

PERBUATAN TERCELA SEBAGAI ALASAN PEMAKZULAN PRESIDEN DAN/ATAU WAKIL PRESIDEN

Hufron

Fakultas Hukum Universitas Tujuh Belas Agustus 1945 Surabaya
Jalan Semolowaru 45 Surabaya
email : hufron@untag-sby.ac.id

Abstract

Six reasons of impeachment of the President and /or Vice President in Article 7 UUD 1945, namely (1) treason against the state, (2) corruption, (3) bribery, (4) other felonies; (5) misdemeanor; and (6) no longer qualify as the President and / or Vice President, there is one reason that the formulation of norms are abstract and vague, can result in a variety (multiple interpretations), that is to "misdemeanor". The formulation of such norms contrary to the principles of a democratic constitutional state, which is based on the principle of rule of law (legal certainty and legality principles) and the principle of the establishment of good legislation, namely the principle of clarity and completeness of the formulation. So it will be an easy elastic reason "played" politically by the Parliament in the process of impeachment of the President and / or Vice President.

Keywords: *misdemeanor, presidential impeachment, democratic constitutional.*

A. Pendahuluan

Salah satu agenda penting dan mendasar dari reformasi hukum adalah perubahan naskah Undang Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (disingkat UUD 1945).¹ Perubahan UUD 1945 telah membawa perubahan fundamental terhadap sistem ketatanegaraan Republik Indonesia,

terutama berkaitan dengan pengaturan alasan dan prosedur pemakzulan Presiden dan/atau Wapres².

Hal ini merupakan konsekuensi logis dari adanya kemauan politik (*political will*) untuk mempertegas sistem pemerintahan presidensial yang merupakan salah satu kesepakatan dasar Panitia *Ad Hoc* I Badan Pekerja MPR³.

¹UUD 1945 telah dilakukan perubahan sebanyak 4 (empat). Perubahan Pertama sebanyak 9 (sembilan) pasal, ditetapkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (disingkat MPR) pada tanggal 19 Oktober 1999, Perubahan Kedua sebanyak 37 (tiga puluh tujuh) pasal, ditetapkan MPR pada 18 Agustus 2000, Perubahan Ketiga sebanyak 23 (dua puluh tiga) pasal, ditetapkan MPR pada tanggal 9 Nopember 2001, dan Perubahan Keempat sebanyak 18 (delapan belas) pasal, ditetapkan MPR pada tanggal 10 Agustus 2002.

²Berkenaan dengan alasan dan prosedur pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatan diatur dalam Pasal 3 ayat 3, Pasal 7A ,7B , dan Pasal 24 C ayat (2) UUD 1945 (Perubahan Ketiga).

³Selengkapnya kesepakatan dasar yang disusun Panitia *Ad Hoc* I Badan Pekerja MPR adalah (1) Tidak mengubah Pembukaan UUD 1945; (2) Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia; (3) *Mempertegas sistem pemerintahan presidensial*; (4) Penjelasan UUD 1945 ditiadakan serta hal-hal

Penegasan sistem pemerintahan presidensial mensyaratkan adanya lembaga kepresidenan yang mempunyai legitimasi yang kuat dengan bercirikan:⁴ (1) adanya masa jabatan Presiden yang bersifat tetap (*fixed term*); (2) Presiden di samping sebagai Kepala Negara sekaligus Kepala Pemerintahan; (3) adanya mekanisme saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*); dan (4) adanya mekanisme *impeachment*.⁵

Tulisan ini hanya dibatasi mengenai alasan-alasan pemakzulan Presiden dan/atau Wapres sebagaimana diatur dalam Pasal 7A UUD 1945.

normatif dalam Penjelasan dimasukkan ke dalam Pasal-Pasal; dan (5) Perubahan dilakukan dengan cara *addendum*. Adapun, yang dimaksud Panitia Ad Hoc I adalah panitia yang dibentuk oleh Badan Pekerja MPR sebagai alat kelengkapan MPR RI yang melakukan kajian secara khusus, memperdebat dan merumuskan perubahan-perubahan UUD 1945, Lihat pula Hamdan Zoelva, *Impeachment Presiden, Alasan Tindak Pidana pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm 65, catatan kaki angka 25.

