan (Agustina 2019). Penguasa umum tidak mencakup subjek hukum privat, karena yang

dilindungi oleh Pasal 160 KUHP adalah otoritas negara dan ketertiban umum (*openbare orde*), bukan kepentingan ekonomi korporasi. Sementara itu, Andi Hamzah menambahkan bahwa istilah dalam penghasutan ini harus dilihat dalam konteks *staatsrechtelijk*, yakni sebagai bagian dari fungsi kekuasaan publik (*public authority*). Oleh karena itu, hanya entitas atau pejabat yang menjalankan kekuasaan publik yang dapat dikategorikan sebagai penguasa umum.

Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa perbedaan antara badan hukum publik dan badan hukum privat terletak pada kepentingan yang diwakili serta jenis aktivitas yang dilakukan oleh badan hukum tersebut, apakah berkaitan dengan hubungan hukum publik atau hukum perdata. Sementara itu, Soenawar Soekowati mengemukakan beberapa kriteria untuk membedakan badan hukum publik dan perdata, yaitu berdasarkan: (a) cara pendiriannya yang biasanya berdasarkan konstruksi hukum publik dengan pengesahan oleh penguasa negara melalui undang-undang atau peraturan lainnya, (b) lingkungan kerja badan hukum tersebut, apakah badan tersebut menjalankan tugas-tugas yang bersifat publik atau melakukan tindakan hukum perdata yang setara dengan pihak lain dalam posisi hukum yang sama, dan (c) kewenangan yang dimiliki, apakah badan hukum tersebut memiliki wewenang untuk membuat keputusan, ketetapan, atau peraturan yang mengikat secara umum. Jika badan hukum tersebut memiliki kewenangan publik, maka dapat dikategorikan sebagai badan hukum publik. (Hamzah 2019)

Hal ini berarti badan usaha milik negara (BUMN) seperti PT Perkebunan Nusantara XII (PTPN XII), meskipun dimiliki oleh negara, tidak serta-merta berstatus sebagai penguasa umum karena aktivitasnya berorientasi profit dan tunduk pada rezim hukum privat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN. Pasal 2 ayat (1) UU tersebut menyebutkan bahwa “BUMN merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.” Frasa “kekayaan negara yang dipisahkan” berarti BUMN berdiri sebagai entitas korporasi mandiri, bukan sebagai lembaga negara atau pejabat publik (Makruf and Murni 2025). Dengan demikian, hubungan hukum antara masyarakat dan BUMN bersifat privat-komersial, bukan publik-administratif.

Dalam konteks perkara PN Bondowoso No. 26/Pid.B/2025/PN BdW, majelis hakim tidak memberikan penjelasan mengenai apakah PTPN XII dikategorikan sebagai penguasa umum atau bukan. Namun, dari pertimbangan yang menekankan akibat terhadap operasional perusahaan, dapat disimpulkan bahwa hakim menempatkan PTPN XII hanya sebagai pihak yang dirugikan secara faktual dan ekonomis, bukan sebagai pemegang otoritas publik. Hal ini menimbulkan konsekuensi logis: unsur “melawan penguasa umum” sebenarnya tidak relevan untuk diterapkan dalam perkara tersebut. Jika ditarik dari teori hukum pidana, perbuatan yang diarahkan terhadap entitas privat tidak dapat dikategorikan sebagai tindak pidana penghasutan dalam konteks Pasal 160 KUHP, karena ketentuan tersebut bertujuan melindungi stabilitas ketertiban umum dan kewibawaan pemerintah, bukan hubungan ekonomi antara warga dan perusahaan. Oleh karena itu, penggunaan pasal ini untuk menjerat masyarakat yang bersengketa dengan PTPN XII menimbulkan pergeseran fungsi hukum pidana, dari instrumen perlindungan kepentingan umum menjadi alat represi terhadap kepentingan sosial.

