

KEBIJAKAN FORMULASI UNSUR TINDAK PIDANA MAKAR TERHADAP PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN DALAM PERSPEKTIF KUHP NASIONAL

Ridwan Saputra¹, Hafrida², Herry Liyus³

¹²³Program Studi Magister Ilmu Hukum

Fakultas Hukum, Universitas Jambi, Indonesia

¹ridwansaputra252@gmail.com , ²hafrida_hukum@unja.ac.id , ³herry_liyus@unja.ac.id

ABSTRACT.

The enactment of Law Number 1 of 2023 on the Criminal Code (the National Criminal Code) changed the way makar (treason) against the President and Vice President is formulated. This article aims to analyse how the elements of the offence are regulated and to determine the direction of penal policy for their future formulation. The study is normative legal research using statute, conceptual, and case approaches. Primary, secondary, and tertiary legal materials were collected through library research and analysed by inventory, systematisation, and interpretation. The findings show that Article 191 of the National Criminal Code retains the three forms of intent found in Article 104 of the former Criminal Code, namely to kill, to deprive of liberty, or to render the President and/or Vice President unable to govern. The decisive change lies in Article 160, which moves the threshold of makar from the commencement of execution to the stage of preparation while introducing the word "attack". Article 196 additionally criminalises conspiracy and preparation to commit makar without prescribing its own penalty, so the general rules in Articles 13 and 15 apply. The overlap among these provisions blurs the boundary between intent, preparation, commencement of execution, and execution, and exposes preparatory conduct to a maximum penalty of death. The article concludes that future formulation should define "attack" restrictively, restore a graded structure of liability, qualify punishable preparation by objective danger, and expressly exclude criticism, peaceful assembly, and constitutional impeachment demands from the scope of makar.

Keywords: *Makar; President and Vice President; Formulation Policy; National Criminal Code*

ABSTRAK.

Pengundangan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP Nasional) mengubah cara perumusan tindak pidana makar terhadap Presiden dan Wakil Presiden. Artikel ini bertujuan menganalisis pengaturan formulasi unsur tindak pidana tersebut dan menentukan arah kebijakan hukum pidana bagi formulasinya pada masa yang akan datang. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus. Bahan hukum primer, sekunder, dan tersier dikumpulkan melalui studi kepustakaan, kemudian dianalisis dengan cara inventarisasi, sistematisasi, dan interpretasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pasal 191 KUHP Nasional mempertahankan tiga bentuk maksud yang dikenal dalam Pasal 104 KUHP lama, yaitu membunuh, merampas kemerdekaan, atau menjadikan Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak mampu menjalankan pemerintahan. Perubahan yang menentukan terletak pada Pasal 160 yang menggeser ambang makar dari permulaan pelaksanaan ke tahap persiapan sekaligus memasukkan kata "serangan". Pasal 196 masih mempidana permufakatan jahat dan persiapan makar tanpa menentukan ancaman pidana tersendiri

Hukum dan Demokrasi (HD)

Vol 26 No 2 (2026) 260-272 P-ISSN 1411-9765 E-ISSN :3021-825X

DOI: 10.61234/hd.v26i2.147

sehingga berlaku ketentuan umum Pasal 13 dan Pasal 15. Tumpang tindih ketiga ketentuan itu mengaburkan batas antara niat, persiapan, permulaan pelaksanaan, dan pelaksanaan, serta membuka kemungkinan perbuatan yang baru berada pada tahap persiapan diancam pidana mati. Artikel ini menyimpulkan bahwa formulasi ke depan perlu mendefinisikan “serangan” secara restriktif, memulihkan struktur pertanggungjawaban yang berjenjang, membatasi persiapan yang dapat dipidana dengan ukuran bahaya objektif, dan secara tegas mengecualikan kritik, unjuk rasa damai, serta tuntutan pemakzulan konstitusional dari cakupan makar.

Kata kunci: Makar; Presiden dan Wakil Presiden; Kebijakan Formulasi; KUHP Nasional

PENDAHULUAN

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yang berlaku di Indonesia selama lebih dari tujuh dekade merupakan warisan *Wetboek van Strafrecht* pemerintah kolonial Belanda. Substansinya lahir dari falsafah dan kepentingan politik yang berbeda dari nilai kehidupan bangsa Indonesia. Upaya menyusun KUHP nasional baru dimulai pada tahun 1964, sembilan belas tahun setelah kemerdekaan, dan keterlambatan itu tidak terlepas dari kondisi politik dan ketatanegaraan yang belum stabil pada masa tersebut (Najih, 2014). Setelah melalui proses lebih dari setengah abad, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (selanjutnya disebut KUHP Nasional) diundangkan pada 2 Januari 2023 dan mulai berlaku tiga tahun kemudian sebagaimana ditentukan Pasal 624.

Pembaruan tersebut tidak cukup dipahami sebagai penggantian label kolonial. Pengalaman penerapan KUHP lama menunjukkan bahwa ketidakjelasan materi muatan kerap melahirkan ketidakadilan, sehingga pembaruan diarahkan untuk mengurangi kekaburan norma dan persepsi ketidakadilan dalam penerapannya (Weda, 2016). Arief (2010, hlm. 28-29) menempatkan pembaruan hukum pidana (*penal reform*) sebagai bagian dari kebijakan hukum pidana (*penal policy*) yang urgensinya dapat ditinjau dari aspek sosiopolitik, sosiofilosofis, dan sosiokultural, maupun dari sudut kebijakan sosial, kebijakan kriminal, dan kebijakan penegakan hukum. Dengan cara pandang itu, setiap rumusan delik dalam KUHP Nasional perlu diuji bukan hanya dari keberhasilannya menggantikan rumusan lama, melainkan juga dari kemampuannya memberikan kepastian dan keadilan.

