



TINDAK PIDANA MAKAR

Lidya Suryani Widayati*)

Abstrak

Pengaturan tindak pidana makar dalam KUHP merupakan delik formil yang dapat menimbulkan penafsiran secara luas dan berbeda-beda. Kemerdekaan berekspresi, berpendapat, mengeluarkan pikiran dengan lisan ataupun tulisan, tetapi berniat, bermufakat, atau berupaya menggulingkan pemerintahan yang sah, dapat terkena delik formil ini. Ketiadaan tafsir mengenai makar dan kapan adanya perbuatan permulaan dalam tindak pidana makar berpotensi menimbulkan terlanggarnya hak-hak demokrasi. Untuk mencegah terjadinya penafsiran yang luas dan berbeda-beda. Pembentuk UU harus dapat merumuskan unsur-unsur yang jelas mengenai tindak pidana makar dan perbuatan permulaannya, sehingga Pemerintah terutama aparat penegak hukum dapat terhindar dari kemungkinan bertindak represif terhadap kemerdekaan menyampaikan pendapat dan pikiran sebagai hak asasi manusia yang dijamin konstitusi.

Pendahuluan

Menyusul terjadinya penangkapan terhadap beberapa orang yang dianggap makar, perbincangan mengenai makar kembali mengemuka. Beberapa orang ini dinilai berupaya memanfaatkan ruang kebebasan untuk melahirkan ide atau gagasan yang mengandung hasutan, sehingga dapat disalahartikan dan dapat menggulirkan reaksi dan pendapat orang lain. Tudingan tentang makar terhadap beberapa orang tersebut seakan menjadi antitesis kebolehan melakukan unjuk rasa, berpendapat, ataupun berekspresi yang dijamin oleh konstitusi. Pada kenyataannya salah satu kebebasan yang diperoleh masyarakat pascareformasi adalah

kebebasan untuk menyampaikan pendapat baik lisan maupun tulisan.

Kemerdekaan menyampaikan pendapat di muka umum, menyampaikan ekspresi, mengeluarkan pikiran dengan lisan, tulisan, dan sebagainya adalah hak asasi manusia yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) dan Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia (HAM) PBB. Pelaksanaan hak asasi ini merupakan wujud demokrasi dalam tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang dapat berupa unjuk rasa atau demonstrasi, pawai, rapat umum, ataupun mimbar bebas. Mengaitkan unjuk rasa, kebebasan berpendapat, ataupun

*) Peneliti Madya Bidang Hukum, Pusat Penelitian, Badan Keahlian DPR RI.
Email: lidyadi@yahoo.com



berekspresi, dengan makar mendorong berbagai pihak mengkaji kembali apa yang sebenarnya yang dimaksud dengan makar dan seberapa berbahayakah makar.

Tulisan ini tidak membahas secara spesifik mengenai penangkapan terhadap 10 orang yang dianggap melakukan makar, melainkan mengenai bagaimana pengaturan mengenai makar dan pengaturannya ke depan agar tidak menimbulkan perbedaan penafsiran.

Tindak Pidana Makar: Pengertian dan Pengaturannya dalam KUHP

Makar berasal dari kata "*aanslag*" (Belanda) yang berarti serangan atau "*aanval*" yang berarti suatu penyerangan dengan maksud tidak baik (*misdadige aanranding*). Makar juga diartikan sebagai akal busuk; tipu muslihat; perbuatan (usaha) dengan maksud hendak menyerang (membunuh) orang ataupun perbuatan (usaha) menjatuhkan pemerintah yang sah.

Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), dikenal adanya istilah makar. Namun, di dalam KUHP tidak memuat definisi tentang apa yang dimaksud dengan "makar". Ketentuan dalam Pasal 104, Pasal 106, Pasal 107, dan Pasal 140 KUHP langsung menyebut makar, tanpa ada pengertiannya. Bentuk makar sebagaimana disebutkan dalam KUHP dapat digolongkan dalam 3 bentuk yaitu: *pertama*, makar terhadap kepala negara, terdiri dari: makar yang dilakukan dengan tujuan untuk membunuh kepala negara, mengalahkan kemerdekaan kepala negara, dan menjadikan kepala negara tidak dapat menjalankan pemerintahan. *Kedua*, makar untuk memasukkan Indonesia dalam penguasaan asing, yaitu: berusaha menyebabkan seluruh wilayah Indonesia atau sebagian menjadi jajahan negara lain dan berusaha menyebabkan bagian dari wilayah Indonesia menjadi suatu negara yang merdeka atau berdaulat terlepas dari NKRI. *Ketiga*, makar untuk menggulingkan pemerintahan. Tindak pidana makar masuk ke dalam rumpun kejahatan terhadap keamanan negara.

