



Kepastian Hukum Terhadap Perbuatan Tercela Menurut Pasal 7A UUD 1945 Terhadap Pemberhentian Kepala Negara

Navtali Polimpung¹, Hendrasari B. R Rawung², Merry L. Kumajas³

^{1,2,3} Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Negeri Manado

Email polimpungnavtali@gmail.com, hendrasari.rawung@yahoo.com,
merry.kumajas@unima.ac.id

Abstract: Article 7A of the 1945 Constitution states that the President/Vice President may be impeached upon the recommendation of the House of Representatives (DPR) and a Constitutional Court ruling if they are proven to have committed treason, corruption, bribery, other serious crimes, or misconduct, or no longer meet the requirements to serve as President/Vice President. However, legal uncertainty surrounding the definition of "misconduct" has sparked debate in Indonesian constitutional practice. This study aims to analyze the legal certainty regarding misconduct under Article 7A of the 1945 Constitution and its implications for the mechanism for impeaching the President/Vice President. Using a normative juridical approach with a qualitative analysis of laws, Constitutional Court decisions, and legal doctrine, the study finds that the unclear definition of misconduct leads to subjectivity in the impeachment process, as seen in the case study of the attempt to impeach President Abdurrahman Wahid (2001). In conclusion, amendments to Article 7A or its derivative regulations are needed to create legal certainty, by recommending objective criteria such as corruption, treason, and serious ethical violations. This research contributes to strengthening checks and balances in the Indonesian presidential system.

Keywords: legal certainty, reprehensible acts, Article 7A of the 1945 Constitution, dismissal of the Head of State

Abstrak: Pasal 7A UUD 1945 menyatakan Presiden/Wakil Presiden dapat diberhentikan atas usul DPR dan putusan Mahkamah Konstitusi jika terbukti melakukan pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, perbuatan tercela dan Tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden/Wakil Presiden. Namun ketidakpastian hukum dalam definisi "perbuatan tercela" menimbulkan perdebatan dalam praktik konstitusional Indonesia. Penelitian ini bertujuan menganalisis kepastian hukum terhadap perbuatan tercela berdasarkan Pasal 7A UUD 1945 dan implikasinya terhadap mekanisme pemberhentian Presiden/Wakil Presiden. Menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan analisis kualitatif terhadap undang-undang, putusan Mahkamah Konstitusi, dan doktrin hukum, penelitian menemukan bahwa ketidakjelasan definisi perbuatan tercela menyebabkan subjektivitas dalam proses impeachment, sebagaimana terlihat pada studi kasus upaya pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid (2001). Kesimpulannya, diperlukan amandemen Pasal 7A atau pengaturan turunannya untuk menciptakan kepastian hukum, dengan merekomendasikan kriteria objektif seperti korupsi, pengkhianatan negara, dan pelanggaran etika berat. Penelitian ini berkontribusi pada penguatan checks and balances dalam sistem presidensial Indonesia.

Kata Kunci: kepastian hukum, perbuatan tercela, Pasal 7A UUD 1945, pemberhentian Kepala Negara

PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara hukum, sehingga setiap tindakan dan perilaku baik negara maupun masyarakat harus sesuai dengan peraturan yang berlaku. Dalam hirarki per Undang-undangan Indonesia, pada Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 menegaskan bahwa Undang-undang Dasar 1945 memiliki prioritas dan dijadikan landasan dalam hirarki per Undang-undangan di Indonesia. Yang artinya, semua peraturan yang ada mulai dari Undang-undang hingga peraturan daerah, tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang Dasar 1945.

Sistem pemerintahan Indonesia lebih menekankan sistem Presidensial dibandingkan dengan sistem Parlementer. Salah satu karakteristik pemerintahan Presidensial adalah masa jabatan presiden yang diatur oleh Undang-undang Dasar.² Dengan adanya masa jabatan yang pasti bagi presiden (*Fixed term*), maka posisi presiden dapat dinyatakan kuat (*strong executive*). Karena itu, posisi presiden dalam sistem pemerintahan presidensial lebih kuat dibandingkan dengan posisi perdana menteri dalam sistem parlementer, yang memang dimaksudkan untuk menghasilkan pemerintahan yang relatif stabil dalam periode tertentu (*fix term office period*).³

Undang-undang Dasar memberikan jalan untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden selama masa jabatannya berdasarkan **Pasal 7A dan 7B Perubahan Ketiga UUD 1945**.⁴

Namun, persoalan yang muncul selanjutnya ialah bahwa ketentuan tentang pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang terdapat dalam konstitusi belum mengatur aspek teknisnya dengan detail, sehingga saat ini masih diperlukan formulasi yang sesuai mengenai hal itu. Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden ditengah masa jabatannya karena pelanggaran ketentuan yang diatur dalam UUD Dasar 1945, sering disebut sebagai *Presidential Impeachment Process*. Selain itu, seorang Presiden dan/atau Wakil Presiden hanya bisa diberhentikan berdasarkan *articles of impeachment* atau pengajuan tuduhan resmi, dan melalui *Impeachment Procedure* atau tata cara resmi untuk mengajukan tuduhan dan melakukan proses pemberhentian yang sudah ditetapkan dalam konstitusi.⁵

Kamus Besar Bahasa Indonesia menyatakan bahwa pemakzulan berarti mengambil sikap untuk melepaskan jabatan. Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa pemakzulan diambil dari bahasa Arab yang berarti diturunkan dari jabatan. Ini sama dengan istilah dalam konstitusi negara Barat. Menurut Jimly, sidang pemakzulan memerlukan pertanggungjawaban di bawah pengawasan parlemen ketika Presiden melanggar undang-undang.⁶

Penegakan sistem pemerintahan presidensial mengharuskan adanya lembaga kepresidenan yang memiliki legitimasi kuat dengan bercirikan: adanya masa jabatan Presiden yang bersifat tetap, Presiden di samping sebagai Kepala Negara sekaligus Kepala Pemerintahan, adanya mekanisme saling mengawasi dan saling mengimbangi, dan adanya mekanisme *impeachment*.

Isi lengkap Pasal 7A UUD 1945 berbunyi: “Presiden dan/ atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/ atau Wakil Presiden”.

Berdasarkan ketentuan Pasal 7A di atas, terdapat enam alasan untuk memakzulkan Presiden dan/atau Wapres, yaitu pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya; perbuatan tercela; dan tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wapres.⁷

Pasal 7A UUD 1945 menjelaskan bahwa Presiden dan/atau Wapres dapat dimakzulkan oleh MPR berdasarkan usulan DPR, apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa melakukan “perbuatan tercela”. Selanjutnya, Pasal 10 ayat (3) huruf d Undang Undang Nomor 24 tahun 2003 (UU No.24/2003) menyebutkan bahwa “yang dimaksud perbuatan tercela” adalah perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan/ atau Wakil Presiden”.

Di sisi lain, baik UUD 1945 maupun UU No. 24 Tahun 2003, tidak memberikan definisi jelas mengenai apa yang dimaksud dengan “perbuatan tercela”. Pasal 10 ayat (3) huruf d UU No.24 Tahun 2003 hanya memberikan keterangan bahwa “perbuatan tercela” adalah perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan/ atau wakil presiden.⁸

Pemberhentian presiden merupakan salah satu mekanisme yang diatur dalam sistem pemerintahan untuk memastikan akuntabilitas dan keberlanjutan dari pemerintahan itu sendiri. Namun demikian, langkah memberhentikan presiden, baik melalui mekanisme pemakzulan maupun melalui aksi massa, seringkali menciptakan dampak politik dan sosial yang cukup signifikan. Dampak politik termasuk kemungkinan ketidakstabilan dalam pemerintahan, peningkatan polarisasi politik, serta perubahan dalam distribusi kekuasaan yang bisa memengaruhi arah kebijakan negara. Disamping itu, proses pemberhentian presiden sering melibatkan konflik antar partai politik dan individu-individu penting, yang memperburuk hubungan politik di dalam negeri.