Salah satu kelompok delik yang paling sensitif dalam pembaruan itu adalah tindak pidana makar. KUHP lama mengatur makar dalam Bab I Buku II tentang kejahatan terhadap keamanan negara, yaitu makar terhadap Presiden atau Wakil Presiden (Pasal 104), makar terhadap wilayah negara (Pasal 106), dan makar untuk menggulingkan pemerintah (Pasal 107). Ketiga pasal itu langsung menyebut kata makar tanpa memberikan definisinya. Penjelasan satu-satunya terdapat dalam Pasal 87 yang menyatakan bahwa makar untuk melakukan suatu perbuatan ada apabila niat untuk itu telah ternyata dari adanya permulaan pelaksanaan seperti dimaksud dalam Pasal 53. Kata makar sendiri merupakan terjemahan *aanslag*, yang dalam kamus bahasa Belanda diartikan sebagai *gewelddadige aanval* atau serangan yang bersifat kekerasan (Weda, 2016, hlm. 4-5). Bassar (2010, hlm. 210) juga mengartikan makar sebagai serangan dan menegaskan bahwa perbuatan persiapan tidak masuk dalam pengertian makar, sebab yang tercakup hanyalah perbuatan pelaksanaan.

Hukum dan Demokrasi (HD)

Vol 26 No 2 (2026) 260-272 P-ISSN 1411-9765 E-ISSN :3021-825X

DOI: 10.61234/hd.v26i2.147

KUHP Nasional mengatur makar dalam Pasal 191 sampai dengan Pasal 196. Pasal 191 menentukan bahwa setiap orang yang melakukan makar dengan maksud membunuh atau merampas kemerdekaan Presiden dan/atau Wakil Presiden atau menjadikan Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak mampu menjalankan pemerintahan dipidana dengan pidana mati, pidana penjara seumur hidup, atau pidana penjara paling lama 20 (dua puluh) tahun. Berbeda dari KUHP lama, KUHP Nasional kini memuat definisi makar dalam Pasal 160, yakni niat untuk melakukan serangan yang telah diwujudkan dengan persiapan perbuatan tersebut. Pasal 196 ayat (1) kemudian mempidana setiap orang yang melakukan permufakatan jahat atau persiapan untuk melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 191 sampai dengan Pasal 194, sedangkan ayat (2) menyatakan tidak dipidana setiap orang yang mempersiapkan perubahan ketatanegaraan secara konstitusional. Pembentuk undang-undang juga memasukkan pemberontakan ke dalam rumpun makar terhadap pemerintah, padahal KUHP lama membedakan keduanya (Ristanti & Suparidho, 2025).

Perubahan rumusan tersebut menimbulkan persoalan pada tingkat unsur. Ambang makar bergeser dari permulaan pelaksanaan ke persiapan, sementara persiapan untuk melakukan makar juga diatur tersendiri dalam Pasal 196. Pranata dan Airlangga (2026) mencatat bahwa KUHP Nasional memperluas ambang ppidanaan makar sampai ke tahap perbuatan persiapan, dan Ristanti dan Suparidho (2025) mengingatkan bahwa perluasan makna makar berpotensi menimbulkan efek gentar terhadap kebebasan berekspresi. Kekhawatiran ini bukan hal baru. Ketika rumusan lama diuji di Mahkamah Konstitusi, Mahkamah menolak permohonan agar makar dimaknai sebatas serangan, tetapi sekaligus mengingatkan penegak hukum untuk berhati-hati agar pasal makar tidak menjadi alat membungkam kebebasan menyampaikan pendapat (Mardatillah, 2018). Dalam praktik, ucapan ancaman terhadap Presiden pernah didakwa dan diputus sebagai makar berdasarkan Pasal 104 KUHP lama (Putri, 2019; Wahid, 2020).

Dari gambaran itu terlihat bahwa titik lemahnya berada pada rumusan norma, bukan semata-mata pada penerapannya. Arief (2007, hlm. 78-79) menyebut tahap formulasi sebagai tahap paling strategis dalam kebijakan hukum pidana karena pada tahap inilah pembentuk undang-undang menetapkan perbuatan yang dapat dipidana, kesalahan, dan sanksinya. Kesalahan atau kelemahan pada tahap formulasi akan menjadi penghambat pada tahap aplikasi dan eksekusi. Dengan demikian, ketidakjelasan batas antara niat, persiapan, dan pelaksanaan dalam delik makar terhadap Presiden dan Wakil Presiden harus dibaca sebagai masalah kebijakan formulasi.

Kajian terdahulu telah membahas makar dari beberapa sisi. Ristanti dan Suparidho (2025) membandingkan konsep makar dan pemberontakan dalam KUHP lama dan KUHP Nasional. Ristanti dan Ahwan (2025) menelaah kecenderungan hakim menafsirkan makar dalam Pasal 106 KUHP lama yang meluas melampaui arti harfiah *aanslag*. Runtukahu (2020) mengkaji makar untuk menggulingkan pemerintah dalam Pasal 107 KUHP lama berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 7/PUU-XV/2017, sedangkan Pranata dan Airlangga (2026) meneliti batas ppidanaan ekspresi simbolik sebagai makar. Belum ada kajian yang secara khusus membedakan unsur makar terhadap Presiden dan Wakil Presiden dalam Pasal 191 KUHP Nasional dengan membaca keterkaitannya dengan Pasal 160, Pasal 15, dan Pasal 196 dari perspektif kebijakan formulasi hukum pidana. Celah inilah yang diisi oleh artikel ini.

Hukum dan Demokrasi (HD)

Vol 26 No 2 (2026) 260-272 P-ISSN 1411-9765 E-ISSN :3021-825X

DOI: 10.61234/hd.v26i2.147

Kajian ini mendesak karena KUHP Nasional telah berlaku sehingga rumusan Pasal 191 sudah menjadi dasar penegakan hukum. Delik ini diancam pidana terberat yang dikenal hukum pidana Indonesia, sementara objek perlindungannya, yakni Presiden dan Wakil Presiden, berkaitan langsung dengan kebebasan warga negara untuk mengkritik penyelenggara kekuasaan sebagaimana dijamin Pasal 28E ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Rumusan yang kabur akan merugikan dua kepentingan sekaligus: perlindungan kepala negara menjadi tidak efektif dan perlindungan hak warga negara menjadi rentan.