⁴ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia: Latar Belakang, Proses Dan Hasil Perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2003, hlm. 156.

⁵ *Impeachment* dalam Black's Law Dictionary didefinisikan sebagai "A criminal proceeding against a public officer, before a quasi political court, instituted by a written accusation called 'articles of impeachment' " (suatu proses pendakwaan pejabat publik di hadapan pengadilan semi politik (senat) dilakukan dengan diajukan dakwaan tertulis yang disebut 'articles of impeachment' (dakwaan impeachment). Dalam Encyclopedia Britania, *impeachment* diartikan : "a criminal proceeding instituted against a public official by a legislative body" (proses penuntutan secara pidana dari pejabat publik oleh lembaga legislatif).

Selengkapnya Pasal 7A UUD 1945 berbunyi: "Presiden dan/atau Wapres 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 tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wapres". (*kursip*: huruf tebal penulis)

Berdasarkan ketentuan Pasal 7A di atas, dapat diketahui enam alasan pemakzulan Presiden dan/atau Wapres, yaitu (1) pengkhianatan terhadap negara, (2) korupsi, (3) penyuapan, (4) tindak pidana berat lainnya; (5) perbuatan tercela; dan (6) tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wapres.

B. Rumusan Masalah

Dalam Perubahan Ketiga UUD 1945, tidak dijelaskan secara rinci pengertian masing-masing dari keenam alasan pemakzulan Presiden dan/atau Wapres tersebut. Dari keenam alasan tersebut, terdapat satu alasan yang perumusan norma dalam UUD 1945 bersifat abstrak dan kabur, sehingga dimungkinkan untuk diinterpretasi (ditafsirkan) secara beragam, yaitu melakukan "perbuatan tercela". Sehingga secara akademik memunculkan pertanyaan : Apa sebenarnya yang dimaksud dengan "perbuatan tercela" sebagai alasan pemakzulan Presiden dan/atau Wapres Indonesia?

C. Metode Penelitian

Penulisan ini merupakan penelitian hukum, yaitu suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.⁶ Dalam menjawab isu hukum yang diajukan dalam penulisan ini, digunakan tiga pendekatan yaitu pendekatan statuta, pendekatan konseptual dan pendekatan perbandingan. Pendekatan statuta yaitu menggunakan peraturan perundang-undangan terkait dengan alasan-alasan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden, meliputi Undang Undang Dasar NRI 1945 berikut Risalah Pembentukannya, Undang Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Undang Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang Undang No. 8 tahun 2011, Undang Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang Undang No. 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana korupsi, dan Undang Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam penulisan ini juga dipergunakan pendekatan konseptual yaitu mengelaborasi beberapa konsep hukum terkait dengan alasan-alasan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden, guna memecahkan atau menjawab isu hukum atau permasalahan yang ada.⁷ Terakhir, penulisan ini dilengkapi juga dengan

pendekatan perbandingan, yaitu membandingkan pengaturan hukum tentang alasan-alasan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden berdasarkan UUD 1945 dan negara penganut sesama penganut sistem pemerintahan presidensial, yang secara eksplisit dalam konstitusinya memuat ketentuan tentang *impeachment* Presiden (*provisions for presidential impeachment*) yaitu Amerika Serikat,

Teknis pengumpulan bahan hukum dalam penulisan ini melalui studi pustaka (*library study*) atau studi dokumen (*document study*) yaitu menginventarisasi bahan-bahan yang relevan dengan pokok permasalahan yang sedang dikaji. Selanjutnya bahan-bahan tersebut dibaca dan dipahami secara mendalam dan hal-hal yang penting dicatat dengan menggunakan sistim kartu catatan menurut format tertentu sesuai dengan kebutuhan dan pokok masalah yang dibahas⁸. Lebih lanjut, bahan hukum yang sudah dikumpulkan dan diolah, dilakukan analisis dengan menggunakan model *deskriptif analitis*.⁹

⁸ Soerjono Soekanto, *Tata Cara Penyusunan Karya Tulis Ilmiah Bidang Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1987, hlm 22.