Sementara itu, dampak sosial yang muncul juga memiliki dampak yang besar. Proses pemberhentian presiden dapat menambah ketegangan di masyarakat, memperburuk kepercayaan terhadap institusi politik, dan memunculkan polarisasi sosial yang melibatkan berbagai kelompok masyarakat yang mendukung dan menentang keputusan tersebut. Ketidakpastian politik yang timbul dari pemberhentian presiden dapat mengganggu stabilitas sosial dan ekonomi, serta menciptakan lingkungan yang tidak menguntungkan bagi perkembangan sosial.

Ada beberapa dampak politik dari upaya pemberhentian presiden sebagai berikut,

a. Instabilitas Politik

Proses pemberhentian presiden dapat menyebabkan ketidakstabilan yang besar dalam

politik, terutama jika mekanisme tersebut dilakukan tanpa landasan hukum yang jelas dengan alasan yang masih dalam perdebatan. situasi ini dapat memicu krisis politik, di mana institusi negara menjadi lemah dan masyarakat kehilangan kepercayaan kepada sistem politik yang ada.

- b. **Pemindahan Kekuasaan dan Dampaknya**
Ketika presiden diberhentikan, posisi pimpinannya harus diisi oleh pejabat lain. Dalam beberapa jenis sistem pemerintahan, ini dapat mengarah pada peralihan yang lancar, misalnya penggantian presiden oleh wakil presiden. Namun, dalam sistem pemerintahan lain, proses pergantian ini bisa menimbulkan konflik dan ketegangan jika tidak ada kesepakatan yang jelas atau mekanisme yang terdefinisi dengan baik.
- c. **Penyalahgunaan Kekuasaan dan Krisis Legitimasi**
Salah satu dampak jangka panjang dari pemberhentian presiden adalah kemungkinan adanya krisis legitimasi, baik untuk presiden yang diberhentikan maupun untuk pemerintahan baru yang mengambil alih. Masyarakat mungkin merasa bahwa presiden yang dipecat tidak mendapatkan keadilan atau bahwa proses pemberhentian tersebut dimanfaatkan untuk kepentingan politik tertentu.
Dan dampak sosial dari pemberhentian Presiden sebagai berikut,
 - a. **Polarisasi Sosial**
Pemberhentian presiden sering kali memperburuk polarisasi sosial, di mana masyarakat terbelah menjadi dua kelompok besar: yang mendukung dan yang menolak pemberhentian. Dalam banyak kasus, proses ini menciptakan ketegangan antara kelompok-kelompok sosial yang sebelumnya bisa hidup berdampingan dengan damai.
 - b. **Kehilangan Kepercayaan terhadap Institusi**
Jika proses pemberhentian presiden dianggap sebagai tindakan yang tidak sah atau tidak adil, masyarakat dapat kehilangan kepercayaan terhadap institusi-institusi pemerintah, seperti lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Hal ini menyebabkan ketidakstabilan sosial yang lebih luas, karena masyarakat merasa kehilangan saluran resmi untuk mengungkapkan pendapat atau menuntut keadilan.
 - c. **Pengaruh terhadap Ekonomi Rakyat**
Proses pemberhentian presiden dapat berdampak pada kondisi ekonomi negara, yang berimbas langsung pada kehidupan sosial masyarakat. Ketidakpastian politik biasanya berujung pada ketidakstabilan ekonomi, yang mempengaruhi daya beli masyarakat, kesempatan kerja, dan ketenangan sosial secara umum.
 - d. **Pengaruh Terhadap Kebebasan Sipil**
Proses pemberhentian presiden, , khususnya yang berkaitan dengan tindakan kekerasan atau pelanggaran hak asasi manusia, dapat mengakibatkan pelanggaran terhadap kebebasan sipil dan hak-hak pribadi. Dalam banyak kasus, pihak yang menentang pemberhentian presiden dalam mengalami tindakan keras dari pemerintah atau aparat keamanan, yang berpotensi menurunkan kualitas kehidupan masyarakat dan hak-hak fundamental warga negara.⁹

Contoh kasus atau fakta hukum yang terjadi, Presiden pertama Republik Indonesia, Ir. Soekarno yang merupakan Presiden pertama yang kehilangan kekuasaan atau dimakzulkan oleh MPR, setelah terjadinya kerusuhan dan gejolak politik serta G30S/PKI. Peristiwa ini berawal dari situasi yang begitu genting di masyarakat terkait dengan PKI, kemudian Presiden Soekarno memberikan mandat atau wewenang kepada Soeharto selaku Menteri/Panglima Angkatan Darat Letnan Jenderal Soeharto melalui “Surat Perintah” atau yang dikenal dengan “Supersemar (surat perintah sebelas maret)”.¹⁰ Presiden Soekarno mengakhiri jabatannya setelah dimakzulkan oleh MPRS pada tanggal 12 Maret 1967, setelah terdapat Memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong-Royong (DPR-GR) yang meminta pertanggungjawaban Presiden Soekarno terkait peristiwa Gerakan 30 September 1965 oleh Partai Komunis Indonesia.

Contoh lain, Presiden Soeharto mengakhiri masa jabatannya dengan menyatakan “berhenti” sesuai dengan Pasal 8 UUD NRI Tahun 1945 karena adanya tekanan dari demonstrasi mahasiswa dan dukungan dari masyarakat luas yang mendambakan reformasi politik dan ekonomi pada tahun 1998, serta permintaan dan tekanan dari DPR dan MPR. Presiden Soeharto telah berkuasa selama lebih dari

enam periode masa jabatan (12 Maret 1967 – 21 Mei 1998), sehingga masyarakat sangat mendambakan adanya perubahan, yakni reformasi. Presiden Abdurrahman Wahid mengakhiri masa jabatannya karena dimakzulkan oleh MPR dalam Sidang Istimewa MPR dengan alasan dianggap melanggar UUD 1945 dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN).¹¹

METODE PENELITIAN

3.1 Jenis Penelitian

Sebagai disiplin normatif, ilmu hukum memiliki metode yang unik dan karakteristiknya sendiri (*sui generis*). Ilmu hukum memiliki sifat preskriptif dan aplikatif yang mencirikan dirinya. Sebagai ilmu yang bersifat preskriptif, ilmu hukum memfokuskan pada penelitian mengenai tujuan hukum, keabsahan aturan hukum, konsep hukum, norma hukum, dan prinsip keadilan. Sementara sebagai ilmu yang terapan, ilmu hukum menetapkan pedoman prosedur, ketentuan, dalam panduan dalam implementasi aturan hukum.³⁰

Penelitian hukum adalah langkah-langkah yang dilakukan untuk mengidentifikasi peraturan hukum, prinsip-prinsip hukum, dan doktrin hukum dengan tujuan untuk memberikan solusi terhadap permasalahan hukum yang sedang dihadapi. Proses ini sejalan dengan sifat preskriptif dari ilmu hukum. Hasil yang diharapkan dari penelitian hukum adalah menentukan apakah suatu Tindakan atau kebijakan adalah benar (*right*), sesuai (*appropriate*), tidak sesuai (*inappropriate*), atau salah (*wrong*).³¹

Dalam penelitian yang berjudul Kepastian Hukum Terhadap Tindakan Perbuatan Tercela Menurut Pasal 7A UUD 1945 Terhadap Pemberhentian Kepala Negara, penulis menggunakan metode penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan (*library Research*). Penelitian hukum normatif mengkaji hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku.³²

Menurut Arikunto metode penelitian adalah cara utama yang digunakan peneliti untuk mencapai tujuan dan menentukan jawaban atas masalah yang diajukan. Metode penelitian dalam pembuatan proposal ini merupakan pendekatan yang umum digunakan dalam penelitian hukum penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Metode penelitian normatif adalah metode penelitian hukum yang menggunakan peraturan perundang-undangan dan dasar hukum lainnya sebagai sumber. Metode ini juga dikenal sebagai metode penelitian kepustakaan (*library research*) sebagai metode penelitian utamanya, peneliti berharap hasil dari penelitian ini membawa dampak positif bagi para pembacanya.³³