Berdasarkan uraian tersebut, artikel ini menjawab dua rumusan masalah. Pertama, bagaimana pengaturan formulasi unsur tindak pidana makar terhadap Presiden dan Wakil Presiden? Kedua, bagaimana kebijakan hukum pidana formulasi unsur tindak pidana makar terhadap Presiden dan Wakil Presiden pada masa yang akan datang? Sejalan dengan itu, penelitian ini bertujuan menganalisis pengaturan formulasi unsur tindak pidana makar terhadap Presiden dan Wakil Presiden, serta menganalisis kebijakan hukum pidana yang tepat bagi formulasi unsur tindak pidana tersebut pada masa yang akan datang.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau yuridis normatif. Sifat normatif tersebut berkaitan dengan karakter keilmuan hukum itu sendiri, sehingga pilihan metode dibatasi oleh rumusan masalah, objek yang diteliti, dan tradisi keilmuan hukum. Kajiannya terfokus pada hukum positif, yaitu mempelajari aturan dari segi teknis dan membahas problem hukum yang konkret (Lasmadi, 2003, hlm. 64).

Dari lima pendekatan yang dikenal dalam penelitian hukum (Marzuki, 2008, hlm. 93), penelitian ini menggunakan tiga pendekatan. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dipakai untuk menelaah produk hukum yang berkaitan dengan isu yang diteliti (Nasution, 2008, hlm. 92), khususnya konsistensi antara Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, KUHP lama, dan KUHP Nasional. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) digunakan untuk menelusuri pengertian makar, persiapan, permulaan pelaksanaan, dan kebijakan formulasi dalam doktrin hukum pidana. Pendekatan kasus (*case law approach*) digunakan untuk mempelajari penerapan norma makar dalam praktik, terutama Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 7/PUU-XV/2017 dan perkara makar terhadap Presiden yang diadili berdasarkan Pasal 104 KUHP lama.

Bahan hukum primer terdiri atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 7/PUU-XV/2017. Bahan hukum sekunder berupa buku, artikel jurnal, hasil penelitian, dan pemberitaan yang menjelaskan bahan hukum primer. Bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan Kamus Besar Bahasa Indonesia. Seluruh bahan dikumpulkan melalui studi kepustakaan. Analisis dilakukan dengan menginventarisasi norma yang berkaitan dengan makar terhadap Presiden dan Wakil Presiden, menyistematiskan hubungan antarnorma tersebut, lalu menginterpretasikannya untuk merumuskan jawaban preskriptif atas kedua rumusan masalah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengaturan Formulasi Unsur Tindak Pidana Makar terhadap Presiden dan Wakil Presiden

Pembacaan terhadap pengaturan yang berlaku sekarang perlu dimulai dari rumusan lama, karena sebagian besar unsur Pasal 191 KUHP Nasional merupakan kelanjutan Pasal 104 KUHP lama. Pasal 104 menentukan bahwa makar dengan maksud untuk membunuh, atau merampas kemerdekaan, atau meniadakan kemampuan Presiden atau Wakil Presiden memerintah, diancam dengan pidana mati atau pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara sementara paling lama dua puluh tahun. Rumusan ini memiliki dua lapis unsur. Lapis pertama adalah perbuatan makar. Lapis kedua adalah maksud yang dituju oleh perbuatan tersebut, yang dirumuskan secara alternatif. Akibat berupa kematian, hilangnya kemerdekaan, atau hilangnya kemampuan memerintah tidak perlu terjadi. Delik dianggap selesai begitu makar dengan maksud tersebut telah dilakukan.

Karena Pasal 104 tidak menjelaskan arti makar, isi unsur perbuatan sepenuhnya bergantung pada Pasal 87. Pasal ini meminjam syarat permulaan pelaksanaan dari Pasal 53 tentang percobaan, tetapi tidak meminjam syarat lain dari pasal tersebut, yaitu tidak selesainya pelaksanaan bukan semata-mata karena kehendak pelaku, maupun pengurangan pidananya. Makar dengan demikian diperlakukan sebagai delik selesai walaupun secara struktur ia adalah percobaan. Konstruksi ini menjelaskan mengapa Bassar (2010, hlm. 210) menegaskan bahwa perbuatan persiapan berada di luar pengertian makar. Ambang pembedaan makar terhadap Presiden dalam KUHP lama adalah permulaan pelaksanaan.

Masalahnya, permulaan pelaksanaan sendiri merupakan konsep yang diperdebatkan. Penentuan kapan niat telah berubah menjadi permulaan pelaksanaan bergantung pada teori percobaan yang dianut, apakah teori objektif yang menitikberatkan bahaya perbuatan terhadap kepentingan hukum atau teori subjektif yang menitikberatkan sikap batin pelaku. Runtukahu (2020) mencatat bahwa pilihan tersebut pada akhirnya diserahkan kepada hakim. Ketidadaan definisi makar ditambah keterbukaan konsep permulaan pelaksanaan membuat rumusan lama mudah dijuluki delik karet. Ristanti dan Ahwan (2025) memperlihatkan bahwa dalam perkara makar terhadap wilayah negara, pengadilan menafsirkan makar secara meluas hingga mencakup perbuatan nonfisik seperti pengibaran bendera dan deklarasi, jauh melampaui arti *aanslag* sebagai serangan.