⁹ Menurut Winarno Surakhmad sebagaimana dikutip oleh Soejono dan Abdurrahman dalam buku “Metode Penelitian hukum”, Rineka Cipta, Jakarta, Cetakan II, Februari 2003, hlm 23, dikatakan bahwa pada hakekatnya setiap penelitian atau penyelidikan mempunyai sifat deskriptif, dan setiap penelitian juga merupakan proses analitis, oleh karena itu metode deskriptif dan analitis mendapat tempat yang penting, oleh karena itu dua aspek ini mendapat penekanan dalam bekerjanya seorang peneliti, termasuk dalam penelitian ini.

⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta, 2005, hlm 35.

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *ibid.* hlm 93

D. Pembahasan

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

Dalam pada itu, UUD 1945 maupun UU No. 24/2003, tidak memberikan batasan yang jelas tentang apa yang dimaksud dengan "perbuatan tercela". Pasal 10 ayat (3) huruf d UU No. 24/2003 hanya untuk memberi petunjuk bahwa "perbuatan tercela" adalah perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan/atau Wapres. Apa sebenarnya yang dimaksud dengan perbuatan yang dapat “merendahkan martabat Presiden”? Terkait dengan istilah “perbuatan tercela” tersebut, menarik disimak pengertian “tidak pernah melakukan perbuatan tercela” sebagai salah satu persyaratan Calon Presiden dan Wapres sebagaimana tercantum dalam Penjelasan Pasal 5 huruf i Undang Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wapres. Dalam Penjelasan Pasal 5 huruf i tersebut, 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”.

Secara *a contrario* dapat dikatakan bahwa “melakukan perbuatan tercela” adalah melakukan perbuatan yang bertentangan dengan norma agama, norma kesusilaan dan norma adat antara lain seperti judi, mabuk, pecandu narkoba, dan zina. Dengan demikian, apabila diperhatikan bunyi rumusan Penjelasan di atas, maka parameter atau kualifikasi melakukan “perbuatan tercela” menjadi sangat luas, karena meliputi norma agama, norma kesusilaan dan norma adat, sehingga sangat sulit dicarikan tolok-ukurnya, mengingat beranekaragamnya norma agama, norma kesusilaan, dan norma adat yang ada di Indonesia.

Selanjutnya, apakah batasan istilah "perbuatan tercela" tersbut diserahkan pada suara mayoritas anggota DPR? Dari ketentuan Pasal 7B UUD 1945, tidak memberikan kemungkinan DPR untuk mengambil Pendapat sendiri berdasarkan pertimbangan politik semata-mata, karena Pendapat DPR harus diuji oleh Mahkamah Konstitusi (MK), apakah Pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wapres melakukan perbuatan tercela tersebut berdasar hukum atau tidak?

Jika Pendapat DPR mengenai usul pemakzulan Presiden dan/atau Wapres tidak memiliki dasar hukum yang memadai, maka MK tentu harus menyatakan bahwa Pendapat DPR tersebut adalah tidak benar/tidak sah. Dalam UU No. 24/2003 Tentang Mahkamah Konstitusi di atas, hanya memberikan batasan umum mengenai arti "perbuatan tercela" yaitu "perbuatan

yang dapat merendahkan martabat Presiden dan/atau Wapres". Dengan demikian, berarti perbuatan tercela adalah perbuatan apa saja sepanjang dan sejauh dapat merendahkan martabat Presiden dan/atau Wapres, dapat menjadi alasan pemakzulan Presiden dan/atau Wapres.

Selanjutnya, apakah "perbuatan tercela" hanya terkait dengan tindak pidana sebagaimana yang diatur dalam hukum pidana? Menurut Soewoto Mulyosudarmo alasan melakukan "perbuatan tercela", seyogyanya tidak dapat dijadikan sebagai bagian kejahatan yang dijadikan dasar mengajukan dakwaan *impeachment* kepada Presiden, karena kualifikasi perbuatan tercela tidak jelas dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) dan akan menjadi pasal karet yang dapat "dimainkan" secara politis oleh DPR.¹⁰

Dalam konteks prinsip-prinsip negara hukum demokratis, perumusan norma yang abstrak dan kabur seperti di atas, menurut penulis tidak sesuai dengan asas kepastian hukum (*legal certainty principle*)¹¹ dan asas-asas

pembentukan perundangan-undangan yang baik (*beginnselen van behoorlijke regelgeving*).¹²

Pertanyaan lanjutan, apakah pengertian "perbuatan tercela" juga termasuk pelanggaran hukum lainnya, misalnya pelanggaran sumpah jabatan Presiden, pelanggaran UUD, pelanggaran undang-undang lainnya serta pelanggaran norma moral, norma agama dan lain lain? Seperti dikemukakan di atas, bahwa "perbuatan tercela" memiliki pengertian abstrak dan sangat luas, tidak hanya terbatas pada pelanggaran hukum semata-mata, akan tetapi termasuk juga perbuatan yang bertentangan dengan norma agama, norma kesusilaan serta norma adat.