3.2 Pendekatan Penelitian

3.2.1 Pendekatan Perundang-undangan (*Statue Approach*)

Pendekatan penelitian adalah cara atau metode yang digunakan untuk melaksanakan penelitian. Dalam konteks ini, tujuannya untuk mendapatkan informasi dalam bentuk deskripsi dan untuk mengungkap makna yang terkandung dalam bahan hukum.³⁴

Sebuah penelitian hukum normatif secara alami harus menerapkan pendekatan perundang-undangan, karena berfokus pada berbagai peraturan hukum yang menjadi inti dan topik utama peneliti. Hal ini berakar pada konsep penelitian yuridis, dimana hukum diidentifikasi dengan norma-norma tertulis yang dihasilkan dan diatur oleh Lembaga atau pejabat negara yang memiliki kewenangan hukum.³⁵

Dikaitkan dengan penelitian ini, pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan ini sangat sesuai, karena dalam konteks Kepastian Hukum Terhadap Tindakan Perbuatan Tercela, objek analisisnya yaitu berbagai peraturan yang berhubungan dengan masalah tersebut. Pendekatan peraturan perundang-undangan memungkinkan penulis untuk menyelidiki dan menganalisis apakah peraturan tersebut sudah ada, relevan, dan cukup efektif dalam mengatur kepastian hukum di Indonesia.

3.2.2 Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Pendekatan kasus dilakukan dengan menelaah kasus yang terkait dengan isu hukum yang

dihadapi. Kasus tersebut merupakan kasus yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah berkekuatan tetap atau *inkracht*. Kasus itu tidak terbatas pada wilayahnya, bisa terjadi di Indonesia maupun di negara lain. Kajian pokok dalam pendekatan kasus ini yakni *ratio decidendi* atau *reasoning* dari Hakim hingga sampai pada suatu putusan. *Ratio decidendi* atau *reasoning* tersebut diperlukan baik untuk praktik maupun kajian akademis. Penelitian hukum dengan pendekatan kasus berbeda dengan studi kasus. Pendekatan kasus menekankan bahwa beberapa kasus yang ditelaah akan menjadi referensi bagi isu hukum, sedangkan studi kasus merupakan studi terhadap kasus tertentu dilihat dari sudut hukum administrasi, hukum tata Negara.³⁶

3.3 Bahan hukum

3.3.1 Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah sumber hukum yang memiliki ketentuan yang mengikat dan relevan dengan objek penelitian.³⁷ Bahan hukum primer dalam penelitian ini antara lain: Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 7A dan Pasal 7B.

3.3.2 Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah materi hukum yang tidak memiliki dampak hukum yang mengikat, namun mampu memberikan klarifikasi atau analisis terhadap bahan hukum primer, yang memberikan panduan atau arahan dalam proses penelitian. Penulis menggunakan bahan hukum sekunder :

3.3.3 Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah materi- materi yang memberikan panduan atau referensi terhadap bahan hukum primer dan sekunder

- a) Website

3.4 Analisis Bahan Hukum

Teknik analisis data dalam penulisan menggunakan metode analisis kualitatif, yakni analisis data dengan menguraikan data secara jelas dalam hal ini mengkaji bahan hukum yang ada digabungkan dengan bahan hukum lain, lalu dipadukan dengan teori-teori yang mendukung dan selanjutnya ditarik kesimpulan.

PEMBAHASAN

4.1 Mekanisme pemberhentian kepala negara menurut hukum yang berlaku di Indonesia

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang menganut asas presidensial, jabatan Presiden sebagai kepala negara dan pemerintahan memegang peran sentral dalam menjaga stabilitas nasional serta kelancaran roda pemerintahan. Pemilihan Presiden secara langsung oleh rakyat melalui pemilu demokratis memberikan legitimasi kuat, namun hal ini juga menuntut mekanisme pengawasan yang ketat guna mencegah penyalahgunaan wewenang atau pelanggaran konstitusional. Oleh karena itu, konstitusi Indonesia melalui Pasal 7A dan 7B UUD 1945 pasca-amandemen menyediakan instrument *impeachment* sebagai bentuk *checks and balances* antarlembaga negara, memastikan bahwa kepala negara tetap akuntabel tanpa mengganggu dinamika politik yang sehat.

4.1.1 Alasan Konstitusional Pemberhentian Kepala Negara

Pasal 7A UUD 1945 menentukan secara limitatif bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya hanya apabila terbukti melakukan salah satu dari enam alasan berikut:

- 1) Pengkhianatan terhadap negara;
- 2) Korupsi;
- 3) Penyuapan;
- 4) Tindak pidana berat lainnya;
- 5) **Perbuatan tercela;** atau
- 6) Tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Memperhatikan ketentuan tersebut, ada dua kelompok alasan untuk memakzulkan Presiden, yaitu: 1) alasan pelanggaran hukum, dan 2) alasan tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden

(*incapacity*). Keenam alasan pertama merupakan pelanggaran hukum (*legal violation*), sedangkan alasan keenam berkaitan dengan ketidakmemenuhan syarat formal (misalnya kehilangan kewarganegaraan). Rumusan ini bersifat *numerus clausus*, artinya tidak ada alasan lain di luar keenam hal tersebut yang dapat dijadikan dasar pemberhentian. Hal ini penting untuk mencegah penyalahgunaan proses *impeachment* oleh kekuatan politik tertentu.

Dalam rumusan ini yang difokuskan ialah alasan perbuatan tercela, berikut ini akan diuraikan alasan perbuatan tercela dalam pemberhentian kepala negara. Undang dasar tidak memberikan batasan yang jelas tentang apa yang dimaksud dengan “perbuatan tercela”, dengan pengertian “perbuatan tercela” adalah “perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden”, berarti apa yang dimaksud perbuatan tercela menjadi sangat fleksibel yang mencakup perbuatan apa saja, sepanjang merendahkan martabat Presiden. Batasannya, hanya “perbuatan tercela” yang dimaksud haruslah perbuatan yang melanggar hukum, karena “perbuatan tercela” sebagaimana ditentukan dalam konstitusi adalah salah satu jenis perbuatan melanggar hukum. Artinya, perbuatan tercela yang tidak melanggar hukum tidak termasuk kategori perbuatan tercela dalam rumusan ini.

Sebenarnya seluruh perbuatan melanggar hukum apalagi perbuatan melanggar hukum itu termasuk jenis tindak pidana pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan maupun tindak pidana yang diancam hukuman 5 (lima) tahun atau lebih adalah merupakan perbuatan tercela bahkan sangat tercela. Memperhatikan ketentuan UUD 1945 tersebut dikaitkan dengan UU Mahkamah Konstitusi, yang dimaksud “perbuatan tercela” sebagai perbuatan melanggar hukum pidana yaitu segala tindak pidana yang ancaman hukumannya di bawah 5 (lima) tahun, karena terhadap tindak pidana yang ancaman pidananya 5 tahun atau lebih sudah termasuk kriteria “tindak pidana berat lainnya”.³⁸

Yang diatur dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Presiden. Dalam undang-undang tersebut ditentukan bahwa salah satu syarat calon Presiden adalah tidak pernah melakukan perbuatan tercela, yaitu perbuatan yang bertentangan dengan norma agama, norma kesusilaan dan norma adat antara lain seperti judi, mabuk, pecandu narkoba, dan zina.³⁹ Dengan demikian “perbuatan tercela” menjadi lebih luas, tidak hanya terbatas pada pelanggaran hukum pidana semata-mata, tetapi termasuk juga perbuatan yang bertentangan dengan norma agama, norma kesusilaan serta norma adat. Namun demikian, pengertian yang tercantum dalam UU Pemilu Presiden tersebut tidak juga dapat menjawab persoalan apakah pelanggaran hukum lain selain hukum pidana dapat dikategorikan sebagai perbuatan tercela.