KUHP lama juga memperluas jangkauan makar melalui Pasal 110. Ayat (1) mengancam permufakatan jahat untuk melakukan kejahatan menurut Pasal 104, Pasal 106, Pasal 107, dan Pasal 108 dengan ancaman pidana yang sama dengan pasal-pasal tersebut. Ayat (2) menerapkan pidana yang sama terhadap orang yang mempersiapkan atau memperlancar kejahatan itu dengan perbuatan-perbuatan yang dirinci di dalamnya. Ayat (4) menyatakan tidak dipidana orang yang ternyata hanya bermaksud mempersiapkan atau memperlancar perubahan ketatanegaraan dalam arti umum. Jadi, KUHP lama sebenarnya sudah menjangkau tahap persiapan, tetapi melalui pasal tersendiri dengan perbuatan yang ditentukan secara limitatif, bukan melalui definisi makar.

Pengujian konstiusionalitas pasal-pasal makar dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 7/PUU-XV/2017 memperlihatkan tarik menarik antara kebutuhan perlindungan negara dan

Hukum dan Demokrasi (HD)

Vol 26 No 2 (2026) 260-272 P-ISSN 1411-9765 E-ISSN :3021-825X

DOI: 10.61234/hd.v26i2.147

kepastian hukum. Pemohon meminta agar makar dimaknai sebagai serangan. Mahkamah menolak permohonan itu dengan pertimbangan bahwa pemaknaan demikian berakibat penegak hukum hanya dapat bertindak setelah ada serangan dan timbul korban. Pada saat yang sama, Mahkamah menyatakan bahwa penegak hukum harus berhati-hati menerapkan pasal-pasal makar dan tidak menjadikannya alat untuk membungkam kebebasan menyampaikan pendapat (Mardatillah, 2018). Lewat putusan ini, Mahkamah sebenarnya tidak menyelesaikan ketidakjelasan unsur, melainkan menyerahkannya kepada kehati-hatian aparat pada tahap aplikasi.

Akibat dari keterbukaan rumusan itu terlihat dalam perkara Hermawan Susanto. Ia didakwa dengan Pasal 104 KUHP atau alternatif Pasal 110 juncto Pasal 87 KUHP karena ucapan yang terekam video berisi ancaman memenggal kepala Presiden (Putri, 2019). Majelis hakim menyatakan Hermawan terbukti melakukan perbuatan sebagaimana didakwakan dalam Pasal 104 KUHP dan menjatuhkan pidana penjara 10 bulan 5 hari, sesuai masa penahanannya (Wahid, 2020). Ada dua catatan dari perkara ini. Pertama, ucapan ancaman dapat dikualifikasikan sebagai makar terhadap Presiden walaupun tidak disertai perbuatan yang secara objektif mendekati serangan. Kedua, jarak yang sangat lebar antara pidana yang dijatuhkan dan ancaman maksimum pidana mati mengisyaratkan bahwa bobot perbuatan yang nyata jauh di bawah bobot label delik yang dikenakan. Ketidaksesuaian ini merupakan gejala dari rumusan yang tidak membedakan derajat bahaya perbuatan.

Pasal 191 KUHP Nasional mempertahankan struktur dua lapis tersebut. Unsur-unsurnya adalah setiap orang, melakukan makar, dan dengan maksud membunuh, merampas kemerdekaan, atau menjadikan Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak mampu menjalankan pemerintahan. Ada dua perubahan redaksional. Frasa “Presiden atau Wakil Presiden” diganti menjadi “Presiden dan/atau Wakil Presiden” sehingga makar yang ditujukan kepada keduanya secara bersamaan tercakup dengan jelas. Frasa “meniadakan kemampuan ... memerintah” diganti menjadi “menjadikan ... tidak mampu menjalankan pemerintahan”, yang lebih tegas mengaitkan maksud pelaku dengan fungsi pemerintahan. Ancaman pidananya tetap sama, tetapi dalam sistem KUHP Nasional pidana mati diancamkan secara alternatif sebagai upaya terakhir (Pasal 98) dan dijatuhkan dengan masa percobaan sepuluh tahun (Pasal 100).

Perubahan yang menentukan justru tidak terletak pada Pasal 191, melainkan pada Pasal 160 yang mengisi unsur “melakukan makar”. Pasal ini memuat dua hal baru. Hal pertama adalah kata “serangan”. Untuk pertama kalinya undang-undang menegaskan bahwa yang diniatkan dalam makar adalah serangan, sehingga makna makar kembali dekat dengan arti *aanslag* yang dikemukakan Weda (2016, hlm. 4-5). Dari sudut kepastian hukum, ini merupakan kemajuan karena makar tidak lagi dapat dimaknai sebagai segala perbuatan yang tidak disukai penguasa. Namun, KUHP Nasional tidak menjelaskan apakah serangan harus bersifat fisik, apakah ancaman kekerasan termasuk di dalamnya, dan apakah tindakan politik nonkekerasan dapat dianggap serangan terhadap kemampuan Presiden menjalankan pemerintahan. Tanpa penjelasan itu, kata serangan dapat kembali ditafsirkan secara luas.

Hal kedua adalah kata “persiapan”. Makar tidak lagi dipersyaratkan melalui permulaan pelaksanaan, tetapi cukup dengan niat serangan yang telah diwujudkan dengan persiapan. Isi persiapan ditentukan oleh Pasal 15 ayat (1), yaitu ketika pelaku berusaha mendapatkan atau

Hukum dan Demokrasi (HD)

Vol 26 No 2 (2026) 260-272 P-ISSN 1411-9765 E-ISSN :3021-825X

DOI: 10.61234/hd.v26i2.147

menyiapkan sarana berupa alat, mengumpulkan informasi atau menyusun perencanaan tindakan, atau melakukan tindakan serupa yang dimaksudkan menciptakan kondisi bagi dilakukannya perbuatan yang secara langsung ditujukan bagi penyelesaian tindak pidana. Jika Pasal 191, Pasal 160, dan Pasal 15 dibaca bersama, maka mengumpulkan informasi atau menyusun rencana dengan niat menyerang Presiden sudah memenuhi unsur makar dalam bentuk delik selesai, dengan ancaman maksimum pidana mati. Pergeseran ini juga memutus kesejajaran dengan Pasal 17 ayat (1) yang tetap memakai permulaan pelaksanaan sebagai ambang percobaan. Dalam KUHP lama, makar meminjam ambang percobaan. Dalam KUHP Nasional, makar justru ditarik ke ambang persiapan.