Pengertian yang tercantum dalam UU No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, seperti yang telah dikemukakan di atas, juga tidak dapat menjawab persoalan: apakah pelanggaran hukum lain selain hukum pidana dapat dikategorikan sebagai perbuatan tercela. Untuk menjawab

¹⁰ Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur dan IN-Trans, 2004, hLM.12.

¹¹ Asas-asas yang terkait dengan kepastian hukum itu adalah: (a) asas legalitas, konstitusionalitas, dan supremasi hukum; (b) asas undang undang menetapkan berbagai perangkat peraturan tentang cara pemerintah dan para pejabatnya melakukan tindakan pemerintahan; (c) asas non-retroaktif, di mana perundang-undangan, sebelum mengikat, harus terlebih dahulu diundangkan dan diumumkan secara layak; (d) asas peradilan bebas, independen, impartial, obyektif, rasional, adil dan manusiawi; (e) asas non-liqueur, hakim tidak

boleh menolak perkara, karena alasan undang undang tidak ada atau tidak jelas; (f) hak asasi manusia harus dirumuskan dan dijamin perlindungannya dalam Undang Undang Dasar atau undang undang. Lihat B. Arief Sidharta, *Kajian Kefilsafatan Tentang Negara Hukum*, dalam *Jentera* (Jurnal hukum), Rule of Law, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta, Edisi 3 Tahun II, November 2004, hLM. 124-125 .

¹² Asas-asas dimaksud diatur dalam pasal 5 Undang Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan peraturan Perundang-undangan, meliputi kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaan.

persoalan ini perlu dicari asal-usul dan latar-belakang penggunaan istilah itu dalam Perubahan Ketiga UUD 1945.

Istilah “perbuatan tercela”, mirip dengan istilah yang dipergunakan dalam Konstitusi Amerika Serikat yang mempergunakan istilah “*misdemeanor*”.¹³ Kemiripan ini sangat mungkin terjadi karena pada saat perubahan UUD 1945, para anggota Panitia *Ad Hoc* melakukan studi banding di berbagai negara di dunia termasuk di Amerika Serikat dan Kanada.¹⁴

¹³ *Misdemeanor (American English) is offenses lower than felonies and generally those punishable by fine or imprisonment otherwise than in penitentiary. Under federal law, and most state laws, any offense other than a felony is classified as a misdemeanor. (Misdemeanor versi Inggris Amerika adalah kejahatan yang lebih rendah dari kejahatan-kejahatan berat (felonies) dan pada umumnya diancam pidana denda atau kurungan daripada hukuman penjara. Menurut Hukum Federal dan sebagian besar peraturan perundang-undangan, setiap kejahatan selain feloni diklasifikasikan sebagai ‘misdemeanor’). Felony is a crime of a graver or more serious nature than those designated as misdemeanor; e.g. aggravated assault (felony) as contrasted with simple assault (misdemeanor). Felony adalah kejahatan yang sifatnya lebih serius daripada misdemeanor (pelanggaran) . Pengertian demikian, dapat dibaca dalam Henry Campbell Black, *Black’s Law Dictionary*, karya, Fifth Edition, ST. Paul Minn, West Publishing Co, 1979, page 901 and page 555. Istilah *Misdemeanour (British English)* adalah kata benda (*noun*) dari Minor Crime , e.g. *he was charged with several misdemeanours, including driving without a valid licence and creating a disturbance.* Misdemeanour adalah kejahatan ringan, sebagai contoh : mengendarai tanpa lisensi dan membuat kegaduhan/keributan. Dan orang yang bersalah melakukan “misdemeanor” disebut “misdemeanant” (*A person guilty of a misdemeanor*). Lihat juga dalam P.H. Collin, *Law Dictionary*, yang diterbitkan Universal Book Stall, New Delhi, 1992, page 175.*

¹⁴ Hamdan Zoelva, *Op.Cit.* hlm. 65.