Menjawab persoalan ini perlu dicari asal-usul dan latar belakang penggunaan istilah itu dalam UUD 1945. Istilah “tindak pidana berat lainnya serta perbuatan tercela”, mirip dengan istilah yang digunakan dalam Konstitusi Amerika Serikat yaitu istilah “*high crimes and misdemeanor*” sebagai salah satu alasan pemakzulan presiden. Kemiripan ini sangat mungkin terjadi karena pada saat melakukan perubahan UUD 1945, para anggota Panitia *Ad Hoc* yang merumuskan rancangan perubahan UUD 1945 melakukan studi banding dengan berbagai negara termasuk di Amerika Serikat dan Kanada.

Dalam tradisi hukum Amerika Serikat, “*High Crimes*” biasanya merujuk pada tindak pidana berat (*Felony*), sedangkan “*misdemeanors*” merujuk pada tindak pidana ringan, dan ada pula kategori *infraction* untuk pelanggaran administratif ringan. Namun, frasa “*high crimes and misdemeanors*” dalam Konstitusi AS sendiri tidak dirumuskan secara rinci, sehingga menimbulkan banyak perdebatan mengenai apakah istilah itu hanya mencakup tindak pidana yang dapat diancam hukuman, atau juga mencakup penyalahgunaan jabatan, pelanggaran sumpah jabatan, dan pelanggaran kepercayaan yang tidak terkait langsung dengan pidana. Perdebatan di Dewan Perwakilan dan dalam komisi legislasi AS menunjukkan bahwa para perumus konstitusi cenderung menghendaki makna yang lebih luas, termasuk “*abuse of power*”

Dalam praktik, pemakzulan di Amerika Serikat mendukung pengertian luas tersebut. Contohnya, dalam kasus Presiden Andrew Johnson, pemakzulan berkaitan dengan pelanggaran *Tenure of Office Act* dan tindakan serta ucapan yang tidak terpuji terhadap Kongres, yang lebih menonjol pada pelanggaran hukum tata negara dan etika jabatan daripada tindak pidana biasa. Pada kasus Presiden Nixon, alasan pemakzulan mencakup *obstruction of justice*, *abuse of*

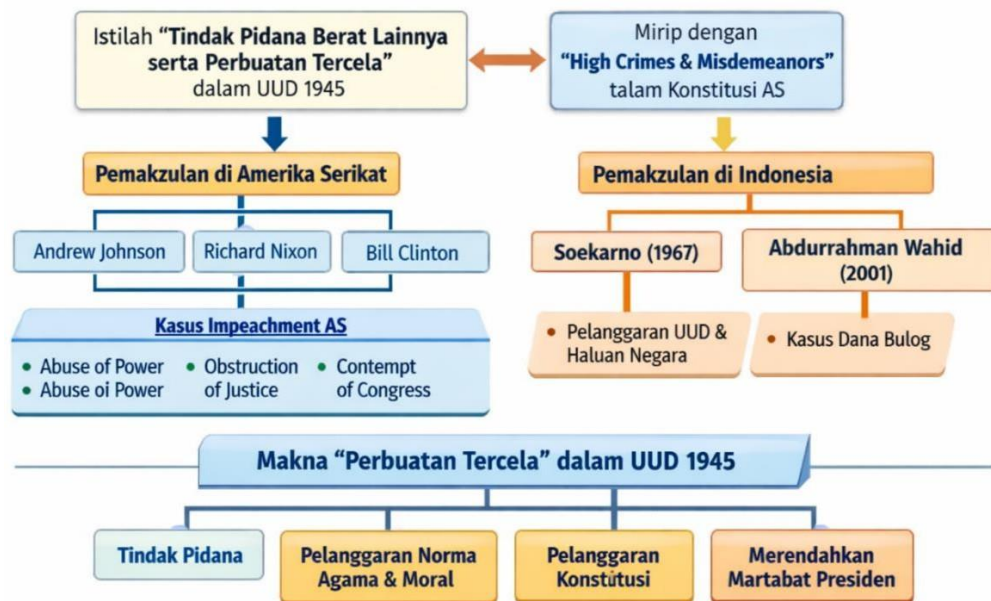
power, dan *contempt of congress*, sementara pada kasus Presiden Bill Clinton, selain *perjury* dan *obstruction of justice*, juga diperhatikan respon yang tidak layak terhadap pertanyaan resmi dari Komite Kehakiman. Dari seluruh praktik itu tampak bahwa “*high crimes and misdemeanors*” dipahami sebagai kaidah politik-konstitusional yang tidak sepenuhnya terbatas pada kategori pidana formal.

Dalam kasus pemakzulan Presiden Soekarno oleh MPRS pada tahun 1967, alasan pemakzulannya di samping alasan umum mengenai adanya pelanggaran haluan negara serta ketidakmampuan Presiden Soekarno memberikan pertanggungjawaban di hadapan MPRS adalah juga mencakup alasan-alasan spesifik lain, yaitu adanya kemunduran ekonomi serta kerusakan akhlak bangsa serta adanya petunjuk-petunjuk bahwa Presiden Soekarno telah melakukan kebijaksanaan yang secara tidak langsung menguntungkan G-30-S PKI dan melindungi tokoh-tokoh PKI. Sebagaimana diketahui, peristiwa G-30-S PKI adalah percobaan pemberontakan untuk melakukan kudeta yang merupakan tindak pidana pengkhianatan terhadap negara.

Demikian pula, pemakzulan Presiden Abdurrahman Wahid, di samping alasan umum yaitu pelanggaran haluan negara, UUD serta ketetapan MPR yang ada, juga terkait kasus-kasus spesifik yaitu: kasus Maklumat Presiden yang membubarkan MPR, adanya indikasi Presiden terlibat dalam kasus penyalahgunaan uang dana Yanatera Bulog, pengangkatan Kapolri yang tidak berdasarkan persetujuan DPR serta keengganan Presiden Abdurrahman Wahid untuk memberikan pertanggungjawaban di hadapan Sidang Istimewa MPR. Dari alasan pemakzulan Presiden Abdurrahman Wahid ini, ada dua alasan yang dapat dikaitkan dengan kasus pidana pembubaran MPR secara inkonstitusional yaitu tindakan makar untuk meruntuhkan pemerintahan (Pasal 106 KUHPidana lama), serta kasus penyalahgunaan dana Yanatera Bulog. Kasus pembubaran MPR hanya didiskusikan secara umum dalam sidang MPR, yaitu sah atau tidak sahnya secara konstitusi tindakan Presiden mengeluarkan Maklumat pembubaran MPR. Sedangkan kasus pidana pembubaran MPR tidak pernah dibicarakan secara mendalam, baik dalam sidang-sidang MPR maupun sidang DPR dan tidak pernah ada proses lanjutan melalui proses peradilan pidana.⁴⁰

Belajar dari kasus pemakzulan kedua Presiden Indonesia tersebut (Presiden Soekarno dan Presiden Abdurrahman Wahid), dapatlah disimpulkan bahwa alasan pemakzulan Presiden terutama disebabkan oleh hilangnya kepercayaan MPR selaku wakil rakyat terhadap Presiden. Alasan yang bersifat umum selalu dikaitkan dengan tindakan Presiden yang dianggap telah melanggar UUD serta haluan negara, serta peraturan perundang-undangan lainnya. Memang ada alasan-alasan spesifik yaitu adanya indikasi tindak pidana yang dilakukan oleh Presiden, akan tetapi pembuktian adanya tindak pidana tersebut tidaklah secara mendalam dilakukan, kecuali dalam kasus pemakzulan Presiden Abdurrahman Wahid yang terkait dengan penyalahgunaan dana Yanatera Bulog, yang dilakukan melalui proses hak angket.⁴¹

Berdasarkan perbandingan dengan praktik konstitusi Amerika Serikat dan pengalaman pemakzulan di Indonesia, dapat disimpulkan bahwa istilah “perbuatan tercela” dalam UUD 1945 tidak hanya terbatas pada tindak pidana yang ancaman hukumannya di bawah lima tahun, seperti yang dirumuskan dalam hukum pidana umum. Istilah tersebut harus dipahami lebih luas, mencakup perbuatan yang melanggar norma agama, norma moral, norma adat, serta pelanggaran konstitusi dan hukum lain yang merendahkan martabat Presiden. Dengan demikian, “perbuatan tercela” berfungsi sebagai klausul etika-konstitusional yang sensitif terhadap nilai-nilai moral dan politik, meskipun keumumannya berpotensi menimbulkan perdebatan hukum dan kepastian hukum yang masih samar di masa depan.