Masalah berikutnya muncul ketika Pasal 160 dihadapkan dengan Pasal 196 ayat (1). Pasal 196 mempidana permufakatan jahat atau persiapan untuk melakukan tindak pidana dalam Pasal 191 sampai dengan Pasal 194, tetapi tidak menentukan ancaman pidananya sendiri. Karena Pasal 13 ayat (2) dan Pasal 15 ayat (2) mensyaratkan penentuan secara tegas dalam undang-undang, Pasal 196 memenuhi syarat dapat dipidananya permufakatan jahat dan persiapan, sedangkan besaran pidananya mengikuti ketentuan umum. Permufakatan jahat melakukan tindak pidana yang diancam pidana mati atau penjara seumur hidup dipidana paling lama 7 (tujuh) tahun menurut Pasal 13 ayat (4), dan persiapan dipidana paling banyak setengah dari maksimum ancaman pidana pokok menurut Pasal 15 ayat (3). Di sini terjadi tumpang tindih. Perbuatan persiapan yang sama dapat dikualifikasikan sebagai makar menurut Pasal 191 juncto Pasal 160 dengan ancaman pidana mati, atau sebagai persiapan makar menurut Pasal 196 dengan ancaman yang jauh lebih ringan. Secara logis, “persiapan untuk melakukan makar” dalam Pasal 196 juga menjadi persiapan dari sesuatu yang menurut Pasal 160 sudah berupa persiapan, sehingga sulit ditentukan perbuatan apa yang tersisa untuk diatur oleh pasal tersebut.

Perbandingan pokok antara kedua rumusan dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1 Perbandingan Formulasi Makar terhadap Presiden dan Wakil Presiden dalam KUHP Lama dan KUHP Nasional

Aspek	KUHP Lama	KUHP Nasional
Dasar pengaturan	Pasal 104 jo. Pasal 87 dan Pasal 110	Pasal 191 jo. Pasal 160 dan Pasal 196
Definisi makar	Tidak ada, hanya penjelasan dalam Pasal 87	Pasal 160: niat untuk melakukan serangan yang telah diwujudkan dengan persiapan perbuatan tersebut
Ambang pembedaan makar	Permulaan pelaksanaan (Pasal 87 jo. Pasal 53)	Persiapan (Pasal 160 jo. Pasal 15 ayat (1))
Maksud pelaku	Membunuh, merampas kemerdekaan, atau meniadakan kemampuan Presiden atau Wakil Presiden memerintah	Membunuh, merampas kemerdekaan, atau menjadikan Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak mampu menjalankan pemerintahan
Ancaman pidana	Pidana mati, penjara seumur hidup, atau penjara sementara paling lama 20 tahun	Pidana mati (alternatif, dengan masa percobaan), penjara seumur hidup, atau penjara paling lama 20 tahun

Hukum dan Demokrasi (HD)

Vol 26 No 2 (2026) 260-272 P-ISSN 1411-9765 E-ISSN :3021-825X

DOI: 10.61234/hd.v26i2.147

Aspek	KUHP Lama	KUHP Nasional
Permufakatan jahat	Pidana sama dengan delik pokok (Pasal 110 ayat (1))	Dipidana (Pasal 196 ayat (1)), besaran mengikuti Pasal 13 ayat (4): paling lama 7 tahun
Persiapan	Perbuatan tertentu yang dirinci, pidana sama dengan delik pokok (Pasal 110 ayat (2))	Dipidana (Pasal 196 ayat (1)), besaran mengikuti Pasal 15 ayat (3), sekaligus menjadi ambang makar dalam Pasal 160
Pengecualian	Persiapan perubahan ketatanegaraan dalam arti umum (Pasal 110 ayat (4))	Mempersiapkan perubahan ketatanegaraan secara konstitusional (Pasal 196 ayat (2))

Sumber: Diolah dari KUHP dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023

Tabel tersebut memperlihatkan bahwa pembentuk undang-undang mempertahankan objek dan maksud makar, tetapi menggeser ambangnya ke belakang tanpa menata ulang hubungan antara definisi makar dan pasal persiapan. Pada KUHP lama, persiapan dipidana melalui Pasal 110 dengan rincian perbuatan yang limitatif. Pada KUHP Nasional, persiapan dipidana dua kali, yaitu sebagai inti definisi makar dan sebagai delik tersendiri dalam Pasal 196, dengan ancaman yang berbeda jauh.

Dari sudut teori kepastian hukum, keadaan ini bermasalah. Radbruch, sebagaimana diuraikan Rato (2010, hlm. 59), menempatkan perumusan fakta secara jelas sebagai salah satu syarat kepastian hukum agar kekeliruan pemaknaan dapat dihindari dan hukum mudah dilaksanakan. Rumusan yang memungkinkan satu perbuatan diancam pidana mati atau paling lama tujuh tahun, bergantung pada pasal yang dipilih penyidik dan penuntut umum, tidak memenuhi syarat itu. Ketentuan yang terbuka seperti ini memindahkan keputusan tentang berat ringannya pertanggungjawaban dari pembentuk undang-undang kepada aparat penegak hukum, padahal menurut asas legalitas keputusan itu seharusnya diambil pada tahap formulasi.