Menurut Hamdan Zoelva, hal ini tergambar dalam praktek ketatanegaraan Amerika Serikat seperti pada kasus *impeachment* terhadap Presiden Andrew Johnson, di mana alasan *impeachment* mencakup pula aspek pelanggaran hukum tata negara dan hukum administrasi negara seperti pelanggaran sumpah jabatan Presiden seperti salah satu dua Pasal *impeachment* terhadap Presiden Andrew Johnson adalah mengenai pemberhentian yang tidak sah terhadap Stanton (*secretary of war*) yang dianggap pelanggaran terhadap “*Tenure of Office Act*”, serta tuduhan terhadap Presiden yang telah melakukan tindakan dan ucapan yang tidak terpuji pada *Congress*.

Demikian juga pada kasus *impeachment* terhadap Presiden Nixon, alasan untuk mengajukan *impeachment* adalah: menghambat peradilan (*obstruction of justice*), penyalahgunaan kekuasaan (*abusing of power*) dan penghinaan terhadap Konggres (*contempt of congress*).

Dalam kasus *impeachment* terhadap Presiden Bill Clinton, di samping tuduhan yang mengandung unsur pidana yaitu *perjury in grand jury* (sumpah palsu di depan juri agung) dan *Obstruction of Justice* (menghambat peradilan), juga termasuk tuduhan karena Presiden dianggap telah memberikan respon yang tidak layak atas pertanyaan tertulis dari *Committee of Judiciary*. Dari seluruh *impeachment* terhadap Presiden Amerika Serikat tuduhan terhadap pelanggaran sumpah

jabatan menjadi tuduhan yang paling utama dan pertama.¹⁵

Memperhatikan praktek ketatanegaraan Amerika Serikat dan kehendak para perumus Konstitusi Amerika yang tergambar dari perdebatan yang terjadi, serta pertimbangan dari dorongan publik yang sangat kuat, *Committee of Judiciary* tidak ragu untuk menyimpulkan bahwa "*high crimes and misdemeanors*" as not limited to offences under the ordinary criminal law (kejahatan berat dan perbuatan tercela tidak terbatas pada pelanggaran hukum pidana biasa).

Pengertian "*high crimes and misdemeanors*" lebih luas dari pelanggaran hukum pidana biasa, tetapi dengan batasan mempertimbangkan hal-hal yang terkait dengan kehendak awal perumus konstitusi, pelaksanaannya dalam praktek dan logika kebijakan publik, serta memperhatikan keseluruhan makna dari istilah "*high crimes and misdemeanors*" ini. Dengan pengertian yang luas itu tidak berarti batasan pengertian "*high crimes and misdemeanors*" diserahkan sepenuhnya kepada kemauan dari mayoritas anggota *House* dan dua pertiga dari *Senat*.¹⁶

Demikian juga, dalam kasus pemakzulan Presiden Soekarno oleh MPRS pada tahun 1967, alasan pemakzulannya di samping alasan-alasan umum mengenai adanya

pelanggaran haluan negara, dan ketidakmampuan Presiden Soekarno memberikan pertanggungjawaban di hadapan MPRS, Namun, juga mencakup alasan-alasan spesifik, 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.¹⁷

Pada Pemakzulan Presiden Abdurrahman Wahid, selain terdapat alasan-alasan umum yaitu pelanggaran haluan negara, UUD dan ketetapan MPR, 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.¹⁸

Dari alasan pemakzulan Presiden Abdurrahman Wahid ini, ada 2 (dua) alasan yang dapat dikaitkan dengan kasus pidana yaitu pembubaran MPR, yaitu tindakan makar untuk menjatuhkan pemerintahan (Pasal 106 KUH Pidana), serta kasus penyalahgunaan dana Yanatera Bulog.

¹⁵ Hamdan Zoelva, *Impeachment Presiden, Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*, KONpress, Jakarta, 2005, hlm. 66-67.

¹⁶ *Ibid.* hlm. 67.