4.1.2 Mekanisme Pemberhentian Kepala Negara

Mekanisme pemberhentian kepala negara diatur secara berurutan dalam Pasal 7B UUD 1945 yang terdiri dari 7 ayat. Pasal ini melengkapi Pasal 7A dengan mekanisme pemberhentian kepala negara untuk menjamin akuntabilitas eksekutif.

Pasal 7B berbunyi sebagai berikut:⁴²

1. Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.
2. Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat
3. Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat
4. Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadiladilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi
5. Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil

Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.

6. Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut
7. Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Berikut adalah alur prosedural proses pemberhentian kepala negara: Tahap 1: Pengawasan dan Pengusulan oleh DPR

Proses dimulai ketika DPR melaksanakan fungsi pengawasan terhadap Presiden/Wakil Presiden. Apabila DPR menemukan indikasi adanya pelanggaran salah satu alasan dalam Pasal 7A, DPR dapat menggunakan hak angket (Pasal 20A ayat (2) UUD 1945) untuk melakukan penyelidikan. Hak angket diatur lebih lanjut dalam Pasal 77–83 UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, yang mensyaratkan usulan oleh minimal 25 orang anggota DPR dari lebih satu fraksi, disetujui dalam rapat paripurna dengan kehadiran lebih dari 1/2 anggota dan persetujuan lebih dari 1/2 anggota yang hadir.

Setelah penyelidikan selesai, DPR membentuk pendapat bahwa Presiden/Wakil Presiden telah melanggar hukum. Pendapat ini kemudian diajukan kepada Mahkamah Konstitusi. Pengajuan permintaan ke MK hanya sah apabila didukung sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR (Pasal 7B ayat (3) UUD 1945). Ketentuan supermajority ini dirancang untuk mencegah usulan *impeachment* yang didasarkan pada kepentingan politik sempit.

Proses pemakzulan di DPR adalah proses politik. Sebagai lembaga negara yang berwenang mengawasi presiden dan dapat mengusulkan pemakzulan presiden di tengah masa jabatannya, DPR tentu tidak steril dari pandangan dan kepentingan politiknya, karena Lembaga DPR adalah lembaga politik yang anggotanya terdiri dari perwakilan partai-partai politik yang dipilih dalam pemilihan umum. Oleh karena itu, dalam mengajukan usulan pemakzulan presiden, subjektifitas dan kepentingan politik mayoritas anggota DPR menjadi tidak terhindarkan. Agar usul pemakzulan tidak dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, DPR harus seobjektif mungkin dan memiliki alasan-alasan yang cukup kuat bahwa tindakan/kebijakan Presiden benar-benar telah memenuhi dasar substansial pemakzulan Presiden (sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 7A UUD 1945).⁴³

Fungsi DPR dalam pemakzulan Presiden dan Wakil Presiden adalah sebagai lembaga pengawas yang dapat menggunakan hak menyatakan pendapat dan mengajukan usul pemberhentian kepada Mahkamah Konstitusi bila ada dugaan pelanggaran hukum atau konstitusi. Tujuannya adalah menjaga akuntabilitas kekuasaan, memastikan Presiden dan Wakil Presiden tetap tunduk pada UUD 1945, serta melindungi stabilitas demokrasi agar pemerintahan tidak disalahgunakan. Dengan kata lain, DPR berperan sebagai pengawal konstitusi dan representasi rakyat dalam sistem checks and balances untuk memastikan kepemimpinan nasional berjalan sesuai prinsip demokrasi. Namun perlu ditegaskan bahwa pada tahap ini, DPR berperan dalam ranah politik melalui fungsi pengawasan, sehingga pendapat DPR belum merupakan putusan hukum, melainkan dugaan awal yang harus diuji di MK.

Tahap 2: Pemeriksaan Hukum oleh Mahkamah Konstitusi

MK wajib memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR paling lama 90 (sembilan puluh) hari sejak permintaan diterima (Pasal 7B ayat (4) UUD 1945). Dalam proses ini, MK tidak memeriksa kebenaran politik usulan, melainkan menguji secara

hukum apakah:

- Perbuatan yang didakwakan memenuhi unsur salah satu alasan dalam Pasal 7A;
- Prosedur pengusulan di DPR telah sesuai dengan ketentuan konstitusi dan undang-undang.

Dalam pemeriksaan ini, Presiden/Wakil Presiden berstatus sebagai pihak termohon yang berhak memberikan keterangan lisan atau tertulis, didampingi atau diwakili oleh kuasa hukum (Pasal 41 dan 43 UU No. 24 Tahun 2003 tentang MK jo. UU No. 8 Tahun 2011). MK menggunakan alat bukti yang diatur dalam Pasal 36–38 UU MK, termasuk keterangan saksi, ahli, surat, dan petunjuk.

Apabila MK memutuskan membenarkan pendapat DPR, maka putusan tersebut bersifat final dan mengikat (*final and binding*). Selanjutnya DPR menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian kepada MPR (Pasal 7B ayat (5) UUD 1945). Sebaliknya, jika MK menolak pendapat DPR, proses impeachment berhenti dan Presiden/Wakil Presiden tidak dapat diberhentikan dengan alasan yang sama.

MK berfungsi sebagai Filter yuridis lembaga yang memeriksa, mengadili, dan memutuskan apakah benar terjadi pelanggaran hukum atau konstitusi yang dituduhkan untuk memastikan bahwa proses pemberhentian tidak didasarkan semata-mata pada pertimbangan politik, melainkan benar-benar memenuhi unsur pelanggaran hukum sebagaimana dimaksud Pasal 7A UUD 1945. Tujuan MK dalam pemakzulan adalah menjaga supremasi konstitusi, menjamin keadilan hukum, serta melindungi sistem demokrasi dari penyalahgunaan kekuasaan. Dengan demikian, MK berperan sebagai penentu akhir yang memberikan legitimasi hukum atas usulan DPR, sehingga pemakzulan Presiden dan Wakil Presiden tetap berjalan sesuai prinsip *checks and balances* dalam ketatanegaraan Indonesia.

Putusan MK dalam proses pemakzulan Presiden dan Wakil Presiden bersifat yuridis (*legal judgment*), artinya MK menilai dan memutus berdasarkan aspek hukum, konstitusi, serta bukti-bukti yang diajukan untuk menentukan apakah benar terjadi pelanggaran berat seperti pengkhianatan terhadap negara, korupsi, tindak pidana berat, atau pelanggaran serius terhadap UUD 1945. Sementara itu, keputusan MPR bersifat politik (*political decision*), karena MPR sebagai lembaga perwakilan rakyat dan daerah memiliki kewenangan untuk menindaklanjuti putusan MK dengan menentukan apakah Presiden atau Wakil Presiden diberhentikan dari jabatannya atau tetap dipertahankan. Dengan demikian, proses pemakzulan mencerminkan adanya pembagian peran yang jelas: MK memberikan legitimasi hukum melalui putusan yuridis, sedangkan MPR mengambil keputusan politik yang bersifat final dan menentukan nasib kepemimpinan nasional, sehingga mekanisme ini menjadi wujud nyata dari sistem *checks and balances* dalam ketatanegaraan Indonesia.