Teori perlindungan hukum membuka sisi lain dari persoalan yang sama. Hadjon (1987, hlm. 5) membedakan perlindungan hukum preventif dan represif. Bagi Presiden dan Wakil Presiden, ancaman pidana berat dalam Pasal 191 merupakan bentuk perlindungan represif yang sah, sebab keselamatan dan kemampuan kepala negara menjalankan pemerintahan merupakan kepentingan hukum negara. Akan tetapi, perlindungan preventif juga harus diberikan kepada warga negara melalui peraturan yang jelas, sehingga setiap orang dapat mengetahui batas antara kritik politik yang dijamin konstitusi dan perbuatan yang dapat dipidana. Rumusan yang menarik makar ke tahap persiapan tanpa batas objektif melemahkan perlindungan preventif ini. Dengan demikian, pengaturan formulasi makar terhadap Presiden dan Wakil Presiden dalam KUHP Nasional telah memperbaiki satu aspek, yaitu kehadiran definisi dan kata serangan, tetapi menimbulkan aspek baru yang problematik, yaitu penurunan ambang ke tahap persiapan dan tumpang tindihnya dengan Pasal 196.

Kebijakan Hukum Pidana Formulasi Unsur Tindak Pidana Makar terhadap Presiden dan Wakil Presiden pada Masa yang Akan Datang

Kebijakan hukum pidana pada dasarnya menjawab pertanyaan bagaimana merumuskan hukum pidana agar sesuai dengan kondisi masyarakat dan bagaimana menggunakannya untuk mencapai tujuan yang lebih besar. Pertanyaan ini dirumuskan Mulder sebagaimana dikutip Arief (2007, hlm. 23-24). Kebijakan tersebut dioperasionalkan melalui tiga tahap, yaitu formulasi, aplikasi, dan eksekusi, yang diharapkan menjadi satu jalinan yang utuh (Arief, 2007, hlm. 75; Arief, 2011, hlm. 11). Pembaruan hukum pidana juga harus ditempuh dengan pendekatan yang berorientasi pada kebijakan dan pendekatan yang berorientasi pada nilai (Arief, 2010). Bertolak dari kerangka itu dan dari temuan pada bagian sebelumnya, formulasi makar terhadap Presiden dan Wakil Presiden ke depan perlu diarahkan pada lima hal berikut.

Hal pertama menyangkut isi kata serangan. Kehadiran kata serangan dalam Pasal 160 patut dipertahankan, tetapi maknanya perlu ditegaskan, baik melalui perubahan penjelasan maupun perubahan pasal, sebagai perbuatan kekerasan atau ancaman kekerasan yang secara nyata ditujukan terhadap nyawa, kemerdekaan, atau kemampuan fisik Presiden dan/atau Wakil Presiden menjalankan pemerintahan. Rumusan demikian sejalan dengan arti asal *aanslag* sebagai serangan yang bersifat kekerasan (Weda, 2016, hlm. 4-5) dan dengan pandangan Bassar (2010, hlm. 210) bahwa makar adalah serangan. Kekhawatiran Mahkamah Konstitusi bahwa pemaknaan makar sebagai serangan membuat aparat baru dapat bertindak setelah jatuh korban (Mardatillah, 2018) dapat dijawab dengan arah kedua, yaitu tetap mempidana tahap sebelum serangan melalui pasal tersendiri yang bertingkat.

Bagaimana seharusnya batas antara niat, persiapan, permulaan pelaksanaan, dan pelaksanaan ditarik? Jawabannya terletak pada struktur pertanggungjawaban yang berjenjang, dan inilah arah kedua. Hukum pidana tidak menghukum niat yang belum diwujudkan dalam perbuatan (*cogitationis poenam nemo patitur*). Setelah niat diwujudkan, terdapat tahap persiapan, permulaan pelaksanaan, dan pelaksanaan selesai. Formulasi yang ideal menempatkan setiap tahap pada pasal dan ancaman yang berbeda. Untuk itu, ambang makar dalam Pasal 160 sebaiknya dikembalikan pada permulaan pelaksanaan serangan, selaras dengan konstruksi percobaan dalam Pasal 17 ayat (1), sedangkan tahap persiapan diatur secara khusus hanya dalam Pasal 196. Dengan susunan ini, perbuatan yang telah sampai pada permulaan pelaksanaan serangan dikenai Pasal 191 dengan ancaman terberat, sementara permufakatan jahat dan persiapan tetap dapat dipidana sejak dini melalui Pasal 196 dengan ancaman yang lebih rendah. Negara tidak perlu menunggu jatuhnya korban, dan perbuatan yang berbeda derajat bahayanya tidak lagi diperlakukan sama. Susunan ini juga menghapus keganjilan “persiapan dari persiapan” yang muncul dari rumusan sekarang.

Persiapan yang dapat dipidana juga perlu dibatasi dengan ukuran bahaya objektif. Definisi persiapan dalam Pasal 15 ayat (1) bersifat umum karena dirancang untuk semua tindak pidana. Untuk delik makar terhadap Presiden yang sarat muatan politik, rumusan seluas itu mudah menjangkau kegiatan yang sebenarnya merupakan bagian dari kehidupan demokrasi, seperti mengumpulkan informasi tentang kebijakan pemerintah atau menyusun rencana aksi politik. Pasal 196 sebaiknya merinci bentuk persiapan yang dapat dipidana, misalnya menyiapkan senjata, bahan peledak, atau sarana lain yang secara nyata dapat digunakan untuk serangan, sebagaimana KUHP

Hukum dan Demokrasi (HD)

Vol 26 No 2 (2026) 260-272 P-ISSN 1411-9765 E-ISSN :3021-825X

DOI: 10.61234/hd.v26i2.147

lama merinci perbuatan persiapan dalam Pasal 110 ayat (2). Kebijakan ini sejalan dengan pandangan bahwa perbuatan yang dijadikan tindak pidana harus sungguh-sungguh dirasakan mengganggu tatanan masyarakat, bukan sekadar tidak disukai oleh pemegang kekuasaan.