Menurut Mardjono Reksodiputro, makar sebagai kata tersendiri, bukan merupakan konsep hukum. Kata makar baru berarti apabila dikaitkan dengan suatu perbuatan yang dimaksud oleh pelakunya.

Jadi yang merupakan konsep hukum adalah "makar" dalam kalimat-kalimat seperti: "makar dengan maksud untuk membunuh presiden atau wakil presiden"; "makar dengan maksud memisahkan sebagian dari wilayah negara"; "makar dengan maksud menggulingkan pemerintah".

Selanjutnya dengan adanya ketentuan Pasal 87 KUHP menjadi jelas bahwa perbuatan makar tersebut (dalam Pasal 104, Pasal 106, Pasal 107, dan Pasal 140 KUHP) baru ada atau baru disebut makar apabila ada "permulaan pelaksanaan" (*begin van uitvoering*). Pasal 87 KUHP menentukan bahwa tindak pidana makar baru dianggap terjadi apabila telah dimulainya perbuatan-perbuatan pelaksanaan dari si pembuat makar.

Mardjono Reksodiputro menegaskan bahwa makar serupa tetapi tidak sama dengan "percobaan" (Pasal 53) yang dapat dihukum (*strafbare poging*) karena meskipun pelakunya karena kehendaknya sendiri mengundurkan (membatalkan) maksudnya (niatnya), makar tetap dapat dihukum. Perlu diingat pula bahwa karena makar ini terjadi dengan perbuatan permulaan pelaksanaan (dalam arti Pasal 53), maka percobaan makar tidak mungkin ada dalam hukum pidana kita. Hal lain yang juga perlu diingat adalah "makar yang berhasil" (Presiden terbunuh, wilayah negara terpisah, pemerintah terguling) tetap akan dituntut berdasarkan pasal-pasal makar yang diatur dalam Pasal 104, Pasal 106, Pasal 107, dan Pasal 140 KUHP (padahal tindak pidana yang dirumuskan dalam pasal-pasal tersebut melukiskan perbuatan berupa "permulaan pelaksanaan"). Tindak pidana makar dirumuskan secara khusus ("makar" yang tidak berhasil dan yang berhasil diatur oleh pasal yang sama) karena tindak pidana ini dianggap sangat berbahaya mengancam keamanan negara.

Apabila merujuk pada pasal-pasal makar dalam KUHP maka pasal-pasal tersebut dapat digolongkan sebagai delik formil. Artinya, tidak perlu sampai tergulingnya pemerintahan untuk dapat dipidana, tapi berencana saja sudah terkena tindak pidana makar. Ketentuan pasal-pasal makar ini memang sangat luas penafsirannya. Orang yang berunjuk rasa atau mengadakan rapat-rapat tetapi berniat, bermufakat, atau berupaya menggulingkan

pemerintahan yang sah, dapat terkena delik formil ini karena makar menurut KUHP tidak harus menunggu selesainya perbuatan, melainkan saat perbuatan pelaksanaan permulaan, sudah dianggap sebagai perbuatan yang selesai.

Jika merujuk pada berita-berita media beberapa waktu lalu mengenai penangkapan 10 orang yang “dianggap makar” maka aparat penegak hukum harus dapat membuktikan bahwa orang-orang tersebut telah berniat, bermufakat, atau berupaya menggulingkan pemerintahan yang sah. Namun, apabila baru sebatas rencana untuk mengadakan demonstrasi maka belum memenuhi unsur tindak pidana makar.