Tahap 3: Keputusan Politik oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat

Setelah menerima usul dari DPR, MPR wajib menyelenggarakan sidang paling lambat 30 (tiga puluh) hari (Pasal 7B ayat (6) UUD 1945). Dalam sidang tersebut :

Presiden/Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan/pembelaan; MPR tidak melakukan pemeriksaan ulang atas fakta hukum, karena hal itu telah menjadi wewenang MK.

Keputusan pemberhentian harus diambil dalam rapat paripurna MPR yang dihadiri sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota MPR dan disetujui sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir (Pasal 7B ayat (7) UUD 1945). Putusan MPR bersifat final secara politik, namun tidak menghapus kemungkinan proses pidana selanjutnya di peradilan umum, sebagaimana dianut dalam Konstitusi Amerika Serikat (*Article 3 Section 3*).

Proses pemakzulan presiden selanjutnya adalah di lembaga MPR, setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi yang membenarkan pendapat DPR. Apa yang terjadi di MPR sesungguhnya adalah pengambilan keputusan politik untuk

menentukan apakah presiden layak untuk dimakzulkan atau tidak dimakzulkan. Tidak ada pemeriksaan kembali seperti halnya yang terjadi di DPR dan Mahkamah Konstitusi. Dalam persidangan itu, MPR hanya mendengarkan pembelaan terakhir dari presiden setelah mendengarkan usulan pemakzulan dari DPR. Perdebatan yang mungkin terjadi hanyalah perdebatan politik di antara anggota MPR saja yaitu apakah Presiden layak dimakzulkan atau tidak. Hal itu sangat tergantung pada suara mayoritas yaitu 2/3 (dua pertiga) suara anggota MPR dalam sidang Istimewa MPR yang dihadiri sekurang-kurangnya 3/4 (tiga perempat) anggota MPR.

Di sinilah berlaku prinsip *Salus Populi Suprema Lex* (suara rakyat adalah hukum tertinggi). Dalam hal ini, MPR adalah perwakilan rakyat yang memutuskan paling akhir dan menentukan. Dalam hal MPR, tidak memberhentikan presiden, bukanlah berarti MPR menganulir putusan Mahkamah Konstitusi yang membenarkan pendapat DPR, karena MPR tidak menilai putusan Mahkamah Konstitusi. MPR hanya memutuskan apakah dengan pelanggaran yang dibuktikan dan dengan pertimbangan kemanfaatan bagi rakyat dan negara, presiden harus diberhentikan atau tidak perlu diberhentikan. Setelah selesai pemakzulan, presiden dapat saja dituntut secara pidana melalui peradilan pidana biasa manakala ada dugaan tindak pidana yang dilakukan oleh presiden.⁴⁴

Kesimpulannya, dalam mekanisme pemberhentian kepala negara menurut hukum yang berlaku di Indonesia terdapat pembagian peran yang jelas antara DPR, MK, dan MPR. DPR berfungsi sebagai pengawas sekaligus pengusul pemakzulan melalui hak menyatakan pendapat jika ada dugaan pelanggaran konstitusi atau hukum. MK kemudian menjalankan fungsi yuridis dengan memeriksa, mengadili, dan memutuskan apakah tuduhan tersebut terbukti secara hukum. Setelah itu, MPR berperan mengambil keputusan politik yang bersifat final, yaitu menentukan apakah Presiden atau Wakil Presiden diberhentikan dari jabatannya atau tetap dipertahankan. Tujuan dari pembagian peran ini adalah menjaga supremasi konstitusi, memastikan adanya *checks and balances* antar lembaga negara, serta melindungi stabilitas demokrasi agar kepemimpinan nasional berjalan sesuai prinsip hukum dan politik yang seimbang.

4.2 Kepastian hukum terhadap tindakan perbuatan tercela menurut pasal 7A UUD 1945

4.2.1 Kepastian hukum terhadap perbuatan tercela

Kepastian hukum (legal certainty) terhadap tindakan “perbuatan tercela” sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) merupakan isu yang dibahas dalam hukum tata negara Indonesia, khususnya dalam mekanisme pemberhentian Presiden atau Wakil Presiden. Pasal 7A secara tegas menyatakan bahwa “Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik karena pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindakan tercela, atau tidak memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden,” yang diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi. Frasa “perbuatan tercela” ini, meskipun menjadi salah satu dasar pemakzulan (*impeachment*), tidak mendapatkan definisi yang jelas dalam teks konstitusi pasca-amandemen, sehingga menimbulkan ambiguitas yang berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum.

Ambiguitas ini muncul dikarenakan UUD 1945 sebagai konstitusi tertulis yang bersifat ringkas dan mendasar, sehingga memerlukan penafsiran konstitusional dari Mahkamah Konstitusi (MK) untuk memberikan kepastian. Tidak ada batasan yang tegas mengenai istilah “perbuatan tercela”, dalam Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi, kecuali hanya memberi petunjuk bahwa perbuatan tercela adalah perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden.⁴⁵ Dengan demikian persoalannya adalah sampai sejauh manakah lingkup dan batasan “perbuatan tercela”.

Dengan pengertian “perbuatan tercela” adalah “perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden”, berarti apa yang dimaksud perbuatan tercela menjadi sangat fleksibel yang mencakup perbuatan apa saja, sepanjang merendahkan martabat Presiden. Batasannya, hanya “perbuatan tercela” yang dimaksud haruslah perbuatan yang melanggar hukum, karena

"perbuatan tercela" sebagaimana ditentukan dalam konstitusi adalah salah satu jenis perbuatan melanggar hukum. Artinya, perbuatan tercela yang tidak melanggar hukum tidak termasuk kategori perbuatan tercela dalam rumusan ini.

Menarik untuk disimak apa yang diatur dalam Undang-Undang tentang Pemilihan

Umum Presiden. Dalam undang-undang tersebut ditentukan bahwa salah satu syarat calon Presiden adalah tidak pernah melakukan perbuatan tercela, yaitu perbuatan yang bertentangan dengan norma agama, norma kesusilaan dan norma adat antara lain seperti judi, mabuk, pecandu narkoba, dan zina.⁴⁶ Dengan demikian "perbuatan tercela" menjadi lebih luas, tidak hanya terbatas pada pelanggaran hukum pidana semata-mata, tetapi termasuk juga perbuatan yang bertentangan dengan norma agama, norma kesusilaan serta norma adat. Namun demikian, pengertian yang tercantum dalam Undang-Undang Pemilu Presiden tersebut tidak juga dapat menjawab persoalan apakah pelanggaran hukum lain selain hukum pidana dapat dikategorikan sebagai perbuatan tercela.

Menjawab persoalan ini perlu dicari asal-usul dan latar belakang penggunaan istilah itu dalam UUD 1945. Istilah "tindak pidana berat lainnya serta perbuatan tercela". mirip dengan istilah yang digunakan dalam Konstitusi Amerika Serikat yaitu istilah "*high crimes and misdemeanors*" sebagai salah satu alasan pemakzulan presiden. Kemiripan ini sangat mungkin terjadi karena pada saat melakukan perubahan UUD 1945, para anggota Panitia Ad Hoc⁴⁷ yang merumuskan rancangan perubahan UUD 1945 melakukan studi banding dengan berbagai negara termasuk di Amerika Serikat dan Kanada.