Klausul pengecualian dalam Pasal 196 ayat (2) menjadi titik perbaikan berikutnya. Rumusan sekarang hanya menyatakan tidak dipidana orang yang mempersiapkan perubahan ketatanegaraan secara konstitusional. Rumusan ini belum menjangkau bentuk partisipasi politik yang paling sering bersinggungan dengan pasal makar, yaitu kritik keras, unjuk rasa damai, dan tuntutan agar Presiden atau Wakil Presiden diberhentikan. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah menyediakan mekanisme pemberhentian melalui Pasal 7A dan Pasal 7B, sedangkan Pasal 28E ayat (3) menjamin kebebasan mengeluarkan pendapat. Pengecualian sebaiknya dirumuskan secara eksplisit sehingga penyampaian pendapat, kritik, unjuk rasa tanpa kekerasan, dan tuntutan pemberhentian melalui mekanisme konstitusional tidak dapat dikualifikasikan sebagai makar. Dengan rumusan seperti itu, peringatan Mahkamah Konstitusi agar pasal makar tidak dipakai membungkam pendapat (Mardatillah, 2018) tidak lagi hanya bergantung pada kehati-hatian aparat, tetapi sudah tertanam dalam norma. Usulan ini juga menjawab kekhawatiran tentang efek gentar yang dikemukakan Ristanti dan Suparidho (2025) serta perlunya pemeriksaan unsur secara objektif dan proporsional yang ditekankan Pranata dan Airlangga (2026).

Terakhir, ancaman verbal perlu dipisahkan dari makar. Perkara Hermawan Susanto memperlihatkan bahwa ucapan ancaman terhadap Presiden dapat ditarik ke dalam delik makar, lalu dijatuhi pidana yang sangat ringan dibandingkan ancaman maksimumnya (Putri, 2019; Wahid, 2020). Ucapan semacam itu tetap perlu ditanggulangi, tetapi tidak dengan delik yang ancaman maksimumnya pidana mati. Jika serangan didefinisikan secara restriktif dan ambang makar dikembalikan pada permulaan pelaksanaan, ucapan ancaman tanpa perbuatan yang mengarah pada serangan dengan sendirinya berada di luar Pasal 191 dan lebih tepat ditangani melalui delik ancaman kekerasan yang bersifat umum. Pemisahan ini menegaskan kedudukan hukum pidana sebagai sarana terakhir (*ultimum remedium*) dan menjaga proporsionalitas antara bobot perbuatan dan bobot ancaman pidana.

Kelima arah tersebut menempatkan perlindungan Presiden dan Wakil Presiden serta perlindungan hak warga negara dalam satu rumusan, bukan sebagai dua kepentingan yang saling meniadakan. Nasution (2014) menekankan bahwa nilai keadilan melekat pada tujuan hukum dan tercermin antara lain dalam penolakan terhadap pembedaan atas perbuatan yang tidak diatur secara jelas sebelumnya. Usman dan Najemi (2018, hlm. 70) juga menyatakan bahwa dalam perkara pidana, jika terjadi benturan antara kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan, nilai keadilan yang harus diutamakan. Rumusan makar yang jelas dan berjenjang justru memenuhi keduanya, sebab kepastian rumusan menjadi syarat bagi keadilan dalam penjatuhan pidana.

Dalam kerangka pembaruan hukum pidana nasional, kelima arah itu merupakan agenda tahap formulasi. Selama perubahan undang-undang belum dilakukan, tahap aplikasi dapat menutup sebagian celah melalui pedoman penafsiran yang ketat, misalnya pedoman yang mensyaratkan adanya bahaya yang nyata dan segera bagi keselamatan Presiden sebagaimana diusulkan Ristanti dan Suparidho (2025). Langkah itu hanya bersifat sementara. Pedoman

Hukum dan Demokrasi (HD)

Vol 26 No 2 (2026) 260-272 P-ISSN 1411-9765 E-ISSN :3021-825X

DOI: 10.61234/hd.v26i2.147

penafsiran tidak dapat menggantikan rumusan undang-undang yang jelas, dan sebagaimana dikemukakan Arief (2007, hlm. 78-79), kelemahan pada tahap formulasi akan terus menjadi penghambat pada tahap aplikasi dan eksekusi. Karena itu, penyempurnaan Pasal 160, Pasal 191, dan Pasal 196 perlu ditempatkan sebagai bagian dari evaluasi pelaksanaan KUHP Nasional.

KESIMPULAN DAN SARAN

Pengaturan formulasi unsur tindak pidana makar terhadap Presiden dan Wakil Presiden dalam KUHP Nasional mempertahankan subjek, objek, dan tiga bentuk maksud yang dikenal dalam Pasal 104 KUHP lama, dengan penyempurnaan redaksional berupa frasa “dan/atau” dan rumusan “tidak mampu menjalankan pemerintahan”. Perubahan mendasar terletak pada Pasal 160. Di satu sisi, kehadiran definisi dan kata serangan mendekatkan makar pada arti asalnya sebagai *aanslag*. Di sisi lain, penetapan persiapan sebagai ambang makar menurunkan batas pembedaan dari permulaan pelaksanaan ke tahap persiapan sebagaimana dirumuskan secara luas dalam Pasal 15 ayat (1). Ketentuan ini bertumpang tindih dengan Pasal 196 yang mempidana persiapan makar dengan ancaman jauh lebih rendah menurut ketentuan umum Pasal 13 dan Pasal 15. Akibatnya, batas antara niat, persiapan, permulaan pelaksanaan, dan pelaksanaan menjadi kabur, pilihan pasal bergantung pada diskresi aparat, dan perbuatan persiapan terbuka untuk diancam pidana mati.

Kebijakan hukum pidana formulasi unsur makar terhadap Presiden dan Wakil Presiden pada masa yang akan datang perlu diarahkan pada rumusan yang berjenjang dan restriktif. Kata serangan perlu dimaknai sebagai kekerasan atau ancaman kekerasan yang secara nyata ditujukan terhadap nyawa, kemerdekaan, atau kemampuan Presiden dan/atau Wakil Presiden menjalankan pemerintahan. Ambang makar dalam Pasal 160 sebaiknya dikembalikan pada permulaan pelaksanaan serangan, sedangkan persiapan dan permufakatan jahat diatur khusus dalam Pasal 196 dengan rincian perbuatan yang secara objektif berbahaya dan ancaman pidana yang lebih rendah. Pengecualian dalam Pasal 196 ayat (2) perlu diperluas sehingga kritik, unjuk rasa damai, dan tuntutan pemberhentian melalui Pasal 7A dan Pasal 7B UUD 1945 secara tegas berada di luar makar, dan ancaman verbal tanpa perbuatan yang mengarah pada serangan ditangani melalui delik di luar makar.