¹⁷ *Ibid.* hlm. 67

¹⁸ *Ibid.* hlm. 68.

Kasus pembubaran MPR hanya didiskusikan secara umum dalam sidang MPR, yaitu sah atau tidak sahnya secara konstitusional tindakan Presiden mengeluarkan Maklumat pembubaran MPR. Sedangkan kasus pidana pembubaran MPR tidak pernah dibicarakan secara mendalam baik dalam sidang-sidang MPR, maupun sidang DPR serta tidak pernah dibicarakan pada proses lanjutan melalui proses peradilan pidana.¹⁹

Belajar dari kasus pemakzulan kedua Presiden Indonesia tersebut (Presiden Soekarno dan Presiden Abdurrahman Wahid), dapat disimpulkan bahwa alasan-alasan pemakzulan Presiden disebabkan oleh antara lain, hilangnya kepercayaan MPR selaku wakil rakyat terhadap Presiden, dan alasan yang bersifat umum selalu dikaitkan dengan tindakan Presiden yang dianggap telah melanggar UUD serta haluan negara, serta peraturan perundang-undangan lainnya. Di sisi lain, 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.²⁰

Berdasarkan praktek ketatanegaraan yang terjadi di Indonesia dan dengan memperbandingkan dengan istilah

yang hampir sama yang dipergunakan di Amerika Serikat, dapat disimpulkan bahwa istilah "perbuatan tercela" dalam ketentuan UUD 1945 Pasca Perubahan, tidak hanya terbatas pada perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden sebagaimana tercantum dalam Pasal 10 ayat (3) huruf d UU No 24/ 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, akan tetapi jauh lebih luas dari itu, yaitu termasuk perbuatan yang bertentangan dengan norma agama, norma moral, dan norma adat lainnya.²¹

Hamdan Zoelva, sebagai salah satu anggota PAH I Badan Pekerja MPR RI yang turut membahas dan merumuskan perubahan UUD 1945, juga mengakui bahwa perbuatan melanggar hukum dalam bentuk perbuatan tercela memiliki makna yang sangat luas, yaitu mencakup baik pelanggaran hukum pidana di luar pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan serta tindak pidana berat yang diancam pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih maupun pelanggaran hukum lain di luar Undang Undang Hukum Pidana, termasuk pelanggaran terhadap nilai-nilai agama, moral, adat serta pelanggaran presiden terhadap kewajiban konstitusionalnya sebagai presiden, asalkan saja pelanggaran tersebut sedemikian rupa merendahkan martabat dan kedudukan Presiden. Dengan pembatasan demikian, maka alasan pemberhentian Presiden ke depan dapat menjadi sangat politis dan dipengaruhi oleh tuntutan-tuntutan

¹⁹*Ibid.* hlm. 68

²⁰*Ibid.* hlm.68 dan 69.

²¹*Ibid.* hlm. 69

rakyat dan kekuatan politik yang ada di DPR dan MPR.²²

Dengan demikian, konsep “perbuatan tercela” sebagaimana tercantum dalam perubahan UUD 1945, yang kemudian dijabarkan oleh UU No. 24 Tahun 2003 masih mengandung multitafsir, sebagaimana konsep *misdemeanor* sebagai alasan *impeachment* di Amerika Serikat.

Alasan-alasan *impeachment* pada masing-masing negara juga berbeda-beda. Selain itu, perdebatan mengenai penafsiran dari alasan *impeachment* juga mewarnai proses *impeachment* atau menjadi wacana eksplorasi pengembangan teori dari sisi akademis. Contohnya adalah batasan dari alasan *high crime* dan *misdemeanor* yang dapat digunakan sebagai dasar *impeachment* di Amerika Serikat.

Di Indonesia, kedua alasan tersebut diadopsi dan diterjemahkan secara terpisah dengan “tindak pidana berat lainnya” dan “perbuatan tercela”, padahal di Amerika Serikat frase “*high crime and misdemeanor*” merupakan satu kesatuan yang memiliki pengertian yang sangat luas, tidak saja terhadap pelanggaran pidana biasa, tetapi juga termasuk pelanggaran konstitusi (perebutan kekuasaan), penyalahgunaan kekuasaan, pengkhianatan kepercayaan, pengabaian kewajiban dan sejenisnya.