Dalam tradisi hukum Amerika Serikat, misalnya, dikenal istilah "*high crimes and misdemeanors*". Menurut Friedman,⁴⁸ dalam hukum pidana Amerika Serikat *High Crimes* (kejahatan berat) disebut *felony* dan kejahatan ringan disebut *Misdemeanor*. Walaupun menurut Friedman, batasan yang tepat di antara keduanya merupakan masalah definisi hukum. Di samping itu dikenal tindak pidana ringan yang disebut *infraction*, seperti pelanggaran tilang parkir dan lain-lain. Jenis tindak pidana yang termasuk *felony*, antara lain pembunuhan berencana (*murder*), pembunuhan tidak berencana (*manslaughter*), pemerkosaan (*rape*), penculikan (*kidnapping*), perampokan (*robbery*), penganiayaan (*assault*), pencurian tanpa diketahui (*stealthy stealing*), masuk dengan paksa (*burglary*), pencurian (*theft*), penggelapan (*embezzlement*), pemalsuan (*forgery*), pemerasan (*extortion*) dan lain-lain.⁴⁹ Dari uraian di atas dapat dikemukakan bahwa rumusan perubahan Undang-Undang Dasar ini masih umum dan masih sangat terbuka untuk menjadi perdebatan hukum, ketika muncul masalah dalam praktik pada masa-masa yang akan datang.

4.2.2 Pengertian Perbuatan Tercela

Secara normatif, tidak terdapat satupun definisi (keterangan singkat dan jelas) tentang perbuatan tercela yang dilakukan oleh presiden. Arti perbuatan tercela hanya termaktub dalam dua peraturan perundang-undangan yaitu,

1. Pasal 10 Ayat (3) huruf d Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi 1 "perbuatan tercela adalah perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan/atau Wakil Presiden"
2. Pasal 5 huruf i Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden "yang dimaksud dengan tidak pernah melakukan perbuatan tercela adalah tidak pernah melakukan perbuatan yang bertentangan dengan norma agama, norma kesusilaan dan norma adat antara lain seperti judi, mabuk, pecandu narkoba, dan zina".

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), tercela berarti patut dicela atau tidak pantas. Perbuatan tercela adalah tindakan yang layak mendapat celaan karena melanggar norma kesopanan, moral, atau etika masyarakat.⁵⁰

Contohnya termasuk perbuatan seperti mencuri atau berbohong, yang dianggap cacat moral dan tidak patut diulang.

1. sesuatu yang menyebabkan kurang sempurna, cacat, kekurangan
2. aib, noda (tentang kelakuan dan sebagainya)

3. hinaan, kecaman, kritik.

Menurut Firmansyah, ahli hukum tata negara, empat kategori perbuatan tercela yang dapat menjadi alasan pemakzulan presiden adalah sebagai berikut.⁵¹

1. Perbuatan tercela terkait dengan jabatan: Tindakan yang melanggar tugas atau wewenang jabatan presiden, seperti penyalahgunaan kekuasaan.
2. Tidak memenuhi kewajiban konstitusi: Gagal melaksanakan mandat UUD 1945, misalnya tidak menjalankan sumpah jabatan atau kewajiban negara.
3. Perbuatan yang melanggar norma masyarakat: Bertentangan dengan norma agama, kesusilaan, atau adat setempat, seperti judi, mabuk-mabukan, atau zina.
4. Melanggar sumpah jabatan: Langsung melawan janji konstitusional saat pelantikan

presiden.

Hamdan Zoelva, mantan Ketua Mahkamah Konstitusi (MK) dan pakar hukum tata negara, mendefinisikan "perbuatan tercela" secara luas, tidak terbatas pada pelanggaran pidana biasa, melainkan mencakup pelanggaran hukum pidana di luar pengkhianatan, korupsi, suap, atau tindak pidana berat (minimal 5 tahun penjara), serta pelanggaran lain seperti norma agama, moral, adat, dan kewajiban konstitusional presiden.⁵²

Menurut Zoelva, istilah ini bersumber dari rumusan Perubahan Ketiga UUD 1945 oleh PAH I MPR, mirip "high crimes and misdemeanours" dalam konstitusi AS yang mencakup kejahatan berat dan pelanggaran ringan terkait jabatan, termasuk penyalahgunaan kekuasaan, pengkhianatan kepercayaan, atau pengabaian tugas.⁵³

Zoelva menekankan perbuatan tercela merendahkan martabat presiden/wakil presiden, berpotensi disalahgunakan sebagai "peluang mudah" untuk impeachment jika tidak dibatasi definisi tegas, sebagaimana perdebatan serupa di AS.

4.2.3 Pertanggungjawaban Pidana dan Pertanggungjawaban Politik dalam Pemakzulan Presiden

Pengertian perbuatan pidana tidak termasuk pertanggungjawaban pidana.

Perbuatan pidana hanya menunjuk pada dilarang dan diancamnya perbuatan dengan suatu pidana. Apakah seseorang melakukan perbuatan pidana kemudian juga dijatuhi pidana sebagaimana telah diancamkan, hal itu tergantung pada soal apakah dalam melakukan perbuatan itu dia mempunyai kesalahan. Ada tidaknya kesalahan inilah yang menjadi fokus pembicaraan tentang pertanggungjawaban pidana. Hal ini terkait dengan asas dalam hukum pidana "geen straf zonder schuld, actus nono facit reum nisi mens rea" (tidak dipidana jika tidak ada kesalahan). Dalam suatu proses peradilan pidana seseorang yang telah melakukan tindak pidana belum tentu dipidana, karenanya haruslah dibuktikan terlebih dahulu adanya unsur kesalahan dari si pelaku. Unsur kesalahan adalah hubungan batin kejiwaan antara si pelaku dengan perbuatan yang dilakukannya itu.

Untuk membuktikan ada tidaknya perbuatan pidana dan ada tidaknya unsur kesalahan (pertanggungjawaban pidana) yang dilekatkan pada seseorang, maka harus dilakukan melalui proses peradilan pidana oleh pengadilan biasa / umum. Jika dalam proses peradilan itu kedua unsur baik unsur perbuatan pidana maupun unsur kesalahan terbukti melekat pada perbuatan yang telah dilakukan oleh seseorang itu maka pengadilan akan menjatuhkan pidana yang dapat berupa penjara, ganti rugi atau bentuk pidana lainnya. Dalam proses peradilan pidana, berlaku prinsip-prinsip hukum pidana, misalnya asas praduga tidak bersalah (*presumption of innocence*), artinya seseorang harus dianggap tidak bersalah sebelum peradilan memutuskan bahwa dia memang bersalah. Di samping itu dikenal juga asas "*ne bis in idem*" artinya tidak ada peradilan terhadap orang yang sama dalam kasus yang sama asas persamaan di depan hukum dan lain-lain.⁵⁴

4.2.4 Pemakzulan Presiden dan Peradilan Pidana

Apakah dengan berhentinya presiden karena dimakzulkan oleh MPR, sebagai akibat adanya perbuatan pidana yang dilakukan presiden, dengan sendirinya proses peradilan pidana terhadap

presiden juga berhenti, Atau dapatkah proses pemakzulan presiden dilakukan bersamaan

dengan proses peradilan pidana, UUD 1945 maupun perundang-undangan lainnya tidak mengatur masalah ini secara jelas. Berbeda dengan Konstitusi Amerika Serikat yang menegaskan bahwa putusan dalam kasus Impeachment tidak lebih dari pemakzulan dari jabatannya serta kehilangan hak untuk memegang jabatan serta menikmati setiap penghormatan, kepercayaan dan keuntungan dari negara. Impeachment tidak menghalangi dakwaan pidana lebih lanjut terhadap seseorang yang di-impeach dan dimakzulkan dari jabatan.⁵⁵

Pemakzulan Presiden Abdurrahman Wahid dan Presiden Soekarno juga sebenarnya terkait dengan alasan adanya indikasi perbuatan pidana yang dilakukan oleh presiden. Pemakzulan Presiden Abdurrahman Wahid dimulai oleh adanya indikasi keterlibatan presiden dalam kasus penyalahgunaan dana Yanatera Bulog, sedangkan pemakzulan Presiden Soekarno dimulai dari adanya indikasi keterlibatan presiden secara tidak langsung dalam peristiwa percobaan kudeta yang dilakukan PKI dan peristiwa G-30-S.