Kondisi ini juga mencerminkan pelanggaran asas *lex certa*, salah satu pilar dari asas legalitas (*nullum delictum, nulla poena sine lege certa*), suatu rumusan delik harus memiliki batas yang jelas agar dapat dipahami secara pasti siapa pelaku, perbuatan, dan objek yang dilindungi hukum pidana. Ketika batas antara penguasa publik dan badan privat kabur, maka penerapan pasal kehilangan kepastian, dan berpotensi digunakan secara sewenang-wenang (*abuse of power*) (Seno Wibowo Gumbir dan Ratna Nurhayati 2016). Selain itu, pendekatan hakim dalam perkara Bondowoso yang mengabaikan unsur “penguasa umum” juga berpotensi mengancam hak konstitusional atas kebebasan berekspresi, sebagaimana dijamin dalam Pasal 28E ayat (3) UUD NRI 1945, di mana setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan menyatakan pendapat. Dalam konteks

sosial-agraria, pengabaian ini dapat menimbulkan efek domino berupa kriminalisasi terhadap gerakan masyarakat sipil, sebagaimana ditemukan dalam laporan Konsorsium Pembaruan Agraria yang mencatat 241 kasus konflik agraria dan lebih dari 2.800 warga dikriminalisasi dengan pasal-pasal pidana, termasuk Pasal 160 KUHP. (Kriminalisasi Berulang Petani Pakuweru, Bentuk Lemahnya Komitmen Negara untuk Penyelesaian Konflik Agraria <https://www.n.d.>)

Dengan demikian, dari hasil analisis dapat ditegaskan bahwa PTPN XII tidak dapat dikategorikan sebagai penguasa umum dalam Pasal 160 KUHP, karena:

- a. Tidak memiliki fungsi publik atau kewenangan pemerintahan;
- b. Beroperasi di bawah rezim hukum privat dan berorientasi komersial;
- c. Tidak memenuhi unsur perlindungan hukum yang dimaksud Pasal 160 KUHP; dan
- d. Penerapan pasal terhadap hubungan warga dan BUMN berpotensi melanggar asas *lex certa* dan prinsip non-retroaktif dalam hukum pidana.

Dengan memperjelas pemisahan antara penguasa publik dan entitas privat, diharapkan praktik penegakan Pasal 160 KUHP ke depan tidak lagi digunakan untuk menjerat masyarakat yang memperjuangkan hak-hak ekonomi dan sosialnya.

Pasal 160 KUHP mengandung empat unsur utama: (1) barang siapa; (2) di muka umum; (3) dengan lisan atau tulisan; dan (4) menghasut supaya melakukan perbuatan pidana, melakukan kekerasan terhadap penguasa umum, atau tidak menuruti ketentuan undang-undang maupun perintah jabatan yang sah. Unsur keempat ini bersifat alternatif kumulatif, yang berarti pembuktian terhadap salah satu elemen di dalamnya sudah dianggap cukup untuk memenuhi keseluruhan unsur delik. Dalam perkara Putusan PN Bondowoso No. 26/Pid.B/2025/PN Bdw, majelis hakim menyatakan bahwa unsur keempat Pasal 160 KUHP telah terpenuhi karena para terdakwa “menghasut supaya melakukan suatu perbuatan pidana”, yaitu mengajak masyarakat menanam cabai di lahan milik PTPN XII. Hakim menilai bahwa perbuatan tersebut menimbulkan akibat berupa kerugian ekonomi dan terganggunya aktivitas perusahaan. Dengan demikian, elemen pertama dari unsur keempat dianggap terbukti dan secara otomatis mengesahkan pemenuhan unsur keseluruhan.