Menurut Janedjri M. Gaffar, alasan perbuatan tercela yang dalam istilah di Amerika Serikat disebut dengan *misdemeanor*. Istilah *misdemeanor* sesungguhnya menunjuk pada tindak pidana ringan. Namun,

dalam konteks *impeachment*, *misdemeanor* diterjemahkan sebagai perbuatan tercela, yang walaupun bukan pelanggaran pidana, merupakan perbuatan yang dianggap tercela oleh masyarakat dan tidak seharusnya dilakukan oleh Presiden dan/atau Wapres. Apabila perbuatan dimaksud dilakukan, hal itu akan merusak citra dan kehormatan Presiden dan/atau Wapres.²³

Batasan atas alasan melakukan “perbuatan tercela” tersebut telah dijabarkan dalam Pasal 10 ayat (3) huruf d UU No. 24 tahun 2003 bahwa “perbuatan tercela” adalah perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan/atau Wapres. Meski telah disebutkan dan coba didefinisikan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, melakukan “perbuatan tercela” sebagai salah satu alasan *impeachment* Presiden dan/atau Wapres masih memancing perdebatan secara akademis.

Menyadari konsep perbuatan tercela yang dapat merendahkan martabat Presiden dan/atau Wapres tidak jelas dan kabur, dan mengingat perumusan normanya bersifat samar (*vagennormen*),²⁴ oleh karena itu,

²³ Janedjri M. Gaffar (Sekretaris Jenderal Mahkamah Konstitusi), “Hal Ihwal Impeachment”, *Koran Sindo*, 3 Februari 2010.

²⁴ *Vage normen* atau *grey norm* adalah norma yang rumusannya tidak atau kurang jelas, kabur atau samar, sehingga menimbulkan multitafsir. Indikasi perumusan *vage normen* antara lain diwujudkan dengan menggunakan kata atau kalimat : kepentingan umum, kepentingan bangsa/negara, kerugian immaterial, kesusilaan atau kepatutan, dan sebagainya. Berakibat penerapan hukumnya tidak menjamin adanya kepastian hukum. Pengertian demikian, dapat dibaca dalam

²² *Ibid.* hlm. 116-117.

kemungkinan besar alasan ini dapat menjadi “permainan politik” para anggota DPR dengan cara memulti-tafsirkan rumusan ketentuan pasal tersebut dengan tujuan yang memang sengaja untuk menjatuhkan Presiden dan/atau Wapres.

Dalam konteks asas-asas pembentukan perundang-undangan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijke regelgeving*), perumusan atau penggunaan frase ”perbuatan tercela” sebagai alasan pemakzulan Presiden dan/atau Wapres seperti dijelaskan di atas, dalam perspektif Jeremy Bentham, telah terjadi ketidaksempurnaan perumusan (*imperfectio*), karena memiliki arti-ganda (*ambiguity*), kekaburan (*obscurity*) dan terlalu luas (*overbulkiness*).²⁵

Dalam kaitan pandangan Lon.L.Fuller, dapat dikatakan bahwa perumus perubahan UUD 1945 telah gagal merumuskan alasan pemakzulan yang jelas dan mudah dimengerti oleh masyarakat (*a failure to make rules understandable*).²⁶ Menurut Lon.L. Fuller bahwa hukum adalah alat untuk

mengatur masyarakat. Maka dalam proses perumusannya tidak boleh mengalami kegagalan, termasuk gagal dalam membuat rumusan yang jelas dan mudah dimengerti oleh masyarakat (*a failure to make rules understandable*). Montesquie memberi salah satu petunjuk tentang perlunya diperhatikan asas pembentukan perundang-undangan yang baik dalam merumuskan peraturan perundang-undangan yaitu hendaknya istilah yang dipilih sebisa mungkin bersifat mutlak (pasti) dan tidak relatif, sehingga dapat meminimalisasi kesempatan untuk perbedaan pendapat dari para individu pembacanya (bersifat multitafsir).²⁷

Bila hal tersebut dikaitkan dengan asas-asas pembentukan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Undang Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, salah satunya adalah *asas kejelasan rumusan*. Berdasarkan Penjelasan pasal 5 huruf f Undang Undang No 12 Tahun 2011 bahwa yang dimaksud dengan alasan ”kejelasan rumusan adalah setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau pilihan istilah serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya”. Apalagi dalam perumusan suatu

Slamet Suhartono, *Vague Normen sebagai Dasar Hukum Tindakan Tata Usaha Negara*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2009, hlm. 116-117.