Dalam Memorandum DPR-GR mengenai Sidang Istimewa MPRS pada tahun 1967, DPR-GR mengusulkan dua hal terhadap presiden kepada MPRS yaitu:

1. Memberhentikan Presiden Soekarno dari jabatan Presiden/ Mandatris MPRS yang menurut pendirian DPR-GR terbukti dengan nyata kesalahannya, dan memilih/mengangkat Pejabat Presiden;
2. Memerintahkan kepada badan kehakiman yang berwenang untuk mengadakan pengusutan, pemeriksaan dan penuntutan secara hukum.⁵⁶

Hanya rekomendasi pertama yang ditindaklanjuti oleh MPR dengan memberhentikan Presiden Soekarno, sedangkan rekomendasi yang kedua mengenai pengusutan, pemeriksaan dan penuntutan terhadap Presiden Soekarno tidak pernah dilakukan.

PENUTUP

5.1 Kesimpulan

Mekanisme pemberhentian kepala negara menurut hukum yang berlaku di Indonesia telah diatur secara konstitusional dalam Pasal 7A dan Pasal 7B UUD 1945. Mekanisme tersebut menegaskan bahwa presiden dan/atau wakil presiden dapat diberhentikan apabila terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela. Proses pemberhentian dilakukan melalui tahapan yang melibatkan DPR sebagai pengusul, Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang memberikan putusan hukum, dan MPR sebagai lembaga yang menetapkan pemberhentian. Hal ini menunjukkan adanya sistem checks and balances antar lembaga negara untuk menjaga stabilitas ketatanegaraan.

Kepastian hukum terhadap perbuatan tercela menurut Pasal 7A UUD 1945 masih belum sepenuhnya terjamin. Hal ini disebabkan oleh tidak adanya definisi yang jelas dan rigid mengenai istilah “perbuatan tercela” dalam peraturan perundang-undangan. Akibatnya, interpretasi terhadap istilah tersebut berpotensi menimbulkan multitafsir dan membuka ruang bagi kepentingan politik dalam proses pemberhentian kepala negara. Dengan demikian, meskipun mekanisme pemberhentian kepala negara telah diatur secara konstitusional, aspek kepastian hukum terhadap kategori “perbuatan tercela” masih lemah dan membutuhkan penguatan.

5.2 Saran

Berdasarkan kesimpulan yang telah dipaparkan, penulis memberikan beberapa saran. Pertama, diperlukan adanya penguatan definisi mengenai istilah *perbuatan tercela* dalam peraturan perundang-undangan. Pasal 7A UUD 1945 memang telah mengatur bahwa presiden dan/atau wakil presiden dapat diberhentikan apabila terbukti melakukan perbuatan tercela, namun tidak ada penjelasan yang rigid mengenai batasan atau kriteria dari istilah tersebut. Hal ini menimbulkan potensi multitafsir yang dapat membuka ruang bagi kepentingan politik. Oleh karena itu, regulasi turunan atau penafsiran resmi dari Mahkamah Konstitusi maupun pembentukan undang-undang yang lebih rinci sangat diperlukan agar terdapat standar hukum yang jelas dan dapat dijadikan pedoman dalam praktik.

Kedua, mekanisme pemberhentian kepala negara harus dijalankan dengan menjunjung tinggi prinsip independensi lembaga negara. DPR, Mahkamah Konstitusi, dan MPR sebagai lembaga yang berwenang dalam proses pemberhentian harus mengedepankan integritas, objektivitas, serta supremasi hukum. Proses pemberhentian tidak boleh semata-mata dipengaruhi oleh kepentingan politik sesaat, melainkan harus berdasarkan bukti hukum yang kuat dan dapat dipertanggungjawabkan. Dengan demikian, mekanisme pemberhentian kepala negara akan mencerminkan prinsip keadilan dan menjaga stabilitas ketatanegaraan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Arend Lijphart, *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1994, hlm. 5.
- Arikunto, S., *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktik*, Jakarta: Rineka Cipta, 2002, hlm. 23.
- Chainur Arrasjid, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, cet. ke-6, Jakarta: Sinar Grafika, 2014, hlm. 15.
- Friedman, Lawrence M., *American Law: An Introduction*, Second Edition, terj. Wishnu Basuki, *Hukum Amerika: Sebuah Pengantar*, Jakarta: PT Tatanusa, 2001, hlm. 215.
- Hamdan Zoelva, *Impeachment Presiden: Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*, Jakarta: Konstitusi Press, 2014, hlm. 97.
- Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, hlm. 58.
- Inosentius Samsul, "Memorandum DPR-RI dalam Ketatanegaraan RI," dalam Didit Haryadi Estiko dan Prayudi (Ed.), *Berbagai Perspektif Memorandum Kepada Presiden*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR-RI bekerja sama dengan Konrad Adenauer Stiftung, 2002, hlm. 81.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, hlm. 123–130.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jakarta: Rajawali Pers, 2008, hlm. 205.
- Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD NRI 1945*, Yogyakarta: UII Press, 2004, hlm. 107.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI).
- Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali, 2010, hlm. 94.
- Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, 2020, hlm. 125.
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Yogyakarta: Raja Grafindo Persada, 2005, hlm. 60.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Ed. 1, Cet. 3, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2007, hlm. 21–22.
- Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008, hlm. 137.
- Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Press, 2014, hlm. 5.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2012.
- Soekanto, S., dan Mamudji, S., *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, cet. ke-4, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995.
- Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta: Ichtiar, 1962, hlm. 9.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 7A dan Pasal 7B.
- Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.
- Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.
- Undang-Undang No. 6 Tahun 1954 tentang Penetapan Hak Angket (Lembaran Negara No. 19 Tahun 1954).
- Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 8 Tahun 2011.

Jurnal dan Artikel

- Andi Anwar, "Pemakzulan: Sejarah Proses dan Tata Caranya di Indonesia," Advocate & Legal Consultant, 2 Februari 2024.
- Jimly Asshiddiqie, "Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer," Orasi Ilmiah pada Wisuda Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, 23 Maret 2004.

- Janedri M. Goffar, *Demokrasi Konstitusional: Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Konstitusi Press, 2012, hlm. 121.
- Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/2001 tanggal 23 Juli 2001.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2002, hlm. 42–43.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi HTN FH UI dan Sinar Bakti, hlm. 153–154.
- M. Tahir Azhari, *Negara Hukum*, Jakarta: Bulan Bintang, 2005, hlm. 83–84.
- Ni'matul Huda, "Perkembangan Hukum Tata Negara," Yogyakarta: FH UII Press, 2014, hlm. 175.
- Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, 2004, hlm. 12.
- Soetanto Soepiandhy, *Meredesain Konstitusi*, Kepel Press, 2004, hlm. 26.
- Suyatna, A. (2017). *Uji Statistik Berbantuan SPSS untuk Penelitian Pendidikan*.
- Zulamri, Z. (2019). "Pengaruh Layanan Konseling Individual terhadap Keterbukaan Diri Remaja," *At-Taujih*, hlm. 19–36.
- Hufron (2016). "Perbuatan Tercela sebagai Alasan Pemakzulan Presiden," *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 12 No. 23, hlm. 65–66.
- Jan Michiel Otto (2009). "Rule of Law Promotion...," *Hague Journal of Rule of Law*, hlm. 173.
- Muni' Datun Ni'mah (2012). "Analisis Yuridis Impeachment Presiden," *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 8 No. 15, hlm. 52.
- Reynold Simandjuntak, "Dampak Politik dan Sosial Pemberhentian Presiden," *Retorika*, hlm. 58–59.
- Vinsensius Tamelab (2023). "Kepastian Hukum Hak Atas Tanah...," *Student Scientific Creativity Journal*, hlm. 115.
- Artikel: "AS Juga Masih Berdebat Tafsir 'Perbuatan Tercela' untuk Memakzulkan Presiden," *Detik News*.
- Konstitusi Amerika Serikat, Article 3 Section 3.