Pengaturan Tindak Pidana Makar dalam RUU KUHP

Dalam praktik, menurut Erdianto Effendi pasal-pasal KUHP yang terkait dengan tindak pidana makar sering diterapkan terhadap banyak peristiwa yang sangat bergantung pada bagaimana tafsir penegak hukum dan pemerintah atas suatu peristiwa. Penafsiran rencana aksi unjuk rasa sebagai makar, dapat saja dilakukan oleh penegak hukum dan atau pemerintah karena ketiadaan pengertian yang jelas dan konkret tentang kapan perbuatan makar telah dapat dianggap mulai dilakukan. Mengatasi ketiadaan tafsir tersebut, Erdianto Effendi mengusulkan agar penerapan pasal-pasal makar dalam rangka menilai apakah telah terjadi perbuatan permulaan untuk melakukan makar adalah dengan menilai apakah suatu kegiatan yang dituding sebagai bagian dari rencana makar merupakan kegiatan yang sistematis, serius, dan terorganisir dengan suatu rencana besar yang potensi ancamannya demikian serius dan membahayakan bagi presiden dan/atau wakil presiden, wilayah negara, dan/atau pemerintah yang sah.

Usulan Erdianto mengenai perbuatan permulaan tersebut dapat dirumuskan dalam pembahasan mengenai tindak pidana makar dalam RUU KUHP. Dalam RUU KUHP, tindak pidana makar dirumuskan dalam Pasal 215 hingga Pasal 220. Dari ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa tindak pidana makar dikelompokkan sebagai berikut, yaitu: makar terhadap presiden dan wakil presiden, makar terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan

makar terhadap pemerintah yang sah. Dalam kelompok tindak pidana makar terhadap pemerintah yang sah, selain pengaturan tindak pidana makar tersebut, juga disatukan dalam kelompok ini tindak pidana pemberontakan, yaitu setiap orang yang melawan pemerintah yang sah dengan mengangkat senjata; atau dengan maksud untuk melawan pemerintah yang sah, bergerak bersama sama atau menyatukan diri dengan gerombolan yang melawan pemerintah yang sah dengan mengangkat senjata.

Berbeda dengan KUHP, RUU KUHP telah merumuskan apa yang dimaksud dengan makar, yaitu penggulingan pemerintahan, berupa meniadakan atau mengubah susunan pemerintahan dengan cara yang tidak sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan. Berdasarkan pengertian tersebut, untuk terjadinya makar harus sudah ada permulaan pelaksanaan, sehingga apabila hanya berupa niat tidak termasuk pengertian makar. Demikian pula, apabila pembuat tindak pidana telah melakukan perbuatan pelaksanaan tetapi kemudian mengundurkan diri secara sukarela, tetap dikatakan melakukan makar.

Dalam Pasal tersebut yang hendak dilindungi dari tindak pidana adalah presiden atau wakil presiden. Oleh karena itu, pembuat tindak pidana harus mengetahui atau setidaknya-tidaknya mengetahui bahwa yang menjadi sasaran dalam melakukan tindak pidana ini adalah presiden atau wakil presiden. Tujuannya adalah untuk membunuh, merampas kemerdekaan, atau membuat mereka tidak mampu memerintah. Sedangkan yang dimaksud dengan “merampas kemerdekaan” termasuk pula melanjutkan perampasan kemerdekaan. Selanjutnya yang dimaksud dengan “menjadikan tidak mampu menjalankan pemerintahan” adalah setiap perbuatan apapun selain membunuh atau merampas kemerdekaan, sehingga presiden atau wakil presiden tidak dapat menjalankan tugas-tugas konstitusionalnya.

Penjelasan mengenai makar dalam RUU KUHP masih dapat menimbulkan perbedaan penafsiran terutama untuk menentukan apakah telah ada perbuatan permulaan. Dalam merumuskan tindak pidana makar dalam RUU KUHP seharusnya juga lebih memperhatikan pengertian yang

pasti (*certainty*) terhadap setiap tindak pidana. Tindak pidana makar, seharusnya hanya terkait dengan tindakan yang bersifat menyerang dan adanya unsur kekerasan. Menurut Mardjono Reksodiputro, dalam “perbuatan permulaan pelaksanaannya” harus ada unsur “kekerasan” (*geweld*) sebagai bagian mutlak (*noodzakelijk bestanddeel*) dari perbuatan makarnya.