Pendekatan hakim ini, meskipun sejalan dengan logika tekstual Pasal 160 KUHP, justru mengandung kelemahan metodologis dalam penalaran hukum. Pemenuhan unsur alternatif tidak boleh mengabaikan keterkaitan antara *actus reus* (perbuatan lahiriah) dan *mens rea* (niat batin pelaku) (Balya 2025). Dalam konteks penghasutan, pembuktian tidak cukup hanya menunjukkan bahwa terdakwa “mengajak” orang lain melakukan sesuatu, tetapi juga harus dibuktikan tujuan dan akibat konkret dari ajakan tersebut. Pendekatan yang terlalu formal, seperti dalam kasus Bondowoso, cenderung mengabaikan aspek niat dan akibat kausal yang menjadi pembeda antara delik formil dan delik materiil. Sejak Putusan Mahkamah Konstitusi No. 7/PUU-VII/2009, delik penghasutan telah berubah menjadi delik materiil yang artinya, harus ada akibat nyata yang timbul dari perbuatan menghasut, bukan sekadar niat atau potensi. Dalam kasus Bondowoso, hakim menyebut adanya kerugian bagi perusahaan sebagai akibat, tetapi tidak menguraikan secara jelas hubungan sebab akibat (kausalitas) antara perbuatan terdakwa dan kerugian tersebut. Padahal, teori kausalitas dalam hukum pidana menuntut adanya hubungan langsung antara perbuatan dan akibat. Moeljatno menegaskan bahwa pembuktian kausalitas tidak cukup hanya menunjukkan akibat fisik, melainkan juga *psychological link* antara hasutan dan tindakan yang dihasut. Jika tindakan masyarakat menanam cabai dilakukan atas dasar kepentingan ekonomi dan bukan karena provokasi langsung, maka hubungan kausalitas menjadi kabur dan unsur delik seharusnya tidak terpenuhi. (Prof. Moeljatno 2019)

Aspek yang tidak kalah penting dalam pembuktian delik penghasutan adalah bagaimana hubungan sebab-akibat antara perbuatan pelaku dan akibat yang ditimbulkan dinilai secara hukum. Dalam konteks ini, teori kausalitas yang dijelaskan oleh Andi Hamzah menjadi relevan untuk

menentukan apakah suatu tindakan benar-benar dapat dianggap sebagai penyebab yang sah dari timbulnya akibat pidana. Terdapat beberapa teori utama untuk menilai hubungan sebab-akibat, yakni teori *conditio sine qua non*, teori adekuat, dan teori objektif. Teori *conditio sine qua non* menganggap setiap faktor yang mempengaruhi akibat memiliki bobot sama; jika salah satunya dihapus dan akibat tidak terjadi, maka faktor itu merupakan sebab. Namun teori ini terlalu luas, sehingga dikembangkan teori *adequate veroorzaking* oleh Von Kries yang menilai hanya sebab yang secara wajar dan dapat diperkirakan menimbulkan akibat yang dapat dipertanggungjawabkan. (Prof. Dr. Jur. Andi Hamzah 2017)

Penerapan teori ini penting dalam Putusan PN Bondowoso No. 26/Pid.B/2025/PN Bdw, sebab majelis hakim beranggapan bahwa tindakan penghasutan terdakwa otomatis menyebabkan kerugian pada PTPN XII. Padahal, menurut teori adekuat, seharusnya diuji apakah akibat kerugian tersebut secara objektif dapat diperkirakan sebagai konsekuensi langsung dari tindakan terdakwa. Jika kerusakan terjadi karena faktor lain seperti reaksi spontan masyarakat atau lemahnya pengawasan perusahaan, maka hubungan kausal tidak terpenuhi secara hukum. Dengan demikian, penerapan teori kausalitas ala Andi Hamzah menunjukkan bahwa pembuktian kausalitas tidak cukup hanya dengan menunjukkan akibat faktual, tetapi harus diuji secara yuridis apakah akibat tersebut merupakan konsekuensi wajar dari perbuatan pelaku. Pendekatan ini sangat penting agar penerapan Pasal 160 KUHP tidak meluas dan menjerat tindakan sosial yang sebenarnya merupakan bentuk ekspresi aspirasi masyarakat, bukan tindak pidana penghasutan. Selain itu, dengan menitikberatkan pembuktian pada elemen pertama (“menghasut supaya melakukan suatu perbuatan pidana”), majelis hakim mengabaikan elemen kedua dan ketiga, yaitu “melakukan kekerasan terhadap penguasa umum” dan “tidak menuruti ketentuan undang-undang atau perintah jabatan yang sah.” Padahal, kedua elemen ini mengandung dimensi publik yang justru menentukan apakah suatu perbuatan penghasutan benar-benar mengancam ketertiban umum (*openbare orde*).