Berdasarkan kesimpulan tersebut, pembentuk undang-undang disarankan menjadikan Pasal 160, Pasal 191, dan Pasal 196 sebagai bagian dari evaluasi pelaksanaan KUHP Nasional, dengan fokus pada harmonisasi ambang makar dengan konstruksi percobaan dan persiapan dalam Buku Kesatu. Selama perubahan itu belum dilakukan, aparat penegak hukum dan hakim disarankan menafsirkan kata serangan dan persiapan secara restriktif serta mengutamakan Pasal 196 untuk perbuatan yang belum mencapai permulaan pelaksanaan. Penelitian selanjutnya dapat menelaah penerapan Pasal 191 dalam putusan pengadilan setelah KUHP Nasional berlaku untuk menguji apakah masalah formulasi yang diidentifikasi dalam artikel ini muncul dalam praktik.

Hukum dan Demokrasi (HD)

Vol 26 No 2 (2026) 260-272 P-ISSN 1411-9765 E-ISSN :3021-825X

DOI: 10.61234/hd.v26i2.147

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Arief, B. N. (2007). *Masalah penegakan hukum dan kebijakan hukum pidana dalam penanggulangan kejahatan*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Arief, B. N. (2010). *Bunga rampai kebijakan hukum pidana*. Jakarta: Kencana.
- Arief, B. N. (2011). *Pembaharuan hukum pidana dalam perspektif kajian perbandingan*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Bassar, M. S. (2010). *Tindak-tindak pidana tertentu di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*. Bandung: Remadja Karya.
- Hadjon, P. M. (1987). *Perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu.
- Marzuki, P. M. (2008). *Penelitian hukum*. Jakarta: Kencana.
- Najih, M. (2014). *Pengantar hukum Indonesia: Sejarah, konsep tata hukum, dan politik hukum Indonesia*. Malang: Setara Press.
- Nasution, B. J. (2008). *Metode penelitian ilmu hukum*. Bandung: Mandar Maju.
- Rato, D. (2010). *Filsafat hukum: Mencari, menemukan, dan memahami hukum*. Yogyakarta: LaksBang Pressindo.
- Weda, M. D. (2016). *Tindak pidana makar dalam Rancangan KUHP*. Jakarta: Aliansi Nasional Reformasi KUHP dan ELSAM.

Jurnal Ilmiah

- Nasution, B. J. (2014). Kajian filosofis tentang konsep keadilan dari pemikiran klasik sampai pemikiran modern. *Yustisia*, 3(2). <https://doi.org/10.20961/yustisia.v3i2.11106>
- Pranata, Y. W., & Airlangga, R. (2026). Batas pemidanaan ekspresi simbolik sebagai tindak pidana makar: Kajian yuridis serta analisis dalam perspektif SOBURAL. *Jurnal Ilmiah Advokasi*, 14(2), 450-468. <https://doi.org/10.36987/jiad.v14i2.8304>
- Ristanti, Y., & Ahwan. (2025). Interpretation of makar offense in the dynamics of the government regime in Indonesia. *Hang Tuah Law Journal*, 9(1), 305-327. <https://doi.org/10.30649/htlj.v9i1.288>
- Ristanti, Y., & Suparidho, F. (2025). Rekonstruksi konsep makar dalam KUHP Nasional (Perbandingan KUHP lama terhadap pengaturan pemberontakan). *Jurnal Kompilasi Hukum*, 10(2), 451-463. <https://doi.org/10.29303/jkh.v10i2.285>
- Runtukahu, A. G. G. (2020). Makar untuk menggulingkan pemerintah sebagai suatu kejahatan terhadap keamanan negara dalam Pasal 107 KUHP (Kajian hukum Putusan MK No. 7/PUU-XV/2017). *Lex Administratum*, 8(1).
- Usman, & Najemi, A. (2018). Mediasi penal di Indonesia: Keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukumnya. *Undang: Jurnal Hukum*, 1(1), 65-83. <https://doi.org/10.22437/ujh.1.1.65-83>

Disertasi

- Lasmadi, S. (2003). *Pertanggungjawaban korporasi dalam perspektif kebijakan hukum pidana* [Disertasi]. Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya.

Hukum dan Demokrasi (HD)

Vol 26 No 2 (2026) 260-272 P-ISSN 1411-9765 E-ISSN :3021-825X

DOI: 10.61234/hd.v26i2.147

Media Online

- Mardatillah, A. (2018, 1 Februari). MK tegaskan pasal makar dalam KUHP tetap konstitusional. *Hukumonline*. Diakses dari <https://www.hukumonline.com/berita/a/mk-tegaskan-pasal-makar-dalam-kuhp-tetap-konstitusional-lt5a72c0085038c/>
- Putri, Z. (2019, 4 November). Pria yang ancam penggal Jokowi didakwa lakukan makar. *detikNews*. Diakses dari <https://news.detik.com/berita/d-4772056/pria-yang-ancam-penggal-jokowi-didakwa-lakukan-makar>
- Wahid, A. B. (2020, 12 Maret). Pria yang ancam penggal Jokowi divonis sesuai masa tahanan. *detikNews*. Diakses dari <https://news.detik.com/berita/d-4936517/pria-yang-ancam-penggal-jokowi-divonis-sesuai-masa-tahanan>

Peraturan Perundang-undangan dan Putusan Pengadilan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (*Wetboek van Strafrecht*) jo. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 1).
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 7/PUU-XV/2017.