Perumusan tindak pidana termasuk tindak pidana makar haruslah didasarkan pada asas *lex certa* dan asas *lex scripta*. *Lex scripta* adalah bagaimana menuliskan atau merumuskan tindak pidana tersebut dalam suatu norma. Sedangkan *lex certa* adalah kejelasan/ketepatan dari arti kata yang dirumuskan tersebut. Kedua asas tersebut dimaksudkan agar norma hukum pidana tidak bersifat *multi purpose act*, sehingga tidak ditafsirkan dengan berbagai pengertian.

Ketentuan yang bersifat pasti sangat diperlukan sehingga terhindar dari penafsiran yang berbeda serta terhindar dari penyalahgunaan wewenang yang dimiliki oleh aparat penegak hukum. Penyalahgunaan tindak pidana makar sangat mungkin terjadi karena yang dituju dalam tindak pidana ini adalah penguasa. Hal ini penting dilakukan mengingat hukum pidana tidak hanya melindungi individu sebagai warga masyarakat dari tindakan individu lain tetapi juga melindungi negara, pemerintah beserta aparatnya dalam melaksanakan tugas-tugas kenegaraan.

Penutup

Tidak adanya tafsir resmi mengenai pasal-pasal makar dalam KUHP sangat potensial menimbulkan terlanggarnya hak-hak demokrasi, khususnya dalam kegiatan unjuk rasa, berpendapat, ataupun berekspresi yang pada dasarnya dijamin oleh UUD NRI Tahun 1945 dan Deklarasi Universal HAM PBB. Unjuk rasa, berekspresi, menyampaikan pendapat melalui lisan ataupun tulisan, sepanjang bertujuan untuk memprakarsai dan mengembangkan pemikiran untuk melakukan perubahan pemerintahan ataupun perubahan wilayah negara, jika dilakukan secara damai dan tidak bermaksud untuk menggulingkan pemerintahan yang sah, tidak boleh dikategorikan sebagai makar.

Untuk mencegah terjadinya perbedaan penafsiran atau penafsiran yang luas

sehingga dapat menimbulkan terlanggarnya hak-hak demokrasi maka pembentuk UU baik Pemerintah maupun DPR meskipun tetap merumuskan tindak pidana makar sebagai delik formil, juga harus dapat merumuskan unsur-unsur yang jelas mengenai perbuatan permulaan. Perbuatan permulaan untuk melakukan makar apabila ada kegiatan yang sistematis, serius, dan terorganisir yang berpotensi membahayakan presiden dan/atau wakil presiden, wilayah negara dan/atau pemerintah yang sah. Dengan batasan yang tegas seperti itu, Pemerintah akan terhindar dari kemungkinan sebagai pembatas yang represif terhadap kemerdekaan menyampaikan pendapat dan pikiran baik lisan maupun tulisan.

Referensi

Made Darma Weda, *Tindak Pidana Makar Dalam R-KUHP*, Jakarta: Aliansi Nasional Reformasi KUHP dan Lembaga Studi & Advokasi Masyarakat (ELSAM), Juli 2016.

Mardjono Reksodiputro, "Makar Dalam Penafsiran Era Demokratisasi di Indonesia", dalam buku *Menyelaraskan Pembaruan Hukum*, Jakarta: Komisi Hukum Nasional, 2009.

“Diancam Bui Seumur Hidup, Ini Beda Antara Makar dan Kritikan ke Pemerintah”, <https://news.detik.com/berita/d-3361264/diancam-bui-seumur-hidup-ini-beda-antara-makar-dan-kritikan-ke-pemerintah>, diakses 2 Desember 2016.

“Unjuk Rasa Bukan Makar”, Erdianto Effendi, <http://www.riapos.co/4870-opini-unjuk-rasa-bukan-makar.html#.WEGOGn17PQI>, diakses 2 Desember 2016.

“Polri: Tujuh Tersangka Lakukan Permufakatan untuk Makar”, <http://nasional.kompas.com/read/2016/12/03/11371331/polri.tujuh.tersangka.lakukan.permufakatan.untuk.makar>, diakses 4 Desember 2016.