Pendekatan hakim yang tidak menelusuri unsur kausalitas secara utuh berpotensi melanggar asas legalitas (*nullum crimen sine lege certa*). Asas kepastian hukum hanya dapat dijaga apabila setiap unsur delik diuraikan dan dibuktikan secara jelas. Ketika pembuktian berhenti pada satu elemen tanpa menelaah hubungan kausal, maka penerapan pasal kehilangan akurasi normatif. Selain itu, pengabaian terhadap hubungan sebab akibat juga berdampak pada perlindungan hak asasi terdakwa, terutama hak untuk diadili secara adil (*fair trial*) sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 14 ayat (2) Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik (ICCPR). Apabila unsur delik tidak dibuktikan secara cermat, maka putusan dapat dianggap melanggar prinsip *due process of law*. (Marisa 2022) Dengan demikian, secara akademis, penerapan Pasal 160 KUHP dalam perkara Bondowoso menunjukkan kecenderungan positivistik dalam menilai pembuktian, di mana hakim hanya berfokus pada bentuk formil perbuatan tanpa menggali aspek kausalitas substantif. Pendekatan semacam ini bertentangan dengan arah reformasi hukum pidana yang menuntut penerapan asas proporsionalitas dan kejelasan norma.

3.3. Implikasi Sosial, Hukum, dan Risiko Penyalahgunaan

Penerapan Pasal 160 KUHP dalam kasus Putusan PN Bondowoso No. 26/Pid.B/2025/PN Bdw tidak hanya menimbulkan perdebatan hukum, tetapi juga mengandung konsekuensi sosial dan politik yang signifikan. Penggunaan pasal penghasutan terhadap warga yang memperjuangkan hak atas tanah menimbulkan pertanyaan serius mengenai orientasi sistem peradilan pidana di Indonesia, apakah ia berfungsi melindungi kepentingan publik secara adil, atau justru menjadi instrumen untuk melanggengkan kepentingan ekonomi kelompok tertentu.

a. Risiko Penyalahgunaan dan Kriminalisasi Warga.

Seperti diungkap oleh Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA, 2023), sepanjang tahun 2023 tercatat 241 konflik agraria dengan total 2.841 warga menjadi korban kriminalisasi, sebagian besar menggunakan pasal-pasal pidana umum seperti Pasal 160 KUHP dan Pasal 170 KUHP.

Fenomena ini menunjukkan adanya pola kriminalisasi terhadap gerakan sosial, di mana tindakan kolektif warga untuk memperjuangkan haknya ditafsirkan sebagai “hasutan” atau “perlawanan terhadap penguasa umum.” Padahal, hak untuk berserikat dan menyampaikan pendapat dijamin secara tegas dalam Pasal 28E ayat (3) UUD 1945, serta dalam Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik (ICCPR) yang telah diratifikasi melalui UU No. 12 Tahun 2005 (Keadilan et al. 2019). Dalam konteks penerapan Pasal 160 KUHP, penting untuk merujuk pada prinsip-prinsip internasional terkait pembatasan hak berekspresi yang termuat dalam Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the ICCPR (AAICJ 1985). Prinsip ini menegaskan bahwa ekspresi yang sah dan legitimate tidak boleh dikriminalisasi secara sewenang-wenang. Oleh karena itu, penerapan hukum pidana haruslah proporsional, berlandaskan kebutuhan sah dan tidak digunakan sebagai alat represif untuk membungkam aspirasi sosial. Dalam kasus Bondowoso, tindakan terdakwa dan masyarakat lebih tepat dipahami sebagai ekspresi sosial yang dilindungi, bukan penghasutan yang dapat dijerat pidana.