²⁵ A.Hamid S.Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I - Pelita V)*, Disertasi, Fakultas Pascasarjana, 1990, hlm. 324-325.

²⁶ Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang Undang Berkelanjutan*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 131.

²⁷ *Ibid.*, hlm. 324.

konstitusi sebagai hukum dasar tertinggi dalam suatu negara. Maka, perumusannya harus jelas, lengkap dan pasti.

Menurut Penulis, belajar dari pengalaman sejarah pemakzulan Presiden dengan alasan "sungguh melanggar haluan negara" bersifat sangat umum dan multitafsir, hal itulah yang dicoba untuk dihindari agar tidak terulang pada perumusan perubahan UUD 1945. Namun demikian, ternyata terdapat satu alasan dalam perubahan ketiga UUD 1945 sebagai alasan pemakzulan Presiden dan/atau Wapres, memiliki pengertian yang sangat luas dan multitafsir yaitu "melakukan perbuatan tercela". Sehingga menurut pendirian penulis, alasan tersebut perlu dan patut dipertimbangkan untuk dihapuskan sebagai salah satu alasan pemakzulan Presiden dan/atau Wapres, jika pada saatnya dilakukan perubahan kelima UUD 1945. Dihapuskan alasan pemakzulan Presiden dan/atau Wapres karena "melakukan perbuatan tercela", lebih sesuai dengan maksud awal dirumuskan alasan-alasan pemakzulan Presiden dan/atau Wapres dalam perubahan UUD 1945 yang lebih memberikan kepastian hukum sebagai salah satu prinsip penting dari negara hukum demokratis.

E. Kesimpulan

Dari hasil pembahasan di atas, diperoleh kesimpulan bahwa alasan pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden pada Perubahan UUD 1945, terutama alasan melakukan "perbuatan tercela" bertentangan dengan dengan prinsip negara hukum demokratis yang

bertumpu pada asas legalitas dan kepastian hukum (*legal certainty and legality principles*). Karena perumusan norma "perbuatan tercela" dalam UUD 1945 tersebut bersifat umum, abstrak dan kabur, sehingga dapat ditafsirkan secara beragam (multitafsir). Untuk itu direkomendasikan dihapus pada saat dilakukan amandemen lanjutan UUD 1945. Dengan dihapuskan alasan "melakukan perbuatan tercela", maka alasan pemakzulan Presiden dan/atau Wapres menjadi tinggal lima alasan yaitu (1) pengkhianatan terhadap negara, (2) korupsi, (3) penyuapan (4) tindak pidana berat, maupun (5) apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wapres, sehingga rumusan pasal 7 A berubah menjadi 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, tindak pidana berat dan/atau apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden" .

DAFTAR PUSTAKA

- A.Hamid S.Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I - Pelita V)*,

- Disertasi, Fakultas Pascasarjana, 1990.
- B. Arief Sidharta, “Kajian Kefilsafatan Tentang Negara Hukum”, dalam *Jentera* (Jurnal hukum), Rule of Law, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta, Edisi 3 Tahun II, November 2004.
- Henry Campbell Black, 1979, *Black's Law Dictionary*, karya, Fifth Edition, ST. Paul Minn, West Publishing Co.
- Hamdan Zoelva, *Impeachment Presiden, Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*, KONpress, Jakarta, 2005
- Janedjri M. Gaffar (Sekretaris Jenderal Mahkamah Konstitusi), “Hal Ihwal Impeachment”, *Koran Sindo*, 3 Februari 2010.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia: Latar Belakang, Proses Dan Hasil Perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2003
- Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur dan IN-Trans, 2004
- P.H. Collin, *Law Dictionary*, yang diterbitkan Universal Book Stall, New Delhi, 1992.
- Slamet Suhartono, *Vage Normen sebagai Dasar Hukum Tindakan Tata Usaha Negara*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2009
- Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang Undang Berkelanjutan*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009