- b. Aspek Hukum dan Pengabaian Lex Certa. Dari aspek hukum, penggunaan Pasal 160 KUHP terhadap tindakan yang tidak melibatkan “penguasa umum” menimbulkan pelanggaran terhadap asas lex certa, yaitu kepastian hukum dalam rumusan delik. Rumusan tindak pidana harus memberikan batas yang jelas tentang perbuatan yang dilarang, pelaku, dan objek perlindungannya. Ketika batas tersebut kabur, maka norma menjadi pasal karet (rubber article) yang membuka peluang penyalahgunaan oleh penguasa. Konsep penguasa umum yang multitafsir memperluas cakupan Pasal 160 KUHP ke ranah-ranah yang seharusnya tunduk pada hukum perdata, seperti konflik agraria antara masyarakat dan BUMN. Akibatnya, hukum pidana yang seharusnya mengatur perbuatan melawan negara justru digunakan untuk melindungi kepentingan korporasi negara. Padahal, berdasarkan UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN, PTPN XII merupakan badan hukum privat yang tunduk pada hukum perdata dan berorientasi profit. Oleh karena itu, penerapan Pasal 160 KUHP terhadap masyarakat yang berkonflik dengan PTPN XII tidak hanya keliru secara yuridis, tetapi juga bertentangan dengan semangat keadilan sosial dalam Pasal 33 UUD 1945. Selain itu, pendekatan hakim yang menyatakan terpenuhinya unsur penghasutan tanpa membuktikan elemen “penguasa umum” menandakan pengabaian terhadap struktur delik alternatif dalam Pasal 160 KUHP. Seharusnya, majelis hakim melakukan analisis normatif apakah pihak yang dihasutkan benar-benar memiliki sifat publik sebagaimana dimaksud oleh doktrin hukum pidana. Pengabaian ini menunjukkan lemahnya judicial reasoning yang berdampak pada menurunnya kualitas putusan peradilan pidana.
- c. Implikasi Sosial dan Politik: Ketimpangan Kekuasaan Hukum. Implikasi sosial dari penerapan pasal ini tampak jelas dalam konteks konflik agraria. Hukum pidana digunakan sebagai mekanisme kontrol sosial terhadap masyarakat yang berhadapan dengan entitas ekonomi negara. Fungsi hukum dalam masyarakat tidak dapat dilepaskan dari struktur kekuasaan yang mempengaruhinya (Tanya 2013). Ketika hukum pidana digunakan untuk menekan ekspresi sosial, maka terjadi asimetrisasi kekuasaan hukum, di mana negara dan korporasi memiliki posisi dominan terhadap warga negara. Dampak jangka panjangnya adalah erosi kepercayaan publik terhadap lembaga peradilan. Ketika warga melihat hukum digunakan untuk menghukum korban alih-alih pelaku pelanggaran struktural, maka hukum kehilangan legitimasi sosialnya. Hukum yang kehilangan “rasa keadilan sosial” bukan lagi hukum dalam arti substantif, melainkan sekadar alat kekuasaan. Selain itu, efek domino kriminalisasi seperti ini juga berpotensi mempersempit ruang partisipasi publik dalam demokrasi, karena masyarakat akan takut untuk menyuarakan pendapatnya. Padahal, dalam sistem negara hukum yang demokratis, hukum pidana harus sejalan dengan prinsip proporsionalitas dan hak kebebasan berekspresi.
- d. Upaya Pencegahan dan Harmonisasi Hukum. Untuk mencegah penyalahgunaan Pasal 160 KUHP, perlu dilakukan reformulasi dan harmonisasi norma dengan prinsip-prinsip hak asasi

manusia. KUHP baru (UU No. 1 Tahun 2023) memang mempertahankan substansi Pasal 160 menjadi Pasal 246, tetapi pembentuk undang-undang harus segera menyusun pedoman interpretasi resmi (guidelines) agar tidak terjadi kembali kriminalisasi warga sipil atas dasar tafsir luas terhadap penguasa umum. Selain itu, perlu adanya penguatan kapasitas penegak hukum untuk memahami asas *lex certa* dan proporsionalitas pidana. Hukum pidana tidak boleh digunakan sebagai alat politik atau ekonomi, melainkan harus menjadi sarana rasional untuk melindungi kepentingan hukum yang benar-benar substansial bagi masyarakat.

3. Simpulan

Simpulan Berdasarkan hasil analisis terhadap frasa “*penguasa umum*” dalam Pasal 160 KUHP dan penerapannya dalam Putusan PN Bondowoso No. 26/Pid.B/2025/PN BdW, dapat disimpulkan bahwa frasa “*penguasa umum*” dalam Pasal 160 KUHP selama ini masih mengandung ambiguitas yang berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum (*lex certa*). Melalui analisis normatif dan studi kasus Putusan Pengadilan Negeri Bondowoso terhadap PT Perkebunan Nusantara XII, terbukti bahwa penguasa umum seharusnya dipahami secara terbatas hanya pada pejabat negara atau organ pemerintahan yang menjalankan fungsi publik. Penelitian ini menegaskan pentingnya membatasi konsep penguasa umum agar penerapan ketentuan penghasutan tidak meluas ke badan usaha milik negara yang berorientasi komersial, sehingga dapat menjamin keadilan hukum dan perlindungan hak asasi manusia. Selain itu, pendekatan hakim yang hanya membuktikan satu elemen alternatif dalam unsur keempat Pasal 160 KUHP tanpa menelaah unsur “*penguasa umum*” secara menyeluruh menimbulkan kelemahan konseptual dan berpotensi melanggar asas *lex certa* sebagai bagian dari prinsip legalitas. Pengabaian terhadap unsur tersebut menyebabkan batas antara perbuatan melawan otoritas publik dan perbuatan terhadap entitas privat menjadi kabur, sehingga membuka peluang terjadinya kriminalisasi terhadap warga negara yang menggunakan hak konstitusionalnya untuk menyampaikan pendapat.

Oleh karena itu, diperlukan pembaruan hukum melalui reformulasi Pasal 160 KUHP (Pasal 246 KUHP baru) agar memiliki definisi otentik mengenai “*penguasa umum*” dan batas penerapan tindak pidana penghasutan. Penguatan pedoman interpretasi bagi aparat penegak hukum juga menjadi langkah penting untuk mencegah penyalahgunaan pasal ini dan memastikan keseimbangan antara perlindungan ketertiban umum serta penghormatan terhadap hak asasi manusia. Dengan demikian, penerapan Pasal 160 KUHP dapat berjalan sejalan dengan semangat negara hukum yang demokratis dan berkeadilan.

Daftar Pustaka

- AAICJ. 1985. “The Siracusa Principles on the Limitations and Derogation Provisions.” *International Covenant on Civil and Political Rights* 1–44. <http://www.icj.org/wp-content/uploads/1984/07/Siracusa-principles-ICCPR-legal-submission-1985-eng.pdf>.
- Agustina, Niken Iaras. 2019. “ANALISIS YURIDIS PENERAPAN PASAL 56 KUHP TENTANG PEMBANTUAN DALAM TINDAK PIDANA KEJAHATAN TERHADAP PENGUASA UMUM (Studi Kasus Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 844/Pid.B/2019/PN Jkt.Pst Tanggal 19 September 2019).” Universitas Esa Unggul.
- Balya, Humam. 2025. “PERAN MENS REA DALAM SISTEM HUKUM: ANALISIS HUBUNGAN DENGAN PRINSIP ETIKA DAN KEADILAN Pendahuluan Sistem Hukum Pidana Modern Menghadapi Tantangan Besar Dalam Menentukan Kapan Seseorang Dapat Dipidana . Pertanyaan Mendasar Ini Menjadi Semakin Kompleks Kejahatan Modern Yang Semakin Kompleks . Batasan Dan Kelemahan Konsep Mens Rea . Penelitian Terdahulu Terlalu Menekankan Memadai Atau Bahkan Kontraproduktif . Misalnya , Dalam Era Digital Dan Kejahatan 2019). Kedua , Konsep Mens Rea Cenderung Mengabaikan Dampak Sistemik Dari Tindakan Masyarakat . Ketiga , Dalam Konteks Hukum Pidana Indonesia , Perbedaan Antara.” 14(1):99–107.

- Dr. Djulaeka, SH., MH & Dr. Devi Rahayu, SH., M. Hu. 2020. *Buku Ajar Metode Penelitian Hukum*. edited by M. H. Dr. Devi Rahayu, SH. Surabaya: Scopindo Media Pustaka.
- Hamzah, Guntur. 2019. *Buku Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Vol. 11.
- KBBI. n.d. "Kamus Besar Bahasa Indonesia." <https://kbbi.web.id/penguasa>.
- Keadilan, Mimbar, Nuzul Shinta, Nur Rahmasari, Hari Soeskandi, M. Abdul Kholiq, Ari Wibowo, Pudjo Utomo, Ayu Efridawati, Agus Riwanto Bahar Elfudllatsani, Isharyanto, Muhammad Reza, Kathryn Robinson, Sharon Bessell, 2009 Hoffmann, and G. A Amaral. 2019. "Kajian Mengenai Kebebasan Berkumpul Dan Berserikat Organisasi Kemasyarakatan Kaitannya Dengan Teori Kedaulatan Rakyat Dan Hak Asasi Manusia." *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 15(1):33.
<http://dx.doi.org/10.1016/j.jsames.2011.03.003><https://doi.org/10.1016/j.gr.2017.08.001>
<http://dx.doi.org/10.1016/j.precamres.2014.12.018><http://dx.doi.org/10.1016/j.precamres.2011.08.005><http://dx.doi.org/10.1080/00206814.2014.902757><http://dx.doi.org/10.1016/j.precamres.2011.08.005>
- Kriminalisasi Berulang Petani Pakuwatu, Bentuk Lemahnya Komitmen Negara untuk Penyelesaian Konflik Agraria <https://www.n.d>.
- Makruf, and Murni. 2025. "Pengelolaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 (Prespektif Ekonomi Konvensional Dan Ekonomi Syariah)." *Journal Inicio Legis* 6(1):13–22. doi:10.56444/ascd6390.4.
- Marisa, Margaretha Ecy Diana. 2022. "Hak Asasi Manusia Dalam Negara Hukum Di Indonesia." *Jurnal Hukum* 1(1):4.
- Nur, Dr. Soliki. 2021. *Buku Pengantar Penelitian Hukum*.
- Pelealu, Egha Olivia. 2022. "DELIK MENOLAK MEMBERI BANTUAN KETIKA DIMINTA PENGUASA UMUM SAAT ADA BAHAYA BAGI ORANG ATAU BARANG MENURUT PASAL 525 KUHP." XI(2):98–104.
- Prasetyo, Nanda. 2017. "PROVOKATOR TERHADAP KERUSUHAN DARI SUDUT PENGHASUTAN TERHADAP KETERTIBAN UMUM DALAM KUHP PERSPEKTIF HUKUM ISLAM." Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung.
- Prof. Dr. H. Zainuddin Ali, M. A. 2019. *Metode Penelitian Hukum*. edited by L. Wulandari. Jakarta: Sinar Grafika.
- Prof. Dr. Jur. Andi Hamzah. 2017. *Hukum Pidana Indonesia*. edited by Tarmizi. Jakarta Timur: Sinar Grafika.
- Prof. Moeljatno, S. H. 2019. *Asas-Asas Hukum Pidana*. Cetakan Ke. Jakarta: Rineka Cipta.
- Putusan Pengadilan Negeri Bondowoso. n.d.
- Rachman, M. Taufik, Bahri Yamin, and Imawanto Imawanto. 2025. "Ruang Gelap Pasal 160 Kuhp Perspektif Hak Asasi Manusia." *Ganec Swara* 19(2):588–93. doi:10.59896/gara.v19i2.251.
- Seno Wibowo Gumbir dan Ratna Nurhayati. 2016. "An Overview on the Abuse of Power in the Perspective Of." *Yustisia* 5(3):581–606.
- ST Ramadhani A. 2021. "TINJAUAN YURIDIS TERHADAP TINDAK PIDANA PENGHASUTAN (Studi Kasus Putusan Nomor 160/Pid. Sus/2020/PN.Jkt/Pst)." Universitas Hasanuddin.
- Tanya, Bernard L. 2013. *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang Dan Generasi*.
- Toufan Hazmi Haidi. 2022. "Tindak Penghasutan Dalam Pasal 160 KUHP Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 7/PUU-VII/2009." *Jurist-Diction* 5(4):1581–1602.

doi:10.20473/jd.v5i4.37359.

Undang, A. M. 2003. “Uu 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara Dengan.” 1–26.